

[www.riigikogu.ee/rito](http://www.riigikogu.ee/rito)

# Riigikogu Toimetised



RiTo 26 / 2012

## Sisukord

<i>Peatoimetaja veerg</i>	
<i>Helle Ruusing – Kaksikümmend</i> . . . . .	5
<i>I. Essee</i>	
<i>Ene-Margit Tiit – Pilguheit äsjasele rahvaloendusele</i> . . . . .	9
<i>II. Poliitika</i>	
EESTI DEMOKRAATIA	
<i>RiTo vestlusring – Poliitika vajab avatust</i> . . . . .	27
EUROOPA LIIT	
<i>Kristjan Aruoja – Euroopa föderaliseerumisest</i> . . . . .	36
ARAABIA MAAILM	
<i>Toomas Alatalu – Regionaalne revolutsiooniline situatsioon ning revolutsioonid Põhja-Aafrikas ja Lähis-Idas</i> . . . . .	41
KODAKONDSUS	
<i>Leif Kalev, Ruth Annus – Mitmikkodakondsuse võimalused ja riskid</i> . . . . .	52
SOTSIAALSED TAGATISED	
<i>Vootele Veldre, Märt Masso, Priit Kruus – Töövõimetuselt kavandatava töövõimetuskindlustuse kontekstis</i> . . . . .	63
<i>III. Põhiseaduslikud institutsioonid</i>	
RIIGIKOGU	
<i>Andres Reiljan, Vello Pettai – Rahva usaldus Riigikogu vastu 1995–2012</i> . . . . .	69
<i>Mihkel Solvak – Kaksikümmend aastat Riigikogu: kas tööparlamendist kõneparlamendiks?</i> . . . . .	83
<i>IV. Uuringud ja arvamused</i>	
OTSEDEMOKRAATIA	
<i>Ero Liivik – Otsedemokraatia diskursused Riigikogus: rahvaalgatuse seadustamise menetlus aastatel 2003–2008*</i> . . . . .	97
INNOVATSIOON	
<i>Veiko Lember, Tarmo Kalvet – Riigihanked ja innovatsioon Eestis: milleks kulutada 11 miljonit päevas?*</i> . . . . .	110
<i>Krista Loogma – Kas iseseisvusaja haridusmuutused on kujunenud sotsiaalseks innovatsiooniks?</i> . . . . .	127
RISKID	
<i>Kati Orru, Mati Heidmets – Riskid: tõlgendus ja toimetulek</i> . . . . .	135
KOOSVALITSEMINE	
<i>Kerly Randlane – Ühtsema riigivalitsemise suunas: kliendipõhise loogika rakendamise võimalused avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmisel</i> . . . . .	144
<i>Priit Suve – Koosvalitsemine politseivaldkonnas</i> . . . . .	156
NAISTE TÖÖHÕIVE	
<i>Häli Tarum, Dagmar Kutsar, Kairi Kasearu, Avo Trumm – Kohalik poliitikatasand hoolduskoormusega naiste tööturukäitumise mõjutajana</i> . . . . .	163



## KÕRGHARIDUS

<i>Kadri Täht, Jelena Helemäe, Marii Paškov – Kõrgharidusele juurdepääs avaliku arvamuse peeglis</i> . . . . .	172
--	-----

## V. Kodanikuühiskond ja riigivõim

### VÄÄRTUSHINNANGUD

<i>Tanel Vallimäe – Kodanikualgatust toetavad väärtused ja käitumismustrid: eesti- ja venekeelsete elanike võrdlus</i> . . . . .	189
--	-----

### SOTSIAALNE ETTEVÕTLUS

<i>Külli Kivioja-Õöpik, Jaan Aps – Sotsiaalne ettevõtlus: õnnelikud inimesed, elujõulisem majandus</i> . . . . .	197
--	-----

## VI. Parlamendi ajalugu

<i>Tiina Kärnsa – Kaksikümme aastat Riigikogu õiguskomisjoni</i> . . . . .	203
<i>Mati Hint – Eesti-Vene piir, Setu küsimus ning Euroopa ajalugu Euroopa Nõukogu arutlusainetena Pariisis ja Strasbourgis 1994. ja 1995. aasta vahetusel</i> . . . . .	216

## VII. Kirjandus ja andmebaasid

### EUROPEANA

<i>Annika Koppel – Europeana – kas kaotsi minev identiteet või võimalus Eestit näidata?</i> . . . . .	231
<i>Piret Viljamaa – Parlamentaarsed uudised</i> . . . . .	238
<i>Margit Brückel – Ernst B. Haas Euroopa integratsioonist</i> . . . . .	256

<i>VIII. Autoritest</i> . . . . .	261
-----------------------------------	-----

<i>IX. Contents in English</i> . . . . .	269
--	-----

<i>X. Summaries in English</i> . . . . .	271
--	-----

<i>XI. Nimeregister</i> . . . . .	289
-----------------------------------	-----

## RiTo 25 kunstigalerii

<i>Kaido Ole – Vaikelu omakasvatatud lilledega (2011, õli ja akrüül lõuendil, 220 x 190 cm)</i> . . . . .	7
<i>Kaido Ole – Mullitav vaikelu (2011, õli lõuendil, 220 x 190 cm)</i> . . . . .	25
<i>Kaido Ole – Vaikelu pöörleva sitaratta ja juhtnepilvega (2011, õli, akrüül ja alküüdvärv ning juhe lõuendil, 280 x 200 cm)</i> . . . . .	67
<i>Kaido Ole – Puutaoline vaikelu (2011, õli ja alküüdvärv lõuendil, 240 x 190 cm)</i> . . . . .	95
<i>Kaido Ole – Mänguline vaikelu (2011, õli, akrüül ja alküüdvärv ning lakk, plastdetailid ja värvimuld lõuendil, 220 x 200 cm)</i> . . . . .	187
<i>Kaido Ole – Valgustiga vaikelu (2011, õli lõuendil, 240 x 200 cm)</i> . . . . .	201
<i>Kaido Ole – Esimene vaikelu (2011, õli ja akrüül lõuendil, 160,5 x 160,5 cm)</i> . . . . .	229
<i>Kaido Ole – Vaikelu põleva Tallinna ja katkise toruga (2011, õli ja akrüül lõuendil, 280 x 180 cm)</i> . . . . .	259
<i>Kaido Ole – Vaikelu kolme kasti ultramariiniga (2011, õli ja akrüül lõuendil, 200 x 145 cm)</i> . . . . .	267
<i>Kaido Ole – Kolmerattaline vaikelu (2011, õli lõuendil, 150 x 145 cm)</i> . . . . .	287

---

\* Eelretsenseeritud artikkel.

Peatoimetaja veerg

Kakskümmend

Helle Ruusing

Tänavu möödus kakskümmend aastat paljudest taasiseseisvunud Eestile olulistest sündmustest: põhiseaduse kehtima hakkamisest, Riigikogu tööle asumisest, presidendi valimisest, ka Eesti kroonist. Viimasel kümnel aastal olime hõivatud eeskätt raha teenimisega ja seejärel pisisime majandusraskustega igaüks omaette. Piisas kinnitusest, et meie riigi majandus ja rahandus on korras. Tundus, et see lahendab kõik muud mured. Rõõmu teeb, et nüüdseks oleme rahvana uuesti ärganud ja valmis kaasa rääkima paljudes riigielu küsimustes nii kohalikul kui ka riigi tasandil. Pärast pikka vaikust mõjub kõnelemine ehk liiga valjuhäälsena ja kakofoonilisena. Tegelikult on iga liiki protestid, ka streigid, miitingud ja proklamatsioonid demokraatia osa. Eestist suuremas riigis neile vaevalt otsitaks mõistlikke väljundeid riigipea juhitud ümarlaual. Kriitika riigi toimimise, ammugi mõne erakonna või poliitiku kohta pole oma riigi vastasus. Pigem on see ajendatud soovist asju paremaks muuta. Kahekümne aastaga on maailm palju muutunud. Autoriteete enam nii palju ei respektierita – kui inimene millegi, sealhulgas poliitika kohta oma arvamust avaldab, soovib ta sellele kiiresti tagasisidet. Poliitikas kaasa rääkida soovijaid ei rahulda võimalus nelja aasta tagant valimiskastide juures otsus teha. Seepärast peab esindusdemokraatia samuti muutuma. Tuleb leida formaadid, mis lubaksid kodanikelt tulnud arvamustel tulemuslikumalt parlamendi otsustusprotsessides kaasa rääkida ja arvestatud saada. Viis, kuidas võimustruktuurides otsuseid langetatakse, peab olema avalik ja arusaadav, nii kaasamist kui ka ärihuvide esindamist silmas pidades. Mida universaalsemad ja subjektiivsust vältivamad on reeglid, seda parem. Need on ülesanded, mille lahendamine kindlasti mahendab praeguseks kujunenud võimu ja kodanikuühiskonna vastasseisu. Teatud vastuolu kindlasti jääb, ja on hea, et jääb, sest rahulolematuse olemasolevaga on edasiviiv jõud.

Seekordses vestlusringis rääkisid endised Riigikogu liikmed Jüri Adams, Liia Hänni ja Ott Lumi Eesti demokraatia praegusest seisust, erakonnasüsteemi probleemidest ja lahendustest.

Ajakirjas analüüsitakse Riigikogu kahekümne aasta tegemisi mitme kandi pealt. Vaadeldakse Riigikogu usaldusväärse muutumist ja selle seoseid riigi teiste institutsioonide, sotsiaaldemograafiliste näitajate ning majanduse olukorraga. Analüüsitakse parlamenti skaalal tööparlament *versus* kõneparlament. Seadusloome osa vähenemine on toonud kaasa Riigikogu töömahu suurenemise järelevalve valdkonnas. Üldiselt ei erine Riigikogu teistest Kesk- ja Ida-Euroopa parlamentidest, kahekümne aastaga on välja kujunenud tüüpilised lääne demokraatiatega sarnased mustrid. Ühiskonnale oluliste teemade tõstataja roll ja ühiskonnas sündinud ideede arutelu koht tahab veel edasiarendamist. Usun, et Riigikogu on selles institutsioonina õppimisvõimeline. Lisaks nimetatud teemadele käsitleme ka õiguskomisjonis kahekümne viimase aastaga tehtut ning meenutame Riigikogu liikme välislahetusi 1994. ja 1995. aasta vahetusel. Eelretsenseeritud

artiklis analüüsib Ero Liivik rahvaalgatuse seadustamise menetlemist Riigikogus aastail 2003–2008.

Aasta 2012 oli oluline ka selle poolest, et taas loeti meid üle rahvana. Tulemus ei olnud üldiselt halb, kuid näitas suundumusi, mis pikema aja jooksul muret tekitavad. Rahvaloenduse metoodika autor Ene-Margit Tiit analüüsib selle numbri essee rahvastikuprotsesse läbi kõigi Eesti alal toimunud rahvaloenduste. See annab võimaluse mõndagi probleemi, sealhulgas eestlaste arvu natuke rahulikumalt suhtuda. Viimane rahvaloendus näitas, et riigi ees seisab mitmeid sise- ja välisrändega seotud probleeme. Lahendused neile probleemidele ei pruugi olla lihtsad ja ühiskonnas üheselt aktsepteeritavad.

Ajakirjas leiab lugeja artiklid mitmikkodakondsusest, naiste tööturule naasmise võimalustest ja töövõimetuskindlustusest. Juttu tuleb koosvalitsemise eelistest maksukogumise ja politseitöö valdkonnas, Euroopa föderaliseerumisest ning araabia revolutsioonidest. Eelretsenseeritud artikkel Veiko Lemberilt ja Tarmo Kalvetilt analüüsib riigihangete rolli innovatsiooni toetamisel.

Eesti riiki on taastatud kakskümmend aastat. Välja on tulnud toimiv riik. Mis peamine, selle riigi kodanik saab soovi korral riigivõimu mõjutada. Oleme liiga väikesed, et olla ükskõiksed.

## Poliitika vajab avatust

### RiTo vestlusring

Riigikogu Toimetiste vestlusringis 28. novembril heideti pilk Eesti erakonnasüsteemi kujunemisele taasiseseisvumise ajal ning edasisele arengule ja probleemidele.

Vestlusringis osalesid endised Riigikogu liikmed Jüri Adams, Liia Hänni ja Ott Lumi. Vestlusringi juhtis ja tegi räägitust valiku RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Vestlusringis osalesid endised Riigikogu liikmed Jüri Adams, Liia Hänni ja Ott Lumi. Vestlusringi juhtis ja tegi räägitust valiku RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

### Erakonnad ja erakonnaseadus

**H. Ruusing:** Esimene küsimus on tagasivaatav. Kuidas kirjeldada Eesti erakonnasüsteemi arengut taasiseseisvumise ajal? Praegu on meil parlamendis neli erakonda, mida üldjuhul peetakse positiivseks, aga viimased sündmused näitavad, et ehk see päris nii ei ole. Kas te heidaksite pilgu Eesti erakondade arenguloole.

**J. Adams:** Aastat 25 tagasi oli sõna erakond Eestis praktiliselt unustatud. 1988. aastal asutati Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei. Üks põhjus, miks see parteiks nimetati, oli see, et sõna erakond oli rahval meelest läinud. Eesti erakonnasüsteem käivitus mitmete teiste endiste Nõukogude Liidu osadega võrreldes kiiremini ilmselt tänu 1988. aastal asutatud ERSP-le, mis kujunes mudeliks, mille eeskujul asutati teisi parteisid. Erakondadest rääkides tuleb teha vahet, kas kasutame sõna „erakond” Eestis kehtiva erakonnaseaduse mõttes või selle sõna üldises mõttes. Üldises mõttes tähendab erakond inimesi, kes on ühinenud selle nimel, et saavutada ühiselu korralduses mingi muutus. Poliitika sisu ongi ühiselu korralduse muutmine. Probleem on selles, et suurt osa selliseid inimeste rühmi meie erakonnaseadus ei tunnista erakonnana. Ka omaaegne ERSP ei oleks praeguse erakonnaseaduse järgi olnud erakond. ERSP-s ei olnud kunagi korraga tuhandet liiget. Erakonnaseaduses defineeritud mõiste „erakond” on mahuliselt olulisel määral teistsugune kui üldkeeles sõna „erakond”, mille tähenduse defineerivad meie sõnastikud ja entsüklopeediad.

**L. Hänni:** Praeguse seisuhindamiseks tahan ka mina alustada ajaloost. Olin aktiivse kodanikuna 1990. aastal ühe erakonna asutajaliige ja jälgisin huviga erakondliku maastiku kujunemist. Mäletan, millist heameelt tundsin järjest uute erakondade tekkimise üle. Tundus uskumatuna, kuidas rahvas ärkas poliitilisele elule ja nõukogude võimu poolt kurnatud ühiskond oli võimeline ennast poliitiliselt väljendama. Eesti erakondliku süsteemi arengus on oluline, et vähemalt esialgu tekkisid erakonnad väärtusepõhiselt. Huvipõhised erakonnad tulid mängu hiljem, kui loodi Koonderakond, mis ühendas peamiselt nõukogude ajal juhtivatel kohtadel olnud inimesi, kes tundsid muret oma positsiooni säilitamise pärast. Põhiosas on Eesti erakondlik süsteem siiani väärtusepõhine, mitte niivõrd huvipõhine. Erakondliku killustumise ületamisega hakkas Riigikogu tegelema siis, kui hakati mõistma, et erakondadel on suur vastutus riigi arengu eest. Mitmed seadusemuudatused, mis erakonnamaastikku püüdsid korrastada,

olid piirava iseloomuga ja soosisid tugevaid. Nüüd oleme jõudnud olukorda, kus parlamendis on neli erakonda ja ühiskonnas on tekkinud kahtlus, kas rahvaesindus sellisel kujul väljendab neid väärtusi ja huvisid, mis ühiskonnas tegelikult olemas on. Peame tõele näkku vaatama ja küsima, kas vaba poliitiline konkurents on praegu võimalik. Ühiskonnas valitsev rahulolematuse annab aluse väita, et Eesti erakonnasüsteemi areng on jõudnud punkti, kus olukorda tuleb hinnata kriitiliselt ja vajaduse korral muuta süsteemi nii, et see vastaks tänapäeva ühiskonna ootustele ja vajadustele. Põhjamaade kogemuse näitel võib öelda, et rahvaesinduse mõistlik „värvikirevus” on kuus kuni seitse erakonda.

## Erakond kui instrument

**O. Lumi:** Semantiliselt ja arusaamade tasandil on probleem selles, et meil mõtestatakse erakonda sageli mingi eraasja ajamise instrumendina. Sellele on tähelepanu juhtinud Rein Taagepera. Talle on omane võrrelda mõisteid eesti ja soome keeles ning analüüsida, kus eesti keele mõistetes võivad olla nõukogude aja mõjud. Ta on võrrelnud soomekeelset erakonna mõistet *puolue* ja eestikeelset erakonda. Mõisteline vahe algabki sellest, et sõna *puolue* paralleel eesti keeles oleks pooltkond, mitte erakond. Siin on nõukogude aja mõju arvestatav: ühiskonna teadvuses on lünk selle koha peal, mis puudutab oskust mõtestada erakonda kui legitiimset ühistegevuse vormi, mingi asja koosajamise vormi. Ent see on terminoloogiline tähelepanek. Minu praktiline kokkupuude erakonnamaastiku arenguga ei ole kindlasti 20 aasta pikkune või veelgi pikem nagu kolleegidel siin laua taga, vaid piirdub kümmekonna aastaga. Lähtun pigem akadeemilise vaatlaja positsioonist. Kirjutasime kolleeg Tõnis Saartsiga kogumikku „Eesti 20” artikli erakonnamaastiku arengust 20 aasta jooksul. Sellest lähtudes võtaksin küsimusele vastuse kokku nii: plusspool on olnud areng, mille nimi on konsolideerumine ja stabiliseerumine, kuid mündi teine külg on kartellistumine, probleem, millega praegu tuleb tegelda. See, et on toimunud konsolideerumine ja stabiliseerumine, on äärmiselt positiivne. Ei ole kahtlust, et konsolideerunud erakonnamaastiku tulemus on stabiilsed valitsused, mis on põhimõtteliselt vajalikud ühiskonna korrapäraseks juhtimiseks ja ühiskonna heaolu kasvatamiseks tervikuna. Siin oleme olnud pigem edukad või vähemalt tugevad keskmikud meie Kesk- ja Ida-Euroopa saatusekaaslastega võrreldes. Stabiliseerumise negatiivne külg on kartellistumine, mida kindlasti näeme praegu ka Eesti poliitikas. Küsimus on selles, milliste instrumentidega seda tasakaalustame. Mis tagaks, et põhimõtteliselt erinevatel huvidel, mis ühiskonnas on, oleks tasakaalukas juurdepääs otsustamisele.

**L. Hänni:** Olen nõus, et stabiilsus ja kartellistumine on olulised märksõnad senise arengu kirjeldamiseks. Samas on need nähtused osaliselt omavahel seotud, sest stabiilsed valitsused tähendavad ka seda, et võimu hoidmine võib muutuda eesmärgiks omaette. Kaob ära valitsuskoalitsiooni tundlikkus poliitiliste valikute suhtes.

**O. Lumi:** Nõus, need ongi omavahel seotud.

**L. Hänni:** Kui valitsuskoalitsioonis ei suudeta kokku leppida näiteks haldusreformis, lükkub reform edasi. Oma väärtuste rõhutamiseks võib erakonnal

vajalikuks osutada selg sirgu lüüa ja valmis olla võimust loobuma. Viimasel ajal toimunud klammerdumine võimu külge on paraku tähendanud, et paljud riigi arenguks olulised otsused lükatakse määramatuks ajaks edasi. Kuidas see valijaskonnas vastu kajab? Valijad leiavad, et kõik nad on seal ühtemoodi: nendele on kõige tähtsam võim. Valijatel kaob võime erakondade vahel vahet teha, ja see ei ole valijate süü. Erakondadele on väga oluline säilitada kindel liin, mis näitab, milliste väärtuste ja poliitilise visiooni eest nad ühiskonnas seisavad.

## Kellest koosnevad erakonnad

**J. Adams:** Kartellistumise kui nähtuse üks võimalik uurimissuund võiks olla selle võrdlemine Eestimaa Kommunistliku Parteiga nõukogude võimu viimastel aastakümnetel, kus ilmnas, et kompartei Eesti NSV kohalikus organisatsioonis oli vähemalt neli selgesti eristuvat allosist: kolhoositiib, majandustiib, ideoloogiline tiib ja siinsete vene kolonistide tiib. Kõik need tiivad olid omavahel vaenujalal, nende vahel käis sisevõitlus, kuigi ühiskonna mittekommunistliku osa suhtes esinesid nad kahtlemata ühisrindena. Praeguse kartelli nähtuse kohta võiks öelda, et see just kui imiteerib komparteid. Kui erakonnatemaatika juurde tagasi tulla, siis praegu nõuab seadus erakonnana tunnustamise eeldusena vähemalt tuhande liikme olemasolu ja juriidilise isiku staatust. Sõjajärgses Eesti Vabariigis ei pidanud erakond olema juriidiline isik, ei olnud vaja ka mingit erilist riigipoolset tunnustamist. Erakonnaks kuulutamine toimus sellisel moel, et vähemalt kolm Eesti Vabariigi kodanikku kirjutasi alla teatele, mis sisaldas loodava erakonna nime, ja andsid selle dokumendi sisse lähemasse politseiasutusse. Nii oligi riigi silmis uus erakond olemas. Meil kehtiva tuhande liikme nõudega võrreldes tundub tookordne kolme liikme miinimumnõue uskumatult väiksena.

Erakondades võib eristada kolme tüüpi liikmeid. Ühed on professionaalid, kes saavadki oma elatise professionaalsest poliitikatööst või on sisuliselt selle ootel. Teiseks on tegutsemisvõimelises erakonnas paar-kolmsada liiget-aktivisti, kes tegutsevad enamasti oma palgatöö või äritegevuse kõrvalt, nende seast tulevad ka erakondade paljud valimiskandidaadid. Ülejäänud erakonnaliikmed mitmesugustest elanikkonnagruppidest on sisuliselt toetajaliikmed, kes ei võta erakonna tegevusest osa iga päev, küll aga valimiskampaaniate ajal ja muudel erilistel puhkudel. Ühelgi poliitilisel organisatsioonil Eestis ei ole ega vist saagi olla tuhandet aktiivliiget. Tuhande liikme miinimumarvu tingimuse kehtestamisega on erakondadele sisuliselt ette kirjutatud kohustus moodustada kõigepealt teotahteline tuumik ja sellele juurde värvata 700–800 toetajaliiget, alles siis on võimalik saavutada riigi silmis erakonnana tunnustus.

## Poliitikas osalemise aken

**L. Hänni:** Ühinemisvabadus on põhiseaduslik vabadus. Algväärtuste juurde tagasi pöördudes tuleb küsida, kas erakondadesse ühinemise vabaduse piiramine tuhande liikme nõudega on õigustatud. Kas üldse on vaja teha erisusi, võrreldes teiste mittetulundusorganisatsioonidega, mille moodustamine on tükk maad lihtsam? Eesti on kaugenenud liberaalse demokraatia põhimõtetest, nõudes erakondadelt nii suurt liikmete arvu. Väiksem liikmete arv võib olla kasulik ka erakonna sisedemokraatia jaoks. Kui inimesed alustavad ühist poliitilist tegevust,

oleks hea, et algul keskendutakse eesmärkide selgele sõnastamisele ja alles siis organisatsiooni laienemisele. Praegu võib laienemise kohustus jätta arutelu ühiste eesmärkide üle tagaplaanile. Liikmeskonna miinimumarvu nõue peaks olema rohkem põhjendatud kui lihtsalt üks ilus ümmargune arv, milleks praegu on tuhat. Kui erakond peab iga hinna eest uusi liikmeid värbama, on paljud liikmed erakonnaga nõrgalt seotud ja see raskendab sisedemokraatia toimimist.

**O. Lumi:** Arvan samuti, et liikmete arvu piiri võiks tuua allapoole. Mulle tundub, et vaadates ühiskonna meeleolusid ja üldse suhtumist praegusesse demokraatia seisuga, on tõenäoliselt mõistlikud kõik ideed, mis poliitikas osalemise akent paotavad. Räägime asutamispriiri allapoole toomisest, aga ka parlamendis esindamata erakondadele baasrahastamise tagamisest. Mis tuhande liikme piiri puudutab, siis ise ma selle seadmise juures ei olnud – see oli vist aastal 1997 või 1998 –, aga nii palju kui ma toonast õhustikku olen uurinud, oli selle sisseviimise juures praktilises poliitikas küsimus enne 1999. aasta parlamendivalimisi poliitikamaastiku korrastamisest. Põhimõtteliselt tuleks liikmete arvu piir tuua allapoole, kuid seejuures peaks vaatama veel üht aspekti – parlamendi funktsionaalsus on seotud erakonnasüsteemi funktsionaalsusega. Peame endale aru andma, et meie parlamendi väljakujunenud mudel on fraktsioonipõhine. Eesti parlamendisüsteemi jõukese on samamoodi kui Saksa parlamendis fraktsioon. Kui parlament on kirjum, avaldab see mõju ka parlamendi tööle. Kui eelmise teema juurde veel tagasi minna, siis meeldis mulle Jüri Adamsi paralleel Nõukogude Liidu Kommunistliku Parteiga ja sisevõitlusega seal sees. See pani mind mõtlema meie olukorrale. Üks aspekt, mille puhul parteid peavad tõsiselt peeglisse vaatama ja mis on ka ühiskonna rahulolematuse olulisi põhjusi, on see, et konsolideerumisega ei ole kaasnenud erakondade sisedemokraatia arengut ja erakondade avatust.

Vaadates vanu lääne demokraatiad, kus enamikul juhtudel on parteisüsteem väga konsolideerunud, koalitsioonid pikaajalised ja stabiilsed ning koosnevad kahest-kolmest parteist, näeme, et seal on erakonnad ühiskonnale avatud. Erakondade siseasjad ongi avalikud asjad. Samuti näeme, et poliitikud klaarivad erakonna siseasju avalikus meedias, mis on täiesti normaalne, ühiskond tahabki seda näha. Kuni selleni välja, et ka erakonna juhtorganite ja valimisnimekirjade määramine on tõesti avatud protsess. Üks oluline aspekt, mida erakonnad peavad praegu ühiskonnas valitsevast rahulolematusest järeldama, on küsimus nende sisemisest avatusest. See on väga oluline küsimus.

### **Milleks meile üldse erakonnad?**

**H. Ruusing:** Praegu tundub Eesti ühiskonnas olevat nii, et on erakonnad ja on ühiskond. Erakonnad on just kui instrument võimule saada ja siis võimule jääda. Nüüdisaja ühiskonnas ei pea ennast tingimata teostama erakonna kaudu. Võimalusi ennast teostada, kuuldavaks teha ja oma elu elada on märksa rohkem. Seetõttu võiks küsida: milleks üldse erakonnad?

**J. Adams:** Mõnel maal, eriti Euroopas, on üles ehitatud tohutu suure liikmete arvuga erakondi, kelle siseelu on tõepoolest nagu mingisugune pidev seriaal, mida jälgib kogu ajakirjandus. Aga see ei ole ainuke mudel. Maailmas on küllalt palju ka

maid, kus erakondade liikmeskond on minimaalne, koosnedes ainult nendest, keda ma enne nimetasin aktivistideks. Kõik toetajad on toetajad väljaspool. Näiteks Ameerika Ühendriikide kaks suurt parteid. Mõlemal on küllaltki väike liikmeskond ja samal ajal väga suur aktivistkond. Mudeleid on siiski erinevaid. Kui räägime ühiskonna ja erakondade vastandumisest, siis Eesti ajaloos on meil olnud üks selline kogemus, mis jäi 1931. ja 1934. aasta vahele. Siis tekkis olukord, et Riigikogus esindatud erakonnad vastandusid ühiskondlikus teadvuses oma ühishuvide või ühistegutsemisega ülejäänud rahvaga. Selle vastandumise pinnalt ja eriti selle vastandumise ideed ekspluateerides kasvas tookord välja Vabadussõjalaste Liit. Minu jutu mõte on, et igasugune ühiselu kujundamine on alati kollektiivne töö ja seda ei ole võimalik kunagi üksinda teha. Järelikult selleks, et saavutada ühiselu muutmisel reaalseid tulemusi, peavad vastava muudatuse taotlejad tegema koostööd. 19. sajandi algul või isegi varem hakati Euroopas poliitikas tegutsejatel nõudma kahte asja. Esiteks avalikku tunnistamist, kellega sa teed koostööd, kes on sinu sõbrad ja võitluskaaslased. Teiseks avalikku teatamist, mis on teie poliitilised sihid. Niisuguste nõuetega peavad arvestama kõik need, kes praegu tahaksid saavutada muutusi Eesti ühiselus, mida Riigikogus esindatud neli erakonda nende arvates ei tee. Protestijad on samamoodi organiseerunud inimeste rühmad ja nii jõuangi oma esialgse teesi juurde, et nemad on oma senise ühistegevusega vähemalt embrüonaalsel kujul ühe erakonna selle sõna nii-öelda üldises mõistes juba moodustanud, kuigi see ei mahu meie seaduse definitsioonis nimetatud erakonna alla. Mina näen seda vastandust siiski teatud poliitilise võitlusena, mitte mõistliku kirjeldusena praegu Eesti ühiskonnas valitsevast olukorrast.

**L. Hänni:** Ühiskonna ja erakondade vastandumise tingib erinev arusaam poliitilise eetika olulisusest. Erakondadele heidetakse peamiselt ette seda, kuidas nad on käitunud ja endale raha hankinud. Seda, et paljudel kodanikel on kadunud usaldus erakondade vastu, võib tõepoolest kirjeldada kui poliitilist kriisi. Poliitilise eetika esilekerkimine eriti ei üllata, sest toetumine kindlatele ühiseväärtustele on demokraatliku arengu sängis püsimise eeldus. Praegu tuleb vastata küsimustele, mis eetilisel tasandil on üles kerkinud. Erakonnad peavad pattu kahetsema ja senisest eetilisemal alusel oma tegutsemist jätkama.

**J. Adams:** Kas neli praegust parlamendierakonda?

**L. Hänni:** Küsimus on poliitilises kultuuris – see on kogu ühiskonna probleem.

**J. Adams:** Aga keda sa kutsud üles meelt parandama?

**L. Hänni:** Erakondi.

**Massiparteide aeg läbi**

**J. Adams:** Milliseid erakondi tuleb siiski kutsuda üles meelt parandama? Kas erakondi laiemas mõttes või kitsamas mõttes, nagu ütleb Eesti seadus?



**L. Hänni:** Kõigepealt neid erakondi, mis meie elu kõige rohkem mõjutavad, samuti kõiki tulevase erakondi ja miks mitte ka parteipoliitikas pettunud „erakonda”. Ühiskonnas tuleb jõuda mingile uuele arusaamale, mis on poliitikas lubatud ja mis ei ole. Eesti poliitika üks hädadest on olnud see, et poliitilises konkurentsisis on räpane kampaania ja ebaeetiline käitumine andnud kohati eeliseid selliseid võtteid kasutavatele erakondadele. See on nagu auguga tunni sündroom, kus alumise augu kõrgus määrab veetaseme tünnis. Seepärast oleks vaja kõige alumine auk ühiselt kinni toppida. See nõuab erakondadeülest poliitilist kokkulepet, milleks võiks olla poliitilise eetika kodeks. Näen võimalust selle teema tõstatamiseks kodanikuühiskonna survele. Praegu on poliitilise eetika teema väga päevakohane ja oleks kahju, kui see sumbuks, ilma et me selles küsimuses edasiminekut näeksime.

**O. Lumi:** Olen nõus, et tõenäoliselt paljusid asju me lihtsalt ei arutaks, kui poleks eetikaprobleemi. See on olnud tõenäoliselt päästikuks, mis on toonud lauale ka teised probleemid. Aga arvan, et debatt, mis puudutab parteide rolli ühiskonnas ja laiemalt võib-olla kogu valitsemissüsteemi, on olemuslikult laiem ja selle juured sügavamal. Erakonnad konkureerivad kodanikuühendustega ning ühiskonnas osalemise ja teiste vaba aja veetmise võimalustega. Põhimõtteliselt ei ole see probleem Eestile ainuomane. Ingliskeelses terminoloogias kasutati selle kohta juba 1990. aastate algul kahemõtteliselt *the party is over*. Ühest küljest võib seda mõista, et pidu on läbi, aga teisest küljest, et parteide arengu ajajärk on möödas. 1970. aastatest alates oleme arenenud lääne demokraatiates näinud, et parteide liikmeskond on märkimisväärselt vähenenud. Ükskõik millise lääne demokraatia võtame, on parteid drastiliselt liikmeid kaotanud. Klassikaliste massiparteide hiilgeaeg oli lääne ühiskonnas pärast Teist maailmasõda. Nüüdseks on arusaam, et see on ainus ühiskonnas kaasaraäkimise instrument, põhimõtteliselt küsimärgi all. Eesti positsioon siinjuures on muidugi huvitav. Neid trende näitavad paar huvitavat uuringut: Priit Kallakaselt Eesti kohta ja Ingrid van Biezenilt üldisemalt erakondade liikmeskondadest ja nende arengust. Kui mujal kaotavad erakonnad massiliselt liikmeid, on meil erakondade liikmeskond viimasel 10–15 aastal paradoksaalsel kombel hoopis kasvanud. Tõenäoliselt jõudis meil erakondade arenemine 1990. aastate lõpus lihtsalt sellesse faasi, kus kasv oli loogiline ning pidigi toimuma.

Paljude Kes- ja Ida-Euroopa riikidega võrreldes võib pigem öelda, et erakondade kaudu ühiskonnaelus kaasalöömine tundub olevat Eesti ühiskonnas üllatuslikult aktsepteeritud vorm. Jättes kõrvale kartellistumise ja kõik muud erakondadega seotud probleemid, võib öelda, et tervikuna on pigem positiivne, et inimesed on erakondadega liitunud. Eraldi küsimus on muidugi, kui palju on nende hulgas nn surnud liikmeid ja kui paljud neist tegelikult saavad erakonna tegevuses kaasa lüüa.

### Kas esindus- või osalusdemokraatia?

**L. Hänni:** Küsimus on selles, kuidas riigi valitsemine on korraldatud ja milline on selles rahva ja erakondade vahekord. Praegust olukorda võib vaadelda kui üleminekut esindusdemokraatialt osalusdemokraatiale. Esindusdemokraatias on võtmeroll rahva valitud esinduskogul ja kogu riigijuhtimine käibki põhiliselt sealtkaudu. Kuid Eestis soovib kodanikuühiskond järjest rohkem igapäevases

poliitikas kaasa rääkida, mitte ainult nelja aasta tagant valimistel osaleda. Siin tulevad mängu uue tehnoloogia loodud võimalused olla kursis sellega, mis toimub avaliku võimu tasandil. Konflikt seisneb selles, et kodanikuühiskonna valmisolek avalikes asjades kaasa rääkida on suurem, kui meie konservatiivne poliitiline süsteem ja valitsemise korraldus seda praegu võimaldab. See on üks koht, kus edasiminekuks tuleb leida ühine arusaam, kuidas Eesti riiki edasi pidada, kui kasutada terminit, mis viimasel ajal on kasutusele tulnud rahva ja riigi suhte väljendamiseks. Oluline ongi demokraatia mudel, mida Eestis tahame kodanikena edendada.

**O. Lumi:** Samal ajal näen siin ka teatud probleeme. Ütleksin, et esindusdemokraatia kriisi lahendus ei ole osalusdemokraatiale kohese ülemineku ebareaalne unelm. Osalusdemokraatia instrumentide juurutamine ei ole midagi sellist, mida ainult siin Eestis või esimest korda teeme. Selle üle on pikaajalistes demokraatias pikalt juureldud, liikuda tuleb samm-sammult, vaadata, millised instrumendid töötavad ja kuidas kaasata ühiskonda valitsemisse. Näen natuke murelikult trendi, et erakonnamaastiku probleemide valguses on üles kerkinud teatud võimendatud illusioonid esindusdemokraatia põhimõttelisest asendamisest mingite eksperimentidega.

**L. Hänni:** Täpsustan, et esindusdemokraatia ja osalusdemokraatia ei välista teineteist, tegu on ühiskonna vajadustele vastava kombinatsiooniga neist.

### Tipp-poliitikud pantvangis

**J. Adams:** Poliitilise kommunikatsiooni põhiprobleem on, kuidas kasutada sõnu nii, et me üksteisest aru saame ja et meie kuulajad või lugejad meist võimalikult adekvaatselt aru saaksid. Seetõttu ma ei julge kunagi panna ühte lausesse kokku formaalselt just kui sarnaseid sõnu esindusdemokraatia ja osalusdemokraatia, sest need sõnad on erinevatest paradigmatel. Osalusdemokraatia on tähttäheleline tõlge ingliskeelsest väljendist ja peaks tähendama tegelikult demokraatias osalemist. Kuna aga meie vestlusringi teemad läksid nii laiali, luban endale kaks kõrvalepõiget, mida esialgu teha ei kavatsenud. Meil on viimasel ajal tõsine diskussioon, kuidas peaks Eesti sisepoliitika edasi minema. Selle selgemaid ilminguid on allkirjakogumise aktsioon Harta 12. Mulle tundub, et tegelikult on selle taga hulk viimase kümme aasta arenguid. Umbes 2000. aastast peale on Eesti neljast suuremast erakonnast pidevalt lahkunud haritlasliikmeid. Neid on nüüd harta allakirjutanute hulgas, nagu ka palju noori haritlasi, kes on vähemalt poliitilise aktivisti tüüpi inimesed, nn poliitilised loomad (*zoon politikon*), aga ei ole erakondadega ühinenud. Teiseks on viimase kümne aasta jooksul erakondades toimunud tegevpoliitikute põlvkonna vahetus. Vahetus on tähendanud ka teatud kvaliteedimuutust; domineerima on asunud väheintellektuaalsed, võimu poole aktiivselt pürgivate keskealiste või nooremate keskealiste rühmad, keda haritlased omaks ei pea. Need rühmad on erakonna esimehe-suurmehe rakendanud enda kasuks kui käilakuju, kes toob kümneid tuhandeid valijate hääli. Näiteks IRL-is on Mart Laar kujundatud vastavale grupile häälte toomise instrumendiks. Veelgi silmapaistvam on see Keskerakonnas, kus samasuguses staatuses on Edgar Savisaar. Keskerakonnas on mitu gruppi, eraldi eestlaste ja venelaste grupid, Tallinna grupid ning ka Kirde-Eesti linnade grupid. Midagi analoogilist tundub

olevat toimunud ka Andrus Ansipi suhtes Reformierakonnas. Sotsiaaldemokraatidel sellist selget käilakuju praegu aktiivses poliitikas ei ole.

Teine kõrvalepõige. Erakondadest rääkimine on siiski rääkimine pigem kassi värvist kui kassi võimest hiiri püüda. Juriidiline ja praktiline probleem Eesti demokraatias on ikkagi hoopis selles, kellel ja kuidas on õigus üles seada kandidaatide nimekirju. Need reeglid on kirjutatud sisse kolme erinevasse valimisseadusse: riigikogu, kohaliku omavalitsuse volikogu ja europarlamenti valimise seadustesse. Passiivne valimisõigus on meil arusaamatult ebasüsteemne. Ühe äärmusena kohaliku valimise kandidaatide nimekirja ülesseadmisel piisab sellest, et tulevad kokku inimesed, kes deklareerivad, et nemad ongi see valimisnimekiri. Teise äärmusena Riigikogu valimisel on nimekirja esitamine lubatud ainult riigi poolt erakonnana tunnustatud ühingutele. Siin on tegelikult riigikorralduslik segadus.

### Parlamendi vastutus

**H. Ruusing:** Harta kaudu on defineeritud hulk probleeme ja suuremat osa neist saaks tegelikult lahendada parlament või parlamendis esindatud erakonnad kas konkreetsete seaduste muutmisega või enese sisekaemusega erakondades. Kuidas suhtuda sellesse, et pannakse kokku mingisugune kogum väga häid ettepanekuid ja öeldakse parlamendile, et need tuleks vastu võtta. Parlament toimib ju kindlate reeglite järgi.

**L. Hänni:** Jäakeldriprotsess on väga põnev ja ka õigeaegne, sest muudatused erakonnasüsteemi reguleerivates seadustes peab parlament võtma vastu olukorras, kus need puudutavad otseselt Riigikogus esindatud erakondi. Teame, kui raske on lahendada küsimusi, kus on huvide konflikt. Tavaliselt nõuavad demokraatia reeglid, et huvide konflikti osalised ennast taandaks. Aga me ei saa ju Riigikogult nõuda, et ta ennast taandaks erakonna rahastamise või valimisseaduse muudatuste otsustamisest. Väljapääs ongi selles, et arutelu viiakse laiemale pinnale, et aru saada, missugused on ühiskonna ootused. Kindlasti ei ole eesmärk seadusandlik võim arutelust kõrvale jätta. Parlament jääb nende otsuste eest vastutajaks, aga ta ei saa seejuures toetuda ainult omaenda tarkusele, vaid peab kuulama ka seda, mida ühiskond laiemalt arvab.

**H. Ruusing:** Ma täpsustan: mulle oleks meeldinud, kui selle initsiatiivi oleks haaranud parlament. See ongi pikem ja laiem teema kaasamisest ja sellest, et huvirühmad saaksid tulemuslikult seaduseelnõude ettevalmistamisel kaasa rääkida.

**L. Hänni:** Väga tore oleks olnud, kui Riigikogu oleks haaranud initsiatiivi. Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni kui riiklikult tähtsa küsimuse arutamisel see võimalus oli. Esitasime kodanikuühiskonna poolt ettepaneku võtta päevakorda demokraatia uuendamine Eestis. Kahjuks oli see üleskutse kurtidele kõrvadele. Praegune olukord sunnib silmi avama ja loodan, et Riigikogu on võimeline sellest õppima.

**J. Adams:** Minu arvates olukord ei ole siisugune, et kodanikkonnast tulevad head ettepanekud, mida varem ei oleks teatud või tehtud. Asi on ju selles, et kahekümne aasta jooksul riigikorralduse nendes valdkondades, millest me räägime, on tehtud parlamendis mitmesugustel põhjustel hulk otsuseid, mis tagantjärele ei tundu päris õiged. Oleks vaja neid vigu praegu tunnistada ja parandada. See ei ole tegelikult lihtne. Üks tüüpiline viga on seesama tuhande liikme nõue:

tahetud on meie riigile head, aga ilmselt on üle pingutatud. Kuid on tehtud ka teist tüüpi vigu, selliseid, mille taga paistab vigade tegijate isikliku kasu tagaajamine. Näiteks 2003. aastal toimunud erakondade rahastamise kolmekordne suurendamine. Kõigi siisuguste vigade tegemise ajal oli inimesi, kes juhtisid neile tähelepanu ja protestisid. Alati oli olemas mõistlikke võistlevaid ettepanekuid. Eesti avalikkusest praegu tulevate ettepanekute hulgas on ka selliseid, mis on kunagi olnud seaduse tekstis, aga sealt mingil hetkel kellegi huvides välja visatud.

### **Poliitikast huvituvad paljud**

**O. Lumi:** Rääkida võiks pikalt, üritan lähtuda küsimusest, mida parlament tegema peaks või kas ta oleks saanud midagi teha. Selle teesiga ma päris nõus ei ole, et parlamendil oli just kui võimalus kodanikuühiskonna arutelu ajal kõik probleemid lahendada. Esiteks on need probleemid sedavõrd põhimõttelised, et neid ühe arutelu raames niikuinii ei ava, teisest küljest ma ei tea ka, kas see kodanikuühenduste ettepaneku formaat nende probleemide lahendamiseks on üldse õige formaat. Kui arutelu toimub selles formaadis, ei ole ma kindel, kas mina kodanikuna selles osaleda saaksin. Ma ei tea, kas see mind hõlmaks. Põhimõtteliselt ma ei tähtsustaks üle seda, mis institutsioonide tasemel nende probleemidega tegeleme. On loogiline, et president praegu initsiatiivi võttis. Sest parlament on ise osaline ja haigel on ise ennast raske opereerida. Haaraksin kinni Jüri Adamsi mõistest poliitiline loom. Need on vist Hando Runneli sõnad: kõik siin kõiki tunneme, vastamisi vannume. Meil on ühiskonnas mingi hulk poliitilisi loomi ja kõik nad ei ole kindlasti poliitikud, vaid inimesed, kellel on sättumus rääkida kaasa võimu ja poliitika küsimustes. Tegelik lahendus, kui on soov muudatusteks, peab tulema sealt, et need inimesed peaksid jõudma arusaamiseni, mismoodi valitsemine peab toimuma nii, et see oleks sisuliselt adekvaatne, aga ka legitiimne. Vaatan hartast lähtuvalt, aga ka laiemalt mõnda aega muretundega, millele ka Jüri Adams viitas, et tegelikult on meil intellektuaalses mõttes palju kvaliteetset poliitilist kapitali, mis on ripakil. Räägin nendest kahekümne aasta jooksul poliitikas tipptasemel osalenud inimestest, keda ma ei näe erakondadele nii-öelda targa positsioonist nõu andmas. Probleem on ilmselt selles, et erakonnad ei oska seda küsida ja kuulata. Millegipärast näen neid rohkem alla kirjutamas protestikirjadele. See on tõsine küsimus erakondadele, kuidas tegelikult seda kapitali hoida. Ja mitte ainult erakondadele, vaid Eesti ühiskonnale laiemalt.

**L. Hänni:** Tulen korraks veel tagasi kodanikuühenduste ettepaneku juurde, et Riigikogu arutaks demokraatia toimemehhanismide edasiarendamist riigis. Ettepaneku mõte ei olnud leida kõigile küsimustele korrapealt lahendus, vaid see oli tehtud eesmärgiga, et rahvaesindus mõistaks demokraatia uuendamise vajadust ja näitaks arutelu algatamisel ühiskonnas initsiatiivi. Meenutagem, demokraatia teema kerkis Riigikogus üles ka DASA-de puhul: demokraatia

edasiarendamiseks tahtsid erakonnad oma mõttekeskust. Tegelikult on vaja riigis luua mehhanism demokraatia uuendamiseks, sest seni on need küsimused jäänud tagaplaanile. Eesti on ühinenud rahvusvahelise avatud valitsemise partnerluse initsiatiiviga, mille eesmärk on tehnoloogia arengut arvestades leida uued võimalused rahvavõimu tugevdamiseks. Eestis ei ole siamaani ühtegi valitsuse liiget, kes ütleks: jah, see on minu vastutusala.

Õnneks on meie ühiskonnas piisavalt nii-öelda poliitilisi loomi, kes tahavad demokraatia edendamisele käed külge panna. Oluline on, kes neist järgmistel valimistel Toompeal koha sisse võtavad. See on küsimus poliitika professionaliseerumisest ja kanalitest, mille kaudu inimesed leiavad tee võimu juurde. Ühiskonnas on hulk küsimärke: keda vajame poliitiliste broilerite asemel või kuidas tuulutada erakondade tagatubasid? Teemasid, mida arutada, on päris palju.

### **Mis nüüd juhtuma hakkab?**

**J. Adams:** Juhtuma hakkab kaks asja. Esiteks oli Harta 12 allkirjastamise juures ja sellele järgnevates protsessides ilusasti näha, et Eesti ühiskonnas on välja kujunenud paari- kolme uue tulevikuerakonna kristalliseerumistuumad. Nad organiseeruvad vähem või rohkem edukalt erakondadeks olenevalt sellest, kui raske on neil järgmistel Riigikogu valimistel oma kandidaatide nimekirju esitada. Tõenäoline on, et järgmisel valimisel ületab künnise vähemalt kaks, aga võib-olla ka kolm nimekirja, mida praegu Riigikogus ei ole. Selle arengu puhul oleks oluline, et nad võtavad oma lipukirjaks Toompea maksimaalselt võimaliku puhastamise senistest kartellierakondadest ja hakkavad kuulutama uusi riigikorralduslikke sihte. See on meetod, kuidas harta ideed järk-järgult teostuvad. Teine oluline protsess, mis juba toimub, on äge sisevõitlus nelja Riigikogu erakonna sees. Mõnes erakonnas rohkem, mõnes vähem. Need sisevõitlused ei jää tulemusteta. Kui praeguse koosseisu enamus võtab senist kriitikat arvesse ja teeb ennetavaid ümberkorraldusi, mille eelduseks on nende enda sisemised suhtumiste muutused, seda toredam ja uhkem. Sellega nad kindlustaksid iseenda poliitilist jätkumist.

**L. Hänni:** Praegune olukord on minu meelest Eesti demokraatia arenguks väga lootusrikas. Võime tunda teatud rahutust, mis edasi saab, aga inimesed on hakanud uuesti poliitika vastu huvi tundma. Innustav on jälgida meediat või lugeda sotsiaalmeedias toimuvaid väitlusi. Arutatakse, elatakse kaasa riigis toimuvale, see on kõige olulisem, et edasi liikuda.

**O. Lumi:** Jüri Adams võttis teema hästi kokku kahes teesis. Praegusest valitsemise skeemi põhimõttelisest kriitikast tekib tõenäoliselt uusi poliitilisi algatusi, mis formeeruvad reaalse poliitiliste liikumistena. Teisest küljest arvan, et põhimõtteline debatt legitiimse valitsemisskeemi üle jääb, sest väga paljud praeguse olukorra kriitikud on avalikult välistanud formaalsesse poliitikasse mineku. Minu kõrvale tunduvad sellised väljaütlemised poliitikat põlastava varjundiga.

## Euroopa föderaliseerumisest

Kristjan Aruoja

*Ükski eesmärk pole nõnda kõrge,  
et õigustaks vääritud vahendeid  
selle saavutamiseks.*

*(Albert Einstein)*

**Euroopa Liit ei ole hakanud üleöö föderaalriigiks muutuma, vaid Euroopa projekt ongi sellisena kavandatud. Küsimus on selles, kuidas liikmesriigid ja nende kodanikud seda teadvustavad.**

Euroopa Liidu arhitektid on oma ideedega Euroopa projekti teadlikult sisse kodeerinud liikmesriikide tiheda koostöö. Võib vaielda formaalsuste üle, näiteks föderalismis elementide ja nii-öelda nõuete üle, kuid puhas formalism ei pruugi alati korreleeruda sisuliste arengutega. Nii ei ole tegelikult vahet, kuidas me Euroopa Liidu „evolutsiooni” nimetame, kui on näha fundamentaalseid muutusi, mis lubavad arvata, et Euroopa Liit liigub suurema integratsiooni suunas. Sellist lähenemist toetavad Euroopa Liidu viimased arengud, mis poliitiliseks läbisurumiseks on vormitud kohati kaheldavate meetmete abil, s.t sisu ei ole alati korrektse vormi valatud. Piisab näiteks Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (*European Financial Stability Facility*, EFSF) või Euroopa Stabiilsusmehhanismi (*European Stability Mechanism*, ESM) meenutamisest, mille puhul eraõiguslike meetmetega teostatakse sisuliselt Euroopa Liidu avalik-õiguslikke funktsioone. Saab ka nii, kuid küsimus on, kas see on see, mida liikmesriigid ja eelkõige Euroopa Liidu kodanikud on tahtnud, või on see otsustajate õilis ja nii-öelda õige nägemus liidu edasisest integreerumisest, mida ei saagi praegu muude meetmetega saavutada, sest liikmesriigid „ei tule kaasa”.

Artikkel ei taotle kindlasti kõikide aspektide avamist Euroopa föderaliseerumise ilmingute väljaselgitamisel, vaid üritab selgitada (mõnede lugejate jaoks ilmselt üle korrata) neid Euroopa Liiduga seotud asjaolusid, mis kipuvad Eestis kas ununema või üritatakse neist mööda vaadata. Viimase paari aasta arengud finantskriisi taustal näikse olevat tekitanud teatava paanika, et Euroopa Liit areneb meeletu kiirusega ja radikaalseid teid pidi, ning seetõttu nähakse Euroopa Liitu pigem vaenulikuna, kaugel seismisest rääkimata. Võib-olla eksin, kuid siiski saab väita, et Eestil võiks olla parem arusaam selle liidu asjadest, kuhu kuulume, sest endiselt kipub vajaka jääma Eesti visioonist Euroopa Liidu liikmesriigina. Olgu siinkohal tasakaalustuseks öeldud, et tegemist pole loomulikult ainult Eesti probleemiga, vaid oluliselt mõjutab liidust arusaamist ka liit ise.

### Majanduslik integratsioon

Enne kui Euroopa Liiduga seonduva juurde minna, oleks mõistlik alustada majandusliku integratsiooni teooriaga. Majanduslik integratsioon, mis näitab, kuidas mingi konkreetne riikide kooslus on ühtlustanud omavahelist suhtlust, avaldub mitmel tasandil. Vaatleme siinkohal viit – vabakaubanduspiirkonda (*free*

trade), tolliliitu (*customs union*), ühisturgu (*common market*), majandusliitu (*economic union*) ja poliitilist liitu (*political union*). Iga järgnev tasand on selles loetelus rohkem integreerunud kui eelmine.

Vabakaubanduspiirkondades, nagu Põhja-Ameerika Vabakaubanduse Assotsiatsioonis (NAFTA), on tollid liikmete vahel kaotatud või on neid tugevasti vähendatud. Samal ajal säilitavad kõik liikmed oma tollid kolmandate riikidega. Seevastu tolliliidus on liikmete vahel kokku lepitud tollides kolmandate riikide suhtes, s.t tolliliidus kehtivad ühised välistollid. Minnes integratsioonitasemel edasi, ühisturu juurde, liiguvad selle raames tootmistegurid nagu tööjõud ja kapital liikmete vahel vabalt, s.t puuduvad varjatud takistused, mis esinevad nii vabakaubanduspiirkonna kui ka tolliliidu puhul. Majandusliidus saab täheldada ka rahandus- ja fiskaalpoliitika harmoneerimist liikmete vahel, millele lisandub ühisraha kasutamine. Mingil määral on majandusliidus ühtlustatud ka teised poliitikavaldkonnad, sealhulgas näiteks teatud maksumäärad. Majandusliku integratsiooni tipuks peetakse poliitilist liitu, mis kätkeb endas ka ühist valitsust (Levels of Economic Integration. – <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch5en/conc5en/economicintegration.html>).

Kuigi on väidetud, et majandusliitu tema tõelisel kujul tegelikkuses ei eksisteeri, nenditakse, et Euroopa Liit on lähim näide majandusliidust (*ibid*). Tuleb öelda, et Euroopa Liit jääb kuhugi majandus- ja poliitilise liidu vahepeale, kuid pole selgelt näha, et Euroopa Liidust võiks praegusel kujul lähiajal tõeline poliitiline liit saada, tingituna peamiselt mõne liikmesriigi, näiteks Ühendkuningriigi skeptilisest suhtumisest edasisesse integratsiooni. Sellest hoolimata on Euroopa Liit juba praegu tugevalt integreerunud. See, kuidas Euroopa Liit on saavutanud praeguse näo, tuleneb peamiselt kahest aspektist – Euroopa Liidu aluslepingute arengust ning Euroopa Kohtu antud tõlgendustest Euroopa Liidu õigusele (Scicluna 2012, 490).

## Lepingute jõud

Euroopa Liidu integreerumine on tulenenud esmalt järkjärgulisest aluslepingute muutmisest ja täiustamisest. Alglähte leiame 9. mail 1950 esitatud Schumani deklaratsioonist.

Prantsuse välisminister Robert Schuman mainis oma kõnes muu hulgas seda, et „[s]õe- ja terasetootmise ühendamine tagab majandusliku arengu ühiste aluste kohese tekke, mis oleks Euroopa föderatsiooni esimene etapp [...]” ning et tema „ettepanek [pane] paika rahu säilitamiseks tarviliku Euroopa föderatsiooni esimesed konkreetse alustalad” (Schumani deklaratsioon – [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_et.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_et.htm)). Mõni aeg hiljem, 1951. aastal sõlmisidki Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia ja Beneluxi maad Pariisi lepingu (jõustus 1952), millega pandi alus Euroopa Sõe- ja Teraseühendusele (Weiler 1991, 2405). See leping on aluseks riikide ühendusele, mis on Euroopa Liidu eelkäija. Seega pandi Euroopa integratsiooniideele formaalne alus juba 60 aastat tagasi.

Rohkem kui poolsajandi vältel on Euroopa Liiduga seoses tehtud mitmeid lepinguarendusi, mille käigus on ellu viidud konkreetseid saavutusi ja

suurendatud ka liidu kompetentse. Föderaliseerumise seisukohalt saabus oluline hetk 2004. aastal, kui kavandati nn Euroopa konstitutsiooni, mis aga kunagi ei jõustunud. Selle lepingu artikkel I-8 nägi ette liidu sümbolid (lipp, hümn, moto, raha), mis osutab sellele, kui tõsised plaanid on olnud esialgu uue sõja vältimiseks loodud ühenduse föderatsiooniks saamisel. Kuigi selline lähenemine läbi ei läinud, tuleb nentida, et kärbitud, kuid paljus sama sisuga Lissaboni leping võeti 2009. aastal siiski vastu. Lissaboni leping tõi muu hulgas kaasa suurema võimu Euroopa Parlamendile, täiendas riikide parlamentide rolli, andis Euroopa Liidu kodanikele algatusõiguse ja kehtestas siduva põhiõiguste harta.

Tähelepanuväärsel kombel on viimasel, Euroopa Liidu põhiõiguste hartal omamoodi föderatiivne mõju. Säärane efekt on eriti märgatav olukordades, milles harta pakub õigusi, mida ei ole riikide konstitutsioonides. Kuigi Euroopa Liidu põhiõiguste harta põhineb liikmesriikide ühisel konstitutsioonilisel traditsioonil, siis mitte kõik konstitutsioonilised traditsioonid ei ole ühised ja mitte kõiki hartas sätestatud õigusi pole kõikides liikmesriikide konstitutsioonides. Inimõiguste arengu seisukohalt võib sellist lähenemist tervitatakse pidada, kuid teisalt tähendab selline harta sekkumist liikmesriikide konstitutsioonilistesse väärtustesse (van den Brink 2012, 287–288).

Euroopa poolt näikse vaadatavat Euroopa konstitutsioonilepingu luhtumisele kui konstitutsioonilisele kriisile. Euroopa konstitutsiooni kärbitud versioon, Lissaboni leping, oli pigem plaan B ja ka selle ratifitseerimine takerdus Iirimaa rahvahääletuselt esialgu saadud mittetoetava tulemuse taha. Iirimaa on oma riigisisese regulatsioonist tulenevalt kohustatud sellistes olukordades rahvahääletuse korraldama ning seda tõlgendati Euroopa projekti seisukohalt pigem pidurdava mehhanismina (Harpaz 2011, 76–80). Ka Euroopa konstitutsiooni jõustumine jäi korraldatud rahvahääletuste taha.

### Kohtupraktika mõju

Kirjeldatud aluslepingutega seonduvate edasimineku aeglustumise põhjuseks on olnud ka paralleelselt lepinguliste arengutega toimunud kohtupraktika kujundamine. Seega, erinevalt nn formaalsest arengust ehk aluslepingute „evolutsioonist”, on oluline kaal Euroopa Liidu kujunemises ka Euroopa Kohtu jõulisel sekkumisel. Kohati näib, et kohtu tõlgendustel on isegi rohkem mõju olnud. Nii on kohus võtnud endale sisuliselt konstitutsioonilise rolli, keeldudes tunnustamast Euroopa õiguslikku korda kui lihtsalt rahvusvahelist lepingut, mis toimib traditsiooniliste rahvusvahelise õiguse printsiipide alusel (Harpaz 2011, 74). Seda seisukohta on Euroopa Kohus väljendanud ka ühes oma teedrajas kohtuasjas *Van Gend en Loos*, milles on muu hulgas sedastanud, et Euroopa Liidu näol on tegemist uue õigusliku korraga rahvusvahelises õiguses (Kohtuasi 26/62 *Van Gend en Loos* [1963] EKL). Nimetatud kohtulahendist tuleneb ka Euroopa Liidu õiguse üks põhiprintsiipe otsekohalduvus (*direct effect*), mis kokkuvõttes tähendab Euroopa Liidu õiguse mõju ulatust ka riigi õiguskorda ja liikmesriikide kohtute kohustust Euroopa Liidu õigust kohaldada.

Euroopa Kohtu praktika on ajapikku kuhjunud reeglite kogum Euroopa Liidu õiguse tõlgendamiseks, mille teket võib iseloomustada nn lumepalliefektiga.



Nimelt on Euroopa Kohus võtnud endale rolli anda aluslepingutele hinnanguid, milles – ilma, et see tuleks üllatusena – kaitstakse ja arendatakse edasi Euroopa projekti. Selleks on Euroopa Kohus kasutanud eesmärgipärast tõlgendusviisi, *effet utile*. Lihtsas keeles lahti seletades tähendab see, et kui tahame saavutada sellist või teist Euroopa Liitu, on meil vaja lepinguid ja muid õigusakte tõlgendada selle ideaali kohaselt. Sellise Euroopa Liidu õiguse tõlgendamisega on peasihiks tagada selle õiguse praktiline efektiivsus.

Sama loogikaga on Euroopa Kohus kujundanud ülimuslikkuse (*supremacy*) põhimõtte, kui ta *Costa v ENEL* kohtuasjas järeldas, et riigi õiguse sätted ei saa tühistada õigust, mis tuleneb aluslepingust ja mis on iseseisva õiguse allikas (Kohtuasi 6/64 *Costa v ENEL*[1964] EKL). Olemuslikult tähendab see, et valdkondades, kus Euroopa Liidu õigus on olukordi reguleerinud, tuleb vastuolu korral liikmesriigi õigusega kohaldada liidu õigust. Selle põhimõttega seondult on tekkinud küsimus peamiselt Euroopa Liidu õiguse ja liikmesriikide konstitutsioonide omavahelisest suhestumisest: kas ülimuslikkus tähendab ülimuslikkust ka põhiseaduste suhtes? Ükski liikmesriik pole sellist seisukohta täielikult omaks võtnud, kuid nii-öelda kõige sõbralikum tõlgendus sellele tuleb Eestist, kus Riigikohus ütles euroga ühinemise kohtuasjas, et Eesti võib euroga ühineda, sest Euroopa Liidu aluslepingud on prioriteetsed (kuigi teatud tingimustega) Eesti põhiseaduse ees (Chalmers *et al* 2010, 190–191).

Otsekohalduvus ja ülimuslikkus on kaks olulisimat, kuigi mitte ainust näidet, kuidas Euroopa Kohtu arvamust ei saa Euroopa föderaliseerumise protsessis alahinnata. Näiteks otsekohalduvuse puhul hakkasid üksikisikud ja nende advokaadid järjest rohkem nägema selles praktilist kasu ning lisasid oma argumentatsiooni ka Euroopa Liidu õiguse pakutavad võimalused. Nii said üksikisikutest sisuliselt Euroopa Liidu õiguse „kaitsjad” sarnaselt sellega, kuidas näiteks Ameerika Ühendriikides üksikisikud föderaalset kasutavad (Weiler 1991, 2414).

## Föderaliseerumise probleemid

Nagu eelnevast nähtub, toimub Euroopa Liidu õigusliku raamistiku areng peamiselt kahe kanali kaudu – aluslepingute täiustamise ja „konstitutsionaliseerimise” ning Euroopa Kohtu liidumeelse tõlgendusega Euroopa Liidu õigusele. Pärast nende aspektide teadvustamist tekib ilmselt küsimus, milles seisneb Euroopa projekti probleem. Arvestades, et Euroopa integratsiooni on kirjeldatud kui eliidi projekti (Ash 2012, 4), on ilmne vastandumise tekkimine valitsuste ja rahva vahel Euroopa Liidu asjades. Seega on Euroopa Liidu integreerumisel probleemiks kindlasti see, et mitte ainult riike ei saa integreerida, vaid seda tuleb teha ka inimeste puhul (Habermas 2012a, 486). Selleks on loogiliselt võttes vaja selgitust, mida Euroopa Liit endast kujutab. Ilmselt sellest siiski ei piisa, vaid vaja on ühelt poolt suhtumise ja teiselt poolt mõtlemise muutust. Laiem probleemistik on siin see, et Euroopa Liit ei peaks lähtuma institutsiooni huvidest, vaid väljendama kodanike tahet.

Sellist lähenemist võib pidada ilmselt liiga idealistlikuks. Euroopa projekti saaks tõhustada pigem rahva kaasamise kaudu kui tehnokraatliku aparadi kohati isegi

salajase või võõrapärase arendamise teel, sest Euroopa Liidu põhimõtteid on vastasel juhul lihtsalt raske omaks võtta. Olukord oleks muidugi teine, kui kõikvõimalik selgitustöö oleks tehtud, kuid rahvast see liit lihtsalt ei huvitaks. Ühelt poolt saakski siin näha Euroopa Liidu kodanike tahet, s.t inimestele ei pruugi Euroopa Liit korda minna, teiselt poolt, nähes objektiivseid eeliseid koostööle globaliseerunud maailmas, tuleks paremini esile tuua positiivseid aspekte konkreetsetes Euroopa algatustes (samal ajal ka kitsaskohti teadvustades). Mida rohkem rahvuslik kogukond tunnetab, kui tugevalt Euroopa Liidu otsused nende igapäevaelu mõjutavad, seda enam huvituvad nad oma demokraatlike õiguste realiseerimisest liidu kodanikena (Habermas 2012b, 347).

Sellest tulenevalt kerkib tugevalt esile selgitamisvajadus, mille käigus on võimalik Euroopa Liitu lähemale tuua neile, kes peaksid otsustama, kuidas demokraatia Euroopas toimib. Loomulikult pole säärast ettepanekut eelkõige süsteemi keerukuse tõttu lihtne ellu viia, kuid näikse, et kaasamine ja uus demokraatlik kvaliteet võiks Euroopa projekti arvestades olla tõhusam ja vastuvõetavam kui Euroopa Liidu ideede jäik pealesurumine 27 omanäolisele riigile. Vastasel juhul ei pruugi liidu integreerumisega säärasel kujul edasiminekuks olla õigustatud.

## Kokkuvõte

Eespool toodud ülevaatlilikud selgitused ja mõtted Euroopa föderaliseerumisest võiksid nii otsustajate ringis kui ka rahva hulgas anda ainet mõtisklusteks, kuidas Euroopa Liidu asju selgitada ja pädeva informeerimise pinnalt otsustada, mida me Euroopa Liidus olles sellelt liidult tahame. Kuigi viimasel ajal on tunda, et Euroopa Liit liigub tormilise kiirusega föderatsiooni suunas, siis tegelikult ei vasta tõele, et Euroopa föderaliseerumine on saabunud ootamatult – Euroopa Liidu arengut vaadates on see olnud läbiv eesmärk. Nii on ka Joseph H. H. Weiler eespool viidatud 1991. aasta artiklis kirjutanud, et Euroopa Liit on radikaalselt arenenud. Seega ei ole praegustes oludes midagi drastiliselt uut.

Tundub, et on kaks võimalust: kas üritada Euroopa Liidust rohkem aru saada ja see oma asjaks teha või otsustada selles liidus osalemise piirid konkreetset paika seada. Vahepealne kõikumine ei pruugi olla viljakas tegevus. Teiselt poolt, olles ka ise Euroopas kaasarääkijad, tuleb seniks, kuni ollakse otsustanud Euroopa Liitu kuuluda ja sellega koos edasi minna, tagada, et eesmärged ei saavutataks nii, et see võiks kahjustada liikmesriikide, sealhulgas Eesti huve. Euroopa Liit ja selle föderaliseerumine peaks siiski kulgema Euroopa kodanike tahte kohaselt. Praeguses Euroopa Liidu arengus on ilmselt naiivne loota kõigi liikmesriikide ühist arusaamist kõigis aspektides ja küsitav on, kas seda üldse kunagi saavutatakse. Sellest hoolimata tuleb põhimõtteliselt aru saada, mis Euroopa Liit on, mida ta meile annab ja mida me selles ära saame teha.

## Kasutatud kirjandus

Ash, T. G. (2012). The Crisis of Europe. How the Union Came Together and Why It's Falling Apart. – Foreign Affairs, vol 91, no 5.

**Chalmers, D., Davies, G., Monti, G. (2010).** European Union Law. Cambridge: Cambridge University Press.

Euroopa Kohtu 5. veebruari 1963. a otsus kohtuasjas 26/62: *Van Gend en Loos*, EKL1963.

Euroopa Kohtu 15. juuli 1964. a otsus kohtuasjas 6/64: *Costa v ENEL*, EKL 1964.

**Habermas, J. (2012a).** Bringing the Integration of Citizens into Line with the Integration of States. – European Law Journal, vol 18, no 4, pp 485–488.

**Habermas, J. (2012b).** The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law. – The European Journal of International Law, vol 23, no 2, pp 335–348.

**Harpaz, G. (2011).** European Integration in the Aftermath of the Ratification of the Treaty of Lisbon: *Quo Vadis?* – European Public Law, no 1, pp 73–89.

Levels of Economic Integration. –

<http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch5en/conc5en/economicintegration.html>

Schumani deklaratsioon – 9. mai 1950. – [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_et.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_et.htm)

**Scicluna, N. (2012).** EU Constitutionalism in Flux: Is the Eurozone Crisis Precipitating Centralisation or Diffusion? – European Law Journal, vol 18, no 4, pp 489–503.

**van den Brink, M. J. (2012).** EU Citizenship and EU Fundamental Rights: Taking EU Citizenship Rights Seriously? – Legal Issues of Economic Integration, vol 39, no 2, pp 273–290.

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

## **Regionaalne revolutsiooniline situatsioon ning revolutsioonid Põhja-Aafrikas ja Lähis-Idas**

Toomas Alatalu, Tallinna Ülikooli politoloog, PhD

**Kui Tuneesia ja Egiptuse revolutsioonidega ühel ajal tulid tänavatele protestima mitme muslimiriigi alamad, läks käibele mõiste araabia kevad. Peagi ilmnes, et sellega toimuvat adekvaatselt edasi anda ei ole võimalik.**

Ükski suure poliitika põhitegijatest ehk USA, Euroopa, Venemaa ja ka Hiina ei oodanud selles kandis revolutsioone, vähemalt sellisel hulgal. Sündmuste haardest tulenevalt hakati toimuvat kõrvutama aastatel 1989–1991 Ida-Euroopas toimunuga, ent kõik viimases sündinu oli suunatud ühe vastase, kommunistliku totalitarismi vastu. Sotsialism sai kõikjal niisuguse hoobi, et sotsialismisüsteem haihtus ning algas üleminek demokraatiale ja turumajandusele. Samal ajal kukutasid esimesed araabia revolutsioonid võimult just lääneriikide kauaaegseteks partneriteks olnud režiimid, järgmised tegid lõpu vasakloosungitega opereerinud režiimidele ja kolmandates madistatakse autoritaarsusest vabanemise nimel veel praegugi. Ehk pärast 2010.–2012. aasta sündmusi on seal suurem selgus alles ees.

Kahes piirkonnas eri ajal toimunud sündmusi ühendab sisu mõttes muu: mõlemal juhul on tegu ajaliselt ja ka füüsiliselt (naabruse mõttes) lähestikku toimunud revolutsioonide ja (araabia maailmas ka) revolutsiooniliste protsessidega, mis mõjutasid tugevalt üksteise kulgemist – ühes riigis toimuva revolutsiooni asemel on tegu revolutsioonidega riikide grupis, terves regioonis. Olukorda, kus ajalooliselt, poliitiliselt, majanduslikult ja usuliselt omavahel seotud riikide grupis ilmneb ühel ajal – ühtedes sügavamalt, teistes nõrgemalt – valmisolek kehtiva režiimi radikaalseks muutmiseks, nimetatakse regionaalseks revolutsiooniliseks situatsiooniks. Revolutsiooniliseks situatsiooniks ja revolutsiooni võiduks vajaliku seisu küpsemine kulgeb riigiti erinevalt, kuid samasuunaliste sündmuste mitmes riigis hargnedes on selge, et riigisiseste mõjurite kõrval mõjutab iga revolutsiooniprotsessi ka vahetus naabruses toimuv. Et mõne konkreetse revolutsiooni võit, s.t uue võimu kehtestamine ei tähenda veel lõppu masside aktiivsusele ning uuel võimul on alati võimalus ja ahvatlus ilmutada revolutsioonilist solidaarsust, säilib ka võiduka(te) revolutsiooni(de) vahetu mõju revolutsioonivaimu ülalhoidmiseks kõikjal sellest haaratud piirkonnas. Sestap saab korra tekkinud regionaalse revolutsioonilise situatsiooni kadumisest rääkida alles siis, kui üksteist otseselt mõjutanud protsessid on lõppenud kas revolutsioonidega või võimuletulekukatse(te) nurjumisega, milleks võib olla nii võimulolijate sõjaline võit kui ka massiliikumise enda taandumine. Kõik need võimalikud arengud on täheldatavad, kui süüvida praegu Põhja-Aafrikas ja Lähis-Idas toimuvasse.

### **Avar lähenemine muutustele**

Ajaloo paradoksiks võib pidada seda, et Euroopas ja USA-s on revolutsioonidega (nii termini kui ka nähtuse mõttes) rohkem tegelnud vasakpoolse mõttemaailma esindajad ja sõjaväelased. Fidel Castro juhitud geriljasõja võit jaanuaris 1959 lõi püsiva mudeli revolutsioonist kui vägivallast, millele ravimiks sai paremini (kui

Kuubal) organiseeritud sõjaline vastutegevus. Nii läks ka 1967. aastal, kui nurjati professionaalse revolutsionääri Ernesto Che Guevara katse kutsuda esile revolutsiooniline situatsioon mitmes Lõuna-Ameerika riigis. Che kuulus loosung „Loomes üks, kaks, kolm, loomse palju Vietnami” ikkagi toimis, kui kaheksa aastat hiljem kehtestati relva teel vasakvõim nii Kambodžas, Laoses kui ka Lõuna-Vietnami.

Tšiili (1970–1973) ja Portugali (1974–1976) revolutsioonide puhul oli tegemist n-ö klassikaliste ühe riigi revolutsioonidega, kuid seda maailmasündmuste peaaerenilt kõrvale jäävates kohtades. Olukord muutus kardinaalselt, kui 1978.–1979. aastal toimus ühes võtmeriigis Iraanis nn ajatollade revolutsioon. On teada, et USA presidendi nõunik rahvusliku julgeoleku küsimuses Zbigniew Brzezinski jagas siis president Jimmy Carterile nõu revolutsiooniteooria klassikaks peetavat Crane Brintoni raamatut „The Anatomy of Revolution” käes hoides.

Selle raamatu esitrükk ilmus 1938. aastal, Brzezinski kasutas kindlasti 1965. aastal ilmunud redaktsiooni (millest on ka arvukad hilisemad trükid). Tsiteerimist arvesse võttes tuginesid Brintoni „revolutsiooni nelja staadiumi” kirjeldustele ka teise Valgesse Majja tööle kutsutud politoloogi Samuel Huntingtoni analüüsid autoritaasete režiimide üleminekutest demokraatlikeks Lõuna-Ameerikas ja Lääne-Euroopas (Portugal, Hispaania, Kreeka). Viimaseid käsitlev 1991. aastal ilmunud „The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century” sai heaks käsiraamatuks Ida-Euroopas alanu mõistmiseks. Huntingtoni hinnangul algas Portugali revolutsiooniga kolmas, demokraatlike revolutsioonide laine, mis ühes või teises sügavuses hõlmas toona ligikaudu 60 Euroopa, Aasia, Aafrika ja Ameerika riiki. Just säärane avar lähenemine eri paigus toimuvatele muutustele ongi praegu tüüpiline nii poliitikutele kui ka ekspertidele, s.t sõna „revolutsioon” küll kasutatakse, ent analüüsides domineerib sõnapaar „üleminek demokraatiale” ehk see, mis järgneb revolutsiooni võidule.

See on selgelt tuntav ka Ida-Euroopas aastatel 1989–1991 toimunu käsitluste puhul, sest seal (v.a verevalamine Rumeenias) toimus revolutsioon kõikjal kui mitmepäevane ja isegi mitmenädalane rahumeelne (või väheste ohvritega) protsess, kus tänavatele tulnud ja jäänud massid tagasid selle, et ümarlaudades ning mujal peetud läbirääkimiste ja kokkulepete tulemusena loovutas vana võim samm-sammult oma positsioonid ning uus hõivas need samuti samm-sammult. Võib väita sedagi, et rahumeelne käekiri ja taktika, mida esimestena pakkusid 23. augustil 1989 Balti kett ja 24. augustist kuni 12. septembrini 1989 mittekommunistliku valitsuse moodustamine Poolas, mõjutasid ka teistes riikides sündinut. Toimuva avalikustatuse aste oli sidevahendite toonast taset arvestades suhteliselt suur.

### **Kõik hingasid ühes rütmis**

Kaks kümnendit hiljem Põhja-Aafrikas ja Lähis-Idas puhkenud sündmused on algusest peale kulgenud veristena, sest rünnatavad võimud üritasid puhkenud proteste jõuga likvideerida. Sealjuures sai(d) protestide algussignaali ootamatu(d) samm(ud) – Tuneesias reageeris lihtne tänavakaupmees Mohamed Bouazizi kohalike võimukandjate mitmekordsele ülekohtule sellega, et pani end protestiks

17. detsembril 2010 põlema. Televisiooni- ja internetiajastu tõttu levis info tema teost kiiresti ja kui veel selgus, et sellest vallandus revolutsioon, leidis enesepõletajaid ka teistes araabia riikides – Alžeerias (esimene 13. jaanuaril 2011), Egiptuses (18. jaanuaril), Saudi Araabias (21. jaanuaril), Jeemenis (26. jaanuaril), Süürias (26. jaanuaril), Marokos (30. jaanuaril) ning isegi Euroopa riikides asuvates araablase kogukondades. Tegemist oli muslimitele ebahariliku sammuga, seetõttu tasub tsiteerida Crane Brintonit: aktivistid käituvad revolutsioonist tiines õhustikus „nii, nagu seda neilt ei oodata”.

Võimuvastased reageeringud esimestele enesepõletamistele ja tulistamiste ohvritele puhkesid reedeti, kui islamiusulised kogunevad palvetama ja sellele järgnevas suhtlemiseks, uudiste vahetamiseks, mis sedapuhku kasvasid üle protestimeeleavaldusteks. Peaaegu kohe saigi reeglits, et reeded on poliitika tegemise päevad, sest seal, kus rahulolematuse laine läks tõusuteed, hakati reedeseid väljaastumisi juba ette reklaamima „raevu päevadena”. Võimulolijad omakorda üritasid teha ennetavaid samme või rakendada vastumeetmeid kas neljapäeval või kolmapäeval. Nii tuligi välja, et ühel hetkel hingasid Põhja-Aafrika, Lähis-Ida ja Araabia poolsaare riigid kõik ühes rütmis. Euroopas varem proovitud ja araabia revolutsioonide päevil kogu maailmas populaarset *occupy*-poliitikat ehk teatud kohtade nädalateks hõivamise taktikat kasutati Egiptuses (Kairos Tahriri väljakul) ja Bahreinis (Merepärli väljakul). Mõistagi lisandus aktsioonidele intensiivne infovahetus ja naabrite juures toimuva jälgimine. Kuna saab rääkida ka araabia riikide kokkukuuluvustundest, inspireerisid kaugemalejõudnute teod n-ö mahajääjaid.

Kokkukuuluvustunde puhul tasub teada, et aastatel 1958–1961 moodustasid Egiptus, Süüria ja (Põhja-)Jeemen, 1958 Jordania ja Iraak, 1964–1968 Egiptus ja Iraak, 1972–1977 Egiptus, Liibüa, Sudaan ja Süüria formaalselt ühisriigid. Süüria praeguse režiimi ja Iraagis olnud Saddam Husseini režiimi võimuparteid on kogu piirkonna hõlmamiseks loodud ülearaabilise Araabia Sotsialistliku Baathi partei harud. Lisades toodule veel 1928. aastal Egiptuses loodud Muslimi Vennaskonna, mille harud tegutsesid varjatult või poolvarjatult kõikides araabia riikides ja mis tõusid 2010.–2012. aasta sündmustes esile kui peamine opositsioonijõud, peaks pilt araabia riikides toimuvate sündmuste omavahelisest seotusest ja selle tagatusest olema piisav.

### **Pikaleveninud konflikti ränk hind**

Kui minevikus võis revolutsiooni esile kutsuda masside majandusliku olukorra „järsk ja katastroofiline halvenemine”, siis tänapäeval on niisugune areng välistatud. Sotsiaal-majanduslik olukord võib olla pikalt halb, kuni tekib ootamatult lootus olukorda radikaalselt parandada, milleks tõuke võis anda nimetatud kaasaminek enesepõletaja protestiga: sajad ja tuhanded inimesed tunnetasid järsku, et on täpselt samasuguses väljapääsmatus olukorras. Seda seisut võib täiendada võimulolijate endi nõrkuse ootamatu paljastamine, kui mainida näiteks põletushaavadega Bouazizi toimetamist nädal hiljem valitsuse haiglasse, kus teda käis vaatamas president Zine Ben Ali isiklikult.

Diktaatori laskumist nii-öelda lihtrahva tasemele saatnud katsed teha juhtunud süüdlaseks küll ametnikud, küll politsei, lõhestas võimuladviku lõplikult. Kui tuli veel teade, et Prantsuse valitsus on valmis diktaatori päästmiseks saatma kohale oma langevarjurid (selle sammu eest pidi pärast ameti maha panema Prantsuse välisminister Michèle Alliot-Marie), oli Tuneesia diktaatori ja režiimi saatust otsustatud. Selleks päevaks, 14. jaanuariks 2011, oli revolutsioonivaim aga edasi kandunud teistesse riikidesse ning võtmeriigi Egiptuse diktaatori Hosni Mubarak ametist mahavõtmise päevaks, 11. veebruariks, olid massid proteste korraldanud juba Jordaania, Omaanis, Alžeerias ja Jeemenis ning kohe lahvasid sündmused Bahreinis (14. veebruaril) ja Liibüas (15. veebruaril).

Nagu teada, päädisid sündmused Bahreinis – seal asub USA mere- ja õhubaas – sellega, et 15. märtsil okupeerisid riigi Saudi Araabia ja Ühendemiraatide relvajõud eesmärgiga vältida Iraani mõju tugevnemist (Bahreini valitseja on sunniit, samas kui elanikkonna enamuse moodustavad šiiidid, kelle seljataguse moodustab šiitlik Iraan). Ka Liibüas, kus ülestõusnutel õnnestus kohe enda kontrolli alla saada Benghazi, teine suurlinn riigis, algas kiirelt välissekkumise faas (ÜRO Julgeolekunõukogu 26. veebruari ja 18. märtsi resolutsioonid, millest viimane avas võimaluse NATO õhurünnakuteks Gaddafi vägede vastu), mis lõpptulemusena otsustas kodusõja saatuse.

Süüria puhul tasub meenutada, et 4.–5. veebruaril Damaskuses toimunud võimuvastase väljaastumise jõuga laialiajamisele järgnes mitmenädalane vaikus, enne kui 18. märtsil toimunud noorte protestiavalduse julm mahasurumine kõrvalises Deraa linnas vallandas seni toimuva. Süüria sündmuste algus ja järgnenud selge venimine peaksid kinnitama, et selles riigis ei olnud kaua revolutsiooniliseks situatsiooniks vajalikku alamkihtide rahulolematust. Võitlusse asunud teadsid küll Liibüas juhtunu põhjal, et neid toetavad USA, Türgi ja Euroopa Liit, kuid nende toetuspind laienes visalt. Süüria võimuladvik püsis kaua monoliitsena. Võitlusi eirates viidi veebruaris 2012 läbi referendum, mais valiti uus parlament ja alles suvest 2012, kui Bashar al-Assad lähikond hakkas laiali jooksuma (osa tipust hukkus terrorirünnakus), hakkas sõjaline vahekord ülestõusnute kasuks muutuma. Pikaleveninud konflikti ränk hind on üle 30 000 tapetu ja rohkem kui 300 000 isiku pagamine riigist.

## **Hilinenud järeleandmine**

Ränki ohvreid on kandnud ka teised, eriti revolutsioonilised rahvad: Tuneesias hukkus üle 300, Egiptuses 850, Jeemenis 2000 ja Liibüas 30 000 inimest, materiaaletest purustustest ja muudest tagasilöökidest rääkimata. Küsimus: kas need kaotused oluksid väiksemad kui nüüd verd valades tehtavad muutused, kui neist vähemalt osagi oleks varem ära tehtud? Küsimus on seda seaduspärasem, et üritades ise (Eesti) pikalt Euroopa Liitu pääseda, oli teada, et samal 1995. aastal, kui Eesti esitas esimese liitumisavalduse, oli Euroopa Liit vallandanud avara suhtluse Põhja-Aafrika ja Lähis-Ida riikidega, pean silmas Barcelona protsessi. Ühel hetkel mahtus see Euroopa Liidu naabrussuhtluse alla, mille teatavakstegemine 2003. aastal pani vähemalt Läänemere-äärsed riigid ja kõik Euroopa Liidu kandidaatriigid hämmelduma selle üle, miks kõikvõimalikke kriteeriume arvestades selgelt euroopalikud riigid Gruusia, Armeenia ja Aserbaidžaan leiavad Brüsselis

ametlikult käsitlemist kui „väljaspool Euroopat asuvad” ja on lisaks ühes grupis Liibanoni ja Egiptusega!? Poola ja Rootsi eestvedamisel sai 2006.–2007. aastal siiski teoks nimetatud kolmiku väljatõstmine oriendist ja nende kokkupanek Ukraina, Moldova ja Valgevenega idapartnerluse grupiks.

Läänemere maadel tulnuks kohe ja suuremat aktiivsust näidata ka siis, kui Prantsusmaa presidendi Nicolas Sarkozy eestvedamisel loodi 2007. aastal Vahemere Maade Liit (*Union for the Mediterranean*), mis ühendas kõik Euroopa Liidu liikmesmaad ja kõik ülejäänud Vahemere kallaste äärsed riigid. Viimane „kõik” tähendas seda, et mitmete varasemate riikide kooslustega võrreldes kuulusid Vahemere Maade Liitu ka senised paariariigid Süüria ja Liibüa, mille võimud nüüd taunisid või maksid koguni kinni (Liibüa) varem teiste riikide kodanike suhtes toimepandud kuriteod ja lubasid asuda ühiskonna demokratiseerimise teele. Sündmuste järgnev kulg näitas, et selgepiiriliste diktaatorite Muammar Gaddafi ja Bashar al-Assadi ilmumine ühise laua taha Euroopa Liidu liidritega soosis selgelt teiste Vahemere lõuna- ja idarannikul asuvate režiimide stagneerumist. Seda ennekõike just esindusdemokraatia loomise osas mitmeid samme teinud Tuneesias ja Egiptuses, mille võimuparteid Konstitutsiooniline Demokraatlik Assamblee ja Rahvuslik-demokraatlik Partei olid aastakümneid Sotsialistliku Internatsionaali liikmed (heideti sealt välja vastavalt 17. jaanuaril ja 31. jaanuaril 2011) ning pälvisid vastava rahvusvahelise kogukonna soosingut.

Mõlemas riigis toimusid regulaarsed presidendi- ja parlamendivalimised rahvusvaheliste vaatlejate osalusel ning neil võitsid ikka suure ülekaaluga ühed ja samad mehed ja samad parteid. Mubarak üheks hilinenud järeleandmiseks osutus teade, et tema kõrval ei kandideeri presidendi kohale tema poeg – avaldus, mida sõna-sõnalt kordas kuu aega hiljem Jeemeni diktaator Ali Abdullah Saleh, kelle lõplik võimult kõrvaldamine venis veebruari 2012. Lühidalt, parteide liinis osutatav euroopaliku demokraatia toetus lubas ja talus seisu, kus isa valmistas ette võimu üleandmist pojale ja võimupartei võitis mängeldes 80–90 protsenti kohtadest valimistel.

### **Jõu prevaleerimine hoogustus**

Veel enne Vahemere Maade Liidu sündi oli Itaalia ja Kreeka valitsuste eestvedamisel 3. detsembril 2003 loodud Euroopa Liidu ja Vahemere Maade Parlamentaarne Assamblee, kuhu kuulus 120 parlamendiliiget Euroopa Liidust, neist 45 europarlamentist ja 120 „rahvaesindajat” Vahemere lõuna- ja idakaldalt. Ettevõtmise Euroopa Liidu poolne koordineerija oli ja on Kreeka parlament. Arusaadavalt moodustati seegi institutsioon selleks, et mõjutada nüüdisaegse poliitilise kultuuri ja demokraatia kujunemist Vahemere vastaskallastel. Partnereid ja kuulajaid nagu jagus, ent kui hakkasid toimuma valimised juba revolutsioonid üle elanud või neid veel vältivates araabia riikides, osutusid peaaegu kõikjal võitjaks muslimivennad või teised islamiäärmuslased, kelle võimuletulek oli midagi säärast, mis lääneriikide pealinnade arvates poleks pidanud üldse kõne alla tulema, ent ometi tuli. Eriti valusalt andis säärane lähenemine tunda Egiptuses, mille parlamendivalimistelt oodati kuni viimase hetkeni ilmalike parteide edu, ent peale jäid tasa ja targu toimetanud islamiparteid.



Viimaste mõju kasvu soosis vajalike reformide tegemisega venitamine ja seda tänu suure maailmapoliitika järsule kohaletulekule muslimi riikidesse eelmisel aastakümnen. Eelnevalt oli see maailmapoliitika asunud Euroopas ja Kagu-Aasias. 1990. aastaid tähistas aga külma sõja lõpetamine Euroopas ja sellele järgnenud Euroopa Liidu ja NATO liikumine itta (loe: Euroopa ühinemisprotsess), mille käigus sõditi üksnes peaprotsessist kõrvale jäänud Jugoslaavias (1991, 1992–1995, 1998–1999). Ka Lähis-Idas liiguti rahu teel Oslo 1993. aasta kokkulepete alusel, kuni 2000–2001 tuli kursimuutus Iisraeli ladvikus. Seejärel toimus Al-Qaeda kurikuulus 11. septembri rünnak New Yorgi kaksiktornidele, protestimaks USA toetuse vastu Iisraeli okupatsioonipoliitikale ja tegutsemisele Lähis-Idas. USA vastas sellele sissetungiga Afganistani, mille toonane valitsus oli oma kaitse alla võtnud 11. septembri organiseerija ja rünnakukäsu andja. Kiirelt sündinud sõjalist koalitsiooni saatis suhteline edu – Afganistanis seati veel 2001. aastal võimule uus valitsus, kuid kuriteo peamees tabati ja tapeti alles 2011. aastal. Kuigi liitlaste sõjategevus Afganistanis pole päevakski lakanud, lähtutakse nüüd sellest, et sealne valitsus ja tema jõustruktuurid saavutavad aastaks 2014 säärase tugevuse, mis lubab sealt võõrväed välja tuua.

Loomulikult mõjutas ameeriklaste-eurooplaste sissetung Afganistani sügavalt kõiki muslimiriike, sest läbi aegade on Afganistani rahvast tuntud kui rahvast, kes saab jagu kõikidest okupantidest. Toimuva ajend ja põhjus olid mõistetavad, ent USA president oli oma liitlaste ja ka Venemaa presidendi Vladimir Putini toel vallandanud üleüldise sõja terrorismi vastu, mis automaatselt suurendas jõu- ja julgeolekustruktuuride mõjuvõimu kõigis selle protsessiga kaasa läinud riikides. Jõu prevaleerimine sai uut hoogu 2003. aastal, kui USA ja Suurbritannia eestvedamisel algas ebaselgetele ja – nagu hiljem selgus – ebaõigetele tõenditele tuginedes uus sõda Iraagi diktaatori Saddam Husseini kukutamiseks.

### **Tegelikkus osutus teiseks**

Üheaegne sõdimine Afganistanis ja Iraagis otsekui toestasid president George W. Bushi meeskonna kinnitusi, et Ühendriigid on võimelised pidama kahte ja isegi kolme sõda korraga. Arvata võib, et silmas peeti lühiajalisi sõdu, kuid tegelikkus osutus teiseks, ning on ilmne, et tegu oli vastaspoole alahindamisega. Algsete kavade vaimus töötas president Bush veel Bagdadi pommitamise päevil 9. mail 2003 kogu piirkonna „ulatuslikku demokratiseerimist” ja peatset „USA ja Lähis-Ida vabakaubanduspiirkonna sündi”. Aasta hiljem, juunis 2004 Georgias (USA) toimunud G8 kohtumiseks oli Bush kohale kutsunud mitmed araabia liidrid ja koostanud tööpaberi „G8 – Greater Middle East Partnership” („G8 – suurema Lähis-Ida partnerlus”), milles seati ühispartnerluse eesmärgiks „oma sügavuselt samasugune majanduse ümberkorraldamine, nagu seda tegid endised kommunistlikud Ida- ja Kesk-Euroopa riigid”. Teisisõnu, USA praegune kõrvutatav lähenemine, 1989–1991 ja 2010–2012, oli juba toona ideena kirjas. Järgmiseks sammuks sai detsembris 2004 Rabatis (Maroko) peetud tulevikuforum, kus G8 riikide kõrval olid kohal 30 araabia riigi esindajad. Sealjuures seati teistele eeskujuks just arenguid Marokos, riigis, kellele USA oli andnud 3. juunil 2004 „mitte-NATO liitlase staatuse” ehk privilegeeritud seisundi USA välispoliitikas (kõnealuses piirkonnas on see staatuse veel Bahreinil, Egiptusel, Iisraelil, Jordaaniale, Kuveidil ja Pakistanil). Terminid puhul lisagem, et „suurega”

ühel ajal tuli käibele mõiste „laiem” (*Wider Middle East*) ja aastal 2006 riigisekretär Condoleezza Rice'i suu kaudu ka mõiste „uus” (*New Middle East*). Paraku tõi viimase mõiste käibele võtt kaasa mitmesuguste kaartide leviku, kus praeguste Lähis-Ida riikide piirid olid muutunud ja uusi riike oli koguni juurde tekkinud.

Seega saab öelda, et Iraagis jõuga režiimivahetusele läinud USA valitsus arvestas suuremate ümberkorraldustega kogu Maroko ja Pakistani vahele jäävas piirkonnas. USA-l olid aastakümnetega välja kujunenud usaldatavad partnerlussuhted enamiku araabia režiimidega, ent kui majandusjutud probleeme ei tekitanud, tegid seda nimetatud kaardid, mis tuletasid valusalt meelde lääneriikidele algul ilmselt vähetähtsana tundunud, ent muslimitele üliolulise nihke jõudude paigutuses kogu muslimimaailmas – naftarikkas Iraagis läks võim sunniitidelt üle šiitidele. Selle mõju pole suutnud korvata majandusabi, kahed valimised ega võõrvägede lahkumine 2011. aastal, sõdimine ja enesetapurünnakud jätkuvad. Teatud mõttes ka hoiatusena Süürias toimuvale, kus Bashar al-Assadi ja tema toetajate allajäämine tähendab šiitide võimu asendamist sunniitide omaga ehk tagajärgede mõttes teist Iraaki.

Kujundlikult öeldes tõi USA maailmapoliitika Põhja-Aafrikasse ja Lähis-Ida kohale idast, aga nagu üksnes selle idaserva (Iraak), kuid tulevikukavadega kogu piirkonna jaoks. USA-d ootasid siin ees oma kavadega kunagised koloniaalriigid Inglismaa ja Prantsusmaa, kes pärast valusaid sõjalisi lüüasaamisi rahvuslastelt 1956. aastal Egiptuses ja 1962. aastal Alžeerias olid vajanud aega, et kõnealusesse piirkonda tegijana tagasi pöörduda. Sedapuhku Euroopa Liidu lipu all ja nimel.

## **Revolutsioonide peapõhjus**

Nagu öeldud, aktiveerus Euroopa Liit Vahemere lõuna- ja idakalda suunas 1995. aastal. Järgnenud 15 aastast on raske esile tõsta valitsust, kes oleks ellu viinud silmapaistvaid majandusreforme, poliitilistest rääkimata. Ehkki Vahemere-äärsed riigid käisid pidevalt Brüsselis raporteerimas, kuidas Euroopa Liidu assotsiatsiooni lepingutega (neid hakati sõlmima 1996. aastal) ja naabruspoliitika raames endale võetud kohustusi täidetakse. Erandiks tuleb pidada (juba mainitud USA soosikut) Marokot, kellele Euroopa Komisjon andis 13. oktoobril 2008 (ainsa riigina) „edasijõudnu staatuse” ja kellega Euroopa Liidu troika pidas teise Euroopa Liidu ja Maroko tippkohtumise 6.–7. märtsil 2011 ehk ajal, kui kogu Põhja-Aafrika kihis revolutsioonidest (tippkohtumine toimus Hispaanias). Mõistagi ei käi öeldu Pärsia lahe äärsete nafta- ja gaasiriikide kohta, kus on suudetud oma rahva ja kõrvalt tulnud tööjõu elujärke parandada. Ka Bahreinis, Omaanis, Kataris, Kuveidis jm jagub rahulolematuse puhanguid, sest ühed tunnevad end teistega võrreldes tõrjutuna, piiratud õigustega isikutena, mida tegelik elu (näiteks parlamenti jt esinduskogudesse pääsemise võimatus) kinnitab. Revolutsiooniteooria järgi on säärase seltskonna plahvatuspotentsiaal väga suur, mida ilmekalt näitavad rakendatud abinõud (Bahreini okupeerimine, töökohad kõigile koolilõpetajatele Omaanis jmt).

Reformide puudumine või nende tagasihoidlikkus seletub seisundiga, kuhu kogu kõnealune piirkond 2003. aastal paisati: verine võitlus välisjõudude kehtestatud

uue võimumaastiku vastu Iraagis, millest vallandus üldine võimuhoidmine mujal ning sellega seotud sisuliste valimiste kartus. Viimane ilmnas eriti 26. jaanuaril 2006 toimunud Palestiina parlamendivalimistel, kus artikli autor viibis Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee vaatlejana, et siin veel kord kinnitada (tegime seda ka oma ametlikus rapordis): valimised vastasid vajalikele põhinõuetele, ainult et võitjaks osutus Hamas ja mitte Fath. Viimane võitis 1996. aasta valimised, ent kuna viis aastat hiljem Israeli poliitika muutus, hakati võimu ja välisriikide toetusraha juurde pääsenud tegelaste volitusi aasta-aastalt pikendama, kuni nende korruptiivsus tegigi uute valimiste tulemuse.

Lääneriikide valitsuste kokkumängu tulemusena otsustati aprillis 2006 (taas) terroriorganisatsiooniks arvatud Hamasi võimu juurde mitte lasta ehk leidis kinnitust see, mida USA Lähis-Ida eksperdid olid oma valitsusele soovitanud 2005. aastal: tuleb jätkata panustamist olemasolevatele režiimidele, sest valimiste teel võimule pääsevad jõud võivad mitte jagada USA välispoliitilisi pürgimusi piirkonnas. Nii ka tegutseti ja et asi oleks kindlam, anti võimulolijatele piiramatult relvi. Ostjaid jagus, sest sõjaliste konfliktide venimine külvab alati ebastabiilsust, tekitades naabruses kartust midagi muuta ja viies nii võimu stagneerumisele. Võib väita, et piirkonda toodud sõjad ja lääne suurriikide valitsuste soovitud araabia liidrite klammerdumine võimu külge saidki peapõhjuseks revolutsioonidele, mis kord alanult pöördusid kõigi pikaajaliste võimurite vastu, kelle endi poliitiline orientatsioon mängis seejuures kolmandajärgulist rolli.

### Islamistide uued võimalused

USA ja Euroopa suurriikide relvatarned araabia režiimidele, kaasa arvatud neile, kes alles äsja olid olnud nn paariariigid ehk režiimid, kellele relvi ei müüdnud, kasvasid hüppeliselt. Kättesaadava statistika põhjal läks USA 2003. aastal registreeritud 4150 relvasaadetisest 85 israelile ja 404 araabia riikidele. Äsja (New York Times, 26. august 2012) kinnitati, et USA relvamüük, mis moodustab kolm neljandikku maailma omast (85,3 miljardit dollarit), kasvas 2010. aastal 21,4 miljardi dollari võrra tänu tehingutele Saudi Araabia, Omaani ja Pärsia lahe riikidega. Arusaadavalt võiks seda raha teisiti kulutada, ent monarhiad, keda otseselt ohustab jõuga tehtud muutus piirkonna poliitmaastikul, näevad oma võimu tagamist ainult relvastumises. Täpselt samamoodi käitus ka Gaddafi, kes Saddam Husseiniga saatust arvestades ostis end aastail 2004–2007 sõna otseses mõttes välja USA „mustast nimekirjast” ja valiti isegi aastateks 2008–2009 ÜRO Julgeolekunõukogu mittealaliseks liikmeks. USA ise küll Gaddafi režiimile relvi ei müüdnud, seda tegi Itaalia – oli 277 miljonit naela maksnud tehingutega Euroopa Liidu esimüüja 2005–2009 (The Guardian, 1. märts 2011) – ja seejärel läks liidrikoht Prantsusmaale.

Olles Põhja-Aafrika ja Lähis-Ida relvadega üle kuhjanud ja sellega veelgi suurendanud sõjaväelaste kaalu kohalikus poliitikas, kurdavad juba viidatud USA eksperdid nüüd, et nad ise pöörasid vahepeal liialt vähe tähelepanu araabia sõjaväelastele, kelle kujunemine isiksusteks on kahel viimasel kümnendil toimunud pigem avatud maailma kui kindlapiiriliste doktriinide tingimustes. See on olnud ka muslimiriikide majandusliku ja poliitilise esilekerkimise aeg, mida lihtsalt ei tahetud märgata, sest millegi muuga on raske selgitada, miks vastasleeri

äralangemise tõttu maailma liidriks tõusnud USA kõrval ülienesekindlalt käitunud Iisrael avastas end sel aastal sootuks teistsuguses poliitümbruses, kui seda julgeti eeldada. Aga ka USA üleolek kõigist on nüüd pigem minevik, maailm on selgelt multipolaarne. See ohvitseride unustamine, millele USA jt eksperdid vihjavad, kajastab tegelikult nende häiritust muust – araabia võimukandjad andsid siiski endale aru vajadusest võimu kandebaasi laiendada ning jätkates USA ja Euroopa Liidu soovidele vastu tulles mängu valimistega ehk nende kontrollimist, avati nende käigus piisavad võimalused islamiga seotud liikumistele ja organisatsioonidele. Eeskätt muslimivendadele, kelle valimisvõitude puhul avastati, et nad on ka varem võimu juurde pääsenud ulatuses, mida autoritaarsed režiimid said endale lubada. Parim näide on Egiptus, mille praegune president Mohamed Mursi valiti muslimivennana, ent ametlikult sõltumatuna parlamenti 2000. aastal. Toona pääses 454-liikmelisse parlamenti 17 muslimivenda, viis aastat hiljem 88. See arv ei ohustanud kuidagi Mubarak'i positsioone, ent oli samal ajal tegelikkuse ebatäpne peegeldus, sest novembris 2011 – jaanuaris 2012 toimunud valimistel võitsid muslimivennad 234 kohta ja teine islamiparteide blokk (salafiidid) sai veel 123 kohta (508-st). Mursi ise võitis 16.–17. juunil toimunud presidendivalimistel armee kandidaati Ahmed Shafiqi. Esialgu püsis riigis kaksikvõim, sest Mubarak'i moodustatud Kõrgem Sõjaväenõukogu (kes järgmisel päeval oma looja kukutas) blokeeris 14. juunil 2012 parlamendi tegevuse, kuid 30. juunil ametisse vannutatud Mursil õnnestus kindralite vigu kasutades 9. juulil parlament taaskäivitada ja sõjaväenõukogu samm-sammult (8.–14. augustil) endale allutada ehk kogu võimutäius muslimivendade kätte saada.

## Revolutsioonide hõngu jätkub

Muslimivendadega on tihedalt seotud aastast 1989 Sudaani valitsev kindral Omar al-Bashir – mõjur, mis kindlasti soosis läänemaailma toetust Lõuna-Sudaani iseseisvumisele (9. juuli 2011). Muslimivendade nii-öelda kohalik haru on 1987. aastal loodud Hamas, mis aastast 2007 kontrollib Gaza sektorit. Muslimivend Tariq al-Hashemi oli 2005–2011 üks Iraagi asepresidentidest. Nagu Egiptuses, olid muslimivennad enne üldist revolutsioonipuhangut pääsenud ka Jordaania (17 kohta 120-st), Bahreini (8 kohta 40-st) ja Kuveidi (6 kohta 50-st) parlamenti. Tuneesia esimesed vabad valimised novembris 2011 võitis kindlalt Zine Ben Ali režiimi ajal keelatud Ennahada partei – 89 kohta 217-st. Kuna tegu oli muslimivendade esimese võiduga, siis väärib teadmist, et just Hamadi Jebali juhitud Tuneesia valitsus kutsus 24. veebruaril 2012 kokku nn Süüria sõprade klubi, mis lääneriikide kaasalöömisel hakkas organiseerima toetust Süüria opositsioonile. Klubi tegevus viidi kiirelt üle Türgisse, ent muslimivendade oma liin sündmuste mõjutamiseks teistes riikides jätkub. Assadi režiimi vastu võitlevad Süüria muslimivennad ei läinud koos muu opositsiooniga Türgi, vaid avasid oma keskuse Kairos, mis halvas Süüria Rahvusnõukogu ühtse tegutsemise. Toimetades rõhutatult lahus nii lääneriikidest kui ka Türgist (mille peaminister, omal ajal keelatud islamistliku partei juht Recep Tayyip Erdoğan püüdis pärast kodusõja lõppu Liibüas haarata endale peavahendaja rolli lääneriikide ja araabia režiimide suhetes), üritab president Mursi avalikult mõjutada Süüria kodusõja kulgu nii, et tuua võimule sealsed muslimivennad (kes seda üritasid juba 1982. aastal).

Naabruses tehtav mõjutas Jordaania muslimivendi uuele aktsioonile: 5. oktoobrile kavandati suur väljaastumine poliitiliste reformide nõudmiseks, mille ennetamiseks saatis kuningas Abdullah parlamendi laiali ja kuulutas välja uued valimised. Muslimivennad vaidlustasid kuninga otsuse ja kuulutasid välja ka uute valimiste boikoti!? Teisisõnu, detsembris 2010 alanud sündmused jätkuvad järgmisel aastal, kui lisaks Jordaaniale toimuvad enneaegsed valimised Kuveidis ja esimesed nii-öelda päris valimised Liibüas. 15. oktoobril saadeti laiali ka Iisraeli parlament ja uued valimised toimuvad 22. jaanuril 2013.

Jeemenis lõpeb kokkulepitud rahuperiood veebruaris 2014 ja peavad toimuma loodetavat stabiilsust pakkuvad valimised. Seega jätkub Põhja-Aafrikas ja Lähis-Idas revolutsioonide hõngu lähemateks aastateks kohe kindlasti ja seda lääneriikidele musta hobuse, milleks on võimule tõusnud muslimivennad, ja teiste islamiparteide tegutsemise tingimustes. Seis, mille tekkes etendas oma osa lääneriikide pealinnades aastatel 2003–2005 langetatud otsus pidurdada demokraatia vaba arenemist selles piirkonnas, mis tõi lisaks mujal puhkenud võla- ja majanduskriisile sotsiaal-poliitilise plahvatuse ja poliitiliselt raskesti kontrollitava seisu energiallikate poolest kogu maailmale olulises piirkonnas.

### Kasutatud kirjandus

**Alatalu, T. (2011).** Araabia kevadest sügisse: revolutsioonid ja võimul püsimise kunst. – Eesti Päevaleht, 28. okt.

**Brinton, C. (1965).** The Anatomy of Revolution. New York: Vintage Books.

**Brzezinski, Z. (1997).** Suur malelaud. Ameerika ülemvõim ja geostrateegilised kohustused. Tallinn: Varrak.

**Fuller, G. E. (2004).** Islamists in the Arab World: The Dance around Democracy. Carnegie Paper, no 49, August  
2004. – [www.carnegieendowment.org/files/cp49\\_fuller\\_final.pdf](http://www.carnegieendowment.org/files/cp49_fuller_final.pdf)

**Gause, F. Gregory III (2005).** Can Democracy Stop Terrorism? – Foreign Affairs, vol 84, no 5, pp 62–76.

**Gause, F. Gregory III (2011).** Why Middle East Studies Missed the Arab Spring. The Myth of Authoritarian Stability. – Foreign Affairs, July/August, pp 81–90.

**Goldstone, J. (2011).** Understanding the Revolutions of 2011. – Foreign Affairs, May/June, pp 8–16.

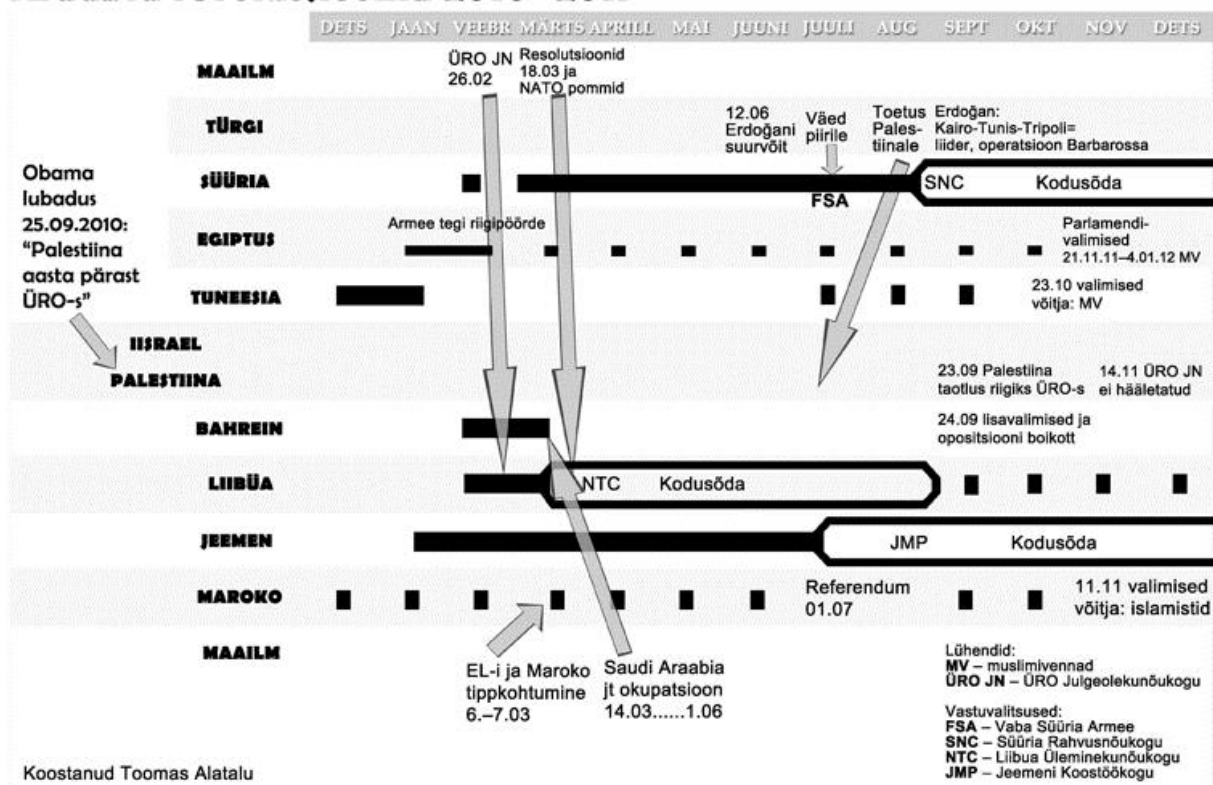
**Migdalovitz, C. (2011).** U. S.-Moroccan Relations. How special? October 2011. IFRI. –<http://www.ifri.org/downloads/noteocpcarolmigdalovitz.pdf>

**Norton, A. R. (2012).** Arab Revolts Upend Old Assumptions. – Current History, vol 111, no 741, pp 14–18.

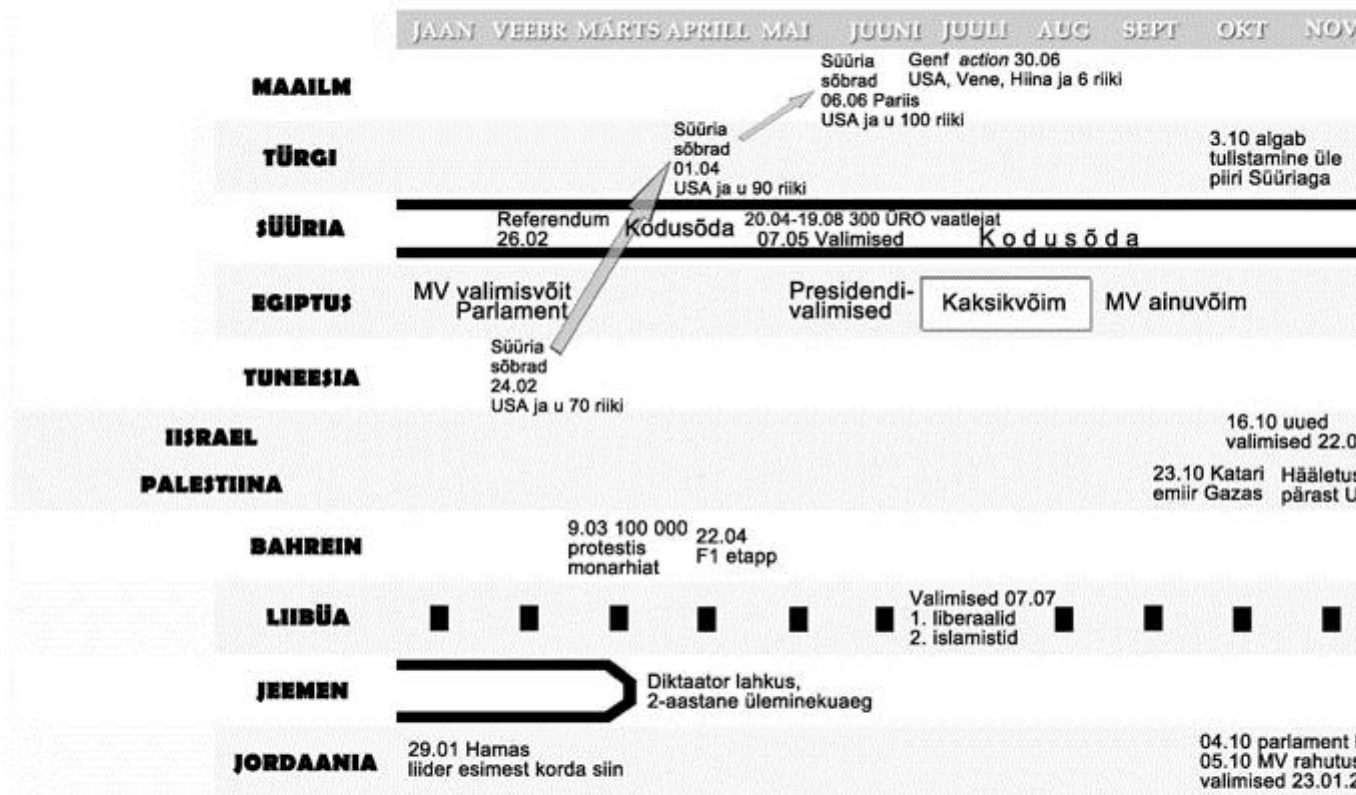
Six Ways of Looking at the Arab World (2011). – Europe's World, no 19, pp 102–131.

UN Register of Conventional Arms (2004). Arms Control Association. – [http://www.armscontrol.org/act/2004\\_11/Register](http://www.armscontrol.org/act/2004_11/Register)

## Araabia revolutsioonid 2010–2011



# Araabia revolutsioonid 2012



Koostanud Toomas Alatalu

## Mitmikkodakondsuse võimalused ja riskid

Leif Kalev, Tallinna Ülikooli riigiteooria professor

Ruth Annus, Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktorant

**Mitmik- ja topeltkodakondsus on päevakohane teema, sest ränne nii Eestist kui ka Eestisse on paratamatu ning soosib mitmikkodakondsuse laienemist.**

Mitmikkodakondsuse seadustamise üle on Eestis palju mõtteid vahetatud ning lausa valitsuse tasandil. Enne kaalukate otsuste tegemist on mõistlik hoolega vaagida uue korralduse riske ja võimalusi. Artiklis käsitleme mitmikkodakondsuse teemat kahe peamise tähelepanukeskme kaudu:

- kodakondsuse alusloogika modernses riigis ja väitlus mitmikkodakondsuse üle;
- Eesti valikute parameetrid.

Arutelu lähtepunkt on modernse riigi kodakondsuse käsitus – kodakondsuse sihistatus, kesksed tunnused ja roll tänapäevase rahvusriigi toimimisel. Esitame levinumad mitmikkodakondsuse poolt- ja vastuargumendid ning hindame neid.

### Kodakondsuse alusloogika

Kodakondsus väljendab inimese subjektsust ühiskonnas. Selle kaudu määratakse õiguste ja kohustuste ulatus, samuti seos kindla riigiga. Ühelt poolt on kodakondsus ühtlustav ja liitev, luues aluse ühtekuuluvustundele ja võrdsusele seaduse ees. Samal ajal on see ka eksklusiivne ja eristav nähtus, mis annab kodanikele eriõigusi ning eristab neid teistest, kellele ühel või teisel põhjusel kodakondsust ei anta.

Poliitika ja valitsemise mõistmiseks on inimese poliitiline subjektsus olulisi lähtekohti. Suurema osa ajaloost on inimesed olnud lihtsalt riigi alamad, kelle käekäik ja õigused sõltusid valitseja heatahtlikkusest. Tänapäeval on inimene kodanikuna ühtaegu nii kõrgeima riigivõimu kandja kui ka laialdase vabadusruumiga iseseisev toimija. „Suveräänsuse kandumine kuninga isikult kodanike poliitilisele kehamile on ... põhjapanev pöördepunkt läänelike demokraatiate ajaloos.” (Turner 1990, 211.)

Kodakondsuse modernse ideaaltüübi võib kokku võtta seitsme põhitunnusega (Brubaker 1989; Schmitter 2001):

- ühtsus: kõigil on täielikud (ja sarnased) õigused ja kohustused;
- väärtustatus: kodanikud peavad olema valmis tegema titulaarriigi kogukonna nimel ohverdusi;



- rahvuslikkus: liikmesus peab põhinema kogukonnal, mis on nii poliitiline kui ka kultuuriline;
- demokraatlikkus: kõigil kodanikel peab olema ligipääs avaliku võimu teostamisele ning kõigil elanikel peab olema ligipääs kodakondsusele, nii et kaugemas vaates elukoht ja kodakondsus kattuksid;
- ainulaadsus (ja jagamatus): iga kodanik kuulub ainult ühte poliitilisse kogukonda;
- tagajärjekus: kodakondsus peab sisaldama olulisi sotsiaalseid ja poliitilisi eesõigusi, mis eristaksid kodanikke mittekodanikest (kodakondsusest peab olema mingit kasu);
- isikustatus: kodakondsust saavad omada ainult inimesed (füüsilised isikud) üksikisikutena, sellele lisanduvad vanemaõiguste, eestkoste ja hoolduse küsimused.

Moodne kodakondsus on vastastikuse pühendumuse ja lojaalsuse suhe, mis kujundab selge ratsionaalse tegutsemise ruumi ja arendab nii kodanike vabadusruumi, lepinguõiguse kui ka riigi infrastruktuurilise võimu ja demokraatia uuele tasemele. Just selle institutsiooni kaudu saab riigivõimu ja inimese vahel kujundada usaldusliku seose. Kuigi paljud avaliku elu korralduse teemad on maailmas ja eriti Euroopa Liidus viimastel aastakümnetel muutunud, hoiavad riigid väga hoolega riigivõimu ja kodanike erisuhet. Kodakondsuse modernne ideaaltüüp on jätkuvalt kodakondsuse arendamise loogiliseks aluseks. See, et üleilmastumine pole suutnud kodakondsuse seda ideaaltüüpi asendada, näitab modernselt mõistetud kodakondsuse vajalikkust tänapäeva riigi toimimise jaoks. See näitab, et riigivõimu ja inimese selget seost ei ole mõistlik alahinnata.

## Väitlus mitmikkodakondsuse üle

Kodakondsusega seonduvad muutused peegeldavad tegeliku elu arenguid nagu rändesurve, hargmaiste kogukondade üha laienev roll rahvaste elus. Hargmaisuse ja hargmaiste kogukondadega seonduvaid kuuluvusi ja liikmesusi kujundavad protsessid erinevad tugevasti tavapärastest rändeprotsessidest, millel kujutleti olevat algus ja lõpp ning mis ei kujundanud püsivaid riikide ja rahvuste üleseid, hargmaiseid kogukondi (Levitt 2004; Faist 2007). Hargmaistes kogukondades kodunenud inimestele on üha enam omane ühel ajal mitme kogukonna liikmeks muutumine ja pikaajaline selles rollis tegutsemine.

Inimeste liikumine väljakujunenud rahvusriikide vahel tähendab paratamatut mitmete seoste ja identiteetidega inimeste rühma kasvu ning soosib mitmikkodakondsuse laienemist. Mitmikkodakondsus ehk mitme kodakondsuse omamine ühel ajal on vastuolus klassikalise käsitlusega riigivõimu ja kodaniku tihedast ning jagamatust vastastikusest seotusest.

Mitmikkodakondsuse kohta saab tuua nii poolt- kui ka vastuväiteid (Hansen, Weil 2002; Aleinikoff, Klusmeyer 2000, 2001, 2002; Martin, Hailbronner 2003; Jones-

Correa 2003; Kalev 2006). Kokkuvõtlikult on mitmik kodakondsust toetavad väited ja vastuväited esitatud tabelis 1.

**Tabel 1. Mitmik kodakondsust toetavad väited ja vastuväited**

Mitmik kodakondsust toetavad väited	Vastuväited mitmik kodakondsusele
Mitmiklojaalsus on tänapäeval üha laiemalt levinud, mitmik kodakondsus on võimalus tunnustada tegelikke ja tugevalt tunnetatud sidemeid ja lojaalsusi.	Lojaalsus on jagamatu, kvaliteetselt saab toimida ühemõtteline inimese ja (rahvus)-riigi side.
Maaailmas on üha rohkem inimesi, kes elavad kahes või mitmes riigis ja löövad kaasa seelses elus. Nende aktiivsust tuleks soodustada.	Ühemõttelise riigi ja kodaniku sideme puudumine raskendab demokraatia ja kodanikuõiguste tagamist.
Avatud uste poliitika aitab kaasata, soodustab naturaliseerumist ja lõimumist. Rahvuskogukondade vahelised probleemid ja konfliktid on ületatavad koostöö ja kokkulepete abil.	Teatud osa kodanikest saab rohkem õigusi, kui on kaaskodanikel: mitmes kohas hääletamine, ühed maksud, kuid kahekordsed hüved jne. Lahkumisvõimalus, kui asjad elukohariigis halvenevad.
Mitmik kodakondsus edendab kosmopoliitseid, riikideüleseid väärtusi ja lojaalsusi. Mitmik kodakondsuse keelamine näitab riigi tõrjuvat suhtumist immigrantidesse, lubamine hõlbustab vaba liikumist riikide vahel ja edendab hargmaist majanduselu.	Mure, et sisserännanud ohustavad elukohamaa rahvuskultuuri; hääletamine on suunatud, eriti suure sisserännanute kogukonna puhul. Rohkem konflikte rahvuse alusel, mis mõjub riigi ühtsusele halvasti. Mitmik kodakondsus aeglustab ja vähendab sisserändajate lõimumist uuel elukohamaal: side päritolumaaga säilib, aeglustub tervikliku arusaama kujunemine kodaniku rollist uues kodus. Raskeneb kodakondsuse tähenduse ja väärtuse mõistmine.
Riigil tekib suurem mõjuvõim teistes riikides, kus elab arvukalt väljarännanud, kes on saanud mitmik kodakondsuse. Mitme lojaalsusega kodanikud on oma päritolumaal mõtteviisi ja sidemete edendajad uues elukohariigis.	Tekivad lojaalsuskonfliktid kõrgete ametikohtade täitmisel ja avalikus teenistuses, samuti

Mitmikkodakondsus on vältimatu, kui mõned riigid seda lubavad.	sõjaväekohustuses, eriti sundajateenistuse puhul.
Ka mitmikkodakondsuse puhul on üks nn efektiivne kodakondsus, mis võimaldab lahendada vastuolud sõjaväeteenistuses, diplomaatilises kaitstes ja õigusaktides.	Probleemid diplomaatilise kaitsega, samuti rahvusvahelise eraõigusega (pärimine, maksustamine jms). Vajadus esindada väliskodanike huve ja suunata jõupingutusi selle teostamisele, mis vähendab omamaiste kodanike kaitseks olevat tööaega.
Kodanike ebavõrdsete õiguste probleemi ei teki, kui õigustele vastavad proportsionaalsed kohustused.	Mitmikkodakondsus suurendab riigi julgeolekuriske nii otse kui ka väliskodanike liiga suure mõju tekkimisega parlamendivalimistel jt poliitika, ühiskonna ning majanduse valdkondades.
Pole tõestatud, et mitmikkodanikud osaleksid ühe kodakondsusega isikutega võrreldes aktiivsemalt riigi julgeolekut ohustavates tegevustes.	

ALLIKAS: Autorid.

Tänapäeval pole mitmikkodakondsus enam haruldane. Joachim Blatteri ja tema kolleegide uuringud selle sajandi algul osutavad, et 189-st vaadeldud riigist 87 suhtuvad mitmikkodakondsusesse positiivselt ja 77 on vastu, 25 riigi positsioon sisaldab mitmeid kompromisse (Blatter *et al* 2009).

Veidi üle poole Euroopa Liidu liikmesriikidest lubab mitmikkodakondsust. Valdavalt lubatakse seda väga piiratud juhtudel, näiteks kui see kandub üle eri kodakondsusega vanematelt, eeskätt *ius soli* ja *ius sanguinis*'e põhimõtete segamise korral (Bauböck *et al* 2007). Kolmandik liikmesriike (kümme 27-st) ei luba mitte mingis vormis mitmikkodakondsust, seades naturaliseerumise tingimuseks varasema(te)st kodakondsus(t)est loobumise. Sellise tingimuse on seadnud Austria, Taani, Eesti, Saksamaa, Läti, Leedu, Luksemburg, Sloveenia ja Hispaania (Sinivee 2012).

1963. aastal võeti vastu Euroopa Nõukogu konventsioon mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamise ja mitmikkodakondsuse korral sõjaväekohustuse kohta, mida täiendati 1977. ja 1993. aastal. Praegu on selle ratifitseerinud 13 riiki – 12 Euroopa Liidu liikmesriiki ja Norra.

1997. aastal sõlmiti mitmikkodakondsuse suhtes soodsamalt meelestatud konventsioon, mille eesmärk on vältida kodakondsuse puudumist, olles mitmikkodakondsuse suhtes vajaduse korral paindlikum. Euroopa kodakondsuse

konventsiooni on ratifitseerinud 20 riiki, sealhulgas 13 Euroopa Liidu liikmesriiki ja Norra. Mõlemad konventsioonid on ratifitseerinud viis Euroopa Liidu liikmesriiki (Austria, Taani, Saksa, Holland, Rootsi) ja Norra.

2012. aastal korraldas Euroopa rändevõrgustik Eesti algatusel *ad hoc* küsitluse: kas ja kui, siis millistel tingimustel on lubatud oma riigi kodakondsusele lisaks omada teise riigi kodakondsust. Küsitlusele vastas 28 riiki. Ilmnes, et küsitlusele vastanutest on mitmikkodakondsuse seadustanud 14 Euroopa Liidu liikmesriiki: Belgia, Bulgaaria, Küpros, Soome, Prantsusmaa, Kreeka, Ungari, Luksemburg, Portugal, Rumeenia, Rootsi, Itaalia, Holland ja Ühendkuningriik.

Belgia, Rumeenia, Bulgaaria, Küpros, Soome, Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Luksemburg, Portugal, Rootsi ja Ühendkuningriik lubavad oma kodanikel omada ühel ajal ka muu riigi kodakondsust ega nõua välismaalastelt oma varasemast kodakondsusest loobumist, et saada kodakondsust naturalisatsiooni korras. Kreeka ja Holland lubavad välismaalastel oma varasema kodakondsuse säilitada üksnes tingimusel, et see on välismaalase päritoluriigi seadustega kooskõlas. Erandlikel asjaoludel on küsitluse kohaselt mitmikkodakondsus lubatud veel kümnes Euroopa Liidu liikmesriigis – Taanis, Maltal, Austrias, Hispaanias, Tšehhis, Lätis, Leedus, Sloveenias, Slovakkias, Saksamaal – ja Norras.

2008. aastal korraldas Euroopa rändevõrgustik Eesti algatusel *ad hoc* küsitluse, mida teevad riigid mitme kodakondsuse vältimiseks. Küsitlusele vastas 14 riiki. Näiteks Tšehhi, Saksamaa, Hispaania, Holland, Austria, Poola ja Sloveenia väitsid, et nende kodakondsuspoliitika on suunatud mitmikkodakondsuse vältimisele, Iirimaa, Malta, Portugal, Soome, Rootsi ja Ühendkuningriik ei tee takistusi mitme kodakondsuse samaaegsele omamisele.

Seega ei ole Euroopa riikides mitmikkodakondsuse lubamise või keelustamise suhtes ühtseid seisukohti, lähtekohad ja kehtestatud nõuded on erinevad, varieerudes mitmikkodakondsuse täielikust lubamisest kõigile isikute rühmadele kuni mitmikkodakondsuse täieliku keelamiseni.

### **Mitmikkodakondsus Eestis**

Järgnevalt analüüsime Eesti kodanikele samal ajal muu riigi kodakondsuse lubamisega seonduvat õiguslikku raamistikku. Eesti ei ole kodakondsuse küsimusi reguleerivate rahvusvaheliste lepingutega liitunud, seetõttu ei ole siduvaid rahvusvahelisi norme, mis piiraksid Eesti seadusandja otsuseid mitmekordse kodakondsuse vältimisega seonduvate reeglite kehtestamisel.

Põhiseaduse paragrahvi 8 lõike 3 kohaselt ei või kelleltki võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust. Nimetatud normist tuleneb Eesti kodanikule subjektiivne õigus Eesti kodakondsuse säilitamisele. Juba aastal 2000 oli Riigikohus seisukohal, et Eesti õiguskorras ei ole õigusi, mida ei saaks piirata. Ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguse piiramiseks peab olema mingi väga oluline põhjus, mis peab sisalduma põhiseaduses eneses, näiteks põhiseaduse preambulis sätestatud eesmärk, et Eesti riik on kaitseks sisemisele ja välisele rahule (Riigikohtu halduskolleegiumi 18.05.2000 otsus nr 3-3-1-11-00).

Põhiseaduse paragrahvi 8 lõikes 3 sätestatud sünniga omandatud Eesti kodakondsuse äravõtmise keeldu saab käsitleda Eesti kodakondsuspoliitika aluspõhimõttena, mille kohaselt ei võta Eesti riik ise oma kodanikelt kodakondsust, vaid kodakondsusest loobumine eeldab isiku tahteavaldust ja riigi nõusolekut. Eesti kodakondsuspoliitika teise aluspõhimõttena näeb põhiseaduse paragrahvi 13 lõike 1 teine lause ette, et Eesti riik kaitseb oma kodanikke ka välisriikides. Kuivõrd mitmikkodakondsus võib kaasa tuua lojaalsuskonflikte ja tekitada pingeid riikidevahelistes suhetes, näiteks kui isik soovib diplomaatilist kaitset ühelt riigilt teise riigi eest mõlema riigi kodanik olles, toovad nimetatud normid koostoimes ja mõjus pigem kaasa olukorra, kus mitmikkodakondsuse lubamine vähendaks Eesti riigi võimalusi täita põhiseadusest tulenevat kohustust kaitsta oma kodanikke ka välisriigis.

Olenemata sellest, kas käsitleda põhiseaduse paragrahvi 8 lõikes 3 sätestatud sünnijärgse kodakondsuse äravõtmise keeldu isiku põhiõigusena sünnijärgse Eesti kodakondsuse säilimisele või Eesti kodakondsuspoliitika aluspõhimõttena, ei tulene kummalgi juhul sellest Eesti kodanikule subjektiivset õigust omada samal ajal muu riigi kodakondsust. Põhiseadus ei näe ette Eesti kodanikele mitmikkodakondsuse lubamist ega välista seda. Seega ei ole Eesti kodanikele mitmikkodakondsuse lubamine mitte õigusliku, vaid poliitilise otsustuse küsimus, mis tuleb lahendada kodakondsuse seaduse tasandil.

## Seisukoha kujunemine

Pärast iseseisvuse taastamist tuli määratleda Eesti elanikkonna õiguslik seisund. Ülemnõukogu otsustas rakendada Eesti Vabariigi kodakondsuse seaduse 1940. aasta 16. juunil kehtinud redaktsioonis.

Nimetatud otsuse menetlemisel kerkis üles küsimus ka mitmikkodakondsuse võimaldamisest. Eelnõu menetlemisel tõdeti, et Nõukogude okupatsiooni ajal olid paljud inimesed väljaspool Eestit omandanud mitmekordse kodakondsuse ja osa neist ilmselt kaotanud sideme Eestiga. Ühtlasi loodi selge erinev õiguslik seisund mitmikkodakondsuse lubatavuse osas sünnijärgsetele ja naturaliseerunud Eesti kodanikele. Arutelu tulemusena nägi Ülemnõukogu otsuse kodakondsuse seaduse rakendamise kohta punkt 4 ette, et kodakondsuse seaduse paragrahvi 1 lõikes 2 Eesti kodanikule sätestatud samal ajal mitme kodakondsuse omamise keeldu kohaldatakse üksnes pärast otsuse jõustumist naturalisatsiooni teel Eesti kodakondsuse omandanud isikute suhtes. Nimetatud sätte kehtis 1. aprillini 1995, kui jõustus uus kodakondsuse seadus.

Selle seaduse eelnõu väljatöötamisel oli võetud selge suund edaspidi mitmikkodakondsust vältida. Oldi seisukohal, et inimestele, kellel oli kuni seaduse jõustumiseni mitmekordne kodakondsus, see ka jääb ning mitmekordset kodakondsust saab vältida ainult tulevikus. Eeltoodud arutelust hoolimata nägi 1. aprillil 1995 jõustunud kodakondsuse seaduse paragrahvi 1 lõige 2 üheselt ette, et Eesti kodanik ei tohi olla samal ajal muu riigi kodakondsuses. Erinevalt ülejäänud isikute kategooriatest nägi sama seaduse paragrahv 3 ette, et isik, kes Eesti kodakondsusele lisaks omandab sünniga ka mõne muu riigi kodakondsuse, peab 18-aastaseks saamisel kolme aasta jooksul loobuma kas Eesti või muu riigi

kodakondsusest. Seega on kodakondsuse seaduses sätestatud sõnaselge erisusteta mitmikkodakondsuse omamise keeld.

Kuigi ei 1938. aasta kodakondsuse seaduse taaskendamine otsuse eelnõu ega kodakondsuse seaduse eelnõu menetlemise käigus ei ole otseselt välja toodud, millistel kaalutlustel mitmikkodakondsust ebasoovitavaks peeti, vaid see on esitatud läbivalt eeldusena, on Eesti iseseisvuse taastamise kontekstis oluline Eestis sel ajal elanud endiste NSV Liidu kodanike õigusliku seisundi määratlemine ja Vene Föderatsiooni mõjuvõimu potentsiaalne ulatus Eestis. Mitmikkodakondsuse suhtes seisukoha kujundamisel oli kaalukaks põhjuseks luua olukord, kus Eesti kodanik ei saanud samal ajal olla Vene kodakondsuses, sest see oleks andnud Vene Föderatsioonile mõjuvõimu palju suuremale osale Eesti elanikest kui ainult Vene kodakondsuse valivatele isikutele.

Tänapäeval on inimestel sageli sidemeid mitmes riigis. Ainuüksi isikute vaba liikumine kui Euroopa Liidu üks aluspõhimõtteid toetab ja väärtustab seda. Eespool toodud põhjustel on põhjendatud analüüsida mitmikkodakondsuse seadustamist ka Eestis.

### **Võimalus kodanikke erinevalt kohelda**

Kuna põhiseadus Eesti kodanikele mitmikkodakondsuse lubamist või mittelubamist ei reguleeri, on Eestil võimalik teha mitmeid valikuid: kohelda erinevalt sünnijärgseid ja naturaliseerunud Eesti kodanikke ning teha valik riikidest, mille kodakondsust on Eesti kodanikul lubatud omada. Nimetatud valikuid saab seadusandja teha põhiseadusega seatud piirides.

Riigikohus on korduvalt analüüsinud kodakondsuse seaduse eri sätete põhiseaduslikkust ja jõudnud järgmistele seisukohtadele. Rahvusvaheline õigus jätab üldjuhul iga riigi otsustada kodakondsuse saamise täpsed tingimused. Naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamise tingimused määrab riigi kodakondsuspoliitika, mille kujundamine on Riigikogu pädevuses, arvestades põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja -vabadustega (Riigikohtu üldkogu 10. detsembri 2003 otsus 3-3-1-47-03). Kuigi naturalisatsiooni teel kodakondsuse saamine on privileeg, mitte õigus, on Riigikohus kodakondsuse andmise tingimuste põhiseaduspärasuse hindamisel jäänud seisukohale, et põhiseaduse paragrahvi 12 lõiget 1 tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on võrdsete ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud (Riigikohtu üldkogu 3. jaanuari 2006 otsus 3-3-1-101-06). Täiendavalt on Riigikohus asunud seisukohale, et ka ebavõrdsete võrdseks kohtlemiseks peab mõistlik põhjus olema (Riigikohtu halduskolleegiumi 20. oktoobri 2008 otsus 3-3-1-42-08). Eeltoodu valguses saab asuda seisukohale, et Eesti kodakondsuse omandamist puudutavates küsimustes peab isikute erinevaks kohtlemiseks olema mõistlik põhjus.

Põhiseaduse paragrahvi 8 lõike 1 kohaselt on igal lapsel, kelle vanematest üks on Eesti kodanik, õigus Eesti kodakondsusele sünnilt. Seega on sünniga Eesti kodakondsuse omandamine põhiõigus, samas kui naturalisatsiooni teel kodakondsuse saamine on privileeg. Tegemist ei ole võrdses olukorras olevate

isikute rühmadega, mistõttu on nende erinev kohtlemine õiguspärane, kui selleks on mõistlik põhjus.

Lähtudes kodakondsuse kui õigusliku seisundi olemusest, on asjakohane otsida mõistlikku põhjust erinevaks kohtlemiseks põhiseadusest, sest kui juba põhiõigusi saab piirata teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks, on seda enam see põhjendatud privileegide suhtes. Näiteks võivad asjakohaste kollektiivsete õigushüvedena olla käsitletavat põhiseaduse preambulist tulenevad avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitse vajadus ning eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilitamise kohustus. Kui ei ole mõistlikku põhjendust, miks mõjutavad sünnijärgsed ja naturaliseerunud Eesti kodanikud erinevalt vastavate põhiseaduslike väärtuste kaitse võimalusi, ei ole nende erinev kohtlemine õiguspärane.

Seega saab asuda seisukohale, et põhiseaduse kohaselt on võimalik mitmikkodakondsuse lubamise puhul kohelda erinevalt sünnijärgseid ja naturaliseerunud kodanikke, kui selleks on mõistlik põhjus. Teiseks võimaluseks on sätestada loetelu riikidest, mille kodakondsust on Eesti kodanikel lubatav täiendavalt omada.

## **Euroopa mitmikkodakondsus**

Eesti on Euroopa Liidu liikmesriik ja Euroopa Liidu kodanike õiguslik seisund on Eesti kodaniku õiguslikule seisundile kõige lähedasem, seetõttu on üks võimalik lähtekoht lubada mitmikkodakondsust Euroopa Liidu kodanikele ja nendega samas staatuses olevatele Euroopa Majandusühenduse ning Šveitsi Konföderatsiooni kodanikele. Euroopa Liidu kodanikel on Euroopa Liidu õigusest tulenev õigus Eestisse elama asuda, mida saab piirata üksnes avaliku korra, riigi julgeoleku ja rahva tervise kaitse kaalutlustel. Peamine erinevus Eesti kodanikest on see, et Euroopa Liidu kodanikel ei ole õigust valida Riigikogu ja olla sinna valitud.

Eesti kodanikele muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodakondsuse lubamise korral tuleb aga arvestada asjaoluga, et neist mitmed lubavad ka mitmikkodakondsust kolmandate riikidega. Seega tuleb täiendavalt otsustada, kas Euroopa Liidu kodanikul, kes omandab Eesti kodakondsuse, on õigus saada veel täiendavalt kolmanda riigi kodakondsust. Samuti tuleb ette näha regulatsioon juhuks, kui Euroopa Liidu kodanik, kes on ühtlasi Eesti kodanik ja kolmanda riigi kodanik, loobub Euroopa Liidu kodakondsusest ning tagajärjeks on Eesti kodakondsuse ja kolmanda riigi kodakondsuse omamine. Kui mitte lubada Eesti kodanikel omandada samal ajal kolmanda riigi kodakondsust ja samas lubada Euroopa Liidu kodanikul, kes on ühtlasi kolmanda riigi kodanik, saada Eesti kodakondsust, kerkib küsimus ka Eesti kodaniku ja muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku põhjendamatult ebavõrdsest kohtlemisest.

Luues Eesti kodanikele võimaluse saada samal ajal ka muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodakondsust, tuleb arvestada, kui suured Eesti kodanike kogukonnad asuvad väljaspool Euroopa Liitu, näiteks Ameerika Ühendriikides, Kanadas, Austraalias ja Venemaal. Piirates mitmikkodakondsuse lubatavuse üksnes Euroopa Liidu liikmesriikidega, kerkib küsimus Eesti kodanike ebavõrdsest kohtlemisest

nende elukohariigist sõltuvalt. Samuti tuleb arvestada, et eeltoodud kolmandad riigid ei ole olemuslikult samalaadsed riigi julgeoleku kaitse aspektist vaadatuna, mistõttu tekib vajadus eristada ka kolmandaid riike, olenemata sellest, et see seab ühes riigis elavad Eesti kodanikud halvemasse olukorda kui teises.

Kui kehtestada loetelu kolmandatest riikidest, mille kodakondsuse omamine lisaks Eesti kodakondsusele on lubatav, tuleb ette näha regulatsioon ka olukorraks, kus isik ei täida seadusega kehtestatavat keeldu olla samal ajal loetellu mittekuuluva riigi kodanik. Nimetatu tõstatab uuesti küsimuse, milline peaks olema riigi reaktsioon sellisele õigusvastasele käitumisele ja kas teise riigi kodakondsusest mitteloobumine mõistliku aja jooksul on käsitletav tahteavaldusena loobuda Eesti kodakondsusest.

### **Seadustamisega kaasnevad mõjud**

Andes Eesti kodanikele õiguse olla samal ajal ka muu riigi kodanikud, lubab Eesti Vabariik olukorda, kus mitme kodakondsusega isikud on õigustatult avatud kõigi kodakondsusjärgsete riikide poliitilistele ja sotsiaalsetele mõjutustele. Seetõttu on mitmikkodakondsuse seadustamise kaalumisel oluline märkida, et Vene Föderatsioon käsitleb jätkuvalt Eestit oma erihuvide piirkonnana ning tegutseb aktiivselt, et mõjutada Eesti suveräänseid otsuseid Eesti elanikkonna rühmadega manipuleerides.

Eestil puuduvad andmed isikute kohta, kellel on lisaks Eesti kodakondsusele ka muu riigi kodakondsus, kuid kaudselt on võimalik hinnata, milliseid isikute rühmi võiks mitmikkodakondsuse seadustamine puudutada. Rahvastikuregistris on 2012. aasta seisuga Eesti rahvastiku kohta järgmised andmed:

- isikuid, kelle üks vanem on ühest välisriigi kodakondsusest ja teine vanem teisest välisriigi kodakondsusest, on kokku 12 131; neist 3923 isikul endal on Eesti kodakondsus;
- isikuid, kelle üks vanem on Eesti ja teine vanem välisriigi kodakondsusega, on kokku 201 330; neist 193 043 isikul endal on Eesti kodakondsus;
- isikuid, kelle üks vanem on määratlemata kodakondsusega ja teine vanem välisriigi kodakondsusega, on kokku 27 034; neist 9029 isikul endal on Eesti kodakondsus.

Mitmikkodakondsuse seadustamine puudutab Eesti elanikest vähemalt 240 495 isikut. Kuigi välisriigis elavate Eesti kodanike ja eesti päritolu isikute hulga kindlaksmääramine on hinnanguline, on võimalik üldjoontes välja tuua Eesti diasporaa suurusjärgud riigiti. Hinnanguliselt on suurima väliseestlaste arvuga ehk üle 20 000 isikuga riigid Soome, Venemaa, Ameerika Ühendriigid ja Kanada. Neile järgnevad alla 15 000 isikuga Rootsi, Suurbritannia ja Austraalia, seejärel alla 5000 isikuga Saksamaa, Norra, Iirimaa, Belgia, Hispaania, Iisrael ja Prantsusmaa. Uusväljarändajate puhul on sihtriikideks peamiselt Euroopa Liidu liikmesriigid ning Ameerika Ühendriigid, Austraalia ja Norra.



Eeltoodule lisaks puudutab mitmikkodakondsuse seadustamise küsimus igal aastal täiendavalt ligikaudu 4000 välismaalast, kellele antakse Eesti elamisluba.

Mis tahes kujul mitmikkodakondsuse seadustamisega muutub olemuslikult Eesti kodakondsuspoliitika ja Eesti Vabariigil tekib kohustus hallata isiku identiteeti terviklikult. Nimetatu paneb politsei- ja piirivalveametile, kaitsepolitseiametile, välisministeeriumile ja kaitseministeeriumile praegusest suurema töökoormuse. Näiteks suureneb märkimisväärselt rahvusvahelise koostöö maht teiste liikmesriikidega, et saada ja kontrollida teavet isiku teiste kodakondsuste kohta. Samas ei taga riikidevaheline koostöö ikkagi täit teavet, kas Eesti kodanik on lisaks ka muu riigi kodanik. Täiendavalt vajavad lahendamist näiteks küsimused, mis seostuvad Eesti kodanike riigikaitsekohustuste täitmisega, eelkõige kohustusliku ajateenistusega, aga ka igas kodakondsusjärgses riigis seadusandliku kogu valimisõigusega, võimaliku lojaalsuskonfliktiga eri kodakondsusjärgsete riikide suhtes ja avalikus teenistuses riigivõimu teostamisega.

### **Muudatused tähendavad kulutusi**

Eesti on olnud maailma esimesi e-riigi ülesehitajaid. Lõviosa avalikust haldusest toimib digitaalsete ja automaatsel ristandmevahetusel põhinevate andmekogude ja infovarade kaudu. Nii on see ka kodakondsus- ja rändepoliitikas. See tähendab, et iga kaalukam õigusaktide muudatus toob vääramatult kaasa ka arendustööd infosüsteemides. Eestis on õigusaktide muutmise otsesed kulud üldjuhul suuremad kui teistes riikides.

Eesti kodanike muusse kodakondsusse kuulumise üle arvestuse pidamine nõuab suuremahulisi, pikaajalisi ja kulukaid infotehnoloogilisi arendustöid. Muudatusi tuleb teha mitmetes andmekogudes, sest üldjuhul puudub praegu võimalus andmekogude töötlemisel mitmikkodakondsust kindlaks teha, samuti tuleb sõlmida lepingud võimalikult paljude riikidega, et vahetada andmeid isikute kodakondsuse kohta. Arvestades avalike ressursside piiratust, on eelkõige poliitiline otsustus, kas kulutada avalikke vahendeid mitmikkodakondsuse seadustamisega kaasnevate kulutuste katmiseks või panustada pigem välisriikides elavate eesti kogukondade toetamise ja tugevdamisesse, et täita põhiseadusest tulenevat kohustust tagada eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade.

Oluline on märkida, et mitmikkodakondsuse seadustamise kaalumisel ei piisa põhjenduseks väitest, nagu poleks võimalik tagada, et lisaks Eesti kodakondsusele muu riigi kodakondsust omav isik teeks valiku emma-kumma kodakondsuse kasuks. Kodakondsuse seadus näeb ka praegu ette piisava regulatsiooni isikutele, kellel on Eesti kodakondsusele lisaks muu riigi kodakondsus ja kes eelistavad selle säilitamist Eesti kodakondsusele. Selleks esitab isik kodakondsuse seaduse paragrahvi 23 kohaselt Eesti kodakondsusest vabastamise sooviavalduse, mille Vabariigi Valitsus võib rahuldada ja isiku sama seaduse paragrahvi 27 kohaselt Eesti kodakondsusest vabastada. Isiku kohustamine valiku tegemiseks emmast-kummast kodakondsusest loobuda ei ole samastatav kodakondsuse äravõtmisega põhiseaduse paragrahvi 8 lõike 3 mõttes. Valiku tegemise kohustuse täitmist on võimalik tagada ka haldusmeetmetega, näiteks sunnirahaga, mis on osutunud väga tõhusaks meetmeks isikule seadusega pandud kohustuste täitmise tagamisel.

Kehtiv kodakondsuse seadus paneb isikule kohustuse valida, millise kodakondsuse säilitamist ta eelistab, kuid kohustuse täitmata jätmise korral ei näe isikule ette negatiivseid tagajärgi. Seega on mitmikkodakondsuse vältimine Eesti kodakondsuspoliitika aluspõhimõte, mis tugineb eeldusele, et Eesti kodanikud austavad Eesti õiguskorda ja käituvad õiguskuulekalt ka nende kohustuste täitmisel, mida ei tagata riigi sanktsiooni või sunniga.

### Mitmikkodakondsuse kandepind Eestis

Õigusliku argumentatsiooni kõrval on tähtis, kuivõrd on mitmikkodakondsus mõistetav Eesti ühiskonnas ja kui palju see võimaldab saavutada eesmärgiks seatud tulemusi. Ühiskondlikul tasandil saame arusaama vastava lahendi mõistetavusest, legitiimsusest ja rakendamisvalmidusest, mis on praktilise rakendamise edukuse eeldus. Mitmikkodakondsuse uuringutest Eestis väärrib väljatoomist Euroopa Liidu 5. raamprogrammi rahastusel tehtud DCE projekt. See keskendus küll eeskätt ühiskonna eliidi ning mitmikkodanike-mitmekultuursete hoiakutele, ent otsustajate hoiakud annavadki meile olulist teavet rakendamisvõimekuse kohta. Põhipildi eliidi arvamusest mitmikkodakondsuse kohta annab tabel 2.

**Tabel 2. Vastused väitele: mitmikkodakondsus on positiivne mõte, mida peaks soodustama (allrühmad ja koguhinnang, osakaalud)**

	Nõustun täielikult	Nõustun	Ei nõustu	Ei nõustu üldse
Parlamendi liikmed	9,7	9,7	35,5	45,2
Riigiametnikud	6,1	26,5	32,7	34,7
Kohaliku omavalitsuse ametnikud	5,3	38,6	24,6	31,6
Vabaühingute juhid	25,9	33,3	7,4	33,3
Teised	10,3	27,6	24,1	37,9
Kokku	9,8	28,5	25,9	35,8

ALLIKAS: Eesti DCE-uuringu andmed 2004.

Eesti otsustajate ja isegi Eesti vabaühingute hoiak oli valdavalt negatiivne, mis ei anna suuremat lootust idee edukaks rakendumiseks vajaliku ühiskondliku toetuse kohta. Paremal juhul oleks mitmikkodakondsuse seadustamine enneaegne, halvemal juhul tekitaks legitiimsuse ja rakendamise probleeme.

Sageli kõlavaid argumente mitmikkodakondsuse seadustamise toetuseks on, et see soodustab sidemete hoidmist väljarännanud eestlastega. Väide kõlab küll hästi, ent leiab vähe tõenduspõhist kinnitust empiirilistes uuringutes. Arvukad

rahvusvahelised uuringud (Sheffer 2003; İçduygu, Senay 2012) viitavad, et väljarännanute reaalne sidumine põhineb pigem kultuurilisel, majanduslikul, poliitilisel ja sotsiaalsel praktilisel seosel kui formaalse õigusliku seose olemasolul või dokumendi omamisel.

Samas suunas hoiakuid väljendasid hargmaised inimesed Eestit hõlmanud Euroopa Liidu 7. raamprogrammi teadusprojektis TRANS-NET (Pitkänen *et al* 2012; Jakobson jt 2012). Pigem toovad inimesed oma maailmapildis kesksena välja elulised praktikad, mille haakumine mitmikkodakondsuse kui õigusseisundiga on väike (ehkki mõistagi esineb ka viimast). Passil on teatud emotsionaalne väärtus, kuid valdavalt ei tee inimesed oma eluplaane selle alusel. Vahendeid, mis riigil kuluksid mitmikkodakondsuse ellurakendamiseks, võiks kasutada palju suurema mõjuga praktilise sideme hoidmiseks väljarännanud eestlastega. Küll tuleks siin kunstilise ja minevikku suunatud tegevuse (laulukoorid, näitused, muuseumid, ajaloo uurimine jms) kõrval tugevdada praktiliste sidemete hoidmiseks suunatud tegevusi (keeleõpe, koolid, noorte, ettevõtjate, kodanikuühiskonna jt suhteid, õpirännet, vahetusi ja võrgustumist, teadmist ettevõtluse, poliitilise ja kodanikuühiskonna tegevuse võimaluste ja kanalite kohta jms). See annab mingisugusegi võimaluse, et praegused väljarändajad ning ka teine ja kolmas väljarännanute põlvkond säilitab sideme Eestiga ning mõned pöörduvad ehk tagasi või vähemalt hoiavad alles piiriüleseid sidemeid.

### **Mitmikkodakondsuse seadustamise otsust ei tohiks teha kiirustades**

Kodakondsusrežiimi kujundamine on mitmetahuline ettevõtmine, leida tuleb võimalikult hea tasakaal inimõiguste, riigi tervikliku toimimise ja otstarbeka halduslahenduse vahel. Arvestada tuleb ka seda, missugused lahendused on nimetatud ühiskondlikus väärtus- ja tegevusruumis legitiimseks. Euroopa riigid on mitmikkodakondsuse lubamise või keelustamise suhtes eri seisukohtadel.

Eesti kodakondsuspoliitika on muutunud iseseisvuse taastamisest vähe ja lähtunud seisukohast, et kodakondsuspoliitika põhimõtteid ei muudeta. Tõdedes küll paratamatust, et Nõukogude okupatsiooni ajal oli suur hulk Eesti kodanikest põgenikke võtnud Eesti kodakondsusele lisaks ka muu riigi kodakondsuse ning muutunud ühel ajal mitme riigi kodanikuks, võeti Eesti kodakondsuspoliitika kujundamisel aluseks siiski mitmikkodakondsuse keeld. Mitmikkodakondsuse vältimine on Eesti kodakondsuspoliitika aluspõhimõte, mis tugineb eeldusel, et Eesti kodanikud austavad Eesti õiguskorda ja riik ei pea tagama sanktsiooni või sunniga, et Eesti kodakondsusele lisaks muu riigi kodakondsust omav isik emmast-kummast loobuks.

Paljudel Eesti kodanikel on ühel ajal sidemeid mitmes riigis, mitmikkodakondsuse seadustamine puudutaks potentsiaalselt vähemalt 245 000 isikut. Seega on tegemist arvestatava hulga Eestiga seotud isikutega, kelle õigusi ja huve tehtavad otsused mõjutavad.

Mitmikkodakondsust käsitlevad rahvusvahelise õiguse normid ei ole Eestile siduvad, põhiseadus ei kohusta mitmikkodakondsust võimaldama ega ka välista seda, seega on mitmikkodakondsuse lubamine või jätkuv keelamine poliitilise

otsustus. Põhiseaduse kohaselt on võimalik mitmikkodakondsuse lubamisel kohelda erinevalt sünnijärgseid ja naturaliseerunud kodanikke, kui selleks on mõistlik põhjus. Põhiseadus võimaldab kehtestada riikide loetelu, mille kodakondsust on Eesti kodanikel lubatav täiendavalt omada. Mis tahes kujul mitmikkodakondsuse seadustamisega muutub Eesti kodakondsuspoliitika olemuslikult. Sellega kaasnevad suured kulutused, seetõttu kerkib põhiseaduslike väärtuste kaitse valguses küsimus poliitilistest prioriteetidest – kas kulutada avalikke vahendeid mitmikkodakondsuse seadustamisega kaasnevate kulutuste katmiseks või panustada pigem eri riikides elavate eesti kogukondade toetamisele ja tugevdamisele. Viimase eelduseks on adekvaatses mahus teabe kogumine ja analüüsimine, sest ka riigist väljaspool elavate kodanike või kaasmaalaste sotsiaalne ja hoiakuline sidumine Eestiga pole kiirkorras saavutatav.

Mis tahes kujul ja mis tahes isikute rühmadele mitmikkodakondsuse seadustamise korral tuleb arvestada, et selline otsus ei ole tagasipööratav, seepärast ei tohiks mitmikkodakondsuse seadustamise otsust teha kiirustades. Otsuse tegemisele peab eelnema avalik arutelu, mis põhineb piisaval alusteabel ja analüüsil.

### Kasutatud kirjandus

**Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. B. (eds) (2000).** From Migrants to Citizens. Membership in a Changing World. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.

**Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. B. (eds) (2001).** Citizenship Today. Global Perspectives and Practices. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.

**Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. B. (2002).** Citizenship Policies for an Age of Migration. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace. Migration Policy Institute.

**Bauböck, R., Perchinig, B., Sievers, W. (eds) (2007).** Citizenship Policies in the New Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press.

**Blatter, J. K., Erdmann, S., Schwanke, K. (2009).** Acceptance of Dual Citizenship: Empirical Data and Political Contexts. – <http://www.unilu.ch/files/acceptance-of-dual-citizenship-wp02.pdf> (08.04.2012).

**Brubaker, R. W. (1989).** Traditions of Nationhood and Politics of Citizenship. – States and Social Structures Newsletter, vol 9, pp 4–8.

**Faist, T. (2007).** Transstate Social Spaces and Development: Exploring the Changing Balance between Communities, States and Markets. Discussion paper DP/169/2007. Geneva: International Institute for Labour Studies.

**Hailbronner, K. (2003).** Rights and Duties of Dual Nationals: Changing Concepts and Attitudes. – D. A. Martin, K. Hailbronner (eds). Rights and Duties of Dual

Nationals: Evolution and Prospects. The Hague: Kluwer Law International, pp 19–26.

**Hansen, R., Weil, P. (eds) (2002).** Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship. London, New York: Berghahn Books.

**İçduygu, A., Senay, B. (2012).** Long-distance Nationalism and Secularism: The Transnational Work of the Turkish State in Australia. 2. February 2012, Lebanese American University, Beirut.

**Jakobson, M.-L., Kalev, L., Ruutsoo, R. (2012).** Eesti-Soome hargmaise ruumi võimalused ja ohud. – Riigikogu Toimetised 25, lk 124–133.

**Jones-Correa, M. (2003).** Under Two Flags: Dual Nationality in Latin America and Its Consequences for Naturalization in the United States. – D. A. Martin, K. Hailbronner (eds). Rights and Duties of Dual Nationals: Evolution and Prospects. The Hague: Kluwer Law International, pp 303–333.

**Kalev, L. (2006).** Multiple and European Union Citizenship as Challenges to Estonian Citizenship Policies. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.

**Levitt, P. (2004).** Transnational Migrants: When „Home” Means More Than One Country. – <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=261>(20.10.2012).

**Martin, D. A. (2002).** New Rules for Dual Nationality. – R. Hansen, P. Weil (eds). Dual Nationality, Social Rights, and Federal Citizenship in the U.S. and Europe: The Reinvention of Citizenship. Oxford: Berghahn Books, pp 34–60.

**Martin, D. A., Hailbronner, K. (eds) (2003).** Rights and Duties of Dual Nationals. Evolution and Prospects. The Hague, London, New York: Kluwer Law International.

**Pitkänen, P., İçduygu, A., Sert, D. (eds) (2012).** Migration and Transformation: Multi-Level Analysis of Migrant Transnationalism. Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer, pp159–205.

**Schmitter, P. (2001).** The Scope of Citizenship in a Democratized European Union: From Economic to Political to Social and Cultural? – K. Eder, B. Giesen (eds). European Citizenship. National Legacies and Transnational Projects. Oxford: Oxford University Press, pp 86–121.

**Sheffer, G. (2003).** Diaspora Politics: At Home Abroad. Cambridge: Cambridge University Press.

**Sinivee, H. (2012).** Eesti mitmikkodakondsuse poliitika rahvusvahelises võrdluses. Bakalaureusetöö (juhendaja Leif Kalev). Tallinn: Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituut.

Turner, B. S. (1990). Outline of a Theory of Citizenship. – Sociology, vol 24, no 2, pp 189–217.

## **Töövõimetusest kavandatava töövõimetuskindlustuse kontekstis**

Märt Masso, Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

Priit Kruus, Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

Vootele Veldre, Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

**Üleminek passiivsust aktsepteerivalt ja töövõimetust hüvitavalt süsteemilt aktiivsust ootavale töövõimetuskindlustuse süsteemile eeldab osalistelt rollide ja rolliootuste muutumist.**

Vabariigi Valitsus andis 5. aprillil 2012 sotsiaalministrile volituse töötada välja töövõimetuskindlustuse seadus, mille abil tuua tööturule võimalikult kiiresti tagasi inimesed, kes on tööõnnetuse, kutsehaiguse, ajutise või pikaajalise töövõimetuse tagajärjel koju jäänud, motiveerida tööandjaid töökeskkonda parandama ning tööõnnetusi ja kutsehaigusi ennetama (Pevkur 2012).

Reformiplaanid johtuvad töövõimetuse korral rakenduvate meetmete süsteemi kitsaskohtadest. Viimastel aastatel on süsteemi teravalt kritiseeritud, ette on heidetud passiivse rahaliste hüvitiste võimaldamisega kaasnevat suurt kulu ühiskonnale, töövõimekaoga inimeste abistamise korralduse killustatust, tööandja tagasihoidlikku rolli töötaja töövõimekao ennetamisel ja rehabilitatsiooniprotsessis (Riigikontroll 2010; Praxis 2011; Leetmaa jt 2012; OECD 2012).

Ümberkorralduste kavandamist on Eestil võimalik õppida riikidelt, kus sarnaste probleemide lahendamiseks on töövõimetuskindlustuse süsteeme reformitud. Praxis analüüsis 2012. aasta teisel poolel sotsiaalministeeriumi tellimusel Hollandi, Ühendkuningriigi, Soome, Saksamaa ja Rootsi töövõimetuskindlustuse süsteeme (Veldre jt 2012), et anda poliitikakujundajatele ülevaade seal kasutatavatest töövõime hindamise alustest ja töövõimetushüvitise saajate aktiveerimise praktikast. Kõrvutades siinset töövõimetusriski korral rakenduvate meetmete süsteemi teiste Euroopa Liidu riikide töövõimetuskindlustuse süsteemidega, ilmnevad mitmed tähelepanu vääriavad erinevused töövõimetuse käsitlemisel, töövõime hindamisel ja asendussissetulekute võimaldamisel.

### **Esikohal tööellu naasmine**

Võrreldud riikides on isiku töövõimekao tekkimise korral süsteemid orienteeritud aktiivsele varajasele sekkumisele, et aidata tal võimalikult kiiresti tööellu naasta. Juba ajutise töövabastuse ajal on töökatkestuse põhjendatuse tõendamise kõrval kesksel kohal tööandja informeerimine – arstitõend väljastatakse kõigis vaadeldud riikides ettevaatavalt ning see kannab infot, kui kaua töökatkestus tõenäoliselt kestab. Ühtlasi võib töövabastustõend anda tööandjale infot, kuidas tervises seisund mõjutab isiku töövõimet ja tööülesannete täitmist (nt Rootsi, Ühendkuningriik) ning soovitusi töövõimekaoga isiku töötingimuste kohandamiseks ja töölenaasmise sujuvaks korraldamiseks (Ühendkuningriik). Erinevalt Eestist on kõigis analüüsitud riikides haigushüvitise perioodil töötamine aktsepteeritud.

Sotsiaalkindlustusskeemidest asendussissetuleku võimaldamine on nimetatud riikides enamasti integreeritud sekkumismeetmetega. Rahalise hüvitise võimaldamise puhul ei keskenduta töövõime hindamisel ainult hüvitisõiguse väljaselgitamisele, õigus rahalistele hüvitistele on sageli tingimuslikult seotud rehabilitatsiooniprotsessis osalemisega. Saksamaal on sotsiaalkindlustussüsteemist asendussissetulekule õiguse hindamisel kasutusel printsiip „rehabilitatsioon enne hüvitamist”. Hüvitist ei määrata ega maksta enne, kui on hinnatud, milline on tervisekaoga töötaja suutlikkus töötada kohanduste rakendamise või ümberõppe järel. Soomes ja Rootsis väärtustatakse rehabilitatsiooniprotsessis osalemist tavamäärast kõrgema hüvitisega.

Kesksel kohal on isiku abivajaduse kindlaks määramine, hinnatakse indiviidi tööturul toimimise potentsiaali. Vaadeldud riikides püüavad töövõimetuskindlustuse asutused töövõime mõõtmisel konverteerida säilinud funktsionaalsed võimekust kas tööajaks (Ühendkuningriik, Saksamaa) või potentsiaalselt teenitavaks tuluks (Holland, tinglikult Rootsi). Rootsis, kus lühiajalise ja pikaajalise töövõimetuse hindamine on hõlmatud ühte süsteemi, sõltub referentspunkt, mille suhtes isiku töövõimet hinnatakse, isiku töövõimetusperioodi kestusest: kvalifikatsioonist lähtuvad töövõimet hinnatakse kuni 90-päevase töökatkestuse korral, 91.–180. päevani on tagatud tööandja kaitse, kuid alternatiivse sobiva töö olemasolul on isikul kohustus end seal rakendada, 181. päeva täitumisel on isiku töövõime hindamise aluseks isiku suutlikkus teha ükskõik millist tööturul pakutavat tööd (siiski on olulisi erandeid).

Võttes arvesse tööandja soodsat positsiooni eduka sekkumise organiseerimisel, on kõigis vaadeldud riikides tööandjal kohustus toetada töötaja tööellu naasmist. Töösuhtes isiku töövõimetusjuhtumi korral püütakse säilitada tema sidet olemasoleva töökoha ja tööandjaga. Sideme säilimiseks ja töötaja taastööimiseks kohustatakse tööandjat aktiivselt osalema töötaja reaktiveerimisel. Samal ajal toetavad kindlustussüsteem ja riiklikud asutused tööandjat selle vastutuse kandmisel hulga tugiteenustega.

Kui töökatkestus on tinginud töösuhte katkemise, püüab riik reaktiveerimise ja reintegreerimise meetmetega toetada töösuhte loomist ja vajaduse korral selle püsimist. Tööandjatele pakutakse näiteks võimalust, et riik hüvitab teatud töökeskkonna kohandamise kulud, teatud juhul ka töötaja töötasu katseajal ning kaastöötajate koolituse.

## **Mitmetasandilised muudatused**

Eestis loodava töövõimetuskindlustuse süsteemi eesmärkide saavutamise eelduseks on kirjeldatud universaalsete komponentide juurutamine siinses süsteemis. Siiski nõuab teiste riikide kogemuse rakendamine eelnevalt põhjalikku analüüsi. Hindamist vajavad ühiskondlikud, kultuurilised ja muud kontekstilised erinevused, mis võivad poliitika eduka ülevõtmise muuta keeruliseks. Põhjalikult tuleb kaaluda korralduslikke nüansse ning kavandatavate muudatuste mõju väljaspool vahetult kindlustusskeemiga seotud valdkondadele.



Esmapilgul võib eeldada, et näiteks ajutise töövõimetuse tõendamise praktika muutmine Eestis ettevaatavaks on eelkõige rakenduslik probleem ning seda ümberkorraldust aitavad pehmemdada e-riigi lahendused. Teisalt oleks muutus sisutu, kui sellega ei kaasneks töötajale võimalus rakendada ajutise töövõimetuse perioodil paindlikult oma säilinud töövõimet. Kuigi mitmete haiguste ja vigastuste korral on töötamine vastunäidustatud (nt mitmed viirushaigused) või ilmselgelt võimatu (akuutsed seisundid, rasked vigastused), on hulk haigusi ja vigastusi, mille puhul inimese töövõimekadu ei ole täielik ning ta saab töövabastuse asemel täita tavapärasest lihtsamaid ülesandeid või tööülesandeid osalise koormusega (nt kaugtöö vormis). Ajutise iseloomuga hüvitise maksmise aluspõhimõtete ümberkujundamine viisil, mis oleks soodus nii töötajale kui ka sotsiaalkindlustussüsteemile, eeldab poliitikakujundajailt kompromisside tegemist senise administratiivse mugavuse arvelt. Vastamist vajab küsimus, milliseid maksustamisprintsiipe rakendada hüvitise ja töötasu üheaegse teenimise perioodil.

Poliitiliselt ehk kõige tundlikum teema on püsiva ja pikaajalise töövõimekao hindamise ning asendussissetulekule õiguse andvate aluste ümberkorraldamine. Kui osalise töövõimega inimene ka väikese töökoormusega oma panuse annab, on ta üldiste arusaamade kohaselt ühiskonnaga enam integreeritud kui passiivne hüvitistest ja toetustest elatuv isik. Aktiivsust väärtustava kindlustussüsteemi edukas juurutamine kontekstis, kus kümnendikule tööjõust nende tervisekaost lähtudes on riik taganud asendussissetuleku, eeldab reformi teostajailt põhjalikku selgitustööd. Vajalik on otsida ühiskonnale sobiv tasakaal reformi jõulisuse ja üleminekuperioodi kestuse vahel.

Töövõime hindamisel meditsiinilistel alustel baseeruvalt kategoriseerimiselt inimese abivajadust hindavale käsitlusele üle minnes ning rangemad lätendid rahalistele hüvitistele ligipääsuks kehtestades tekib riigil kohustus abistada töövõimekaoga inimesi muul viisil.

Aktiivsust toetav hindamissüsteem toob kaasa vajaduse hinnata ettevaatavalt, kuidas suudab inimene toimida tööturul, kui ta saab teha sobivat tööd sobivate tingimustega soodsas töökeskkonnas ning talle on tagatud tarvilikud töövõimet toetavad rehabilitatsioonimeetmed. Mitmekülgne hindamine vajab avarapilgulist hindajate meeskonda, oluline on kaasata töötervishoiualase pädevusega inimesi töövõime hindamisse ja rehabilitatsiooniprotsessi vedamisse. Tulemusrikas rehabilitatsiooniprotsess eeldab tervisekaoga inimesele õigete teenuste õigeaegset osutamist.

Omaette küsimus on, kuidas integreerida töövõimetuskindlustusse tööõnnetuste ja kutsehaiguste hüvitamise süsteem selliselt, et lahendus toetaks enam tööõnnetuste ja kutsehaiguste ennetamist. Võrreldud riikides on tööõnnetuse ja kutsehaiguse risk maandatud erinevalt, mõnes riigis on see integreeritud üldise töövõimetuskindlustuse skeemiga (Holland, Ühendkuningriik), mida toetavad vahel ka paralleelsed skeemid (Rootsi), teistes on risk maandatud eraldiseisva skeemiga (Saksamaa, Soome). Eestis ei ole seni korduvatest katsetest hoolimata tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi loodud, sest pole jõutud tööturupooli rahuldava kompromissini.

## Võime õppida kogemusest

Üleminek passiivsust aktsepteerivalt süsteemilt aktiivsele, töövõime maksimaalsele kasutamisele orienteeritud süsteemile nõuab osaliste rollide ja rolliootuste muutumist. Rangemad tingimused seavad abipalujale kohustuse rakendada oma säilinud töövõimet, töökaotuse korral olla valmis uut tööd leidma ning osaleda rehabilitatsioonitegevustes ja aktiivsetes tööturumeetmetes.

Töötajate aktiivsusest ning töötajaid aktiivsusele motiveerivast töövõime hindamisest ja asendussissetuleku maksmise tingimuste rangemaks muutmisest üksi ei piisa, kui tööandjad ei ole valmis looma sobivaid töökohti ja hõivama töövõimekaoga inimesi. Praeguste töövõimetuspensionäride hõivet toetab Eestis tööandjale võimaldatav sotsiaalmaksuvabastus (miinimummääralt) töövõimetuspensionäri palkamisel, suhteliselt väike finantskoormus töötaja haigestumise korral hüvitise maksmisel ning tööandjale pigem soodsad tingimused töölepingu lõpetamiseks, kui töötaja tervises seisund ei võimalda enam seniseid tööülesandeid täita. Tööandja finantskoormuse või muude kohustuste suurendamine toetavate meetmete laiendamise ja arendamiseta võivad probleemse tervisega inimeste hõivele teha karuteene.

Tervisekaoga töötajaile soodsa, sotsiaalkindlustuse vahendite kasutuse seisukohalt ratsionaalse ja tööandjaile vastuvõetava töövõimetuskindlustuse loomine on - poliitikakujundajaile tõsine ülesanne. Teiste riikide näidete põhjal saab eeldada, et toimivaid valikute kooslusi on mitu. Nende praktika pealiskaudne kopeerimine võib sundida ühiskonda mitme aasta vältel noppima mõrusid vilju. Aktiivsust toetav hindamine eeldab töövõimetuse probleemi terviklikku käsitlemist. Hindamissüsteemi arendamisel on oluline tagada süsteemi võime õppida kogemusest. Hindamist võib arendada, kuid kui see pole piisavalt paindlik ega arvesta tööturu muutusi ning sellega ei käi kaasas aktiveerimine ja piisavad asendussissetulekud, ei saa hindamismehhanismide parandamine üksi olukorda muuta. Ligipääsu piiramine hüvitistele ilma tervisekaoga inimeste õigeaegse asjakohaste meetmetega toetamiseta võib osa tööealisi ja töövõimelisi inimesi muuta sotsiaallabivajajaks. Tööandja vastutuse jõuline suurendamine võib tekitada personalivalijais põhjendatud hirne ning tingida vanemaealiste ja krooniliste haiguste all kannatavate töötajate diskrimineerimist tööturul. Kõigile tööturupooltele vastuvõetava lahenduse leidmiseks on ootuspärane, et diskussioon süsteemi aluste kujundamiseks algaks enne, kui seadusandjad saavad enda käsutusse eelnõudokumentide paki.

## Kasutatud kirjandus

Leetmaa, R., Masso, M., Vörk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A., Turk, P. (2012). Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste mõju töömotivatsioonile. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus

Praxis. – [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Too-ja\\_Sotsiaalsotsiaalkaitse\\_huevitiste\\_ja\\_toetuste\\_moju\\_toeomotivatsioonile.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Too-ja_Sotsiaalsotsiaalkaitse_huevitiste_ja_toetuste_moju_toeomotivatsioonile.pdf)

OECD (2010). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings across OECD Countries.* OECD Publishing.

OECD (2012). *OECD Economic Surveys: Estonia, October 2012.* OECD Publishing.

Pevkur, H. (2012). Valitsuse pressikonverentsi stenogramm, 5. aprill 2012.

Praxis (2011). Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. – <http://www.praxis.ee/index.php?id=socsec>

Riigikontroll (2010). Riigi tegevus puuetega inimeste ja töövõimetuspensionäride toetamisel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 18. oktoober 2010.

Veldre, V., Masso, M., Osila, L., Kruus, P. (2012). Töövõimetuse hindamine, asendussissetuleku võimaldamine ja tööalane rehabilitatsioon Eestis ja viies Euroopa Liidu riigis. Uuringuaruanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. – <http://www.praxis.ee/index.php?id=1043>

## Rahva usaldus Riigikogu vastu 1995–2012

Andres Reiljan, Tartu Ülikooli võrdleva poliitika magistrant

Vello Pettai, Tartu Ülikooli võrdleva poliitika professor

### Usaldus Riigikogu vastu kõigub, sõltudes pigem valitsuse majandus- ja integratsioonipoliitikast ning erakondade mainest.

Analüüsime poliitilist usaldust Eestis, täpsemalt Riigikogu usaldusväarsust rahva seas ajavahemikus 1995–2012. Artikkel põhineb Riigikogu 20. aastapäeva konverentsi „Quo vadis, Riigikogu?” ettekande ettevalmistustööl. Fookuses on Riigikogu usaldamine, kuigi tegelikult tuleb seda vaadelda koos usaldusega teiste kesksete riigiinstitutsioonide vastu. Võrreldavate andmete puudumise tõttu ei hõlma uuring kogu taasiseseisvumisaega, kuid ka 17 aasta pikkune aegrida on unikaalne ja pakub väärtuslikku informatsiooni poliitilise usalduse kohta Eestis ligi kahe aastakümne jooksul. Riigikogu usalduse dünaamika analüüsile lisaks võrdleme usaldust Eesti parlamendi vastu teiste Euroopa Liidu riikide esinduskogude usaldatavusega.

### Usaldus poliitiliste institutsioonide vastu

Poliitiline toetus on sotsiaalteadlaste seas laialdast käsitlust leidnud teema, millele on lähenetud erinevatest vaatenurkadest. Ühel meelel ollakse aga selles, et poliitilist toetust ei saa vaadelda ühemõõtmelisena, vaid eristada tuleb mitut tasandit. Laiemat kasutust on leidnud David Eastoni (1965) jaotus, tema eristas kolme poliitilise toetuse tasandit: toetus poliitilisele kogukonnale, režiimile ja võimule. Pippa Norrise juhtimisel koostatud raamatus „Critical Citizens” (1999) on tasandeid viis. Toetuse dimensioonid liiguvad hajusamatest spetsiifilisemate suunas (Norris 1999a, 9–11):

- 1) toetus kogukonnale;
- 2) toetus režiimi põhimõtetele;
- 3) rahulolu režiimi toimimisega;
- 4) usaldus poliitiliste institutsioonide vastu;
- 5) usaldus konkreetsete poliitiliste tegutsejate vastu.

Kõige tähtsamaks selle laienduse juures võib pidada režiimitasandi jaotust, sest uuringud on näidanud, et inimesed eristavad mitut režiimitasandit. Näiteks on tavaline olukord, kus kodanik on demokraatlike põhimõtete pooldaja, kuid ei ole rahul oma riigi demokraatia kvaliteediga ega usalda poliitilisi institutsioone. Mõistagi on toetuse tasandid omavahel seotud ja võivad üksteist mõjutada. Raske on usaldada poliitilisi institutsioone, kui inimene ei tunne end isegi selle poliitilise kogukonna liikmena. Tugevaid seoseid on leitud ka režiimi toimimisega rahulolu ja poliitiliste institutsioonide usaldamise vahel (Christensen, Lægreid 2005, 493).

Artikli eesmärk on analüüsida Riigikogu usaldustaset. Seetõttu võtame vaatluse alla Norrise raamistiku neljanda tasandi: usalduse poliitiliste institutsioonide vastu. Analüüsid on näidanud, et režiimi kesksete institutsioonide (valitsus, parlament, erakonnad, avalik teenistus) usaldusnäidud on tugevas korrelatsioonis. Seetõttu kasutatakse poliitilise toetuse selle tasandi uurimisel sageli indekseid, kus institutsioonide usaldusnäitudest kombineeritakse riigi koondresultaat ning seda analüüsitakse (Catterberg, Moreno 2005; Christensen, Lægreid 2005). Kuidas poliitiliste institutsioonide toetust mõõta? Kuna mõõta soovitakse rahva usaldust institutsioonide vastu, siis tuleb toetust küsida rahva käest. Poliitiliste institutsioonide usalduse näitajad põhinevad küsitlusandmetel. Usaldust mõõtvaid küsimusi on sõnastatud tihtipeale erinevalt, seepärast on pikaajaliste trendide analüüsimine keerukas. Domineerima on jäänud võimalikult otseste küsimuste kasutamine. Vastajal palutakse hinnata, kui palju ta riigiinstitutsioone usaldab – kas skaalal 0–10 või sõnaliste hinnangutega. Sellist küsimust on poliitiliste institutsioonide mõõtmisel kasutanud näiteks *World Values Survey* ja Eurobaromeeter, mille andmeil põhinevad paljud uurimused. Küsitluste tulemusel saadakse elanikkonna hulk protsentides, kes usaldab ja kes ei usalda poliitilisi institutsioone.

Kuidas sellistesse näitudesse suhtuda? Tom Van der Meer (2010, 518) ütleb tabavalt, et poliitiline usaldus on nagu liim, mis hoiab süsteemi koos. Tõepoolest, pikaajaline usaldamatus poliitiliste institutsioonide vastu ning rahulolematuse režiimi toimimisega võib tõsiselt raskendada demokraatliku süsteemi tegutsemist, õõnestada usku demokraatlikesse väärtustesse ja halvimal juhul viia isegi selle kokkuvarisemiseni. Seega on levinud arvamus, et suuremat rahva usaldust nautivate poliitiliste institutsioonidega süsteemid toimivad efektiivsemalt (Bovens, Wille 2008, 285).

Poliitiliste institutsioonide usaldatavust ei saa aga hinnata ühemõõtmeliselt – mida rohkem usaldust, seda parem. Teatav „eluterve” usaldamatus ja skeptilisus on täiesti normaalne ja demokraatlikus ühiskonnas isegi vajalik (Christensen, Lægreid 2005, 507). Usaldamatust võib käsitleda ka mitte ohuna demokraatliku süsteemi toimimisele, vaid kui ajendit, et muuta süsteem efektiivsemaks ja kodanikukeskemaks. Usaldamatus võib tuleneda ka postmaterialistlikke vaateid kandva, ent praegusest eliitikesksest süsteemist võõrandunud põlvkonna pealekasvust, põlvkonna, kes ei tunne enam kuigi suurt austust autoriteetide vastu, kuid on oma põhimõtetelt vägagi demokraatlik (Inglehart 1999, 255).

Kui poliitiliste institutsioonide usalduse tase on leitud, tekivad järgmised küsimused: miks mõnes riigis enamik elanikkonnast usaldab keskseid riigiinstitutsioone, teistes mitte? Millised tegurid põhjustavad usaldusreitingutes ajas esinevaid langusi ja tõuse?

Võib öelda, et riikidevahelisi erinevusi poliitilise usalduse tasemes suudetakse seletada paremini kui ajas toimuvaid muutusi. Tegurid nagu tajutav korruptsioonitase, valimissüsteem ja endine režiimitüüp seletavad suure osa riikidevahelisest erinevusest (Van der Meer 2010), samuti võib näha, et riikides, kus inimeste majanduslik heaolu on suurem, on ka poliitiline usaldus üldjuhul kõrgem.

Sellised institutsionaalsed ja üldist majanduslikku heaolu puudutavad tegurid on ajas üsna püsivad, samal ajal kui poliitilise usalduse tase on pigem volatiilne. Seega tuleb riigisisese dünaamika seletamiseks uurida äkilisi majanduslikke ja ühiskondlikke muutusi ning riigiinstitutsioonide toimetulekut.

Uurime nii usaldust Eesti parlamendi vastu teiste Euroopa Liidu riikidega võrreldes kui ka Riigikogu usaldamise ajalist dünaamikat 17 aasta vältel, kaasame analüüsi ajas püsivaid muutujaid ja ka äkilisi muutusi. Kasutada olevatest andmetest tulenevalt on rõhk poliitilistel, sotsiaaldemograafilistel ja majanduskeskkonnaga seotud muutujatel. Järgnevalt ülevaade, milliseid seoseid on nende muutujate ja poliitiliste institutsioonide usalduse vahel leitud. Selle teoreetilise baasi pealt analüüsime usaldust Riigikogu vastu.

## Poliitilised muutujad

Mitmete uuringute kohaselt peituvad just selles muutujategrupis peamised seletused poliitiliste institutsioonide usaldusele. Leitud on järgmisi seoseid:

1) vastaja poliitiline orientatsioon (vasak-parem) ja vaated võivad avaldada mõju poliitiliste institutsioonide usaldusele. Tihtipeale kehtib nii-öelda kodumeeskonna teooria: suuremat usaldust näitavad üles need, kelle poliitiline orientatsioon ühtib võimaloleva valitsuse omaga (Newton 1999, 181–183; Norris 1999b, 234; Bovens, Wille 2008, 288). Samuti on täheldatud, et vastajad, kelle vaated kattuvad (*issue agreement*) eliidi vaadetega vähem, usaldavad ka poliitilisi institutsioone vähem. Euroopa Liidu riikides avalduvad eriti suured käärid massi ja eliidi vaadete vahel tihtipeale sellistes küsimustes nagu immigratsioon ja Euroopa integratsioon (Holmberg 1999, 116);

2) huvi poliitika vastu suurendab usaldust poliitiliste institutsioonide vastu (Catterberg, Moreno 2005);

3) on leitud tugevaid seoseid poliitilise toetuse 3. ja 4. tasandi vahel: elanike rahulolul valitsussektori toimimisega (*government performance*) on suur mõju ka institutsioonide usaldamisele. Rahulolu võib mõõta ja mõista mitmeti, leitud on näiteks järgmisi seoseid: suurema usalduseni poliitiliste institutsioonide vastu viib rahulolu avaliku sektori pakutavate teenuste kvaliteediga (Christensen, Lægreid 2005) ja valitsuse eelarvepoliitikaga (Miller, Listhaug 1999) ning madalam avaliku sektori korruptsiooni tajumine (Van der Meer 2010);

4) mida konfliktsem ja polariseeritum on riigi poliitiline süsteem, seda vähem usaldatakse keskseid poliitilisi institutsioone. Konsensuslik ja kompromissialtim poliitika tekitab rahvas rohkem usaldust (Bovens, Wille 2008, 295);

5) seletusi usaldustasemele on otsitud ka poliitilise süsteemi institutsionaalsest struktuurist. Mitu autorit on tõestanud, et proportsionaalsel valimissüsteemil on tugev positiivne mõju poliitilisele usaldusele, sest see tundub inimestele õiglasem ja vähendab nii-öelda kaotajate (kelle valitud partei ei pääse valitsusse ega isegi mitte parlamenti) hulka (Van der Meer 2010; Dunn 2012). Lisaks võib mõju eeldada parteisüsteemilt: üheparteisüsteem ja väga fraktsionaliseeritud

mitmeparteisüsteem avaldavad usaldusele negatiivset mõju, kõrgemat poliitilist usaldust on täheldatud kahepartei- või mõõduka mitmeparteisüsteemiga riikides (Norris 1999b, 232);

6) märkimisväärset mõju poliitilisele usaldusele avaldab ka endine režiimitüüp: kommunistliku minevikuga riikides on usaldus kesksete riigiinstitutsioonide vastu üldjuhul madal, pikaajaline demokraatiakogemus seostub kõrgema usaldusega (Van der Meer 2010).

### **Sotsiaaldemograafilised muutujad**

Sotsiaaldemograafiliste muutujate mõju kohta uurimistulemused varieeruvad. Mitmetes jõukates demokraatias tehtud uuringud on näidanud, et poliitiline usaldus jaguneb sotsiaalsete gruppide vahel pigem võrdselt ehk tegurid nagu sissetulek, haridustase, rahvus ja sotsiaalne staatus ei mõjuta palju usaldust kesksete poliitiliste institutsioonide vastu (Newton 1999, 181). Kuid on ka andmeid nimetatud tegurite märkimisväärsest mõjust poliitilisele usaldusele.

Haridustase seondub üldjuhul kõrgema usaldusega (Schoon *et al* 2010; Christensen, Lægreid 2005). Sama võib öelda sissetulekute (Van der Meer 2010) ja sotsiaalse staatuse mõju kohta (Schoon *et al* 2010).

Gabriela Catterberg ja Alejandro Moreno (2005, 45) väidavad oma rahvusvahelise uuringu põhjal, et hariduse ja sissetuleku mõju tugevus ja isegi suund erineb ühiskonniti suuresti: konsolideerunud lääne demokraatias suurem sissetulek pigem vähendab poliitilist usaldust, Ida-Euroopa ja Lõuna-Ameerika riikides aga suurendab seda. Haridustaseme mõju poliitilisele usaldusele Lõuna-Ameerikas on aga hoopis negatiivne. Subjektiivne rahulolu majandusolukorraga on igal pool poliitilise usaldusega seotud positiivselt.

Sotsiaaldemograafiliste tegurite mõju on vaadeldud ka Eestis. Riigikogu usaldusväärst aastatel 2003–2005 uurinud Juhan Kivirähk toob statistika põhjal välja, et enam usaldavad need, kel on põhjust eluga rahul olla – rikkamad, kõrgemalt haritud, alla 30-aastased tallinlased (Kivirähk 2005).

Vastakaid tulemusi annab ka vanuse ja poliitilise usalduse seoste vaatlemine. Nimelt on täheldatud, et kui 20. sajandi keskpaigas usaldasid vanemad elanikud poliitilisi institutsioone vähem kui nooremad, siis 21. sajandi alguseks on vähemalt vanades lääne demokraatias kaalukaunid vahetunud. See sobitub eespool kirjeldatud Ingleharti postmaterialistliku väärtusrevolutsiooni teooriaga: peale on kasvanud uus põlvkond, kes kannab demokraatlikke vaateid, ent ei usalda võimuinstitutsioone (Bovens, Wille 2008, 297).

### **Majanduslik keskkond**

Mõningate andmete kohaselt on makromajanduslikel näitajatel nagu majanduskasv, inflatsioon ja töötusemäär oluline mõju poliitilisele usaldusele rahva seas: majanduse kehva olukorda tõlgendatakse valitsuse kehva hakkamasaamisena ning usaldus väheneb, isegi kui vastaja elujärg

märkimisväärselt ei halvene (Holmberg 1999, 114–115). Arthur Miller ja Ola Listhaug (1999) väidavad, et sellistest makronäitajatest on mõju vaid valitsussektori eelarvepositsioonil, sest see on valitsuse kontrolli all ja rahvas tajub seda. Van der Meer (2010, 531) lükkab aga väidet ümber: tema statistiline mudel näitab, et kui makronäitajatele liita indiviidi isiklik sissetulek ja subjektiivne rahulolu majandusliku olukorraga, siis makronäitajate mõju kaob; seega omab mõju just isiklik olukord, mitte riigimajanduses toimuv.

Mõistagi ei ole esitatud muutujate nimekiri lõplik. Tähtsamatest teguritest, mida on samuti institutsionaalse usaldusega seostatud, võib välja tuua näiteks meedia (skandaalijanalise tabloidmeedia negatiivne mõju usaldusele) ja sotsiaalse kapitali (vähem sotsiaalset usaldust, vähem poliitilist usaldust).

### Usaldus Riigikogu vastu

Artikkel põhineb peamiselt OÜ Saar Polli ja Turu-uuringute AS-i küsitlusandmetel Riigikogu, presidendi, valitsuse ja erakondade usaldusväärsuse kohta elanikkonnas üldiselt ning sotsiaaldemograafiliste rühmade lõikes. 1995.–1999. aasta andmed pärinevad Saar Polli uuringutest, ajavahemik 2000–2012 on kaetud Turu-uuringute AS-i andmetega. Vastajatelt on küsitud: „Mil määral Te usaldate järgnevaid Eesti riigi ja rahvusvahelisi institutsioone?” Vastusevariandid on: „täielikult usaldan”, „pigem usaldan”, „pigem ei usalda”, „üldse ei usalda” ning „raske öelda”.

Mõningates küsitlustes on kogutud andmeid ka elanike poliitilise vasak-parempoolsuse ja poliitikahuvi kohta.

Rahvusvahelise võrdluse puhul oleme kasutanud Eurobaromeetri statistikat poliitiliste institutsioonide usaldatavuse kohta.

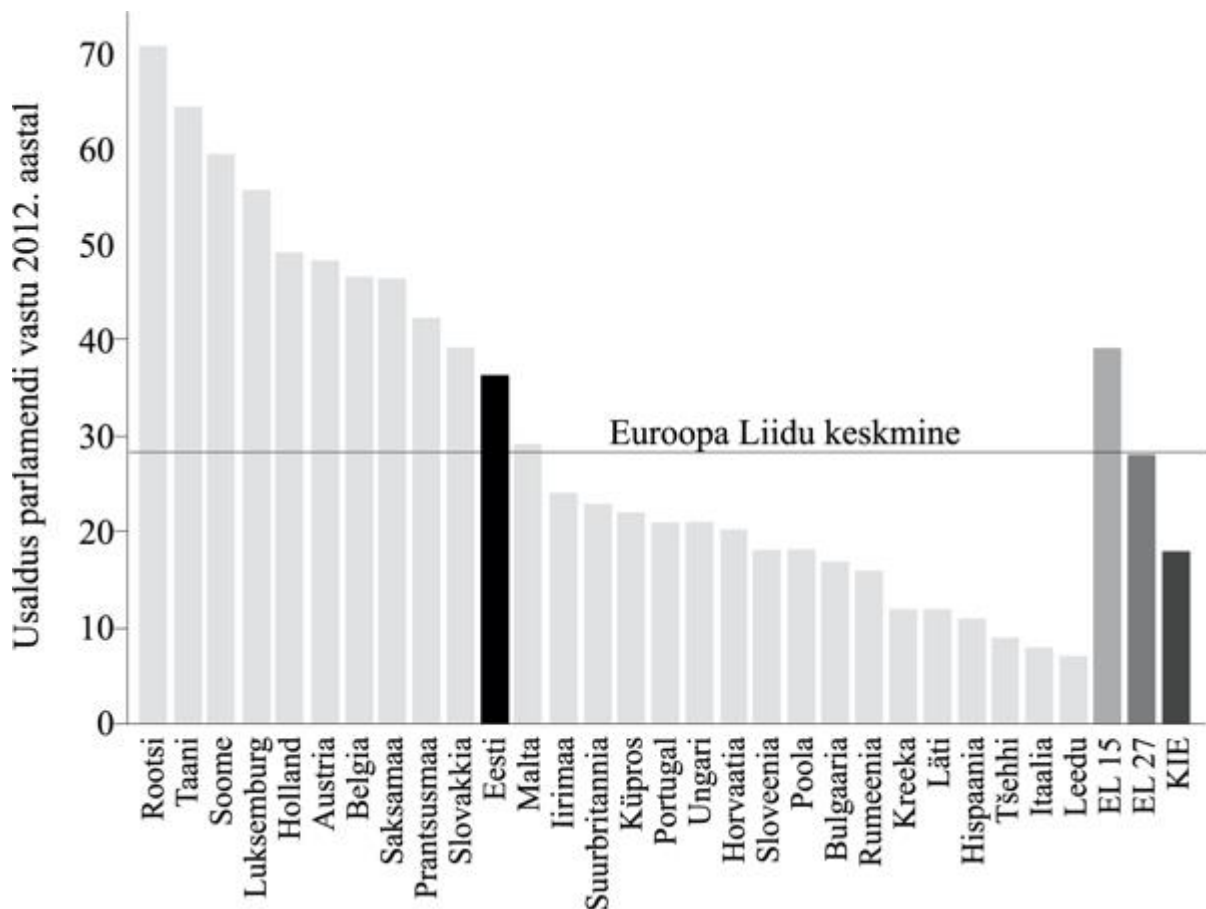
### Riigikogu usaldus rahvusvahelises plaanis

Asudes hindama Eesti parlamendi usaldusväärsust rahvusvahelises plaanis, on kõige mõistlikumaks võrdluspartneriks teised Euroopa Liidu riigid. Võrdlust hõlbustab ühtse andmebaasi olemasolu. Euroopa Liiduga ühinenud riike ühendab liberaaldemokraatlike normide tunnustamine, geograafiline lähedus ning üha enam ka Euroopa Liidu direktiividest tulenevad ühised õigusaktid. Samal ajal kuulub Euroopa Liitu väga erineva poliitilise ajalooga riike ning rikkamate ja vaesemate liikmesmaade majanduse areng erineb suuresti.

Joonist 1 vaadates näeme, et Eesti paikneb parlamendi usaldustaseme poolest viimaste andmete kohaselt Euroopa Liidu 27 liikmesriigist 11. kohal, sealjuures Euroopa Liidu keskmisest näidust on usaldus Riigikogu vastu kaheksa protsendi võrra kõrgem. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide keskmist taset ületab Eesti kaks korda. Euroopa Liidu keskmine näit – 28 protsenti – on väga madal ning 2012. aastal on Euroopa Liidus ainult neli riiki, kus enam kui pool elanikkonnast usaldab parlamenti. Enne majandus- ja võlakriisi algust oli olukord märksa parem, näiteks 2007. aasta mais küündis usaldusnäit üle 50 protsendi kaheteistkümnes liikmesriigis.



Joonis 1. Usaldus riigiparlamendi vastu Euroopa Liidus (ja Horvaatias), 2012



Märkus: Esitatud on protsent vastanutest, kes valisid variandi „Kaldun usaldama”. KIE – Kesk- ja Ida-Euroopa riigid.

ALLIKAS: Eurobaromeeter.

Suhestades jooniselt nähtavat eespool toodud teguritega, mis võivad parlamendi usaldustaset mõjutada, võib öelda, et tulemused on üpris ootuspärased. Tabeli tipus on Põhjamaad ja Beneluxi riigid, kus rahvas tajub *Transparency International*'i indeksi põhjal kõige vähem korruptsiooni ning majanduslik areng on kõrge. Need riigid on olnud demokraatlikud juba pikka aega, neil pole kommunistlikku pärandit. Seega ei ole üllatav, et Eesti on tabelis sellistest riikidest tagapool. Ainus Eesti „saatusekaaslane”, kus parlamendi usaldustase on kõrgem, on Slovakkia.

Vaadeldes ajavahemikku 2004–2012 (sellest ajast pärinevad ühtsed andmed), on Eesti keskmine usaldusnäit Kesk- ja Ida-Euroopa riikide seas kindlalt kõrgeim. Kaheksa-aastase ajavahemiku keskmise näidu puhul edestab Eesti napilt ka Saksamaad ja Prantsusmaad, olles keskmiselt Euroopa Liidus 8. kohal. Sealjuures edestab Eesti üsna kindlalt ka selliseid pikaaegseid demokraatiasid ja jõukamaid riike nagu Suurbritannia ja Iirimaa. Seletust suuremale usaldusele Prantsusmaa ning Suurbritanniaga võrreldes võiks otsida valimissüsteemist: nagu eespool öeldud, seondub proportsionaalne valimissüsteem pigem suurema usaldusega kui majoritaarne.

Ülejäänud riigid, mis tabelis on Eestist tagapool, võib jagada kahte rühma: Kesk- ja Ida-Euroopa riigid ning majanduskriisi käes vaevlevad Lõuna-Euroopa liikmesriigid. Usalduse tohutu kahanemine Lõuna-Euroopa riikides nagu Kreeka, Itaalia ja Hispaania ei tule üllatusena. Neid riike on majanduskriis tabanud rängalt, sealjuures näeb rahvas oma elatustaseme languses suurt süüd just riigivalitsejatel. *Transparency International*'i indeksi kohaselt on Kreeka ja Itaalia koos uusimate liikmete Rumeenia ja Bulgaariaga Euroopa Liidu kõige korrumpeerunud riigid. Eesti asub selles tabelis pigem vanade lääne demokraatiate läheduses, edestades kõiki Lõuna-Euroopa ning Kesk- ja Ida-Euroopa riike. Võib eeldada, et Eesti valitsuse tugev eelarvedistsipliin on hoidnud usaldust poliitiliste institutsioonide vastu.

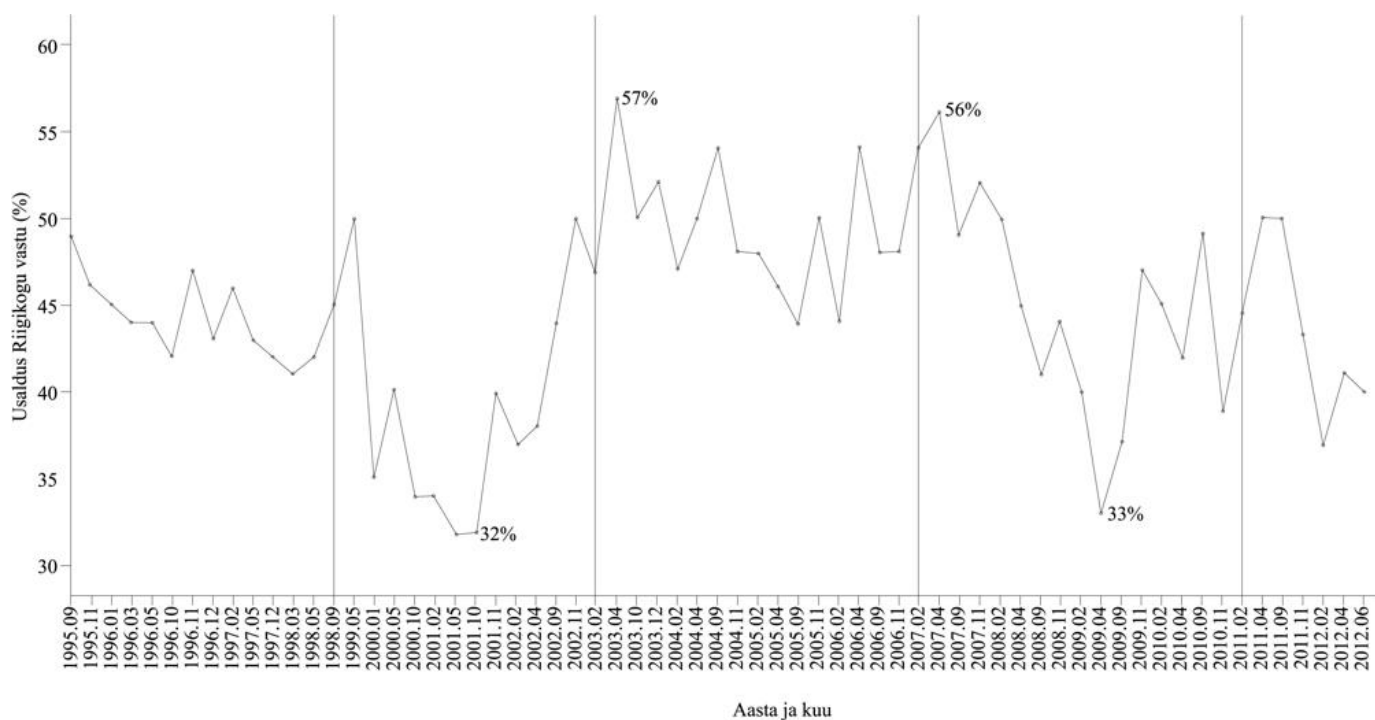
Joonis 1 kinnitab eespool toodut: poliitilise usalduse riikidevahelisi erinevusi on võimalik suures osas selgitada teguritega nagu korrupsioonitase, valimissüsteem, endine režiimitüüp ja elanike majandusliku heaolu tase.

Kuid usaldus Riigikogu vastu on Eestis 17 aasta jooksul kõikunud. Seega tuleb seletust otsida ka muudest teguritest.

Usalduse dünaamika ja mõjutajad aastatel 1995–2012

Joonisel 2 on esitatud Riigikogu usaldajate protsent 17 aasta jooksul 65 ajahetkel. (1995. aasta lõpust ja 1996. aasta esimesest poolest on välja jäetud neli ajahetke, sest Saar Poll tegi sellel ajal küsitlusi lausa iga kuu.) Üldiselt levinud praktikat järgides liidame institutsioonide usaldusmäära saamiseks kokku nende vastajate osakaalud, kes on institutsiooni kas täielikult või pigem usaldanud. Protsent on arvestatud kõikidest vastajatest, s.t arvesse lähevad ka need, kes ei ole selles küsimuses seisukohta võtnud ning on valinud variandi „raske öelda”.

Joonis 2. Rahva usaldus Riigikogu vastu (%) 1995–2012



Märkus: Usaldusprotsent on „täielikult usaldan” ja „pigem usaldan” vastanute summa.

ALLIKAS: Saar Poll; Turu-uuringute AS.

Eraldi on joonisel märgitud kaks kõige kõrgema ja kaks kõige madalama usaldusega ajahetke. Nimetatud ajal on Riigikogu usaldanud inimeste protsent kõikunud vahemikus 32–57 protsenti.

17 aasta jooksul on Riigikogu usaldanud keskmiselt 45 protsenti vastajatest, mitteusaldajaid on 48 protsenti. Keskmiselt 7 protsenti vastajaist ei osanud selles küsimuses seisukohta võtta. Järgnevalt analüüsime usaldust erinevate sotsiaaldemograafiliste ja poliitiliste vaadete järgi jagunenud rühmade lõikes.

Sotsiaaldemograafiliste tegurite seosed Riigikogu usaldusega

## Vanus

Statistika Riigikogu usalduse kohta eri vanuserühmades näitab, et mingit postmaterialistlikku riigiinstitutsioonide suhtes kriitilisemat põlvkonda Eestis peale kasvanud ei ole. Usaldus on pidevalt kõige kõrgem noorimas vanuserühmas (15–19 aastat), kogu perioodi keskmise näitaja poolest (52%) edestab see rühm kõiki teisi 7–10 protsendi võrra. Ülejäänud vanuserühmade keskmine usaldus on omavahel sisuliselt võrdne. Eri vanuserühmades võib kohati näha äkilisi kõikumisi, eriti noorima ning vanima (60–74, mõningates uuringutes lihtsalt 60+) seas. Näiteks vanimas rühmas kasvab ajavahemikus aprill 2008 kuni november 2008 usaldus 37-lt 54 protsendile, kõik teised vanuserühmad kogevad sel perioodil

usalduse kahanemist. Võib näha, et majandusbuumi asendumine langusega avaldas kiiremat mõju tööealise elanikkonna usaldusele, mis on ka loogiline. 2012. aastal valitseb taas keskmiste trendide sarnane olukord: noorim vanuserühm edestab kõiki teisi 5–15 protsendi võrra.

## Rahvus

Ka rahvus on tegur, mille mõju Riigikogu usaldusele Eestis ei saa jätta tähelepanuta. Eriti märgatav on rahvuse muutuja uuritava perioodi esimeses ja viimases veerandis. Muulaste usaldust Riigikogu vastu aastail 1995–2012 võib graafiliselt esitada hüperbooli kujul. 1990. aastail oli mitte-eestlaste usaldus Riigikogu vastu märkimisväärselt väiksem eestlaste omast, 21. sajandi algul hakkas see kasvama ning aastail 2003–2006 lausa ületas eestlaste usaldust. Pärast 2007. aasta aprillirahutusi toimus äkiline langus ning jõuti samale tasemele mis 1990. aastate keskel (usaldajaid alla 30%).

Nagu juba mainitud, mõjutasid usalduse rahvuslikku jagunemist 2007. aasta aprillirahutused. Jooniselt 2 näeme, et aprillirahutused ei toonud kohe kaasa langust Riigikogu üldises usaldusmääras. Küll aga toimusid sel ajal väga suured muutused rahvuslikus jaotuses. Kui 2006. aasta septembris usaldas parlamenti 62 protsenti (!) muulastest ja 42 protsenti eestlastest, oli täpselt aasta hiljem muulaste usaldus kahanenud 34-le, kuid eestlaste oma tõusnud 57 protsendile. Võiks ehk eeldada, et muulaste usalduse kaotus Riigikogu usaldamise üldnäidule erilist mõju ei avaldagi: mida vähem usaldavad rahvusvähemuste esindajad, seda rohkem eestlased. Pärast nii see siiski ei ole. Kui eestlaste seas on 2008. aastast olnud Riigikogu usaldamises suured tõusud ja langused, vahemikus 38–58 protsenti, siis muulaste usaldus ei olegi enam 40 protsendi künnist ületanud. Paistab, et eestlastes võttis pärast pronkssõduri afääri maad teatav rahvustunde tõus ja rahulolu poliitikute tegutsemisega nimetatud olukorras, aga enam see muutuja usaldustaset palju ei mõjuta. Samal ajal on muulastest elanikud pärast neid sündmusi usalduse Riigikogu vastu püsivalt kaotanud. Arvestades vene vähemuse suurust Eestis, on see kahtlemata pidur ka Riigikogu usaldamise üldisele kasvule.

## Sissetulek ja haridus

Need kaks muutujat on omavahel korrelatsioonis (kõrgemalt haritud teenivad üldjuhul rohkem), seetõttu käsitleme neid korraga. Statistika näitab, et selline grupeerimine on õigustatud, sest mõlema jaotuse puhul võib näha üldjoontes samasugust olukorda: Riigikogu usaldavad enam rikkamates leibkondades elavad kõrgemalt haritud inimesed.

Leibkonna sissetuleku järgi ühe elaniku kohta on küsitlusele vastajaid jagatud viieks või kuueks rühmaks, kõige vaesematest kõige rikkamateni. Nagu täheldavad ka teised uuringud, seostub Eestis kõrgem sissetulek samuti suurema usaldusega parlamendi vastu. Erinevate sissetulekurühmade jaotuskriteeriumid muutuvad pidevalt, võrdleme ainult kõige rikkama ja kõige vaesema rühma erinevust. Andmed vahemikust 1998–2012 näitavad, et kõige rikkamatesse leibkondadesse kuuluvate vastajate seas on olnud Riigikogu usaldajaid 14 protsendi võrra rohkem kui kõige vaesemate seas (52% ja 38%). Sealjuures oli kahe rühma erinevus 1998.

aastast alates pidevalt väga suur, ligikaudu 20 protsenti. Alates 2006. aastast jäi vahe alla 10 protsendi ning kolmel ajahetkel (november 2006, september 2007 ja september 2008) usaldasid kõige vaesemate leibkondade liikmed Riigikogu isegi rohkem kui rikkaimad. Alates 2008. aasta novembrist vähenes aga just vaesematest leibkondadest elanike usaldus ning edaspidi on vahe kahe rühma vahel jäänud 10–20 protsendi kanti. Torkab silma, et tõus ja langus vaesemate leibkondade liikmete usalduses kattub majandusliku buumi kõrgaja ning majanduslanguse algusega. Kui vaeseimasse rühma kuuluvate inimeste elujärg oli ka majandusbuumi ajal väga madal (alla 2000 krooni leibkonna liikme kohta), siis miks nende usaldus Riigikogu vastu tõusis? Tõenäoliselt nägid majanduse hiilgeaegadel ka kõige vaesematest leibkondadest inimesed oma majanduslikku tulevikku positiivsemana, lootsid, et majanduskasvu jätk aitab neid paremale elujärjele ning seega olid riigiinstitutsioonide tööga enam rahul.

Haridustaseme mõju Riigikogu usaldamisele vastab samuti teooriale: kõrgharitute seas on usaldus Riigikogu vastu kõrgem. Siiski on erinevus väiksem kui sissetulekurühmade puhul. Kõrgharitute seas on vahemikus 1998–2012 Riigikogu usaldanud keskmiselt 50 protsenti, põhi- ja kesk(sh keskeri)haritute seas on keskmine näit vastavalt 44 ja 43 protsenti. Siinkohal tuleb märkida, et üsna väike erinevus muutub veelgi hädusemaks, kui võtta arvesse „raske öelda” vastanute osakaal. Põhiharidusega vastajate seas on „raske öelda” vastanute osakaal keskmiselt üle üheksa protsendi, keskharitute seas üle seitsme protsendi, ent kõrgharitute seas alla viie protsendi. Seega tuleneb kõrgharitute suurem usaldus Riigikogu vastu paljuski hoopis nende suuremast võimekusest (või tahtest) selles küsimuses üldse seisukoht võtta. Pilguheit dūnaamikale näitab, et suurim vahe usaldusnäitades kõrgharitute kasuks oli aastail 2003–2004, kui kõrgharitud vastajate seas oli usaldajaid pidevalt 10–15 protsenti enam kui põhiharidusega elanike seas. Võimalik seletus kirjeldatud statistikale võib tuleneda sellest, et just nimetatud aastail kulmineerusid Eesti ühinemispüüdlused Euroopa Liiduga – toimus referendum (september 2003) ja teoks sai ametlik liitumine (mai 2004). Faktumi avaliku arvamuse uuringu kohaselt oli kõrgharidusega elanike seas toetus Euroopa Liiduga liitumisele palju suurem kui madalama haridustasemega inimeste seas (Avalik arvamus Eesti liitumisest Euroopa Liiduga: küsimused ja vastused, 2003, 6). Ajavahemikus 2006–2010 on põhi- ja kõrgharitute seas usaldus üsna võrdne ning mitmetel hetkedel usaldavad madalaima haridusega vastajad Riigikogu isegi kõige rohkem. Sealjuures keskharidusega vastajate usaldus sel perioodil oli madalaim. Seega näeme, et madalama haridustasemega inimeste seas ei toonud majanduslangus nii kiiresti kaasa usalduse kahanemist kui madalama sissetulekuga elanike seas. Ka kogu perioodi lõikes võib näha, et sissetulekul on Riigikogu usaldusele suurem mõju kui haridustasemel.

### **Poliitiliste vaadete ja poliitilise huvi seos Riigikogu usaldusega**

Poliitilist orientatsiooni on Turu-uuringute AS-i küsitlustes vastajad määranud 13 korral, ajavahemikus 2004–2008. Kuigi andmed katavad vaid ligikaudu neljandiku uuritavast perioodist, on tulemused siiski mainimist väärt: kõigis 13 küsitluses on usaldus Riigikogu vastu kõrgeim parempoolsete vaadetega vastajate seas, mitmel puhul küünib erinevus parem- ja vasakpoolsete usaldusnäitude vahel üle 20 protsendi. Nelja aasta peale keskmiselt usaldas Riigikogu parempoolsete vaadetega

elanikest keskmiselt 58 protsenti, tsentristidest 48 protsenti ning vasakpoolsetest 42 protsenti. Sellised tulemused annavad alust arvata, et nn kodumeeskonna teooria kehtib Eesti puhul hästi: kuna valitsuskoalitsioone on pidevalt moodustanud ja juhtinud parempoolsed erakonnad, on nende vaateid jagava elanikkonna usaldus riigiinstitutsioonide vastu tõusnud palju kõrgemaks kui tsentristlike ja vasakpoolsete vaadetega inimeste seas.

Tõestust saab ka poliitilise huvi seos usaldusega. Vastajatele oli antud neli varianti: „väga huvitatud”, „mõningal määral huvitatud”, „pigem vähehuvitatud” ja „ei ole üldse huvitatud”. Andmed pärinevad ajavahemikust 2005–2009 ning korra on seda küsimust esitatud ka 2012. aastal. Esimese kolme rühma puhul võib näha sarnaseid näitajaid: poliitikast väga ja mõningal määral huvitatute seas on usaldus keskmiselt 50 protsenti, vähehuvitatute puhul jääb 4–5 protsendi võrra madalamaks. Siis tekib aga suur lõhe: poliitikast üldse mitte huvitatute seas on usaldajate osakaal keskmiselt ainult 31 protsenti, sealjuures 2012. aasta küsitluses on selle rühma usaldusnäit kõigest 10 protsenti. Selliste poliitikast üldse mitte huvitatud vastajate osakaal kogu valimist kõigub vahemikus 10–17 protsenti (2012. aastal 14%), seega ei saa öelda, et tegemist on marginaalse rühmaga.

### **Millest on tingitud äkilised kõikumised Riigikogu usaldustasemes**

Nagu juba rahvusvahelise võrdluse puhul nimetatud institutsionaalsed tegurid ja korruptsioonitase, on ka sotsiaaldemokraafilised ja poliitilisi vaateid puudutavad näitajad pigem ajas püsivad. Muulaste, väiksema sissetulekuga elanike või vasakpoolsete vaated võivad muutuda küll äkki, kuid sellistesse rühmadesse kuulujate osakaal üleöö ei muutu. Riigikogu usaldamises näeme pidevat üles-alla liikumist ja ka äkilisi muutusi: näiteks eelmise, XI koosseisu ametiajal langes usaldus kõigest pooleteise aastaga 23 protsendi võrra!

Vaadates 17 aasta dünaamikat, hakkab kõigepealt silma tsüklilisus. Joonisele 2 tõmmatud neli vertikaalset telge eristavad Riigikogu koosseise. Nagu näeme, suureneb usaldus alati pärast valimisi, kui uus koosseis on ametisse astunud. Sellele järgneb langus ja ametiaja lõpus taas tõus. Sellist U-kujulist tsüklit võime näha eriti selgelt IX koosseisu ametiajast (1999–2003) alates.

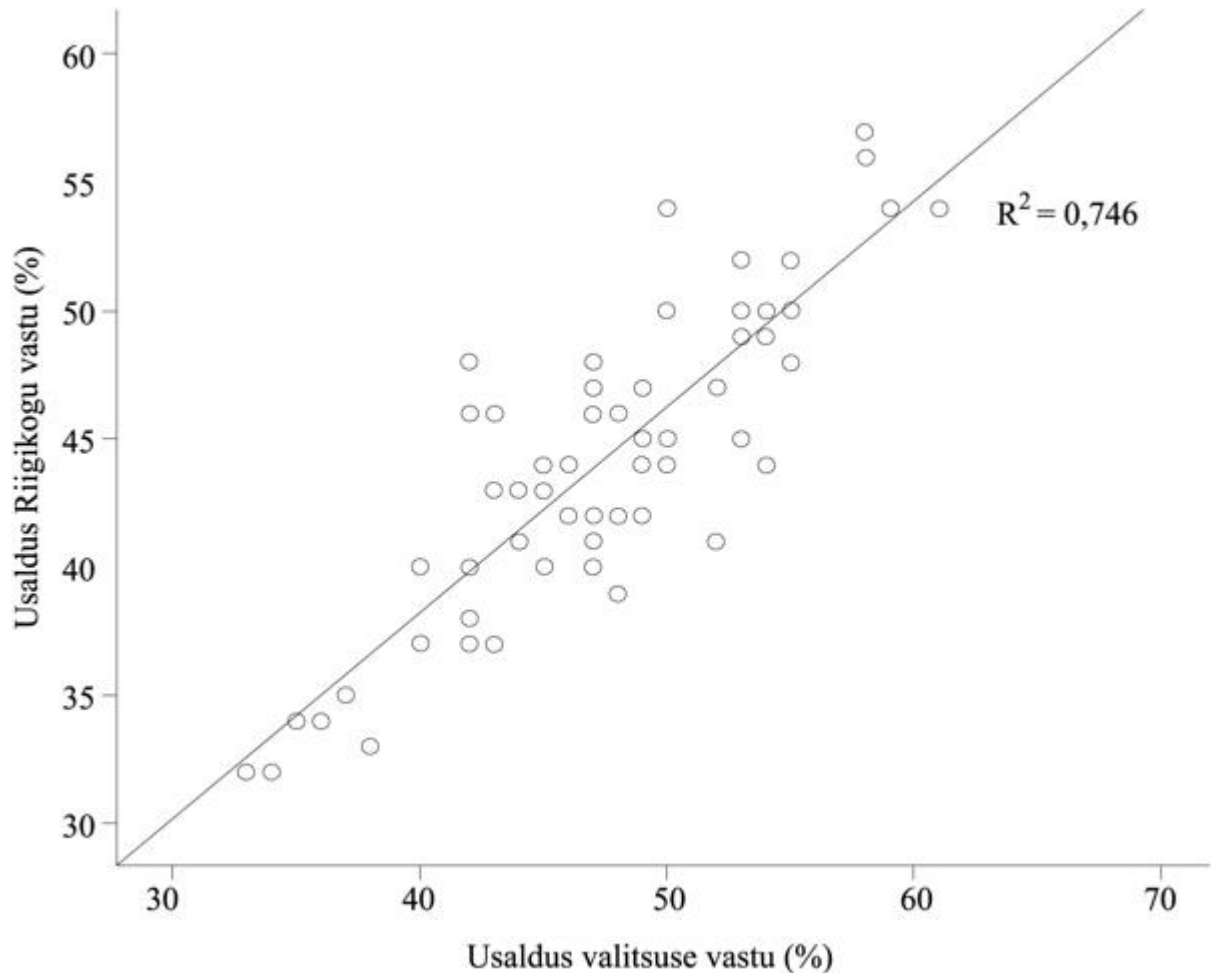
Selline dünaamika ei ole ebatavaline, samasugust tsüklilisust on täheldatud ka vanades demokraatiates nagu Rootsi ja Holland. Võib järeldada, et demokraatlikud valimised on Eestis rahvale positiivne kogemus, mis suurendab usaldust poliitiliste institutsioonide ja tegutsejate vastu. Sellist trendi on peetud mõneti vastuoluliseks, sest just valimiste ajal on poliitikud meedia terava tähelepanu all ning skandaalide üleskiskumine eriti tõenäoline – see võiks põhjustada just usalduse kahanemist (Bovens, Wille 2008).

Miks aja möödudes valimistest parlamendi usaldatavus väheneb ning millest sõltub, kui sügav kukkumine järgneb?

Alustuseks uurime Riigikogu usaldamise seost teiste riigiinstitutsioonide usaldamisega. Nagu eespool nimetatud, koostatakse poliitiliste institutsioonide usalduse kohta ühisindekseid, sest omavaheline korrelatsioon on sedavõrd suur.

Joonis 3 näitab tugevat seost Riigikogu ja valitsuse usaldustasemetega vahel. Korrelatsioonikordaja on 0,86 (joonisel esitatud regressioonikordaja  $R^2$ ). Sealjuures on valitsuse usaldusnäit pidevalt 2–4 protsendi võrra kõrgem.

Joonis 3. Riigikogu ja valitsuse usaldamine



Tugevat korrelatsiooni võib näha ka Riigikogu ja erakondade usalduse vahel (0,74), erakondade usaldatavus on aga Riigikogu ja valitsuse omast madalam.

Päevapoliitikast mõnevõrra kaugemal seisva presidendi institutsiooni usaldusega on korrelatsioon oodatult väiksem (kuigi statistiliselt märkimisväärne) – 0,47.

Võttes vaatluse alla kõige tugevama leitud korrelatsiooni – Riigikogu ja valitsuse usalduse vahel –, võivad tekkida küsimused: kas tegemist on kausaalse seosega või eksisteerib nende kahe muutuja vahel lihtsalt kovariatsioon, näiteks on nad mõjutatud samadest muutujatest? Kui tegemist on kausaalse seosega, siis milline võiks olla mõju suund?

Sören Holmberg, kes lahkab samasuguse kõrge korrelatsiooni olemust Rootsis, väidab, et just valitsus „veab” parlamenti. Seda tõestavad andmed, mille kohaselt nii valitsuse kui ka parlamendi usaldusväärsus korreleerub kõige enam vastustega küsimustele, mis puudutavad rahulolu valitsuskabineti tegevusega (Holmberg

1999, 113). Sama fenomeni on uuritud ka Eestis: Juhan Kivirähk (2005) väidab samuti, et tavakodanik langetab otsuse poliitiliste institutsioonide usaldusväarsuse kohta peamiselt valitsuse toimimise põhjal, mistõttu kasvab pärast valitsuskoalitsioonide vahetust ka usaldus Riigikogu vastu (uued lootused), ent langeb peagi, kui „mesinädalate” faas läbi saab.

Seega võime eeldada, et just rahva hinnang valitsuse tegevusele on väga tähtis muutuja Riigikogu usaldamise puhul. Tugev korrelatsioon erakondade ja Riigikogu usalduse vahel viitab aga sellele, et parteidega seotud skandaalidel on suure tõenäosusega märkimisväärne mõju samuti parlamendi usaldusväarsusele.

### Riigi majandusolukord ja Riigikogu usaldamine

Võib eeldada, et kui väheneb valitsuse ja erakondade usaldus, juhtub sama ka Riigikoguga. Valitsuse usalduse vähenemise või suurenemise seletamiseks pööratakse pilk tihti majandusarengute poole. Kuigi sellised indikaatorid nagu majanduskasv ja tööhõive ei sõltu kindlasti ainult valitsuse tegevusest, võivad need siiski tugevasti mõjutada elanikkonna rahulolu kesksete poliitiliste institutsioonide tegevusega. Eelarvedefitsiit iseenesest ei pruugi tavakodanikule nii märgatav olla kui majanduskasv ja -langus või töötusemäära hüppeline tõus ja langus, kuid see on jällegi rohkem valitsuse otsese kontrolli all ning võib samuti mõjutada rahva rahulolu viimase tegevusega. Majanduslanguse võimalikku mõju Riigikogu usaldusele nimetasime juba sotsiaaldemograafiliste rühmade analüüsis, nüüd konkreetse statistika juurde. Tabel 1 esitab korrelatsiooninäidud (Pearsoni  $r$ ) Riigikogu usaldamise ja majanduskasvu, töötute hulga ning valitsussektori eelarvepositsiooni vahel. Majanduskasvu puhul on kasutatud küsitlusele eelneva kvartali näitu eelmise aasta sama kvartaliga võrreldes ja töötuse puhul küsitlusega samal kuul registreeritud töötute hulka. Eelarvepositsiooni puhul on kasutatud järgmist meetodit: kui küsitlusandmed on aasta esimesest poolest (juuni k.a), vastab neile eelmise aasta eelarvepositsioon, aasta teises pooles toimunud küsitlustele aga juba sama aasta näit (näiteks 2008. aasta novembris oli 2007. aasta eelarveülejäak üsna kauge minevik).

Tabel 1. Riigikogu usalduse korrelatsioonid makromajandusnäitajatega

	Eelneva kvartali majanduskasv	Registreeritud töötus samal kuul	Valitsussektori eelarvepositsioon
Usaldus Riigikogu vastu	0,25	-0,38**	0,50**

\*\* $p < 0,01$ .

ALLIKAD: Statistikaamet; Töötukassa; Eurostat.

Näeme, et kõikide korrelatsioonide suunad on kooskõlas loogiliste eeldustega: suurem majanduskasv ja eelarveülejäak seostub suurema usaldusega Riigikogu



vastu, suurem töötute hulk toob kaasa usalduse languse. Seos majanduskasvuga on selgelt väiksem ning sellise juhtumite hulga juures (62)<sup>1</sup> statistiliselt oluline ei ole. Küll aga on statistiliselt märkimisväärsed seosed Riigikogu usalduse ja töötusemäära ning valitsussektori eelarvepositsiooni vahel. Viimasega on korrelatsioon lausa 0,5, mida võib pidada väga tugevaks seoseks. Ka töötuse mõju on selge ning korrelatsioon püsib 0,4 juures ka siis, kui kasutada teisi viise selle muutuja esitamiseks (töötuse protsent ja küsitluspõhine töötute hulk – nende kohta on andmed puudulikumat, seetõttu on tabelis registreeritud töötute hulk). Andmed on paljuütlevad: paistab, et elanikud peavad valitsust suure töötute hulga eest vastutavaks ja reageerivad vähem usaldava suhtumisega. Samuti tekitab eelarvedefitsiit rahva seas umbusaldust, see ühtib Ola Listhaugi ja Arthur Milleri tulemustega.

Indiviiditasandi andmete puudumise tõttu ei ole kahjuks täit kindlust, kas sellised arengud mõjuvad elanikele ainult isikliku majandusliku heaolu taseme (või heaoluperspektiivi, mis majanduskasvu ajal ka majanduslikult raskemas seisus inimeste seas kõrgem peaks olema) muutuse kaudu või ka sellest sõltumatult. Igal juhul annavad sellised tugevad seosed – eriti just see, et eelarvedefitsiidi seos usaldusega on tugevaim – alust eeldada, et Eesti elanikele läheb riigi majandusolukord korda isegi siis, kui see neid endid väga jõuliselt ei mõjuta.

### **Mis saab edasi?**

2012. aastaks on usaldus Riigikogu vastu teinud läbi tavapärase valimistejärgse languse ja on vahemikus 37–41 protsenti. Majandus on sügavast kriisist väljunud, lugeda võib ka positiivseid uudiseid, näiteks oli Eesti majanduskasv 2011. aastal Euroopa Liidu suurim. Valitsussektori eelarvepositsioon on laitmatu. Elanike reaalsed palgad on pärast pikka langust tõusma hakanud. Ometi on usaldus langenud nii madalale tasemele, kuhu see VII ja X Riigikogu ajal kordagi ei jõudnud. Kuidas seda nukrat olukorda seletada? Esiteks, usaldus erakondade vastu on jõudnud viimase 10 aasta madalaimale tasemele (22%). Arvestades, et neljast parlamendierakonnast kolm on viimase aasta jooksul sattunud tõsisesse korruptsiooniskandaalidesse, ei ole selline olukord üllatav. Kuna parlamendi ja erakondade usaldus on tugevas korrelatsioonis, pakume välja ühe põhjuse, miks usaldus Riigikogu vastu on nii madal. Põhjuseid võib otsida ka pingelisest olukorrast Euroopa Liidus. Eespool tõime välja, et seoseid on leitud massi ja eliidi vaadete kattuvuse ja poliitilise usalduse vahel. Kuigi meie käsutuses ei ole Eesti kohta käivaid andmeid, võib julgelt väita, et näiteks Euroopa Stabiilsusmehhanismi (ESM) puhul lahknevad massi ja eliidi vaated suuresti ning selle läbisurumine – oli see vältimatu või mitte – on kahtlemata tekitanud rahva seas umbusaldust võimude vastu.

On teada, et praegune valitsus on järgmiste üldvalimiste aastaks planeerinud mitmete populaarsemate meetmete jõustamise (nt tudengite uue õppetoetuste süsteemi sisseviimine). Senisele loogikale tuginedes võib eeldada, et 2014.–2015. aastal usaldus Riigikogu vastu taas tõuseb. Siiski paistavad sellel tõusul ja kõrgema taseme hoidmisel pidurid peal olevat. Erakondade rahastamiskandaalid ei ole lõppenud rahva jaoks usaldusväärsust soosivate tulemustega, muulaste seas ei paista usaldus taastuvat ning kõige madalama sissetulekuga leibkondade liikmete

hulgas on usaldus 2012. aastal erakordselt madal, mis viitab sellele, et neil ei ole lootust oma elujärge parandada. Raivo Vetik kirjutas 2002. aastal, et poliitilise usalduse kasvuks vajab riigi arengustrateegia pööret sotsiaalsuse suunas, sest 1990. aastate algul rahva seas domineerinud „nii vähe riiki, kui võimalik” suhtumine on muutunud ning enamik elanikkonnast sooviks sissetulekute võrdsemaks muutumist. Hilisemad andmed näitavad, et majanduslikult head aastad kasvatasid usaldust ka ilma pöördeta sotsiaalsuse suunas. Praegu oleme jõudnud madalamale tasemele kui 1990. aastail ning (oodatud?) pööret pole toimunud.

2012. aastal asusid parlamendisaadikud koostama eetikakoodeksi, millelt oodati, et see suurendab kodanike usaldust Riigikogu vastu (Kooskora 2012). Nüüd on see koodeks juba põhja lastud. Artiklis esitatud andmete valguses julgeme väita, et märkimisväärset mõju sellelt rahva usaldusele loota ei tasunudki. Riigikogu usalduse tõus või langus sõltub pigem valitsuse majandus- ja integratsiooni-poliitikast ning erakondade mainest. Erakondade seas ei ole märgata tahet praegust olukorda muuta. Valitsuse ees seisab aga väga raske ülesanne: kuidas võita tagasi usaldus muulaste seas, samal ajal eestlaste usaldust kaotamata? Kuidas suurendada usaldust sotsiaalsema ilmavaatega elanike seas, samal ajal parempoolsete usaldust kaotamata? Ka Eesti majanduskasvu potentsiaal järgmistel aastatel on pigem tagasihoidlik. Tagatipuks võib Euroopa Liidust pidevalt „kaela sadada” uusi rahalisi kohustusi, et aidata riike, kus elatustase on Eestist kõrgem. Kas sellistes tingimustes on lootust, et usaldus Riigikogu vastu kasvab lähiaastail taas kord 50 protsendi piirini ja jääb sinna püsima? Vaevalt! Enne 2015. aasta valimisi ei ole positiivseid muutusi oodata. See, mis hakkab Riigikogu usaldamises juhtuma aastatel 2015–2019, sõltub palju sellest, milline valitsuskoalitsioon moodustub pärast valimisi.

<sup>1</sup> Mõnel aastal toimus perioodi esimeses pooles küsitlusi tavapärasest neljast rohkem või vähem, seetõttu tuli mõned juhtumid eemaldada, et mõne üksiku aasta osatähtsus liiga suureks ei kujuneks.

## Kasutatud kirjandus

**Bovens, M., Wille, A. (2008).** Deciphering the Dutch Drop: Ten Explanations for Decreasing Political Trust in The Netherlands. – International Review of Administrative Sciences, vol 74, pp 283–305.

**Catterberg, G., Moreno, A. (2005).** The Individual Bases of Political Trust: Trends in New and Established Democracies. – International Journal of Public Opinion Research, vol 18, no 1, pp 31–48.

**Christensen, T., Lægreid, P. (2005).** Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography. – Public Performance and Management Review, vol 28, no 4, pp 487–510.

**Dunn, K. (2012).** Voice and Trust in Parliamentary Representation. – Electoral Studies, vol 31, issue 2, pp 393–405.

**Holmberg, S. (1999).** Down and Down We Go: Political Trust in Sweden. – P. Norris (ed). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp 103–122.

**Inglehart, R. (1999).** Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy. – P. Norris (ed). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp 236–256.

**Kivirähk, J. (2005).** Avalik arvamus ja Riigikogu. ETA Monitooring. – <http://www.riigikogu.ee>

**Kooskora, M. (2012).** Eetikakoodeks Riigikogu liikmetele – milleks ja kuidas? – *Riigikogu Toimetised* 25, lk 33–40.

**Miller, A., Listhaug, O. (1999).** Political Performance and Institutional Trust. – P. Norris (ed). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp 204–216.

**Newton, K. (1999).** Social and Political Trust in Established Democracies. – P. Norris (ed). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp 169–187.

**Norris, P. (1999a).** Introduction: The Growth of Critical Citizens? – P. Norris (ed). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp 1–30.

**Norris, P. (1999b).** Institutional Explanations for Political Support. – P. Norris (ed). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp 217–235.

**Schoon, I., Cheng, H., Gale, C., Batty, D., Deary, I. (2010).** Social Status, Cognitive Ability, and Educational Attainment as Predictors of Liberal Social Attitudes and Political Trust. – *Intelligence*, vol 38, pp 144–150.

Uuringukeskus Faktum (2003). Avalik Arvamus Eesti liitumisest Euroopa Liiduga: küsimused ja vastused.

**Van der Meer, T. (2010).** In What We Trust? A Multi-level Study into Trust in Parliament as an Evaluation of State Characteristics. – *International Review of Administrative Sciences*, vol 76, pp 517–536.

**Vetik, R. (2002).** Usaldus riigi institutsioonide vastu Eestis. – *Riigikogu Toimetised* 5, lk 107–111.

*Statistilised andmed*

Eurobarometer. Trust in Parliament, 2004–2012. – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/showchart\\_column.cfm?keyID=2192&nationI](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=2192&nationI)

D=11,1,27,28,17,2,16,18,13,32,6,3,4,22,33,7,8,20,21,9,23,34,24,12,19,35,29,26,25,5,14,10,30,15,&startdate=2004.10&enddate=2012.05

Eurostat. Government finance statistics, Government deficit/surplus, 1995–2012. – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>

Saar Poll OÜ. Avaliku arvamuse uuringud 1995–1999. Riigikogu Kantslei arhiiv.

Statistikaamet. Statistika andmebaas: rahvamajanduse arvepidamine, SKP aheldatud väärtuse muutus võrreldes eelmise aasta sama perioodiga, 1995–2012. – [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/15Rahvamajanduse\\_arvepidamine/06Sisemajanduse\\_koguprodukt\\_%28SKP%29/02Pehilised\\_rahvamajanduse\\_arvepidamise\\_naitajad/02Pehilised\\_rahvamajanduse\\_arvepidamise\\_naitajad.asp](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/15Rahvamajanduse_arvepidamine/06Sisemajanduse_koguprodukt_%28SKP%29/02Pehilised_rahvamajanduse_arvepidamise_naitajad/02Pehilised_rahvamajanduse_arvepidamise_naitajad.asp)

Transparency International. Corruption Perceptions Index. – [http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)

Turu-uuringute AS. Avaliku arvamuse uuringud 2000–2012.

Töötukassa. Registreeritud töötus 1993–2012. – <http://www.tootukassa.ee/index.php?id=11328>

## Kakskümmend aastat Riigikogu: kas tööparlamendist kõneparlamendiks?

Mihkel Solvak, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi teadur

**Riigikogus on välja kujunenud stabiilsete lääne demokraatiatega sarnased mustrid. Riigikogu ei erine suuresti ülejäänud Kesk- ja Ida-Euroopa uutest parlamentidest.**

Parlamenti kui institutsiooni on kritiseeritud kõigil arenguetappidel. Kriitika võib olla õigustatud, sest teatud arengud tänapäeva parlamentarismis võivad väidetava kuldajaga võrreldes tõepoolest murelikuks teha. Valitsuste järjest suurem domineerimine, parlamentide autonoomia vähenemine üleilmastumise ja Euroopa integreerumise tingimustes on Euroopa riikide parlamentide puhul ilmselge. Teatud juhtudel on kriitika aga eksitav. Esiteks heidetakse parlamendile ette puudusi, mille kõrvaldamine selle institutsiooni valdkonda ei kuulu. Teiseks kiputakse lähtuma „Tootsi gloobuse” perspektiivist ja vaadatakse ainult institutsiooni muutumist aja jooksul riigi sees, unustades ära, et oma riigi parlament on maailmas levinud institutsiooni üks võimalik vorm. Esimest kriitikasuunda on kerge pareerida, viidates seadustest ja poliitilisest praktikast lähtuvalle institutsioonide võimupädevusele ja ka ressurssidele, mis sellele institutsioonile formaalsete ülesannete täitmiseks on antud. Teise suuna kriitika on sisulisem, sest ebasoovitavad arengud kunagise kuldajaga võrreldes on rohkem või vähem objektiivsed. Rahvusvaheline võrdlus näitab, et see, mis tundub unikaalne oma riigi kogemuse alusel, osutub universaalseks arenguks, mida ainult ühe riigi parlamendile ette heita ei saa. Nii ajalise kui ka ruumilise võrdluse kaudu võib ilmned, et oma riigi parlamendi töö tajutud muutus on pigem loomulik areng, mitte allakäik. Võib-olla on parlament muutunud hoopis ühest institutsiooni alatüübist teiseks.

Artiklis analüüsitakse Riigikogu rolli seadusloomes nii ajalises kui ka ruumilises võrdluses. Kas meie parlament on tavaline seadusandlik kogu, mis on kahekümne aasta jooksul kindlasti muutunud, kuid mitte halvemuse suunas, pigem sarnasemaks küpsete demokraatiate rahvaesindustega? Samuti hinnatakse, kas muutustes võib näha parlamenditüübi muutumist. Kas Riigikogu kohta võib öelda, et tööparlamendist on saanud kõneparlament? Kas rolli vähenemine ühes valdkonnas kompenseeritakse suurema aktiivsusega teises?

### Tööparlament ja kõneparlament

Töö- ja kõneparlamenti hakkas eristama Winfried Steffani (Marschall 2012). Tööparlamendi all mõistis ta parlamenti, mille peamine funktsioon on seadusloome ja mida iseloomustab intensiivne töö komisjonides, mitte niivõrd elav arutelu täiskogul. Kõneparlament on seevastu pigem kesksete ühiskondlike ja riiklike küsimuste arutelude foorum ning normide loomisel on teisejärguline roll. Kõneparlamendi puhul on täiskogu istung tunduvalt kesksema tähtsusega.

On selge, et taasiseseisvumise esimesel perioodil oli tungivalt vaja uusi regulatsioone, riigi taasloomisel oli keskne roll parlamendi töö. Steffani liigituse järgi oli sel ajal kindlasti tegemist pigem tööparlamendi tüübi alla liigituva

institutsiooniga, mis algatas ise suurel hulgal olulisi regulatsioone. Aastate jooksul on aga täheldatud Riigikogu taandumist valitsuse suurema domineerimise ees. Selle valguses võib esitada küsimuse: kas nn tööparlamendi funktsioonide kadu või muutust täitevvõimu suurema sekkumisega seadusloomes võib tõlgendada kui kõneparlamenditüübi esilekerkimist? Viimases on keskne täiskogu roll ja seal vaadeldavad protsessid, kõige olulisemana järelevalve kui valitsuse töö kriitiline hindamine ja avaliku debati keskmesse toomine. Selleks et neid võimalikke arenguid adekvaatselt hinnata, tuleb Riigikogu paigutada laiemasse konteksti ja vaadata, missugused on meie riigisisesed arengud teiste riikidega võrreldes. Võib-olla on tegemist hoopis täiesti tavalise normaliseerumise protsessiga, kus Riigikogu ei muutu mitte ühest tüübist teiseks, vaid liigub sinna, kuhu stabiilsete demokraatiatega riikide parlamendid on aja jooksul liikunud.

### Normaliseerumise protsess

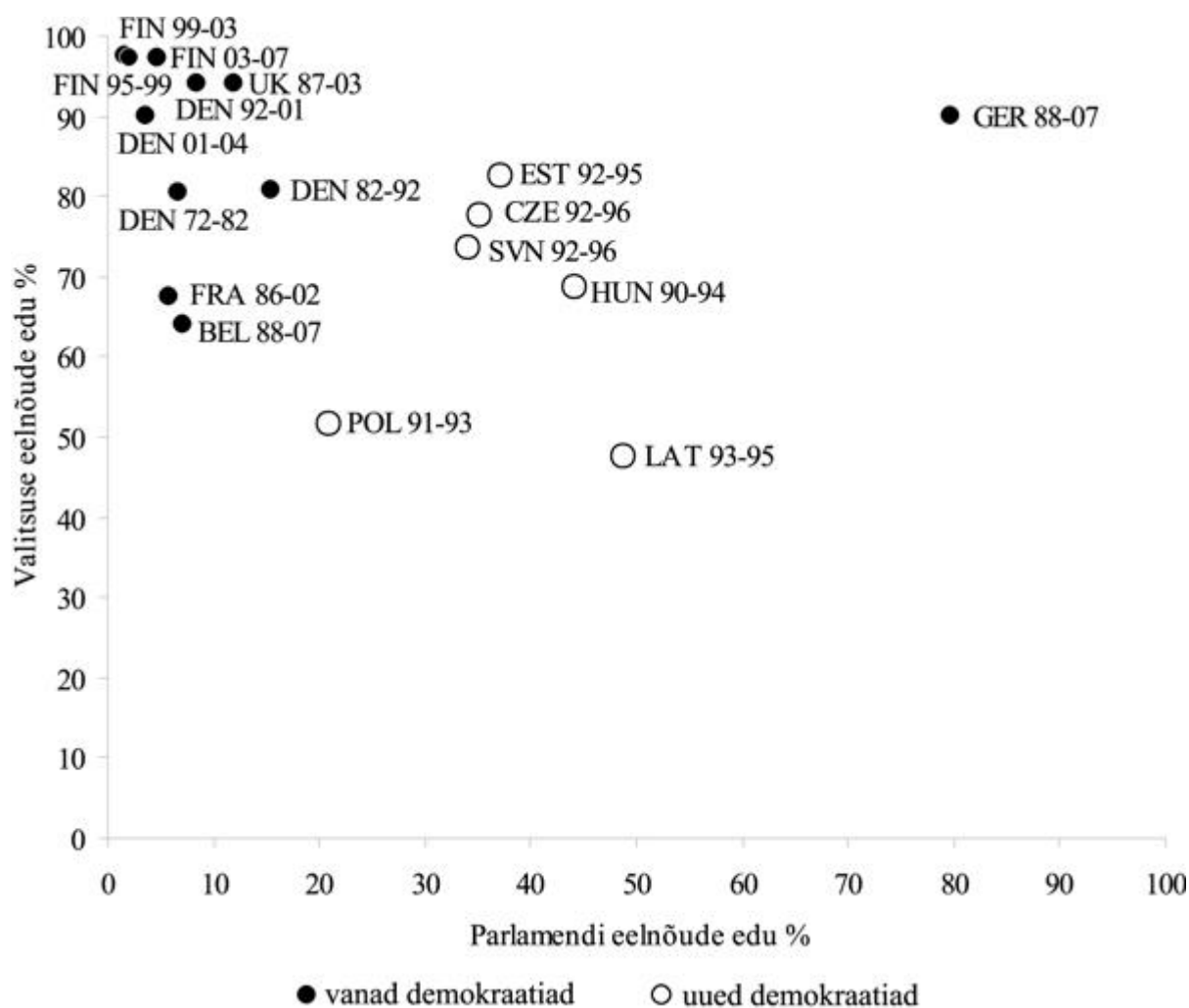
Parlamentaarsetes süsteemides domineerib seadusandluses harilikult täidesaatev võim. Ajalooliselt pole see alati nii olnud, kuid 20. sajandi teisest poolest on see trend pidevalt võimendunud. Tänapäeva stabiilses parlamentaarses demokraatias on parlamendi (saadikute, komisjonide ja fraktsioonide) esitatud eelnõude tõenäosus vastu võetud saada ja mingit valdkonda reguleerima hakata kaduvväike (Marsh, Read 1988; Mattson 1995; Kerrouche 2006; Marsh, Marsh 2002; Däubler 2011; Bräuninger, Brunner, Däubler 2012). Loomulikult võib sellise arengu problemaatilisuse üle vaielda, kuid tegemist on empiirilise faktiga. Enamgi veel, suures osas ei muuda parlament ka valitsuse esitatud eelnõusid. Näiteks võttis Soome parlament 1960. aastal muutmata kujul vastu 49 protsenti valitsuse eelnõudest ja 1983. aastal juba ligikaudu 80 protsenti (Anckar 1992, 182). Prantsuse parlamendi esimene koda võttis aastail 1967–2002 muutmata kujul vastu 43–58 protsenti valitsuse eelnõudest (Kerrouche 2006, 356). Taani parlamendis oli 1998–2004 sama näitaja keskmiselt 50 protsenti (Damgaard, Jensen 2006, 432). Seda saab tõlgendada kaheti. Esiteks, ilmselt on paranenud seadusloome kvaliteet ehk suudetakse hinnata seaduste oodatavat mõju, mis peaks üldse vähendama vajadust eelnõusid parlamendis põhjalikult ümber kirjutada. Teiseks on see selge märk parlamentide rolli edasisest vähenemisest seadusloome vallas. Seadusandlik võim on järjest vähem ise seadusloome algataja ja kirjutab aina vähem ümber talle täitevvõimu esitatud materjali.

Laiemale avalikkusele see harilikult tuttav pole, parlamentidega tihedamalt tegelevatele inimestele ja poliitikutele ilmselt küll. Seega tasuks Riigikogu rolli muutuse mõtestamisel võtta kõigepealt arvesse laiemat konteksti, kas ja kui palju meie parlament üldse erineb sellest, mida võib pidada asjade loomulikuks seisuks vanades küpsetes demokraatias.

Missugune oli Riigikogu täidesaateva ja seadusandliku võimu vahekord seadusloomes seitsmenda koosseisu ajal ja kuhu on nüüd välja jõutud, demonstreerivad joonised 1–3. Need võrdlevad valitsuse esitatud ja parlamendi esitatud eelnõude edukuse protsenti, mis näitab, kes on tegelikult seadusloomes edukam ja domineerivam pool.

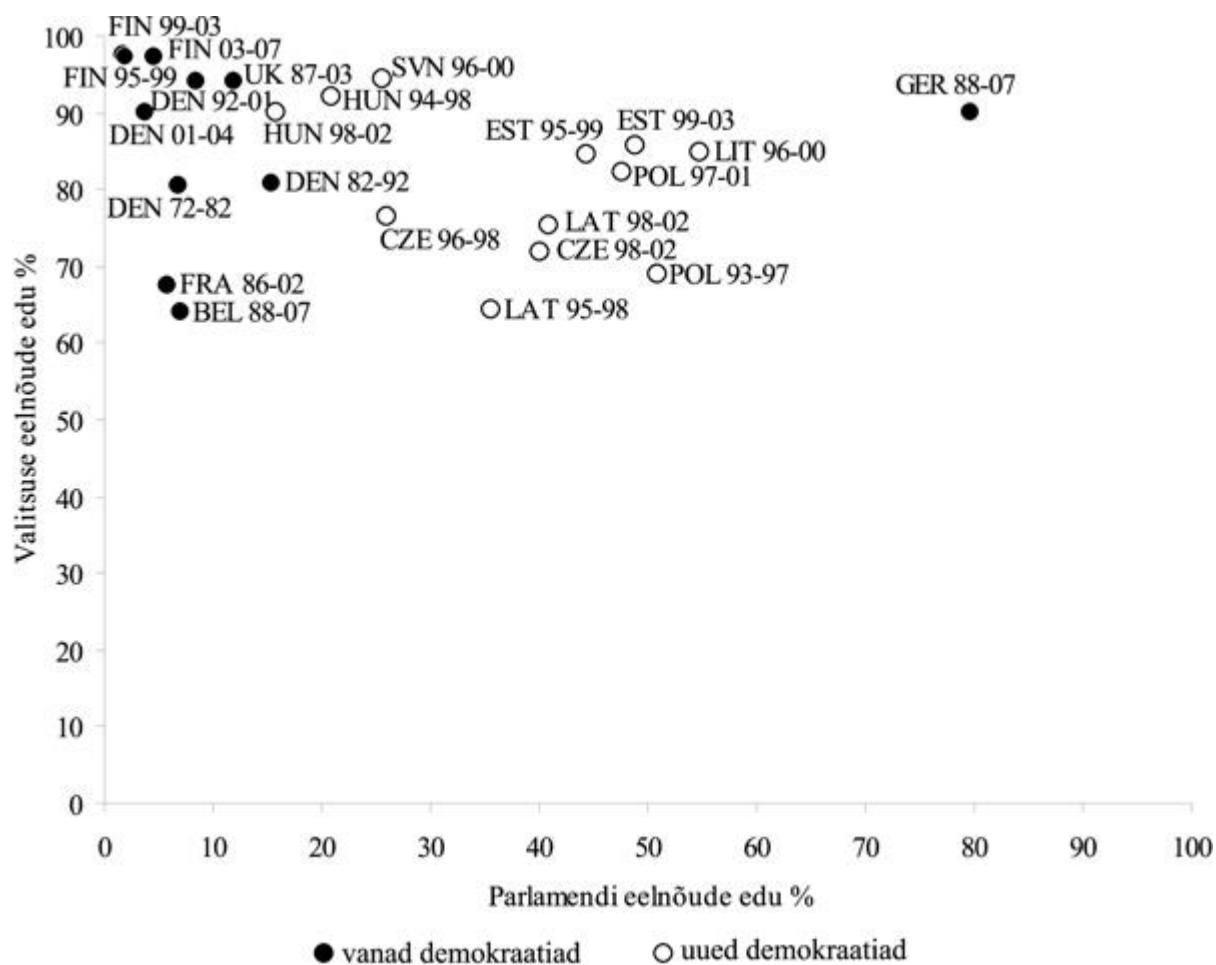
Jooniste 1–3 andmeallikad: Soome (Solvak 2011), Taani (Daamgard, Jensen 2006), Prantsusmaa (Kerrouche 2006), Saksamaa, Belgia, Suurbritannia (Däubler 2011), Eesti (X Riigikogu; XI Riigikogu), Läti (Pettai, Madise 2006, [www.seimas.lt](http://www.seimas.lt)), Leedu (Pettai, Madise 2006, [www.saeima.lv](http://www.saeima.lv)), Poola (Nalewajko, Wesołowski 2007; Goetz, Zubek 2007), Ungari (Ilonszki 2007), Tšehhi (Linek, Mansfeldová 2007), Sloveenia (Olson, Ilonszki 2011).

Joonis 1. Uued demokraatiad 1990. aastate alguses ja vanad demokraatiad



Märkus: BEL – Belgia, CZE – Tšehhi, DEN – Taani, EST – Eesti, FIN – Soome, FRA – Prantsusmaa, GER – Saksamaa, HUN – Ungari, LAT – Läti, POL – Poola, SVN – Sloveenia, UK – Suurbritannia.

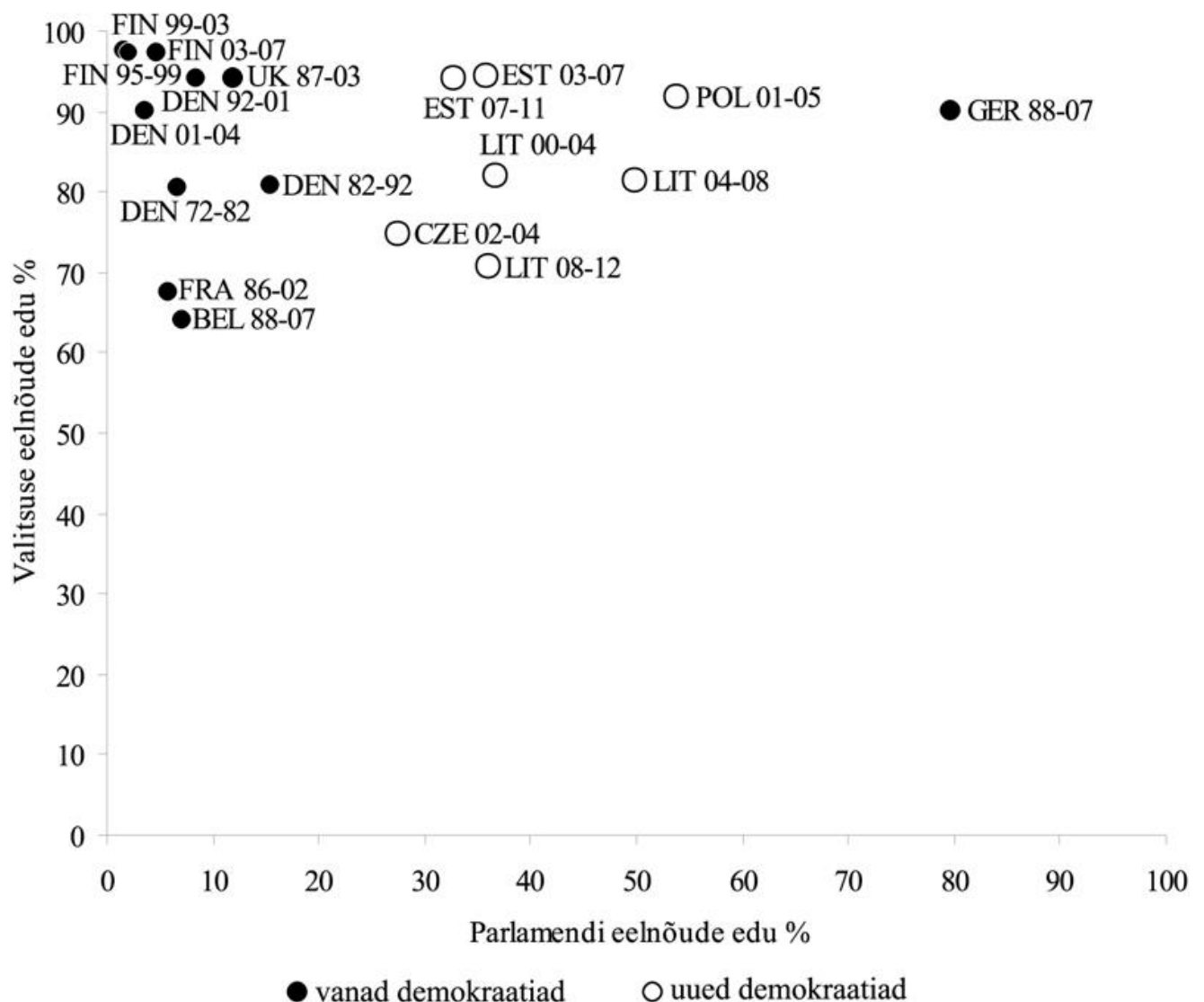
Joonis 2. Uued demokraatiad 1990. aastate keskpaigas ja 2000. aastate alguses ning vanad demokraatiad



Märkus: BEL – Belgia, CZE – Tšehhi, DEN – Taani, EST – Eesti, FIN – Soome, FRA – Prantsusmaa, GER – Saksamaa, HUN – Ungari, LAT – Läti, LIT – Leedu, POL – Poola, SVN – Sloveenia, UK – Suurbritannia.



Joonis 3. Vanad demokraatiad ja uued demokraatiad 2000. aastate keskpaigas



Joonis 1 võrdleb kuut nn vana demokraatiat (Soome, Taani, Belgia, Saksamaa, Prantsusmaa ja Suurbritannia) ja kuut uut demokraatiat (Eesti, Tšehhi, Sloveenia, Ungari, Poola ja Läti), viimaste puhul on toodud pilt 1990. aastate algusest ehk sisuliselt esimeste demokraatlikult valitud parlamentide koosseisust. Silma hakkab kaks asja. Esiteks on peaaegu kõik vanad demokraatiad, välja arvatud Saksamaa, koondunud joonise ülemisse vasakusse nurka, mis näitab, et valitsuse eelnõude edukus on väga kõrge ja parlamendi oma väga madal. Keskmiselt võeti vanades demokraatiates sellel perioodil vastu 86 protsenti valitsuse esitatud eelnõudest ja pelgalt 13 protsenti parlamendi esitatud eelnõudest. Teiseks hakkab silma, et värsked postkommunistlike riikide parlamendid on selgelt paremal ja küpsetest demokraatiatest allpool ehk nende parlamendid olid tol ajal seadusloomes edukamad ja valitsused vähem edukad. Võib öelda, et Kesk- ja Ida-Euroopa parlamendid vastasid seega vähemalt nende näitajate alusel paremini seadusandliku võimu nimetusele kui nende lääne analoogid. Keskmiselt võeti vastu 36 protsenti parlamendi ja 66 protsenti valitsuste eelnõudest ehk võrreldes siin toodud lääne demokraatiatega on mõlemas näitajas laias laastus kahekümneprotsendiline vahe parlamendi kasuks ja valitsuse kahjuks.

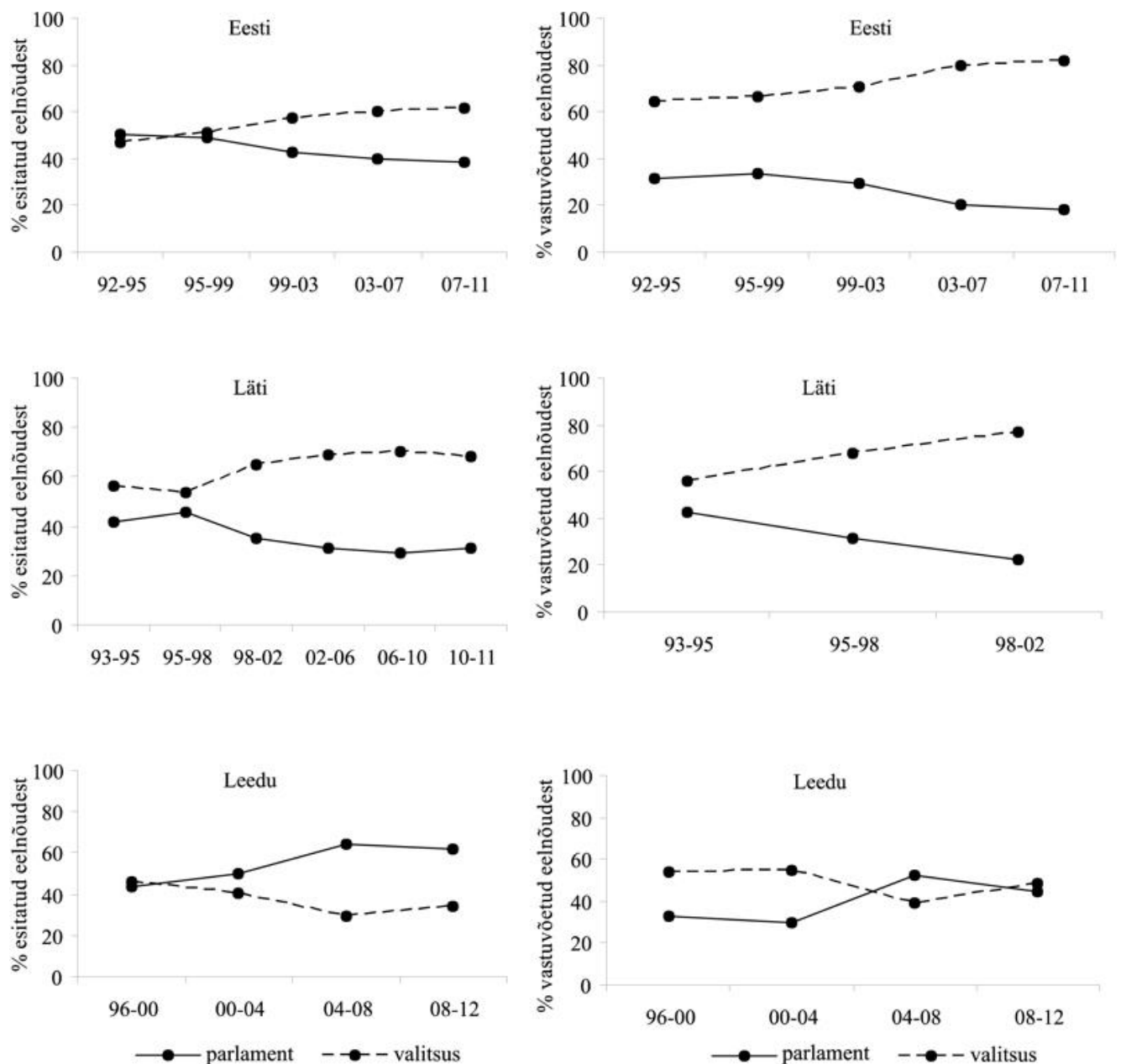
Joonisel 2 on uued demokraatiad esindatud üheksakümnendate kesk- ja lõpuperioodil, lisatud on andmed Leedu kohta. Erinevalt esimesest joonisest on punktid nihkunud üles ehk valitsuse edukus seadusloomes on läänega samal tasemel. Oluline on märkida, et x-teljelt vaadelduna on punktid jätkuvalt selgelt paremal pool ehk parlamendi esitatud eelnõud on tunduvalt suurema eduprotsendiga kui läänes, vaid mõned Kesk-Euroopa parlamendid on selgemalt „läände” nihkunud.

Joonis 3 toob sama võrdluse, kus Kesk- ja Ida-Euroopa on esindatud 2000. aastate andmetega. Pilt sarnaneb teise joonisega. Seega ei ole siin toodud riikides demokraatlikud parlamendid ligi 20 aasta jooksul jõudnud veel selliste vahekordadeni nagu võrdlusalustes vanades demokraatiates. Eesti paistab kõigil kolmel joonisel välja kui juhtum, kus valitsus on ülejäänud uute demokraatiatega võrreldes pisut edukam, aga parlamendieelnõude edukus on tüüpilisel tasemel.

Jooniste põhjal saab öelda kolme asja. Esiteks, valitsuse domineerimine seadusloomes on tüüpiline nii vanades kui ka uutes demokraatiates. Teiseks, parlamendi esitatud eelnõud on edukamad Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ja see on demokraatia kinnistudes stabiilselt nii ka jäänud. Kolmandaks, Eesti on täiesti tüüpiline juhtum Kesk- ja Ida-Euroopa seas, ta ei tõuse esile parlamendi erilise passiivsusega ja valitsus pole ka nii domineeriv kui mõnes tihtilugu eeskujuks toodavas lääne parlamentaarses demokraatias.

Seega võib julgelt öelda, et viimase kahekümne aasta jooksul on võimalik näha Eesti parlamendi „normaliseerumist”; oma rolliga kohanemist viisil, mis tundub olevat omane parlamentaarsetele demokraatiatele. Teatud tüüpi põhiseaduslikud reeglid sunnivad tolles raamistikus tegutsevaid institutsioone üsna selgelt sarnasele teele, erinevast kultuuri- ja ajalootaustast hoolimata. Ka Eesti parlament ei ole siin mingi erand. Kuid eelnõude eduprotsent on vaid üks, kuigi tihedalt kasutatav indikaator, et kirjeldada parlamendi positsiooni ja rolli seadusloomes. Joonistelt ilmneb, et parlamendi eelnõude eduprotsent on mitmes vanas demokraatias pigem ühekohaline arv, selle taga võib tegelikult peituda väga aktiivne eelnõude esitamine, s.t parlamendis esitatakse palju eelnõusid, kuid valitsuse kontrollitav koalitsioon hääletab need maha. Järgnevalt vaatame lähemalt esitatud eelnõude jaotust parlamendi ja valitsuse vahel.

Joonis 4. Valitsuse ja parlamendi eelnõude osakaal esitatud ja vastuvõetud eelnõude seas



## Balti riikides Institutsionaalne kohandumine

Missuguse osa moodustavad esitatud ja vastuvõetud eelnõudest valitsuse ja parlamendi eelnõud? Joonis 4 toob võrdleva pildi Eesti, Läti ja Leedu ning joonis 5 Tšehhi, Sloveenia ja Poola kohta.

Silma hakkab väga iseloomulik pintsetilaadne kujund. Esimene või paar esimest koosseisu esitavad valitsusega võrreldaval hulgal eelnõusid, seejärel hakkab parlament esitamises mahuliselt kõvasti valitsusele alla jääma. Sama kehtib vastuvõetud eelnõude puhul, kuid seal on kahe joone vahe süstemaatiliselt suurem.

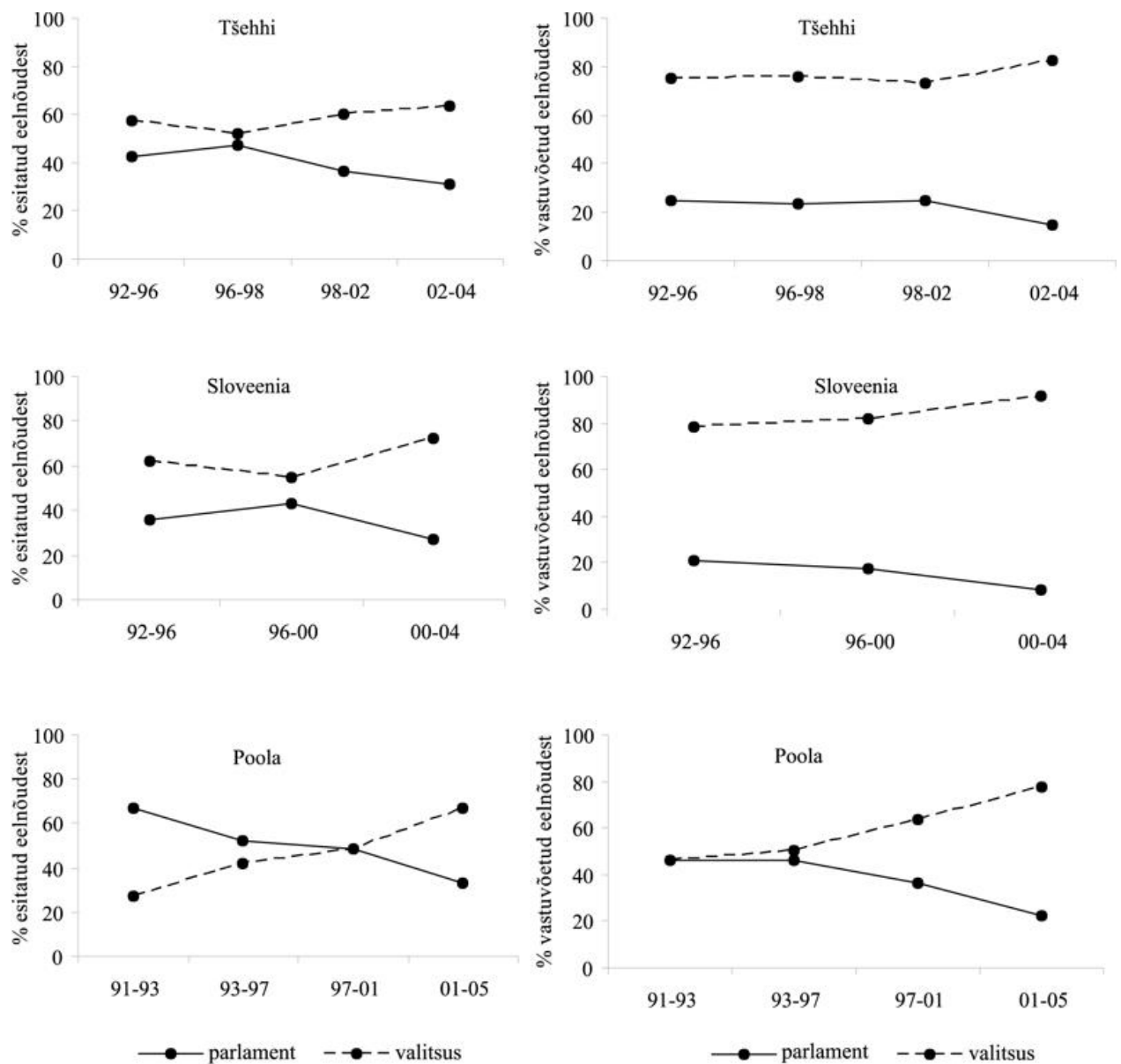
Neid trendide võis eeldada juba eelmiste jooniste alusel, huvitaval kombel on paljud siin toodud riigid äärmiselt sarnased seaduseelnõude esitamise ja vastuvõtmise mustrite arengus. Eesti on jällegi teistega väga sarnane. Ka meil on suurenenud valitsuse roll. Eesti puhul võib täheldada ka muutust, kes milliseid eelnõusid esitab. Seaduste täistekste on valitsus alati suuremas mahus esitanud kui Riigikogu. VII ja VIII Riigikogu puhul esitas valitsus näiteks 74 ja 65 protsenti täistekstidest, edaspidi juba üle 80 protsendi. Pilt muutub, kui vaadata muudatuseelnõusid. Kahe esimese koosseisu ajal esitas Riigikogu 71 ja 66 protsenti muudatuseelnõudest, alles XI Riigikogus esitas valitsus neid eelnõusid veidi suuremas mahus (55%) kui parlament. Pikka aega oli selge tööjaotus, kus valitsus tegeles täistekstidega ja parlament juba olemasoleva muutmisega. Praegu on aga ka vastuvõetud muudatuseelnõude puhul ülekaalus valitsuse poolt parlamendile esitatud eelnõud.

Tulles tagasi neljanda ja viienda joonise juurde, on loomulikult ka siin erandeid. Leedu hakkab silma kui juhtum, kus parlament on väga aktiivne eelnõude esitamisel ja suures osas ka vastuvõtmisel. Ka Poola paistis *Sejm*'i esimeste koosseisude ajal silma kui väga aktiivse parlamendiga riik. Samas on selge, et valitsuse domineerimine on reegel. Kõigest üksikutel juhtudel on parlament võrdväärne partner vähemalt seaduseelnõude esitamisel ja vastuvõtmisel.

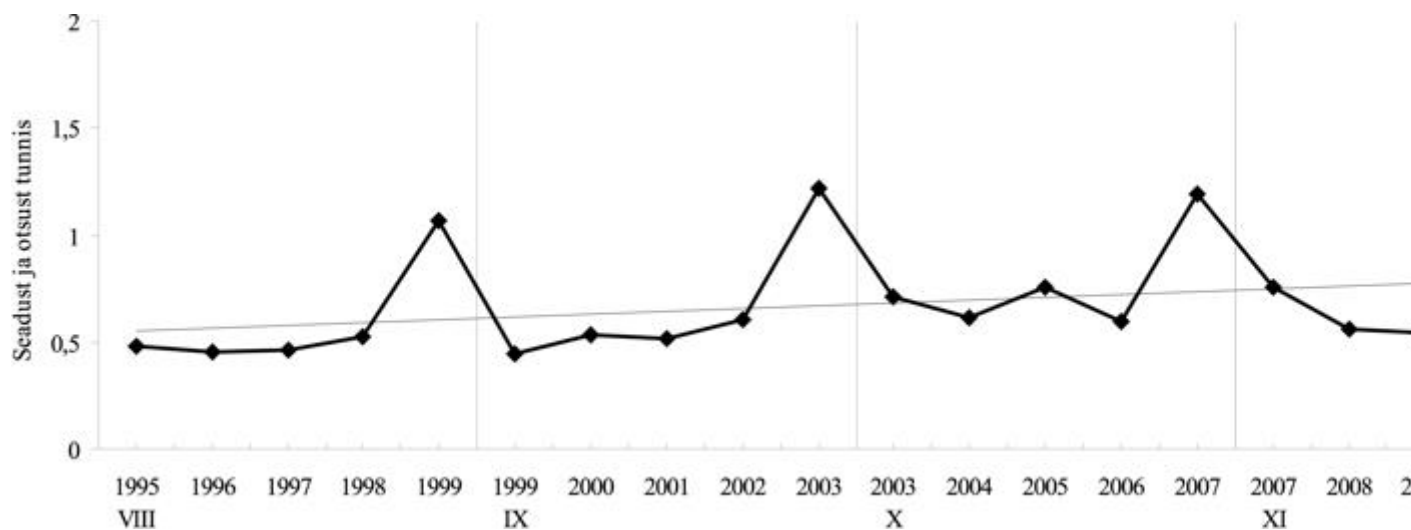
Üks võimalik seletus sellisele arengule on loomulikult ka täitevvõimu stabiilsuse ja võimekuse suurenemine 1990. aastate algusega võrreldes (Kopecký 2004). Samuti erakondade tugevnemine, millega vähenes algselt tugevalt individualistlik poliitikastiil kogu Kesk- ja Ida-Euroopas (Kopecký, Spirova 2008). Valitsus on hästi tööle hakanud, ministeeriumide bürokraatia on ressurs, mille ekspertiisile parlament ei jõua vastu seista. Lisades veel erakondade võimekuse parlamendiliikmeid paremini kontrollida ja kõrge koalitsioonidistsipliin tagada, ongi tulemuseks täitevvõimu domineerimine seadusandliku võimu üle.

Viimase kahekümne aasta trendid Riigikogu seadusloomes on seega väga sarnased teiste uute demokraatiate arengutega. Parlamendi keskne roll on igal pool vähenenud, valitsuse oma suurenenud. Sellest lähtudes võiks küsida: kas Riigikogu autonoomse seadusloome rolli osaline vähenemine on kompenseeritud suurema aktiivsusega muudes valdkondades?

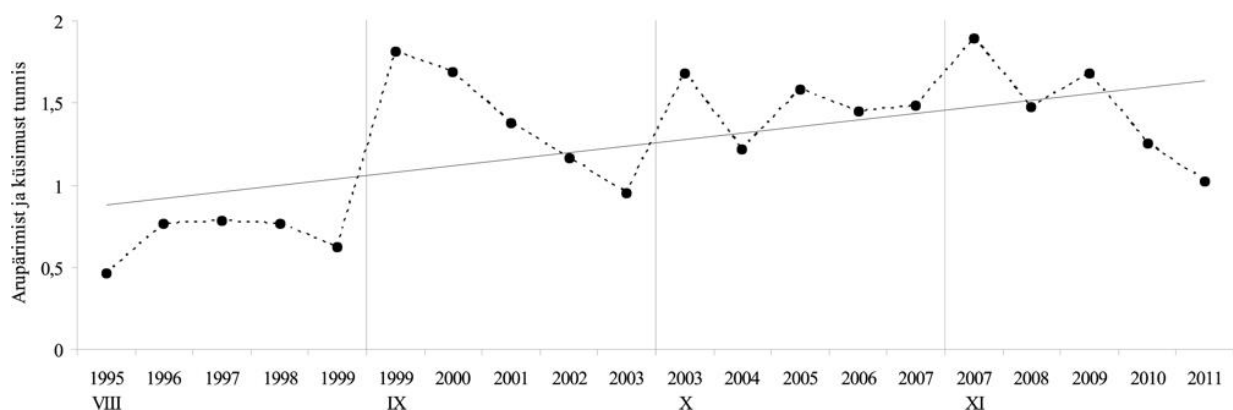
Joonis 5. Valitsuse ja parlamendi eelnõude osakaal esitatud ja vastuvõetud eelnõude seas Kesk-Euroopas



Joonis 6. Istungjärgu tunnis vastuvõetud seadused ja otsused, VIII kuni XI Riigikogu



Joonis 7. Istungjärgu tunnis esitatud arupärimised ja küsimused, VIII kuni XI Riigikogu



## Kompensatsioonitees

Kas Riigikogu vähenevat rolli seaduste esitamisel kompenseeritakse, tegeldes rohkem järelevalvega ehk teisisõnu, kas võime näha suuremat aktiivsust selles valdkonnas, mida võib pidada iseloomulikuks kõneparlamendile ja mis tähtsustab täiskogu rolli?

Kõigepealt on vaja hinnata, kas ja kui palju on seadusloome maht suurenenud, sest eelnevalt vaatasime ainult suhtarve. Huvitav ja isegi natuke täpsem on siin mitte pelgalt vastuvõetud seaduste arv, vaid suhe reaalsesse tööaega. Tuleb tühjendada, et viimast on peaaegu võimatu hinnata, sest väga suur ja oluline osa parlamendi tööst pole avalikult hästi jälgitav, näiteks töö komisjonides. Võime püüda seda indikatiivselt hinnata täiskogu tööaja arvelt. Riigikogu Kantselei on VIII koosseisust alates üles märkinud Riigikogu istungjärkude kestuse tundide ja minutite täpsusega. Loomulikult on see ainult indikatiivne suurus, samal ajal peab

parlamendi töötulem läbima täiskogu. Tegelikku töömahtu peaks olema võimalik hinnata, jagades täiskogult heakskiidu saanud eelnõud ja otsused istungjärgude kestusega, nimetagem seda Riigikogu efektiivsuse näitajaks selles valdkonnas. Joonis 6 toob ära, kui mitu seadust ja otsust Riigikogu VIII kuni XI koosseisus iga istungjärgu tunni kohta on vastu võetud.

Kõigepealt on siin näha tsüklilisust ehk parlamendi töömaht suureneb vahetult enne valimisi – ilmselge märk, et valitsus püüab veel viimasel hetkel seadusi vastu võtta ja lahtised otsad kokku siduda. Tõmmates sellest graafist läbi trendi näitava sirgjoone, hakkab silma kerge tõus. Riigikogu võtab seega keskmiselt iga istungjärgu tunni jooksul vastu rohkem seadusi ja otsuseid kui varem. Eespool toodud joonised näitasid, et enamiku neist seadustest moodustavad valitsuse eelnõud, seega teeb Riigikogu mahuliselt rohkem tööd ja see sisaldab suuremas osas valitsuse ettekirjutatud asju. Riigikogu enda autonoomne seaduste algatamise vähenemine on kaasas käinud tegelikult hoopis kasvava töömahuga valitsuse seaduseelnõude menetlemisel. See äratab kahtlust kompensatsiooniteesi võimalikkuses, sest suurem passiivsus ei käi sugugi kaasas väiksema töömahuga.

Joonisel 7 on arupärimiste, kirjalike ja infotunni küsimuste arv istungjärgu tunni kohta. Siin on näha juba väga suurt ja pidevat tõusu ajas. Praegu tegeleb Riigikogu seega palju rohkem järelevalvega kui varem.

Kahe joonise võrdlus näitab tegelikult üldist suurenenud töömahtu ja efektiivsust. Praegu tegeleb Riigikogu rohkem valitsuse esitatud seaduste menetlemisega ja järelevalvega valitsuse üle, kui seda tegid varasemad koosseisud. See pigem ei lähe kokku avalikkuses levinud arusaamaga Riigikogu tööst. Joonis 6 kajastab suures osas valitsuse esitatud eelnõusid, joonis 7 Riigikogu enda liikmete arupärimisi ja küsimusi. Mõlemad kasvavad, seega on siin viide võimalikule kompenseerimisele, kus parlament tegeleb tõepoolest rohkem järelevalvega, sest eelnõusid menetleb ta suuremas osas valitsuse programmi alusel. See hinnang on siiski ebatäpne. Tunduvalt paremini saab seda hinnata kahe joonise näitajaid ühele joonisele viies ja viisil, mis lubab neid muidu olemuslikult väga erinevaid tegemisi näitavaid arve realselt võrrelda. Seda teeb joonis 8, kus mõlemad näitajad on harmoneeritud ehk viidud skaalale 0–1. Väiksem hulk seadusi ja otsuseid, mis ühel istungjärgul vastu võeti, on võrdsustatud nulliga ja suurim hulk ühega ning kõikide ülejäänud istungjärgude vastavad näitajad on viidud nende kahe vahele.<sup>2</sup> Sama on tehtud järelevalve mahtu näitavate arupärimiste ja küsimuste hulgaga. Saadud kahte näitajat võib nüüd ühte x- ja teist y-teljele pannes probleemideta võrrelda ning öelda, kas mahuliselt kõige rohkem seadusloomega tegelnud istungjärgul tegeldi ka kõige rohkem järelevalvega.

Silma hakkab paar asja, mida teistelt joonistelt ei näe. Esiteks on tõepoolest selge, et valitsuse eelnõude ülekaalu suurenemisega käib käsikäes järelevalve kasv, sest graafikul on selget tõusu näitav joon. Kui tehakse rohkem ühte, tehakse rohkem ka teist, mis on mõneti üllatav, sest korrelatsioon on väga tugev. Kuid siin on veel teine oluline detail. Nimelt ei lange punktid selle graafiku diagonaalile (seda ei tee ka trendi näitav sirge) ehk teisisõnu ei ole nende kahe näitaja muutus üksühene. Piltlikult öeldes ei lisandu igale seadusele või otsusele, mis täiskogul vastu võetakse, sama ühik järelevalvet. On selgelt näha, et kasv seadusloomes ei too

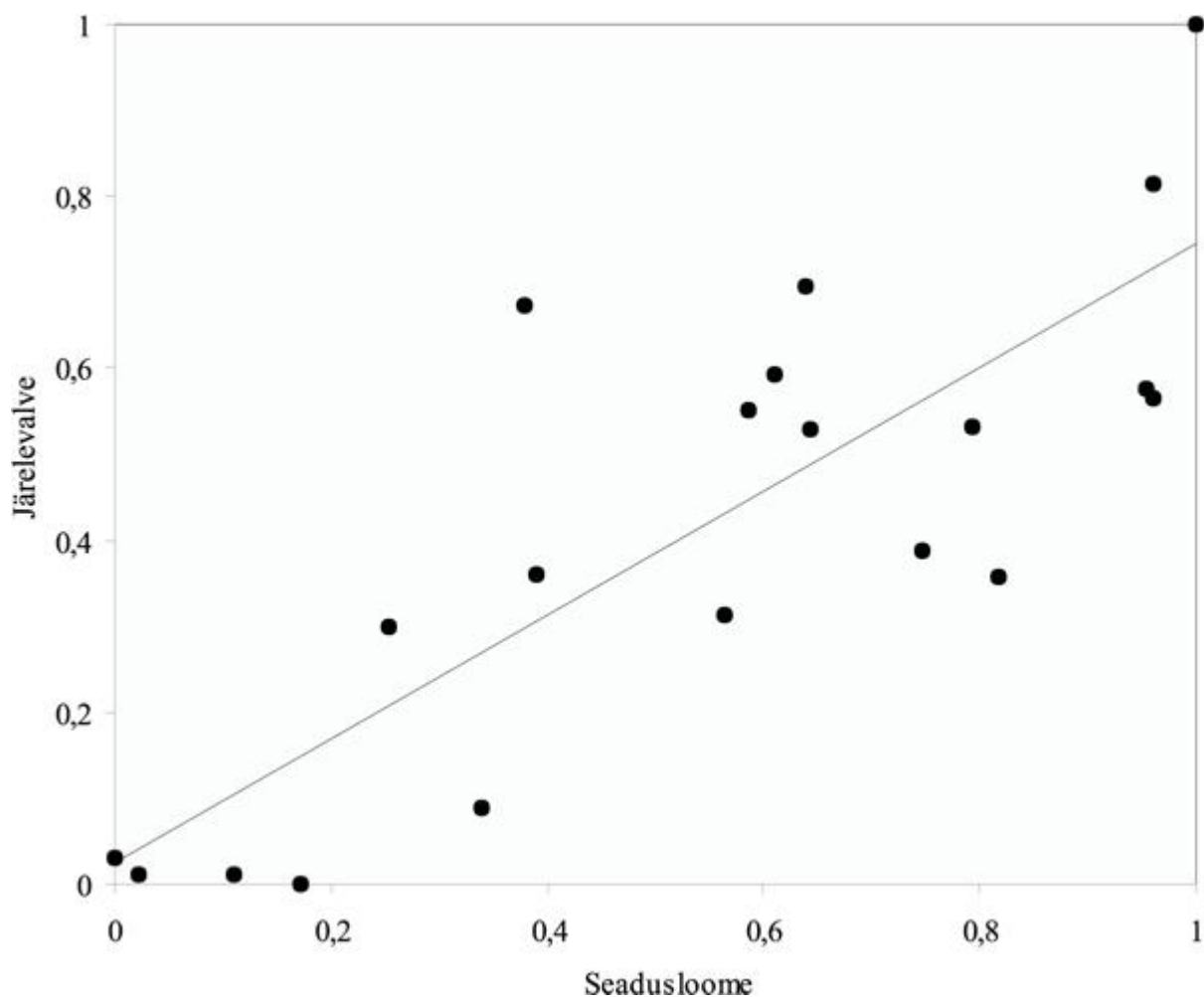
kaasa päris sama kasvu järelevalves. Seda seost saab veelgi täpsustada, vaadates trendi iseloomustava sirge valemist, mis ütleb meile, et ühe seadusloome ühiku lisandumisel kasvab järelevalve 0,7 ühiku võrra. Lihtsamini väljendudes, liiga suures mahus seadusloomega tegelemine jätab vähem ruumi järelevalvega tegelemiseks. Mida rohkem Riigikogu tegeleb valitsuse eelnõude menetlemisega, seda rohkem tegeleb ta ka järelevalvega, kuid kusagil tuleb piir ette ja järelevalve ei kasva samas mahus kui seadusloome.

## Kokkuvõte

Analüüs näitas, et Riigikogu autonoomse rolli vähenemisega seadusloomes on kaasas käinud aktiivsem tegutsemine järelevalve valdkonnas. Lihtsustades, esineb teatud jooni, mille alusel võib väita, et kõneparlamendi funktsioon on rohkem esile kerkima hakanud. Kuid analüüsis ei ole käsitletud üht teist keskset funktsiooni, mis seda tüüpi parlamente iseloomustab, nimelt peamiseks ühiskondliku arutelu foorumiks olemine. Oleks hea, kui parlament on see, kes uued ja olulised küsimused ühiskonna ette toob või pakub mujalt tulnud impulsile keske arutelu koha. Selle analüüsi olulisem panus on võrdleva pildi rõhutamine ning selle valguses paistab Riigikogu kui heas mõttes üsna tüüpiline parlament. Kahekümne aasta jooksul on välja kujunenud stabiilsete lääne demokraatiatega sarnased mustrid ning ei erineta suuresti ka ülejäänud Kesk- ja Ida-Euroopa uutest parlamentidest. Aeg-ajalt avalikkuses kerkiv kriitika Riigikogu rolli kohta on vähemalt siin toodud võrdlevate andmete alusel liialdatud. Kui võtame aluseks esimesed koosseisud, kus väidetavalt oli vitaalsem parlament, siis paistab tõepoolest, et on minetatud keskne roll, mis parlamendil algselt oli. Pigem võib küsida: kas me ei idealiseeri minevikku ega tõsta esile sellist parlamenti, mis tegutses väga erandlikul ja ebastabiilsel perioodil? Praegune Riigikogu on professionaalsete poliitikute parlament, esimesed koosseisud seda kindlasti ei olnud.



Joonis 8. Järelevalve ja seadusloome vahekord istungjärkude kaupa



<sup>1</sup> Artikkel põhineb konverentsi „Quo vadis, Riigikogu?” ettekandel 12. oktoobril 2012 Rahvusraamatukogus.

<sup>2</sup> Arvutuslikult on kasutatud valemit  $A = (X - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min})$ , kus  $X$  on väärtus, mida soovitakse 0–1 skaalale viia,  $X_{\min}$  on kõige väiksem väärtus, mis antud näitajal esineb, ja  $X_{\max}$  suurim väärtus, mis antud näitajal esineb.

### Kasutatud kirjandus

Ankar, D. (1992). Finland: Dualism and Consensual Rule. – E. Damgaard (ed). Parliamentary Change in the Nordic Countries. Oslo: Scandinavian University Press, pp 152–191.

Bräuninger, T., Brunner, M., Däubler, T. (2012). Personal Vote-Seeking in Flexible List Systems: How Electoral Incentives Shape Belgian MPs' Bill Initiation Behavior. – European Journal of Political Research, vol 51, no 5, pp 607–645.

Damgaard, E., Jensen, H. (2006). Assessing Strength and Weakness in Legislatures: The Case of Denmark. – Journal of Legislative Studies, vol 12, no 3, pp 426–442.

**Däubler, T. (2011).** Bills from the Floor: Why Governing Party Groups Initiate their Own Legislation. – Journal of Legislative Studies, vol 17, no 4, pp 435–457.

**Goetz, K., Zubek, R. (2007).** Government, Parliament and Law-Making in Poland. – Journal of Legislative Studies, vol 13, no 4, pp 517–538.

**Ilonszki, G. (2007).** From Minimal to Subordinate: A Final Verdict? The Hungarian Parliament, 1990–2002. – Journal of Legislative Studies, vol 13, no 1, pp 38–58.

**Kerrouche, E. (2006).** The French Assemblée nationale: The Case of a Weak Legislature? – Journal of Legislative Studies, vol 12, no 3, pp 336–365.

**Kopecký, P. (2004).** Power to the Executive! the Changing Executive-Legislative Relations in Eastern Europe. – Journal of Legislative Studies, vol 10 no 2–3, pp 142–153.

**Kopecký, P., Spirova, M. (2008).** Parliamentary Opposition in Post-Communist Democracies: Power of the Powerless. – Journal of Legislative Studies, vol 14, no 1–2, pp 133–159.

**Linek, L., Mansfeldová, Z. (2007).** The Parliament of the Czech Republic, 1993–2004. – Journal of Legislative Studies, vol 13 no 1, pp 12–37.

**Marsh, H., Marsh, D. (2002).** Tories in the Killing Fields? The Fate of Private Members' Bills in the 1997 Parliament. – Journal of Legislative Studies, vol 8, no 1, pp 91–112.

**Marsh, D., Read, M. (1988).** Private Member's Bills. Cambridge: Cambridge University Press.

**Marschall, S. (2012).** Parlamentarism. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu.

**Mattson, I. (1995).** Private Members' Initiatives and Amendments. – H. Döring (ed). Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Frankfurt, New York: Campus Verlag / St Martin's Press, pp 448–487.

**Nalewajko, E., Wesołowski, W. (2007).** Five Terms of the Polish Parliament, 1989–2005. – Journal of Legislative Studies, vol 13, no 1, pp 59–82.

**Olson, D., Ilonszki, G. (2011).** Two Decades of Divergent Post-Communist Parliamentary Development. – Journal of Legislative Studies, vol 17, no 2, pp 234–255.

**Pettai, V., Madise, Ü. (2006).** The Baltic Parliaments: Legislative Performance from Independence to EU Accession. – Journal of Legislative Studies, vol 12, no 3–4, pp 291–310.

**Riigikogu X koosseis. Statistikat ja ülevaateid (2007).** Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu.

Riigikogu XI koosseis. Statistikat ja ülevaateid (2011). Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu.

**Solvak, M. (2011).** Private Member's Bills in Parliament – a Comparative Study of Finland and Estonia. Tartu: Tartu University Press.

## Otsedemokraatia diskursused Riigikogus: rahvaalgatuse seadustamise menetlus aastatel 2003–2008\*

Ero Liivik, Tartu Ülikooli doktorant

**Riik ootab rahvalt tunnustamist, ent rahvast ei ole riigivõimu teostamisel piisavalt usaldatud. Otsedemokraatia aitab saavutada poliitiliste otsuste legitiimsust.**

Tänavu suvel oli Riigikohtus arutlusel õiguskantsleri taotlus tunnistada Euroopa Stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamisleping põhiseadusega vastuolus olevaks. Riigikohtu üldkogu leidis oma otsuses, et kui Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ja põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ning tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust (p 223). See tähendaks rahvahääletust; rahvahääletuse vajalikkusele osutasid mitmed riigikohtunikud ka oma eriarvamustes (Riigikohus 2012). Üldiselt ei ole rahvahääletuse või üldse otsedemokraatia kasutamine Eesti poliitilises süsteemis tavapärane – põhiseaduse 20 aasta pikkuse kehtivuse ajal on see toimunud riigi tasandil ainult ühel korral. Juristide arvates on võimalik, et põhiseaduse § 105 lõige 4, mis nõuab rahvahääletusel seaduseelnõu tagasilükkamise järel Riigikogu laialiminekut, pärsib tunduvalt parlamendi tahet mingit elnõu üldse rahvahääletusele panna (Annus 2006, 54–55). Piltlikult muudab see klausel kogu paragrahvi üleliigseks, sest ükski parlament ei riskiks korraldada rahvahääletust, kui sellele pandava seaduseelnõu läbikukkumine tähendaks parlamendi erakorralisi valimisi. Õigusteadlane Guy Carcassonne avaldas juba põhiseaduse tegemisel arvamust, et tõenäoliselt ei korraldata ühtegi referendumit (Merusk, Narits 1998, 39–40). Ka põhiseaduse ekspertiisi komisjoni raporti koostanud juristid leidsid, et kehtiv põhiseadus on liialt Riigikogu-keskne ning rahvast ei ole riigivõimu teostamisel piisavalt usaldatud. Riik ootab küll rahva kaudu kõigilt üksikisikutelt tunnustamist, ent ei võta arvesse rahva vahetut arvamust (põhiseaduse ekspertiis). Nimetatud puudusele on tähelepanu juhtinud ka mitmed eksperdid-õigusteadlased juba põhiseaduse väljatöötamise protsessis. Põhiseaduse Assambleele antud põhiseaduse projekti analüüsis (15. detsembri 1991. aasta redaktsioon) arvas professor Ilmar Rebane, et rahva poolt kõrgeima riigivõimu teostamise võimalused on põhiseaduses üsna ahtad, piirdudes üksnes Riigikogu valimise ja rahvahääletusega. Näiteks on välja jäetud riigivõimu teostamine rahvaküsitluse teel (vastav säte oli ühes algversioonis) ning puudub ka rahvaalgatuse õigus (Põhiseaduse Assamblee 1997, 1290). Dr Heinrich Schneider on väitnud, et Eesti kogemus ei kõnele mitte üksnes rahva funktsioonide ja volituste laiendamise, vaid ka juba olemasolevate funktsioonide piiramise vältimise ning realiseerimise tagamise vajadusest. Seda ei arvestatud aga 1992. aasta põhiseaduse väljatöötamisel ja jäeti rahvahääletuse korraldamise otsustamine Riigikogu pädevusse (põhiseaduse § 65 punkt 2). Mis kõrgeima võimu teostamisest me saame kõnelda, kui rahvahääletusele pandavate küsimuste ring on piiratud ja rahvahääletamise korraldamise otsustab Riigikogu, küsib Schneider (Schneider 1998, 355). Balti riikide võrdluses on Eesti kõige vähem aktiivne otsedemokraatia kasutaja; kui näiteks Läti ja Leedu põhiseadustes on olemas lausa neli referendumitüüpi, saab Eestis rahvahääletust otsustada ainult parlament

(Eesti inimarengu aruanne 2011, 153). Eelöeldust hoolimata on Riigikogus tehtud korduvalt katseid otsedemokraatia vorme seadustada või rahvahääletust korraldada – need katsed lähtuvad arusaamast, et poliitiliste otsuste legitiimsus on tänapäeva demokraatias olulisemaid küsimusi ning otsedemokraatia kasutamine aitab seda saavutada (Butler, Ranney 1994, 14–15). Euroopa Liidus tehtud uuring on näidanud, et kodanike informeeritus ja arusaamine poliitiliste institutsioonide toimimisest on suurem, kui neil endil on võimalik vahetult poliitilises otsuseprotsessis osaleda (Benz, Stutzer 2007, 139). Uuringud on näidanud, et ka paljud eestimaalased peavad otsedemokraatia rakendamist vajalikuks, kuigi erakonnad nende entusiasmi ei jaga (Liivik 2010, 93–96). Samas on demokraatia edukaks toimimiseks vaja arvestada nii rahva arvamusega kui ka arendada otsustusmehhanisme, mis aitaksid valijail teha teadlikumaid valikuid. Keskse tähendusega on poliitiliste otsuste legitiimsus ehk see, kas ja kuivõrd süsteem vastab ühiskonnas kehtivatele väärtustele ja arvestab kodanike huvidega. Sellest tõdemusest koorubki välja artikli uurimisküsimus: analüüsida, millised on otsedemokraatlike algatuste senise ebaedu põhjused Eestis ning kuidas olukorda parandada.

## Otsedemokraatia mõiste sisu

Oluline protseduuriline erinevus esindus- ja otsedemokraatia vahel seisneb selles, et esinduskogus saavad otsustada ainult kogu liikmed, otsedemokraatia puhul osalevad otsuse tegemises kõik hääleõiguslikud kodanikud. Otsedemokraatia on tihedas seoses rahvasuveräänsuse põhimõttega. Viimane rõhutab eelkõige rahvast kui riigivõimu kandjat ja allikat ning tema rolli: rahvale kuuluvad poliitilise võimu organiseerimise ja selle struktuuri kindlaksmääramise õigused, mis peavad olema seotud temast endast lähtuva legitimaatsiooni ning tahtega. See tähendab eelkõige seda, et rahvale kuulub põhiseaduslik võim (*pouvoir constituant*) (Suksi 1993, 16–28). Seda tuleb mõista kui imperatiivi – riigivõim tohib lähtuda ainult rahvast. Rahvasuveräänsuse rõhutamine on põhiseadustes laialt levinud põhimõte. Meie põhiseaduse § 56 kohaselt teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimisega ja rahvahääletusega. Siit ei saa järeldada, et esindus- ja otsedemokraatia vastanduksid üksteisele, küsimus on eelkõige selles, kas rahva osalemine piirdubki ainult esindusorgani valimisega selleks määratud kuupäeval mingi perioodi tagant või on rahval ka vahetu sekkumise võimalus. Sisuliselt eksisteerivad riikide põhiseadustes parlamendi valimised ja otsedemokraatia (eelkõige küll rahvahääletuse vormis) paralleelselt: seadusandlikud volitused on jagatud parlamendi ja rahva vahel põhimõttel, mis tagab riigivõimu toimimise piiratud ja tasakaalustatud alusel, võimaldades otsedemokraatia kasutamise kaudu kontrollida valitsuse tegevust: sisuliselt on referendum rahva kasutuses olev vetoõigus valitsuse otsuste suhtes; rahvas tegutseb referenduml hääletades justkui parlamendi teine või kolmas koda (Bogdanor 1994, 30). Markku Suksi hinnangul sisalduvad ühes või teises vormis otsedemokraatiat sätestavad normid 85 riigi põhiseaduses (Suksi 1993, 137).

Siinkohal veidi mõistetest. Selguse huvides olgu öeldud, et otsedemokraatia mõistet tuleks eristada osalusdemokraatia mõistest. Viimase all on mõeldud kodanike osalemist poliitilises elus kõige laiemalt, see osalus ei piirdu üksnes hääletamisega (olgu või referenduml). Rahvahääletuse ehk referendumi korral

hääletab mõne riigielu küsimuse või seaduseelnõu üle vahetult riigi kodanikkond. Referendum võib olla oma tüübilt obligatoorne (kohustuslik) või fakultatiivne (vabatahtlik). Esimesel juhul näeb riigi põhiseadus ette, et teatud liiki seadusi saab kehtestada või muuta ainult rahvahääletuse korras ja otsus on siduv kõigile riigiorganitele. Teisel puhul tuleb küsimus või eelnõu, samuti juba parlamendis vastuvõetud seadus panna rahvahääletusele, kui keegi on õigustatud seda nõudma (näiteks mingi hulk parlamendi liikmeid) (Setälä 2006, 717). Fakultatiivse referendumi vorm on ka konsultatiivne rahvahääletus ehk plebistsiit või rahvahääletus *ad hoc*. Sellel hääletusel võib käsitleda iga küsimust, algatajaks võib olla nii valitsus kui ka parlament. Seda tüüpi referendumi tulemus ei ole siduv, vaid konsultatiivse tähendusega. Vastav regulatsioon võib sisalduda põhiseaduses endas (nt Prantsusmaa), olla sätestatud eriseadusega (nt Kanada) või määratud rahvahääletuse algatamise otsuses endas (nt Suurbritannia) (LeDuc 2003, 39).

Rahvaalgatuse all mõeldakse aga rahva seast tulnud ettepanekuid mõne riigielu küsimuse (enamasti seaduseelnõu) arutamiseks ja otsustamiseks. Tavapäraselt on selleks vaja teatud arvu kodanike allkirjastatud ettepanekut, mis esitatakse riigiorganitele (tavaliselt parlamendile), kes peab kas ise küsimusega tegelema hakkama või panema tõstatatud küsimuse rahvahääletusele. Rahvaküsitlus on seevastu meetod, mille abil saab riik küsida rahva käest siduva iseloomuta arvamust, et saada informatsiooni meeleolude ja seisukohtade kohta (Annus 2006, 53–56). Arutluse all on olnud ka rahvahääletuse ja -algatuse eristamine. Näiteks väidab Arend Lijphart, et rahvahääletus on kõige äärmuslikum enamuslik otsustamismeetod, s.t isegi enamuslikum kui esindusdemokraatia, sest valitud seadusandja pakub vähemustele vähemalt mingeid võimalusi esitada oma seisukohti rahulikuks aruteluks, läbi rääkida ja vastastikku teineteisele kasulik olla. (Seda küll ühe erandiga, milleks on rahvahääletuse kasutamine põhiseaduse muutmise käigus, kui see on vajalik lisaks seadusandja heakskiidule – see pakub rahulolematutele vähemustele võimalust alustada kampaaniat kavandatava muudatuse vastu.) Samas rõhutab Lijphart vastupidist just rahvaalgatuse puhul, sest viimane annab isegi väga väikestele vähemustele võimaluse vaidlustada valitud esindajate enamuse vastu võetud mis tahes seadusi; rahvaalgatus annab enamusele tugeva tõuke vähemuse huve arvesse võtta (Lijphart 2009, 222–223). Tavapäraselt kasutatakse referendumeid, kui on vajalik rahva arvamuse väljendamine riikluse seisukohalt kesksetes küsimustes. Suures plaanis võib esile tõsta nelja temaatikat (Butler, Ranney 1994, 2):

- konstitutsioonilised (põhiseaduslikud) küsimused – pärast revolutsiooni või territooriumi osa eraldumist on vaja legitimeerida toimunud muutused ja määrata kindlaks tulevased protseduurid, nagu valimisreeglid või võimu jaotumine tsentri ja perifeeria vahel;
- territoriaalsed küsimused – uute riikide võimupiiride kindlaksmääramine tekkinud territooriumitel, näiteks rahvaste enesemääramisõiguse realiseerimiseks. Siia liigituvad pärast II maailmasõda toimunud dekoloniseerimise rahvahääletused, samuti pärast Nõukogude Liidu lagunemist toimunud territoriaalsete muutuste kinnitamine;

- rahvahääletused „moraalsetes küsimustes” – tihti valitsevad ühiskonnas teatud küsimustes gruppide vahel teravad erimeelsused, kuid nendes küsimustes tuleb mingi otsus vastu võtta; sellisteks rahvahääletust vajavateks küsimusteks võivad olla näiteks alkoholi kättesaadavuse piirangute kehtestamine, abielu lahutamise ja abordi lubatavus jm;
- muud küsimused – eelkõige rahvaalgatustena tõstatatud küsimused, kus kodanikud ise on määranud, mida on vaja ühiskonnas hääletada, näiteks jahiõiguste määramine, omandi maksustamine, liikluskorraldus riigis jm.

Euroopa Liidu laienemise üle korraldatud referendumid saab paigutada esimese punkti juurde, sest neil otsustati just konstitutsiooniline pädevuste jaotus ning riikliku suveräänsuse küsimus.

### Otsedemokraatia rakendamine Eestis

Eesti puhul on olnud olukord ka praegusest erinev: otsedemokraatia vormid nagu rahvahääletus ja -algatus olid tuntud enne 1940. aastat kehtinud Eesti Vabariigi põhiseadustes. Asutava Kogu poolt 1920. aastal vastu võetud põhiseaduse § 29 andis rahvale laialdased volitused – lisaks Riigikogu valimistele ja rahvahääletuse vormile sätestati ka rahvaalgatuse instituut. Rahval, s.o aktiivkodanikkonnal oli rahvahääletuse korras õigus esineda koguni seadusandja rollis – anda, muuta või tühistada seadusi (§ 31). Märkimisväärne oli see, et aktiivkodanikkonnal oli ainuõigus muuta põhiseadust, olgu see algatatud kas rahvaalgatuse korras (võrdlusena tuleb nimetada, et praegu on põhiseaduse § 161 kohaselt õigus algatada põhiseaduse muutmine vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ja Vabariigi Presidendil (lõige 1)) või Riigikogu poolt (§ 88) (Schneider 1998, 355). 1934. aasta põhiseaduse<sup>1</sup> § 29 sätestas, et rahvas teostab riigivõimu rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu valimise ja Riigivanema valimise teel. 1938. aasta põhiseaduses loobuti muuhulgas rahvaalgatusest, jäädes üksnes rahvahääletuse instituudi juurde (§ 35 punkt 4). Eesti ajaloo jooksul on toimunud kokku seitse rahvahääletust ja üks rahvaalgatus (tabel 1). Enne 1940. aastat rakendati Eestis otsedemokraatiat kokku viiel korral. Pikal nõukogude ajal ning Eesti iseseisvuse taastamise perioodil toimus ainult kaks rahvahääletust: iseseisvusreferendum (3. märtsil 1991) ja põhiseadusreferendum (28. juunil 1992) olid üleminekuperioodi tähtsad poliitilised sündmused, ajaliselt paiknesid need kaks sündmust suhteliselt lähestikku, kuid leidsid aset täiesti erinevates oludes (Raitviir 1996, 165–181; Ruus 2001, 51–55).

Tabel 1. Otsedemokraatia rakendamine Eestis aastatel 1923–2003

Toimumise aeg	Otse-demokraatia vorm	Hääletusel olnud küsimus	Tulemus	Häälte jaotumine
17.–19. II 1923	rahvahääletus	Kristliku Rahva-erakonna ettepanek muuta	jah	poolt 328 369 (71,9%), vastu 130 476

		usuõpetus üldhariduskoolides kohustuslikuks		
13.–15. VIII 1932	rahva- hääletus	Riigikogu koostatud põhiseaduse muutmise eelnõu	ei	poolt 333 979 (49,2%), vastu 345 215
10.–12. VI 1933	rahva- hääletus	Riigikogu koostatud põhiseaduse muutmise eelnõu	ei	poolt 161 598 (32,7%), vastu 333 188
14.–16. X 1933	rahva- algatus	vabadussõjalaste esitatud põhiseaduse muutmise eelnõu	jah	poolt 416 878 (56,3%), vastu 156 894
23.–25. II 1936	rahva- hääletus	riigivanema ettepanek moodustada põhi- seaduse muutmiseks või uue põhiseaduse koostamiseks kahe-kojaline Rahvuskogu	jah	poolt 474 218 (75,3%), vastu 148 824
3. III 1991	rahva- hääletus	Eesti iseseisvuse taastamise küsimus (sõltu- matus Nõukogude Liidust)	jah	poolt 737 964 (77,8%), vastu 203 199 (21,4%)
28. VI 1992	rahva- hääletus	põhiseaduse elnõu koos rakendusaktiga; lisaküsimus selle kohta, kas lubada Eesti kodakondsuse taotlejatel osaleda parlamendi ja presidendi valimistel	jah	poolt 407 478 (91,3%), vastu 36 147 (8%); lisaküsimuse poolt 205 980 (46,13%), vastu 236 819 (53,04%)
14. IX 2003	rahva- hääletus	põhiseaduse täiendamine seoses Euroopa Liitu astumisega	jah	poolt 369 657 (66,83%), vastu 183 454 (33,17%)



ALLIKAD: Eesti Entsüklopeedia (Eesti Entsüklopeedia 1994, 7. kd, lk 674); Raitviir 1996; 14.09.2003 toimunud rahvahääletuse arhiiv aadressil: <http://www.vvk.ee/varasemad/?v=rh03> (13.11.2012).

Kehtiva põhiseaduse järgi on toimunud ainult üks rahvahääletus, kui 2003. aastal võeti vastu põhiseaduse täiendamise seadus. Kuna põhiseaduse §-i 106 muuta ei soovitud, toimus ühinemislepingu ratifitseerimine põhiseaduse §-s 106 oleva keelu tõttu rahvahääletusel. Põhiseaduse täiendamine ja rahvahääletuse korraldamine oli oluline, sest Euroopa Liiduga ühinemise näol oli tegemist Eesti riikluse ja tuleviku seisukohalt põhimõttelise küsimusega (Laffranque 2006, 69–71). 18. detsembril 2002 võeti 88 poolthäälega vastu (üks vastu) Riigikogu otsus „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses” (1251 OE), millega 74 Riigikogu liikme algatatud põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu (1067 SE) otsustati panna rahvahääletusele 14. septembril 2003. Lisaks tingis rahvahääletuse vajadus täiendada põhiseaduse selliste paragrahvide olemust, mida saab muuta ainult rahvahääletusel; Riigikogu otsuse aluseks said põhiseaduse §-d 105, 162, 162, 162 ja 167, rahvahääletuse seaduse § 30 lõige 1. Hääletussedelile kanti küsimus: „Kas Teie olete Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmise poolt?”. Õigusteadlane Igor Gräzin leidis, et juriidiliselt korrektne küsimus rahvahääletusel oleks olnud „Kas olete nõus loobuma Eesti praegusest iseseisvusest Eesti astumise korral Euroopa Liitu?”, sest „Eesti riik lakkab olemast sellisena, nagu me teda praegu tunneme, seejuures säilib ikkagi veel rahva suveräänsus (õigus relvastatud ülestõusule, rahvuslikule enesemääramisele jms ei ole võõrandatav” (Gräzin 2002, 90). Õigusteadlane Lauri Mälksoo on leidnud, et „täiendamise” vormist ja nimest hoolimata oli sisuliselt tegemist põhiseaduse muutmisega (Mälksoo 2010, 141). Rahvahääletuse „jah” tulemust vaidlustati küllalt intensiivselt, osa neist vaidlustest jõudis ka Riigikohtusse; siiski ei saavutanud ükski kaebus edu, õiguskantsler ega president Euroopa Liiduga ühinemist ei vaidlustanud.

## **Otsedemokraatia rakendamise püüded Riigikogus**

Kuigi referendum on toimunud vaid ühel korral, on Riigikogus selle perioodi jooksul siiski tehtud katseid algatada erinevate küsimuste rahvahääletusele panemist, lisaks on menetluses olnud eelnõud, millega sooviti seadustada rahvaalgatus põhiseaduse muutmise teel ning luua kohaliku rahvahääletuse instituut. Peale selle oli limiteeritud perioodil pärast põhiseaduse vastuvõtmist võimalik ellu kutsuda ka rahvaalgatus. Põhiseaduse rakendamise seaduse § 8 lõige 2 sätestas, et põhiseaduse muutmise algatamise õigus on järgmise kolme aasta jooksul rahvaalgatuse korras vähemalt kümnel tuhandel valimisõiguslikul kodanikul. Rahvaalgatuse korda täpsustavat seadust aga vastu ei võetud. 1994. aastal algatas 10 632 hääleõiguslikku Eesti kodanikku põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõu sisaldas ettepanekut muuta põhiseaduse §-i 28, fikseerides seal kõigile garanteeritud pensioni vastavuse nende tööpanusele, ja põhiseaduse §-i 56, täiendades seda sättega, et presidendi valib rahvas otse. Selle eelnõu arvas Riigikogu ilma aruteluta menetlusest välja sama aasta sügisel (häältega 32 poolt, 3 vastu ja 4 erapooletut) (Leps 1999, 461).

Riigikogu IX koosseisu ajal (1999–2003) menetleti Euroopa Liiduga ühinemise ja põhiseaduse muutmise referendumi kõrval veel kahte eelnõu, millega sooviti läbi viia rahvahääletus. Esiteks 20. septembril 1999. aastal 23 Riigikogu liikme algatatud „Eesti Vabariigi põhiseaduse § 79 muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemine ja rahvahääletuse korraldamine” (183 SE; presidendi otsevalimise seadustamine) – põhiseaduskomisjoni kui juhtivkomisjoni ettepanekul arvati see 27. oktoobril 1999 häältega 44 : 38 menetlusest välja. Samasugune saatus tabas Riigikogu otsuse „AS-i Narva Elektriijaamad erastamisest” eelnõu (829 OE), mis hääletati 12. septembril 2001 maha häältega 30 poolt, 48 vastu. Riigikogu XI koosseisu ajal menetleti Riigikogu otsuse (87 OE I) „Rahvahääletuse korraldamine Eesti Vabariigi osalemise kohta tuumaenergeetika arendamisel Ignalina tuumaelektriijaamas” eelnõu, 16. oktoobril 2007 toimunud hääletusel lükati see häältega 42 : 32 tagasi. Riigikogu XI koosseisu ajal esitas Eesti Keskerakonna fraktsioon 31. augustil 2009 Riigikogu juhatusel otsuse eelnõu „Riigikogu erakorraliste valimiste korraldamise kohta rahvahääletuse korraldamine” koos seletuskirjaga, parlamendi juhatus seda menetlusse ei võtnud. Keskerakonna fraktsioon pöördus Riigikohtusse. Riigikohus asus seisukohale, et eelnõu kõrvaldamine menetlusest oli õigustatud (Riigikohus 2009).

2007. aasta valimistel pääses Riigikogusse ka Erakond Eestimaa Rohelised. Kuigi eelneva valimiskampaania käigus ja erakonna programmis nimetati otsedemokraatiat üheks prioriteediks, jäi nende panuseks ainult ühe eelnõu esitamine: kohaliku rahvahääletuse seaduse eelnõu (477 SE II-1) algatamine 22. aprillil 2009. Seletuskirja kohaselt on seaduse eesmärk sätestada kohalik rahvaalgatus – nii uute eelnõude esitamine kui ka kehtivate vetostamine – ja rahvahääletuse toimumine analoogiliselt Šveitsi ja Saksamaa praktikaga. See annaks omavalitsuste elanikele võimaluse osaleda kohalikes otsustusprotsessides ning selle kaudu vähendada rahva võõrandumist võimust ja valitsemisest. Eelnõu jäi vastu võtmata ning langes edasisest menetlusest välja uue Riigikogu koosseisu kokkutulemisel.

Eraldi tuleks vaadelda rahvaalgatuse seadustamise protsessi Riigikogus, mis lõppes pärast kaheksat aastat edutult, s.t jäi vastu võtmata. Põhiseaduses puudub rahvaalgatus, kus kodanikud saaksid ise algatada mõne küsimuse või eelnõu hääletuse. X ja XI Riigikogu ajal (aastail 2003–2007 ja 2007–2011) (tabel 2), esitas hulk Keskerakonna fraktsiooni kuuluvaid saadikuid mitu korda menetlusse eelnõu põhiseaduse täiendamiseks, millega sooviti seadustada rahvaalgatus. Seaduse tekst oli äärmiselt lakooniline. See nägi ette rahvaalgatuse lisamise põhiseadusse, sätestades, et rahvaalgatuse saab algatada vähemalt 25 000 hääleõiguslikku kodanikku ning rahvahääletusele ei saa panna ega rahvaalgatuse korras muuta eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste, välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise, erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise ning riigikaitse küsimusi.

**Tabel 2. Rahvaalgatuse seadustamise menetlus Riigikogus**

<b>Eelnõu algatamine ja number</b>	<b>Hääletustulemused</b>
7.08.2003 – 25 Riigikogu liikme algatatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvaalgatuse seadustamiseks (109 SE).	7.10.2003 – Eesti Reformierakonna fraktsiooni ettepanekul lükati esimesel lugemisel tagasi. Ettepaneku poolt hääletas 47 ja vastu 33 Riigikogu liiget, erapooletuks ei jäänud keegi.
20.01.2005 – 21 Riigikogu liikme algatatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvaalgatuse seadustamiseks (562 SE).	22.03.2005 – eelnõu tagasilükkamise poolt oli 38 ja vastu 17 Riigikogu liiget.
28.09.2006 – 35 Riigikogu liikme algatatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvaalgatuse võimaldamiseks (982 SE).	24.10.2006 – Riigikogu põhiseaduskomisjoni ettepanek eelnõu tagasi lükata. Ettepaneku poolt hääletas 33 Riigikogu liiget, vastu oli 36, erapooletuid ei olnud. Ettepanek ei leidnud toetust.
28.02.2008 – 25 Riigikogu liikme algatatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvaalgatuse seadustamiseks (210 SE).	24.04.2008 – lõpetati eelnõu esimene lugemine, otsustati saata teisele lugemisele ning määrati muudatusettepanekute esitamise tähtajaks k.a 23. mai kell 16.45.2

ALLIKAS: Riigikogu veebis [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee) leiduva info põhjal koostanud autor.

## **Otsedemokraatia diskursused Riigikogu aruteludes**

Selleks et aru saada põhjustest, miks otsedemokraatia rakendamine ei ole olnud populaarne, tegi artikli autor kvalitatiivse uuringu, milles vaatles otsedemokraatia diskursuste kujunemist ja arengut Riigikogus rahvaalgatuse seadustamise aruteludel aastatel 2003–2008. Diskursuse analüüs võimaldab uurida lisaks võimuvahekordadele seda, kuidas võim ja võimuvõitlus mõjutavad institutsiooni praktilist keelekasutust või ideoloogiaid. Uuringu käigus analüüsisin Riigikogu istungite stenogramme, kus oli päevakorras rahvaalgatuse seadustamise eelnõu. Arutelude käigus väljendusid kõige erinevamad otsedemokraatiat soosivad ja vastustavad diskursused. Kogu vaadeldava perioodi jooksul tulid peamised rahvaalgatust toetavad seisukohad Keskerakonna fraktsiooni saadikutelt, neile sekundeerisid toetavalt Rahvaliidu ja Erakonna Eestimaa Rohelised saadikud. Vaatamata diskursuste erinevusele erakondliku kategooria alusel, toimus

eristumine pigem teljel koalitsioon – opositsioon, s.t opositsioonilised saadikud viljelesid ka enam rahvaalgatust soosivaid diskursusi. Läbivalt kandsid otsedemokraatiat vastustavaid diskursusi paremerakondade saadikud. Järgnevalt on esitatud tabeli kujul otsedemokraatiat ja rahvaalgatust soosiva diskursuste kataloog stenogrammidest – tegemist on autori välja valitud nii-öelda tüüpiliste näidetega, sest need läbivad enamikku arutelusid (tabel 3).

**Tabel 3. Otsedemokraatiat soosivad diskursused**

Ühiskondliku kriisi diskursus: ühiskond on moraalses ja poliitilises kriisis ning muutustele aitab viia otsedemokraatia rahvaalgatuse näol.

Võõrandumise diskursus: ühiskonnas on sügav võimu võõrandumine, otsedemokraatia aitab vähendada võõrandumise lõhet; valimisaktiivsus ühiskonnas väheneb, samuti inimeste huvi poliitikas osaleda; rahvaalgatus tooks tagasi kodanikuaktiivsuse.

Kodanikuühiskonna diskursus: rahvaalgatus tasakaalustab ohte kodanikuühiskonna arengule; kodanikuühiskonna arendamine ei tohi piirduda ainult riigi poolt raha jagamisega, vaja on arutelusid ja debatte, dialoogi võrdsete vahel.

Esindusdemokraatiale vastandumise diskursus: parlament on kapseldunud, ajab oma asja, kriitilisi küsimusi ei arutata; võim ei ole avatud ega pea rahvaga dialoogi, vaid monoloogi. Seadusandja (s.o parlament) omandab sageli nn nullriskimentaliteedi, väldib tundlike teemade arutelu ja lahendamist, keskendub oma positsiooni säilitamisele ning *status quo* hoidmisele.

Usalduse taastamise diskursus: rahvaalgatuse seadustamine on rahva usaldamise küsimus, mis võib meid viia kaevikusõja lõppemiseni ja palju dünaamilisema ühiskonna juurde, selle eelnõu algatamine aitab tuua Eestile uut ja paremat demokraatiat.

Vaatleme järgnevalt „diskursuse korda” ühe sõnavõtu puhul, kus rahvasaadik Janno Reiljan on asunud otsedemokraatia ja rahvaalgatuse vajalikkust kolleegidele selgitama (Riigikogu stenogramm 2003). Tekstis on võimalik eristada mitut diskursust ja nende põiminguid:

– Võõrandumise diskursus / esindusdemokraatiale vastandumise diskursus / usalduse taastamise diskursus: *Just nimelt see on tähtis, et rahvas hakkaks tundma huvi selle vastu, mida ta ise algatab, mitte nii, et nemad seal Toompeal (s.o parlament) teevad midagi.*

– Usalduse taastamise diskursus: Kuigi seaduseelnõud võivad olla ju täpselt samasugused või samad, mida esitavad meil siin rahvasaadikud, parteid, fraktsioonid, valitsus. Nii et rahvaalgatuse vajalikkuses ei saa vist kahtlust olla. Kas ja millal on vajalik rahvahääletus, see on ju hoopis teine küsimus. On 100% kindel, et rahval peab olema võimalus kutsuda rahvaalgatuse korras esile ka rahvahääletus.

– Ühiskondliku kriisi diskursus / võõrandumise diskursus / usalduse taastamise diskursus: Manipulatsioonid toimusid valimiste ajal ja enne valimisi ning toimuvad pärast valimisi. Rahvaalgatus on võib-olla üks selline koht, kus mingid küsimused ka selgeks tehakse. Kui valimistel tekib pooltõdede ja kõige selle varjus – ja neid pooltõdesid ei ole mitte üks või kaks ega mitte ühes või kahes valdkonnas, vaid kümnes ja kahekümnes valdkonnas – rahval tõepoolest suur segadus, siis konkreetsete küsimuste, tähtsate küsimuste käsitlemisel võimaldab manipulatsiooni vähendada just see, kui nimelt selles küsimuses tehakse selgeks kõigi inimeste, kõigi erakondade, fraktsioonide, valitsusliikmete ja valitsuse seisukohad.

Ühe näitena esitan veel 2005. aastal toimunud arutelult eelnõu algatajate esindaja Evelyn Sepa sõnavõtu analüüsi (Riigikogu stenogramm 2005).

– Usalduse taastamise diskursus / võõrandumise diskursus: See võib osutuda vajalikuks erinevate vähemusgruppide või alaesindatud kodanike seisukohalt ülioluliste küsimuste kohustusliku ja seejuures kvaliteetse arutelu esilekutsumiseks. Seda võimalust võib teatud olukorras tõlgendada kui kanalit ühiskondliku frustratsiooni maandamiseks. See annab võimaluse õppida avalikkusega dialoogi pidama ka neis küsimustes, mis poliitilisi arenguid, kultuuri ja, kui soovite, siis ka loogikat arvestades koalitsioonide tähelepanu pälvida ei saa. Jutt käibki tegelikult usaldusest.

– Esindusdemokraatialle vastandumise diskursus / kodanikuühiskonna diskursus: Maailmakogemust hinnates ei ole rahvaalgatus seega täna leiutatud viis turgutada osalusdemokraatia arengut ja valdavalt on sel siiski positiivne, ühelt poolt esinduskogu distsiplineeriv ja tasakaalustav, teiselt poolt kahtlemata kodanikuühiskonna arengut ergutav mõju. Rahvaalgatus on läbi aegade olnud meetmeks, mis on toonud valijate ette mitmeid küsimusi, mida seadusandja ei ole tahtnud käsitleda. Näiteks naiste valimisõiguse seadus võeti USA mitmetes osariikides vastu tänu rahvaalgatuse protsessile.

– Esindusdemokraatialle vastandumise diskursus: Meenutagem kriitikute valdavalt meelsust. Nende hinnanguil on kõrgema võimu kandja rahvas vaid nii tark, et valida n-ö põllu pealt paremad tütre ja pojad või ilusama lipsuga või sirgema seitliga tütre ja pojad, kui soovite, küll aga jääksid nad, s.t valijad, kriitikute seisukohast võttes kohe jänni siis, kui nad saaksid õiguse korrigeerida ja legitimeerida oma nihu läinud valikut isikute vahel. Ütleme siis nii, et korra võisid valida, aga kui kord käest läheb, siis tuleb kannatada ja kahetseda. Mõne aja pärast aga tekib uus selline projekt ja kõik algab algusest.

Sama mitmekesine kui esitatud diskursuste valik on otsedemokraatiat vastustavate diskursuste variatiivsus: näiteks on mitmete saadikute meelest tegemist lausa ohtliku, igal juhul demagoogilise ja kuluka nähtusega, millel langetatud otsused ei ole kindlasti tasakaalukad ega targad. Sisuliselt peetakse rahvaalgatuse sisseseadmist parlamendiga tarbetuks konkureerimiseks. Lühidalt

võib selle kokku võtta ideena, et otsedemokraatia rahvaalgatuse kujul on „heade kavatsustega sillutatud põrgutee” (tabel 4).

**Tabel 4. Otsedemokraatiat vastustavad diskursused**

Poliitilise vahendi diskursus: rahvaalgatuste kasutamine on „permanentne poliitiline valimiskampaania”, ühe erakonna või väikese rühma huvidest lähtuv tegevus, mis toimub avaliku raha eest.

Professionaalse poliitika diskursus: pole olemas selliseid küsimusi, milles on vaja parlamendivälist initsiatiivi, mis ei leia väljendust parlamendis endas; poliitika on professionaalne tegevus, nüüd tahetakse see anda amatööridele, kes pealegi ei saa aru, mille poolt või vastu ta allkirja annab.

Populismi diskursus(ed): tegemist on populistliku initsiatiiviga, mis teenib agressiivse vähemusrühma huve, nagu homofobid või rassistid; rahvaalgatus annab neile vahendi tegevuseks muude vähemuste õiguste kitsendamisel; kui rahvaalgatus ei leia toetust parlamendis ja parlament selle maha hääletab, tekitab see ühiskonnas konflikte ja viha parlamendi demokraatia vastu.

Vastutustundetuse diskursus: rahvaalgatust võidakse ära kasutada, et halvata parlamentaarsete institutsioonide töö või neid isegi blokeerida; rahvaalgatus võib takistada näiteks riigi ettevõtete mahamüümist; rahvaalgatus „annab valed vastused” riigi ees seisvatele tähtsatele probleemidele.

Alustuseks lõi rahvasaadik Mart Nutilt, kus tema suu läbi räägivad otsedemokraatiast Nuti kolleegid (Riigikogu stenogramm 2006):

- Vastutustundetuse diskursus: *Mõned seisukohavõtnud komisjoni liikmetelt. Mihhail Lotman teatas, et ta ei toeta eelnõu, sest kui vaadata eelnõu isoleeritult, siis on see süütu, aga kui vaadata seda koos muude põhiseaduse muutmise algatustega, nagu presidendi otsevalimine, siis otsevalitud presidendil on võimalus initsieerida selliseid protsesse, mis loovad algatusi väljaspool parlamenti ja mis tekitaksid ühiskonnas liikumise valesse suunda.*
- Populismi diskursus: *Ka Avo Üprus oli eelnõu suhtes kriitiline. Ta ütles, et osalus on tervitatav ja oluline, kuid osaluse suurendamiseks tuleks tarvitada enam kaasamist, mis puudutab otsuste vastuvõtmist. Ta ütles, et manipuleeritavuse oht on ilmselt suurem kui sisuline liberaalsus kodanikuühiskonna suhtes. Härra Üprus leidis, et kui mõnele parlamendierakonnale anda kätte selline võimas hoob, on see kodanikuühiskonnale kui mitte halvav, siis seda ebaproportsionaalselt suunav ning ebasoovitavaid tendentse esilekutsuv. Seetõttu ei toeta härra Üprus nimetatud eelnõu, kuigi eelnõu pealkiri on kõlav.*

Siia olen üheks näiteks võtnud veel rahvasaadik Jürgen Ligi sõnavõtu, milles ta asus Riigikogu suures saalis selgitama, miks tema ja ka Reformierakond ei soosi rahvaalgatuse sisseviimist (Riigikogu stenogramm 2008):

- Vastutustundetuse diskursus: Mina usun esindusdemokraatia elujõudu. Ma tunnistab, et ühiskonnas on hetkel taas väga palju hajusat ja tühiasjade ümber koonduvat vimma esindusdemokraatia vastu. Kuid see ei peaks olema põhjus, et demokraatiat ennast allavett lasta, vaid see peaks olema stiimul, et esindusdemokraatia areneks.
- Professionaalse poliitika diskursus: See, mis me siin teeme, annab meile keskmisest palju rohkem informatsiooni ühiskondlike asjade otsustamiseks ja kokku võttes me oleme professionaalid. Me võime võtta vastutust, me peame kaalutlema erinevaid seisukohti.
- Populismi diskursus: Parlamentaarne demokraatia ei pea inimesi olemuslikult lolliks, küll aga tunnistab tõsiasja, et massid on manipuleeritavad, ja inimene, rääkimata üksikutest gruppidest, ei ole kunagi pädev enamikus asjades. Alati on emotsioonide pealetungi oht suur ja sellepärast on vaja parlamendi kujul filtrit isegi teatud küsimuste ametlikule arutelule võtmiseks. Ma arvan, et see 25 000 on väga nõrk filter.
- Professionaalse poliitika diskursus / populismi diskursus: Me peame hindama Riigikoguna ja analüüsima, kas mingi küsimus on üldse arutelu väärt, selleks on meid kutsutud ja seatud. Kumb mõtteviis, kas algatajate või parlamentaarse esindusdemokraatia eelistatud mõtteviis, on diktatuuri, demokraatia hävitamise teel tõenäolisem? Ma väidan, et parlamentaarses demokraatias on probleeme, kuid kokku võttes hoiab ta seda ohtu pigem ära ja kindlasti on diktatuuri tekkeks populismitee palju kindlam. Populism on selline vaatenurk, mis vastandab võimu ja rahvast ning väidab rääkivat rahva nimel, eesmärgiga tegelikult ainult haarata võim. Meil on selliseid demokraatiagrimasse, kus Riigikogu liige kogub allkirju maksuteemal, mis iseenesest ei ole ju referendumite teema põhiseaduse järgi, ja ta ei algata seda teemat siin saalis eelnõuna. Selliseid grimasse on, kuid kokku võttes on need grimassid siiski välditavad ja silutavad.
- Populismi diskursus: See eelnõu algatajate mõtteviis on väga omane olnud sellistele nähtustele nagu Chávez, Hitler, Perón, Mussolini, Larka, mitmesugused vähemustevastased liikumised. Väga palju on selliseid liikumisi Euroopas. Sellist on väga palju Internetis. Sellise liikumise üks väljundeid on ka lintšikohus. Midagi ei ole öelda. Enamus võib teatud vähemuse suhtes olla ka vägivaldne, kui tuua drastilisem näide. Kuid meie siin ei pea tegelikult vastandama rahvaalgatust ja esindusdemokraatiat.
- Professionaalse poliitika diskursus: Sellist küsimust, kas rahvaalgatus või mitte rahvaalgatus, ei saa olla. Meie kohus on edasi arendada demokraatiat, arvestada rahva seast tulevaid ettepanekuid paremini. Kuid filtri äravõtmise suhtes olgem äärmiselt ettevaatlikud ja kui sellist filtrit on vaja lõdvendada, siis tunnistame üles, kus me vea tegime. Eelnõu algatajad peaksid ikkagi tooma konkreetseid näiteid, kus nad on tõrjunud häid populaarseid ideid mingil põhjusel ja miks nad on seda teinud. Meie fraktsioon jääb selle eelnõu suhtes äärmiselt ettevaatlikuks ja leiab, et see 25 000 piir on ebapiisav. See on tühine vähemus ühiskonnast ja arvestades äärmuste destabiliseerivat mõju ühiskonnas, ei toeta me seda eelnõu sellisel kujul. Kuid me tunnistame vajalikkust käituda siin parlamendis demokraatlikumalt. Aitäh!

Aastate 2003–2008 jooksul muutus väga palju poliitilises süsteemis, ühed parteid kadusid, asemele asusid teised, võimul oli mitu koalitsiooni, mitu peaministrit. Eesti ühines Euroopa Liiduga, parlamendis võeti vastu palju uusi seadusi jne. Stenogrammide analüüsimine näitas, et otsedemokraatia diskursused püsivad kogu perioodi jooksul ning arutelud, s.t uute argumentide esitamine neid ei muuda. Oluline on poliitiline polariseerumine; ettepanekud, mis tulevad opositsiooni leerist, hääletatakse maha. Mõned järeldused analüüsi põhjal lisaks:

- kaheksa aasta jooksul, kui eelnõu parlamendis arutati, ei muutunud arutelude tagajärjel poolte hoiakud – pooldajate hulk, mis piirdus peamiselt Keskerakonna saadikutega, jäi muutumatuks, ei suurenenud ega vähenenud. Sama kindlalt püsis ka vastaste hulk, kuhu kuulusid põhiliselt parempoolsete erakondade esindajad Reformierakonnast, Isamaast ja Res Publicast (hiljem need erakonnad ühinesid, kuid see ei muutnud ühenderakonna hoiakut);
- arutelud parlamendis ei muutnud sisuliselt midagi. Üldised jõuvahekorrad tuginesid erakondade kohtade arvule Riigikogus; kahe parlamendikoosseisu ajal ei muutunud oluliselt ka diskursuse põhisisu; kuigi 2007. aastast lisandunud Erakond Eestimaa Rohelised lisasid otsedemokraatiat väärtustava dimensiooni, ei muutnud see üldisi jõuvahekordi ega suhtumist;
- refleksioonid eelnõu ja otsedemokraatia üle piirdusid peamiselt saadikute „omateadmise” või toetumisega valitsuse, justiitsministeeriumi ja õiguskantsleri seisukohtadele, mõnel korral pöörduiti ka teadlaste poole (Juhan Kivirähk, Rein Toomla), kuid puudusid näiteks välisekspertid ega pöördutud ka otsedemokraatiat rakendavate riikide poole kogemuste ja teadmiste saamiseks; saadikud suhtusid teemasse suure enesekindlusega, mida legitimeeris parlamenti pääsenud poliitiliste jõudude pime usk enda eksimatusse; aastate jooksul ei korraldatud ühtegi avaliku arvamuse uuringut, et selgitada välja rahva tegelik suhtumine otsedemokraatiasse ja rahvaalgatuse seadustamisse;
- parlamendi „suures saalis” toimunud aruteludes eristub reljeefselt diskursuste kataloog, miks otsedemokraatia, eriti rahvaalgatus ei ole vajalik, on isegi ohtlik. Siit nähtub ka loogiline vastuolu: kui rahvas valib esindajaid parlamenti, võib teda usaldada („kompetentne valik”), kui aga anda rahvale õigus vahetult riigielu küsimusi otsustada, siis on see juba ohtlik.

## Ettepanekuid

Tänavu suvel Riigikohtus Euroopa Stabiilsusmehhanismi kohta tehtud lahendit ja eriarvamusi vaadates on näha indikatsioone, mis võiksid viia just otsedemokraatia laiema rakendamise juurde seoses Euroopa Liidu modifitseerumisega. On teada, et Euroopa Liidu areng võib viia üpris uute faasideni. Näiteks teatas septembris 2012 Euroopa Komisjoni president José Barroso, et Euroopa Liit peab arenema „rahvusriikide föderatsiooniks” (Chaffin, Spiegel 2012). Ka juhul, kui need arengud on Eesti riigi huvides, on vaja kasutada rahvahääletust, et suverään saaks väljendada oma seisukohta (demokraatia põhimõtte teenimine). Omaette küsimus on aga rahvaalgatuse seadustamine. Rahvaalgatuse seadustamise võimaluse kaalumisele on viidanud ka hiljutistes aruteludes põhiseaduse muutmise üle



õigusteadlane Rait Maruste (Maruste 2010, 33). Põhiseaduse ekspertiisi arvamuses tehti samuti ettepanek kaaluda rahvaalgatuse instituudi taasloomist piiratud kujul, kehtestades sellele ainult poliitilise, mitte õigusliku siduvuse võimalike tagajärgede kujul (Põhiseaduse ekspertiis 1996). Euroopa Liidu tasandil on mõistetud rahvast lähtuvate poliitiliste initsiatiivide võimaldamise tähtsust võimutasandi ja kodanike võõrandumise vältimiseks (nn demokraatia defitsiit). Lissaboni lepinguga kehtestati kodanike initsiatiiv ehk sisuliselt rahvaalgatus. Euroopa kodanikualgatuse raames saab üks miljon kodanikku, kes on pärit vähemalt ühest neljandikust liikmesriikidest, taotleda vahetult Euroopa Komisjonilt tema pädevusvaldkonda kuuluvate õigusaktide ettepanekute esitamist (Euroopa kodanikualgatus). Kuigi võib tekkida küsimusi, kas ühe miljoni allkirja kogumine on ebaproportsionaalne takistus, tuleb siiski öelda, et tegemist on põhimõtteliselt vajaliku arenguga. Arvestades Euroopa Liidu eeskuju positiivset mõju riigisisesele õigusele, võiks rahvaalgatuse legaliseerimise debatt ka Eestis areneda viljakal pinnasel. Ettepanekute tegemisel annan endale aru, et otsedemokraatia diskursuste püsivuse tõttu meie poliitilises ruumis on keeruline näha valitsevas poliitilises klassis sügavamate hoiakute muutust suhtumisel otsedemokraatiasse. Kui meie eesmärk on aga poliitiliste otsuste legitiimsus, tuleks otsedemokraatiale koht anda.

\* Eelretsenseeritud artikkel.

<sup>1</sup> Tegemist on 1920. a põhiseaduse muudatustega, mis jõustusid 1934. aastal.

<sup>2</sup> Riigikogu andmetel jäi Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus rahvaalgatuse võimaldamiseks (210 SE) lõpuni menetlemata (Riigikogu aastaraamat 2009/2011, 41).

## Kasutatud kirjandus

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

Benz, M., Stutzer, A. (2007). Direct Democracy and Citizens' Information about Politics. – Z. T. Pállinger, B. Kaufmann, W. Marxer, T. Schiller (eds). Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, pp 125–142.

Bogdanor, V. (1994). Western Europe. – D. Butler, A. Ranney (eds). Referendums around the World. Washington, DG: American Enterprise Institute Press, pp 24–97.

Butler, D., Ranney, A. (1994). Referendums around the World. Washington, DC: American Enterprise Institute Press.

Chaffin, J., Spiegel, P. (2012). Barroso Calls for EU „federation”. – Financial Times, 12. Sept. – <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/83f2e49c-fcbe-11e1-9dd2-00144feabdc0.html#axzz28QhHjHjp>

Eesti Entsüklopeedia (1994). Kõide nr 7. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.

Eesti inimarengu aruanne. Inimarengu Balti rajad: muutuste kaks aastakümnet (2011). Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.

Euroopa kodanikualgatus. –

[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/index\\_et.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_et.htm)

Gräzin, I. (2002). Eesti põhiseadus ja Euroopa Liidu referendum. – Riigikogu Toimetised 5, lk 88–90.

Kohaliku rahvahääletuse seadus 477 SE

(2009). – [http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en\\_vaade&op=ems&enr=477SE&koosseis=11](http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=477SE&koosseis=11)

Laffranque, J. (2006). Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura.

LeDuc, L. (2003). The Politics of Direct Democracy. *Referendums in Global Perspective*. Toronto: University of Toronto Press.

Leps, A. (1999). Eesti põhiseaduse muutmisest. – Akadeemia, nr 3, lk 451–476.

Liivik, E. (2010). Legitimacy through Direct Democracy in the EU Member State: Direct Democratic Initiatives in the Estonian Parliament. – Proceedings of the Institute for European Studies. Tallinn University of Technology, no 8, pp 82–99.

Lijphart, A. (2009). Demokraatia mustrid. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu.

Maruste, R. (2010). Miks põhiseadus vajab korrastamist. – Riigikogu Toimetised 22, lk 28–33.

Merusk, K., Narits, R. (1998). Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura.

Mälksoo, L. (2010). Eesti suveräänsus 1988–2008. – H. Kalmo, M. Luts-Sootak (toim). Iganenud või igavene? Tekste kaasaegsest suveräänsusest. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 132–156.

Põhiseaduse Assamblee (1997). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn: Juura.

Põhiseaduse ekspertiis (1996). Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. – <http://www.just.ee/10716>

Raitviir, T. (1996). Eesti üleminekuperioodi valimiste (1989–1993) võrdlev uurimine. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.

Riigikogu aastaraamat 2009/2011 (2011). Riigikogu Kantselei. –

[http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Pildid/RK\\_2009\\_2011\\_aastaraamat.PDF](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Pildid/RK_2009_2011_aastaraamat.PDF)

Riigikogu stenogramm 2003. X Riigikogu II istungjärg, 7. oktoober 2003. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse rahvaalgatuse seadustamiseks eelnõu (109 SE) esimene lugemine. – <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1065510000#pk2000010017>

Riigikogu stenogramm 2005. X Riigikogu V istungjärg, 22. märts 2005. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvaalgatuse seadustamiseks (562 SE) esimene lugemine. – <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=111478400#pk2000011837>

Riigikogu stenogramm 2006. X Riigikogu VIII istungjärg, 24. oktoober 2006. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvaalgatuse võimaldamiseks (982 SE) esimene lugemine. – <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1161673200#pk2000013387>

Riigikogu stenogramm 2008. XI Riigikogu III istungjärg, 24. aprill 2008. 10:14 Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse rahvaalgatuse võimaldamiseks eelnõu (210 SE) esimene lugemine. – <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1209020700#pk2027>

Riigikohus 2009. Riigikohtu lahend asjas nr 3-4-1-20-09, 30. oktoober 2009. – <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-20-09>

Riigikohus 2012. Riigikohtu lahend asjas nr 3-4-1-6-12, 12. juuli 2012. – <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222548593>

**Ruus, J. (2001).** Estonia. – A. Auer, M. Butzer (eds). Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience. Aldershot a.o.: Ashgate, pp 47–63.

**Schneider, H. (1998).** Riigiteoreetilisi probleeme: miks nad on tekkinud ja kuidas neid lahendada? – Juridica, nr 7, lk 350–361.

**Setälä, M. (2006).** On the Problems of Responsibility and Accountability in Referendums. – European Journal of Political Research, vol 45, issue 4, pp 699–721.

**Suksi, M. (1993).** Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

## Riigihanked ja innovatsioon Eestis: milleks kulutada 11 miljonit päevas?\*

Veiko Lember, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse instituudi vanemteadur

Tarmo Kalvet, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse vanemteadur

### Innovatsioonipoliitika oluline küsimus on, kuidas riigihangete abil ettevõtluskeskkonda teadlikult kujundada ja innovatsiooni toetada.

Riigihanked ja riigi tarbimist on kasutatud tehnoloogia, teadmiste ja majanduse arendamiseks. Eesti avalik sektor kulutas 2010. aastal hangetele igal tööpäeval ligikaudu 11 miljonit eurot. Eestis on innovatsiooni toetavatele riigihangetele vähe tähelepanu pööratud, küsimust on tõstatatud strateegiates (eelkõige „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013” ja „Eesti infoühiskonna arengukava 2013”) ja uuemates innovatsioonipoliitika analüüsides (Christensen *et al* 2012). Eesti majanduse areng on taasiseseisvumisest alates põhinenud välisinvesteeringutel ning avatud ja stabiilse majanduskeskkonna arendamisel. Samal ajal domineerivad Eesti majanduses ekspordi ja ka hõive seisukohalt sektorid, mille lisandväärtus on madal (Tiits *et al* 2003; Drechsler *et al* 2006; Tiits *et al* 2008; Varblane *et al* 2008). Senine innovatsioonipoliitiline sekkumine valdavalt uute toodete, teenuste ja uudsete protsesside loomiseks pakkumise mõjutamise kaudu (teadus- ja arendustegevuse infrastruktuuri arendamine, kompetentsikeskuste loomine, turupõhised grandid ja investeerimistoetused jms) ei ole kaasa toonud soovitud süsteemset mõju innovatsiooni kasvule. Arenenud riikidega võrreldes ei tee ettevõtted koostööd ega investeri piisavalt teadus- ja arendustegevusse ning innovatsiooni (Reid 2003; Reid, Walendowski 2005; Polt *et al* 2007; Christensen *et al* 2012).

Eelneva taustal võib innovatsiooni toetavaid riigihanked käsitleda kui potentsiaalset ja seni kasutamata poliitikameedet innovatsioonivõimekuste kasvatamisel Eestis. Artiklis selgitatakse seniste riigihangete mõju ettevõtete tasandil innovatsioonile Eestis ja analüüsitakse võimalikke valdkonnapoliitilisi alternatiive. Artikkel toetub teoreetilise kirjanduse ja teiste riikide kogemuse analüüsile ning kogutud algupärasele empiirilisele materjalile.

## Riigihanked ja innovatsioon

Tänapäeval ollakse ühel meelel, et teadmiste hankimine, kasutamine ja levik on majandusarengu olulisi nurgakive (Reinert 2007; Kattel, Kalvet 2002). Artikkel lähtub samuti sellest ning defineerib innovatsiooni kui uue või oluliselt täiustatud toote, teenuse või protsessi juurutamist organisatsiooni tasandil, uue nii ettevõtte kui ka turu jaoks (OECD 2005, 46).

Tänapäeva innovatsioonipoliitika keskmeks on küsimus, kuidas saab avalik sektor teadliku sekkumisega aidata kaasa teadmiste hankimisele, kasutamisele ja levikule. Riigihanked käsitletakse selle protsessi osana – kuidas on riigihangete kaudu võimalik teadlikult ettevõtluskeskkonda kujundada ja innovatsiooni edendamise abil suunata.

Riigihanget defineerime kui asjade, teenuste ja tööde ostmist avaliku sektori organisatsiooni poolt. See hõlmab kontorikaupade ja energia ostmist, teenuste (sotsiaalhoolekanne, hoonete haldamine, turvateenused) sisseostmist, ehitustöid ja infotehnoloogiasüsteeme. Riigihanget mõistame mitte pelgalt riigihangete seaduse tähenduses, vaid see tähistab laiemalt avaliku sektori tarbimist, enamikul juhtudel tehingut, mis viiakse ellu avaliku sektori (ostja) ja erasektori (tarnija) organisatsioonide vahel. Siiski esineb olukordi, kus tarnija rollis on mõni teine avaliku sektori organisatsioon (nt riigile kuuluv eraõiguslik juriidiline isik).

Kuigi kontseptuaalselt nähakse riigihangete eesmäärke nii riigi-, õigus- kui ka majandusteadustes kohati diametraalselt erinevatena (Kattel, Lember 2010), on empiirilised uuringud üksikute projektide ja sektorite (Rothwell, Zegveld 1981; Geroski 1990; Edquist *et al* 2000; Ruttan 2006; Lember *et al* 2011) ning ka riikide tasandil (Overmeer, Prakke 1978; Dalpé *et al* 1992; Aschhoff, Sofka 2009) näidanud, et riigihanked soodustavad innovatsiooni ja selle levikut. Samal ajal on innovatsiooni toetavad riigihanked kui poliitikainstrument võrdlemisi lai kontseptsioon. Sellised hanked leiavad aset, kui riigihange suudab mõjutada tehnoloogilise muutuse suunda (s.t soodustatakse ühe tehnoloogilise lahenduse arengut teiste hulgast) või määra (nt suurenevad investeeringud teadus- ja arendustegevusse, rakendatakse uut oskusteavet) (Hommen, Rolfstam 2009). Kuigi esimesed kontseptuaalsed käsitlused ilmusid juba 1970. aastail, tähistab just viimane kümnend innovatsiooni toetavate riigihangete uut tõusu maailmas. Kõige laiemas mõistes seisneb nende olulisus selles, et nõudliku ülesandepüstitusega on võimalik motiveerida tarnijaid suurendama oma innovatsioonivõimekust ja -oskusi, mõjutada tehnoloogia arengut, kui turusignaalid on nõrgad, luua ja kaitsta tärkavaid tööstusharusid, kiirendades tehnoloogilise tsükli alguses olevate lahenduste arendamist ja turuletoomist, ning sellega mitmekesistada majandustegevust ja soodustada üldist majandusarengut (Overmeer, Prakke 1978; Rothwell, Zegveld 1981; Geroski 1990; Edquist, Hommen 2000; Edler, Georghiou 2007; Hommen, Rolfstam 2009; Edler 2010).

### **Innovatsiooni toetav riigihange suudab nõudluse abil mõjutada turuosaliste käitumist**

Innovatsiooni toetavate riigihangete idee põhineb suuresti sellel, et avalik sektor, kes on aktiivne turul ning kellel on suur ostujõud, suudab nõudluse abil mõjutada turuosaliste käitumist. Innovatsioonisüsteemide käsitluse kohaselt, mille järgi avaliku sektori sekkumine innovatsiooniprotsessidesse on õigustatud süsteemsete läbikukkumiste korral, saab innovatsioonipoliitika instrumente jagada pakkumispõhisteks ja nõudluspõhiseks (Edler, Georghiou 2007). Esimesel juhul keskendub avaliku sektori tegevus pakkumisega seotud süsteemsete probleemide lahendamisele, kasutades teadus- ja arendustegevuse grantide, maksuvabastusi, soodustades võrgustumist jms. Innovatsiooni toetavat riigihanget saab aga vaadelda kui nõudluspõhist innovatsioonipoliitika instrumenti koos näiteks innovatsiooni mõjutavate standardite ja regulatsioonide kehtestamisega. Nõudluse süsteemseteks takistusteks võivad seejuures olla suure potentsiaaliga toodete ja tehnoloogiate turu puudumine (kui esinevad kõrged sisenemisbarjäärid, vähene teadlikkus, kõrged väljumisbarjäärid) ja ebapiisav nõudlus (tootjate ja nõudluse vahelise infovahetuse probleemide tõttu) (Edler 2010). Avalik sektor saab

innovatsiooni toetava riigihankega tekitada „tõmbe-efekti”, kui ta funktsionaalsete tingimuste kaudu annab turule signaali, et vaja on innovaatilisi lahendusi, pakkuda innovaatilistele toodetele testimisvõimalusi ja julgustada innovaatiliste lahenduste turuletoomist „juht-turu” tekitamise abil (Rothwell 1984; ECWG 2005; Edler 2006). Mõned autorid on väitnud, et innovatsiooni toetaval riigihankel ja teistel nõudluspõhistel innovatsioonipoliitika meetmetel on palju suurem mõju kui pakkumispõhistel, sest sekkumine on seotud otse tootmise ning sihipärase teadus- ja arendustööga (Rothwell, Zegveld 1981; Ruttan 2006, 5; Geroski 1990).

Levinuim, kuid ühtlasi piiratum käsitlus lähtub tooteinnovatsiooni tähtsusest majandusarengus. Selle järgi saab innovatsiooni toetavat riigihanget defineerida kui olukorda, kus avalik sektor esitab tellimuse tootele, teenusele või süsteemile, mida ei ole, kuid on võimalik mõistliku aja jooksul täiendavas arendustöös välja töötada (Edquist, Hommen 2000, 5). Erinevalt nn tavalisest riigihankest, kus avalik sektor ostab toimivaid valmislahendusi, mille tarnimine ei eelda turuosalistelt täiendavat teadus- ja (või) arendustööd, on innovatsiooni toetava riigihanke fookuses innovaatiliste lahenduste ellukutsumine. Siiski ei piirdu innovatsiooni toetava riigihanke roll pelgalt uute lahenduste tellimisega, vaid on seotud ka protsessiinnovatsiooniga, kus mõjutatakse tarnijaid rakendama uuel moel teaduslikke ja tehnilisi teadmisi või organisatsioonilist oskusteavet (Hommen, Rolfstam 2009). Innovatsiooni toetava riigihankega on tihedalt seotud ka eelkommertsiaalsed riigihanked (*pre-commercial procurement*, ka *R&D procurement*), kus hangitakse kindlaksmääratud teadus- ja arendustegevuse tulemusi kuni prototüüpide valmistamise ja katsetamiseni. Eelkommertsiaalseid riigihankeid võib vaadelda kui iseseisvat poliitikainstrumenti või innovatsiooni toetavale riigihankele eelnevat etappi, kus selleks, et maandada tehnoloogilisi ja finantsilisi riske, püütakse teadus- ja arendustegevuse ettevõtteid ja organisatsioone mõjutada avalikule sektorile olulisi lahendusi välja töötama tehnoloogia võimalikult varases arengustaadiumis (ECWG 2005).

Avaliku sektori riigihange võib olla suunatud radikaalsete, maailma mastaabis innovaatiliste toodete ja teenuste arendamisele ning vastava turu käivitamisele (Edquist, Hommen 2000; Hommen, Rolfstam 2009). Ajalooliselt seostataksegi innovatsiooni toetavat riigihanget kõige enam uute ja radikaalsete tehnoloogiate (internet, GPS, mobiilside) tekke ja levikuga (Ruttan 2006). Sama oluline on selle roll järkjärguliste innovatsioonide taganttõukajana, mis tähendab toote või süsteemi astmelist (inkrementaalset) kohandamist vastavaks konkreetse turu vajadustele; tavaliselt on tegemist lahendustega, mis on uued kohalikule turule. Kolmandaks, riigihankeid kasutatakse fragmenteerunud turgude konsolideerimiseks suuremahulise nõudluse tekitamisega. See võimaldab näiteks ühtse standardi tekkimist, mis vähendab turuosalistele tehnoloogilist määramatust ja võib kaasa aidata suuremate investeeringute tegemisele vastava tehnoloogia arendamises.

Samal ajal ei tähenda innovatsiooni toetav riigihange pelgalt avaliku sektori enda vajaduste rahuldamist, vaid võib hõlmata ka tooteid, teenuseid ja süsteeme, mille kaas- või lõppkasutaja on erasektor. Kui otsese riigihanke korral on avalik sektor peamine hangitava toote, teenuse või süsteemi lõppkasutaja, ostab kooperatiivse hanke korral avalik sektor mõne konkreetse toote või teenuse koostöös

erasektoriga ning mõlemad kasutavad hangitud lahendusi. Katalüütilise hanke korral avalik sektor kas algatab hanke või on muul moel selles osaline, kuid teenust või kaupa tarbivad eraisikud.

Seega võib innovatsiooni toetaval riigihankel olenevalt sotsiaalsest vajadusest ja tehnoloogia elutsüklist olla erisuguseid eesmärgid ja ka mõjusid (tabel 1).

**Tabel 1. Innovatsiooni toetavate riigihangete taksonoomia ja näited**

<b>Roll seoses turuga</b>	<b>Roll seoses Sotsiaalse vajaduse tüüp</b>	<b>Roll seoses Initsieerimine (turu loomine)</b>	<b>Roll seoses Eskaleerumine (turu kohandamine)</b>	<b>Roll seoses Konsolideerumine (turu standardimine)</b>
Otsene hange (lähtub avaliku sektori sisemistest vajadustest)	Transpordi planeerimise süsteem (Helsinki)	ID-kaardi põhine piletisüsteem (Tallinn)	Haridussüsteemi tarkvara (Kopenhaagen)	
Kooperatiivne hange (lähtub avaliku ja erasektori ühistest vajadustest)	Etanoolkütusel väikekaubik (Stockholm)			
Katalüütiline riigihange (lähtub avaliku sektori välistest vajadustest)	Keskkonnasõbralik linnaehitus Hammarby Sjöstad piirkonnas (Stockholm)			

ALLIKAS: Edquist, Hommen (2000); Hommen, Rolfstam (2009); Kalvet, Lember (2010).

### Innovatsiooni soodustavate riigihangete valdkonna poliitika areng

Viimasel ajal püütakse poliitika kujundamises teadlikult kasutusele võtta lahendusi, mida riigid on jõudsalt ajaloo jooksul rakendanud. Suurt rolli mängib tänapäeval kaitsevaldkond ja julgeolek üldiselt, mis on mõjutanud tänapäeva poliitikaid. Ameerika Ühendriikide kaitsevajaduste rahuldamiseks algatatud hankeprogrammid viisid GPS tehnoloogia, lennukitööstuse, pooljuhttööstuse ja interneti tekkeni, mis omakorda töid kaasa võimsa majandusarengu ja kinnitasid innovatsiooni toetavat riigihanget kui mõjusat poliitikainstrumenti (Nelson 1987; Ruttan 2006; Weiss, ilmub 2013). Rootsi, Soome ja Jaapan on saavutanud edu

tsiviilvallas. Rootsis kujunesid aja jooksul välja nn arengupaarid, kus riigi vajaduste rahuldamiseks nõudlike riigitellimuste toel jõudsid mitmed Rootsi ettevõtted (ABB, Ericsson jt) tehnoloogilise võimekuseni, mis muutis nad maailmas domineerivateks ettevõteteks (Edquist, Hommen 2000; Fridlund 2000); Jaapan kasutas riigi tellimusi 1960. aastail teadliku tööstuspoliitika osana kõrgtehnoloogiasektorite tekkeks ja arenguks (Rothwell, Zegveld 1981). Niisuguseid tendentse võib märgata ka teistes riikides (Lember *et al*, ilmub 2013(a)).

Kui 1980/90. aastail langes innovatsiooni toetav riigihange majanduspoliitilise mõtlemise ja rahvusvahelise kaubandusregulatsioonide muutuste tõttu paljudes riikides varjusurma (Edquist, Hommen 2000), siis viimasel kümnendil on Euroopas ja mujal suurenenud huvi kaasata avaliku sektori hanketegevus innovatsioonipoliitika eesmärkide saavutamisse. Euroopa Liidu liikmesriigid (eriti Ühendkuningriik, Holland, Taani ja Soome) ja Euroopa Komisjon on viimase kümnendi aktiivsemad innovatsiooni toetava riigihanke poliitikakujundajad (Izack, Edler 2011). Samasuguseid tendentse võib märgata Ameerika Ühendriikides, Austraalias, Hiinas, Brasiilias jm. Ajalooliselt võib eristada nelja suurt innovatsiooni toetava riigihanke poliitika tüüpi (Lember *et al*, ilmub 2013(b)): innovatsiooni toetav riigihange kui tehnoloogiapoliitika (ajalooliselt olulisim, nt Jaapan, Põhjamaad, USA), kui teadus- ja arendustegevuse poliitika (nt USA, Ühendkuningriik, Holland), kui kõikeläbiv innovatsiooni toetava riigihanke poliitika (nt Euroopa Liit, Hiina) ning teadlik mittesekkkumise poliitika (Hongkong, Rootsi, Kreeka, ka Eesti). Riikide poliitikad innovatsiooni toetava riigihanke puhul varieeruvad kaudsetest ja üldistest meetoditest kuni aastaid kestvate tehnoloogiaplatvormide arendamiseni, mis seostavad omavahel teadus- ja arendustegevuse hanked ja innovatsiooni toetavad riigihanked.

Neist ambitsioonikaim innovatsiooni toetava riigihanke poliitika, mille keskmes on riigihanked valdkonnast ja organisatsioonist sõltumata, on viimase aja nähtus ning selle esilekerkimine on päevakorrale toonud vastuolu peavoolu majandusmõtlemise ja viimase kolmekümne aasta jooksul prevaleerinud riigihangete poliitika põhimõtetega. Nii Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihangete leping kui ka Euroopa Liidu riigihangete poliitika suunab tähelepanu eelkõige vabakaubandusele ja hinnamehhanismide tõrgeteta toimimisele kui peamisele majandusarengu mootorile (Arrowsmith 2003; Evenett, Hoekman 2005) ning toetub eeldusele, et teadmised ja informatsioon on turuosalistele alati vabalt kättesaadavad. Sellest johtuvalt on eespool nimetatud organisatsiooni liikmesriikide, sealhulgas Eesti riigihangete poliitika suunatud „ausa mänguväljaku” loomisele läbipaistvuse, võrdse kohtlemise ja avatud konkurentsi printsiipide järgimise teel. Igasugust kõrvalteesmärkide soosimist nagu sotsiaalne või majandusareng käsitlevad nad kui sammu diskrimineerimise soodustamise suunas, mis õõnestab vabakaubandust ega lase turul pakkuda tooteid ja teenuseid õigel hinnatasemel. Tänapäevane innovatsiooni toetava riigihanke kontseptsioon, mis on mõjutatud innovatsioonisüsteemide käsitlusest, näeb majandusmootorina mitte hinnasignaali toetuvat konkurentsi, vaid innovatsioonil põhinevat konkurentsi ehk peab oluliseks tagada olemasolevate teadmiste levik ja uute teadmiste omandamine, mis omakorda tähendab teadlikku hinnasignaali moonutamist (Fagerberg *et al* 2007).



Seda vastuolu on riikidevahelistes kokkulepetes püütud arvestada. Teadus- ja arendustegevuse hanked ei kuulu Maailma Kaubandusorganisatsiooni ega Euroopa Liidu direktiivides riigihangete kokkulepete alla, jättes riikidele suhteliselt vabad käed teadus- ja arendustegevuse hankimisel. Aastal 2004 (Eestis 2007) viidi Euroopa Liidu riigihanke direktiividesse sisse innovatsiooni soodustavad klauslid nagu võistlev dialoog, funktsionaalsete spetsifikatsioonide koostamise võimalus, majanduslikult kõige soodsama pakkumise printsiip (sh võimalus võtta arvesse pakkuja teadus- ja arendustegevuse võimekust) (ECWG 2005). Rahvusvahelised võrdlused näitavad siiski, et paljudes riikides on arenenud välja riigihangete kultuur, mis harva võtab arvesse innovatsiooniga seotud eesmärgid (Lember *et al*, ilmub 2013(a)).

Seda probleemi võimendab asjaolu, et innovatsiooni toetava riigihankega seonduvad suuremad edulood on aset leidnud pigem tööstus- ja tehnoloogiapoliitikate keskmes, mis tähendab, et selle kontseptsiooni areng on mõjutatud avaliku sektori või ühiskonna tehnoloogilistest vajadustest, mitte niivõrd innovatsioonipoliitika loogikast. Riigihangete kasutamine otsese innovatsioonipoliitika tööriistana on võrdlemisi hiline nähtus, mis otsib võimalust ühendada tööstus- ja tehnoloogiapoliitikate kogemus palju laiema innovatsioonipoliitika eesmärgiga. Arvestades, et senine innovatsiooni toetava riigihanke poliitika on arenenud väljaspool riigihangete ja innovatsiooni poliitikavaldkondi, ei saa innovatsiooni toetava riigihanke puhul mööda vaadata riigi üldisest arusaamast ja rollist tehnoloogiate arendamisel.

### **Innovatsiooni soodustava riigihanke poliitika probleemid**

Riigihanke poliitikate katkendlikku arengut on mõjutanud ka innovatsiooni toetava riigihanke poliitikate elluviimisega kaasnenud tagasilöögid. Neist õppetundidest on olulised järgmised:

- innovatsiooni suurem eesmärk jääb osalistele kaugeks ja jätab palju tõlgendusruumi;
- riigihangetele seatakse liiga palju üksteisele vastukäivaid eesmärgid, mistõttu hangete korraldajatel on keeruline kohaneda;
- innovatsiooni toetav riigihange nõuab hankijatelt käitumise muutust, mis on pikaajaline protsess ning tihti ei vasta lühiajalistele eesmärkidele ja ideoloogilistele kaalutlustele;
- innovatsiooni toetavat riigihanget rakendatakse valdkondades, kus avaliku sektori ostujõud on madal ja sektorit ei tunta, seetõttu ei suudeta tehnoloogia arengut piisavalt mõjutada;
- poliitilised huvid nõuavad kiireid tulemusi, mida tehnoloogiliste muutuste ja innovatsiooni puhul on raske saavutada;
- innovatsiooni toetav riigihange viiakse ellu olukorras, kus poliitikapädevus on väike (väljendub eelkõige puudulikes tehnoloogiateadmistes, suutmatuses

nõudlust selgelt formuleerida ja oskamatuses rakendada strateegiliselt sobivaid hankeprotseduure);

- ei arvestata kohalikke olusid ega ajalooliselt väljakujunenud tendentse (tihti jäävad poliitikafookusest välja toimivad majandussektorid, ei võeta arvesse innovatsiooni toetava riigihanke idee vastuvõtlikkust keskkonna poolt jms);
- koordineerimise ja kontaktide puudulikkus valdkonnapoliitikate vahel (teadus- ja arendustegevus, innovatsioon, ettevõtetus, riigihanked), mille tõttu puudub konsensuslik seisukoht innovatsiooni toetava riigihanke vajaduse ja ulatuse kohta (seda võimendab ka valdkonnapoliitika osaliste erinev arusaam riigi rollist majandusarengu tagajana) (Williams, Smellie 1985; Overmeer, Prakke 1978; Rothwell, Zegveld 1981; Edquist *et al* 2000).

### Riigihanked Eestis

Euroopa Komisjoni (2011) andmetel moodustas 2010. aastal Eesti avaliku sektori kulutuste maht kaupadele, teenustele ja töödele 19,4 protsenti Eesti sisemajanduse kogutoodangust ehk 2,8 miljardit eurot (Euroopa Liidu liikmesriikide keskmine näitaja on 19,6%). Eesti riigihangete registri järgi on need näitajad vastavalt 12,4 protsenti ja 1,8 miljardit eurot (tabel 2). Eesti avaliku sektori peamised tellimused on seotud ehitus-, tervishoiu- ja transpordisektoriga, mis moodustavad (2007.–2010. aasta keskmise põhjal, CPV koodid 45, 85, 34, 71, 60, 33) kokku 82 protsenti registreeritud hangete mahust. Peamised hankijad (mahtude järgi) on avaliku sektori osalusega eraõiguslikud isikud ning avalik-õiguslikud isikud (nt haigekassa), nende hanked moodustasid 2010. aastal mahuliselt 42 protsenti kõikidest registrisse kantud riigihangetest. Keskvalitsuse osa oli 36 protsenti ja kohalike omavalitsusüksuste oma 17 protsenti.

Tabel 2. Riigi tarbimine Eestis 2006–2010 (miljard eurot)

	2006	2007	2008	2009	2010	2006– 2010 keskm
Euroopa Komisjoni andmed	2,3	2,8	3,0	2,9	2,8	2,8
Eesti riigihangete register	1,4	1,2	1,6	4,2*	1,8	2,0

\* Seda mõjutab suuremahuline ja pikaajaliste haigekassa lepingute sõlmimine aastal 2009.

ALLIKAD: European Commission (2011); Eesti riigihangete register (2011).

Kuigi avaliku sektori tarbimise osakaal suhtena sisemajanduse kogutoodangusse on nii Eestis kui ka paljudes teistes riikides märkimisväärne, on avaliku sektori nõudluse osakaal majandussektorites ebaühtlane ning vaid mõne sektori puhul

saab rääkida avaliku sektori olulisest rollist. Majandusarengu seisukohalt on oluline, et sektorites, mis on nii ekspordi kui ka töötaja tööviljakuse näitajate alusel Eestis kõige tähtsamad, on avaliku sektori nõudlusel tagasihoidlik roll (v.a tarkvaraarenduses) (tabel 3).

**Tabel 3. Riigihangete osakaal valitud majandussektorites (2008–2010 keskmine)**

Tegevusala (EMTAK)	Riigihangete osakaal tegevusala müügituludes	Tööga hõivatuid	Lisandväärtus, tuhat eurot	Tööviljakus hõivatu kohta lisandväärtuse alusel, tuhat eurot	Ekspord, tuhat eurot
Tervishoid ja sotsiaaltoetused (86, 87, 88)*	317,6	10 082	143 849	14,3	18 858
42 – Rajatiste ehitus	33,3	9 541	178 181	18,7	32 242
41 – Hoonete ehitus	17,5	18 936	249 185	13,2	161 477
81 – Hoonete ja maastike hooldus	17,0	8 440	60 923	7,2	2 480
71 – Arhitekti- ja inseneritegevused; teimimine ja analüüs	11,4	6 705	133 985	20,0	43 048
62 – Programmeerimine, konsultatsioonid jms tegevused	10,8	6 462	173 897	26,9	140 241
2 – Metsamajandus ja metsavarumine	10,2	3 515	100 359	28,6	22 567
49 – Maasmaaveondus ja torutransport	7,1	21 899	379 447	17,3	298 521
30 – Muude transpordivahendite tootmine	5,2	672	14 066	20,9	37 544

72 – Teadus- ja arendustegevus	4,3	788	15 387	19,5	11 162
43 – Eriehitustööd	4,1	18 269	257 214	14,1	132 339
31 – Mööblitootmine	2,5	7 753	92 752	12,0	216 344
63 – Infoalane tegevus	1,9	1 264	19 117	15,1	15 754
28 – Muja liigitamata masinate ja seadmete tootmine	1,0	3 884	73 761	19,0	163 336
61 – Telekommunikatsioon	0,4	3 623	304 682	84,1	117 500
26 – Arvutite, elektroonika- ja optikaseadmete tootmine	0,3	5 776	99 255	17,2	518 269
16 – Puidutöötlemine ning puit- ja korktoodete tootmine, v.a mööbel; õlest ja punumismaterjalist toodete tootmine	0,3	14 354	249 222	17,4	637 150
27 – Elektriseadmete tootmine	0,2	4 777	100 452	21,0	327 340
29 – Mootorsõidukite, haagiste ja poolhaagiste tootmine	0,1	3 351	65 432	19,5	179 354
52 – Laondus ja veondust abistavad tegevusalad	0,1	10 498	450 276	42,9	1 363 016

20 – Kemikaalide ja keemiatoodete tootmine	0,1	2 436	83 381	34,2	317 143
--	-----	-------	--------	------	---------

\* Tervishoiu ja sotsiaalhoolekande tegevusala mõjutab suuremahuline ja pikaajaliste haigekassa lepingute sõlmimine aastal 2009, mille tegelikud maksed jaotuvad mitme aasta peale.

ALLIKAS: Autorite arvutused Eesti riigihangete registri, äriregistri ja statistikaameti alusel.

Nii riigihangete üldiste indikaatorite kui ka institutsionaalse ülesehituse poolest on Eesti võrdlemisi sarnane teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega. Eestis võeti Euroopa Liidu direktiividest lähtuv riigihangete seadus vastu 2000. aastal, vabakaubanduse ideedest lähtuv riigihangete süsteem aga aluseks juba esimese riigihangete seaduse rakendamise ajal 1995. aastal. Väljaspool keskkonnapoliitikat ei ole Eesti kaasa läinud ühegi valdkondliku riigihangete poliitika arendamisega, mis eristab Eestit paljudest lääne- ja edukatest arenguriikidest, kellel on kogemus näiteks tööstuspoliitika ajajärgust pärast Teist maailmasõda. Kooskõlas Eesti üldise majanduspoliitikaga on ka riigihangete poliitikavõimekus ja selle arendamine olnud seotud läbipaistvuse ja avatud konkurentsi tagamisega. Neist kriteeriumidest lähtudes peetakse Eestit üheks edukamaks üleminekuriigiks riigihangete süsteemi loojana. Viimase taga nähakse nii avatust domineerivate rahvusvaheliste organisatsioonide ideedele kui ka seda, et riigihangete institutsioonid oli võimalik üles ehitada praktiliselt nullist (Hunja 2003; Evenett, Hoekman 2005). Eesti riigihangete süsteemi iseloomustab detsentraliseeritud korraldus, ühtselt identifitseeritava ja professionaalse riigihangete ametnike grupi puudumine ning asjaolu, et riigihangete riigisisised piirmäärad on Euroopa Liidu keskmisest 3,25–20 korda madalamad (Lember, Vaske 2009).

## Uurimismeetod

Eesti olukorda innovatsiooni toetavate riigihangete puhul analüüsiti kõigepealt teadus- ja arendustegevusega tegelevate asutuste ja ettevõtete osaluse kaudu riigihangetel. Selleks koostati eri allikate (nt patenteerimine, osalus Euroopa Liidu teadus- ja arendustegevuse programmides, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) toetusmeetmetest kasusaajad) põhjal teadus- ja arendustegevusega tegelevate organisatsioonide (551) nimekiri ning võrreldi nende osalust riigihangetel 2007–2010 riigihangete registri baasil. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia olulise koha tõttu majandusarengus, selle sektori suurest rollist Eesti teadus- ja arengutegevuses ning vastavate hangete rohkusest (ja innovatsioonipotentsiaalst), keskenduti teises etapis põhjalikumalt info- ja kommunikatsioonitehnoloogia sektori arengule mõju avaldanud hangete analüüsile. Riigihangete registri alusel identifitseeriti võimalikud uuenduslikud riigihanked info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas ning seejärel tehti intervjuud üheksa olulisima ettevõtte ja viie hankija esindajaga. Samuti intervjueriti nelja valdkonna eksperti.

Uuringu kolmandas etapis viidi 2012. aasta esimeses pooles läbi küsitlus 2008.–2010. aasta riigihangetega avalikule sektorile kaupu, töid või teenuseid tarninud organisatsioonide hulgas. Küsitluse keskmes oli riigihangete mõju innovatsioonile nelja aasta jooksul (2007–2010) ning ettevõtjate hinnangud barjääridele ja nende ületamise kohta. Küsitluse aluseks oli Manchesteri ülikooli väljatöötatud küsimustik, mida autorid kohandasid ja täiendasid. Need puudutasid eelkõige lisaküsimusi (mõju keskkonnatehnoloogiatega seotud innovatsioonile) ja osa üldiste küsimuste väljajätmist ning nende asemel Eesti registriandmete (riigihangete register, äriregister) kasutamist. Koguvalimis oli riigihangetes 2008–2010 osalenud ning lepingu vähemalt 15 000 euro väärtuses sõlminud 4470 organisatsiooni. Küsitlusele vastasid 527 organisatsiooni esindajad ning vastanute esinduslikkus üldkogumi suhtes on väga hea (tabel 4). Küsitluse andmed seoti riigihangete registri ja äriregistri (2008–2010) andmetega.

**Tabel 4. Vastanute profiili võrdlus üldkogumiga**

	Osakaal vastanutest (%)	Osakaal üldkogumist (%)
<b>Töötajate arv</b>		
alla 10	57,4	64,2
10–49	31,8	26,6
50–249	8,1	7,4
üle 250	2,7	1,8
<b>Organisatsiooni tüüp</b>		
Ettevõte	95,6	95,5
Muu (MTÜ, SA)	4,4	4,5
<b>Tegevusvaldkond</b>		
C Töötlev tööstus	8,2	7,1
F Ehitus	14,8	19,7
G Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont	17,3	16,7
J Info ja side	8,2	5,3
M Kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus	19,4	11,9
Q Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	9,9	18,6
Muu	22,2	20,6

ALLIKAS: Autorid riigihangete registri (2008–2010), küsitluse ning äriregistri baasil.

## Riigihanked avaldavad ettevõtete innovatsioonile tagasihoidlikku mõju

Avaliku sektori tarnijaks olemine ei anna Eesti ettevõtetele teiste turgudega võrreldes innovatsiooni eelist. Kui see mõju on aga avaldunud, suureneb ettevõtete kasu teistel turgudel.

Ühelt poolt näitas küsitlus, et kuigi riigihangetel osalevate ettevõtete käibes on avaliku sektori osakaal üle viie korra suurem kui sektorites tervikuna (vastavalt 18,2% ja 3,4%)<sup>1</sup>, ei erine riigihangetel osalevate ettevõtete innovatsiooniprofiil Eesti ettevõtlussektorist tervikuna ning kinnitas üldjoontes Alasdair Reidi ja tema kolleegide (2011) leitud, et protsessiinnovatsiooniga tegeleb Eestis 33,4 protsenti ettevõtetest, toote- ja teenuseuuendustega vastavalt 20,3 ja 26,9 protsenti. Seega võiks järeldada, et riigihanked suudavad ettevõtetele tagada samasuguse innovatsioonikeskkonna kui muud (sh eraturud). Teiselt poolt vastas 59 protsenti eitavalt küsimusele, kas mõni nende poolt viimasel neljal aastal ellu viidud toote-, teenuse- või protsessiuuendustest on juurutatud riigihankel osalemise tõttu või avaliku sektori lepingu täitmisest tulenevalt. Neid, kellele riigihanked on avaldanud mõningat mõju, oli kokku 33 protsenti, peamiselt valdkondadest, mis ongi keskendunud nii-öelda rätsepalahenduste pakkumisele (arhitekti- ja inseneritegevused, programmeerimine, eriehitustööd) ning lepingute mahuga valdavalt alla 100 000 euro (57% juhtudest).

Ehkki väike arv ettevõtjaid (3,2%) hindas, et kõik nende juurutatud uuendused on pärit tänu osalemisele riigihankel või avaliku sektori lepingu täitmisest tulenevalt, on enamikul juhtudel tegemist 1–2 töötajaga mikroettevõtetega, kus innovatsioon väljendub eeldatavasti tehnoloogiasirde kaudu uue tehnoloogia rakendamises hankelepingu täitmisel. Praeguse riigihangete süsteemi väärtushinnanguid annab ilmekalt edasi asjaolu, et väitega „Pakkumusi hinnatakse reeglina hinnast, mitte kvaliteedist lähtuvalt” nõustus 93 protsenti veebiküsitlusele vastanuist. Seda kinnitasid ka intervjuud.

Ligikaudu pool ettevõtetest, kes leidsid, et riigihanked on mõjutanud positiivselt innovatsiooni, said sellest edaspidi teiste tellimuste näol kasu: avaliku sektori tellimuste saamisele aitas see kaasa 70 protsendil juhtudel, käivet kasvatada erasektori turul 58 protsendil ning käivet tekitada või suurendada eksportturgudel 30 protsendil.

Teadus- ja arendustegevusega tegelevate ettevõtete ja asutuste osalus riigihangetel on tagasihoidlik: 2010. aastal võideti kokku 320 hanget, mis moodustas registreeritud riigihangete rahalisest mahust 0,5 protsenti. Isegi kui teadus- ja arendustegevuse asutused on osalenud riigihangetel, ei mõjuta see eriti nende teadus- ja arendustööd. Intervjuude käigus viidati üksikutele hangetele, mille puhul tekkis vajadus teadus- ja arendustegevuse ning selle koostöövõrgustike laiendamise järele.

Ainus valdkond, kus riigihankeid on Eestis teadlikult püütud rakendada valdkonnapoliitika tööriistana, on keskkonnapoliitika ja keskkonnahoidlikud

riigihanked. Viimaste puhul soovitatakse, et ei kohustata hankijat eelistama ostupraktikas keskkonnasõbralikke lahendusi. Paraku on eesmärkide ja selgete tegevussuuniste puudumine viinud selleni, et poliitikakujundajad katsetavad poliitikainstrumente juhuslikult, arendavad valdkonda teisejärgulise tööülesandena sisetunde ajendil ning puudub horisontaalne koordineerimine (Toomast 2012). Ka innovatsioonile Eesti ettevõtetes ei ole sellised hanked suurt mõju avaldanud: ainult kuus protsenti ettevõtetest seostas hankekonkursil osalemise või lepingu täitmisega kaasnenud uuendused keskkonnauuendustega.

### **Riigihanked on enim soodustanud innovatsiooni info- ja kommunikatsioonitehnoloogias**

Uuringuprojekti vältel kogutud empiiriline materjal võimaldab väita, et riigihanked on mõjutanud innovatsiooni info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas. Avaliku sektori kui olulise kliendi rolli illustreerib asjaolu, et küsitluses osalenud 30 ettevõttest programmeerimise, konsultatsioonide jms tegevuse valdkonnas moodustab käibest müük avalikule sektorile üle 60 protsendi 11 ettevõtte puhul. Võrreldes kogu vastanute näitajatega, osutatakse innovatsiooniprotsessidele ettevõtetes rohkem tähelepanu ja oluline on ettevõttesisene arendustöö. 18 ettevõtet pidasid ka avalikku sektorit tähtsaks või väga tähtsaks innovatsiooniallikaks ning suuremale osale aitasid hankekonkursil osalemise või lepingu täitmisega kaasnenud uuendused saada edaspidi tellimusi avalikust sektorist, ainult seitsmel ettevõttel aitasid need suurendada käivet erasektori turul ning samuti seitsmel kasvatada eksporti. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonna ettevõtted leidsid, erinevalt teiste valdkondade ettevõtetest, et enne hanget on aset leidnud teadlik kommunikatsioon avaliku sektori pikaajaliste vajaduste kohta ning varajane suhtlemine hankijaga ja pakkumised sätestasid kohati nõudmisi innovatsioonile. Nõustuti, et spetsifikatsioonid piiravad liialt innovatsiooni ja ei soosi teisi võimalikke lahendusi ning suhtlemist võiks olla enam.

Uuringust tuli välja info- ja kommunikatsioonitehnoloogia sektori ettevõtjate hinnang, et avaliku sektori organisatsioonid hangivad sarnaseid teenuseid ja kaupu erinevalt. Kuigi intervjuudest ja küsitlusest võib järeldada, et üldist suutlikkust innovatiivseid lahendusi hankida hinnatakse madalaks, näitasid intervjuud ka seda, et Eestis on kujunenud välja kompetentsikeskused, kelle tegevust hinnatakse keskmisest avaliku sektori tasemest kõrgemalt.

Intervjueeritud tõid esile, et avaliku sektori innovatsioonisõbralikkus (riigihangete kaudu) on vähenenud. Toonitati, et 1990. aastail olid innovatsiooni edendavad riigihanked väga tähtsad, et jõuda olukorrani, kus Eesti e-valitsemise ja e-teenuste tase on kõrge (Kalvet *et al* 2002; Högselius 2005; Kalvet 2012). Just olukorras, kus riigihangete valdkonna institutsionaalne korraldus oli välja kujunenemata ja infotehnoloogia valdkonna hangetele kehtisid erisätted, sai siisuguseid hankeid teha. Alates 2000. aastast on institutsionaalne keskkond võimaldanud neid hankeid vähem teha.



## Riigihanke menetlusprotseduur ei avalda mõju innovatsioonitegevusele

Ettevõtete vastustest ei saanud selgust, millised riigihanke menetlusprotseduurid innovatsiooni soodustavad või takistavad. Olukorda võib selgitada intervjuudel korduvalt välja toodud tõdemus, et valitud menetluse käigust sõltumata määrab praktikas hanketulemuse ikkagi hind (ka võistleva dialoogi puhul, mida küsitluses peeti vastupidi ootustele innovatsiooni seisukohalt vähem oluliseks kui avatud pakkumismenetlust, vastavalt 50 ja 102 vastajat). Seda kinnitasid ka küsitlustulemused.

Tulemuslepingutega, nagu tekkinud kasu jaotamine tellija ja täitja vahel, ei olnud kokku puutunud 94 protsenti vastanuist. Mõningate teiste innovatsiooni soosivate hankepraktikatega – innovatsiooninõuded pakkumistel, kogu elutsükli kuludega arvestamine, intellektuaalomandi õiguse sätestamine – ei olnud samuti üle poole vastanuist kokku puutunud. Enim on hankepraktikatest innovatsiooniprotsessidele ettevõtetes mõju avaldanud varajane mõlemapoolne suhtlemine hankijaga (46% leidis positiivse seose).

## Riigihangete rõhumine hinnale ja hankija madal suutlikkuse tase takistavad innovatsiooni

Ettevõtjad on üldiselt üksmeelel (väidet oluliseks või väga oluliseks hinnanute määr 80% või suurem), et avaliku sektori hankijate suutlikkuse tase on madal ja nad soovivad riske vältida, mille tulemuseks on hinnapõhine konkurents riigihangetel (tabel 5).

Tabel 5. Innovatsiooni takistavad aspektid riigihangetel (%)

	Väga oluline takistus	Üldiselt oluline	Ebaoluline takistus
Liigne rõhumine hinnale	77,9	18,4	3,2
Hankija madal suutlikkuse (oskuslikkuse) tase	58,8	33,1	5,4
Hankijapoolne riskide vältimine	46,5	43,2	7,9
Hankijatepoolse suhtlemise puudumine	48,3	39,9	8,8
Üldine nõudluse puudumine innovaatiliste lahenduste järele	41,2	45,4	7,3
Spetsifikatsioonid liialt piiravad	38,1	46,8	11,4
Alternatiivsete lahenduste (pakkumuste) mittelubamine	49,4	34,5	11,2
Vilets riskide juhtimine	37,7	42,3	15,8

ALLIKAS: Veebiküsitlus, n = 318.

Sama tuli välja avaliku sektori ja erasektori hankeid võrreldes. Väitega „Meie avaliku sektori kliendid on rohkem avatud uutele ideedele kui erasektori kliendid” ei nõustunud 62 protsenti vastanuist (n = 346) ning väitega „Meie avaliku sektori kliendid on meie erasektori klientidega võrreldes vähem riskialtid” nõustus 61 protsenti vastanuist.

Eeltoodud järeldusi toetasid ka intervjuueeritud, ehkki info- ja kommunikatsioonitehnoloogia hangete puhul ei oldud nii üksmeelsed hankija vähese suutlikkuse suhtes – pigem rõhutati, et hankivate organisatsioonide suutlikkus on erinev.

Tekkinud olukorda seletavad avaliku sektori organisatsioonide esindajate esiletoodud aspektid: riigihangete süsteem lähtub korruptsiooni vältimisest, mitte lahenduste kvaliteedist; aastane riigieelarve periood surub peale lühikesed tähtajad; puudu on kvalifitseeritud töötajast. Kõik eelnev on kaasa aidanud riskide vältimisest, mitte juhtimisest lähtuva riigihanke kultuuri arengule (tuli eriti esile seoses Euroopa Liidu struktuurivahenditest rahastatavate projektidega).

## Järeldused

Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013” sätestab, et „... riigi kui katalüsaatori rolli tugevdamiseks [tuleb] mitmekesistada riigihangetel rakendatavaid otsustuskriteeriumeid ning toetada innovaatilisi tooteid ja teenuseid pakkuvate ettevõtete osavõttu riigihangetest.” 2006. aastast pärit strateegias „Eesti infoühiskonna arengukava 2013” tõdetakse: „Riigi tellimused moodustavad arvestatava osa IKT sektori käibest ning targa tellijana saab riik lisaks oma vajaduste paremale rahuldamisele kaasa aidata ka konkurentsivõimeliste ning ka muudel turgudel pakutavate toodete ning teenuste väljakujunemisele.” Sellest hoolimata on viimast kaht dekaadi innovatsiooni toetava riigihanke puhul iseloomustanud teadlik mittesekumise poliitika. Kui välja arvata mõned üksikud algatused nagu avaliku infotehnoloogia infrastruktuuri arendamine 1990. aastate lõpus ning juhuslikud algatused organisatsioonitasandil, ei ole riigihankeid teadlikult ja süsteemselt innovatsiooni edendamiseks Eestis kasutatud. Sellest uuringust ilmnev ettevõtjate tagasiside ning teadus- ja arendustegevusega tegelevate organisatsioonide tagasihoidlik osalus riigihangetel näitab, et praegusel kujul on riigihangetel innovatsioonile tagasihoidlik mõju.

Peamiste põhjustajatena võib välja tuua järgmised tegurid. Esiteks domineerib Eesti riigihangetes hinnast lähtuv praktika (nn hinnasõjad), mis ei jäta ruumi innovatiivsetele lahendustele. Teiseks, riigihangete regulatsioonis sisalduvaid innovatsiooni soodustavaid võimalusi kasutatakse harva, mis on viinud olukorrani, kus etteantud tehniliste omaduste kirjeldust eelistatakse funktsionaalsetele spetsifikatsioonidele ning muudele võimalikele lahendustele, madalat ostuhinda

projekti ja lahenduse elutsükli hinnale ning avatud pakkumismenetlust võistlevale dialoogile jt protseduuridele, mis soosivad õppimist ja dialoogi. Kolmandaks, Eesti avaliku sektori tehnoloogiline ja turuteadlikkus on väike, mida soodustab vähene turuga konsulteerimine ja koostöö riigihangete ettevalmistusfaasis. Neljandaks, riigihangete korraldamisel on tuntav riigieelarve aastase tsükli mõju, mis viib ebareaalsete tähtaegade ja kiirustamiseni.

Edasiste poliitikate kujundamisel tuleb arvesse võtta nii riigihangete kui ka üldise avaliku sektori institutsionaalset (regulatiivsed normid, väljakujunenud süsteem ja praktikad) võimekust ja arenguid, mistõttu parima rahvusvahelise praktika otsene ülevõtmine ei pruugi soovitud mõju kaasa tuua.

Senine riigihankepoliitika on olnud seotud Eesti majanduspoliitika juhtideedega, mis on kahe viimase aastakümne jooksul vastandina teadlikule ettevõtete võimekuste arendamisele eelistanud pigem riigi mittesekkamise ja ausa mänguväljaku loomise printsiipi. Ideeline taust koos Euroopa ühisturu loomise eesmärgiga – peamine Euroopa Liidu riigihangete regulatsiooni juhtmotiiv – on omakorda mõjutanud nii Eesti riigihangete institutsionaalse keskkonna kujunemist üldiselt kui ka vastavate valdkonnapoliitiliste ja administratiivsete võimekuste arengut. Teisisõnu, riigihangete poliitikasse, mis juhindub rahvusvahelise kaubanduse liberaliseerimise eesmärkidest (võrdne kohtlemine, konkurents ja läbipaistvus) ja selle tõlgendamisest, on eespool loetletud probleemid mõneti automaatselt sisse kodeeritud. Kuigi Euroopa Liit on püüdnud seda vastuolu viimase kümnendi jooksul regulatiivsete muudatustega vähendada ning see on regulatsioonide ülevõtmise kaudu ka Eestisse jõudnud, on selle mõju pigem tagasihoidlik ja riigiti erinev (Lember *et al*, ilmub 2013(a)).

Eesti puhul on innovatsiooni toetava riigihanke probleeme võimendanud ka riigihangete koolitussüsteemi puudulikkus – hangete eest vastutav töötajaskond on kutseoskused omandanud valdavalt töö käigus. Sellisena ei täida see riigihangete korraldajate vajadusi ega võimalda saavutada strateegilisi (sh innovatsioonipoliitilisi) eesmärke.

Innovatsiooni toetava riigihanke vähese teadvustamise ja rakendamise põhjusena võib näha ka Eesti senise innovatsioonipoliitika arengut, mis on otseselt sõltunud Euroopa Liidu rahastusest ja soovitustest ning kuni viimaste aastateni olnud selgelt pakkumiskeskne. Nõudluse kui innovatsiooniallika alahindamisele on kaasa aidanud see, et väljaspool üksikuid valdkondi (nt info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ja teatud määral ka kaitsevaldkond) iseloomustab Eesti avalikku sektorit väike nõudlus uute tehnoloogiate kohapealse arendamise järele, seetõttu eelistatakse soetada pigem end juba turul tõestanud lahendusi.

Mõningaid positiivseid arenguid on toimunud eranõudluse suunamises kasutama uusi tehnoloogiaid (nt tuuleenergeetika, hoonete energiatõhusus, elektriautode turu loomine). Jätakuvalt vähe tähelepanu on pööratud valdkondadele, millest juba lähikümnenditel võivad kujuneda peamised sotsiaalsed väljakutsed ja võimalikud majanduse kasvuallikad (nt tervishoid, keskkond, vananemine, turvalisus).

Teadliku poliitika kujundamisel peab arvestama riigi ja majandussektorite eripära

Teadliku, innovatsiooni toetava riigihanke poliitika väljatöötamine eeldab kirjeldatud tegurite koostoimel juurdunud institutsionaalse keskkonna eripäradega arvestamist. Võimalikke arenguid Eestis võib selgitada eespool kirjeldatud nelja poliitikatüübi kaudu.

Esimese stsenaariumi kohaselt võiks innovatsiooni toetavat riigihanget näha osana avaliku sektori tehnoloogiapoliitikast. Riik muutub teadlikult tehnoloogia arendamise suunajaks ja edendajaks (nõudluse kaudu) valdkondades, kus riigil on suur ostujõud (Eestis eelkõige ehitus, tervishoid, sotsiaalhoolekanne, ka info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, arhitekti- ja inseneritegevused), keskmisest suurem tehnoloogiakogemus (nt info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, tervishoid) või kus nähakse klastrite ja võrgustike arendamisest sotsiaal-majanduslikku potentsiaali. See eeldaks teadlikku riigile kuuluvate ettevõtete ning avalik-õiguslike isikute (nt haigekassa) kaasamist nõudluse suunajatena ning võimaldaks innovatsiooni toetava riigihanke selektiivset rakendamist olemasolevatele oskustele ja nende arendamisele tuginedes.

Selline stsenaarium eeldaks, et teadus- ja arendustegevuse ning tehnoloogia tipposkusi koondavatelt keskustelt (eelkõige tehnoloogia arenduskeskustelt, teaduse tippkeskustelt) tellitaks hankemehhanismi abil avaliku ja erasektori organisatsioonidele tehnoloogiliselt uudseid lahendusi. Kuna Eesti majanduse edu võti lähikümnenendil on jätkuvalt Eesti ettevõtete loodava lisandväärtuse suurendamine ja konkurentsivõime tugevdamine eksporditurgudel, on tarvis avaliku ja erasektori ühistest vajadustest lähtuvat (kooperatiivne) või isegi katalüütilist (avaliku sektori välistest vajadustest lähtuv), tehnoloogiate arendamisele suunatud riigihanget. See eeldab ettevõtete ja avaliku sektori arenguvajadustest lähtuva ehitus-, keskkonna-, tervishoiu-, info- ja kommunikatsiooni- või muu tehnoloogia puhul teadlikku ühisosade väljasõelumist. Tegemist oleks klasterdumise senisest jõulisema toetamisega. Osa tehnoloogilisest arendustööst võib johtuda kohaliku turu spetsiifilistest vajadustest, osa suunatud suurema regiooni sotsiaal-majanduslike probleemide lahendamisele ning seega avatud koostööks piiriüleste innovatsiooni toetavate riigihangete valdkonnas. Klastrite kaasamine tehnoloogiahangetesse võib osutuda oluliseks vastukaaluks Eesti avaliku sektori väikesele nõudlusele enamikus majandusarengu võtmevaldkondades. Nõudluse väike osakaal iseenesest ei takista üksikute innovatsiooni toetavate riigihangete projektide õnnestumist, küll aga vähendab võimalust, et hangete käigus tekkivad uued lahendused ja oskused turul levima hakkavad.

Niisugune tehnoloogiapõhine lähenemine haakub ka Euroopa Liidus 2008. aastal tõstatunud ning aastatel 2014–2020 Euroopa Liidu rahalise toetuse (struktuurivahendite) kasutamise eeltingimuse „targa spetsialiseerumisega” (European Commission 2010). Tuuakse esile, et riigid peaksid teadus- ja arendustegevuses ning innovatsiooni puhul spetsialiseeruma valdkondadele, kus on olemas või on kujunemas teaduslik ja ettevõtluslane pädevus või tegeldakse sotsiaal-majanduslikult oluliste ülesannetega. Rõhutatakse ettevõtlussektori tähtsust ja vajadust nende ülesannetega tegelda (Foray *et al* 2009; Foray *et al* 2011) ning soovitatakse kasutada ka innovatsiooni toetava riigihanke instrumenti (Foray *et al* 2012, 103–107).

Arvestades nii innovatsiooni toetavate riigihangete probleeme kui ka innovatsioonipoliitika tegevusi ja prioriteete, võib eeldada, et Eesti kontekstis oleks niisugusel moel innovatsiooni toetavate riigihangete rakendamine üks võimalikest. Võtmeküsimus on riigi teadlik suhtumine tehnoloogiasse, riigi rolli kindlaksmääramine tehnoloogiapoliitikas ja selle legitimeerimine (loe: riskide poliitiline aktsepteerimine ja teadlik juhtimine; Kalvet, Lember 2010). Paljudes riikides, kus on tekkinud tugevad seosed riigihangete ja innovatsiooni vahel, ongi riigihanked olnud seostatud valdkondlike poliitikate (nt julgeolek, tervishoid, energeetika) eesmärkidega.

Teise stsenaariumina võib innovatsiooni toetavat riigihanget näha osana teadus- ja arendustegevuse poliitikast. See variant eeldaks spetsiaalsete hankeprogrammide juurutamist (nt *Small Business Innovation Research* tüüpi programmid USA-s, Soomes, Ühendkuningriigis; eelkommertsiaalsete hangete poliitika Euroopa Liidus). Teadus- ja arendustegevust suunaks riik identifitseeritud nõudluse alusel ja ideaalis võtaks riik juhtrolli uute teadmiste esimese kasutajana. Sääraseid programme kasutatakse eelkõige ühiskonna ees seisvate „suurte” väljakutsete lahendamiseks ning radikaalse innovatsiooni edendamiseks, kuid see eeldab tugevat avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse koordineerimist ja ühenduslülide loomist valdkondlike tehnoloogiahangetega. Vältimaks teadus- ja arendustegevuse hankeprogrammide muutumist pelgalt olemasolevate ja peamiselt ülikoolidele suunatud teadus- ja arendustöö rahastamise koopiaks, tuleb kindlustada, et nende hangete abil mõjutatakse ettevõtete turuvõimekust, ning tagada, et tehnoloogiauuendusi ei hakkaks ainult avalik sektor kasutama.

Selliste hangete kasutamisele ja juhtrolli võtmisele uute teadmiste esimese kasutajana seab piirid avaliku sektori valdkondade suhteliselt piiratud teadus- ja arendustegevuse koordineerimise oskus. Seetõttu on seda praktikat Eestis praegu jõuliselt laiendada raske (Jermalavičius 2011; Lember, Kalvet, ilmub 2013). Pikemas perspektiivis võib see aga teatud valdkondades olla võimalik.

Kolmanda stsenaariumi puhul võiks innovatsiooni toetavast riigihankest kujundada kõikehõlmav poliitika. See seaks keskmesse igapäevased riigihanked ehk eesmärgiks võetaks kogu avaliku sektori hanketegevuse kaudu edendada innovatsiooni. Ühelt poolt on tegemist lihtsa lahendusega, sest see puudutab eelkõige üldise teadlikkuse taseme tõstmist ja eeskätt riigihangete korraldajate koolitamist, mis paneks jõulisemalt kasutama innovatsioonisõbralikke hankemeeetodeid ja praktikaid (nt võistlev dialoog, funktsionaalsete spetsifikatsioonide kasutamine, varajane hankijatega suhtlemine). See lahendus võimaldaks konkreetsete projektidega seotud otsused jätta üksiku organisatsiooni tasandile, kasutades ära iga organisatsiooni spetsiifilist oskusteavet. Teisalt võib eeldada, et tegemist on palju aega nõudva lahendusega, sest praegune riigihangete institutsionaalne keskkond toetub selgelt teistsugustele väärtustele („hinnasõjad” ja riskide vältimine) kui innovatsiooni edendamine ning nende muutmine detsentraliseeritud riigihankesüsteemis oleks lühiajaliselt keeruline. Takistuseks on nõrk riigihangete koolitussüsteem.

Neljas stsenaarium, senise mittesekumispoliitika jätkamine, oleks avalikule sektorile kõige lihtsam lahendus. See tähendaks, et konkurentsikeskkonna

arendamise kaudu soodustatakse järkjärgulist (inkrementaalset) ja protsessiinnovatsiooni tehnoloogilise elutsükli lõpule lähenevate toodete ja teenuste hulgas. Sellisel juhul jätkub eeldatavasti praegune olukord, kus riigihangetel on ettevõtete võimekuste arendamisele tagasihoidlik mõju ja seepärast ei täida see innovatsioonipoliitika eesmäärke.

Eri stsenaariume on võimalik ka kombineerida. Selleks tuleb poliitikakujundamisel arvestada Eesti riigi ja majandussektorite eripäraga. Loodame, et artikkel aitab kaasa valdkonnapoliitilise debati korraldamisele.

Artikli valmimist on rahastanud Eesti Teadusfond (grandid ETF8423 and ETF9395), Euroopa Sotsiaalfondi Tarkade Otsuste Fond ning Central Baltic Interreg IVA projekt „Enabling a Global Vision for the Baltic Cleantech Industry”.

\* Eelretsenseeritud artikkel.

<sup>1</sup> Statistiliste moonutuste vältimiseks on välja jäetud tervishoid ja sotsiaalhoolekanne, sest vaadeldud ajavahemikul sõlmiti neis valdkondades suuremahulised ja pikaajalised lepingud. Lisaks on tegemist valdavalt nn avaliku sektori turgudega.

## Kasutatud kirjandus

**Arrowsmith, S. (2003).** Government Procurement in the WTO. The Hague: Kluwer Law International.

**Aschhoff, B. ja Sofka, W. (2009).** Innovation on Demand – Can Public Procurement Drive Market Success of Innovations? – Research Policy, vol 38, no 8, pp 1235–1247.

**Christensen, T. A., Freireich, S., Kolar, J., Nybergh, P. (2012).** Peer-Review of the Estonian Research and Innovation System. Steady Progress towards Knowledge Society. Innovation Studies 19/2012. Tallinn: Ministry of Economic Affairs and Communications.

COM (2010) 546 final. Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union: Transforming Europe for a Post-crisis World. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

**Dalpé, R., DeBresson, C., Xiaoping, H. (1992).** The Public Sector as First User of Innovations. – Research Policy, vol 21, no 3, pp 251–263.

**Drechsler, W., Backhaus, J. G., Burlamaqui, L., Chang, H.-J., Kalvet, T., Kattel, R., Kregel, J., Reinert, E. S. (2006).** Creative Destruction Management in Central and Eastern Europe: Meeting the Challenges of the Techno-Economic Paradigm Shift. – T. Kalvet, R. Kattel (eds). Creative Destruction Management: Meeting the Challenges of the Techno-Economic Paradigm Shift. Tallinn: PRAXIS Center for Policy Studies, pp 15–30.

ECWG (European Commission Expert Group) (2005). Public Procurement for Research and Innovation: Developing Procurement Practices Favourable to R&D and Innovation. – [http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/edited\\_report\\_18112005\\_on\\_public\\_procurement\\_for\\_research\\_and\\_innovation.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/edited_report_18112005_on_public_procurement_for_research_and_innovation.pdf)

Edler, J. (2006). Demand-Oriented Innovation Policy. Paper presented at the ProACT Conference. Tampere, 15–17 March.

Edler, J. (2010). Demand-Oriented Innovation Policy. – R. Smits, S. Kuhlmann, P. Shapira (eds). *The Theory and Practice of Innovation Policy: An International Research Handbook*. Cheltenham: Edward Elgar, pp 275–301.

Edler, J., Georghiou, L. (2007). Public Procurement and Innovation: Resurrecting the Demand Side. – *Research Policy*, vol 36, no 7, pp 949–963.

Edquist, C., Hommen, L. (2000). Public Technology Procurement and Innovation Theory. – C. Edquist, L. Hommen, L. Tsipouri (eds). *Public Technology Procurement and Innovation*. Norwell: Kluwer Academic, pp 5–70.

Edquist, C., Hommen, L., Tsipouri, L. (eds) (2000). *Public Technology Procurement and Innovation*. Norwell: Kluwer Academic.

Eesti riigihangete register (2011). – <https://riigihanked.riik.ee/register/HankedOtsing.html>

European Commission (2011). Public Procurement Indicators 2010. – [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/indicators2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf)

Evenett, S. J., Hoekman, B. M. (2005). Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules. – *European Journal of Political Economy*, vol 21, no 1, pp 163–183.

Fagerberg, J., Srholec, M., Knell, M. (2007). The Competitiveness of Nations: Why Some Countries Prosper While Others Fall Behind? – *World Development*, vol 35, no 10, pp 1595–1620.

Foray, D., David P. A., Hall, B. H. (2009). Smart Specialisation: The Concept. – *Knowledge for Growth: Prospects for science, technology and innovation*. Report, EUR 24047, European Union.

Foray, D. *et al* (2011). Smart Specialisation from Academic Idea to Political Instrument, the Surprising Career of a Concept and the Difficulties Involved in its Implementation. – [http://infoscience.epfl.ch/record/170252/files/MTEI-WP-2011-001-Foray\\_David\\_Hall.pdf](http://infoscience.epfl.ch/record/170252/files/MTEI-WP-2011-001-Foray_David_Hall.pdf)

Foray, D., Goddard, J., Beldarrain, X. G., Landabaso, L., McCann, P., Morgan, K., Nauwelaers, C., Ortega-Argilés, R. (2012). *Guide to Research and Innovation*

Strategies for Smart Specialisation (RIS 3). Brüssel: DG Regional Policy. – <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide>

**Fridlund, M. (2000).** Switching Relations and Trajectories: The Development Procurement of the AXE Swedish Switching Technology. – C. Edquist, L. Hommen, L. Tsipouri (eds). Public Technology Procurement and Innovation. Norwell: Kluwer Academic, pp 143–165.

**Geroski, P. A. (1990).** Procurement Policy as a Tool of Industrial Policy. – International Review of Applied Economics, vol 4, no 2, 182–198.

**Hommen, L., Rolfstam, M. (2009).** Public Procurement and Innovation: Towards a Taxonomy. – Journal of Public Procurement, vol 9, issue 1, pp 17–56.

**Hunja, R. R. (2003).** Obstacles to Public Procurement Reform in Developing Countries. – S. Arrowsmith, M. Trybus (eds). Public Procurement: The Continuing Revolution. The Hague: Kluwer Law International, pp 13–22.

**Högselius, P. (2005).** The Dynamics of Innovation in Eastern Europe: Lessons from Estonia. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

**Izsak, K., Edler, J. (2011).** Trends and Challenges in Demand-Side Innovation Policies in Europe. Technopolis Group. – [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=5532&lang=en&tpa\\_id=135](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=5532&lang=en&tpa_id=135)

**Jermalavičius, T. (2011).** Estonia's Defence Research and Development. Lessons from the past, outlook for the future. Tallinn: Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus.

**Kalvet, T. (2012).** Innovation: A Factor Explaining e-government Success in Estonia. – Electronic Government, vol 9, no 2, pp 142–157.

**Kalvet, T., Lember, V. (2010).** Risk Management in Public Procurement for Innovation: The Case of Nordic-Baltic Sea Cities. – Innovation: The European Journal of Social Science Research, vol 23, no 3, pp 241–262.

**Kalvet, T., Pihl, T., Tiits, M. (2002).** Eesti IT-sektori innovatsioonisüsteemi analüüs: kokkuvõte. Tartu: Sihtasutus Archimedes.

**Kattel, R., Kalvet, T. (2002).** Majandusareng, innovatsioon ja tehnoloogilis-majanduslik paradigma: väljakutse Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele. – Riigikogu Toimetised 5, lk 142–148.

**Kattel, R., Lember, V. (2010).** Public Procurement as an Industrial Policy Tool: An Option for Developing Countries? – Journal of Public Procurement, vol 10, no 3, pp 368–404.



**Lember, V., Kalvet, T. (ilmub 2013).** Public Procurement for Innovation and 'No Policy' Policy: the Case of Estonia. – V. Lember, R. Kattel, T. Kalvet, T. (eds). Public Procurement for Innovation Policy: International Perspectives. Heidelberg: Springer.

**Lember, V., Kalvet, T., Kattel, R. (2011).** Urban Competitiveness and Public Procurement for Innovation. – Urban Studies, vol 48, no 7, pp 1373–1395.

**Lember, V., Kattel, R., Kalvet, T. (ilmub 2013(a)).** Public Procurement for Innovation Policies: Comparing International Practice. – V. Lember, R. Kattel, T. Kalvet (eds). Public Procurement for Innovation Policy: International Perspectives. Heidelberg: Springer.

**Lember, V., Kattel, R., Kalvet, T. (ilmub 2013(b)).** Theory and Practice of Public Procurement for Innovation. – V. Lember, R. Kattel, T. Kalvet (eds). Public Procurement for Innovation Policy: International Perspectives. Heidelberg: Springer.

**Lember, V., Vaske, V. (2009).** Public Procurement in Post-Transitional Context: The Case of Estonia. – K. V. Thai (ed). International Handbook of Public Procurement. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, pp 409–426.

**Nelson, R. R. (1987).** Roles of Government in a Mixed Economy. – Journal of Policy Analysis and Management, vol 6, no 4, pp 541–566.

OECD (2005). Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data. 3rd edition. OECD Publishing. –  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/OSLO/EN/OSLO-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/OSLO/EN/OSLO-EN.PDF) (19 May 2012).

**Overmeer, W., Prakke, F. (1978).** Government Procurement Policies and Industrial Innovation. Report for the Six Countries Programme on Government policies Towards Technological Innovation in Industries. Delft, The Netherlands: Strategic Surveys TNO.

**Polt, W., Koch, P., Wolters, A. (2007).** Evaluation of Estonian RTDI Policy Mix. Results of OMC Peer Review Report 2007. Country Report for Estonia. Innovation Studies 10. Tallinn: Ministry of Economic Affairs and Communications.

**Reid, A. (2003).** Optimising the Design and Delivery of Innovation Policy in Estonia: An Evaluation of Policy Instruments for Intensifying Business Innovation. Innovation Studies 4. Tallinn: Ministry of Economic Affairs and Communications.

**Reid, A., Walendowski, J. (2005).** Evaluation of the Design and Implementation of Estonian RTDI Policy: Implications for Policy Planning. Innovation Studies 6. Tallinn: Ministry of Economic Affairs and Communications.

Reid, A., Varblane, U., Terk, E., Masso, J., Ukrainski, K., Männik, K., Varblane, U., Kaarna, R., Jürgenson, A. (2011). Innovaatiline tegevus ettevõtetes aastatel 2006–2008. Tallinn: EAS.

Reinert, E. S. (2007). How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor. London: Constable.

Rothwell, R. (1984). Technology-Based Small Firms and Regional Innovation Potential: The Role of Public Procurement. – Journal of Public Policy, vol 4, no 4, pp 307–332.

Rothwell, R., Zegveld, W. (1981). Industrial Innovation and Public Policy. Preparing for the 1980s and the 1990s. London: Frances Pinter.

Ruttan, V. W. (2006). Is War Necessary for Economic Growth? Military Procurement and Technology Development. New York: Oxford University Press.

Tiits, M., Kattel, R., Kalvet, T., Kaarli, R. (2003). Competitiveness and Future Outlooks of the Estonian Economy. Tallinn: Research and Development Council.

Tiits, M., Kattel, R., Kalvet, T., Tamm, D. (2008). Catching up, Forging ahead or Falling behind? Central and eastern European development in 1990–2005. – Innovation: The European Journal of Social Science Research, vol 21, no 1, pp 65–85.

Toomast, T. (2012). Keskkonnahoidlik riigihangete poliitika kujunemine ja kujundamine Eestis. Magistritöö. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Varblane, U., Eamets, R., Haldma, T., Kaldaru, H., Masso, J., Mets, T., Paas, T., Reiljan, J., Sepp, J., Türk, K., Ukrainski, K., Vadi, M., Vissak, T. (2008). Eesti majanduse konkurentsivõime hetkeseis ja tulevikuväljavaated. Aruande lühiversioon. Tallinn: Eesti Arengufond.

Weiss, L. (ilmub 2013). U.S. Technology Procurement in the National Security Innovation System. – V. Lember, R. Kattel, T. Kalvet (eds). Public Procurement for Innovation Policy: International Perspectives. Heidelberg: Springer.

Williams, R., Smellie, R. (1985). Public Purchasing: An Administrative Cinderella. – Public administration, vol 63, no 1, pp 23–39.

## Kas iseseisvusaja haridusmuutused on kujunenud sotsiaalseks innovatsiooniks?

Krista Loogma, Tallinna Ülikooli kasvatusteaduste instituudi professor

**Muutuste ellurakendumine tähendab sotsiaalsete sidemete ümberkorraldusi. Uutmoodi ja paremini korraldatud sotsiaalsed sidemed on neoliberalismi ajal ja suureneva konkurentsi tingimustes vähe kasutatud vara.**

2012 on Euroopa Liidus sotsiaalse innovatsiooni aasta. Sellega püütakse pöörata tähelepanu nii „rohujuurelt” algatatud uuenduste olulisusele kui ka „ülalt alla” uuenduste, sealhulgas reformide ja poliitikamuudatuste elluviimise seni suhteliselt varjujäänud aspektidele. Sotsiaalse innovatsiooni mõistet hakati ulatuslikumalt kasutama 1990. aastate algusest nii innovatsiooni- kui ka poliitikavaldkonnas. Laialdane kasutus on kaasa toonud selle mõiste mitmetähenduslikkuse ja pahatihti ka sisutühja kasutamise.

Võib rõhutada vähemalt kahte põhjust, miks sotsiaalsest innovatsioonist on üha enam rääkima hakatud. Esimene põhjus on üleilmsed muutused, sealhulgas pidev ebavõrdsuse kasv, kliimamuutused, vastuolulised rahvastikuprotsessid (ühiskondade vananemine, migratsioon), mis sunnivad otsima üha uusi ja paremaid lahendusi nii tuntud sotsiaalsetele probleemidele kui ka neile, mida varem pole kogetud. Oluline on leida lahendusi, mis võimaldavad ressursse paremini kasutada ja uusi säästlikumaid toimumisviise rakendada.

Teine põhjus on seotud küsimusega, miks juhtimistasanditelt algatatud uuendused tihti ellu ei jõua, pinnapealseks jäävad või ei osutu kestlikeks. Alates Joseph Schumpeterist (kelle sünnist möödub peagi 100 aastat) on innovatsiooniteoorias valitsenud arusaam, et tehnoloogiliste, majanduslike, organisatsiooniliste jm uuenduste edu võti peitub selles, kuidas muutuvad sotsiaalsed suhted uuenduste käigus ja kas sotsiaalsed muutused toetavad tehnoloogilis-organisatsioonilisi uuendusi ja reforme. Paraku lähtutakse uuenduste ja reformide planeerimisel ikkagi nn automaatse ellurakendumise eeldusest. Eeldus ei arvesta aga uuenduste ellurakendamise seotud sotsiaalseid, inimeste- ja gruppidevahelisi vastastikmõjusid, mis vahendavad uute regulatsioonidega kehtestatud uusi nõudmisi ning asjaosaliste huvi ja vajadust uutmoodi tegutseda.

Näiteks võivad inimesed ühele ja samale uuendusele omistada eri tähendusi ja seetõttu rakendada uue olukorraga toimetulemiseks erinevaid individuaalseid strateegiaid. Seistes silmitsi uuendusega, mille tõttu peaksid inimesed muutma oma väljakujunenud tegutsemisviise ehk sotsiaalseid praktikaid ning oma mõtteviisi ja kultuuriliselt juurdunud tõekspidamisi, kaalutakse – nagu on väitnud tuntud innovatsioonide leviku uurija Everett Rogers (2003) – uuenduse eri aspekte: mis võiks uuendusest kasu olla, kas see lihtsustab tegevust või toob kaasa uusi raskusi; kas uuendus ei satu vastuollu isiklike tõekspidamiste ja väärtustega; kas uut lahendust on võimalik järele proovida; kas uuendus pole mitte liiga keeruline, et selle kaugemale ulatuvaid tähendusi mõista ja aru saada; mida võib uuendus endaga kaasa tuua.

## Erinevad lähenemised

Sotsiaalse innovatsiooni mõistmine varieerub suures ulatuses. Mõistet analüüsiti sihtfinantseeritud projekti „Haridusmuutus kui sotsiaalne innovatsioon” raames (Loogma *et al* 2012). Kirjus pildis on võimalik eristada kolme lähenemist, mis on võrsunud eri teadusvaldkondadest.

Esimene lähtub eelkõige sotsioloogiast ja selle aluseks on Max Weberi juba peaaegu sada aastat tagasi antud üldine sotsiaalse innovatsiooni määratlus: innovatsioon on uue idee või käitumismustri esilekerkimine sotsiaalse nõudluse tõttu ning kätkeb võimalust, et esialgu kõrvalekalduv käitumisviis levides ja poolehoidjaid võites lõpuks institutsionaliseerub, s.t sulandub olemasolevatesse sotsiaalsetesse struktuuridesse ning selle kaudu muutub normaalseks sotsiaalseks praktikaks. Sobiv näide on sooliste vähemuste liikumised omavaheliste abielude seadustamiseks, naiste seaduslike õiguste järkjärguline laienemine peaaegu sajandipikkuse enesekehtestamise liikumiste tulemusel jms. Sotsiaalse innovatsiooni peamine tunnusjoon on indiviidide ja rühmade vaheliste sotsiaalsete sidemete muutumine, mille tõttu näiteks avanevad uued infokanalid, muutessocium'i toimimise tõhusamaks.

See arusaam sotsiaalsest innovatsioonist, mida on nimetatud ka sotsiaalse vajaduseinstitutsionaliseerumiseks (Loogma *et al* 2012; Kesküla *et al* 2012), on enim levinud ja sellest lähtub Euroopa Liidus rakendatud määratlus: sotsiaalsed innovatsioonid on uued ideed ja tegevusviisid, mis pakuvad sotsiaalsetele probleemidele ja väljakutsetele paremaid lahendusi kui senised, muutes ühiskonna ja kogukonna toimimise tõhusamaks (Empowering people ... 2010). Sotsiaalne innovatsioon on uuendus, mis on läbinisti sotsiaalne nii oma eesmärkide, vahendite kui ka tulemuse poolest. Sotsiaalse innovatsiooni kutsu ellu pakiline sotsiaalne probleem, mille lahendamiseks rakendatavad vahendid toimivad sotsiaalse vastastikmõju kaudu, nagu näiteks õppimine, läbirääkimised, diskussioonid jms. Sotsiaalse innovatsiooni tulemused on samuti sotsiaalsed, väljendudes, nagu Weber on öelnud, sotsiaalsete sidemete ümberkujundamise kaudu tekkivas sotsiaalses kasus. Suureneb usaldus ja seega sotsiaalne kapital, kasvab (koostöö)võimekus, tekivad uued tõhusad organisatsioonilised vormid nagu võrgustikstruktuurid toimijate vahel, teatud rühmad, näiteks töötud, vanemaealised, migrandid jt tuuakse tagasi sotsiaalsesse ellu, luuakse ressursse säästvaid ettevõtteid, mis aitavad abivajajatel toime tulla jms. Nimetada võib ka sotsiaalset ettevõtlust, sealhulgas taaskasutuskeskusi, toidupanka, regionaalsete koostöövõrgustike loomist, kogukondade algatatud uuendusi kohaliku elu parandamiseks jne. Uued sotsiaalsed algatused ja liikumised nagu „Noored kooli!”, „Teeme ära” ning regionaalsed algatused (Viljandi Folk) on näited seda liiki sotsiaalsest innovatsioonist. Need algavad enamasti ühisest huvist kantud suhteliselt nõrgalt organiseerunud sotsiaalsest (rohujuure) liikumisest, et oma ideid kehtestada ja tegevust formaalselt ja juriidiliselt legaliseerida.

Teine sotsiaalse innovatsiooni – koosarengu – tähendus tuleneb peamiselt majandus- ja innovatsioonivaldkonnast ning viitab mis tahes ülalt alla algatatud uuenduse, tehnoloogilise, organisatsioonilise vm elluviimisega kaasnevale sotsiaalsele muutusele. Selle lähenemise alusel on sotsiaalne innovatsioon

tehnoloogilise või organisatsioonilise muutusega kaasnev ja selle elluviimist toetav ning võimaldav protsess, mis aitab mõista, kas ja kuidas ülalt alla kavandatud uuendused – reformid, seadused, struktuurimuutused organisatsioonides jms – võivad viia tegelike muutusteni praktikas. Sotsiaalse dünaamika rõhutamine uuenduste puhul tähendab ka seda, et iga uuenduse saatus sõltub sellest, kas ja kuidas koos uuendusega muutub asjaosaliste tegutsemispraktika ja mõtteviis.

Viimast ideed on edasi arendanud Soome innovatsiooniteadlased Timo J. Hämmäläinen ja Risto Heiskala (2007) oma üldise sotsiaalse innovatsiooni teooria raames. See teooria on rakendatav sotsiaalsetes süsteemides nagu rahvusriik, piirkond, organisatsioon vms. Siit tuleneb kolmas, süsteemne lähenemine, mis viitab sotsiaalsele innovatsioonile kui süsteemse, läbiva põhjaliku muutuse näitajale. Analüüsides kolmanda tehnoloogilise revolutsiooni käigus toimunud põhjalikke muutusi, väidavad Hämmäläinen ja Heiskala, et rahvusriikidele ja organisatsioonidele on tehnoloogilisest ja majanduslikust kohanemisest tingitud struktuurimuutuste kõrval sama oluline, et toimuks sotsiaalne kohanemine ehk sotsiaalne innovatsioon.

Oma lähenemises toetuvad nad uusinstituutsioonide teooriale, kus käsitletakse sotsiaalseid instituutsioone kui korra ja stabiilsuse tagajaid mis tahes sotsiaalses süsteemis kolmel tasemel: 1) regulatiivne tase, s.t kirjapandud, seadustatud ja sanktsioneeritud reeglid, nagu seadusandlikud aktid; 2) normatiivne tase, s.t ametlikud ja mitteametlikud sotsiaalsed normid, mis tagavad sotsiaalsetele ootustele vastava käitumise; 3) kultuurilis-kognitiivne tase, mis hõlmab ühiseid, jagatud arusaamu ja mõtteviisi, aga ka kultuuriliselt kujunenud, endastmõistetavaid mõtte- ja käitumismalle (Scott 2001; Scott 2008). „Uuendused regulatiivsel tasandil muudavad kirjapandud regulatsioone ja nende sanktsioneerimise viise. Normatiivsed uuendused mõjutavad kehtivaid väärtusarusaamu ja viise, kuidas väärtused sotsiaalselt aktsepteeritud normides väljenduvad (on nad kirjutatud või kirjutamata normid). Muutused kultuurilistes instituutsioonides tähendavad eelkõige muutusi kultuuriliselt määratud viisides, kuidas tegelikkust tavapäraselt tõlgendatakse ja asjadest aru saadakse, muutes iseendast mõistetavaid mentaalseid paradigmasid, kognitiivseid raamistikke ja tõlgendamisharjumusi.” (Heiskala 2007, 59.)

Mõistagi pole sotsiaalne innovatsioon lineaarne muutus ega tähenda, et formaalsete regulatsioonide muutumine viib sotsiaalsete normide muutusteni ja sealt edasi pealiskihetidest sügavamate muutusteni. Enamasti on need kompleksed, toimuvad eri osades ja paigus erineva kiirusega, sest inimesed ja organisatsioonid, kes on muutustega seotud, on eri tingimustes.

## Võitjad ja kaotajad

Üldises sotsiaalse innovatsiooni teoorias on kaks teesi, mis on olulised muutuste sügavuse ja kestvuse mõistmiseks. Esiteks, kuna stabiilsus ja kord igas sotsiaalses süsteemis tagatakse selles valitseva instituutsioonilise korraldusega, saab jätkusuutlikust uuendusest rääkida vaid siis, kui uuendusega on kaasnenud muutus kogu süsteemi instituutsionaalses korralduses. Tegelike muutuste toimumiseks ei piisa muutuse (nt reformi) formaalsest seadustamisest, vaid

muutused peaksid ümber kujundama kogu sotsiaalsete institutsioonide raamistiku ehk muutma nii asjaosaliste käitumisnorme kui ka mõtteviisi.

Teine oluline täiendus sotsiaalse innovatsiooni mõistmisse, mille üldine sotsiaalse innovatsiooni teooria kaasa toob, puudutab uuendusprotsessi tulemuse ehk sotsiaalse kasu ambivalentset iseloomu, sest nagu iga muu uuendus, ei pruugi sotsiaalne innovatsioon olla ühtmoodi hea kõigile asjaosalistele. Nagu tehnoloogilised vm uuendused, võivad ka sotsiaalsed uuendused kaasa tuua võitjaid ja kaotajaid, mis tähendab, et võib esineda sotsiaalseid innovatsioone, mis suurendavad teatud rühmade või paikkondade võimekust, kuid toovad samal ajal kaasa suurema ebavõrdsuse teiste jaoks (Heiskala 2007).

Tõlgendades Soome ühiskonnas 1990. aastatel toimunud radikaalset muutust, kohanemaks kolmanda tööstusrevolutsiooni ja üleilmse majanduse uute reeglitega sotsiaalse innovatsiooni aspektist, leidsid Hämäläinen ja Heiskala, et kuigi Soome ühiskond tervikuna selle ülemineku käigus võitis, viis võimuhete muutumine siiski selleni, et osa piirkondi ja sotsiaalseid rühmi sai ressursse juurde, teised aga kaotasid. Siit järeldus, et peale sotsiaalse innovatsiooni saab radikaalset sotsiaalset muutust tõlgendada ka hegemoonilise, võimuhete muutuse aspektist ning need kaks sotsiaalsete muutuste perspektiivi võivad toimida koos (Heiskala, Hämäläinen 2007).

Sotsiaalse innovatsiooni „süda” on sotsiaalsete suhete, sealhulgas võimuhete muutus. Sotsiaalse innovatsiooni kohaselt ei toimu sotsiaalsed muutused sotsiaalsete mehhanismide käivitamise kaasabit. Viimased toimivad kommunikatsiooni, koostöö, arutluste, läbirääkimiste, õppimise ja teiste vastastikmõjutuste protsesside teel, mis on aluseks tähendusloomele ning mõjutavad muutustest arusaamist ja nendesse suhtumist. Selle kaudu modifitseeruvad esialgsed reformiideed ja kujunevad tulemused.

Kokkuvõttes rõhutatakse sotsiaalse innovatsiooni mõiste toomisega uuenduste diskursusse: 1) sotsiaalselt väärtuslikku tulemust ja sotsiaalset kasu kas teatud rühmade olukorra paranemise, kollektiivse võimekuse kasvu, sotsiaalse kapitali kasvu näol; 2) sotsiaalsete muutuste mehhanismide vahendavat rolli; 3) sotsiaalsete institutsioonide muutusi – kas uute sotsiaalse praktika muudrite seadustamist või uute käitumisnormide ja mõtteviiside kujunemist. Neile ühistele joontele tuginedes saab pakkuda sotsiaalse innovatsiooni määratluse, mida kasutada muutuste analüüsimisel. Sotsiaalne innovatsioon on mõistetav kui protsess, mis (1) sisaldab muutusi, mis vastavad sotsiaalsetele vajadustele paremini kui varasemad lahendused; (2) toob kaasa muutuse sotsiaalsetes praktikates; (3) suurendab ühiskonna ja kogukonna kollektiivset võimekust ning asjaosaliste tegutsemisvõimet; (4) loob sotsiaalset lisaväärtust ja suurendab seega sotsiaalset jm võimekust.

### **Palju reforme, vähe muutusi**

Reformide, eriti haridusreformide puhul on väidetud, et muudatused ei jõua ellu, kukuvad läbi või jäävad pinnapealseks. Arvukatest reformidest hoolimata pole kool ja koolielu palju muutunud ning õpetajad on õppinud pidevalt toimuvaid

muutus mitte tähele panema. Külma sõja aegsed, 1960. aastail alanud haridusreformid, eelkõige USA-s, tõid kaasa pettumuse. Mitmed prominentsed kriitilised haridusteadlased nagu Michael Fullan ja Andy Hargreaves on väitnud, et kui hariduses üldse on olnud muutusi, pole need ümber kujundanud kooli- ja õpetamiskultuuri (Fullan 2007; Hargreaves, Goodson 2006).

Tähelepanu haridusmuutustele teravnes uuesti aastail 1980–1990 nn globaalse haridusreformiga seoses (Sahlberg 2010) ehk neoliberaalsete printsiipide, sealhulgas uue avaliku halduse (*New Public Management*) printsiipide tungimisega haridusellu peaaegu kõigis lääneriikides. Sellega on kaasnenud ühelt poolt koolivõrgu ja koolide tegevuse liberaliseerimine ja teisalt tsentraalse kontrolli tugevnemine haridusstandardite üha ulatuslikuma kehtestamise kaudu. Reformide peajoone raames on riikides toimunud haridusmuutused, mille sotsiaalsed tulemid võivad olla erinevad, sõltudes muutuste rakendamise kontekstist ja olles mõjutatud uuenduste tähenduse ja omaksvõtu spetsiifilistest probleemidest.

Eesti on kirjeldatud üldtendentsiga üsna järjekindlalt kaasa läinud. Üheks haridusmuutuste teljeks on olnud õppekava reformimine. Kas õppekava reformi Eestis võib pidada sotsiaalseks innovatsiooniks? Kas ja kuidas on õpetajad riikliku õppekava reformi omaks võtnud ja milliseid tähendusi on nad muutustele andnud? Vaadates taasiseseisvusaja haridusmuutustele läbi sotsiaalse innovatsiooni prisma, võib eristada kahte radikaalsete muutuste lainet, mis on seotud ulatuslike struktuursete muutuste ja süsteemsete ümberkorraldustega hariduses. Esimene neist tekkis sotsiaalse liikumisena, pigem alt üles muutuste loogikat järgides, teine aga vastupidi, on olnud struktuurse kohanemise ja riiklike reformide tulemus.

Haridussüsteemi iseseisvumisele suunatud liikumine algas juba enne taasiseseisvumist, aastail 1987–1988. Suured muutused hariduses toimusid pigem alt üles loogika alusel. Sellel vabadusetaotluste ajal oli muutuste keskmes õpetajate ja haridustegelaste liikumine nõukogudeaegse õppekava asendamiseks iseseisva, kommunistlikust ideoloogiast vaba õppekavaga, mis tugineks humanistlikele ja demokraatlikele väärtustele ning vastaks rahvuslikele huvidele. Oht rahvuse kestlikkusele ja samal ajal võimalus, et just hariduse sisu radikaalse muutmise kaudu on võimalik iseseisvusele lähemale jõuda, ajendas õpetajaid ja teisi hariduse huvirühmi algatama liikumist, mis nõudis haridussüsteemi iseseisvumist rahvusliku üldhariduse riikliku õppekava koostamise teel.

### **Esimese iseseisva õppekava loomine kui sotsiaalse innovatsiooni lugu**

Protsessi algatas õpetajate kongress 1987. aastal, mis haaras kaasa uusi rühmi ja hariduse osalisi. Kogu protsess, alates nõudmisest luua iseseisev üldhariduse õppekava kuni õppekava loomise ja seadustamiseni, oli väga interaktiivne.

Liikumine haaras sadu, kui mitte tuhandeid õpetajaid ja haridustegelasi, nendevahelist kommunikatsiooni ja koostööd paikkondlikul ja riigi tasandil, õpitubade, seminaride, ekspertnõupidamiste, ajurünnakute, läbirääkimiste jms näol. Ulatusliku ja mitmetasandilise koostöö, laiapõhjaliste arutelude ja

läbirääkimiste kaudu lepiti vabatahtliku tegevuse raames kokku uue õppekava väärtusalused ja koostati ainekavad (Ruus *et al* 2008; Unt 2008). Uus rahvuslik õppekava seadustati 1989. aastal, veel enne Eesti taasiseseisvumist ja vähem kui kaks aastat pärast õpetajate kongressi. Oluline on sotsiaalne kasu, mis sellest muutusest tulenes, eelkõige koostöösidemetega ja -potentsiaali ning ühise tähendusvälja laienemise tõttu. Liikumise jõud kasvas sedavõrd, et oli võimeline mõjutama võimusuhteid selles erilises olukorras. Haridusmuutus, mis toimus koos murranguliste ühiskondlike muutustega, on käsitletav kui sotsiaalse nõudluse institutsionaliseerimise nn puhas juhtum, mille puhul ühised huvid ja läbiräägitud arusaamad viisid õpetuse sisu muutumiseni, mis legaliseeriti ning tulemus (uus õppekava) sai haridussüsteemi normaalseks osaks.

1990. aastate teisel poolel hakkas meie hariduses järk-järgult tugevnema reguleerimine ja haridusellu jõudsid neoliberalistlikud printsiibid. Sellega seoses tugevnes riiklik kontroll hariduse kvaliteedi üle aruandekohustuse tugevnemise, riiklike testimiste, sealhulgas riigieksamite süsteemi rakendamise jms kaudu. Samal ajal toimus koolivõrgu detsentraliseerimine ning tugevnes koolide autonoomia. Peamised hariduspoliitilised muutused aastani 2009, mis olid seotud üldhariduse riikliku õppekava muutustega, toimusid aastail 1993 (põhikooli- ja gümnaasiumi seadus ning kooli õppekava seadustamine), 1996 (uus riikliku õppekava versioon koos pädevuse mõiste ja läbivate teemade sisseviimisega), 1997 (riigieksamite kehtestamine) ning 2002 (riikliku õppekava järgmine, eelmist täiendav versioon).

Tegelike, sügavamate muutuste stardipauguks, mis muutsid asjaosaliste, eriti õpetajate ja lastevanemate käitumist ja tegevusviise, kujunes 1998. aastal ajakirjas Luup avaldatud märgilise tähendusega artikkel „Põhupeade koolid”, millest sai alguse riigieksamite tulemuste avalikustamine meedia poolt ja nende tulemuste alusel üldhariduskoolide hindamine (sh avaliku arvamuse poolt). Edetabelitest said haridusturu signaalid, mida lapsevanemad ja õppijad oma valikutes arvestavad. Avalikustamise mehhanism ühelt poolt ja ülikoolide vastuvõtutingimuste sidumine riigieksamite tulemustega teiselt poolt võimendas konkurentsi koolide vahel, suurenesid lastevanemate võimalused kooli valida ja ka teistes haridusotsustes kaasa rääkida. Koolidevahelist konkurentsi hakkas hiljem võimendama kahanev õpilaste arv.

## Neoliberalismi tõusulainel

Koolide konkurents koos gümnaasiumi riigieksamite tulemuste avalikustamisega on peamine süsteemi tõhusust tagav mehhanism. Lahutamatu osa konkurentsikesksest mehhanismist on standardite kehtestamine ja testimine, mis sunnib õppima ja õpetama etteantud tulemuste (standardite) nimel ehk katsete ja testide sooritamiseks. Selle süsteemi lahutamatu osa on ka õppijate selekteerimine. Suurendades koolide ja ka õppijate erinevusi, viib konkurents üha laiaulatuslikuma standardimiseni ja surveni standardeid tõsta. Standardimisel ning testide tulemustel (nt tasemetööd, riigieksamid) põhineva õppijate väljavalimise ja sorteerimisega on iseloomulik nn *tracking* efekt ehk selekteerimise mõju, mis võib olla õppijale saatuslik, hakates piirama või võimaldama edasisi õpi- ja tööteede valikuid.



Kirjeldatud haridusmudelit on Pasi Sahlberg (2010) nimetanud globaalseks haridusreformiks (*Global Education Reform Movement*, GERM). Neoliberaalsed põhimõtted koos uuskonservatismi sugemetega on laiaulatuslik, üleilmse mõjuga trend, mis sai alguse 1980. aastail koos neoliberalismi tõusulainega, ning seda on rakendatud enam neoliberaalsetes riikides (Ameerika Ühendriigid, Ühendkuningriik, Uus-Meremaa, mitu arenguriiki, Ladina-Ameerika riigid, Kesk- ja Ida-Euroopa riigid). Selle mitme riigi haridussüsteemid ümber kujundanud muutuse sisuks on eelkõige taotlus parandada hariduse kvaliteeti ja tähtsust standardimise ning standardite tõstmise abil. Nagu kinnitavad rahvusvaheliste võrdlusuuringute tulemused, on selles selektsioonis oluline perekondlik taust: kõrgema haridustasemega vanemad saavad oma lapsi eliitkoolidesse (Loogma *et al* 2010). Koolide konkurents ja ebaühtlane kvaliteet (möödupuuks koht edetabelites) on tekitanud omamoodi nõiaringi, kus koolid konkureerivad paremate õpilaste, vanemad aga „paremate koolide” pärast juba lapse esimesse klassi astumisel.

Paljud Euroopa riigid (nt Põhjamaad) pole seda hariduspoliitikat nii täielikult omaks võtnud nagu Eesti. See mudel ei ole kooskõlas Põhjamaade heaolumudeliga ja nende ajalooliselt välja kujunenud haridussüsteemiga. Seetõttu on seal vastupanu olnud tugevam ja globaalne haridusreform pole Põhjamaid kaugeltki nii palju mõjutanud kui meie haridust. Oma osa selles on mänginud mitmed asjaolud, sealhulgas nn arengute rajasõltuvus (ka nõukogude ajal diferentseeris keskharidus õpilasi ja eksisteerisid eliitkoolid), šokiteraapilised reformid üleminekuajal, rahvusvaheliste arendus- ja doonororganisatsioonide (World Bank, IMF, OECD jt) mõju, kes on seda üleilmse haridusreformi mudelit propageerinud eelkõige Ladina-Ameerika ja Ida-Euroopa riikides (Sahlberg 2010). Selle mudeli konkurentsivõimet suurendab ka üha laiaulatuslikum rahvusvaheline haridussüsteemide hindamine (PISA, TIMSS, TALIS jt), millest paraku kasutatakse enamasti ära vaid pingeridasid puudutav teave ning millest ainult vähesed riigid oskavad kasu lõigata oma hariduspoliitika korrigeerimisel. Sama muster on iseloomulik paljude postsotsialistlike riikide, aga ka teiste lääneriikide haridussüsteemidele, kes on rakendanud neoliberalistlikke põhimõtteid, et kohendada oma haridussüsteeme globaalsete muutustega (Sahlberg 2010; Lauder *et al* 2006).

## Kuidas reageerisid õpetajad

Vaadates ülemineku raames toimunud õppekava muutustele sotsiaalse innovatsiooni aspektist, on võtmeküsimus, kas ja kuidas on õpetajad neile reageerinud. Kvalitatiivne uuring, milles huvituti sellest, milline on olnud reformide tähendus õpetajatele, tuvastas seitse erinevat õppekava muutuste omaksvõtu viisi (Kesküla *et al* 2012). Need varieerusid positiivsest negatiivseni, kinnitades, et osa õpetajaid aktsepteeris uusi norme ja praktikaid täielikult, teine osa ei teinud seda.

1. Uute normide entusiastlik omaksvõtmine oli tähendus, mis kerkis esile, meenutades varajast muutuste perioodi 1990. aastate algul ja „omanäolise kooli” tegemisi. Rõhutati eelkõige suurenenud vabadust ja võimalust osaleda kooli oma näo otsingutel ning õppekava ja strateegia arendamisel.

2. Uute normide aktsepteerimine uute nõudmiste tõttu. Õpetajad, kes aktsepteerisid uusi õppekavaga antud norme formaalsete nõudmiste tõttu, võtsid lepliku positsiooni, et see on midagi, mida nad on kohustatud tegema. Muudatus puudutas ainekavade muutmist poliitikamuutuste tõttu, reformi algusaastail eelkõige sotsiaallainetes (ajalugu, geograafia). Sama positsiooniga muutsid nad oma õpetamispraktikat hiljem seoses riigieksamite sisseviimisega, kooskõlastades oma aine õpetamise eesmärgid riigieksamite nõudmistega.

3. Õppekava kohandamine oma vajadustele vastavaks näitab, kuidas sotsiaalne innovatsioon on toimunud aineõpetuse ja kooli õppekava tasandil. Valikainete õpetajad ja õpetajad, kelle aines ei ole riigieksameid, näiteks muusika ja kehalise kasvatus õpetajad, tundsid end riikliku õppekava rakendamisel suhteliselt vabana. Ka Waldorfkoolide õpetajad leidsid, et on võimalik luua täiesti omanäoline kool, kuigi on vaja teha kompromisse ja järgida riiklikku õppekava sedavõrd, et võimaldada õpilastel üleminekut tavakooli.

4. Muutusi ei märganud õpetajad, kes tundsid, et õppekava muudatused neid ei puudutanud. Kuigi kõik õpetajad olid täheldanud suuri haridusmuutusi 1990. aastate algul, polnud osa neist märganud, et õppekavas oleks tehtud olulisi muudatusi. Need oli enamasti loodusainete õpetajad, kes keskendusid eelkõige oma ainele ja arvasid, et looduseadused toimivad ikka ühtemoodi, samuti õpetajad koolides, kus juhtkond kas ei tunnistanud muudatusi või oli nende suhtes ükskõikne.

5. Õppekava muutuste ignoreerimine ning tegutsemine oma pedagoogilist agendat järgides. Osa õpetajaid ignoreeris õppekava muutusi (olemata seejuures riikliku õppekava suhtes kriitilised), sest neil olid oma kindlad pedagoogilised veendumused, mis lähtusid nende endi väärtusarusaamadest ja väljakujunenud praktikast.

6. Õppekava muutuste ignoreerimine, sest leiti, et muudatusi oli raske rakendada või olid need mõttetud. Üks osa õpetajatest väitis, et nad on ignoreerinud teatud õppekava muutusi, sest on leidnud, et osa printsiipe (nt läbivad ained, ainete integreerimine) on liiga raske järgida või on nende rakendamine ebapraktiline, seetõttu näevad nad õppekava muutusi pigem kui tööd takistavat, mitte soodustavat asjaolu.

7. Moraalne vastuseis muudatustele. Oli õpetajaid, kes väitsid, et nad tunnevad moraalset vastuseisu, sest õppekava ei võimalda kõige tähtsamat – õpetada õigeid moraalseid tõekspidamisi. Moraalne vastuseis võis väljenduda erinevalt, kuid enamasti oli see seotud põhimõttelise vastuseisuga riigieksamite süsteemile, eriti edetabelite avaldamisele, või sellega, et õppekava on faktikeskne, ülepaisutatud ja liiga keeruline (Kesküla *et al* 2012).

### **Põhimõtteline vastuseis**

Selles mustris on näha, et kolm esimest varianti räägivad õppekava aktsepteerimisest ühel või teisel viisil ja on seotud uute normide vastuvõtmisega. Selline reageering oli iseloomulik õppekava reformi algusaastail – 1990. aastate

algul, kui õpetajad tundsid, et neil oli vabadust ja võimalusi koostööks ning said rakendada oma loovust ainekava ja kooli õppekava loomisel. Teisisõnu, sel perioodil kaasnes õppekava reformiga sotsiaalne innovatsioon, kuivõrd õpetajate võimalused loovuseks ja omaalgatuseks kasvasid ning õpetajad muutsid oma praktikaid õppekava reformiideede kohaselt. Ülejäänud õppekava muutuste omaksvõtmise viisid, mis on seotud pigem riigieksamite kehtestamise järgse perioodiga, räägivad pigem õppekavamuutuste eiramisest või neile vastuseisust.

Kuigi ei saa öelda, et sel perioodil üldse sotsiaalsest innovatsioonist rääkida ei saa, on riigieksamite süsteem muutnud võimusuhteid, andes üha enam võimu bürokraatiale ja lapsevanematele ning vähendanud õpetajate autonoomiat, mis annab märku pigem hegemoonilisest muutusest ehk võimusuhte muutumisest kui sotsiaalsest innovatsioonist. Nii võib globaalset haridusreformi tõlgendada pigem hegemoonilise muutusena, mille puhul jääb vaid veidi ruumi sotsiaalsele innovatsioonile. Õpetajad, rakendades praktikaid (nt õpetamine testide edukaks sooritamiseks), mida nad tõrjuda ei saa, võivad mitte nõustuda uute normidega moraalsel alusel. See on kindlasti ka üks rahulolematuse põhjus pikemas perspektiivis.

Sotsiaalse innovatsiooni käsitlus võimaldab tähelepanu pöörata sotsiaalse kasu aspektidele muutuste käigus, mis efektiivsuse taotluste kõrval on viimasel ajal poliitikakujundamises tähelepanuta jäänud. See lähenemine on kasulik, et identifitseerida muutuste eri tasandeid ja näha vastuolu nende vahel, hinnata muutuste sügavust ja seega ka kestlikkust. Eesti hariduses on toimunud sama mis paljudes teistes riikides – kõrvuti sotsiaalse innovatsiooniga muutuvad võimused, mistõttu ühed rühmad saavad eeliseid ja teised kaotavad neid. Õppekava reformi alguses, eriti 1980. aastate lõpus ja 1990. aastate algul, on tunduvalt enam põhjust rääkida sotsiaalsest innovatsioonist kui 1990. aastate teisest poolest alanud muudatuste puhul. Kogu riigieksamite kaudu toimiva süsteemi käivitumine oli hegemooniline muudatus, mille tõttu õpetajad jäid pigem kaotaja rolli.

### Kasutatud kirjandus

Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union, May 2010. – [http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications\\_pdf/social\\_innovation.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf)

**Fullan, M. (2007).** The New Meaning of Educational Change. 4th edition. New York: Teachers College Press.

**Hargreaves, A., Goodson, I. (2006).** Educational Change Over Time? The Sustainability and Non-sustainability of Three Decades of Secondary School Change and Continuity. – Educational Administration Quarterly, vol 42, no 1, pp 3–41.

**Heiskala, R. (2007).** Social Innovations: Structural and Power Perspectives. – T. J. Härmäläinen, R. Heiskala (eds). Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance. Cheltenham: Edward Elgar, pp 52–79.

Heiskala, R., Hämäläinen, T. J. (2007). Social Innovation or Hegemonic Change? Rapid Paradigm Change in Finland in the 1980s and 1990s. – T. J. Hämäläinen, R. Heiskala (eds). Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance. Cheltenham: Edward

Elgar, pp 80–94.

Kesküla, E., Loogma, K., Kolka, P., Sau-Ek, K. (2012). Curriculum Change in Teachers' Experience: The Social Innovation Perspective. – Pedagogy, Culture and Society, vol 20, issue 3, pp 353–376.

Lauder, H., Brown, P., Dillabourgh, A., Halsey, A. H. (2006). Introduction: The Prospects for Education: Individualization, Globalization, and Social Change. – H. Lauder, P. Brown, A. Dillabourgh, A. H. Halsey (eds). Education, Globalisation and Social Change Oxford: Oxford University Press, pp 1–70.

Loogma, K., Kesküla, E., Roosipõld, A. (2010). The Transformation of the Teaching Profession in Estonia. – J. Mikk, M. Veisson, P. Luik (eds). Teacher's Personality and Professionalism. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, pp 11–30.

Loogma, K., Ruus, V.-R., Talts, L., Poom-Valickis, K. (2009). Õpetaja professionaalsus ning tõhusama õpetamis- ja õppimiskeskkonna loomine. OECD rahvusvahelise õpetamise ja õppimise uuringu TALIS tulemused. Tallinn: Tallinna Ülikooli haridusuuringute keskus – <http://www.hm.ee/index.php?048181>

Loogma, K., Tafel-Viia, K., Ümarik, M. (2012). Social Innovation: Three Approaches. – ZSI Discussion Paper, Nr 24 Innovating Innovation by Research – 100 years from Schumpeter.

Rogers, E. M. (2003). Diffusion of Innovations. 5th ed. New York: Free Press.

Ruus, V.-R., Henno, I., Eisenschmidt, E., Loogma, K., Noorväli, H., Reiska, P., Rekkor, S. (2008). Reforms, Developments and Trends in Estonian Education during Recent Decades. – J. Mikk, M. Veisson, P. Luik (eds). Reforms and Innovations in Estonian Education. Frankfurt am Main: Peter Lang Publishers, pp 11–26.

Sahlberg, P. (2010). Rethinking Accountability in a Knowledge Society. – Journal of Educational Change, vol 11, issue 1, pp 45–61.

Scott, W. R. (2001). Institutions and Organizations, 2<sup>nd</sup> ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

Scott, W. R. (2008). Approaching Adulthood: The Maturing of Institutional Theory. – Theory and Society, vol 37, pp 427–442.

Unt, I. (2008). Õpetajate ja õpilaste otsustamisvõimalustest koolielus. – E.-S. Sarv (toim). Osalusdemokraatia toimimisest Eesti üldhariduses. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus, lk 39–55.

## Riskid: tõlgendus ja toimetulek

Kati Orru, Eesti Maaülikooli keskkonnasotsioloogia teadur

Mati Heidmets, Tallinna Ülikooli sotsiaalpsühholoogia professor

### Sotsiaalteaduses ja poliitikas on viimastel kümnenditel esile kerkinud julgeoleku-, keskkonna- ja poliitiliste riskidega seotud küsimused.

Riski teadvustamisest, hindamisest ja arvestamisest on saanud meie elu keskne osa ning ka poliitiliste otsuste mõjutaja. Mitu tuntud ühiskonnauurijat (Beck 1992, 1999; Giddens 1990) peavad riske modernse ühiskonna paratamatuks tunnusjooneks.

Käsitledes riski kui meid ohustava ning seetõttu ebasoovitava sündmuse võimalikku teket tulevikus, püüame harilikult sellise sündmuse toimumise tõenäosust vähendada, eriti siis, kui risk on tajutud ja teadvustatud. Paraku ei tea me paljusid võimalikke ohuallikaid. Sageli on need allikad varjatud, kaudsed ja raskesti hinnatavad või tekitab neile tähelepanu osutamine ebamugavust ja stressi. Mugavam on riskidest mööda vaadata ja neid olematuks mõelda. Üldiselt ju teame, et isikliku sõiduauto eelistamine ühistranspordile suurendab fossiilkütuste tarbimist, kasvuhoonegaaside õhkupaiskumist ja sellega kaasnevaid keskkonna- ja terviseriske, aga vähestele on see argumendiks transpordivahendite valikul. Riski teadvustamine toob paratamatult kaasa vajaduse teha midagi selle vähendamiseks.

Riskide tajumise viis ja teadvustamise määr erineb nii riigiti kui ka regiooniti. Rahvusvahelised võrdlusuuringud näitavad, et Põhja-Euroopa riikides, sealhulgas Eestis, Soomes, Taanis ja Rootsis, on lõunapoolsete riikide Prantsusmaa, Itaalia ja Kreekaga võrreldes üle poole vähem inimesi, kes näevad keskkonnamõjudes reaalselt ohtu oma heaolule (Eurobarometer 2010). Tuumaelektrijaamadest johtuvatele riskidele andsid 100 punkti skaalal (100 – suurim ohu allikas) ungarlased ohtlikkuse hinnanguks 31 (Engländer *et al* 1986) ja rootslased 34 (Nyland 1993), ameeriklased aga 72 (Slovic *et al* 1985). Ka riigi sees on inimeste tähelepanu riskiteguritele erinev. Näiteks ohu tunnetuse skaalal 1–4 andsid Eesti elanikud keskmiselt kõige kõrgema ohtlikkuse hinde Läänemere reostumisele (3,7) ja prügistamisele (3,6), kuid kliimasoojenemisega kaasnevatele riskidele ja linnade ulatuslikule laienemisele keskmiselt 2,7 (Turu-uuringute AS 2010). Millest tuleneb inimeste ja ühiskonnagruppide erinev tähelepanu riskidele ja mida selline varieeruv riskitunnetus ühiskonnale kaasa toob? Artiklis vaatleme uurimistulemusi ja arutleme mõjurite üle, millest sõltub meie arusaamine riskidest ja suhtumine neisse.

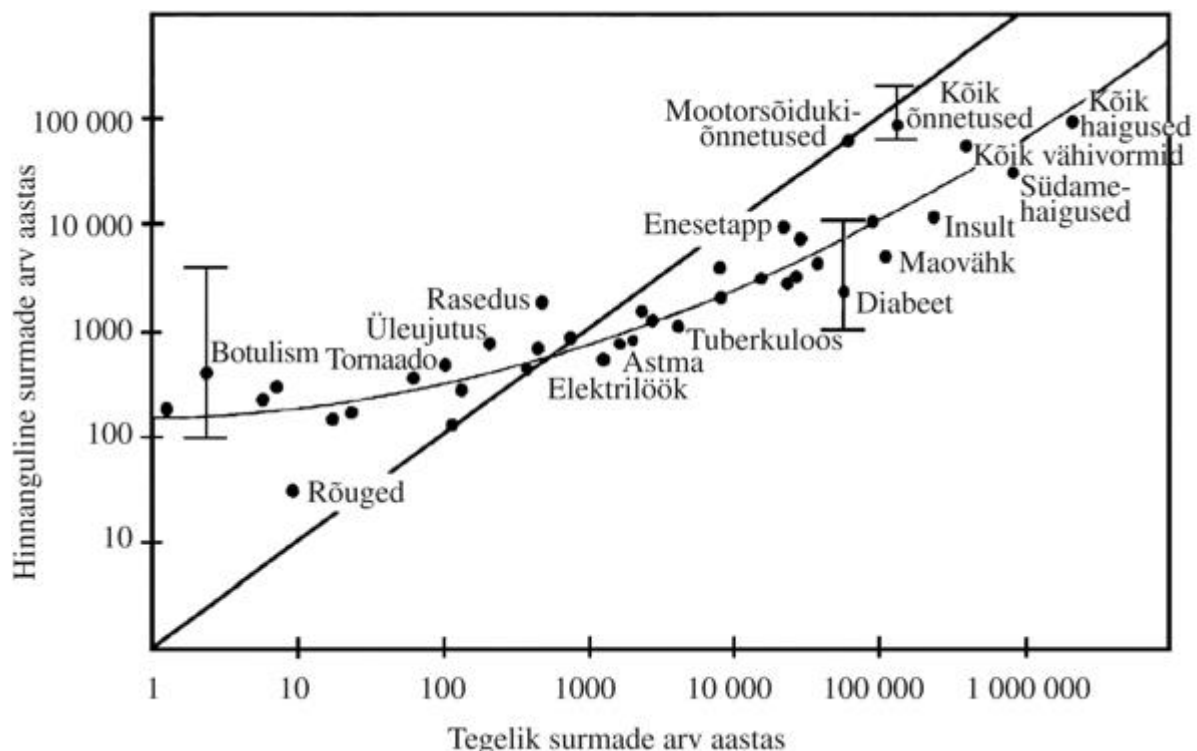
### Riski mõtestamine ja mõõtmine

Kahjulike sündmuste tekkimise tõenäosuse ja nende mõjude määramiseks kasutatakse võimalikult täpseid mõõtmisinstrumente, näiteks õhu, joogivee ja toidu ohuhinnangute puhul või ülejutuste, naftalekke jms mõju arvutamisel. Riskide mõõtmise ja kaardistamisega tahetakse inimesi võimalikest ohuallikatest informeerida. Sageli ei sõltu tegutsemine aga mitte niivõrd mõõtmistulemustest ja

kiretutest numbritest, kuivõrd otsustajate kui tavainimeste hinnangust riski suurusele ja olulisusele. Joonis 1 kajastab USA-s tehtud uuringut, kus tavaliste ameeriklaste hinnanguid erinevate riskide põhjustatud surmade arvule ühe aasta jooksul võrreldi surmade tegeliku esinemissagedusega (Slovic 2000). Mõnda ohuallikat, näiteks rõugeid, botulismi või üleujutusi, peavad tavainimesed suuremaks surma põhjustajaks, kui tegelik statistika näitab. Samal ajal alahindavad inimesed surma põhjusena õnnetusjuhtumeid, südame-veresoonkonna haigusi ja diabeeti. Tuleb tõdeda, et meie subjektiivsed arusaamad ohtudest ei lange sageli kokku tegeliku eluga.

Riski mõtestamine on paratamatult subjektiivne, põhinedes otsustaja kogemustel, teadmistel ja väärtushinnangutel. Inimeste riskikäsitus on palju mitmetahulisem kui nn objektiivselt mõõdetud riskihinnang. Peale otsese kahju kannatanutele või varale, mida on suhteliselt lihtne mõõta, mõjutavad subjektiivsed riskihinnangud ka ühiskonda laiemalt, mida on aga keeruline üheselt määratleda. Näiteks avaldub see kahjustatud loodusega elupiirkonna vältimises, klientide hirmus toote tervistkahjustavate mõjude ees ja seetõttu ettevõtte kaotatud tuludes. Riski tõlgendamine ei põhine ainult teaduslikel kriteeriumidel, vaid ka riski psühholoogilistel omadustel ning kultuuris juurdunud ja kollektiivse suhtluse käigus tekkivatel arusaamadel (Irwin, Michael 2003; Wynne 1996). Riski suhtumine sõltub näiteks tajutud ebaõiglusest riskidega seotud kulude ja tulude jaotumisel, riski kontrollitavusest, riskiga seotud hirmudest, aga ka sellest, kui usaldusväärseks peetakse riski hindajat või ametnikke, kelle ülesanne on riske vähendada.

Joonis 1. Tegelik ja tavainimeste hinnang erinevate riskitegurite põhjustatud surmade arvule ühe aasta jooksul



Märkus: Punktid ja trendijoon näitavad ameeriklaste keskmisi vastuseid. Vertikaalsed piirid tähistavad ülemist ja alumist kvartiili, mille vahele jäävad 50 protsendi vastanute hinnangud botulismi, diabeedi ja kõikide õnnetuste põhjustatud surmade arvule (kohandatud Slovic 2000 järgi).

## Tähtis on riski mõjuahel

Inimesed peavad talutavamaks neid riske, mille teket ja mõjusid nad paremini mõistavad (Slovic 2001; Pidgeon *et al* 2008). Teadmatus, mis ümbritseb keerulisi tehnoloogilisi protsesse ning nende mõju keskkonnale ja tervisele, heidutab inimesi. Inimesed hindavad tuumaenergia ja nanotehnoloogiaga seotud riske kõrgemalt kui ohtusid, mis kaasnevad traditsiooniliste tegevustega (näiteks fossiilkütustel põhineva energiaga kaasnevad ohud või päevitamisega seotud riskid), mille mõju on üldiselt teada (Pidgeon *et al* 2008).

Ohtlike sündmuste ja nähtuste tõlgendamine ei ole tingimata seotud faktiteadmistega (Armas 2007). Näiteks kliimamuutustega kaasnevate riskide teadvustamisel ei leitud märgatavat seost vastanute haridustaseme ega loodusteadusliku hariduse olemasolu vahel (Stermann 2008). Hariduse kõrval võib oluliseks riskidest arusaamise mõjutajaks pidada ka meediakajastust. Meediainfo vastuvõtu uuringud osutavad, et inimesed nopivad meediast endale huvipakkuvaid infokilde, mille alusel annavad kõnealusele riskile tähenduse. Inimesed taaskinnitavad oma varasemat suhtumist riskidesse pärast meediaraportite lugemist või vaatamist (Dunwoody, Peters 1992; Breakwell 2007).

Mitmed uuringud (Irwin, Michael 2003; Wynne 1996) näitavad, et komplekssete riskide mõtestamisel on faktitundmisest veelgi olulisemad kogemustel põhinevad argiteadmised ja intuitsioon. Näiteks Brian Wynne (1996) demonstreeris, et Walesi lambakasvatajate kohalikud teadmised (pinnase iseärasused, lammaste toitmiseelised jms) olid vajalikud, et hinnata Tšernobõli tuumaõnnetuse järel tekkinud radioaktiivsete sademete mõju karjale. Teadlaste optimistlikud ennustused tseesiumi mõju kadumisest lambalihast osutusid aga vääraks.

## Risk ja emotsioonid

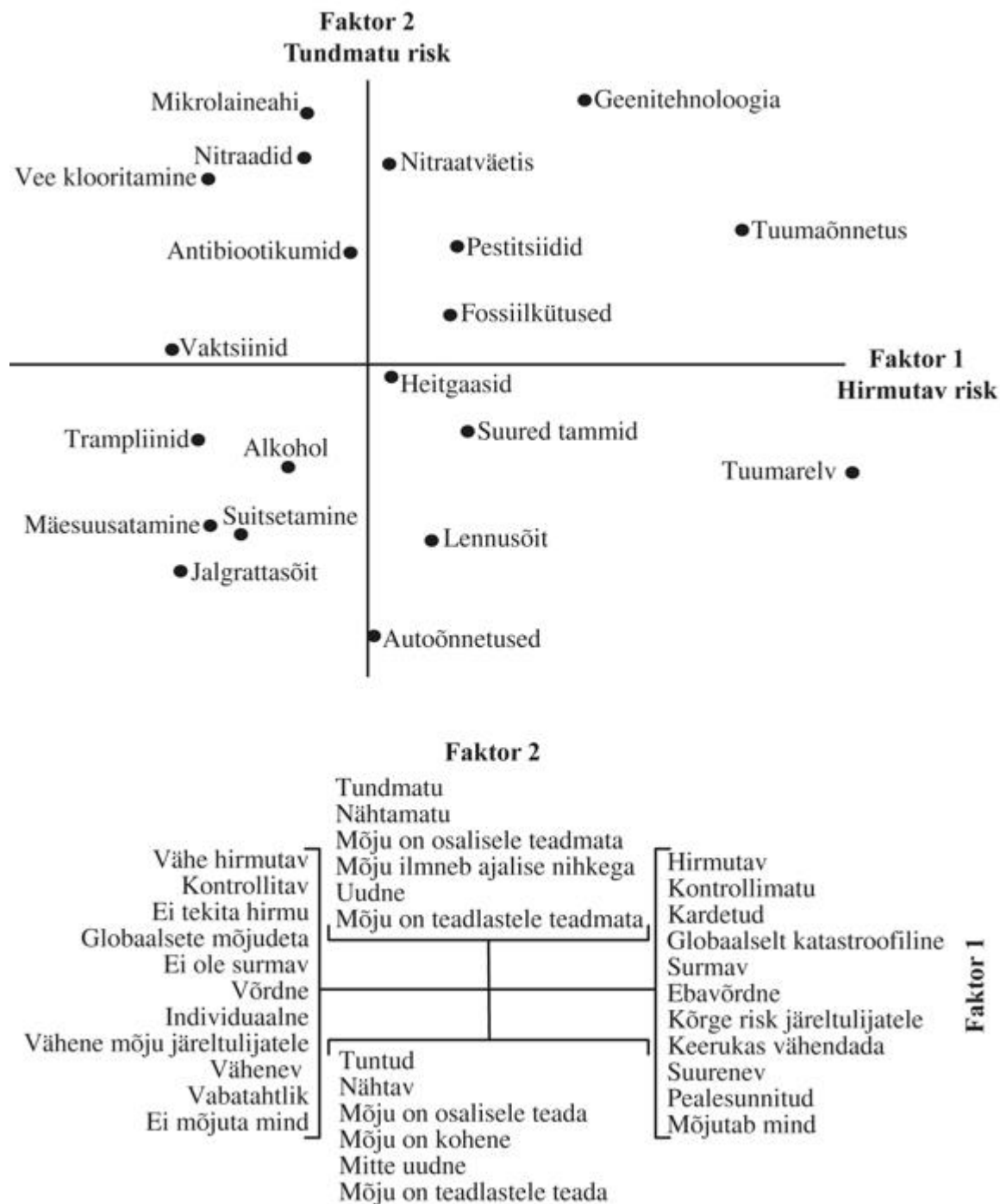
Psühholoogid on osutanud mõtteseostele, mida ohuallikad meis tekitavad ja kuidas need meie käitumist suunavad (Tversky, Kahneman 1974; Slovic *et al* 1982; Swim *et al* 2010). Riskidega seotud positiivsed või negatiivsed tunded aitavad otsustada komplekssete või ebamääraste riskide üle veel enne, kui me mõistuspäraselt nende üle juurelda jõuame (Alhakami, Slovic 1994; Finucane *et al* 2000). Positiivsete emotsioonidega seotud ohtude puhul peetakse riske väiksemaks (Slovic 2001). Näiteks inimesed, kellele meeldib liha süüa, kalduvad alahindama lihasöömisega kaasnevat keskkonnamõju. Kui oht seostub negatiivsete kogemuste või mälupiltidega, tõlgendavad inimesed seda intuiitselt ohtlikumana. Näiteks Tim Harriese (2008) uuringust Inglismaal selgub, et inimesed, kelle kodu on saanud üleujutustes kannatada, näevad üleujutustes suuremat ohtu ja on kuni kuus korda altimad kaitsemeetmeid rakendama kui need, kellel vastavat kogemust ei ole.

Riskiga seotud hirm varjutab mõistuspärase arusaama ohu tõenäosusest ja mõjude suuruselt (Slovic *et al* 1985; Sunstein, Zeckhauser 2008). Inimesed kalduvad ülehindama väga väikese tõenäosusega, kuid suure katastroofipotentsiaaliga sündmusi ja alahindama sagedaste ohtudega kaasnevaid mõjusid. Tuumaõnnetused ja looduskatastroofid saavad suurema tähelepanu osaliseks ja tunduvad inimestele ohtlikumad, kuigi nende esinemissagedus on väga väike. Sagedamini juhtuvad autoõnnetused vms sündmused tunduvad inimestele tavapärastena ega tekita nii palju hirmu.

Klassikaks kujunenud Baruch Fischhoffi ja tema kolleegide (1978) uurimuses selgitati ameeriklaste riskitunnetust erinevate riskide puhul. Mõõdeti hinnanguid 90 ohuallikale, kasutades 18 kvalitatiivset riski tunnust. Faktoranalüüsi tulemusena paigutusid riskid selle järgi, kuivõrd „hirmsad” või „teada-tuntud” need vastajaile näisid. (Joonisel 2 on toodud 20 riski algsest 90-st.) Analüüs osutas, et inimesed hindavad riske selle alusel, kui tuntud on riski põhjustav protsess, kui võrdselt oht jaotub ja millisel määral saab indiviid riski kontrollida ning kui pealesunnitud või inimese tahte alluv see on. Joonis 2 viitab, et tundmatute mõjudega riske nagu tuumaenergia ja pestitsiidid kardeti kõige enam. Samal ajal näisid teada-tuntud ja osalejate kontrollitavad riskid nagu rattasõit ja alkoholitarbimine vastanutele vähem ohtlikud.



Joonis 2. Riski tunnus ja sellega seotud hirm riskitunnetuse määrajatena (kohandatud Fischhoff et al 1978 järgi)



Riski tunnetust mõjutab ka ajaline ja geograafiline nihe ohu allika ja selle negatiivsete mõjude praktilise kogemise vahel. Enamik tavainimesi näeb suuremat probleemi ohuallikates, mille negatiivsed mõjud ilmnevad kohe. Näiteks peetakse bakterioloogiliselt saastunud joogivett suureks ohuallikaks, sest selle mõju tervisele võib avalduda lühikese aja möödudes pärast kokkupuudet (Orru 2011). Seevastu märksa väiksema joogiveest tuleneva ohuna tunduvad inimestele pikaajaliselt ilmnevad radioaktiivsete isotoopide või trihalometaanide vähkitekitavad mõjud. Ka kliimamuutustega kaasnevaid ohtusid peetakse vähem

muret tekitavateks, sest nende mõju nähakse ilmnevat meist kaugetel aladel ja ebamäärases tulevikus (Leiserowitz 2006).

## Kultuurierinevused riskide tajumisel

Kultuuriuurijad osutavad, et inimesed valivad riske, mida probleemseks pidada või aktsepteerida, oma ühiskondliku kuuluvuse ja kultuuritausta põhjal (Douglas, Wildavsky 1982; Adams 1995). Selle lähenemise kohaselt tekivad vastuolud riskitõlgendustes just kultuuriliste erinevuste pinnal. Mary Douglas ja Aaron Wildavsky eristavad oma raamatus „Risk ja kultuur” (1982) grupikuuluvuse ja autoriteeditunnetuse väärtustamise järgi nelja elustiili tüüpi: individualistid, hierarhistid, egalitaristid ja fatalistid. Autorite nägemuse kohaselt kardavad madala autoritaarsuse ja kõrge grupitundega egalitaristid teistest rohkem keskkonnaõnnetusi ning seetõttu vastandavad nad end tööstustootmisele ja majandustegevusele üldisemalt. Madala grupikuuluvustundega individualistid ja kõrge autoritaarsustundega hierarhistid kalduvad eitama keskkonnariske, et kaitsta valitsevat tööstus- ja valitsuseliiti. Ka Paul Slovic (2000) uuring näitab, et egalitaarse maailmavaatega inimesed peavad tuumaenergeetikat riskantsemaks kui hierarhistid ja individualistid. Mõned uuringud (Sjöberg *et al* 2000; Sjöberg 2001) näitavad, et kultuuriline tagapõhi on küll riskitunnetuse mõjutajaid, ent siiski on nimetatud kultuuriliste ideaaltüüpide seletusjõud riskide tajumise erinevuste seletamisel väike.

Väärtussotsioloogia vaatepunktist toob majanduse ja tehnoloogia areng kaasa muutused inimeste väärtusmaailmas ja riskitunnetuses (Inglehart 1997). Nii muutuvad postindustriaalses maailmas elukvaliteediga seotud väärtused olulisemaks elatustasemega seotud väärtustest. Üleeuroopalised uuringud (Durant *et al* 2000) osutavad, et traditsioonilisemad, rohkem materiaalsetele väärtustele orienteeritud Lõuna-Euroopa rahvad on optimistlikumad inimtekkeliste riskiallikate, sealhulgas uudsete tehnoloogiate suhtes. Post-industriaalse orientatsiooniga Kesk- ja Põhja-Euroopa rahvad on aga märksa skeptilisemad tehnoloogiliste saavutuste keskkonna- ja tervisemõjude suhtes.

## Riski kaalumine

Riski teadvustamine ei too automaatselt kaasa käitumisotsuseid, harilikult kaalutakse pigem tulusid-kulusid. Enne käitumisotsuse tegemist kaalutleme ohu kõrval ka tegutsemisest või mittetegutsemisest saadavat kasu. Näiteks kaalub napi päikesevalgusega kohanenud Põhjamaa elanike päevitamisest saadav nauding tihti üle hirmu ultraviolettkiirguse vähkitekitavast mõjust naharakkudele. Peale emotsionaalse naudingu ajendab inimesi riskeerima majanduslik tulu. Tšernobõli tuumajaama kolmanda reaktori sulgemise eel 2001. aastal muretsesid küsitlusele vastanud insenerid ja töölised rohkem hästitasustatud töökoha kaotamise kui reaktori seisukorrast tuleneva keskkonna- ja terviseohu pärast (López 2001). Tihti seostub risk ka sissejuurdunud elulaadiga või tugeva emotsionaalse sidemega, millest ei taheta loobuda. Kati Orru (2011) uuring joogiveega seotud terviseriskidest Eestis ja Leedus näitab, et hoolimata nitraadimürgistustest Leedu kaevuvett joonud väikelaste seas, hindavad maaelanikud siiski kontrollimata

kaevuvett, muu hulgas ka sellega seotud traditsioonide ja emotsionaalse väärtuse tõttu.

Riskihaldusest või haldamatusest tulenev kasu ja kahju ei pruugi alati õiglaselt jaotuda. Tunnetatud ebaõiglus riskide ja tulude jaotumisel suurendab ohustatuse tunnet (Renn *et al* 1996). Mõnede riskide puhul on laiemat huvi silmas pidades ohtu seatud väiksem huvirühm. Eestis leiab peaaegu igast omavalitsusest juhtumeid, kus kohalikud elanikud on keskkonna- ja terviseriske kartes vastu hakanud nii-öelda laiemat huvi teenivatele keskkonnaprojektidele. Üldtuntud näited on teede korrashoiuks Nabala paekivimaardla laiendamise planeerimine ja Tartumaal Lagujale lõunaeestlaste jäätmete ladustamiseks prügila rajamise kavandamine.

Inimeste nägemus õiglasest riskide jaotumisest erineb kultuuriti (Linneroth-Bayer, Fitzgerald 1996). Näiteks on ekspertotsustel põhinevad ohtlike jäätmete ladustamise kavad harilikult vastuvõetavamad hierarhiliste võimusuhetega Austrias, kus valdavalt austatakse ekspertide ja võimukandjate autoriteeti. Ent individualistlikumas USA kultuuriruumis, kus hinnatakse võistluslikkust ja üksikisiku initsiatiivi, ei ole eksperthinnangud keskkonna- ja terviseriske põhjustava projekti aktsepteerimiseks ja ohutunde hajutamiseks piisav õigustus (Linneroth-Bayer, Fitzgerald 1996).

## Risk ja usaldus

Isiklikest teadmistest ja oskustest (või nende puudumisest) sõltuva riskitõlgenduse alternatiivina kasutatakse ekspertide hinnanguid (Cvetkovich *et al* 2002). Tavainimesel ei ole paljudest riskidest võimalik teaduslike põhjendusteta aru saada. Usaldusväärsete teadlaste seletused tuumaenergiaga, geneetiliselt muundatud organismidega või nanotehnoloogiaga seotud riskide kohta võivad ebakindlust vähendada. Teisalt võib teadlaste ainuvõimalikuks teadmiste allikaks pidamine võimendada inimeste sõltuvuse ja haavatavuse tunnet, mis omakorda suurendab ohutunnet (Luhmann 1993). Teadlaste usaldusväarsuse vähenemisest ja suurenenud hirmudest uute tehnoloogiate ees on pikemalt kirjutanud näiteks Nick Pidgeon *et al* (2003) ja Sheila Jasanoff (2005).

Riikliku riskihaldussüsteemi usaldusväarsus vähendab tavainimese ebakindlust ja riskihirmu (Paton 2008, 4). Michael Siegristi *et al* (2005) uuring näitab, et madala usalduse ja kindlustundega inimesed peavad ka igapäevaseid riske nagu joogivee puhtus ja rongisõit ohtlikuks. Samal ajal kõrge usalduse ja kindlustundega inimesed neid teada-tuntud riske eriti ohtlikuks ei pidanud. 1980. aastatel tehtud Ungari ja USA tudengite riskitunnetuse uuringust (Engländer *et al* 1986) selgus, et ungarlased nägid suuremat ohtu tavapäraustes tegevustes nagu raudteetransport, paadisõit, kodutehnika või seenekorjamine. Ameeriklased olid rohkem mures tehnoloogiliste ohtude pärast, mis seostusid radiatsiooni ja keemiliste tehnoloogiatega. Erinevusi on seletatud ka sellega, et kui inimesed ei usalda riiklikku süsteemi ja kaasinimesi, tunnevad nad hirmu ka argiste riskide ees.

Kehv riskide ohjamine ja inimeste negatiivsed kogemused hädaolukordades vähendavad usaldust riiklike kaitsemeetmete vastu ja suurendavad ohustatuse

tunnet (Terpstra 2009). Positiivsed kogemused suurendavad inimeste usaldust ametkondade vastu ja vähendavad ohustatuse tunnet. Paradoksaalsel kombel muudab ametkondade usaldamine inimesed passiivsemaks ohu vältimisel ja püüab nende valmisolekut ohu korral adekvaatselt reageerida (Harries 2008). Lastepsühholoogid (Sandseter, Kennair 2011) osutavad, et liigne turvatuse tunne ei lase adekvaatsel ohutajul areneda ja lapsed on liiga julged olukordades, kus neid tegelikult ei valvata ega turvata. Ühelt poolt usaldavad inimesed rohkem oma arvamust ega looda nii palju ametkondade nõuannete ja haldusmeetmete peale, kui nad teavad riskide tekkemehhanisme ja nende ärahoidmise võimalusi (Siegrist, Cvetkovich 2000). Teiselt poolt usaldavad inimesed ametkondi, kui nad on teadlikud oma haavatavusest ja kaitsevõime piiratusest.

### **Avalikkuse riskitunnetus riiklike prioriteetide suunajana**

Poliitiliste otsusteni ja riske vältivate või ärahoidvate tegevusteni jõuavad valdavalt ühiskonnas teadvustatud ja tugeva ohuallikana käsitletud riskid. Üldsuse tähelepanu koondumine ühele riskile võib ühiskonnas võimendudes kaasa tuua ulatuslikke muutusi. See suunab riigivõimu tegema turvalisuse tagamiseks jõupingutusi ning võib panna kogu ühiskonna oma käitumist muutma. Näiteks vähenes 2000. aastal Inglismaal ja Hollandis puhkenud hullulehmatõve paanika tõttu lihamüük kogu Euroopas. 2011. aastal suurendas Fukushima tuumakatastroof Jaapanis tuumaenergia vastasust üle maailma. Mõned vähem avalikkuse huvi pälvinud riskid võivad haihtuda ka poliitikute ja ametkondade huviorbiidist. Näiteks Eestis on vähe tegeldud paljusid inimesi ohustava radooni ja radioaktiivse joogivee probleemiga.

Avalikkuse meelestatust riskide suhtes on vaja teada, sest inimeste huvi või hirm võib riske vähendavate poliitiliste ja majanduslike abinõude tarvitusele võtmisele kaasa aidata või nende rakendamist pärssida. Avalikkuse riskitunnetus näitab, kui oluliseks peavad inimesed konkreetse riskiga kaasneva kahju suurust ja tõenäosust, ning võimaldab hinnata, millisel määral on inimesed nõus turvatunde säilimisse panustama. Näiteks, mil määral on inimesed valmis maksma rohelise energia või mahedalt kasvatatud toidu eest. Avalik arvamus on tähtis väärtuskonfliktide käsitlemisel, kus ekspertide-ametnike positsioon ei saa olla ainumäärav. Näiteks, kas lastega seotud risk on tõsisem kui täiskasvanu vabal tahtel võetud risk. Miks tajutakse 50 inimese hukkumist poole aasta jooksul juhtunud autoõnnetustes vähem traagilisena kui 50 inimese hukkumist ühes lennuõnnetuses?

Avalikkuse huvi riskide ja nende haldamise vastu on hea vahend, et tõmmata tähelepanu riskihalduse vajakajäämistele. See juhib tähelepanu turvalisuse eest vastutavate institutsioonide võimekusele, teadmiste ja tehniliste ressursside ning riigiametite kohustuste vastavusele. Avalikkuse huviorbiiti sattumine distsiplineerib võimukandjaid täitma oma kohustusi, et inimeste usaldust säilitada.

Inimeste meelsuse ja riskitunnetust mõjutavate faktorite tundmine aitaks valitsusasutustel säilitada kriitilist meelt avalikkuse huvi ja surve vastu. Avalikkuse nägemust järgides võidakse suunata ressursse nende ohtude kõrvaldamisele, mis

objektiivselt ei pruugi tuua olulisi negatiivseid tagajärgi. Näiteks Eestis on pööratud rohkem tähelepanu tavaarusaamise kohaselt kahjulikumale katlamajadest ja tööstustest tulenevale õhusaastele, kuigi linnaõhu suuremaks saastajaks on hinnatud eramajade kütmist (Oru *et al* 2011). Tõenäosuse vale hindamine kallutatud mõtlemise või muude eelkirjeldatud mõjurite tõttu võib viia kehvade poliitikavalikuteni. Näiteks lasteadeade mänguväljakutel juhtunud õnnetuste taustal võib avalikkus järgmise õnnetuse kartuses nõuda laste õuesõppe võimaluste piiramist.

Avalikkuse riskitõlgendus on mitmepalgeline. Inimrühmad ja individid tõlgendavad riske oma kogemuste, väärtuste ja tõekspidamiste põhjal. Avalikkuse hirmudele reageerides on oht keskenduda aktiivsemate huvirühmade nõudmistele ja jätta tagaplaanile üldine turvalisus. Avalikkuse huviorbiidi muutlikkuse tõttu võidakse üle reageerida ja liialt keskenduda õnnetusjuhtumitele, samal ajal kui pikaajaliselt kujunevad ohud jäävad tähelepanuta. Ühiskondliku stabiilsuse huvides ei saa ega pea riiklik õigussüsteem reageerima igale avalikkuse huvilainele.

Riskide tajumine ja nendega toimetulek on uus teema nii uurijatele kui ka poliitikakujundajatele. Meid paratamatult ümbritsevate riskide ja nende võimalike mõjuahelate emotsioonivaba analüüs aitab parandada nii inimese kui ka ühiskonna tulevikukindlust ja igapäevast turvatunnet. Mõõdetud ja arvessevõetud risk on kindlasti parem kui ignoreeritud või mahavaikitud ohuallikas. Ent on selge, et ainult suure hulga teabe olemasolu ei kindlusta, et inimesed hakkaksid oma käitumises ohte vältima. Lisaks infole juhindume suhtumise kujundamisel riskiga seotud tunnetest, hirmudest, õiglusest ja usaldusest. Teades riskidesse suhtumist mõjutavaid tegureid, saame korrigeerida oma intuiitvaid käitumisotsuseid, ent teha ka järeldusi, kuidas mõjutab avalikkuse riskitõlgendus riiklike turvameetmete aktsepteerimist ja rakendamist.

## Kasutatud kirjandus

Adams, J. (1995). Risk. London: UCL Press Unlimited.

Alhakami, A. S., Slovic, P. (1994). A Psychological Study of the Inverse Relationship between Perceived Risk and Perceived Benefit. – Risk Analysis, vol 14, pp 1085–1096.

Armas, I. (2007). Social Vulnerability and Seismic Risk Perception. Case Study: The Historic Center of the Bucharest Municipality. Romania. – Natural Hazards, vol 47, no 3, pp 397–410.

Beck, U. (1992). Risk Society: Towards a New Modernity. New Delhi: Sage Publications.

Beck, U. (1999). World Risk Society. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

**Breakwell, G. M. (2007).** *The Psychology of Risk*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Cvetkovich, G., Siegrist, M., Murray, R., Tragesser, S. (2002).** New Information and Social Trust: Asymmetry and Perseverance of Attributions about Hazard Managers. – *Risk Analysis*, vol 22, no 2, pp 359–367.

**Douglas, M., Wildavsky, A. B. (1982).** *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press.

**Dunwoody, S., Peters, H. P. (1992).** Mass Media Coverage of Technological and Environmental Risks: A Survey of Research in the United States and Germany. – *Public Understanding of Science*, vol 1, no 2, pp 199–230.

**Durant, J., Bauer, M., Gaskell, G., Midden, C., Liakopoulos, M., Scholten, L. (2000).** Two Cultures of Public Understanding of Science and Technology in Europe. – *Between Understanding and Trust*. Ed by M. Dierkes, C. von Grote. Amsterdam: Harwood, pp 131–156.

**Engländer, T., Farago, K., Slovic, P., Fischhoff, B. (1986).** A Comparative Analysis of Risk Perception in Hungary and the United States. – *Social Behaviour: An International Journal of Applied Social Psychology* 1, pp 55–66.

**Eurobarometer (2010).** Special Eurobarometer 354. Food-related Risks. European Commission.

**Finucane, M. L., Alhakami, A., Slovic, P., Johnson, S. M. (2000).** The Affect Heuristic in Judgements of Risks and Benefits. – *Journal of Behavioral Decision Making*, vol 13, issue 1, pp 1–17.

**Fischhoff, B., Slovic, P., Lichtenstein, S., Read, S., Combs, B. (1978).** How Safe Is Safe Enough? A Psychometric Study of Attitudes towards Technological Risks and Benefits. – *Policy Sciences*, vol 9, no 2, pp 127–152.

**Giddens, A. (1990).** *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

**Harries, T. (2008).** Feeling Secure or Being Secure? Why It Can Seem Better not to Protect Yourself against a Natural Hazard. – *Health, Risk & Society*, vol 10, no 5, pp 479–490.

**Inglehart, R. (1997).** *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

**Irwin, A., Michael, M. (2003).** *Science, Social Theory and Public Knowledge*. Maidenhead Philadelphia: Open University Press.

**Jasanoff, S. (2005).** *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*. Oxford: Princeton University Press.

**Leiserowitz, A. (2006).** Climate Change Risk Perception and Policy Preferences: The Role of Affect, Imagery, and Values. – *Climatic Change*, vol 77, no 1, pp 45–72.

**Linneroth-Bayer, J., Fitzgerald, K. (1996).** Conflicting Views on Fair Siting Processes: Evidence from Austria and the US. – *Risk Issues in Health, Safety and Environment*, vol 7, no 2, pp 119–134.

**López, M. (2001).** Las últimas horas de Chernobyl. – *El País Semanal*, no 1268, pp 59–69.

**Luhmann, N. (1993).** *Risk: A Sociological Theory*. Berlin: Walter de Gruyter.

**Nyland, L. G. (1993).** *Risk Perception in Brazil and Sweden*. Stockholm: Rhizicon.

**Orru, H., Maasikmets, M., Lai, T., Tamm, T., Kaasik, M., Kimmel, V., Orru, K., Merisalu, E., Forsberg, B. (2011).** Health Impacts of Particulate Matter in Five Major Estonian Towns: Main Sources of Exposure and Local Differences. – *Air Quality, Atmosphere and Health*, vol 4, no 3–4, pp 247–258.

**Orru, K. (2011).** *The Europeanisation of Risk Regulation: Drinking Water Safety in Estonia and Lithuania*. PhD thesis. London: King's College.

**Paton, D. (2008).** Risk Communication and Natural Hazard Mitigation: How Trust Influences its Effectiveness. – *International Journal of Global Environmental Issues*, vol 8, issue 1, pp 2–16.

**Pidgeon, N., Kasperson, R. E., Slovic, P. (2003).** *The Social Amplification of Risk*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Pidgeon, N. F., Lorenzoni, I., Poortinga, W. (2008).** Climate Change or Nuclear Power – No Thanks! A Quantitative Study of Public Perceptions and Risk Framing in Britain. – *Global Environmental Change*, vol 18, issue 1, pp 69–85.

**Renn, O., Webler, T., Kastenholz, H. (1996).** Procedural and Substantive Fairness in Landfill Siting: A Swiss Case Study. – *Risk: Health, Safety, and Environment*, vol 7, no 2, pp 145–168.

**Sandseter, E. B., Kennair, L. E. (2011).** Children's Risky Play from an Evolutionary Perspective: The Anti-Phobic Effects of Thrilling Experiences. – *Evolutionary Psychology*, vol 9, no 2, pp 257–284.

**Siegrist, M., Cvetkovich, G. (2000).** Perception of Hazards: The Role of Social Trust and Knowledge. – *Risk Analysis*, vol 20, no 5, pp 713–719.

**Siegrist, M., Keller, C., Kiers, H. (2005).** A New Look at the Psychometric Paradigm of Perception of Hazards. – *Risk Analysis*, vol 25, no 1, pp 211–222.

**Sjöberg, L. (2001).** Limits of Knowledge and the Limited Importance of Trust. – *Risk Analysis*, vol 21, issue 1, pp 189–198.

**Sjöberg, L., Kolarova, D., Rucai, A.-A., Bernström, M.-L. (2000).** Risk Perception in Bulgaria and Romania. – Cross-Cultural Risk Perception: A Survey of Research Results. Ed by O. Renn, B. Rohrman. Boston: Kluwer, pp 145–184.

**Slovic, P. (ed) (2000).** The Perception of Risk. London: Earthscan.

**Slovic, P. (2001).** Trust, Emotion, Sex, Politics and Science: Surveying the Risk-assessment Battlefield. – The Perception of Risk. Ed by P. Slovic. London: Earthscan, pp 390–412.

**Slovic, P., Fischhoff, B., Lichtenstein, S. (1982).** Why Study Risk Perception? – Risk Analysis, vol 2, no 2, pp 83–93.

**Slovic, P., Fischhoff, B., Lichtenstein, S. (1985).** Characterizing Perceived Risk. – Perilous Progress: Managing the Hazards of Technology. Ed by R. Kates, C. Hohenemser, J. Kasperson. Boulder CO: Westview Press, pp 91–125.

**Sterman, J. (2008).** Risk Communication on Climate: Mental Models and Mass Balance. – Science, vol 322, no 5901, pp 532–533.

**Sunstein, C., Zeckhauser, R. (2008).** Overreaction to Fearsome Risks. Harvard University.

**Swim, J., Clayton, S., Doherty, T., Gifford, R., Howard, G., Reser, J., Stern, P., Weber, E. (2010).** Psychology and Global Climate Change: Addressing a Multifaceted Phenomenon and Set of Challenges. American Psychological Association.

**Terpstra, T. (2009).** Flood Preparedness: Thoughts, Feelings and Intentions of the Dutch Public. PhD thesis. Enschede: University of Twente.

**Turu-uuringute AS (2010).** Eesti elanike keskkonnateadlikkus: Eesti 15–74-aastase elanikkonna uuring. Tellimustöö EV Keskkonnaministeeriumile Tallinn.

**Tversky, A., Kahneman, D. (1974).** Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases. – Science, vol 185, pp 1124–1131.

**Wynne, B. (1996).** Misunderstood Misunderstandings: Social Identities and the Public Uptake of Science. – A. Irwin, B. Wynne (eds). Misunderstanding Science? The Public Reconstruction of Science and Technology. Cambridge: Cambridge University Press, pp 19–45.



## **Ühtsema riigivalitsemise suunas: kliendipõhise loogika rakendamise võimalused avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmisel**

Kerly Randlane, Sisekaitseakadeemia maksunduse ja tolli õppetooli lektor, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse doktorant

**Avaliku halduse mõiste ja sisu muutub pidevalt. Praeguses kriisijärgses majandussituatsioonis on tähelepanu keskmes administratiivsed struktuurid, nende elujõulisus ja jätkusuutlikkus.**

Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) rõhutab riigivalitsemise raportis „Ühtsema riigivalitsemise suunas”, et Eesti ei saa oma väiksuse tõttu lubada killustatust (OECD 2011, 16). Struktuuride paindlikumaks muutmine, suhtlemise täiustamine, ametkondadevaheliste tõkete ületamine ja valdkonnaüleline strateegiline planeerimine on järgmiste aastate ülesanne. Ühtse riigivalitsemise edendamine, sealhulgas järjekindel protsesside ja meetodite arendamine avalike teenuste pakkumisel on OECD hinnangul vahend, mis aitab Eestil riikluse küpsedes jätkuvalt edukas olla. Ka riigi eelarvestrateegia 2011–2014 rõhutab efektiivsema avaliku teenuse osutamise vajadust haldusstruktuuride ja funktsioonide restruktureerimise teel, ühendades ühetüübilised ja sarnaste tegevusvaldkondade ning eesmärkidega organisatsioonid. Täiendavalt tuleb rakendada meetmeid riigi nõuete sissenõudmiseks – vaadata üle täitemenetluse õiguslik raamistik ja tsentraliseerida nõuete haldamine, sealhulgas sissenõudmise funktsioon.

Viimasel aastakümnel on kulude kokkuhoiuks ja teenuste kvaliteedi parandamiseks tsentraliseeritud tegevusi ja teenuseid nii avaliku sektori organisatsioonide sees kui ka nende vahel. Liidetud ja ühendatud on mitmeid avaliku sektori asutusi, mille tulemusel on tekkinud ühendasutused, näiteks maksu- ja tolliamet, politsei- ja piirivalveamet, maanteeamet. Ametite füüsilisele liitmisele ja ühendamisele lisaks on tsentraliseeritud ja tsentraliseerimisel ka sarnased tugiteenused (nt raamatupidamine, personaliarvestus, hanketegevus, varade haldamine, infotehnoloogia) riigi tugiteenuste keskuse, rahandusministeeriumi infotehnoloogiakeskuse ja siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse näitel.

### **Riigil puudub isiku tasumata nõuetest ülevaade**

Avalik-õiguslikud rahalised nõuded (s.t riigieelarve tuludesse prognoositavad ja laekuvad nõuded, millele saab seadusest tulenevalt sissenõuet pöörata) on üldiselt sarnased, näiteks tasu avalik-õigusliku teenuse ja kauba eest või trahv õigusaktides kehtestatud reeglite rikkumise eest. Igasugune riigi kehtestatud tasumisele kuuluv või karistuseks määratud rahaline kohustus, mis on tasumata, mõjutab riigieelarvet ning riigi osutatavaid avalikke kaupu ja teenuseid. Seni ei ole riik oma nõuete kättesaamiseks kehtestanud ühte toimivat tsentraalset süsteemi. Avalik-õiguslikud rahalised nõuded sundtäidetakse kolmel viisil: nõude administreerija enda pädevus (maksunõuded), sissenõudmine on seadusega üle antud maksuhaldurile (keskkonnatasud) või sundtäidetakse nõue edastatakse kohe täitmiseks kohtutäiturile (nt liiklustrahv). Seejuures puudub riigil isiku tasumata

nõuete kohta ülevaade, mis võib tähendada seda, et isikul on riigi ees samal ajal nii tasumata kohustusi kui ka nõudeid (nt isik jätab tasumata liiklustrahvi, kuid riik maksab talle samal ajal sotsiaaltoetusi, tagastab tulumaksu). Avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmise protsessi iseloomustab eelkõige killustatus, asutustepõhine ülesehitus ning riigil pole ülevaadet isiku täitmata kohustustest riigi ees.

Artikli autori hinnangul tuleks algselt algatada diskussioon avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmise tsentraliseerimise üle. Piiratud ressursside tingimustes on vaja riigitulusid hallata tõhusamalt, et riigitulud laekuksid ja riik saaks jätkusuutlikult toimida.

Artikkel põhineb uurimistööl, millest siin avaldatakse üldistav kokkuvõtte. Teoreetilise allikmaterjali, õigusaktide ja avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmise protsessi puuduste analüüsi tulemusena pakutakse üht võimalikku lahendust avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmise tsentraliseerimiseks, kliendipõhise loogika rakendamiseks ja sissenõudmise protsessi optimeerimiseks, et see oleks efektiivne, selge ja läbipaistev nii menetlusosaliste kui ka kolmandate isikute jaoks.

Avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmise protsessi analüüsiks kasutatakse peamiselt dokumendianalüüsi ja osalusvaatlust. Tsentraliseeritud avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmise protsessi väljatöötamisel kasutati süsteemanalüüsile iseloomulikke heuristilisi meetodeid.

Artiklis antakse lühiülevaade avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmisest, käsitletakse nende nõuete sissenõudmise peamisi praktilisi probleeme ning artikli viimases osas kirjeldatakse kliendipõhisel loogikal toimivat avalik-õiguslike rahaliste nõuete tsentraliseeritud sissenõudmise protsessi.

## **Avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmisest**

Eesti jätkusuutliku arengu tagamisel on riigil suur vastutus. Elukeskkonna rahastamise jätkusuutlike ja täisväärtuslike võimalustena nähakse eelkõige elujõulist riigieelarvet, stabiilset maksusüsteemi, võimalikult madalat ja majanduslikult mõistlikult jaotuvat maksukoormust ning struktuurseid reforme. Sisuliselt on valitsusliidu programm suunatud avalike teenuste pakkumise efektiivsuse suurendamisele (Erakonna ... 2011).

Avalike teenuste pakkumise võimalused ja kvaliteet olenevad peamiselt riigieelarvelistest vahenditest. Näiteks kui 2012. aastaks prognoositi riigieelarve tuludeks ilma toetusteta 5 064 777 412 eurot (koos toetustega 6 218 662 209 eurot), siis eelarveaasta alguse seisuga oli justiitsministeeriumi andmeil täitemenetluses pisut enam kui 326 000 avalik-õiguslikku rahalist nõuet summas ligikaudu 750 754 000 eurot, sealhulgas politseitrahve 127 581 summas 18 297 076 eurot, maksuhalduri haldusakte 12 028 summas 82 821 148 eurot. Sama seisuga on maksu- ja tolliameti andmeil täitmata maksukohustusi summas 371 904 000 eurot ja sellelt arvestatud intress summas 214 509 000 eurot.

Tasumata avalik-õiguslikud rahalised kohustused on sundtäidetavad. Sundtäitmisega kaitstakse avalikku huvi ja kindlustatakse ühiskonnas laiemas mõttes õiguskindlust. Nõude sundtäitmist alustatakse üldjuhul alles siis, kui kohustust vabatahtlikult ei täideta.

Tasumata avalik-õiguslike rahaliste nõuete viimane menetleja on üldjuhul kohtutäitur: kui isik jätab kohustuse tähtpäevaks tasumata, sundtäidab selle kohtutäitur. Erandiks on maksuhalduri nõuded ja keskkonnatasud, mis on sundtäidetavad väljaspool täitemenetlust maksukorralduse seaduse alusel. Alles siis, kui maksuhalduri täitetoimingud ei ole tulemuslikud, edastatakse nõue sissenõudmiseks kohtutäiturile. Maksuhaldur on kohtutäituri kõrval ainus institutsioon, kelle pädevuses on enda hallatavate nõuete sundtäitmine.

Avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmine on kehtivate regulatsioonide kohaselt jagatud maksuhalduri ja kohtutäituri vahel õigusaktides toodud ulatuses. Täitedokumentide ehk riigivõimu sanktsioneeritud avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmise pädevus teistel avalik-õiguslike rahaliste nõuete administreerijatel puudub.

### **Täitemenetlus kui universaalmenetlus**

Täitemenetlus on oma olemuselt universaalmenetlus, kus kohtutäitur sundtäidab nii avalik-õigusliku iseloomuga kohustusi kui ka eraõiguslikke nõudeid. Seejuures kohtutäitur ei loo uut õigust, tal pole õigust hinnata täitedokumendi sisulisi asjaolusid ega võtta vastu otsuseid pooltevaheliste vaidluste lahendamiseks. Ehk teisisõnu, täitemenetluses kehtib formaliseerituse põhimõte, mille kohaselt kohtutäitur peab kontrollima, kas täitmiseks esitatud dokument vastab formaalselt seaduse nõuetele, mitte kontrollima materiaaõiguslikke asjaolusid (Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus nr 3-2-1-119-02). Nõude sisust olenemata koheldakse kõiki avalik-õiguslikke rahalisi nõudeid täitemenetluses võrdselt. Seega on täitemenetluses nii liiklustrahv kui ka kaitseväeteenistuse seaduse alusel määratud trahv võrdsed nõuded ega olene nõude aluseks olevatest materiaaõiguslikest asjaoludest.

Täitemenetluse alustamiseks piisab täitedokumendi ja sissenõudja avalduse esitamisest (erand on väärtemenetluse trahv), kohtutäitur peab võtma menetlusse kõik täitedokumendid, mis formaalselt vastavad täitedokumendile esitavatele nõuetele (Aleksand 2003, 331). Kohtutäitur on kohustatud alustama täitemenetlust viivitamata ning võtma tarvitusele kõik seaduses toodud meetmed täitedokumendi täitmiseks, sealhulgas pöörama sissenõude võlgniku varale ja rahuldama sissenõudja nõude täitetoimingute tulemusel laekunud tulemi arvel.

### **Maksuhalduri täitetoimingud**

Maksu- ja tolliametil on samamoodi kui kohtutäituril täitetoimingute sooritamise pädevus. Maksuhaldur nõuab sisse maksuvõla, haldusõiguslikud sunnivahendid, kulud tõlgile ja eksperdile, enda määratud trahvid ning alates 1. aprillist 2011 ka tasumata keskkonnatasud. Muudatuse mõte oli tagada keskkonnatasude haldamise parem korraldus, et tõhustada keskkonnatasude laekumist. Sisuliselt

tähendab see, et uue regulatsiooni kohaselt teeb maksuhaldur keskkonnatasude sissenõudmisel standardised täitetoimingud kohtutäituri asemel.

Alles siis, kui maksuhalduri täitetoimingud ei anna tulemust, edastatakse nõue täitemenetluse jätkamiseks kohtutäiturile. Seejuures on maksuhalduril õigus hinnata nõude edastamise otstarbekust kohtutäiturile ja ka võimalus sundtäitmise loobuda.

Üldiselt on maksuhalduri ja kohtutäituri esmased sunnitoimingud identsed. Sundtäitmise aluseks on jõustunud täitedokument ning võla sundkorras sissenõudmiseks sooritatavad standardised täitetoimingud (nõude pööramine võlgniku rahalistele nõuetele ja varalistele õigustele; käsutamise keelumärke kandmine võlgniku registervarale; väärtpaberite või väärtpaberikonto blokeerimine) teostatakse sisulise menetluseta.

Maksuhalduri ja kohtutäituri täitetoiminguid eristab eelkõige vara realiseerimise õigus. Maksuhalduril, erinevalt kohtutäiturist, puudub vara realiseerimise õigus. Teistes Euroopa riikides kasutatakse järjest vähem kohtutäitureid ning maksuhalduril on õigus ka vara realiseerida. Näiteks Hollandis müüb maksuhaldur võlgniku vara avalikul oksjonil, Portugalis e-oksjonil.

Eestis on avalik-õiguslikke rahalisi nõudeid praeguste regulatsioonide järgi sisse nõutud üle kümne aasta. Selle aja sisse on jäänud nii uue avaliku halduse ideoloogiast tulenevad muudatusprotsessid (erasektori kaasamine riigi täitefunktsioonide täitmisele) kui ka sügav majanduskriis.

### **Sissenõudmise peamised probleemid**

Eesti täitesüsteemi on mitu korda reformitud, seejuures on kohtutäiturid kuulunud nii kohtu- kui ka täitevvõimu hulka. Viimane suurem reform oli üle kümne aasta tagasi, kus notariaadi eeskujul loodi vabakutseline kohtutäiturite amet ning avalikud ülesanded anti erasektorile. Alates 1. märtsist 2001 on kohtutäiturid sõltumatud vabakutselised ametikandjad. Eesti oli kolmest Balti riigist esimene, kes muutis kohtutäituri institutsiooni sõltumatuks. Täitemenetluse reformi puhul võeti eeskujuks eelkõige Prantsusmaa, Belgia, Holland ja Luksemburg. Eesti täitesüsteem põhineb nn prantsuse mudelil ([Mathieu-Fritz](#), Quemin 2009, 179). Tsiviiltäitereformi peetakse nn erastamislaine jätkuks, kus erasektor kaasati riigi täitefunktsiooni täitmisele. Nii käivitas uue avaliku halduse (*New Public Management*, NPM) ideoloogia kiire pealetung muudatusprotsessid ja täitereformi. Uue avaliku halduse põhieesmärk oli lähendada avalik sektor erasektorile, tuues avalikku sektorisse erasektori elemente, ning minimeerida riigi tegevust (Pollitt, Bouckaert 2004, 88). Tsiviiltäitereform tõi kaasa kaks peamist muudatust – seadusega volitati eraõiguslikud isikud tegutsema täitemenetluses riiklikku sundi rakendades ning kulud suunati maksudelt teenustasudele (Annus 2002, 224–225).

Erasektori kaasamise peamine põhjus oli vajadus tõhustada ja parandada teenuse kvaliteeti. Efektiivsuse kasvu nähti kohtutäiturite omavahelises konkurentsis, motiveerivas tasustamissüsteemis ja erasektori juhtimisvõtete kasutamises.

Aasta pärast hinnati, et täitereform on end õigustanud. Vabakutselised kohtutäiturid suutsid aastaga kahekordistada kohtuotsustest ja halduskaristustest tulenevate kohustuste täitmise mahtu (Aleksand 2008, 115). Kuid edukaks ülesannete täitmiseks tulevikus ei ole ainult kasumitaotlus ja majanduslik arvestus. Erasektori kaasamise eelduseks on riigi, erasektori ja ka ühiskonna valmisolek. Kui lühiajaliselt erasektorile omased majanduslikud argumendid töötavad, siis edaspidi tuleb arvestada üha enam sellega, et ei kahjustataks traditsioonilisi avaliku sektori väärtusi ja eesmärki. Tagada tuleb õiguslik baas, järelevalve ja hinnata teenuse maksumust riigile.

## **Täitesüsteemi puudused**

Lühemas perspektiivis osutus täitereform edukaks, kuid pikemas perspektiivis on täitesüsteemi kritiseeritud. Näiteks on Riigikontroll sõltumatu auditeerijana korduvalt juhtinud tähelepanu täitesüsteemi puudustele ja teinud ettepanekuid uute lahenduste väljatöötamiseks. On tähtis, et kõik riigi õiguspäraselt langetatud otsused saaks pööratud täitmisele. Vastasel juhul pole võlgnikul motivatsiooni oma kohustusi tasuda (nt rikkumise puhul kohaldatud rahatrahv ei mõjuta isikut uutest õigusrikkumistest hoiduma; tasumata maksukohustuse sissenõudmata jätmine mõjutab isiku maksukäitumist negatiivselt suunas). Kui riik ei suuda tasumata nõudeid sisse nõuda, langeb kahtluse alla ka nimetatud kohustuste kehtestamine ja kohaldamine ning see takistab riigieelarve tulude planeerimist.

**Riigikontroll on riigi majandusaasta koondaruande hinnangus palju kordi suunanud tähelepanu riskile, et kõik määratud trahvid ei laeku õigel ajal riigituludesse ning nõuete võrreldamatus, arvestuse läbipaistmatus ja ebaselgus nõuete sissenõudmise võimalikkuse ja laekumise kohta takistab riigieelarve tulude planeerimist; täitesüsteemi puudused on viinud olukorrani, kus osa riigi tulusid jääb sisse nõudmata (Riigikontroll 2010, 11; 2011b, 12).** Näiteks kavandati 2009. aasta riigieelarvesse tulusid politseitrahvidena palju suuremas summas, kui tegelikult laekus: esialgne prognoos 714 miljonit krooni, teise lisaeelarvega vähendati summat 364,5 miljonini, tegelikult laekus 213,5 miljonit krooni ehk kolm korda vähem planeeritust (Riigikontroll 2010, 18). Riigikontrolli arvates viitab see selgelt planeerimisvigadele, mille üks põhjus on võrreldava statistika puudumine. Peamine põhjus, miks andmed ei ole võrreldavad, on sissenõudja ja kohtutäituri andmekogude infotehnoloogiline ühildamatus (Riigikontroll 2011c, 4–6). Efektiivse täitemenetluse eelduseks peetakse just kvaliteetset infovahetust riigi tsentraalsete andmebaasidega (Struiksma, Jongbloed 2006, 201–206).

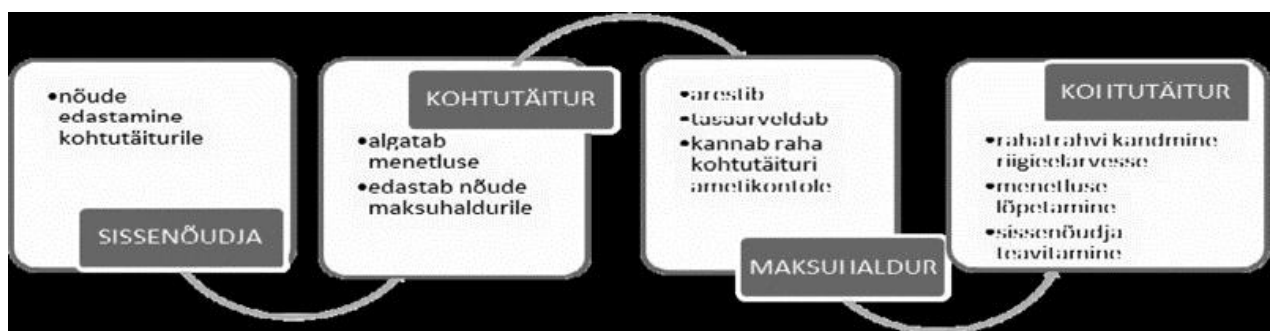
Infotehnoloogia ühildamatust ja andmete ebapiisavat kvaliteeti heidab Riigikontroll ette ka kohtutäiturite poolt maksuhaldurile edastatavate enammaksete arestide puhul (Riigikontroll 2011a, 5). Kohtutäituril on õigus arestida maksukorralduse seaduse paragrahvi 34 lõike 1 kohaselt maksuhalduri kontrol olev või tekkiv enammaks (nt füüsilise isiku tuludeklaratsiooni alusel tagastamisele kuuluv enammaks), millele võib täitemenetluse käigus pöörata sissenõuet. Seega nõue rahuldatakse isikule tagastatava enammakse arvelt. Riiginõuete puhul on tegemist õiglase tasaarvestamise süsteemiga, kus isiku avalik-õiguslikud rahalised nõuded ja kohustused tasaarveldatakse kohtutäituri vahendusel. Küsimus on selles, kas selline töökorraldus on nii võlgniku,

sissenõudjate kui ka riigi halduskoormust ja menetlusökonomika põhimõtet arvestades optimaalne.

### Rahaliste nõuete sissenõudmine killustatud

Praegust praktikat on võimalik kirjeldada järgmise näite abil, kus väikese nõude administreerimine toob kaasa ebamõistliku halduskoormuse nii menetlusosalistele kui ka kohtutäiturile. Olukorra kirjeldamiseks on valitud liiklusväärteo eest kohaldatud hoiatustrahv, mis on määratud automaatse liiklusjärelvalveseadmega fikseeritud liikluseeskirja nõuete rikkumise eest. Tasumata hoiatustrahv edastatakse väärteomenetluse seadustiku kohaselt koheseks sundtäitmiseks kohtutäiturile. Sellise hoiatustrahvi maksimaalne määr on 190 eurot, millele lisandub kohtutäituritasu 55.50 ning kohtutäituri ametitoimingut taotlev isik (politsei- ja piirivalveamet) tasub kohtutäituri tasu ettemaksu 7,50 eurot (kohtutäituri seaduse § 28 lõige 1; § 30 lõige 3; § 35 lõige 1). Pärast tasumistähtaaja möödumist edastatakse nõue kohtutäiturile, kes pöörab sissenõude isiku tagastusnõudele. Maksuhalduri vahendusel isiku ettemaksukontol olev raha ja tasumata nõue tasaarveldatakse. Kohtutäituril on suhteliselt kerge sooritada täitetoimingud ja lõpetada menetlus nõude rahuldamisega. Kuna kohtutäitur on sõltumatu ja isemajandav isik ning tal on õigus ja kohustus valida menetlusökonomika põhimõttest lähtudes efektiivseim meetod nõude rahuldamiseks, on tegemist kohtutäituri korrektse käitumisega. Ka riiginõuete tasaarveldamine riigi tulude poolelt vaadelduna on õiglane, kuid küsitav on, kas protsessi killustatus (joonis 1) ja sellega kaasnev halduskoormus on mõistlik.

Joonis 1. Täitemenetluses tagastusnõudele sissenõude pööramine liiklusväärteo eest kohaldatud hoiatustrahvi näitel



Riigi ebamõistlik halduskoormus seisneb peamiselt kahes probleemis: esiteks maksuhalduri koormus tagastusnõuete arestide menetlemisel (arvukus, ebakvaliteetsed andmed, infovahetus) ja teiseks nõude rahuldamisel saadud raha riigieelarvesse kandmise protsessi killustatus. Tagastusnõude arestid füüsilise isiku ettemaksu arestimiseks esitatakse kohtutäiturite poolt maksuhaldurile üldjuhul iga kalendriaasta alguses ning raha kantakse kohtutäiturite ametikontodele 1. juuliks. Näiteks detsembris isikule määratud hoiatustrahv edastatakse kohtutäiturile täitmiseks jaanuari alguses. Kohtutäitur omakorda esitab võlgnikku teavitamata maksuhaldurile tagastusnõude aresti ning ettemaksu olemasolul või selle tekkimisel nõue tasaarveldatakse ning raha kantakse kohtutäituri

ametikontole hiljemalt 1. juuliks. Alles seejärel kannab kohtutäitur rahasumma riigieelarvesse, teavitades sellest sissenõudjat. Sage on aga juhtum, kus eelkirjeldatud protsessi ajal tasub võlgnik trahvinõude otse kohtutäiturile ning sissenõudja nõue on rahuldatud topelt, mis omakorda tingib andmete korrigeerimise vajaduse. Tagastusnõude arestimiste puhul on küsimus, kas on mõistlik avalik-õiguslikke rahalisi nõudeid saata sissenõudja juurest kohtutäiturile, sealt maksuhaldurile ja seejärel taas kohtutäiturile (joonis 1). Maksu- ja tolliameti statistika kohaselt esitasid kohtutäituriid 2011. aastal maksuhaldurile füüsilise isiku tagastusnõude arestimiseks 390 303 nõuet summas 209,9 miljonit eurot, millest rahuldati 3,1 miljonit eurot.

Nõuete arvukusele lisaks on probleemiks andmefailide kvaliteet ja automaatse andmevahetuse puudumine. Näiteks 2011. aastal esitatud 390 303 arestinõudest olid 11 500 vigased, nende seas oli 6842 surnud isikut ja 755 korduvat nõuet (Riigikontroll 2011a, 5). Kohtutäituritel ei ole ülevaadet täitmisel olevate nõuete staatuse kohta ning ei ole mõistlik, et kohtutäiturite tegemata töö peab ära tegema maksuhaldur. Kohtutäitur ei teavita võlgnikku sissenõude pööramisest tagastusnõudele vahetult, vaid teeb seda siis, kui nõue on rahuldatud ja raha kohtutäituri ametialasele arvelduskontole kantud. Maksuhalduri sõnul on isiku pahameel enamasti seotud informatsiooni puudumisega, mitte niivõrd nõude tasaarveldamisega. Selline kogemus mõjutab negatiivselt isiku hoiakuid nii maksuhalduri ja kohtutäituriga suhtlemisel kui ka avaliku halduse institutsioonidega tervikuna.

### **Infotehnoloogiline ühildamatus ja andmete kvaliteet**

Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni hinnangul on avalik-õiguslike rahaliste nõuete laekumine halvenenud, sest riik ei suuda neid sisse nõuda. Üldistatult võib sissenõudja positsioonist vaadates täitemenetlusega seotud probleemid jagada kaheks – infotehnoloogiline ühildamatus ja andmete kvaliteedist tulenevad probleemid.

Sissenõudjate ja kohtutäituri andmekogude infotehnoloogilisest ühildamatusest ja andmete kvaliteedist tingitud probleemid takistavad riigieelarve tulude planeerimist ning on loonud olukorra, kus puuduvad järelevalvemehhanismid täitemenetluses olevate nõuete üle. Nõuete arvestuse läbipaistmatuse (puuduvad andmed nõuete laekumise ja sissenõutavuse kohta) tõttu ei ole andmed ka statistiliselt võrreldavad.

Täitemenetlusega seotud probleemide lahendamiseks loodi 1. jaanuaril 2010 kohustusliku kutseühendusena kohtutäiturite ja pankrotihaldurite kutseorganisatsioon – Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda. Koda peamised ülesanded on järelekasvu ettevalmistamise, täiendusõppe ja kutsepraktika ühtlustamine, järelevalve ning menetluse läbiviimiseks vajalike infosüsteemide arendamine ja haldamine. Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni hinnangul on koda loomine positiivne, kuid talle esitatud ootused on seotud ressursimahukate infotehnoloogiliste arendustega.

Koja esimene suur ülesanne on avalik-õiguslike rahaliste nõuete jagamise süsteemi rakendamine, et nõuete võrdse jagamisega kohtutäiturite vahel tagada nende optimaalne koormus. Valitsuse kinnitatud regulatsioon probleemi lahendamiseks on aga äärmiselt jäik ega arvesta protsessi efektiivseks toimimiseks vajalike kriteeriumidega.

## Nõuete jagamine kohtutäiturite vahel

Alates 1. jaanuarist 2011 on avalik-õiguslike rahaliste nõuete jagamine kohtutäiturite vahel reguleeritud valitsuse määrusega nr 42 selliselt, et sissenõudjal ei ole õigust kohtutäiturit valida, kõik avalik-õiguslikud rahalised nõuded tuleb esitada Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja vahendusel. Koda jaotab nõuded võrdselt kohtutäiturite vahel, arvestades seejuures nende tööpiirkondadega. Nõuete jagamisel ei arvestata kohtutäituri töötulemusi ega muid kriteeriume, nagu kohtutäituri ja võlgniku asu- või elukoht. Seega ei ole välistatud olukord, kus Rakveres elava isiku võlga hakkab sisse nõudma Narva kohtutäitur või Hiiumaal asuva võlglaste täitmata kohustusi sundtäidab Pärnus asuv kohtutäitur.

Kuni 2010. aasta lõpuni toiminud mudeli puuduseks võib koja hinnangul pidada ebavõrdset nõuete jagunemist kohtutäiturite vahel. Süsteem ise sundis kohtutäitureid pingutama, sest sissenõudjad eelistasid kohtutäitureid, kes ei võtnud ettemaksu, viisid menetluse läbi kiiresti ja tulemuslikult ning kellega koostöö laabus. Kohtutäiturite efektiivsusele on ka varem tähelepanu pööratud, näiteks 2004.–2008. aastal suunati nõuded kohtutäituritele justiitsministeeriumi koostatud tulemuslikkuse pingerea alusel (Riigikontroll 2008, 21). Juba 2008. aastal juhtis Riigikontroll tähelepanu vajadusele jagada nõuded kohtutäiturite vahel nende tulemuslikkuse järgi, mitte jälgides võrdset jagamist kohtutäiturite vahel.

Nimetatud probleemile lisaks jagatakse nõuded kojale laekumise järjekorras, arvestamata nõudega seotud isiku teisi nõudeid. Seetõttu võib ühe isiku mitu nõuet olla täitmisel mitme kohtutäituri käes. Näiteks isik, kellel on elatisnõue sissenõudmisel kohtutäituri X juures, satub tasumata liiklustrahviga kohtutäituri Y juurde ning maksunõue on täitmisel kohtutäituri Z juures. Kirjeldatud nõuete jagamise viis on vastuolus täitemenetluse tsentraliseerituse põhimõttega, mis peaks välistama sissenõudjate võidujooksu võlgniku varale. Riigikontroll on soovitanud vältida ühe isiku nõuete killustatust mitme kohtutäituri vahel. Kojas esindajate sõnul võib aga ühe lootusetu võlgniku nõuete koondumine ühe kohtutäituri kätte tekitada omakorda kohtutäiturile majanduslikke raskusi.

Uus kord tagab nõuete läbipaistvama ja ühtlasema jagamise kohtutäiturite vahel ja maandab korruptsiooniriski, kuid ei arvesta seejuures teiste oluliste kriteeriumidega, mistõttu ei ole tagatud riiginõuete kiire ja efektiivne sissenõudmine. Seega lükkub riigitulude laekumine edasi ja võlgnik tunnetab riigi nõrkust võlgade sissenõudmisel, mis vähendab tõenäoliselt võlgniku motivatsiooni tasuda kohustused õigel ajal.



Uuel avalik-õiguslike rahaliste nõuete jagamise süsteemil on kolm peamist probleemi:

- süsteem ei arvesta kohtutäiturite tulemuslikkust ega motiveeri neid pingutama;
- ei arvesta võlgniku, kohtutäituri ja vara asukohta tööpiirkonnas;
- puudub isikupõhine lähenemine ehk nõuded on killustatud mitme kohtutäituri vahel.

Praegune avalik-õiguslike rahaliste nõuete jagamise süsteem on koormav nii sissenõudjale, kojale, võlgnikule kui ka kohtutäiturile. Koda võiks parendada süsteemi nii, et nõuete jagamisel arvestataks peale tööpiirkonna ka võlgniku ja kohtutäituri asukohta ning rakendataks isikupõhist lähenemist. Süsteem peaks kohtutäitureid motiveerima, s.t arvestada tuleks kohtutäiturite efektiivsusnäitajat.

### **Ettepanekud protsessi tsentraliseerimiseks ja kliendipõhise loogika rakendamiseks**

Tsiviiltäitereform, millega kohtutäiturile anti 2001. aastal avalik-õiguslikku ametit pidava sõltumatu ja isemajandava isiku staatus, langes ajaliselt kokku uue avaliku halduse „võidukäiguga”. Täitereformi eesmärk oli tagada efektiivsus, parandada teenuste kvaliteeti, suurendada konkurentsi, kasutada ära spetsialiseerumise eelised ja anda kulud teenuse tarbija ehk võlgniku kanda. Kokkuvõttes on tegemist kõigi nende asjaoludega, mille artikli autor on kahtluse alla seadnud – võlgniku ja sissenõudja halduskoormuse suurenemine, teenuste kvaliteedi küsitavus, nõuete jagamine kohtutäiturite vahel ühtsetel alustel olulisi näitajaid arvestamata. Sellest hoolimata, et täitekulud on võlgniku kanda, on sissenõudmise protsess ajamahukas ning sissenõudja peab maksma kohtutäiturile ettemaksu.

Teenuse kvaliteedis ei saa järeleandmisi teha, sest üha enam nõutakse isiku vajadusele vastavat kvaliteetset teenust. Täitmise aeglus ja teenuse ebatäielikkus vähendab usaldust kogu õigussüsteemi vastu. On keeruline hinnata, kas uuele avalikule haldusele omaste põhimõtete järgimine oli kümme aastat tagasi täies ulatuses põhjendatud. Empiirilised uuringud on aga näidanud, et juba 1999. aastaks ehk täitemenetluse reformi ettevalmistavaks perioodiks uue avaliku halduse põhimõtted enam ei toiminud (Drechsler 2004, 392) ning selle põhimõtete rakendamine avaliku halduse kulusid ei alandanud (Lane 1997). Asjasse puutuva teoreetilise materjali põhjal võib öelda, et reform oli sellisel kujul üks võimalus päästa tollane täitesüsteem ning lühikese aja jooksul, kui eesmärk oli ainult kasumitaotlus ja majanduslik arvestus, see ka toimis. Kümne aastaga on reformitud hulgaliselt asutusi, tsentraliseeritud sarnaseid funktsioone nii organisatsioonide sees kui ka üleselt. Ehk oleks aeg ka täitemenetluses üle vaadata täitmise põhimõtted ja hinnata, kas kümme aastat tagasi reformitud valdkond täidab seda eesmärki, milleks ta loodi. Tegelikult ei pruugi klassikaliste avaliku sektori funktsioonide erastamine olla imevahend efektiivsuse saavutamiseks (Randma, Annus 2000).

## Rahaliste nõuete sissenõudmise peamised probleemid

Tsentraliseerimist seostatakse ajalooliselt käsumajandusega. Tsentraliseerimise eesmärk on aja jooksul muutunud, enam ei ole see ainult mõjuvõimu taotlemine allasutuste üle, vaid selle abil soovitakse kujundada ühtset avalikku haldust, ühtset halduskultuuri ja ühtlustada standardeid. Avalik-õiguslike rahaliste nõuete võimalikul tsentraliseerimisel tuleb arvestada nii riigi kui ka menetlusosalistega. Riigi huvi on tagada riigieelarve tulude laekumine prognoositud mahus, mistõttu peab sissenõudmine olema efektiivne. Selle all tuleb mõista mitte ainult kulude kokkuvõtet, vaid kiiret võlale reageerimist ja võla sissenõudmise protsessi, sest kaua kestvas menetluses kulud sageli suurenevad. Kulude puhul tuleb arvestada ka järelevalve kuludega. Kui täitmisele kuuluvad lahendid täidetakse kiiresti, hakkab rohkem inimesi vabatahtlikult kohustusi täitma (Annus 2002, 227). Vabatahtlik nõuete tasumine on riigile kokkuvõttes odavam kui sunniviisiline.

Avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmise peamised probleemid on järgmised:

- sissenõudjate ja kohtutäituri andmekogude infotehnoloogiline ühildamatus (sh automaatse andmevahetuse puudumine ning andmefailide ebapiisav kvaliteet);
- andmed ei ole statistiliselt võrreldavad (sh puuduvad andmed nõuete laekumiste ja sissenõutavuse kohta);
- puuduvad järelevalvemehhanismid täitemenetluses olevate nõuete üle;
- menetlusosaliste ja kolmandate isikute ebamõistlik halduskoormus (kliendi jooksumine, klientide vähenenud informeeritus, maksuhalduri kui kolmanda osalise koormus tagastusnõuete arestimisel);
- täitemenetluse protsess on aeglane;
- nõuete jagamisega seotud probleemid (sh vastuolu täitemenetluse tsentraliseerituse põhimõttega, ühe isiku nõuded mitme kohtutäituri käes);
- sissenõudjal ettemaksu tasumise kohustus.

Artikli autor ei taha jätta kohtutäitjate kõrvale avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmisest. Küsimus on, mis ulatuses tuleks protsessi muuta, et nõuded sisse nõuda lihtsalt, kiirelt ja efektiivselt.

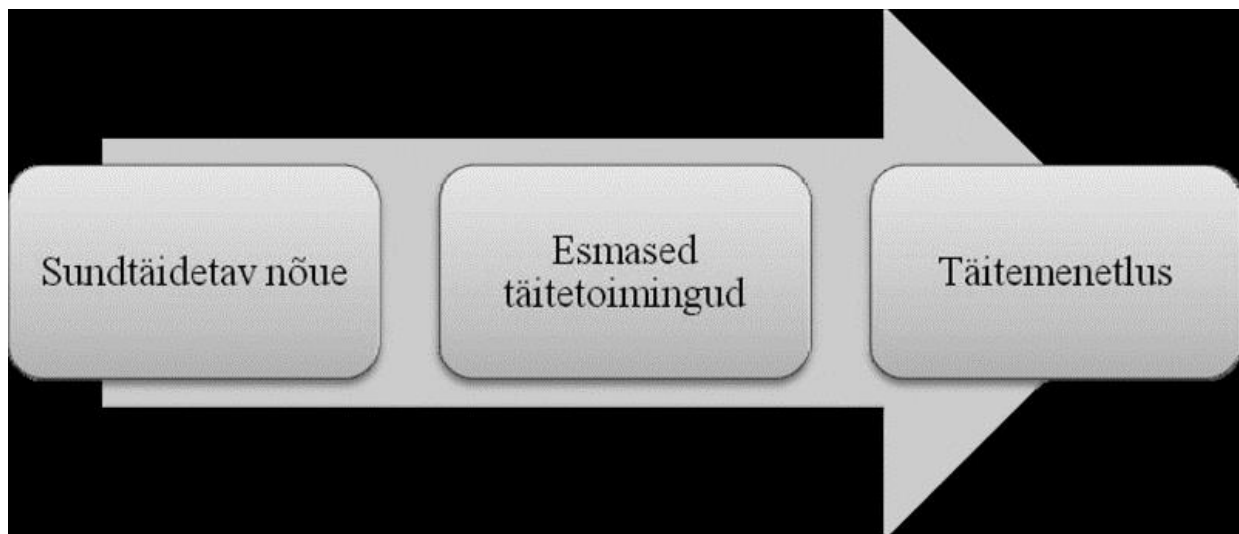
## Asutustepõhise lähenemise asemele kliendipõhine

Vaadates eespool nimetatud avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmise takistavaid asjaolusid ning analüüsides maksuhaldurile keskkonnatasude sissenõudmise funktsiooni üleandmise põhjust, võib selle funktsiooni üleandmist pidada avaliku võimu esimeseks sammuks tsentraliseerida avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmine.

Sissenõudmise protsessi nii sissenõudja, võlgniku kui ka kohtutäituri poolt vaadates ning nimetatud probleemkohti arvesse võttes võiks kõigi avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmine olla standardsete täitetoimingute puhul sarnane. Sundtäitmine ei ole mugavusteenus, kuid siingi ei tohiks alahinnata teenuse kvaliteeti. Praegune sundtäitmise protsess põhineb asutustepõhisel loogikal ja nõuab selle tarbijalt häid teadmisi igast teda puudutavast menetlusliigist. Näiteks peab maksuvõlglane teadma, milliseid sundtäitmise võtteid ja millises ulatuses maksuhaldur teha võib, millal lõpeb maksumenetlus ja millal algab täitemenetlus; kui seesama isik ületab lubatud sõidukiirust ja politseipatrull fikseerib kiiruse ületamise ning isikule määratakse hoiatustrahv, peab ta meeles pidama, et kui ta seda ei tasu hoiatamisotsuse kättesaamisest alates seitsme päeva jooksul, uuendatakse väärteomenetlus üldmenetluse korras; mõne aja pärast fikseerib kiiruskaamera sama isiku kiiruse ületamise ning isik saab hoiatustrahvi, mille puhul peab isik teadma, et tasumata jätmise korral saadetakse see kohe sundtäitmisele. Normide järgimiseks ja protseduuride täitmiseks peab isik iga erineva avalik-õigusliku rahalise nõude puhul endale selgeks tegema, kuidas ja kuhu tuleb nõue tasuda, millised on erisused ning millega ta peab arvestama eksimuse korral. Ehk teisisõnu, avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmise protsessi iseloomustab asutustepõhine loogika. Siit ka sissenõudmise kui teenuse kvaliteedi arendamise ülesanne – asendada asutustepõhine loogika kliendipõhise loogikaga.

Hea näide asutustevahelise koostöö ja kliendipõhise lähenemise loogika kohta on Lääne maavalitsuse algatatud „Läänemaa riigimaja kontseptsioon”, mille eesmärk on luua riigiasutuste ühine büroo- ja teeninduskeskkond, kus standardsed teenused ühtlustatakse üldloogika kohaselt menetlusökonomikast lähtudes. Ka avalik-õiguslike rahaliste nõuete sundtäitmise standardsed toimingud on taandatavad üldloogikale. Sundtäidetava nõude tekkimise alus on üldjuhul otsus, haldusakt või muu täitedokument, millele järgnevad esmased sundtäitmise toimingud (rahaliste nõuete ja varaliste õiguste arest, registervarale käsutamise keelumärke seadmine) ning protsessi viimane etapp on täitemenetlus (joonis 2).

## Joonis 2. Kliendipõhine avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmise protsess



### Koondada riiginõuete sissenõudmine ühte asutusse

Avalik-õiguslike rahaliste nõuete koondamine ei ole uus idee. 2008. aastal soovitas Riigikontroll Euroopa riikide näitel koondada riigi nõuded ühte keskasutusse, et sissenõudmist korrastada ja ühtlustada; 2009. aastal tegi siseminister ettepaneku luua keskne üksus rahandusministeeriumi juurde või haldusalasse; 2010. aastal tegi politsei- ja piirivalveamet Riigikontrollile ettepaneku koondada trahvinõuete täitmine kogu riigi tasandil maksu- ja tolliametisse.

Avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmise tsentraliseerimine tähendab eelkõige teenuse kvaliteedi parandamist optimeerimise teel. Avalik-õiguslike rahaliste nõuete tsentraliseeritud mudel ei ole uudne Põhjamaades. Näiteks on Rootsis 1998. aastast maksuhalduri juures iseseisev sissenõudmist korraldav asutus *The Swedish Enforcement Authority*, kus nõutakse kõik avalik-õiguslikud rahalised nõuded sisse ühtsetel alustel, Taanis tegutseb 2005. aastast geograafiliselt sõltumatu *The Danish Debt Recovery Administration*. Taanis on enamik tegevusi automatiseeritud infotehnoloogia abil, kliendikontakti ei toimu ning kõik nõuded nõutakse sisse ühtsetel alustel.

Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja esindajad on rõhutanud, et riiginõuete sissenõudmise tsentraliseerimisel võib olla negatiivne mõju kohtutäiturite tegevusele. Artikli autori hinnangul ei tähenda riiginõuete sissenõudmise koondamine nende täielikku eraldamist täitesüsteemist, vaid seda, et tasumata nõuetel on üks konkreetne omanik, kes jälgib nõuete täitmist ja teeb esmased standardised täitetoimingud nõude rahuldamiseks.

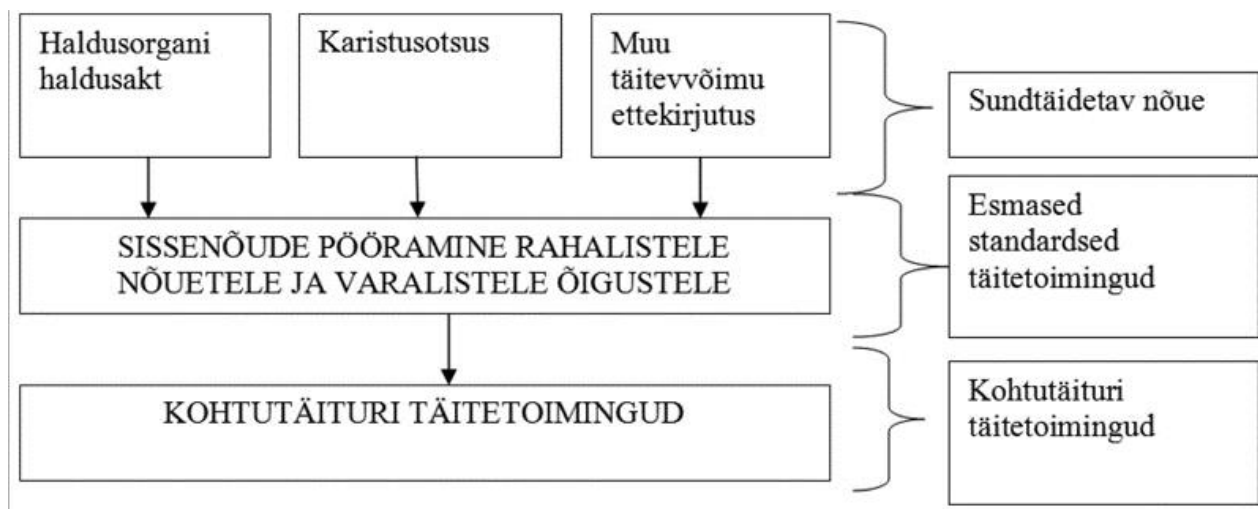
Sundtäidetavad avalik-õiguslikud rahalised nõuded võib täitedokumendi sisu järgi jagada tinglikult kolme rühma:

- haldusorgani haldusakt (sh maksuotsus, haldusõigusliku sunnivahendi kohaldamine);

- karistusotsused;
- muud täitevvõimu ettekirjutused (nt hüvitise tagasinõudmine vanemahüvitise seaduse, ravikindlustuste seaduse vms alusel).

Nõude sundtäitmise eeldus on kohustuse täitmise tähtpäeva saabumine ja nõude aluseks oleva täitedokumendi jõustumine. Nõue pööratakse sundtäitmisele ühtsetel alustel, kohaldades maksukorralduse seaduse paragrahvi 130. Sissenõudja sooritab esmased standardsed täitetoimingud ja edastab nõude kohtutäiturile alles siis, kui täitetoimingud ei ole andnud tulemust (joonis 3). Sissenõude pööramine kinnisasjale, vallasasjade arestimine ja müük, trahvide asendamine ja muu sundtäitmise praktika erimenetlusena jääb endiselt kohtutäituri menetlusse.

**Joonis 3. Lihtsustatud avalik-õiguslike rahaliste nõuete tsentraliseeritud sissenõudmise protsess**



Riiginõuete sissenõudmise tsentraliseerimine ei asenda täitesüsteemi ega lahenda kõiki täitesüsteemi puudusi, kuid suure tõenäosusega vabastab protsessi optimeerimine nii kohtutäiturite kui ka täitevvõimu ressursi:

- väheneb menetlusosaliste ja kolmandate isikute halduskoormus;
- riigil on ülevaade isiku tasumata kohustusest riigi ees;
- tagatud on andmete statistiline võrreldavus;
- infotehnoloogilise taristu loomine;
- ühtsetel alustel toimiv järelevalvemehhanism täitemenetluse nõuete üle vabastab praegused nõuete administreerijad nende mittepõhiülesannetega seotud tegevusest;
- kiirendab sundtäitmise protsessi ja nõuete laekumist riigieelarvesse.

Infotehnoloogiliste probleemide lahendamiseks on justiitsministeerium, registrite ja infosüsteemide keskus koostöös kohtutäituritega alustanud täitemenetluse infosüsteemide ja avalik-õiguslike rahaliste nõuete jagamissüsteemi arendamist.

Avalik-õiguslike rahaliste nõuete tsentraliseerimise kasuks räägib seegi, et põhiseaduse kohaselt peab riik oma ülesandeid täitma ise, s.t suutma koguda enda kehtestatud ja kohaldatud nõuded. Elkkõige on avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmise tsentraliseerimine suunatud protsessi kui terviku parendamisele, mis peab tagama peamiste avalike institutsioonide ökonoomse funktsioneerimise.

Riigi nõuetel on omanik, kellel on nõuetest terviklik ülevaade. Välja tuleb tuua ka teisi tsentraliseerimise võimalikke eeliseid:

- lihtsam koordineerida ja juhtida organisatsiooni tegevust;
- lihtsam rakendada ühtset poliitikat;
- alandab kaudseid kulusid ja aitab saavutada mastaabiökonomikat;
- väheneb tegevuste dubleerimine;
- suurem professionaalsus, paremad vahendid;
- vähenevad valitsemiskulud;
- vähenevad kulutused kontrollsüsteemile.

Avalik-õiguslike rahaliste nõuete tsentraliseerimise peaeesmärk on viia sissenõudmine ühtsetele alustele, sealhulgas tagada menetluse osaliste ja kolmandate isikute mõistlik halduskoormus; sissenõudmise protsessi läbipaistvus, lihtsus, selgus ja kiirus ning riigieelarve tulude laekumine.

Tsentraliseeritud sissenõudmise protsessi vastuargumendid

Tsentraliseeritud protsessi võimalik kriitika teoreetiliste ja praktiliste seisukohtade järgi:

- administratiivne, sealhulgas kohtutäiturite vastuseis;
- poliitiline vastuseis;
- infosüsteemide täiendamisega seotud kulud;
- õigusaktide muutmisega seotud kulud;
- ei lahenda avalik-õiguslike rahaliste nõuete jagamise süsteemi;
- ei lahenda kohtutäituri ametitoimingutega seotud ettemaksu küsimusi;

- protsessi juhtimine on koondunud ühe avalik-õigusliku institutsiooni juurde, mistõttu protsess võib toimuda jäigalt;
- avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmist koordineeriv juht peab tegelema paljude jooksvate küsimustega, mistõttu võib peatuda valdkonna areng;
- liigsest bürokraatiast tulenev otsustusprotsessi võimalik aeglus.

## Kokkuvõtteks

Igasugune tasumata riiginõue – maksunõue või rahatrahv – mõjutab riigieelarvet ning riigi osutatavate avalike teenuste ja kaupade hulka ning kvaliteeti. Seni ei ole riik oma nõuete kättesaamiseks kehtestanud üht toimivat tsentraalset süsteemi, riiginõuetel puudub omanik ning sissenõudmise protsessi iseloomustab killustatus ja asutustepõhine loogika.

Riiginõuete sissenõudmise tsentraliseerimine ja kliendipõhise loogika rakendamine ei asenda täitesüsteemi ega lahenda kõiki puudusi, kuid protsessi optimeerimine võimaldab suure tõenäosusega kokku hoida nii kohtutäiturite kui ka täitevvõimu ressursse. Seejuures ei ole avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmise tsentraliseerimise eesmärk kohtutäitureid täielikult eraldada täitesüsteemist, vaid muu hulgas vabastada nad esmastest standardsetest täitetoimingutest, et nad saaksid tegelda keerulisemate juhtumitega. Protsessi optimeerimine aitab parandada avaliku teenuse kvaliteeti, tagades menetlusosaliste ja kolmandate isikute mõistliku halduskoormuse, protsessi lihtsuse, kiiruse ja efektiivsuse ning aitab kaasa riigieelarve tulude laekumisele.

Autori pakutud lahendus avalik-õiguslike rahaliste nõuete sissenõudmise tsentraliseerimiseks on avatud ettepanekutele ja kriitikale. Selleks et tulevikus toime tulla elanikkonna vananemisest tingitud kasvavate finantskohustustega, tuleb maksimaalselt ära kasutada piiratud inim- ja finantsressursse, muutes riigivalitsemise paindlikumaks ning liikudes ühtsema riigivalitsemise suunas. Ehk teisisõnu, avalik haldus – riik oma igapäevastes tegemistes – on pidevas muutumises.

## Kasutatud kirjandus

2012. aasta riigieelarve seadus. – Riigi Teataja I, 23.12.2011, 1.

**Alekand, A. (2003).** Formaliseerituse printsiibi sisu ja ulatus täitemenetluses. – Juridica, nr 5, lk 330–337.

**Alekand, A. (2008).** The Estonian Universal Enforcement Procedure and the Bailiff as the Taker of Procedural Decisions. – Juridica International, no 15, pp 115–124.

**Annus, T. (2002).** Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. – Juridica, nr 4, lk 224–229.

Avalik-õiguslike nõuete kohtutäiturite vahel jaotamise kord. – Riigi Teataja I 2010, 15, 79.

**Drechsler, W. (2004).** Governance, Good Governance, and Government: The Case for Estonian Administrative Capacity. – Trames, vol 8, no 4, pp 388–396.

Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm, seisuga 23.03.2011.

Justiitsministeerium (2011). Kohtutäiturite täitestatistika.

Keskkonnatasude seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (912 SE).

Kohtutäituri seadus. – Riigi Teataja I 2009, 68, 463.

**Lane, J.-E. (1997).** Public Sector Reform. London: Sage.

Lääne Maavalitsus. Riigimaja projekt, 17.02.2011.

Maksukorralduse seadus. – Riigi Teataja I 2002, 26, 150.

**Mathieu-Fritz, A., Quemin, A. (2009).** French ‘officiers ministériels’: Autonomy of the Legal Professions, Protection of Their Market and an Ambivalent Relationship with the State. – International Journal of the Legal Profession, vol 16, no 2–3, pp 167–189.

OECD (2011). Estonia: Towards a Single Government Approach. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

**Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004).** Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.

**Randma, T., Annus, T. (2000).** Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised 2, lk 135–144.

Riigi eelarvestrateegia 2011–2014.

Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni raport väärtetrahvide laekumisest, 24.01.2011.

Riigikontrolli aruanne Rahandusministeeriumi 2010. a raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, 12.07.2011(a).

Riigikontrolli aruanne riigi 2009. a majandusaasta koondaruande kohta, 31.08.2010.

Riigikontrolli aruanne riigi 2010. aasta majandusaasta koondaruande kohta, 12.07.2011(b).



Riigikontrolli aruanne Siseministeeriumi 2010. a raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, 21.07.2011(c).

Riigikontrolli aruanne väärteotrahvide laekumisest, 30.04.2008.

Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus 16.10.2002 nr 3-2-1-119-02.

**Struiksma, D., Jongbloed, A. W. (2006).** Bailiffs on the e-Highway. – Information and Communications Technology Law, vol 15, issue 2, pp 201–206.

Täitemenetluse seadustik. – Riigi Teataja I 2005, 27, 198.

Väärteomenetluse seadustik. – Riigi Teataja I 2002, 50, 313.

Koosvalitsemine politseivaldkonnas

Priit Suve, politseiametnik

**Keerulisi probleeme, sealhulgas politsei valdkonda kuuluvaid narkoprobleeme, aitab lahendada erineva tausta ja kultuuriga inimeste usaldusel, partnerlusel ja läbirääkimistel põhinev koostöö – koosvalitsemine.**

Rahvusvahelise keskkonna mõju suurenemine ning rahvusriigi võimetus hoida oma majandus ja ühiskond globaalsetest rahvusvahelistest kapitaliturgudest isoleeritult ning riikideüleste organisatsioonide (nt Euroopa Liit) surve tõii rahvusriikide valitsuste ette uued ülesanded (Peters, Pierre 1998, 223). Lisaks esitas hierarhial, reeglitel ja universalismil põhinevale traditsioonilisele bürokraatlikule riigile väljakutse heaoluriigi tõus ja mitmete elualade (tervishoid, haridus, sotsiaalsed teenused, avalikud raamatukogud ja keskkonnakaitse) avarumise (Jørgensen, Hansen, Antonsen, Melander 1998, 499). Nüüd on heaoluriigi tõus peatunud ning mitmel pool asendunud langusega.

Klassikaline avalik sektor muutub kiiresti, rahvusriigid killustuvad ja kõik muutub keerukamaks. Võib eristada kolme suurt struktuurset muutuste kategooriat: poliitikud ja ametnikud; avalik ja era ning rahvuslik ja rahvusvaheline. Nendes kategooriates toimuvad märkimisväärsed muutused (Jørgensen 1999, 565–566), mille mõju ulatub indiviidist suurte süsteemideni ega jäta puutumata organisatsioone.

Valitsemisvormide muutumine on seotud ühiskonna üldise arenguga. Valitsemine on avatud valitsusväliste toimijatele ning kasutusele on võetud uus termin „koosvalitsemine” (*governance*).

Detailsemalt võib koosvalitsemise vajalikkust põhjendada järgmiste asjaoludega:

- indiviidi sõltumatus ja suurenenud teadlikkus sellest, et valitsus (*government*) ei ole ainus otsustav toimija oluliste sotsiaalsete küsimuste lahendamisel;
- valitsemise põhimõtted ja mehhanismid võivad ühiskonna eri tasanditel ja sektorites erineda;
- paljud koosvalitsemise küsimused on vastastikusel seoses ja/või ühendatud (Kooiman 1999, 74).

Koosvalitsemise definitsioone on palju. Jan Kooiman on välja toonud kolm definitsioonides esinevat gruppi: (1) süsteemi reeglid ja omadused; (2) koostöö legitiimsuse ja efektiivsuse suurendamiseks ning (3) uued meetodid ja protsessid. Ta pakkus välja ka oma interaktiivse koosvalitsemise definitsiooni: koosvalitsemine hõlmab institutsioonid ja meetmed, millega avalikkus või eratoimijad lahendavad sotsiaalseid probleeme (Kooiman 1999, 69–70). Walter Kickert kirjeldab koosvalitsemist (*public governance*) kui mitmetest riiklikul ja kohalikul tasandil toimijatest, poliitilistest ja ühiskondlikest gruppidest, surve-, tegevus- ja huvirühmadest, ühiskondlikest institutsioonidest ning äri- ja

eraorganisatsioonidest koosnevate võrgustike juhtimist. Koosvalitsemine on võrgustikus toimuvate sotsiaalsete protsesside otsene mõjutamine (Kickert 1997, 735).

Koosvalitsemise definitsioonide erinevus viitab sellele, et ka teadlased saavad koosvalitsemisest erinevalt aru või rõhutatakse eri nüansse. Väljaspool teadusmaailma on koosvalitsemise rakendajatel samuti erinevad arusaamad. Näiteks Inglismaa poliitiliste jõudude arusaamiste erisusi koosvalitsemisest on oma uuringus näidanud Mark Bevir ja Rod Rhodes (2003, 48).

## Narkoprobleemid ei tunne riigi piire

Tegemist on organisatsioonide, rahvuste ja riikide ülese probleemiga, kus edu tagamise märksõnad on koostöö ja partnerlus. ÜRO on märkinud, et turvalisuse tagamiseks tuleb tugevdada rahvusvahelist ja regionaalset koostööd õiguskaitseorganite vahel, eriti ennetust ja narkootikumidega seotud korruptsiooni puudutavates küsimustes (United Nations 2011, 13).

Viimasel kümnendil on politseitööd enim mõjutanud terrorioht, mida ei saa alahinnata üheski riigis ega piirkonnas. Terrorismi tagajärgi on meedia vahendusel tutvustatud, kuid terrorismi ilmingutega (nt plahvatused) ei ole paljud riigid vahetult kokku puutunud. Seevastu häirivad ühiskonda järjest enam narkootikumide suur levik ja sellega seotud probleemid. Narkootikumid on imbinud kõikidesse ühiskonnakihtidesse ega tunne rahvuse ja riigi piire.

Narkootilistest ainetest on viimastel aastatel kanepi tarvitamine Euroopas stabiliseerunud ja mõnes riigis isegi vähenenud (nt Austria, Soome, Prantsusmaa, Itaalia, Rootsi, Ühendkuningriik). Kuigi kanepitaimi kasvatatakse palju Hollandis, pärineb Euroopas tarvitav kanep peamiselt Albaaniast, Bulgaariast, Montenegrost, Moldovast, Serbiast, Makedooniast ja Ukrainast.

Kokaiini tuuakse Euroopasse nii laeva kui ka lennukiga Argentinast, Brasiiliast, Tšiilist, Colombiast, Ecuadorist, Surinamest ja Venezuelast. Kokaiini tarvitamine on levinud üle Euroopa ning mitmel pool asendunud amfetamiini ja MDMA-ga (*ecstasy*). Hinnanguliselt on kokaiini tarvitajate hulk Kesk- ja Lääne-Euroopas aastail 1998–2008 kahekordistunud – 2 miljonilt tarvitajalt 4,1 miljonile.

Märkida tuleb veel Afganistanis toodetud heroini, mis saabub Euroopasse Balkani, näiteks Türgi ja Bulgaaria või Kreeka ja Albaania või Serbia kaudu (United Nations 2011, 101–102).

Euroopas on siiski valdav kanepi tarvitamine. EMCDDA (*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*) andmeil on 15–64-aastaste Euroopa Liidu elanike seas ligikaudu 6,8 protsenti ehk üle 22 miljoni kanepi tarvitaja. Kanepi järel on teisel kohal kokaiin, mille tarvitajaid on 15–64-aastaste Euroopa Liidu elanike seas 1,2 protsenti ehk ligikaudu neli miljonit inimest.

Narkootiliste ainetega ei ole seotud mitte ainult miljonid nende ainete tarbijad, vaid need ained mõjutavad majandus-, tervishoiu-, turvalisus- ja muude

probleemide kaudu suuremal või vähemal määral kogu ühiskonda. Narkoprobleemide ulatuslikkuse tõttu tegelevad riigid, organisatsioonid ja üksikisikud nende probleemide eri tahkudega. Politsei lahendab harilikult narkootikumidega seotud süütegusid.

Lahendamist vajavad küsimused on järjest enam sellised, mille puhul ei ole ühte lihtsat ja selget vastust. Sageli ei ole kerge üht probleemi teisest eraldada ning ühiskonnas aktsepteeritava lahendi saavutamiseks ei piisa ainult politseiorganisatsiooni pingutustest, vaid kaasata tuleb probleemidega puutumuses olevaid toimijaid.

Kuna narkoprobleemid ei tunne riigi ega rahvuste piire, ei saa politsei lahenduste otsimisel piirduda ainult traditsioonilisest juhikesksest weberlikust võimuparadigmast kantud hierarhilise organisatsiooni mudeliga, vaid peab otsima edu saavutamiseks ka teisi võimalusi.

Traditsioonilises ülevalt alla juhtimises ei ole suurt kaalu inimese identiteedil ja väärtustel, sest ülesandeid täidetakse hierarhilisel alusel, kuuletudes. Uutes, kodanikele aruandvates (sageli võrgustiku tüüpi) organisatsioonides on juhtimine keerulisem.

Narkokuritegude ennetamine ja avastamine on juhtimise perspektiivis suuresti seotud sellega, keda suudame oma gruppi kaasata, et kaasatav tunneks gruppi kuulumist ning näeks asju grupi (võrgustiku) perspektiivis. Isik võtab endale rolli, mille täitmine kulgeb sellele rollile pandud ootuste kohaselt.

Artiklis vaadeldakse identiteedi ja väärtuste olulisust koosvalitsemise tüüpi juhtimises. Eri riikidest ja piirkondadest kaasatud partnerid võivad lahkne da individualismi-kollektivismi skaalal ja tunnetada võimudistantsi isemoodi. Identiteediteooriate tundmine võimaldab kasutada koosvalitsemise põhimõtteid, sest aitab mõista toimijate erinevusi ja sarnasusi.

## **Identiteet ja väärtused**

Identiteediteooria on mikrosotsioloogiline teooria, mis seletab isiku rollidega seotud käitumist; sotsiaalse identiteedi teooria kuulub sotsiaalpsühholoogia valdkonda ning seletab grupi käitumist ja gruppidevahelisi suhteid. Inimesed on orgaaniliselt seotud oma grupiga sotsiaalse identiteedi (tööjaotuse ja vastastikuse sõltuvuse) ning grupi sees mehaaniliselt rolliidentiteedi (väliste piirangute) kaudu. Ühiskonna mõistmiseks tuleb grupi- ja rolliidentiteet ühendada (Stets, Burke 2000, 228).

Identiteediteooria selgitab sotsiaalset käitumist isiku ja ühiskonna vastastikuses suhtes. Inimesed suhtlevad gruppides, seetõttu võib isikul olla nii palju minapilte, kui palju on gruppe, mille arvamus on talle tähtis. Identiteediteooria kohaselt on minapilt mitmenäoline sotsiaalne konstruktsioon, mis ilmneb isiku ühiskondlikes rollides. Rolliidentiteet on oluline mitte ainult konkreetse spetsiifilise rolli tõttu, vaid eristab teda ka teistest rollidest. Näiteks emaroll omandab tähenduse

koosmõjus isarolliga, arstiroll koosmõjus õerolliga jne (Hogg, Terry, White 1995, 256).

Sotsiaalse identiteedi teooria on sotsiaalpsühholoogia teooria gruppidevahelistest suhetest, grupi protsessidest ja sotsiaalsest minapildist. Sotsiaalne kategooria (nt rahvus, poliitiline kuuluvus, spordivõistkond), kuhu isik kuulub või arvab end kuuluvat, loob teadmise, kes isik on (Hogg, Terry, White 1995, 259–260). Sotsiaalne identiteet on isiku teadmine, et ta kuulub teatud sotsiaalsesse kategooriasse või gruppi (Stets, Burke 2000, 225).

Identiteet on meil kõigil. Organisatsioonides ja võrgustikes on oluline, kuidas erinevad identiteedid suhestuvad.

Politsei kui organisatsioon (*police*) ja politseitegevus (*policing*) on omavahelises seoses, kuid organisatsiooni ja ühiskonna ootused politseinikule võivad olla erinevad (Manning 2010, 34). Näiteks tavainimene ootab argisituatsioonis narkopolitseinikult tavalist politseiteenust, kolleeg organisatsiooni teisest üksusest abi oma töös ning politsei kui organisatsioon narkokuritegude ärahoidmist ja avastamist. Kuna narkopolitseinikul on erinevaid identiteete (ühiskonnaliige, kolleeg, politseinik jms), siis need grupid avaldavad tema käitumisele erinevat survet ning mõjutavad tema tegevust. Sotsiaalne identiteet on kaitse ebakindluse vastu (Hogg, Terry 2000, 124).

Tänapäeval muudavad inimesed sageli elukohta ja kuuluvad eri gruppidesse, mille liikmesus ei ole piiratud riigi piiridega. Seetõttu ei saa inimest määratleda ühe identiteediga (Shearing, Wood 2003, 406). Identiteet ei ole staatiline, vaid dünaamiline (Fish, Priest 2011, 182–183).

Inimesed ja grupid erinevad identiteedilt, kuid neil on ka erinevad väärtused, millega tuleb arvestada (kas mõtleme ühtmoodi või mõistame teineteist). Kõiki sarnaselt koheldes võib kergesti konflikt tekkida.

Inimene võib lülituda piiramatusse hulka võrgustikesse. Mitme toimijaga seotud probleemide lahendamine võib olla keeruline, kui organisatsiooni piiravad ja suunavad raamid on nõrgad, teiste toimijatega moodustuv uus keskkond (nt võrgustik) aga mõjusam.

Erinevate väärtustega toimijate kaasamine probleemide lahendamisse selliselt, et formaalse või mitteformaalse organisatsiooni eesmärgid täidetud saaksid, on raske ülesanne. Siinjuures ei käsitleta ühte väärtust teisest paremana ega halvemana.

Koosvalitsemisele avaldavad selget mõju kaks väärtust: võimudistants, mis kajastab lubatavuse piire juhi-alluva suhetes (Lee, Pillutla, Law 2000, 686), ning individualism-kollektivism.

Võimudistants on oluline nii kollektivistlikule kui ka individualistlikule kultuurile. Kollektivistile tähistab võimudistants positsiooni või aukraadi oma grupis, individualistil seostub võimudistants rohkem konkurentsiga sotsiaalsel skaalal kõrgemale astmele liikumisel (Shulruf, Hattie, Dixon 2007, 386).

## Individualism ja kollektivism

Individualismi ja kollektivismi on käsitletud identiteedi sisuna. Üldiselt arvatakse, et individualism on industriaalse, jõuka urbaniseerunud ühiskonna tunnus ning traditsioonilised, vaesemad põllumajanduslikud ühiskonnad on rohkem kollektivistlikud (Realo, Allik, Greenfield 2008, 448).

Individualistid on iseseisvad, seavad endale ise eesmärgid ning eelistavad vastutada oma tegude eest. Nad hoiavad end lahus kollektiivist ja tegevusest, mida peavad individuaalseks ponnistuseks. Individualiste võib motiveerida konkurents, individuaalsed autasud ja tunnustus. Kollektivistide enesemääratlus on seotud grupikuuluvusega, nad näevad tegevust kui kollektiivse pingutuse tulemust (Gundlach, Zivnuska, Stoner 2006, 1609). Individualistid peavad ennast teistega võrreldes unikaalseks ning väikestesse gruppidesse kuuludes (neil on mingi ühishuvi ja nad on grupis sõbralikud, kuid teisi enda juurde ei soovi) eralduvad kollektiivist, pooldavad suurema tõenäosusega personaalset kommunikatsiooni otsesuhtlemisena, kasutavad rohkem *mina* kui *meie*. Kollektivistide iseloomustab kohusetunne grupi suhtes, teistega seotus, püüdlemine „teiste” soovitude ja harmoonia poole. Nad identifitseerivad ennast grupi liikmega ning annavad grupi väärtustele ja huvidele suurema kaalu kui isiklikele. Suhtlemisel kasutavad kollektivistid kaudset kõnet, on emotsionaalselt piiratud ja püüavad grupiga mitte konflikti minna (Shulruf, Hattie, Dixon 2007, 385–386). Individualistide puhul märgitakse positiivsena, et iseseisvad inimesed arenevad hästi ning konkurentsil põhinev enesega rahulolu soov loob positiivseid tulemusi kõigile. Selline on positiivne liberaalne vaade. Negatiivsena tuuakse individualistide puhul välja, et individualism surub peale konkurentsi, kus vahendeid ei valita. See viib ühiskonnast ja lõpuks ka endast võõrandumiseni. Selline on konservatiivne vaade, mille kohaselt inimene ei saa üksi hakkama (Veenhoven 1999, 158).

## Võimudistants

Individuaalsed väärtused raamistavad ning mõjutavad töötajate käitumist ja suhtumist mitte ainult rahvuse- ja kultuuriülel, vaid ka konkreetsetes riigis või rahvusgrupis (Cohen, Keren 2008, 446).

Geert Hofstede määratleb võimudistantsi kui ebavõrdsuse määra, mida peetakse inimeste vahel normaalseks (Hofstede, Pedersen, Hofstede 2004, 65). Shalom H. Schwartz eraldab võimuga seoses kaht dimensiooni – hierarhiat ja egalitaarsust. Ta arvab, et hierarhia on seotud väärtustega rollide võimust ja legitiimsusest ning ressursside paigutamisest, egalitaarsus aga võrdsusega, sotsiaalse õiglusega ja murega teiste inimeste heaolu pärast (Spencer-Oatey 1997, 284).

Kultuurierinevus võimudistantsi, hierarhia või egalitarismina võib toimijatevahelisi suhteid mõjutada mitmeti. Näiteks mõistetakse erinevalt staatust. Suure võimudistantsiga kultuurides pooldatakse kindlaksmääratud näitajaid nagu staaž, iga ja sugu. Egalitaarsetes, vähese võimudistantsiga kultuurides on au sees töö ja haridustase. Sümbolite või staatuse poole püüdlevad hierarhilise kultuuri esindajad rohkem kui egalitaarse kultuuri kandjad (Matsumoto 2007, 414).

Organisatsiooni kontekstis sobituvad struktureeritud võimusuhetesse suure võimudistantsiga liikmed suurema tõenäosusega kui vähese võimudistantsiga liikmed (Schermerhorn, Bond 1997, 188). Suurem võimudistants eraldab juhid ja alluvad ning põhjustab nende vahel suhtlusprobleeme. Puudulik kommunikatsioon ja vähene informatsioon võivad avaldada negatiivset mõju organisatsiooni eesmärkide saavutamisele. Vähese võimudistantsiga töötajad loovad hea atmosfääri ning vabamaid, egalitaarsusel põhinevaid sidemeid grupis ja organisatsiooni liikmete vahel (Cohen, Keren 2008, 431–432). Karismaatilised liidrid on edukamad vähese võimudistantsiga kultuurides (Leong, Fischer 2011, 164).

Hierarhilises organisatsioonis inimesed aktsepteerivad võimu ja ressursside ebavõrdset paiknemist, egalitaarses hoolitsevad teiste eest ning tunnevad kohustust seista kaaslase heaolu eest. Suure võimudistantsiga kultuuris käituvad inimesed teiste huvides, sest nad on omandanud hierarhiliselt kindlaksmääratud kohustused ja rollid, egalitaarses kultuuris käituvad inimesed teiste huvides omal soovil (Leong, Fischer 2011, 165).

### **Senised juhtimisviisid ammenduvad**

Koosvalitsemisel organisatsiooni tasandil on maailma majanduse ja riikideüleste survete suurenemise tõttu peale üleilmastumise ka lokaalsemaid mõjutajaid.

Kui riigi tasandil oli valitsemise põhimõtete muutumise aluseid heaoluriigi langus, sest järjest suurenevad nõudmised olid vastuolus võimalustega (Bevir 2011, 7), siis organisatsiooni tasandil on suurenenud elanike nõudmised avalikele organisatsioonidele.

Traditsiooniline hierarhiline valitsemine ei võimalda endise eduga tulemusi saavutada, senised juhtimisviisid on hakanud ammenduma ning traditsiooniline kontrollil ja regulatsioonil põhinev valitsemisviis enam ei toimi (Peters, Pierre 1998, 224).

Avalikus sektoris sai koosvalitsemise põhimõtte tõuke kahest lainest. Esiteks oli avalikkus rahulolematu bürokraatiaga. Neoliberalism ja ratsionaalse valiku teooria andsid rahulolematusele kaalu juurde. Neoliberaaliid võrdlesid hierarhilisi ülevalt alla organisatsioonivorme detsentraliseeritud konkureerivate turustruktuuridega. Ratsionaalse valiku teoreetikute arvates peaksid avaliku sektori juhid töötama kodanike heaks nii nagu erafirmas töötavad juhid aktsionäride heaks. Teiseks arvasid uusinstituionalistid, et tänapäeva probleemide lahendamiseks ei piisa divisjonstruktuurist ja spetsialiseerumisest; vaja on võrgustikke. Selliste probleemidena mõistsid nad nähtusi, mida on keeruline defineerida, millele on mitmeid seletusi ning mille lahendused ei ole õiged või valed, vaid pigem paremad või halvemad (Bevir 2011, 8–10).

Keeruliste probleemide lahendamisel tuleb organisatsioonidel maksimaalselt kasutada kõikide, nii gruppide kui ka üksikisikute teadmisi.

Koosvalitsemine on seotud suure hulga inimeste koostööga, seetõttu muutuvad oluliseks indiviidi omadused: milline on inimese identiteet ja milline on talle tähtis identiteet. Peale identiteedi on olulised inimese väärtused. Kas koostööpartner on suure võimudistantsiga individualist või väikese võimudistantsiga kollektivist? Need on vajalikud teadmised väärtustest, mis aitavad kasutada koosvalitsemise eeliseid.

Kokkuvõttes võib öelda, et koosvalitsemise tekkimisel on kaks olulist tegurit:

- 1) individuaalse võimekuse ja seega motiveeritud tegevuse rolli suurenemine (mitte üksnes töötajate, vaid ka väliste toimijate mõjul);
- 2) organisatsioonikeskkonna keerustumine ja organisatsiooni piiride hägustumine, organisatsiooni positsioneerumise (keskkonnas) ning kiirete, planeerimata otsuste hulga suurenemine.

### **Võimustamine ehk hierarhilise võimuloogika ületamine**

Formaalne organisatsioon määrab kindlaks reeglite, normide ja väärtustega keskkonna, mis peab tagama organisatsiooni eesmärkide täitmise. Võrgustiku tüüpi mitteformaalsetel kooslustel, kus toimijad on omavahel nõrgalt seotud, selliseid normatiivseid võimalusi nagu formaalsel organisatsioonil ei ole. Ometi on koosvalitsemise põhimõttel probleemide lahendamine sageli edukam. Milles asi? Miks on ühed ja samad toimijad eri keskkondades erineva edukusega?

Eri keskkonnad võimustavad oma toimijaid erinevalt. Hierarhilised süsteemid võimustavad oma toimijaid ühtmoodi, horisontaalsetes võrgustiku tüüpi süsteemides aga samasugune võimustamine ei toimi.

Klientide rahuloluks tuleb eesliini töötajatele anda võimalus ise otsustada (*on-the-spot*) ning probleemid lahenevad kiiremini. Iga organisatsiooni liige peab iga päev mõtlema, mida ta saab teha, et kliendil oleks parem (Denning 2011, 17). Analoogetselt tuleb käituda gruppidega nii organisatsioonis kui ka probleemi lahendamiseks kokku tulnud võrgustikus.

### **Võrdsetel alustel põhinev koosvalitsemine väärtustab partnerid**

Politsei ees seisvate narkoprobleemide lahendamine on väga keeruline, see vajab eri tausta ja kultuuriga inimeste koostööd. Traditsiooniline politseis valitsenud hierarhiline käsul põhinev juhtimine ei sobi avaliku ja erasektori, sise- ja välisriigi ning erinevate kultuuride ja väärtustega töötajate juhtimiseks. Vaja on märksa keerukamat ning teistel alustel, usaldusel, partnerlusel ja läbirääkimistel põhinevat lähenemist.

Koosvalitsemise teooriast lähtuv juhtimine kaasab erinevaid toimijaid. Selle juhtimismeetodi edukaks kasutamiseks on vaja mõista osalejate identiteeti ja väärtusi. Kui käsuorganisatsioonis ei ole väärtustel ja identiteedil suurt tähtsust, sest ülesandeid lahendatakse korralduse järgi ning ei soosita loomingulisust, siis



võrdsetel alustel põhinev koosvalitsemine nõuab partnerite austamist ja võimustab toimijad.

Hierarhia ja impersonaalne bürokraatlik struktuur muudab inimesed loiuks ja võimetuks vastama tänapäeva ühiskonna vajadustele. Seevastu horisontaalne ja orgaaniline struktuur toetab inimeste loovust ning võimekust kiiresti probleemidele reageerida (Maravelias 2003, 549).

Koosvalitsemise edu tagab teadmine, et kindel sotsiaalne identiteet tähendab kuulumist mingisse kindlasse gruppi, grupiliikmed on võrdväärsed ning asju nähakse grupi perspektiivis. Sellele vastupidi tähendab rolliidentiteet käitumist konkreetse rolli ootuste kohaselt (Stets, Burke 2000, 226).

Toimijate võimustamiseks formaalses või mitteformaalses demokraatlikus organisatsioonis tuleb neile tagada maksimaalne sõltumatus ning adekvaatne info otsustusprotsessist. Toimija muutumisel organisatsiooni osaks saab ta osa selle organisatsiooni identiteedist.

Gruppide moodustamisel ja tööshoidmisel ei piisa edu saavutamiseks suvaliste tegutsejate kaasamisest. Inimesed tunnevad ennast õnnelikuna ja motiveerituna, rahulolevana ja pühendununa, kui nende väärtused sobivad organisatsiooni väärtustega. Indiviidi tasandi väärtuste mõistmine võimaldab alluvaid paremini juhtida (Cohen, Keren 2008, 426).

Iga poliitika rakendamise edukuseks on tarvis seatud eesmärkide ja veendumuste sünergiat (Brunetto, Farr-Wharton 2005, 236), nii on see ka koosvalitsemise puhul. Seda mõtteviisi saab rakendada ainult siis, kui oleme veendunud, et meid ümbritsevas keskkonnas on võimalik sellise mõtteviisiga edu saavutada.

## **Kasutatud kirjandus**

**Bevir, M. (2011).** Democratic Governance: A Genealogy. – Local Government Studies, no 37, pp 3–17.

**Bevir, M., Rhodes, R. A. W. (2003).** Searching for Civil Society: Changing Patterns of Governance in Britain. – Public Administration, pp 41–62.

**Brunetto, Y., Farr-Wharton, R. (2005).** The Role of Management Post-NPM in the Implementation of New Policies Affecting Police Officers' Practices. – Policing: An International Journal of Police Strategies and Management, vol 28, issue 2, pp 221–241.

**Cohen, A., Keren, D. (2008).** Individual Values and Social Exchange Variables: Examining Their Relationship to and Mutual Effect on In-Role Performance and Organizational Citizenship Behavior. – Group Organization Management, vol 33, no 4, pp 425–452.

**Denning, S. (2011).** Reinventing Management: the Practices That Enable Continuous Innovation. – Strategy and Leadership, vol 39, issue 3, pp 16–24.

**Fish, J. N., Priest, J. B. (2011).** Identity Structures: Holons, Boundaries, Hierarchies, and the Formation of the Collaborative Identity. – *The Family Journal*, vol 19, no 2, pp 182–190.

**Gundlach, M., Zivnuska, S., Stoner, J. (2006).** Understanding the Relationship between Individualism-Collectivism and Team Performance through an Integration of Social Identity Theory and the Social Relations Model. – *Human Relations*, vol 59, no 12, pp 1603–1632.

**Hofstede, G. J., Pedersen, P. B., Hofstede, G. (2004).** *Kultuuri uurides*. Tartu: Väike Vanker.

**Hogg, M. A., Terry, D. J. (2000).** Social Identity and Self-Categorization Processes in Organizational Contexts. – *The Academy of Management Review*, vol 25, issue 1, pp 121–140.

**Hogg, M. A., Terry, D. J., White, K. M. (1995).** A Tale of Two Theories: A Critical Comparison of Identity Theory with Social Identity Theory. – *Social Psychology Quarterly*, vol 58, no 4, pp 255–269.

**Jørgensen, T. B. (1999).** The Public Sector in an In-between Time: Searching for New Public Values. – *Public Administration*, vol 77, no 3, pp 565–584.

**Jørgensen, T. B., Hansen, H. F., Antonsen, M., Melander, P. (1998).** Public Organizations, Multiple Constituencies, and Governance. – *Public Administration*, vol 76, no 3, pp 499–518.

**Kickert, W. (1997).** Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American „Managerialism”. – *Public Administration*, vol 75, no 4, pp 731–752.

**Kooiman, J. (1999).** Social-Political Governance. Overview, Reflections and Design. – *Public Management Review*, vol 1, no 1, pp 67–92.

**Lee, C., Pillutla, M., Law, K. S. (2000).** Power-Distance, Gender and Organizational Justice. – *Journal of Management*, vol 26, no 4, pp 685–704.

**Leong, L. Y., Fischer, R. (2011).** Is Transformational Leadership Universal? A Meta-Analytical Investigation of Multifactor Leadership Questionnaire Means Across Cultures. – *Journal of Leadership & Organizational Studies*, vol 18, no 2, pp 164–174.

**Manning, P. K. (2010).** *Democratic Policing in a Changing World*. London: Paradigm Publishers.

**Maravelias, C. (2003).** Post-Bureaucracy – Control through Professional Freedom. – *Journal of Organizational Change Management*, vol 16, no 5, pp 547–566.

**Matsumoto, D. (2007).** Individual and Cultural Differences on Status Differentiation. – Journal of Cross-Cultural Psychology, vol 38, no 4, pp 413–431.

**Peters, B. G., Pierre, J. (1998).** Governance without Government? Rethinking Public Administration. – Journal of Public Administration, Research and Theory, vol 8, no 2, pp 223–243.

**Realo, A., Allik, J., Greenfield, B. (2008).** Radius of Trust: Social Capital in Relation to Familism and Institutional Collectivism. – Journal of Cross-Cultural Psychology, vol 39, no 4, pp 447–462.

**Schermerhorn, J. R., Bond, M. H. (1997).** Cross-Cultural Leadership Dynamics in Collectivism and High Power Distance Settings. – Leadership & Organization Development Journal, vol 18, issue 4, pp 187–193.

**Shearing, C., Wood, J. (2003).** Nodal Governance, Democracy, and the New „Denizens“. – Journal of Law and Society, vol 30, no 3, pp 400–419.

**Shulruf, B., Hattie, J., Dixon, R. (2007).** Development of a New Measurement Tool for Individualism and Collectivism. – Journal of Psychoeducational Assessment, vol 25, no 4, pp 385–401.

**Spencer-Oatey, H. (1997).** Unequal Relationships in High and Low Power Distance Societies. A Comparative Study of Tutor-Student Role Relations in Britain and China. – Journal of Cross-Cultural Psychology, vol 28, no 3, pp 284–302.

**Stets, J. E., Burke, P. J. (2000).** Identity Theory and Social Identity Theory. – Social Psychology Quarterly, vol 63, no 3, pp 224–237.

United Nations: International Narcotics Control Board (2011). *Report 2010*. Vienna: United Nations Publication.

**Veenhoven, R. (1999).** Quality-of-Life in Individualistic Society: A Comparison of 43 Nations in the Early 1990's. – Social Indicators Research, vol 48, pp 157–186.

## **Kohalik poliitikatasand hoolduskoormusega naiste tööturukäitumise mõjutajana**

Avo Trumm, Tartu Ülikooli sotsioloogia lektor

Dagmar Kutsar, Tartu Ülikooli sotsiaalpoliitika dotsent

Häli Tarum, Tartu Ülikooli sotsiaaltöö ja sotsiaalpoliitika magistrant

Kairi Kasearu, Tartu Ülikooli sotsioloogia lektor

**Euroopa sotsiaalse mudeli jätkusuutlikkuse tagamiseks on oluline, et üha suurem osa tööealisest rahvastikust, eriti hoolduskoormusega naised osaleksid tööturul ning teeksid seda kauem kui varem.**

Vananev rahvastik seab ühiskonna ette uusi ülesandeid nii rahvusvahelisel, riigi kui ka kohalikul tasandil. Naiste ja meeste tööturukäitumist tuleb vaadelda lahus, sest tavapäraselt on just naised need, kes lapse või eaka lähedase hooldamise tõttu tööleasumist edasi lükkavad, töötamise katkestavad või tööturult lahkuvad. Seega peavad pakutavad sotsiaalteenused arvestama naiste tööturukäitumise iseärasustega ning naiste töötamist toetama. Naiste tööturule siirdumist ja seal püsimist toetab ka haridus ja täienduskoolitus, mis teadmispõhises majanduses on üha olulisem.

Euroopa Liidu arengud sotsiaalhoolekande ja sotsiaalteenuste valdkonnas on tihedalt seotud tööturu ja soolise võrdsuslikkuse poliitikatega. Lissaboni strateegiast tulenevalt pidi naiste (vanuses 15–64) tööhõive määr kõikides liikmesriikides jõudma 2010. aastaks vähemalt 60 protsendini. Ligikaudu pooltes liikmesriikides seda taset ei saavutatud ning naiste tööhõive edasine suurendamine seati ka Euroopa 2020 majanduskasvu strateegia eesmärgiks. Eesti naiste tööturukäitumine paistab Euroopa Liidu kontekstis pigem positiivses valguses: Eurostati andmeil oli Eesti 15–64-aastaste naiste tööhõive määr 2011. aasta seisuga 62,8 protsenti, Euroopa Liidu 27 keskmine oli 58,5 protsenti.

Naiste tööturul osalemist takistava hoolduskoormuse vähendamiseks ühendati Lissaboni strateegiaga nn Barcelona eesmärgid, mille tulemusena pidid riigid 2010. aastaks võimaldama lastehoiuteenust vähemalt 90 protsendile lastest vanuses kolmandast eluaastast kuni kohustusliku koolieani ning vähemalt 33 protsendile alla kolmeaastastest lastest. Enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides osutatakse naiste tööturul osalemist toetavaid sotsiaalteenuseid eelkõige kohaliku omavalitsuse tasandil. Kohalikud omavalitsused on poliitikate kujundamisel ja elluviimisel enamasti iseseisvad ning omavalitsuste erinevused sotsiaalteenuste osutamisel märkimisväärsed (European Commission 2005). Seega on oluline, kas ja kuidas arvestavad kohaliku tasandi poliitikad Euroopa Liidu ja riigi poliitilisi eesmäärke.

Selle küsimusega tegelemiseks on koostatud uurimisprojekt FLOWS (<http://www.flows-eu.eu/>), mille ülesanne on välja selgitada kohaliku tasandi poliitikate mõju naiste tööturukäitumisele ja sotsiaalsele sidususele, tundma õppida kohalike omavalitsuste praktikaid ja noppida välja head tavad, mida saab

kohaldada ka teiste riikide konteksti. Projekt rajab teed tõenduspõhiste kohaliku tasandi poliitikasoovitustele, et parandada kohaliku tasandi sotsiaalsüsteeme nii, et need toetaksid majanduskasvu, naiste tööturul osalemist ja sotsiaalset sidusust.

Artikkel käsitleb FLOWS-i andmete põhjal võrdlevalt kohaliku tasandi poliitikaprotsessi, sealhulgas analüüsib poliitikakujundajate tõlgendusi naiste tööturule sisenemise ja naasmise võimaluste kohta. Analüüsi keskmes on hoolduskoormusega tööturult eemalolevad naised, need, kes on lapsega kodus või hooldavad eakat pereliiget, kes ise endaga toime ei tule. Meid huvitab, kui võrd riigi ja kohaliku tasandi laste ja eakate hoolekannet ning elukestvat õpet puudutavad poliitilised meetmed toetavad naiste tööturule sisenemist või sellele naasmist.

### Mis on FLOWS?

FLOWS on Euroopa Liidu teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise seitsmenda raamprogrammi rahvusvaheline uurimisprojekt, mis viiakse läbi 2011.–2014. aastal 11 Euroopa Liidu linnas. Uuringus osalevad Bologna (Itaalia), Brno (Tšehhi), Dublin (Iirimaa), Hamburg (Saksamaa), Jyväskylä (Soome), Leeds (Suurbritannia), Nantes (Prantsusmaa), Szekesfehervar (Ungari), Tartu (Eesti), Terrassa (Hispaania) ja Aalborg (Taani). Seega on võrdluse all hulk erineva kultuuri- ja majandustaustaga kohalikke omavalitsusi. Silmas tuleb pidada, et saadud tulemusi ei tohi üldistada kogu riigile, kust uuritav linn pärit on, pigem on tegemist kohaliku olukorda kirjeldavate andmetega. Projekti kaks peamist sihti on selgitada, kuidas ja kui võrd toetavad kohaliku tasandi lastele ja eakatele suunatud hoolekandeteenused ning elukestva õppe süsteem naiste tööturul osalemist ning millises ulatuses ja mis tingimustel on naiste tööturule integreerimine aidanud tugevdada sotsiaalset sidusust. Analüüsile toetudes on võimalik hinnata, kui jätkusuutlikuks saab pidada Euroopa Liidu sotsiaalset mudelit.

Konkreetsete meetmete analüüsimise kõrval pööratakse projektis tähelepanu valdkondlike poliitikate omavahelisele seotusele (nt mil määral arvestatakse eakatele osutatavate teenuste planeerimisel ja rakendamisel hoolduskohustusega pereliikmete töötamist), uuritakse poliitika kujundamise ja rakendamise protsessi, osaliste rolle selles ning ametkondade horisontaalset ja vertikaalset koostööd.

Poliitikameetmete ja poliitikaprotsessi analüüsile lisaks hinnatakse, kas on võimalik seletada naiste käitumist tööturul riigi kultuuripoliitika abil. Kultuur võib mõjutada naiste tööturukäitumist kahel viisil.

Esiteks võib naiste tööturul osalemise soov tuleneda riigi kultuuritaustast ja valitsevatest väärtushinnangutest: kuidas nähakse ühiskonnas „head ema” ja „head tütar”? Kas väärtustatakse seda, et naine on lapsega kodus või kiirustab tööturule tagasi? Kas on ootuspärane, et eaka vanema hooldusvajaduse tekke korral saab hooldajaks töötamisest loobuma pidanud täiskasvanud laps, enamasti tütar? Millised on hoolduskoormuse kahanedes või lõppedes võimalused tööturule tagasi minna ja milline on siis ühiskonna tugi?

Teiseks võivad kohaliku tasandi poliitikakujundajate ja huvirühmade kultuurilised väärtused ja uskumused mõjutada plaanitavate poliitikate sisu. Oluline on jälgida, kas ja millisel määral peidavad poliitikakujundajate veendumused endas riigi ja Euroopa Liidu keskseid väärtusi. Projekt aitab mõista, kuidas võib kultuuritaust piirata heade praktikate ülekandmist ühelt riigilt teisele.

Artiklis on vaatluse all ainult üks projekti üheteistkümnest alateemast, mille eestvedajad ja koordineerijad olid Tartu Ülikooli analüütikud Dagmar Kutsar, Kairi Kasearu, Avo Trumm ja Häli Tarum. Selle alateema raames uuriti kohaliku tasandi poliitikate kujundamise protsessi, et teada saada, kui palju on kohaliku tasandi poliitikakujundajatel otsuste tegemisel autonoomsust ning kui kohaldatavad on kohalikes omavalitsustes riigi ja Euroopa Liidu tasandi suunised. Eesmärk oli hinnata erinevate poliitikavaldkondade vertikaalseid ja horisontaalseid suhteid ning uurida, kuidas mõjutavad otsustajate hoiakud poliitiliste meetmete väljatöötamist. Töötati välja tõenduspõhised poliitikasoovitused (*Impact of local welfare systems...* 2012), et aidata kaasa poliitiliste valdkondade paremale lõimumisele nii kohalikul kui ka riigi ja Euroopa Liidu tasandil. Analüüs põhineb kõigi linnade uurimismeeskondade koostatud ülevaadetel nende riikide poliitilisest raamistikust ning intervjuudel kohaliku tasandi poliitikakujundajate ja ekspertidega. Kokku tegid uurimisrühmad nimetatud 11 Euroopa Liidu linnas 112 intervjuud.

### **Erinev poliitikasüsteem – erinev poliitika kujundamise protsess**

Tuginedes uurimismeeskondade koostatud valdkondlikele poliitikaülevaadetele, jagati projektis osalevate riikide poliitikasüsteemid kohaliku tasandi autonoomsuse alusel kolme kategooriasse: tsentraliseeritud, mitmetasandilise ning detsentraliseeritud valitsemissüsteemiga riigid (Kuronen 2012). Kategooriad iseloomustavad vertikaalse valitsemise iseärasusi, kirjeldades Euroopa Liidu, riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandite suhteid. Eesti paigutus selles liigituses detsentraliseeritud riikide rühma koos Taani, Soome, Ungari ja Tšehhiga. Tuleb märkida, et poliitikavaldkondades võib tsentraliseerituse aste olla erinev. Seda ilmestab Eesti näide, kus laste ja eakate hoolekanne on paljuski kohaliku omavalitsuse korraldada, kuid elukestva õppe ja kutsehariduse arendamise eest vastutab riik. Niisugused tulemused olid ka võrreldavates riikides (Kutsar, Trumm, Kasearu 2012). Nimelt oli kohalikel omavalitsustel kõigis uuringus osalenud riikides lastehoiu ja eakate hoolekande teenuste tagamisel suurem roll kui elukestva õppe arendamises. Täiskasvanutele suunatud haridusvõimaluste väljatöötamises oli kohalikel omavalitsustel kui munitsipaalüksustel suhteliselt väike või puudulik roll. Võrreldavates riikides, sealhulgas Eestis, kuulus elukestev õpe pigem eri tasandite poliitikakujundajate vastutusalasse ning seda juhiti paljuski Euroopa Sotsiaalfondi programmide kaudu. Valdkondlike poliitikate erinev tsentraliseerituse aste raskendab valdkondadevahelist horisontaalset koostööd.

Riikide poliitikasüsteemide analüüsist selgus, et võrreldavates riikides ei peeta naiste tööturul osalemist ja seda toetavaid poliitilisi meetmeid prioriteediks ei riigi ega kohalikul tasandil (Kuronen 2012). See tähendab, et nii õigusaktides kui ka valdkondlikes ja linna arengukavades, koalitsioonilepetes ning riiklikes

inimkapitali arendamise rakenduskavades ei nähta naisi sihtrühmana, kelle tööturul osalemist peaks poliitiliste meetmetega toetama. Samal ajal on Euroopa Liidu sotsiaalhoolekande ja elukestva õppe poliitilised suunad tugevalt seotud tööturul osalemise soodustamise ning soolise võrdõiguslikkusega. Analüüsi andmeil peetakse võrreldavates riikides naiste tööturul osalemist täiesti eraldiseisvaks valdkonnaks, mis ei ole ühendatud sotsiaalhoolekande teenuste arendamise ega elukestva õppe tagamisega. Kui lastehoiuteenuste arendamist põhjendatakse poliitilises diskursuses veel mingil moel sellega, et toetada naiste tööturu võimalusi, siis eakate hoolekande ning elukestva õppe poliitikate arendamisel ei arvestata naiste tööturul osalemise soodustamisega.

### **Kohalike omavalitsuste roll poliitiliste meetmete kujundamisel**

Selleks et paremini mõista naiste tööturukäitumist mõjutavate poliitikate kujundamise protsesside tagamaid, intervjuueriti kohaliku tasandi lastehoiu, eakate hoolekande, elukestva õppe ja kutsehariduse poliitikakujundajaid ning eksperte. Kvalitatiivsete intervjuude eesmärk oli mõista üldisi väärtusi ja hoiakuid, mis valitsevad uuritavates kohalikes omavalitsustes. Poolstruktureeritud kvalitatiivsetele intervjuudele tuginedes oli võimalik hinnata kohaliku tasandi poliitikate kujundamise protsesse. Avaliku poliitika kujundajad võivad olla erinevad huvirühmad (nii valitsusevälised kui ka -sisesed), valitsusasutused, poliitika nõustajad ning mõttekojad (Young, Quinn 2002, 6–7). Intervjuudele toetudes saame analüüsida, kui suur roll on kohalikel omavalitsustel poliitiliste meetmete kujundamisel ja kui institutsionaliseeritud on dialoog poliitikakujundajate vahel. Poliitikate kujundamise protsessis eristatakse käesoleval juhul kolme faasi: teema või probleemi päevakorda tõstmine, poliitika kujundamine ja poliitilise meetme rakendamine.

Alustada tuleks probleemi päevakorda tõstmisest ehk analüüsist, kas probleemi on tõstatanud kohalik või riigi tasand või on sellele tähelepanu juhtinud hoopis teenuse osutajad ja huvirühmad. Tartus tehtud intervjuude (Kutsar jt 2011) põhjal selgus, et kohalik tasand kaasab kodanikke ja huvirühmi avalike linna arengukavade arutelude kaudu, kus kõigil huvilistel on võimalik oma sõna sekka öelda. See tähendab, et kohalik tasand on päevakorralised probleemid ise tõstatanud ja huvilistel on võimalik otsuseid kommenteerida. Samasugused linna arengukavade avalikud arutelud toimuvad ka Jyväskylä, Aalborgis, Szekesfehervaris ja Brnos. Kõik Tartu intervjuueritud mittetulundusühenduste ja huvirühmade esindajad olid Tartu linnavalitsuse tegevusega rahul ning väitsid, et neid kaasatakse uute meetmete väljatöötamisse piisavalt, kutsutakse tihti päevakorralistesse ümarlaudadesse ning nende organisatsiooni seisukohti võetakse arvesse. Samasugust suhtumist näitasid ka Tartu linnavalitsuse töötajad, kes väitsid, et huvirühmade kujutlused poliitikatest on alati teretulnud ning valdkondlike meetmete planeerimisel küsitakse nõu ka teenuse pakkujatel ning huvirühmadelt. Sääraseid kaasamispraktikaid kirjeldati ka Jyväskylä, Leedsis, Szekesfehervaris ja Brnos.

Küll aga ei olnud kaasamisprotsessid kohalikes omavalitsustes alati ühetaolised: mõnes linnas olid välja töötatud tavad ja reeglid, kuidas erinevad mõjugrupid poliitikate kujundamisel saavad kaasa lüüa, mõnes mitte. Kohaliku tasandi

ametnike ja huvirühmade vaheline dialoog ei ole institutsionaliseeritud Tartus, Jyväskylä ega Szekesfehervaris (Kutsar, Trumm ja Kasearu 2012), s.t kohaliku tasandi väliste poliitikakujundajate kaasamiseks pole loodud ühtset reeglistikku. Hea praktikana võib esitleda Aalborgi linna näidet, kus on moodustatud spetsiaalsed nõukogud eri huvirühmadest, nagu „eakad linnakodanikud”, „kohalikud ettevõtjad” jt. Nõukogudesse kuuluvad eri huvirühmade esindajad, kes ei tohi olla poliitiliselt seotud kohaliku võimuga. Seega on loodud otsene kanal, mille kaudu linnakodanikud saavad poliitika kujundamisest osa võtta. Kokkuvõtlikult võib öelda, et Hamburgis, Bolognas ja Terrassas on huvipoolte dialoog reguleeritud õigusaktidega, Szekesfehervaris, Jyväskyläs ja Tartus on kaasamise kujundamine linna enda otsustada. Välja saab tuua ka seda, et hoolekandeleaste poliitiliste meetmete planeerimisel on poliitikakujundajad kõigis linnades keskendunud pigem kohaliku tasandi vajadustele ja olemasolevatele ressurssidele ning vähem mõjutatud isikliku ja parteilise ideoloogia poolt. Elukestva õppe prioriteedid tulevad kõrgematelt tasanditelt ning kohaliku tasandi poliitikakujundajad on pigem meetmete rakendajate kui algatajate rollis.

### **Naiste tööturu võimalusi näevad poliitikakujundajad erinevalt**

Järgnevalt analüüsitakse, kuidas võivad poliitikakujundajate hoiakud mõjutada plaanitavate poliitiliste meetmete sisu, missugune on kohaliku tasandi poliitikakujundajate ning ekspertide arvates seos naiste tööturukäitumise ja hoolekandesüsteemide ning elukestva õppe võimaluste vahel.

Intervjuude analüüsist selgus, et naiste tööturul osalemist, laste ja eakate hoolduskohustust ja elukestva õppe võimalusi nähakse kohalikes omavalitsustes erinevalt (Kutsar, Trumm, Kasearu 2012). Linnades, kus naiste tööturunäitajad on kõrged (Aalborg, Jyväskylä ja Tartu), ei nähta naiste tööturul osalemist eraldiseisvana meeste osalemisest, vaid seda peetakse pigem tavapäraseks olukorraks, s.t ühiskondlikult aktsepteeritud peremudel on kahe leivateenija mudel. Seda ilmestab Tartust pärit intervjuueeritava seisukoht, mille kohaselt: „... linnavalitsuse tasandil ei nähta naiste töötamist eraldiseisvana meeste töötamisest – ühte sugu ei eelistata teisele.” Kui pidada silmas enamasti naistel lasuvat kohustust kanda hoolt laste ja eakate eest, siis tasuks nende tööturul osalemist näha just eraldi meeste tööturukäitumisest. Seetõttu tulebki analüüsida, kas ja kui palju kohaliku tasandi poliitikakujundajad sotsiaalteenuste arendamisel üldse naistel lasuva hoolduskoormusega arvestavad. Tartu linna tasandil nähakse seost lasteaiakohtade tagamise ning naiste tööturukäitumise vahel. Seega poliitikakujundajad mõistavad, et perele lastehoiuteenuse võimaldamine aitab naisi tööturule siseneda.

### **Erinev arusaam „heast emast”**

Oluline on siinjuures tähele panna, kuidas mõistsid intervjuueeritavad „hea ema” olemust ehk milline on arusaam lapsele parimast hooldusest. Taani linna Aalborgi näitel näeme, kuidas poliitiline meede võib mõjutada naiste hoolduskoormust ja lastehoiu tähendust (Kutsar, Trumm, Kasearu 2012). Nimelt on Taanis lastehoiuteenuste seaduse (*Day Care Facilities Act 2007*) kohaselt kohalikel



omavalitsustel kohustus tagada lasteaiakoht kõigile vähemalt 26 nädala vanustele lastele. Seega valitseb Taani ühiskonnas arusaam, et institutsionaliseeritud laste hooldamine mõjutab tänu professionaalsetele lasteaiakasvatajatele ja laste omavahelisele sotsialiseerumisele laste arengut positiivselt. Seetõttu ei peeta naist, kes näiteks kuue ja poole kuuse lapse kõrvalt tööle naaseb, ühiskonna silmis „halvaks emaks”. Eesti kontekstist lähtudes me selles nii veendunud olla ei saa. Eestis loob poolteiseaastane ja küllalt heldelt kompenseeritud vanemahüvitise maksmise aeg normi perioodile, kui „hea ema” peaks lapse eest hoolt kandma. Kuigi pooleteise aasta möödudes peaks iga lapsevanem kohaliku omavalitsuse poole pöördudes olema kindlustatud lasteaiakohaga, siis tegelikult see nii ei ole. Seetõttu tekib olukord, kus „hea ema” on tihti majanduslikel kaalutlustel sunnitud lapse hooldamise tõttu veel pikemaks ajaks koju jääma. Arusaam lapsele sobilikust hooldusest kõlas läbi ka Tartu intervjuueeritavate hinnangutest, kus mitme intervjuueeritava arusaama kohaselt: „... ei peaks naised nii kiiresti pärast vanemahüvitise perioodi tööturule tagasi ruttama.” Hamburgi uurimisrühm tõi säärase levinud mentaliteedi välja Saksa ühiskonnas, kus lapse parima hooldajana nähakse siiski lapse vanemaid. Seega võime järeldada, et kultuuriarusaamad „heast emast” võivad tuntavalt suunata planeeritavate poliitikate sisu ning mõjutada selle kaudu naiste hoolduskoormuse suurust ja tööturukäitumist.

### **Eestis hooldavad eakaid enamasti pereliikmed**

Eakate hoolduse teemale edasi minnes võime öelda, et nii Tartus kui ka Aalborgis nähakse laste hoolekandekohustust naiste jaoks palju suurema probleemina kui eakate eest hoolitsemist. Aalborgis on see põhjendatud kultuurilise hoiakuga, mille kohaselt peaksid eakate kodanike eest hoolitsema riik ja avalikud teenused. Tartus nii veendunud ei olda, et eakate sugulaste eest hoolitsemine on naiste spetsiifiline probleem, mis võib takistada nende töölkäimist. Eesti perekonnaseaduse (RT I 2009, 60, 395) paragrahvi 96 kohaselt on eakal inimesel õigus perekonna abile ning tema alanevad ja ülenevad sugulased on kohustatud teda aitama, kui ta ise ei ole suuteline toime tulema. Seega järgib Eesti eakate suunaline poliitika küllaltki perekesket mudelit. Praktikas tähendab see seda, et suure osa eakate hooldusest teevad ära nende pereliikmed. Sõmer-Kull (2011, 3) on välja toonud, et hinnanguliselt 70 protsenti eakatele suunatud hooldusest teevad nende pereliikmed. Iseäralik on veel see, et hooldaja keskmine vanus jääb 50–75 aasta vahele, s.t hooldajad on tihti eakamad inimesed. Rahvastiku arengujooni silmas pidades on aga Euroopa sotsiaalse mudeli jätkusuutlikkuse tagamiseks oluline, et tööturul oleksid hõivatud ka vanemad inimesed.

### **Elukestev õpe aitab tööturule naasta**

Elukestva õppe olukorrast ja seda mõjutavatest hoiakutest Tartu linnas rääkides rõhutas enamik intervjuueeritavaid, et Tartu on Eestis tuntud heade haridusvõimaluste poolest. Koolitustel osalemist peeti parimaks võimaluseks, mis võib töötud taas tööturule aidata. Intervjuueeritavad ei osanud aga välja tuua ühtegi ainult emadele suunatud programmi. Kuna hoolduskoormusega naised ei ole riikliku ega kohaliku poliitika prioriteet, on neile sobivaid programme võimalik välja töötada vaid erainitsiatiivi tulemusel ja Euroopa Sotsiaalfondi toetusel (Kutsar jt 2011).

Projekti raames püüti selgitada, kuidas arvestatakse elukestva õppe programmide loomisel naistel lasuva hoolduskoormusega. Analüüsi tulemusel eristus linnade lõikes kolm elukestva õppe laiendamise ja naiste tööhõive suurendamise eesmärkide ühendamise viisi. Esimese kohaselt on elukestva õppe võimalused ühendatud tööturule naasmise soodustamisega, seejuures ei pöörata tähelepanu eraldi naiste sihtrühmale. Teise variandina võivad elukestva õppe võimalused olla ühendatud tööle naasmise toetamisega, seejuures pööratakse tähelepanu küll prioriteetsetele gruppidele, kuid samuti mitte naistele eraldi. Kolmas lahendus seob elukestva õppe võimalused naiste tööturule toomisega ja pakub programme, mis on spetsiaalselt naistele suunatud. Heade praktikatena kolmanda lahenduse näitlikustamiseks sobib Aalborgis tegutsev isemajandav naistele suunatud haridusprogramm *Kvindedaghojskolen*, mis toetab naiste isiklikku arengut ja soodustab sotsiaalse võrgustiku tekkimist, suurendades sellega tööturule naasmise võimalusi. Tartus eraldi naistele suunatud elukestva õppe programme ei ole; samas vihjati (nii Tartus kui ka Brnos) naiste spetsiifilistele vajadustele elukestva õppe programmides osalemisega seoses. Nimelt on hoolduskoormusega naistele oluline, et sel ajal, kui nad osalevad elukestva õppe programmides, võimaldataks nende hooldatavatele ajutist hooldust. See tähendab koolitus- ja õppekeskuste kõrvale spetsiaalsete lastehoiuteenuste loomist, täiendavat toetust hoiuteenuse eest tasumiseks ja eakatele suunatud asendushoolduse loomist (Kutsar, Trumm, Kasearu 2012).

### **Laps ja töö – kas naisel on üldse võimalus neid ühitada?**

Järgnevalt hindame töö- ja pereelu ühitamise vaatenurgast riigi ja kohaliku tasandi poliitilisi meetmeid, mis puudutavad lastele suunatud hoolekannet, ning analüüsime, kas need meetmed soodustavad naiste tööturul olemist või mitte. Toome võrreldavatele kohalike omavalitsuste praktikatele tuginedes välja head tavad ning pakume ideid ja inspiratsiooni uute poliitikate planeerimiseks.

FLOWS-projekti raames tehtud intervjuude analüüsist selgus, et riikides, kus naiste tööturul osalemine on kõrge (Taani, Eesti ja Soome), reguleerivad riigi tasandi poliitikad eelkõige tööhõivet ega keskendu nii palju töö- ja pereelu ühitamise temaatikale (Kutsar, Trumm, Kasearu 2012). See tähendab, et kõrgete tööhõive näitajate saavutamine on prioriteetsem kui hoolduskoormusega inimestele töö- ja pereelu ühitamise võimaldamine.

Jyväskylä intervjuueeritud väljendasid muret, et tööandjad on kohustatud töö ja pereelu ühitamiseks andma lapsevanematele vanemapuhkust, kuid see on ka ainuke kohustus, mis neile on seadusega pandud. Jyväskylä uurimisrühma seisukoha järgi oleks olukord parem, kui tööandjatele oleks seadusega pandud rohkem kohustusi, mis võimaldaksid peredel hoolduskoormusega ja töölkäimisega hakkama saada. Hea näide on Inglismaal praktiseeritav kord, mille kohaselt peavad kõik tööandjad seaduse järgi võimaldama alla 6-aastase lapse vanematele või alla 18-aastase puudega lapse vanematele nende palve kohast paindlikku tööaega. Töötajal on õigus paluda mõnel päeval kodustöötamist, paindlikke tööaegu, osaajaga tööle üleviimist jms. Kuigi kõik tööandjad on kohustatud alla 6-aastase lapse vanematele niisuguseid paindlikke töövorme seaduse kohaselt võimaldama, sõlmivad vastavad kokkulepped töövõtja ja tööandja omavahel. Küll

aga kannab selline seadusloome konkreetset sõnumit, et lapsevanemate paindlikud töövormid on seadusega tunnustatud ning riik on loonud tingimused töö- ja pereelu ühitamiseks.

Eesti poliitilises diskursuses võib täheldada võistlevaid poliitilisi ideid, mis paljus on üksteisega vastuolus (Kutsar jt 2012). Ühelt poolt on vananeva, madala iibega ühiskonna perepoliitika põhiküsimus ühiskonna füüsiline taastootmine, teiselt poolt tuleb säilitada kõrge tööhõive. See loob Jyväskyläga sarnase olukorra, kus ettevõtjad ja tööandjad on kohustatud võimaldama töö- ja pereelu ühitamist vaid nii palju, kui neile on seadusega kohustuseks pandud. Eesti kontekstis tähendab see töötaja vanemapuhkusele lubamist, kuid kuna regulatsioonid paindlike töövormide kohta puuduvad, ei ole tööandjad kohustatud neid ka võimaldama. Tartus intervjueeritud eksperdid tõidki välja, et töö- ja pereelu ühitamise soodustamiseks on võimalused eelkõige riigi tasandil ning kohalikud omavalitsused saavad selle toetamiseks pakkuda ainult kõigile kättesaadavat lastehoiuteenust (Kutsar, Trumm, Kasearu 2012).

Analüüsist selgus, et lastele piisava hulga lastehoiukohtade tagamiseks on linnad rakendanud eri meetmeid ning võimaldanud teenusepakkujate kirjusust. Hoolimata 2007. aasta sotsiaaltoetuste seaduse muudatusest, mille järgi on kohalikel omavalitsustel võimalus, kuid mitte kohustus toetada lastehoiu teenuse pakkumist, on ka Tartu linn asunud toetama eralasteaedade ja lastehoiu tegevust, et Tartus oleks piisavalt lastehoiukohti ning teenuse hind teenuse tarbijale võimalikult taskupärane (Kutsar jt 2011). Kuigi lastehoiud ja eralasteaiad on lapsevanemale kallimad kui munitsipaalasteaiad, mõistis Tartu linn, et era- ja kolmas sektor suudavad lasteaiakohti kiiremini ja operatiivsemalt juurde luua kui kohalik omavalitsus. Näiteks on mitmed uued eralasteaiad Tartus sõlminud linnaga investeerimislepingu: Tartu linn toetab lasteaeade sisseseadmist (nt maksab tavapärasele tegevuskulude toetamisele lisaks investeerimiskomponendi) tingimusel, et asutus on avatud järgmised kümme aastat ning lasteaiad ei kehtesta suuremat lasteaiakohta, kui seda sätestab koolieelse lasteasutuse seadus.

## **Eakate hooldusvõimalused Tartu linnas**

Järgnevalt keskendume eakate hoolekandevõimalustele ning analüüsime, kuidas eakate hoolekanne mõjutab naiste tööturul osalemist. Võrreldavates linnades peetakse laste hoolekandekoormust naiste jaoks suuremaks takistuseks tööturult eemale jäämisel kui eakate hooldust. Kohalike omavalitsuste praktikad on erinevad ja tulenevad paljuski riigi õigusaktidest ehk sellest, kas eaka hoolekande eest on vastutav riigi või kohalik tasand või täisvastutus on jäetud perekonnale. Keskendume parema ülevaate saamiseks ainult Eestile ja Tartu linna praktikale (Kutsar jt 2011).

Eakate hoolekandesüsteemi Eestis võib pidada üsna perekeskseks mudeliks, paljusid eakaid hooldavad nende perekonnaliikmed. Kui perekond ei saa oma eakat sugulast hooldada, on võimalik pöörduda kohaliku omavalitsuse poole. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (RT I 1993, 37, 558) paragrahvi 6 lõige 1 sätestab, et omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas vanurite hoolekannet. Seega on kogu eakate hoolekannet puudutav valdkond suunatud

kohalikule tasandile, kellele riik on pannud kohustuse eakate heaolu tagada. See tähendab, et paljud inimese vananemisega kaasnevad probleemid lahendatakse kohaliku omavalitsuse ja perekonna koostöös ehk mõlemad võtavad vastutuse eaka väärika vananemise eest.

2004. aastal tehtud sotsiaalhoolekande seaduse parandus võimaldab määrata täisealisele hooldust vajavale isikule hooldaja, määramise korra sätestab kohalik omavalitsus. Nn omastehooldajad on sageli hooldust vajava eaka perekonnaliikmed. Omastehooldus võib olla nii formaalne kui ka mitteformaalne. Mitteformaalne hooldaja on see, kes pole kohaliku omavalitsusega sõlminud hooldaja määramise lepingut, s.t hooldab oma vabast tahtest ega saa selle eest tasu. Formaalne omastehooldaja on kohaliku omavalitsuse poolt hooldaja avalduse alusel hooldajaks määratud isik, kes saab kehtiva kohaliku omavalitsuse korra kohaselt oma töö eest tasu. Inimeste arv, kes on vormistatud omastehooldajateks, ei ole teada, s.t puudub ülevaade, kui palju inimesi tegelikult oma lähedasi hooldavad. MTÜ Eesti Omastehoolduse kogutud andmete kohaselt on kohalike omavalitsuste määratud ja vormistatud hooldajaid 14 000. Arvatakse, et praktikas tegeleb omastehooldusega iga päev viiendik elanikest.

Lõviosa Tartu linna eakate hoolekandest teevad omastehooldajad: hooldajateenuse saajaks on vormistatud ligikaudu 2600 inimest, 250 eakat viibib hooldekodus ja 325 inimest on määratud koduhooldusele. Omastehooldajad saavad linnalt toetust kolmes määras: 100 protsenti ehk 39 eurot; 60 protsenti ehk 23,40 eurot ja 170 protsenti ehk 66,30 eurot kuus. Kuigi seaduse kohaselt on hooldajal õigus käia tööl, siis praktika näitab, et üldjuhul on omastehooldajate hoolduskoormus nii suur, et nad on sunnitud töölkäimisest loobuma ning jäävad tihti koduseks. Hooldussuhte lõppemisel võib intervjuude andmeil omastehooldajate tööle naasmist takistada nende vähenenud töömotivatsioon ja aegunud kvalifikatsioon ning suurenenud vanus. Takistuseks on ka asjaolu, et tööturuteenuste ja -toetuste seadus (RT I 2005, 54, 430) ei võimalda hooldajatoetust saavail isikuil ennast töötuks registreerida isegi siis, kui nad tööturul ei osale. Seega on tööturul mitteosalevad omastehooldajad jäetud ilma tööturuteenustest, mis võiksid neid ette valmistada tööturule naasmiseks või pakkuda uut kvalifikatsiooni, et hooldussuhte kõrvalt tööl käia. See paneb töötud omastehooldajad olukorda, kus nad sõltuvad kohaliku omavalitsuse kehtestatud hooldajatele määratud toetustest. Alates 2005. aastast on hooldustoetuste maksmine kohalike omavalitsuste ülesanne. Varem vastutas selle eest riik sotsiaalkindlustusameti kaudu, s.t kohaliku omavalitsuse ülesanne oli määrata hooldaja, kellele toetust maksis riik. Aastal 2005, kui toetuste maksmine kohalikele omavalitsustele üle anti, oli kõige kõrgem toetusemäär 25 eurot. Tartu respondendi hinnangust selgus, et nii mõnedki omavalitsused maksavad seni sellesamas suurusjärgus, sest kohalikud omavalitsused ei ole kohustatud hooldajaid suuremas summas toetama ning toetuse suurus oleneb konkreetse valla või linna prioriteetidest.

Kuigi statistiliselt pole võimalik kinnitada, et hooldajate puhul on alati tegemist naistega, võime kultuurinormidest tulenevalt eeldada, et eakate hoolekannet teevad sageli just naised. Kui aga kohalike omavalitsuste praktiseeritav kord on Eestis erinev, pannakse eri piirkondade hooldajad ebavõrdsesse olukorda.

Arvestades veel intensiivset hooldussuhet ja piirangut, mis ei võimalda hooldajal end töötuks registreerida, võime oletada, et Eesti eakate hoolekande süsteem soodustab teatud gruppide kõrvalejäämist tööturult.

## **Poliitikasoovitused**

FLAWS-projekti raames seni tehtud analüüsidele tuginedes saame öelda, et Tartu olukord ei erine palju teistest kohalikest omavalitsustest. Küll aga võime kinnitada, et kohalikul tasandil on lastehoiuteenuste ja eakate hoolekande planeerimise ja korraldamise kaudu märkimisväärne mõju naiste tööturukäitumisele. Kohalik tasand ei saa üksi poliitilisi suunamuutusi ette võtta, pigem on tema ülesanne olemasolevaid ressursse arvestades leida olukorrale parim lahendus. Nagu analüüsist selgus, oli elukestva õppe meetmete koordineerimine peaaegu kõigis linnades jäetud riigi ülesandeks.

Võttes arvesse, et naiste tööturukäitumist mõjutavad kõige enam just hoolekandeteenused ja investeeringud inimestesse, tuleks nende tööturul osalemise soodustamiseks läheneda ülesandele ühtse poliitiliste meetmete paketi. Uurimisrühmade koostatud raportite järgi ei peeta naiste tööturule naasmise, sisenemise või püsimise toetamist ei kohaliku ega riigi tasandi prioriteediks.

Euroopa 2020 eesmärgid arvestades tuleb pöörata võrdselt tähelepanu kõikide demograafiliste rühmade tööturul osalemise võimaluste laiendamisele. Selleks et naised saaksid rohkem tööturul osaleda, on vaja tugevamat horisontaalset ja valdkondadeülest valitsemist ning koostööd, üksteist toetavaid laste ja eakate hoolekande meetmeid ning elukestva õppe programme.

## **Kasutatud kirjandus**

Day Care Facilities Act (2007). Act on Day-Care, After-School and Club Facilities, etc. for Children and Young People. Ministry of Social Welfare. Denmark. – [http://english.sm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/social\\_affairs/Day-Care%20Facilities%20Act/Documents/Daycare.pdf](http://english.sm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/social_affairs/Day-Care%20Facilities%20Act/Documents/Daycare.pdf)

European Commission (2005). Cities and the Lisbon Agenda: Assessing the performance of cities. Brussels.

FLAWS. Impact of Local Welfare Systems on Female Labour Force Participation and Social Cohesion (2012). European Policy Brief no 1: On the role and strategies of local policy actors in local political decision making. – <http://www.flows-eu.eu/> [20.10.2012].

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – Riigi Teataja I 1993, 37, 558.

**Kuronen, M. (2012).** Comparative Report of International and National Policy Frameworks. FLAWS WP4. Comparative Report of the desk research. – <http://www.flows-eu.eu/> (restricted page).

**Kutsar, D., Kasearu, K., Trumm, A., Tarum, H. (2011).** Local Policy Formation / Local Political Actors. Mapping policy framework. FLOWS WP4. National report of the local case study. – <http://www.flows-eu.eu/> (restricted page).

**Kutsar, D., Trumm, A., Kasearu, K. (2012).** Comparative Report on the Role and Strategies of Local Policy Actors in Local Political Decision Making. FLOWS WP4. Comparative Report of 11 European cities. – <http://www.flows-eu.eu/> (restricted page).

MTÜ Eesti Omastehooldus. Pöördumine Eesti Vabariigi Riigikogu Sotsiaalkomisjoni poole. – [http://www.omastehooldus.eu/upload/editor/files/MTU\\_Eesti\\_Omastehooldus\\_poordumine\\_I.pdf](http://www.omastehooldus.eu/upload/editor/files/MTU_Eesti_Omastehooldus_poordumine_I.pdf)

**Neidhardt, F., Lepsius, R. M., Weiß, J. (Hrsg.) (1986).** Kultur und Gesellschaft. Sonderheft 27 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag.

**Newman, J. (2007).** The „Double Dynamics” of Activation. Institutions, Citizens and the Remaking of Welfare Governance. – International Journal of Sociology and Social Policy, vol 27, no 9/10, pp 364–375.

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

**Sõmer-Kull, S. (2011).** Omastehooldus Eesti hoolekande süsteemis. Ettekanne omastehoolduse foorumil 13.10.2011 Paides.

**Young, E., Quinn, L. (2002).** Writing Effective Public Policy Papers: A Guide to Policy Advisers in Central and Eastern Europe. Budapest: LGI.

<sup>1</sup> Artikkel põhineb Euroopa Liidu 7. raamprogrammi rahastatud projekti „Kohalike heaolusüsteemide mõju naiste tööhõives osalemisele” (FLOWS) andmetel. Projekti koordineerib Aalborgi Ülikool Taanis.

## Kõrgharidusele juurdepääs avaliku arvamuse peeglis

Jelena Helemäe, Tallinna Ülikooli rahvusvaheliste ja sotsiaaluuringute instituudi vanemteadur

Kadri Täht, Tallinna Ülikooli rahvusvaheliste ja sotsiaaluuringute instituudi dotsent

Marii Paškov, Amsterdami Ülikooli doktorant

**Kõrgharidusega kaasnevate eeliste tõttu tööturul on Eestis iga teine täiskasvanu veendunud, et kõrgharidust tasub taotleda ka siis, kui olud selleks pole soodsad.**

Eelmise sajandi lõpukümnenditel kasvas kogu maailmas osalus kohustusliku hariduse järgses õppes. Aastaks 2000 oli keskharidusjärgsete õpingutega hõivatud 100 miljonit inimest, aastaks 2025 ennustab Maailmapank (World Bank 2000) õpingutega hõivatute arvu suurenemist 150 miljonini. Majanduslikult soodustavad kiiret kasvu tehnoloogia muutus, üleilmastumine ja rahvusvaheline konkurents. Ka on väidetud, et hariduse ja majanduse seotus on põhimõtteliselt muutunud: varem oli haridus sekundaarne institutsioon, mis majandust „teenindas”, nüüd aga muutunud esmaseks institutsiooniks, mis pakub tööelule edasist arengut määravaid ideid (Baker 2011; Meyer 1977). Sotsiaalses mõttes oli ja on päevakorras hariduse seos sotsiaalse õigluse ja demokraatiaga. Tähelepanu keskmes pole niivõrd õppijate arvu suurendamine, kuivõrd kõrghariduse võimaldamine ka selles laesindatud ühiskonnakihtidele.

Ajalooliselt võib eristada kolme põhimõtet, mis domineerisid kõrgharidusele juurdepääsu võimaldamise poliitikate kujundamisel: päritud väärivus (või omistamine), õiguste võrdsus ning õiglus kui võimaluste võrdsus (Clancy, Goastellec 2007). Päritud väärivuse puhul valiti tudengeid küll akadeemiliste kriteeriumide alusel ehk väärivusest lähtudes, kuid akadeemiliselt väärivaks oli võimalik osutada vaid „heast perekonnast” pärinemise puhul. Eelmise sajandi jooksul asendus päritud väärivuse põhimõte õiguste võrdsuse normiga – võimaldada haridusele juurdepääs paljudele inimestele nende päritolust sõltumata. Haridussüsteem muutus mitmekesisemaks, eristudes eriala, koolitüübi jms järgi. Paraku kaasnes mitmekesisumisega ka hierarhiline eristumine (Bourdieu, Passeron 1977). Viimastel kümnenditel muutus domineerivaks võrdsete võimaluste taotlus. Talente kohtab kõigis sotsiaalsetes rühmades, seepärast lasub kõrghariduse pakkujail kohustus olla aktiivne talentide otsingul kogu ühiskonnas. Selle üldsuunitluse raames on riigiti olulisi, nii institutsionaalsest eripärast kui ka kultuurist tulenevaid iseärasusi – milliseid rühmi pidada toetust vajavateks ning kuidas tõlgendada võrdsete võimaluste põhimõtet (Clancy, Goastellec 2007).

Eestis on „Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015” oluline lähtekoht õiglase juurdepääsu tagamine kõrgharidusele. Alanud kõrgharidusreformi eesmärk on soodustada võrdseid võimalusi. Mitu hiljutist uuringut Eesti kohta (Mägi, Lill, Kirss, Beerkens, Orr 2010; Saar 2010) on näidanud, et juurdepääs kõrgharidusele Eestis sõltub suuresti indiviidi sotsiaalsest taustast. Haridussotsioloogias ja sotsiaalse stratifikatsiooni lähenemise raames uuritakse,

kuidas tegelik juurdepääs kõrgharidusele ning indiviidi kõrgharidust puudutavad otsused on mõjutatud nii ühiskonnast tervikuna kui ka tutvusringkondades levinud ja perekonnas toetatud arusaamadest.

### Sotsiaalne kuuluvus seab enesepiiranguid

Põhimõtteliselt võib kõrghariduses valitsevat ebavõrdsust käsitlevad teooriad jagada kaheks selle järgi, milline roll omistatakse väärtustele, normidele, uskumustele ja hoiakutele ebavõrdsuse kujunemisel ja säilimisel (McCoy et al 2010).

Kultuuripõhised käsitlused (Bernstein 1961; Bourdieu 1973; Lareau 2000) rõhutavad kultuuri rolli haridusliku ebavõrdsuse taastootmisel: normid, väärtused ja uskumused kujundavad eelistusi, ootusi ja selle kaudu ka haridustulemust. Pierre Bourdieu ja Jean-Claude Passeron (1977) omistavad haridussüsteemile otsustava osa ebavõrdsuse säili(ta)misel: väärtused, normid ja uskumused erinevad klasside lõikes, kuid just domineeriva klassi normid ja väärtused, ka selle *habitus* (tegutsemisstrateegia), on õpetamise aluseks. Seepärast osutub domineeriva klassi *habitus*, samuti selle klassi normide ja väärtuste tundmine haridussüsteemi poolt väärtustatud eeliseks (kultuuriliseks kapitaliks). Töölisklassile omase *habitus*'e „teistsugusust” käsitletakse haridussüsteemis kui (õige) kultuurilise kapitali nappust, mis kajastub ka töölispäritoluga noorte hindamisel. Nii annab haridussüsteem juba algkoolist alates töölisklassist pärit lastele märku, et nende edasijõudmise väljavaated on üsna tagasihoidlikud. Noored, võttes sellise haridussüsteemi pakutava tagasiside omaks, satuvadki enesepiirangu lõksu.

Ratsionaalse valiku käsitlus rõhutab mitte arusaamade, vaid ressursside ja piirangute rolli haridusliku ebavõrdsuse püsimises. Nii väidab selle valdkonna prominentseid esindajaid John Goldthorpe – tuginedes Boudoni (1974) ning Kellari ja Zavalloni töödele (1964) –, et töölis perekondadest pärit noorte vähem ambitsioonikad haridustootlused on nende ratsionaalse valiku tulemus. Seisukohta on arendatud koostöös Richard Breeniga (1997), sotsiaalsete klasside vahelist hariduslikku ebavõrdsust nähakse olukorraga kohanemisena. Muutused arusaamades osutuvad objektiivse olukorra muutuse tulemiks. Lõppkokkuvõttes võivad ka ratsionaalse valiku lähenemise puhul hariduslikku ebavõrdsust süvendavad arusaamad osutada klassipõhisteks ja enesepiiravateks – kultuurikesksest lähenemisest erinevatel põhjustel.

Artiklis iseloomustame ühiskonnas levinud arusaamu haridusvõimaluste võrdsusest. Esmane eesmärk on analüüsida Eesti elanike ootusi kõrgharidusele: millisena kõrghariduse võimalusi tajutakse, kui võrd ja kuidas erinevad arvamused sotsiaalsete rühmade lõikes. Iseloomustame Eesti eripära teiste Euroopa riikide taustal. Vaatame ka seda, kas võimaluste (eba)võrdsuse tajumine avaldab mõju Eesti inimeste seisukohale kõrghariduse omandamise mõttekusest.

Uurimuse Eestit puudutava osa analüüs põhineb 2010. aastal tehtud uuringu „Sotsiaalne võrdsus ja ebavõrdsus Eestis” käigus kogutud andmetel, mis moodustavad ühtlasi osa rahvusvahelise sotsiaaluuringu projekti (*International*



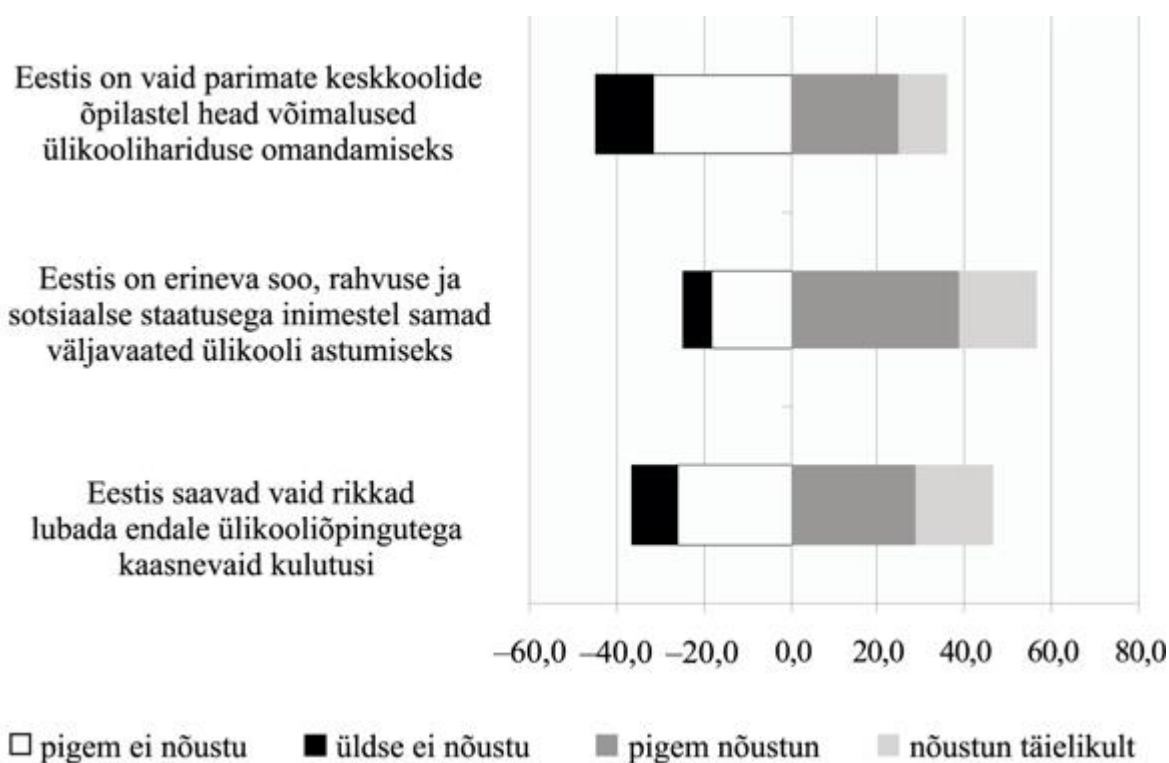
*Social Survey Project*, ISSP) sotsiaalse ebavõrdsuse (*Social Inequality IV*) moodulist<sup>1</sup>. Eesti uuringu käigus küsitleti 1005 indiviidi vanuses 18 aastat ja enam. Nimetatud projektis osaleb üle 40 maa, analüüsi on kaasatud projektis osalenud Euroopa riigid ning võrdluseks Ameerika Ühendriigid. Sotsiaalse ebavõrdsuse mooduli küsitluse tegid ISSP projektis osalejad 2009. või 2010. aasta jooksul.

## Hinnangud haridusele juurdepääsule

Neoinstitutsionaalse teooria järgi on olulisim idee, milles kajastub hariduse kui institutsiooni mõju tänapäeva ühiskonna kultuurile, ettekujutus haridusvõimalusest kui olulisimast sotsiaalse õigluse tagamise viisist (Baker 2011). Väidetavalt on haridusliku meritokraatia arusaamast kui taotletavast eesmärgist ja enesestmõistetavast ebavõrdsuse õigustusest saanud globaalse kultuuri alustalasid. Selles mõttes võib praeguste kõrghariduse poliitikate ümberorienteerumist formaalselt õiguste võrdsuselt reaalsete võimaluste võrdsuse tagamisele pidada üheks „koolitava ühiskonna” kultuuri ilminguks. Ka isiku tasandil ilmnevat selle kultuuri mõjuvõim: haridust käsitletakse legitiimseima investeeringuna tulevikku. Sellest lähtudes peaksid tänapäeva „õiglasel ühiskonnas” elavad inimesed tajuma, et hariduse omandamisele võib seada piirid ainult looduse antud võimekus. Ka peaksid inimesed aduma, et riik ja ühiskond kannavad hoolt, et hariduse omandamist ei takistaks mitteasjakohased piirangud, kas haridussüsteemi tasandil (nt liiga varaseid haridusvalikuid või vähestele jõukohaseid investeeringuid eeldav, väiksemate asulate elanike eluliste huvidega mitteametav ebasoodne haridusasutuste võrgustik jms) või sotsiaalteenuste tasandil (nt haigete või alaealiste pereliikmetega tegelemine õpingute ajal). Loomulikult ei ole liberaalses ühiskonnas õigustatud ka „valesse” (kõrghariduses alaesindatud) ühiskonnakihti kuulumisega kaasnevad piirangud („valed” – pole piisavalt rikkad, terved, haritud, pole mõjuvõimsaid vanemaid, kuulumine etnilisse, religioossesse vms vähemusse).

Eestis on asi kaugel jagatud arusaamast haridusvõimaluste võrdsuse kohta (joonis 1). Märkimisväärne osa elanikkonnast peab kõrghariduse kättesaadavust piiratuks, nähes piiranguid nii haridussüsteemi kui ka grupikuuluvuse tasandil. Peaaegu pool Eesti elanikkonnast usub, et kõrghariduse omandamine Eestis on pigem rikaste privileeg. 47 protsenti vastanuist nõustub väitega, et Eestis saavad ainult rikkad lubada endale ülikooliõpingutega kaasnevaid kulusi. Vähemal, kuigi liigagi arvestataval määral (25% Eesti täisealistest) tunnetatakse ebavõrdsust soolise, rahvusliku jms kuuluvusega seoses. Ka nõustuvad liiga paljud (36%) väitega, et head väljavaated ülikoolihariduse omandamiseks on üksnes parimate keskkoolide lõpetajatel. Kui koondada hinnangud kõigi kolme väite kohta, siis selgub, et vaid ligikaudu kolmandik (36%) vastanutest ei taju hariduslikku ebavõrdsust mitte üheski (uuringus käsitletud kolmest olulisest) aspektis. Küll pidas iga neljas ebavõrdsuseks nii kooli kui ka kuuluvusega seotud haridusvõimalusi. Ainult kuuluvusega (kas vara ja/või soo-rahvuse alusel eristatavasse sotsiaalsesse rühma) seostas hariduslikku ebavõrdsust peaaegu kolmandik vastanuist (29%). Kõige vähem – 10 protsenti – oli selliseid, kes nägi piirangut ainult haridussüsteemi diferentseerituses, s.t jagunemises „headeks” ja „halbadeks” koolideks.

Joonis 1. Hinnangud ülikoolihariduse omandamise võimalustele Eestis (%)



Märkused: N = 1005.

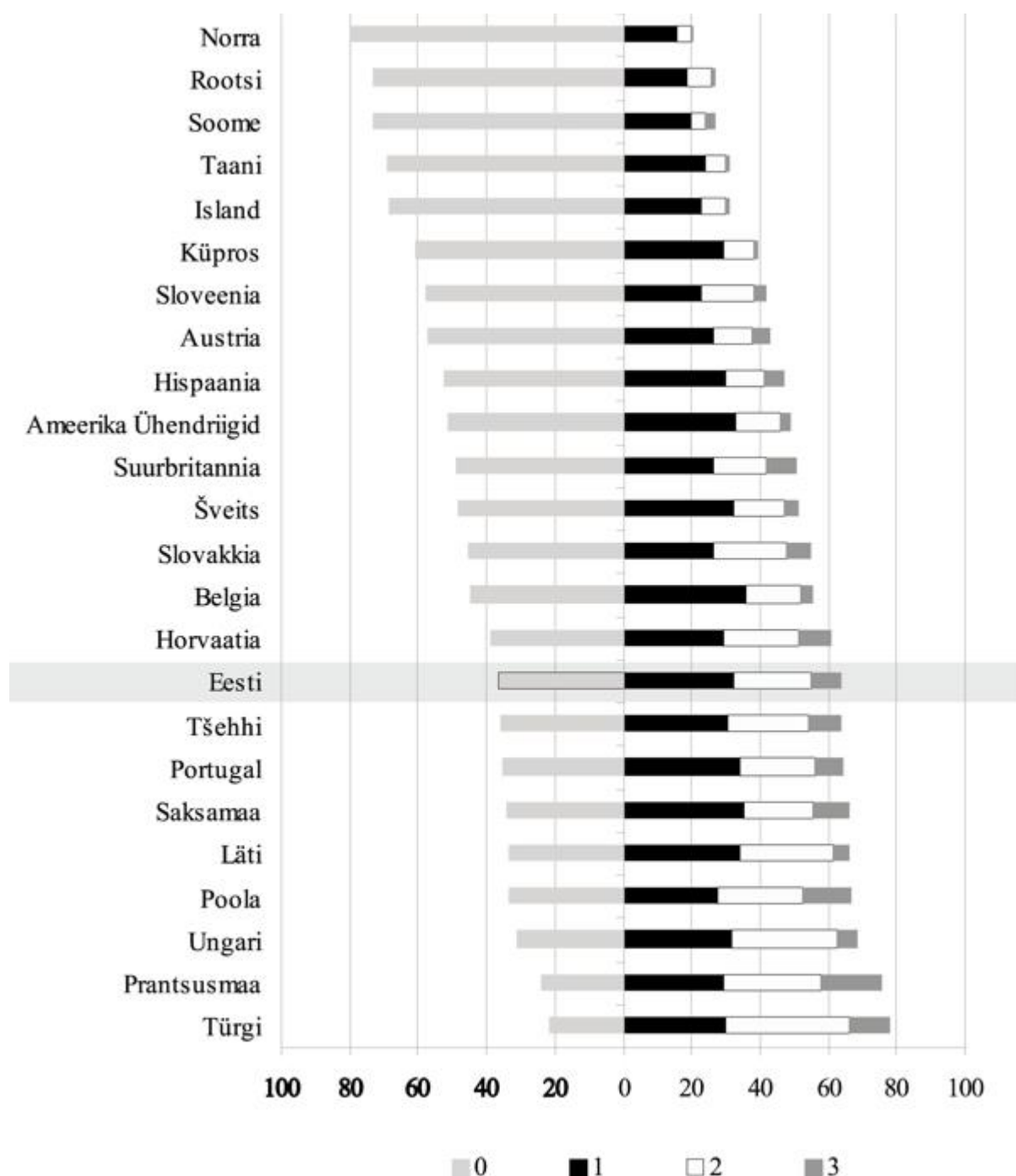
ALLIKAS: Sotsiaalne võrdsus ja ebavõrdsus Eestis, 2010.

Kokkuvõttes näitavad andmed, et Eestis on jagatud seisukohaks mitte niivõrd hariduslike võimaluste, kuivõrd hoopiski haridusliku ebavõrdsuse tajumine. Kas me ei olegi globaalse „koolitua ühiskonna” (*schooling society*) kultuuri osa? Või ei ole selle kultuuri võidukäik veel reaalsuseks saanud ka teistes Euroopa riikides?

### Eesti rahvusvahelises võrdluses

Hariduslikku ebavõrdsust tajutakse erineval määral ka teistes Euroopa riikides. Joonisel 2 on Euroopa riigid reastatud koondnäitaja alusel nii, et tulpade osa joonise vasakul poolel näitab „optimistide” osakaalu (ehk seda, milline osa vastanutest ei taju haridusliku ebavõrdsuse uuringus käsitletud kolmest ühtegi aspekti). Selgelt on näha, et just Põhjamaade täiskasvanute seas moodustab optimistide osakaal valdava osa täiskasvanutest (69–80%). Põhjamaade kohta võiks öelda, et seal jagavad inimesed arusaama võrdsetest haridusvõimalustest. Huvitav on, et isegi USA elanikkond, keda peetakse võrdsetesse võimalustesse uskujate musternäidiseks, jääb põhjamaalastele alla. Vaid pooled ameeriklastest andsid märku, et ei pea haridusvõimalusi Ameerikas sõltuvaks rikkusest, soost, rahvusest ja sotsiaalsest staatusest ega isegi lõpetatud keskkoolist.

Joonis 2. Euroopa riikide ja USA elanike arvamused haridusvõimaluste võrdsuse kohta: koondhinnang (%)



Märkused: N = 29,813. Koondhinnangu sisuks on nõustumiste arv uuringus toodud kõrgharidusele juurdepääsu piirangute esinemisega vastanu maal.  
ALLIKAS: ISSP sotsiaalse ebavõrdsuse moodul, 2009.

Sotsiaaldemokraatlike Põhjamaade ning turuliberaalsete Ameerika Ühendriikide ja Suurbritannia taustal on Eestil „koolituva ühiskonna” kultuuri omandamiseks pikk tee käia. Huvitav on, et ühelt poolt koonduvad meie saatusekaaslased Kesk- ja Ida-Euroopast pingerea pessimistlikumale ehk joonise 2 alumisele poolele, teisalt

ei saa Eesti elanike kriitilisust ainult postsotsialistlikuks pärandiks pidada. Ka selle kogemuse mõju võib olla erinev: näiteks Sloveenias on võrdsete haridusvõimaluste usku elanike osakaal suurem kui ameeriklastel. Keskendudes arvamuste skaala teisele poolele, s.t kõige kriitilisematele seisukohtadele ehk ebavõrdsuse tajumisele kõigis kolmes uuringus käsitletud haridusebavõrdsuse aspektis, võime näha, et selliseid arvamusi on kõigis vaatluse all olevates ühiskondades üsna vähe, moodustades 1–10 protsenti täisealistest. Vaid Prantsusmaal moodustavad kriitikud peaaegu viiendiku elanikkonnast, Saksamaal, Poolas ja Türgis on neid üle kümnendiku (11–14%). Eesti pole oma 8 protsendiga ka selles osas kaugeltki kõige viletsam, kuid jääb üksjagu parimatele alla.

Milliseid hariduslike ebavõrdsuse aspekte peab üldsus oma ühiskonnale omaseks, see erineb samuti riigiti (vt tabel 1).

**Tabel 1. Euroopa riikide ja USA elanike hinnangud haridusvõimaluste erinevatele aspektidele (%)**

	Vaid rikkad saavad endale lubada ülikooli-õpingutega kaasnevaid kulusi	Sel maal on erineva soo, rahvuse ja sotsiaalse staatusega inimestel samad võimalused ülikooli astumiseks	Sel maal on vaid parimate keskkoolide õpilastel head võimalused ülikoolihariduse omandamiseks
	Pigem nõustuvad või nõustuvad täielikult	Pigem ei nõustu või üldse ei nõustu	Pigem nõustuvad või nõustuvad täielikult
Norra	5	11	10
Rootsi	11	15	12
Soome	8	18	13
Taani	8	21	12
Island	11	18	14
Küpros	23	14	15
Sloveenia	29	13	25
Austria	17	26	23
Hispaania	20	29	22

Ameerika Ühendriigid	26	23	20
Suurbritannia	30	28	28
Šveits	17	19	40
Slovakkia	39	22	30
Belgia	23	23	34
Horvaatia	41	30	33
Eesti	47	26	35
Tšehhi	47	24	36
Portugal	38	40	28
Saksamaa	35	44	31
Läti	59	21	25
Poola	50	36	37
Ungari	50	21	42
Prantsusmaa	57	42	42
Türgi	51	30	61

Märkused: N = 29,813.

ALLIKAS: ISSP 2009.

Vaadeldavate maade puhul hakkab silma, et sarnaselt Eestiga märgatakse ka mujal kolmest haridusliku ebavõrdsuse allikast kõige enam just hariduslike võimaluste sõltumist sissetulekutest. Tabelis 1 esitatud riigid on järjestatud haridusliku ebavõrdsuse koondhinnangu põhjal (ehk sarnaselt joonisega 2). Seetõttu on selgelt näha, et riigid, kus tajutakse hariduslikku ebavõrdsust kõige enam (ehk need, mis on tabeli (pingerea) madalaimatel astmetel), on ka riigid, kus kõrgharidusele juurdepääsu sõltumist rikkusest tajutakse teistest haridusebavõrdsuse aspektidest enam.

### Kõrgharidus ja rahakott

Kõige rohkem on sõltumist hariduse rahakotist täheldanud meie saatusekaaslased Kesk- ja Ida-Euroopas (ka Prantsusmaal ja Türgis). Eestiski on küllalt inimesi (peaaegu pooled), kelle arvates sõltub juurdepääs kõrgharidusele rahakoti suuruselt. Eesti pole selle poolest kõige viletsam, kuigi Põhjamaadeni, kus haridusvõimalusi tajutakse enamjaolt võrdsena, on meil veel pikk maa käia.

Millest Põhjamaades selline optimism? Põhjendusi võib otsida nii olukorra enda kui ka selle tõlgendamise eripärast. Mis puudutab kõrgharidusele juurdepääsu

sõltuvust sissetulekust, võib oluliseks pidada, et riik toetab rahaliselt tudengeid ja nende peresid. Tudengite toetamise kaudu julgustavad valitsused ka madala sissetulekuga inimesi õppima.

Rahaline toetus on üks meede, millega soodustada võimaluste võrdsustamist ühiskonnakihtide lõikes. Nii on kõrghariduspoliitikaid eristatud selle alusel, kui kättesaadav on haridus erineva sissetulekuga rühmadele (OECD 2012). OECD maad erinevad oluliselt selle poolest, kuidas kõrghariduse omandamisega seotud kulutused on jagatud valitsuse, tudengite ja nende perekondade vahel ning kuidas tudengeid toetatakse. OECD maades suuresti varieeruvaid (ning eelmise sajandi 1990. aastatega võrreldes palju muutunud) praktikaid on rühmitatud kahe mõõtme alusel: millist õppemaksu nõuavad õppeasutused ning millist rahalise toetuse taset võimaldatakse tudengitele. Tulemuseks on nelja mudelit eristav tüpoloogia (OECD 2012, 278–280). Esimene mudel – õppemaks on madal või puudub, hea tudengite toetussüsteem – on iseloomulik Põhjamaadele. Teist mudelit – kõrge õppemaks, hästi arenenud toetussüsteem – on rakendatud turuliberaalsetes Austraalias, Kanadas, Uus-Meremaal, Suurbritannias, USA-s, ka Hollandis. Kolmas mudel – kõrge õppemaks, nõrgalt arenenud toetussüsteem – esineb tüpoloogia koostajate arvates vaid Jaapanis ja Koreas. Neljandat mudelit iseloomustab madal õppemaks, nõrgalt arenenud tudengite toetussüsteem, mida rakendatakse näiteks Austrias, Belgias, Prantsusmaal. Enamikku Kesk- ja Ida-Euroopa riike pole OECD tüpoloogias esindatud, kuigi kõige enam sarnanevad need neljanda mudeli iseloomustusega (madal õppemaks, vähearenenud toetussüsteem). Eristamaks nn vana ja uue Euroopa maid, on selles analüüsis neljandas tüpoloogias olevaid maid vaadeldud kahe grupina.

Tabelist 2 selgubki, et kõrghariduspoliitikad ja inimeste hinnangud haridusvõimalustele on suuresti kooskõlas (vt veergu Mudel 2). Nii järeldub tabeli veerust Mudel 1, et suhtumine väitesse „Vaid rikkad saavad lubada endale ülikoolikulutusi” sõltub vastaja klassikuuluvusest: selle seisukoha pooldajaid on nii tööliklassi kui ka eraettevõtjate ja madalamate valgekraede seas enam kui kõrgemate valgekraede seas. Tabeli veerust Mudel 2 järeldub aga, et lisaks vastaja sotsiaal-majanduslikule seisule (klassikuuluvus, sissetulek ja haridustase) loeb ka riigis järgitav hariduspoliitika. Madala õppemaksu, nõrgalt arenenud tudengite toetussüsteemiga Kesk- ja Ida-Euroopa maade elanike hinnangud väitele erinevad kõige enam Põhjamaade elanike hinnangutest. Kui võrrelda Kesk- ja Ida-Euroopa elanike hinnanguid Põhjamaade ühiskonna sarnasesse kihti kuuluvate (sama haridustasemega, samasse sissetulekukvintiili ja klassi kuulujaid) isikute hinnangutega, osutuvad (õppemaksuta, hea tudengite toetussüsteemiga kõrghariduspoliitikate tingimustes tegutsevate) põhjamaalaste hinnangud oma kõrgharidussüsteemile oluliselt positiivsemateks meie omadega võrreldes.

Tabel 2. Suhtumine väitesse „Vaid rikkad saavad lubada endale ülikoolikulutusi”, regressioonikordajad

Karakteristikud	Mudel 1	Mudel 2
<b>Indiviidi tasandi karakteristikud</b>		
<i>Sotsiaalne klass (EGP)</i>		
töölisklass (VI+VII)	0,45***	0,21***
eraettevõtjad (IV)	0,15***	-0,02
madalama taseme valgekraed III)	0,23***	0,09***
kõrgema taseme valgekraed ( I+II) (Ref)		
<i>Leibkonna sissetulek liikme kohta, tuludetsiilid</i>		-0,03***
<i>Haridus</i>		
esimene tase		0,34***
teine tase		0,18***
kolmas tase (Ref)		
<b>Riigi tasandi karakteristikud</b>		
<i>Kõrghariduspoliitikad</i>		
õppemaks madal/puudub, hea tudengite toetussüsteem		-0,96***
kõrge õppemaks, hästi arenenud tudengite toetussüsteem		-0,20
madal õppemaks, nõrgalt arenenud tudengite toetussüsteem		-0,36*
madal õppemaks, nõrgalt arenenud tudengite toetussüsteem: Kesk- ja Ida-Euroopa (Ref)		
N	24,858	19,994
ICC	0,189	0,101
-2LL	74 010,97	58 951,91

Märkused. N = 29,813.

Skaala: 1 – üldse ei nõustu; 5 – nõustun täielikult; mudel kontrollib vastaja soo ja vanuse mõju.

Statistiliselt olulised regressioonikordajad ( $p < 0,1$ ) on esitatud paksemas kirjas.

ALLIKAS: ISSP 2009, autorite arvutused, mitmetasandiline regressioon.

### Haridusliku ebavõrdsuse tajumine ühiskonnakihtide lõikes

Sotsioloogide arvates on inimeste sotsiaal-majanduslik seis oluline arusaamade eristumise alus (Kalmijn, Kraaykamp 2007; Svallfors 2006). Loomulikult sõltuvad hinnangud olukorrale ka inimese informeeritusest, tema isiklikest ja ühiskonnas levinud tõekspidamistest jms (Aalberg 2003). Üldjuhul mida kõrgem klass, haridustase ja (või) sissetulek, seda suurem on tõenäosus, et asju nähakse nii-öelda positiivse kogemuse vaatevinklist ning kiputakse hindama üle isiku panust hariduseesmärkide saavutamisse, alahinnates struktuurseid piiranguid. Tagasihoidlikumad väljavaated kõrghariduse omandamisele, mis kaasnevad ebasoodsa sotsiaal-majandusliku seisuga, kajastuvad ka hinnangutes haridusvõimalustele. See võib omakorda põhjustada tagasihoidlikumaid haridustaotlusi.

Tabel 3 illustreerib seda, et enamikus Euroopa Liidu riikides eristuvad elanike hinnangud hariduslikule ebavõrdsusele sotsiaal-majanduslike rühmade lõikes. Selleks on tabelis esitatud riskisuhted ehk statistilise meetodi, logistilise regressiooni rakendamise tulemused. Selle tabeli järgi tajub inimene ebavõrdsust, kui vähemalt üks tema vastustest kolmele haridusvõimaluste küsimusele viitas haridusliku ebavõrdsuse olemasolule (nõustumine väidetega „Eestis on vaid parimate keskkoolide õpilastel head võimalused ülikoolihariduse omandamiseks”, „Eestis saavad vaid rikkad lubada endale ülikooliõpingutega kaasnevaid kulutusi”, mittenõustumine väitega „Eestis on erineva soo, rahvuse ja sotsiaalse staatusega inimestel samad väljavaated ülikooli astumiseks”). Ülejäänud vastajaid pidasime hariduslikku ebavõrdsust mittetajujateks (joonise 2 kirjelduses nimetasime neid „optimistideks”).



**Tabel 3. Sotsiaal-majanduslike rühmade erinevused haridusliku ebavõrdsuse tajumises. Koondhinnang, logistilise regressiooni tulemused, riskisuhted\***

	Riskisuhted juhul, kui võrreldakse ainult vastavaid rühmi			Riskisuhted juhul, kui arvestatakse ka teiste tabelis mainitud tunnuste (lisaks ka soo ja vanuse) mõju		
	Töölised, võrreldes kõrgemat e valge-kraedega	Põhi-haridus, võrreldes kõrgharidusega	Sissetuleku esimene kvintil, võrreldes viiendaga	Töölised, võrreldes kõrgemat e valge-kraedega	Põhi-haridus, võrreldes kõrgharidusega	Sissetuleku esimene kvintil, võrreldes viiendaga
Norra						
Rootsi	1,92	1,57	2,20			2,02
Soome	2,51	1,72	1,95	2,04		
Taani			1,35			
Island	1,78	1,60				
Küpros	1,80	1,75				
Sloveenia	3,02	3,66	2,49	2,34	2,19	
Austria	1,64	1,52			2,16	
Hispaania	0,71			0,50		
Ameerika	1,33	2,21	1,41		1,48	
Suurbritannia						
Šveits	1,33	1,45			1,45	
Slovakkia	1,53	2,28			2,54	
Belgia	2,63	2,86	1,99	1,68	2,06	
Horvaatia	2,38	3,50	2,93		3,27	1,70
Eesti	1,54	1,70			1,71	
Tšehhi		1,63				
Portugal						
Saksamaa	1,29		1,73			1,92
Läti	1,91	1,53	2,77	2,38		2,31

Poola	2,22	4,07	3,28	0,63	4,20	2,41
Prantsusmaa		1,26	0,74			
Türgi			1,53			

Märkused: N = 29,813.

\*Esitatud on ainult statistiliselt olulised riskisuhted.

ALLIKAS: ISSP 2009, autorite arvutused.

Tabelis 3 esitatud analüüsi puhul tähistab riskisuhte väärtus 1 seda, et kahel vastaval võrreldaval rühmal (esimeses ja neljandas veerus – töölised *versus* kõrgemad valgekraed, teises ja neljandas veerus – põhiharidusega *versus* kõrgharidusega inimesed, kolmandas ja kuuendas veerus – minimaalse sissetulekuga viiendikku kuuluvad *versus* maksimaalse sissetulekuga viiendikku kuuluvad inimesed) on võrdne risk osutada haridusvõimaluste ebavõrdsuse tajujaks või optimistiks. Näitlikkuse eesmärgil jätsime sellised riskisuhted tabelist välja. Tabelis on esitatud ainult need riskisuhted, mille puhul statistiliste testide abil veendusime, et need erinevad ühest (on statistiliselt olulised) ehk tähistavad arusaamade eristumist vaadeldavate rühmade lõikes. Ühest suurem riskisuhe tähistab seda, et võrreldavatest rühmadest on esimesena nimetatul teisena nimetatuga võrreldes suurem risk osutada ebavõrdsuse tajujaks (mida suurem riskisuhte väärtus, seda suurem risk). Näiteks tabeli esimeses veerus Eesti real on kirjas riskisuhe 1,54; see tähendab, et Eestis on töölistel kõrgemate valgekraedega võrreldes 1,54 korda suurem risk osutada just haridusliku ebavõrdsuse tajujaks, mitte optimistiks. Riskisuhte väärtused alla ühe tähistavad seda, et esimesena mainitud rühmal on teisena mainitud rühmaga võrreldes väiksem risk osutada ebavõrdsust tajuvaks. Näiteks esimesest veerust järeldeb, et Hispaania tööliste ja kõrgemate valgekraede riskisuhe on 0,71 ehk sealsetel töölistel on kõrgemate valgekraedega võrreldes ( $1/0,71=1,41$ ) väiksem risk osutada just haridusliku ebavõrdsuse tajujaks, mitte optimistiks.

Tabelis on riigid järjestatud samamoodi kui joonisel 2 (haridusliku ebavõrdsuse koondhinnangu põhjal). Esimene järeldus on, et pole võimalik sõnastada lihtsat kõikide riikide kohta käivat reeglit haridusliku ebavõrdsuse tajumise üldtaseme ja riigisisese hinnangute jagunemise kohta ühiskonnakihiti. Isegi Põhjamaadele iseloomuliku domineeriva optimismi puhul ilmneb sotsiaal-majanduslikku eristumist: Rootsis hinnatakse hariduslikku ebavõrdsust oma rahakoti suuruse järgi, Soomes aga oma klassikuuluvusest lähtudes. Türgis, kus domineerib pessimistlik suhtumine haridusvõimalustesse (vt joonis 2), eristuvad hinnangud hariduse ebavõrdsusele eelkõige vanuse alusel.

Teiseks on haridusliku ebavõrdsuse tajumise mustrid, mis eristuvad kõigi kolme sotsiaal-majandusliku dimensiooni alusel, väga kirjud (vt 3.–6. veerg). Kolmandaks, kui võrrelda nende mõõtmete mõju hinnangutele omavahel, selgub, et kõige enam eristuvad Euroopas hinnangud hariduse alusel.

Oluline on ka see, et näitlikkuse eesmärgil esitasime tabelis vaid nii-öelda polaarsete rühmade võrdlused. Kuid on ka riike, kus arusaamad eristusid mitte kõrgemate valgekraede ja tööliste, vaid kõrgemate ja madalamate valgekraede vahel (nt Prantsusmaa). Mõnes riigis (Suurbritannia ja Portugal) osutus eriti selgeks arusaamade sooline eripära: naised tajusid ebavõrdsust meestest vähem. Seega hinnangud haridusvõimalustele sõltuvad hindaja paiknemisest ühiskonna hierarhias. Iseasi, et riigiti on selle sõltuvuse määr ja kujunemise viis erinev.

Tegelik elu on esitatud analüüsist veelgi kirjum, sest üks oluline sotsiaal-majanduslik mõõde jäi analüüsist välja. Mõnes riigis on aktuaalseks arvamuste eristumise aluseks kujunenud rahvuslik (või rassiline) kuulumine. Eesti puhul on eelnevad uuringud näidanud, et rahvuslik kuulumine on oluline ebavõrdsuse hinnangute eristumise alus (Plotnik 2008; Saar 2011). Seepärast vääriski tähelepanu ka rahvuse tunnuse kaasamine analüüsi ning sotsiaalse kuulumise põhisuse uurimine eraldi iga (kolme) haridusliku ebavõrdsust käsitleva väite puhul. Seda on käesoleva artikli autorid analüüsinud, siin piirdume lühikokkuvõttega.

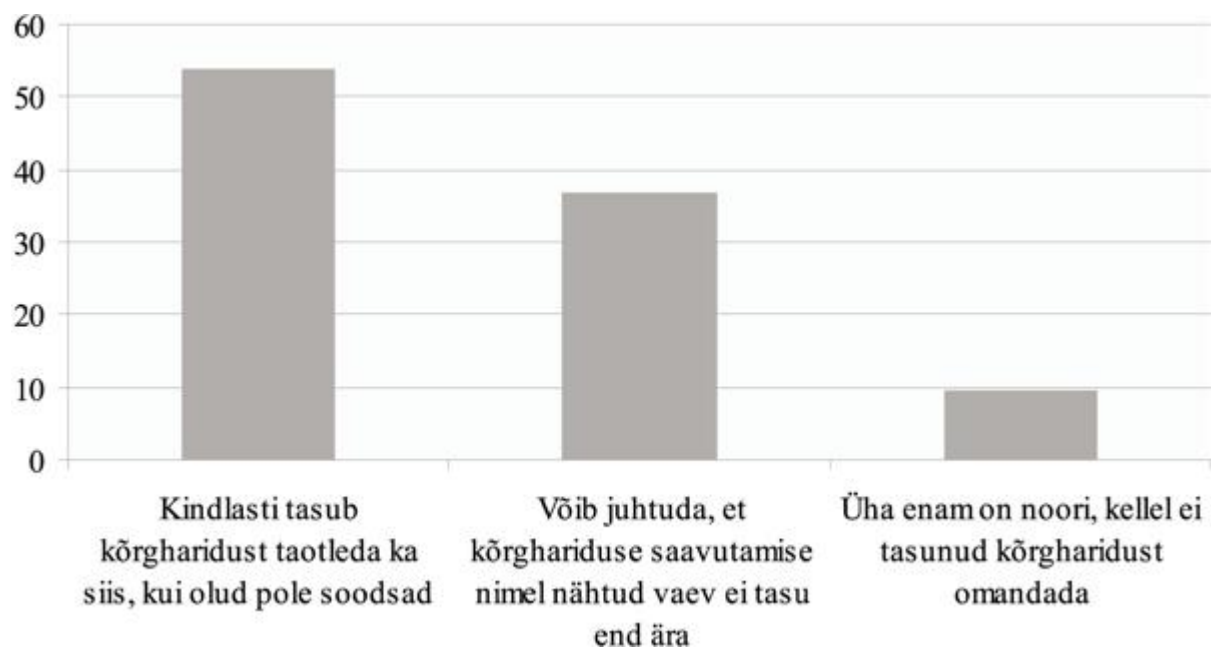
Kõigi kolme uuringus esitatud väite puhul ilmnes üldjoontes sama pilt mis koondhinnangu puhul. Statistilise mudeli korral, mis võttis arvesse vastajate haridustaseme, klassikuuluvuse, sissetuleku, ka rahvusliku kuulumise ja soo, eristusid haridusliku ebavõrdsuse hinnangud vastaja haridustaseme, mitte sissetuleku või klassikuuluvuse alusel. Ilmnes, et loeb ka rahvuslik kuulumine: mitte-eestlased on haridusliku ebavõrdsuse osas eestlastest tundlikumad.

### Miks see on oluline?

Tulemused viitavad, et ühiskonnas puudub jagatud arusaam võimaluste võrdsusest kõrghariduses. Paraku ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik otsustada, kas need seisukohad on ratsionaalse analüüsi tulemus või on tegemist hoopiski omaksvõetud enesestmõistetavustega. Ratsionaalseid hinnanguid on asjaosalistel lihtsam päevakohastada: kui võrdseid haridusvõimalusi soodustavate meetmete rakendamise tulemusena ilmnevad positiivsed näited kas tutvusringkonnas või massimeedias, muutub ka ühiskonna häälestatus. Hullem on, kui ongi juba kujunenud „isetäituv” uskumus (Piketty 2000): inimesed loobuvad kaalumast ambitsioonikamate valikute võimalikkust pühas usus, et need pole niikuinii jõukohased. Haridussotsioloogid arvavad, et „isetäituvate” uskumuste kujunemise risk on seda suurem, mida vähem talub haridussüsteem „teistsugusust”. Nende uskumuste enesepiiranguline mõju on seda suurem, mida ebavõrdsemana haridusvõimalusi tajutakse.

Eesti juhtum näitab, kui tähtis on haridusvaliku puhul ka kõrghariduse tajutud tulemuslikkus. Mida rohkem on mängus, seda suurem on kiusatus riskida, seda vähem arvestatakse reaalsete võimalustega. Vastustest küsimusele „Mis Te arvate, kas paljude noorte püüdlus iga hinna eest omandada kõrgharidus tasub end ära?” selgus, et Eesti täisealistest pooled on seisukohal, et „Kindlasti tasub kõrgharidust taotleda ka siis, kui olud pole soodsad” (vt joonis 3).

Joonis 3. Hinnangud kõrghariduse omandamise mõttekusele (%)



Märkused: N = 1005.

ALLIKAS: Sotsiaalne võrdsus ja ebavõrdsus Eestis, 2010.

Kõrghariduse omandamise tingimusteta pooldajate seas olid üleesindatud kõrgema haridustasemega inimesed. Veelgi märkimisväärsem on asjaolu, et selle vastusevariandi eelistamine kahele ülejäänule sõltus mitte niivõrd hinnangust haridusvõimaluste võrdsusele, kuivõrd arvamusest kõrghariduse tulemuslikkuse kohta. Laiemalt ka hariduse rollist ühiskonnas edasijõudmisel. Statistilise analüüsi (logistilise regressiooni) põhjal ilmnas, et võrreldes neid, kes eelistasid vastusevarianti „Kindlasti tasub” (ehk kõrghariduse omandamise kindlad pooldajad), nendega, kelle arvates „Võib juhtuda, et kõrghariduse saavutamise nimel nähtud vaev ei tasu end ära” (ehk realistid; vt tabel 4, esimene veerg), olid esimesed palju optimistlikumalt häälestatud kõrghariduse mõju suhtes töövõimalustele. Ka olid kindlate kõrghariduse pooldajate seas enam esindatud vastajad, kelle arvates on haridus väga oluline edasijõudmise tegur. Samal ajal nende kahe arvamusrühma hinnangud võimaluste võrdsusele praktiliselt ei erinenud ei kõrghariduse ega ka laiema edasijõudmise tegurite puhul. Teisisõnu, hinnang haridusvõimaluste ebavõrdsusele ei kallutanud arvamust kõrghariduse mõistlikkuse kohta ei kindla pooldamise ega realistliku seisukoha suunas. Ainsaks erandiks osutus hinnang väitele „Eestis on erineva soo, rahvuse ja sotsiaalse staatusega inimestel samad väljavaated ülikooli astumiseks”, selles kahtlejad olid kõrghariduse kindlate pooldajate seas palju vähem esindatud kui „realistide” seas.

**Tabel 4. Eesti täisealiste hoiak kõrghariduse tulemuslikkuse suhtes. Logistilise regressiooni tulemused, riskisuhted**

Karakteristikud <sup>a</sup>	Kõrghariduse omandamise kindlad pooldajad, võrreldes realistidega <sup>b</sup>	Kõrghariduse omandamise kindlad pooldajad, võrreldes kahtlejatega <sup>c</sup>
<b>Hinnang haridusele edasijõudmise tegurina</b>		
Üks olulisemaid või väga oluline	<b>1,61</b>	<b>3,32</b>
küllaltki / mitte eriti / üldse mitte oluline ( <i>Ref</i> )		
<b>Hinnang vanemate ressursidele (haridusele või jõukusele) edasijõudmise tegurina</b>		
Vanemate ressursid on kõige olulisemad või väga olulised	1,28	1,07
Vanemate ressursid on küllaltki / mitte eriti / üldse mitte olulised ( <i>Ref</i> )		
<b>Hinnang tutvustele (õigete inimeste tundmisele) edasijõudmise tegurina</b>		
Üks olulisemaid või väga oluline	0,76	0,72
küllaltki / mitte eriti / üldse mitte oluline ( <i>Ref</i> )		
<b>Arusaam kõrghariduse mõjust töövõimalustele</b>		
Kõrgharidus ei pruugi anda eelist parima töö saamisel, kuid enam-vähem korraliku töö leiavad kõrgharidusega noored ikka	<b>0,46</b>	<b>0,24</b>
Noorte töövõimalused ei sõltu kõrgharidusest või ei oska öelda	<b>0,40</b>	<b>0,10</b>
Kõrgharidus annab olulise eelise parimate töökohtade saamisel ( <i>Ref</i> )		

<b>Eestis on vaid parimate keskkoolide õpilastel head võimalused ülikoolihariduse omandamiseks</b>		
Nõustuvad täielikult või pigem nõustuvad	1,04	0,87
Üldse ei nõustu, pigem ei nõustu või erapooletu(Ref)		
<b>Eestis saavad vaid rikkad lubada endale ülikooliõpingutega kaasnevaid kulusi</b>		
Nõustuvad täielikult või pigem nõustuvad	0,77	0,85
Üldse ei nõustu, pigem ei nõustu või erapooletu(Ref)		
<b>Eestis on erineva soo, rahvuse ja sotsiaalse staatusega inimestel samad väljavaated ülikooli astumiseks</b>		
Üldse ei nõustu või pigem ei nõustu	0,71	0,70
Nõustuvad kas täielikult või pigem, erapooletu (Ref)		

<sup>a</sup> Arvestatakse ka vastaja soo, vanuse, ameti, hariduse ja sissetuleku mõjuga.

<sup>b</sup> Vastuse „Kindlasti tasub kõrgharidust taotleda ka siis, kui olud pole soodsad” eelistamine vastusele „Võib juhtuda, et kõrghariduse saavutamise nimel nähtud vaev ei tasu end ära”.

<sup>c</sup> Vastuse „Kindlasti tasub kõrgharidust taotleda ka siis, kui olud pole soodsad” eelistamine vastusele „Üha enam on noori, kellel ei tasunud kõrgharidust omandada” või vastusest loobumisele.

\*Statistiliselt olulised riskisuhted ( $p < 0,1$ ) on esitatud paksemas kirjas.

Analoogne pilt ilmneb ka kõrghariduse kindlate pooldajate ja kahtlejate (ehk väite „Üha enam on noori, kellel ei tasunud kõrgharidust omandada” pooldajate või vastusest loobunute) võrdluses (vt tabel 4, teine veerg). Kõrghariduse omandamise kindlate pooldajate hinnangud võimaluste võrdsusele ei erine kahtlejate hinnangutest, küll aga erinevad (nii nagu võrdluses realistidega) just nimelt hinnangud hariduse tulemuslikkusele. Kõrghariduse mõttekust hinnatakse eelkõige arusaamast kõrghariduse kaudu avanevatest tööturu- ja edasijõudmise võimalustest lähtudes. Seda survet tajutakse teravalt, olles veendunud, et

kõrgharidusega kaasnevad Eesti tööturul olulised eelised. Seejuures kõrgharidusele juurdepääsuga seotud kaalutlused jäävad tagaplaanile. Kokkuvõttes annavad 2010. aastal tehtud uuringu „Sotsiaalne võrdsus ja ebavõrdsus Eestis” andmed lootust, et pessimism võimaluste ebavõrdsuse suhtes pole veel moondunud võimsaks kultuuribarjääriks pürgimisele kõrghariduse suunas.

### Mida me siis peeglist näeme?

Eesti tulemuste puhul ilmnes, et ühiskonnas puudub jagatud arusaam võimaluste võrdsuse olemasolust kõrghariduses. Võimaluste tajumine on selges korrelatsioonis vastaja enda sotsiaal-majandusliku positsiooniga, eelkõige haridustasemega: madalama haridustasemega inimesed tajuvad terasemalt ebavõrdsust juurdepääsul kõrgharidusele. Selles oleme paraku sarnased paljude Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega, kuigi Sloveenia näide kõneleb selle poolt, et selline olukord pole kujunenud ainuüksi „sotsialistliku mineviku”, vaid ka Eesti Vabariigis tehtud otsuste tõttu. Koos paljude Kesk- ja Ida-Euroopa maadega oleme selges opositsioonis Põhjamaadega, kus üldine haridusliku ebavõrdsuse tajumise tase on palju madalam ning palju vähem tajutakse kõrghariduses osalemise sõltuvust pere sissetulekutest. Teisisõnu, nagu paljud Kesk- ja Ida-Euroopa riigid (v.a Sloveenia) pole me erinevalt Põhjamaadest kujunenud „koolituvaks ühiskonnaks”.

Põhjamaadele iseloomulik hariduspoliitika, kus õppemaks on madal või puudub ning tudengite toetussüsteem on tõhus, kajastub ka avalikus arvamuses. Meil tasub kriitiliste hinnangute tagamaid otsida ka tasakaalu puudumises toetuste ja õppemaksu vahel. Haridusliku ebavõrdsuse tajumisel on Eestis selgelt ratsionaalne, tegeliku elu kogemusega tihedalt haakuv alus. Selle poolt kõnelevad kaudselt ka hinnangud kõrghariduse tulemuslikkusele tööturul. Kooskõlas Eesti tööturu-uuringute tulemustega ollakse veendunud, et kõrgharidusega kaasnevad Eesti tööturul olulised eelised. Kui võtta arvesse, et Eesti tööturg on „võitja võtab kõik” tüüpi, pole ime, et just see eluline surve avaldab tugevat mõju kõrghariduse omandamise mõttekuse hinnangule. Nimelt on pooled meie täisealistest seisukohal, et „kindlasti tasub kõrgharidust taotleda ka siis, kui olud pole soodsad”.

Täpsemalt öeldes tajutakse tegeliku elu võimsat survet kõrghariduse omandamise järele nii teravalt, et „kindlasti tasub kõrgharidust taotleda” haakub üsna vähesel määral võimaluste realistliku tajumisega. Paistab, et Eesti puhul ei kehti need kultuurikesksed haridusliku ebavõrdsuse seletused, mis rõhutavad „isetäituvate” uskumuste olulisust (ehk seda, et inimesed peavad ebavõrdsust nii enesestmõistetavaks ja ületamatuks, et need, kel on piiratud võimalused, ei üritagi piirangutest läbi murda). Vastupidi, just „kindlasti tasub kõrgharidust taotleda” on selle reaalelulise aluse tõttu muutumas uskumuseks, enesestmõistetavaks eesmärgiks. Üha enam vajab põhjendust mitte valik kõrghariduse kasuks, vaid sellest loobumine. Et aga tegelikud võimalused, ka nende tajumine, on sotsiaal-majandusliku kuulumise põhised, on just piiratud ressursiga peredest pärit noortel suurem risk tunda end võimetuna soovitud eesmäärke saavutada. Seda asjakohasem on maailmas laialt teadvustatud aja nõue täiendada väärivusel põhinevat selekteerimist teatud diskrimineerimist heastavate meetmetega (*affirmative action*).

Miks ei peaks ka Eesti kohta kehtima selle aluseks olev idee, et talente kohtab kõigis sotsiaalsetes rühmades? Seega lasub kõrgharidust pakkuvatel institutsioonidel kohustus olla aktiivne talentide otsingul kogu ühiskonnas, ühiskonnal aga kohustus olla aktiivne tõhusate haridusvõimaluste võrdsust soodustavate meetmete leidmisel.

<sup>1</sup> Uuringut rahastas Tarkade Otsuste Fond Euroopa Sotsiaalfondi meetme „Riigi, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingute strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine” alameetmest „Valitsusvälise analüüsisuutlikkuse kasvatamine”.

## Kasutatud kirjandus

**Aalberg, T. (2003).** Achieving Justice: Comparative Public Opinion on Income Distribution. Leiden/ Boston: Brill.

**Baker, D. P. (2011).** Forward and Backward, Horizontal and Vertical: Transformation of Occupational Credentialing in the Schooled Society. – Research in Social Stratification and Mobility, vol 29, no 1, pp 5–29.

**Bernstein, B. (1961).** Social Class and Linguistic Development. – A. H. Halsey, J. Floud, C. A. Anderson (eds). Education, Economy and Society. New York: Free Press, pp 288–314.

**Boudon, R. (1974).** Education, Opportunity and Social Inequality. New York: Wiley.

**Bourdieu, P. (1973).** Cultural Reproduction and Social Reproduction. – R. K. Brown (ed.). Knowledge, Education and Cultural Change. London: Tavistock.

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

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

**Clancy, P., Goastellec, G. (2007).** Exploring Access and Equity in Higher Education: Policy and Performance in a Comparative Perspective. – Higher Education Quarterly, vol 61, no 2, pp 136–154.

Eesti kõrghariduse strateegia 2006–2015.

**Kalmijn, M., Kraaykamp, G. (2007).** Social Stratification and Attitudes: A Comparative Analysis of the Effects of Class and Education in Europe. – The British Journal of Sociology, vol 58, no 4, pp 547–576.

**Keller, S., Zavalloni, M. (1964).** Ambition and Social Class: A Respecification. – Social Forces, vol 43, no1, pp 58–70.



**Lareau, A. (2000).** Home Advantage: Social Class and Parental Intervention in Elementary Education (2nd edition). Oxford: Rowman and Littlefield Publishers.

**McCoy, S., Byrne, D., O'Connell, P. J., Kelly, E., Doherty, C. (2010).** Hidden Disadvantage? A Study on the Low Participation in Higher Education by the Non-Manual Group. Dublin: Higher Education Authority.

**Meyer, J. (1977).** The Effects of Education as Institution. – American Journal of Sociology, vol 83, no 1, pp 55–77.

**Mägi, E., Lill, L., Kirss, L., Beerkens, M., Orr, D. (2010).** Missugune on Eesti üliõpilaskond? Uuringu „Õiglane ligipääs kõrgharidusele Eestis” lõppraport. Praxise Toimetised, nr 2. Tallinn: Praxis.

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

**Piketty, T. (2000).** Theories of Persistent Inequality and Intergenerational Mobility. – A. B. Atkinson, F. Bourguignon. Handbook of Income Distribution. Amsterdam, pp 429–476.

**Plotnik, H. (toim) (2008).** Sotsiaalse õigluse arusaamad Eesti ühiskonnas. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

**Saar, E. (2010).** Changes in Intergenerational Mobility and Educational Inequality in Estonia: Comparative Analysis of Cohorts Born between 1930 and 1974. – European Sociological Review, vol 26, no 3, pp 367–383.

**Saar, E. (2011).** Towards a Normal Stratification Order. Actual and Percieved Social Stratification in Post-Socialist Estonia. Frankfurt and Main: Peter Lang.

**Svallfors, S. (2006).** The Moral Economy of Class. Class and Attitudes in Comparative Perspective. Stanford, CA: Stanford University Press.

World Bank (2000). Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise. Washington, DC: The World Bank.

## **Kodanikualgatust toetavad väärtused ja käitumismustrid: eesti- ja venekeelsete elanike võrdlus**

Tanel Vallimäe, Tallinna Ülikooli kodanikeühiskonna uurimis- ja arendus-keskuse teadur

**Riik ei saa kodanikuühiskonda ise ellu kutsuda, kuid peab looma selle toimimiseks vajaliku keskkonna.**

Artikkel annab ülevaate Eesti elanike kodanikualgatuslikest väärtustest, käitumismustritest ja hinnangutest kodanikuühiskonnale. Kitsamalt võrdlen eesti- ja venekeelseid elanikke. Toetun 2012. aasta suvel valminud uuringule „Kodanikualgatust toetavad väärtused ja käitumismustrid Eesti elanikkonnas 2011–2012”, mille korraldas Tallinna Ülikooli kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus (Kodanikualgatust toetavad väärtused ... 2012). Uuring võttis aluseks 2002. aastal Riigikogus heaks kiidetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) eesmärgid ja selgitas välja, milline on elanike tegelik toetus neis eesmärkides sisalduvatele väärtustele (Eesti kodanikuühiskonna ... 2002).

EKAK-is nimetatud 11 eesmärki on seotud kodanikuühenduste, avaliku võimu ja elanikkonna arenguga ning poolte vastastikuse partnerlusega, sest vähemalt kuus neist puudutavad otseselt elanikkonna teadmisi, väärtusi ja hoiakuid. Uuringu raames korraldatud elanikkonnaküsitluses koguti andmeid, et analüüsida inimeste väärtushinnanguid ja tegelikku käitumist kodanikualgatuslikus tegevuses tervikuna. Küsitlus toimus 2011. aasta sügisel, küsitluse valim oli 2992 elanikku.

Käitumistavadel, hoiakutel ja kodanikualgatuslikel väärtustel on väga tähtis osa demokraatliku ühiskonna kodanikukultuuris, mille elujõulisus on mis tahes demokraatia püsimise vältimatu eeldus. Pärast 1990. aastate kestel Eestis aset leidnud kodanikuaktiivsuse dramaatilist langust nn laulva revolutsiooni aegse kõrgperioodiga võrreldes on kodanikuühiskonna roll viimase kümne aasta jooksul avalikkuses üha enam tähtsustunud. Ühtaegu on muutunud olulisemaks kodanikualgatuse ja avaliku võimu partnerluse arendamine, milles EKAK-il on oluline roll. Siiski on kodanikualgatuse ja avaliku võimu suhetes hulgaliselt probleeme. Endiselt on päevakorral, et avalik võim ei võta tõsiselt dialoogi kodanikuühiskonnaga. Järgnevalt kirjeldan eesti- ja venekeelsete elanike kodanikuühiskonna väärtuste, hoiakute ja käitumistavade erinevusi ja sarnasusi.

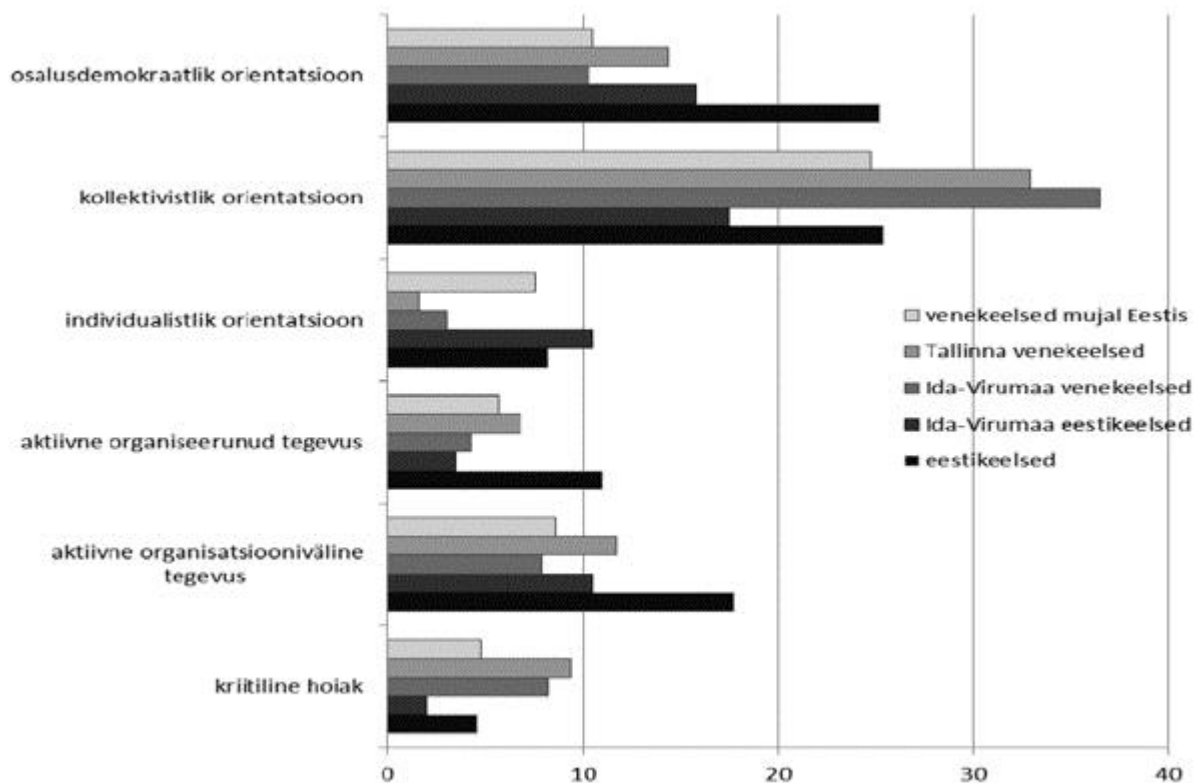
### **Millele uuring keskendus**

Kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni üks eesmärke sedastab „ebapiisavalt esindatud või tunnustamata kodanike ja nende ühenduste erihuvide ja vajaduste tunnustamist ja arvessevõttu avaliku elu korraldamisel” (Eesti kodanikuühiskonna ... 2002). Viimastel aastatel on Riigikogu avalikel istungitel, aga ka Eesti lõimumiskavas 2008–2013 rõhutatud vajadust edendada eesti- ja venekeelsete elanike koostööd samades ühingutes (Eesti lõimumiskava ... 2008). Tõepoolest, kui tunnustamata ja väheesindatud elanike kodanikuaktiivsus jääb madalaks ja liigub ülejäänud ühiskonnast silmanähtavalt erinevas suunas, säilib nende marginaalsus ning oht kaoatilisteks ja mittekonventsionaalseteks kodanikualgatusteks. Seda

eriti juhul, kui vähemuste seas kehtib arusaam, et valitsevad poliitilised jõud neid ei esinda. Teisisõnu, puudub mehhanism kodanikualgatuse korras poliitilisi otsustusprotsesse mõjutada, ent rahul ei olda ka esindusdemokraatiaga. Vähemusrühmade kodanikualgatuslik passiivsus pärssib juba iseenesest nende ja avaliku võimu vahelise dialoogi tekkimist. Kuid just vähemuste aktiivne osalemine aitab esile tuua huvid, mida avalik võim (või ka ülejäänud ühiskond) ei ole osanud või tahtnud väljendada.

Uuringu üks osa keskendus Eesti elanike väärtusorientatsioonide selgitamisele. Väärtused jaotati kolmeks vastandlikuks paariks: osalusdemokraatlikud või esindusdemokraatlikud väärtused, aktiivsusele suunatus või konformsus ning kollektivistlikkus või individualistlikkus (vt lähemalt „Kodanikualgatus toetavad väärtused ... 2012”, ptk III)./ Üldiselt iseloomustab elanikke pigem osalusdemokraatlik kui esindusdemokraatlik orientatsioon, nad on enim kollektivistlikud kui individualistlikud ning veidi enam konformsed kui aktiivsusele suunatud. Kui võrrelda eesti- ja venekeelseid vastajaid, on osalusdemokraatlikud hoiakud omased pigem eestikeelsele vastajale, venekeelsed elanikud kalduvad eestikeelsetest enam konformsusele ja on rohkem kollektivistlikud (joonis 1). Kui tuua lühidalt välja andmed vastajate kodanikualgatusliku käitumise kohta, kuulub mõne spordi-, vaba aja, kultuuriseltsi või muu ühenduse liikmeskonda 31 protsenti vastanutest, seejuures on eestikeelsete vastajate hulgas organisatsioonidesse kuulujaid ligikaudu kaks korda rohkem kui venekeelsete seas. Ka ühendustevälises kodanikualgatuslikus tegevuses, kui võtta aluseks neljas kõige levinumas mitteformaalses tegutsemises osalemine (teiste abistamine, raha annetamine, asjade annetamine ja tegutsemine vabatahtlikuna), on eestikeelseid elanikke venekeelsetest peaaegu kaks korda rohkem (eestikeelsetel 18% ja venekeelsetel 10%, keskmine 16%).

## Joonis 1. Ida-Virumaa elanike väärtusorientatsioonid ja kodanikualgatuslik aktiivsus



### Mitteosalemise põhjused

Ka 2011. aasta integratsioonimonitooring (Integratsiooni monitooring 2011, 28–29) näitas, et venekeelsed elanikud osalevad mitteformaalsetes kodanikualgatuses palju vähem kui eestikeelsed. Kuigi elanike väärtusorientatsioonid on sellised, mis pigem toetavad kodanike panust ühiskonna juhtimisse, on nende isiklikud käitumistavad sellega mõneti vastuolus. Kodanikuühendustes osaletakse vähe ja kõige levinuma põhjusena tuuakse välja isikliku huvi puudumine. Ka leiab 83 protsenti vastajatest, et kesine majanduslik toimetulek pärsib nende võimalusi ühiskondlikest probleemidest huvituda. Väärtusorientatsioonide ja tegelike käitumispraktikate seos pole seega suur. Võib nentida, et elanikud saavad aru, et nende osalus ühiskonnaelu juhtimises on vajalik. Venekeelsete elanike puhul on lisaks nende madalamale kodanikuaktiivsusele ka väärtusorientatsioonid eestikeelsetest vastajatest vähem seotud kodanikualgatuse toetamisega.

Samal ajal pole venekeelsete vastajate väiksem kodanikuaktiivsus üllatav, isegi kui viimastel aastatel on leitud, et eesti- ja venekeelsete elanike erinevused osavõtus kodanikuühenduste tegevusest on vähenenud (Eesti ühiskonna ... 2008, 149). Erinevate uuringute andmeil osaleb kodanikuühenduste tegevuses eestlastest kolmandik kuni neljandik, muukeelsetest vaid ligikaudu viiendik (Hinno *et al* 2009). Võrdluses Euroopa Liidu liikmetest naaberriikidega (sh Lätiga) on Eesti elanike osalemine ühendustes, eriti ametiühingutes ja usuühendustes tervikuna tagasihoidlik. Samal ajal viitavad võrdleva uurimuse *European Values*

Survey tulemused aastast 2008 sellele, et teatud tüüpi ühenduste, kultuuriseltside ja naisseltside liikmesus on Eestis suhteliselt sagedane Põhjamaadega võrreldes (Sundback 2012). Viimase kahe kümnendi jooksul tehtud uuringud on näidanud, et venekeelne elanik on eestikeelsest vähem aktiivne nii kodanikuühenduste liikmeks olemise mõttes kui ka mitteformaalsetes kodanikualgatuslikes ettevõtmistes nagu kampaaniates, meeleavaldustes, petitsioonides jms kaasalöömise mõttes. Ka on eestikeelsed elanikud rohkem haaratud mitmekülgsetesse osalusvormidesse. Ainult streikidest on venekeelsed elanikud eestikeelsetest rohkem osa võtnud või olnud rohkem valmis seda tegema (Ruutsoo 2009, 223–227 ja 234–237).

### Palju sõltub keeleoskusest

Järgnevalt võtan vaatluse alla kõige aktiivsemad respondendid, võrreldes eesti- ja venekeelseid respondente. (Venekeelse elaniku all mõeldakse siin neid, kes valisid ankeedile vastamiseks vene keele ehk 926 inimest.) Joonisel 2 näeme võrdlust kolmes aspektis – aktiivsete osakaal organiseerunud kodanikualgatuslikus tegevuses, aktiivsete osakaal organisatsioonivälises tegevuses ning väga kriitiliste osakaal Eesti kodanikuühiskonna suhtes.

Määratlesime „aktiivsetena” (raportis „kõige aktiivsemad”) organiseerunud kodanikualgatuslikus tegevuses osalejad, kes märkisid end kuuluvat nii „spordi-, vaba aja või kultuuriseltsi” kui ka „muusse ühendusse või organisatsiooni”. Selle rühma puhul on tegemist elanikega, kellel on kogemus osalemisest erinevate ühenduste töös. Selliseid inimesi on valimis kokku ligikaudu 10 protsenti. Eestikeelsete vastajate hulgas on aktiivsete rühma kuulumise näit organiseerunud kodanikualgatusel tasandil peaaegu kaks korda kõrgem kui venekeelsete rühmas (11% eestikeelsetest vs 6% venekeelsetest respondentidest). Kuid oluline tegur on siin eesti keele oskus. Aktiivsus väheneb keeleoskuse vähenedes: nende seas, kes räägivad vabalt eesti keelt ja saavad sellest hästi aru, on aktiivseid 13 protsenti, nende seas, kes ei valda üldse eesti keelt, on see osakaal ainult 5 protsenti.

Üllatuslikult on hea eesti keele oskusega venekeelsed vastajad isegi aktiivsemad kui eestikeelsed. Tähtis roll on ka kodakondsusel: Eesti kodanikest venekeelsetest respondentidest kuulub siia rühma ligikaudu 10 protsenti, Venemaa kodanike puhul on see näit 7 protsenti ning kodakondsuseta vastajate seas ainult 5 protsenti ehk keskmisest kaks korda väiksem. Venekeelse vastaja vanusel ei ole eraldiseisvat statistiliselt olulist seost organiseerunud aktiivsusega. Pigem on vanemad vanuserühmad keelest hoolimata organiseerunud tegevuses väheaktiivsed ning kõige aktiivsemad on 15–19-aastased.

„Aktiivsetena” organisatsioonivälises tegevuses defineerisime respondendid, kes küsitlusele eelneva 12 kuu jooksul olid teinud kõiki järgnevaid tegevusi: abistanud teisi, mitte oma perekonda kuuluvaid inimesi, annetanud abivajajatele raha, annetanud abivajajatele asju ning osalenud vabatahtlikuna ühistegevuses (kampaania, talgud vms). Selliste respondentide arv on ligikaudu 16 protsenti kogu valimist. Eesti keeles ankeedile vastanute rühmas on kõrge aktiivsus ka organisatsioonivälise aktiivsuse puhul pea kaks korda suurem kui venekeelsete rühmas – eestikeelsetel 18 protsenti ja venekeelsetel 10 protsenti. Venekeelse

respondendi eesti keele oskus on siingi oluline. Nende seas, kes saavad eesti keelest hästi aru ja räägivad vabalt, on aktiivsete osakaal 17 protsenti. Nende hulgas, kes üldse eesti keelt ei valda, jääb see 7 protsendi lähedale. Tähtis on ka vastaja kodakondsus. Kui Eesti kodanikest vastajate seas on siia rühma kuulujaid 17 protsenti, siis Venemaa kodanike hulgas ainult 9 protsenti ning kodakondsuseta vastajatel 7 protsenti. Venekeelsete vastajate vanus ei ole statistiliselt oluliselt seotud organisatsioonivälise aktiivsusega. Pigem on keelest hoolimata kõige vanemad vanuserühmad teistest vähem aktiivsed ning kuni 49. eluaastani püsib aktiivsus organisatsioonivälises tegevuses pea sama suurena.

### Kes on kõige kriitilisemad

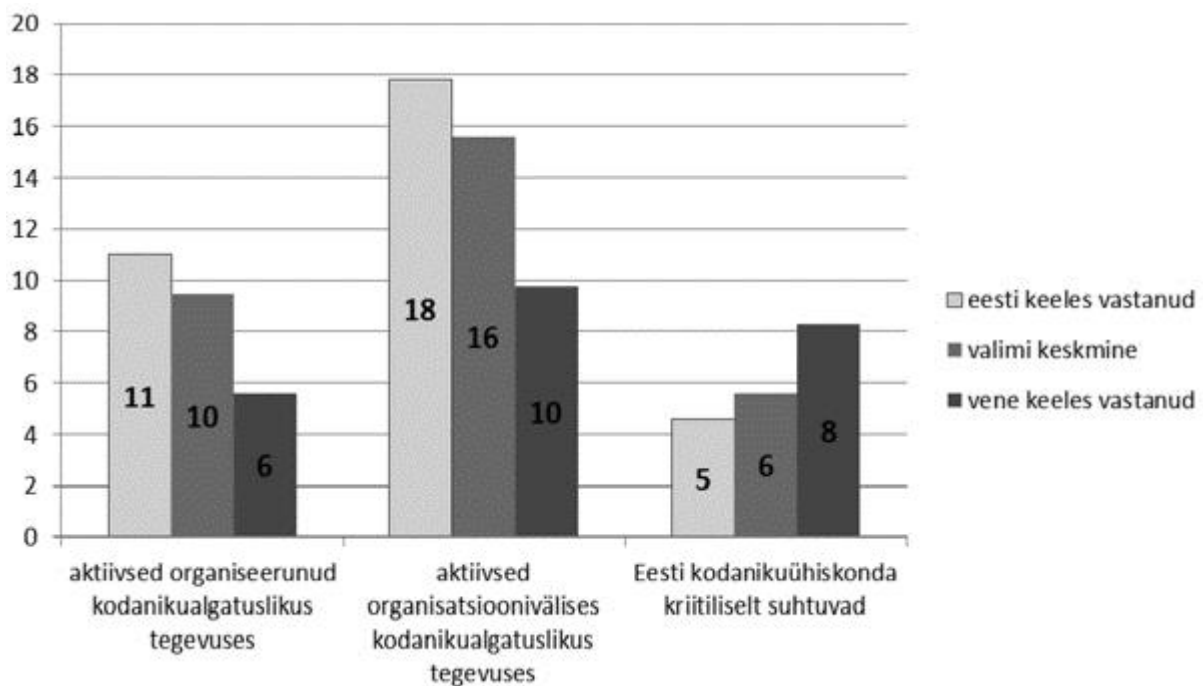
Aktiivne kodanik arendab ja säilitab demokraatliku kodanikukultuuriga seotud väärtusi ja hoiakuid, usaldab rohkem avaliku võimu institutsioone ning on usaldavam ja koostööaltim kaasinimeste suhtes (Kodanikuhariduse ja vabatahtliku tegevuse ... 2012). Kuid kodanikuaktiivsus on seotud ka inimese eneseväärikusega poliitilises kogukonnas ehk kui oluliseks ta ennast selles kogukonnas peab. On leitud, et negatiivse kodanikudentiteedi kandja on põhiliselt vanemaeline mitte-eestlane (Ruutsoo 2009, 235) ning ühiskondlikult väga aktiivsed ja kohati eestlastest isegi aktiivsemad on mitte-eestlastest Eesti kodanikud (Integratsioonimonitooring 2011, ptk 1.2). Samuti on leitud, et eestlaste ja mitte-eestlastest Eesti kodanike usk oma pädevusse ja mõjukusse on suhteliselt sarnane ja positiivne, võrreldes kodakondsuseta inimeste ja Venemaa kodanike täiesti negatiivsete hoiakutega (Eesti ühiskonna ... 2008, 144).

Meie uuringu tulemused toetavad neid seisukohti: Eesti kodanikest venekeelsed respondendid on nii organiseerunud kui ka organisatsioonivälistes tegevustes aktiivsemad kui Venemaa kodanikud või kodakondsuseta vastajad. Väga hea eesti keele oskusega venekeelsed elanikud on organiseerunud kodanikualgatuses veidi aktiivsemadki kui eestlased. Seega on tähtis tutvustada kodanikualgatuslikku tegevust rohkem noorematele, eriti venekeelsetele noortele. Muret teeb aga asjaolu, et venekeelsete koolide tase on kodanikuteadmiste alal eestikeelsete koolide omast madalam, venekeelsed õpilased ei tunne end Eestis aktiivsete kodanikena, kuigi nende arusaamad demokraatiast on eestikeelsete noortega sarnased ja venekeelsete õpilaste huvi ühiskonnaelu vastu on tervikuna isegi kõrgem kui eestlastel (Toots 2011, 107–112).

Joonisel 2 esitatakse kolmanda komponendina eesti- ja venekeelsete vastajate kriitilisuse võrdlus Eesti kodanikuühiskonna suhtes. „Kriitilise” hoiakutekompleksi kandjatena määratlesime respondendi, kes vastas jaatavalt kõikidele järgmistele küsimustele: „Eesti elanikud on passiivsed kaasalöömisel ühiskondlikes tegemistes”, „Kodanikeühendusi ei kaasata piisavalt ühiskonna asjade üle otsustamisse” ning „Eesti kodanikuühiskond ei suuda mõjutada ühiskonna arengut”. Selliste vastajate arv on ligikaudu 6 protsenti kogu valimist. Eestikeelsed küsitletud on vähem kriitilised – nende seas on kriitilisi vastajaid ligikaudu 5 protsenti, venekeelsete seas 8 protsenti. Kodakondsusel on kodanikuühiskonna kriitiliste hinnangute osas väga suur roll. Selgelt kõige kriitilisemad on Venemaa kodanikest vastajad, kellest kuulub kriitiliste rühma 15 protsenti, sellal kui Eesti kodanikest venekeelsetel jääb see umbes 5 protsendi ja

kodakondsuseta venekeelsetel respondentidel 4 protsendi juurde. Keeleoskus ei mängi tähtsat rolli mujal kui nende venekeelsete juures, kes ei valda üldse eesti keelt. Nende hulgas on Eesti kodanikuühiskonda kriitiliselt suhtujate osakaal 16 protsenti, mis on ligi kolm korda suurem keskmisest. Taustaks võib välja tuua ootuspärase resultaadi, et suur kriitilisus on vastaja taustateguritest hoolimata seotud väikse kodanikuaktiivsusega – vastaja passiivsus ja vähene usk kodanikuühiskonda on üksteist tugevdavad muutujad.

**Joonis 2. Eesti- ja venekeelsete elanike võrdlus kodanikualgatuslikus aktiivsuses ja hinnangus Eesti kodanikuühiskonna praegusele seisule (%)**



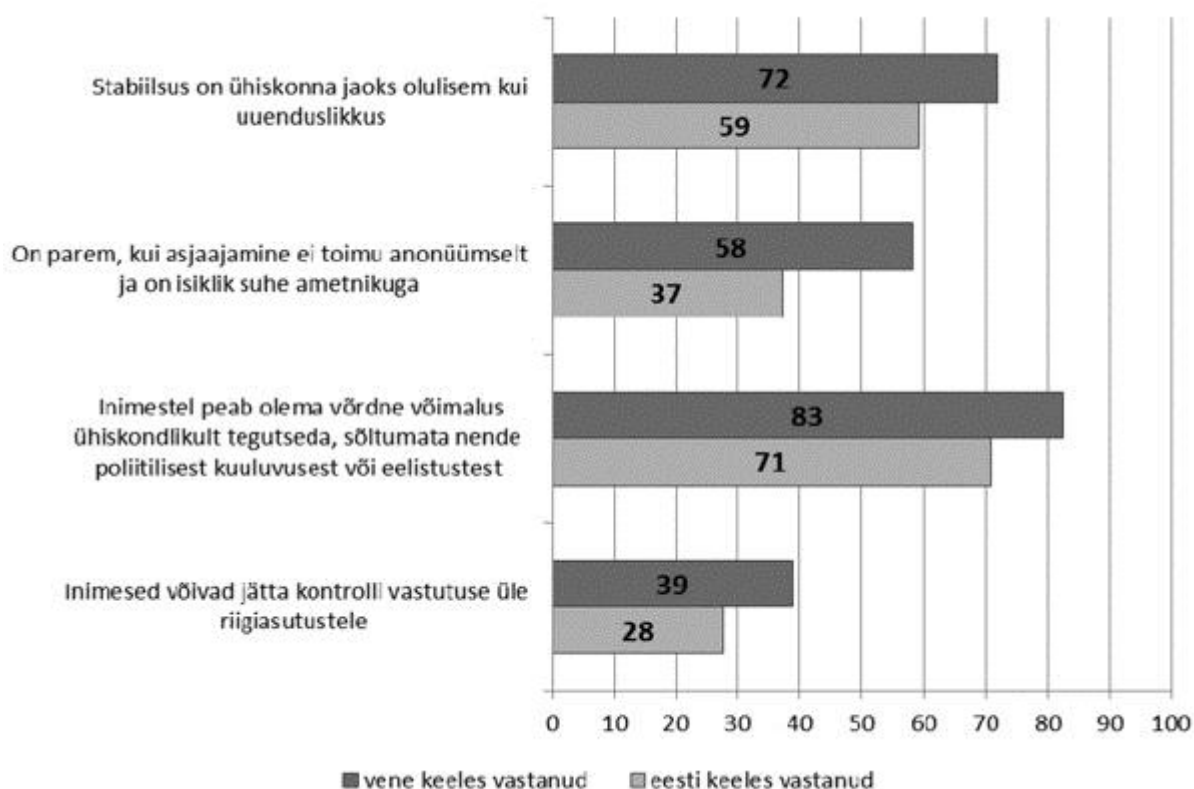
## Inimene ja avalik võim

Oluline kodanikukultuuri osa on isiku arusaam enda ja avaliku võimu suhetest. Küsitlusanneet sisaldas mitmesuguseid inimese ja riigivõimu suhte aspekte puudutavaid väiteid. Siinkohal on välja toodud need, mille puhul eesti- ja venekeelsed vastajad kõige enam erinesid. Joonisel 3 näeme, et venekeelsed elanikud on eestikeelsetest konservatiivsemad, pidades stabiilsust ühiskonnale palju tähtsamaks kui uuenduslikkust. Nii arvavaid inimesi oli venekeelsete seas 72 protsenti ja eestikeelsete hulgas 59 protsenti. Suur erinevus tuleb sisse ka küsimuse puhul, kas asjaajamisel tuleks kasuks isiklik suhe ametnikuga. Venekeelsete vastajate seas usub nii 58 protsenti, eestikeelsete hulgas 37 protsenti. Väiksem erinevus on poliitilises tolerantsis: 83 protsenti vene keeles vastanutest leiab, et inimestel peab olema võrdne võimalus ühiskonnas tegutseda, olenemata nende poliitilisest kuuluvusest, eesti keeles vastanute seas on nii arvanuid 71 protsenti. Samal ajal ei pea venekeelsed respondendid eestikeelsetega samaväärselt vajalikuks, et kodanikud hoiaksid riigiasutuste tegevusel silma peal: 39 protsenti neist leiab, et vastutuse võib jätta riigiasutustele, eestikeelsete küsitletute seas on see osakaal vaid 28 protsenti. Viimane näitab koos venekeelsete elanike seisukohaga, et asjaajamisel tuleks kasuks isiklik suhe ametnikuga, et

eesti- ja venekeelsed inimesed näevad enda ja avaliku võimu institutsioonide suhet erinevalt ning venekeelsete elanike nõuded ja ootused ühtivad vähem kodanikuperspektiivi ja rohkem (distantseerunud) kliendiperspektiiviga.

Joonisel 3 toodud väidete puhul venekeelse vastaja kodakondsus, vanus või keeleoskus rolli ei mängi. Üksnes väite puhul „inimesed võivad jätta kontrolli vastutuse üle riigiasutustele” on Eesti kodakondsuse ja hea eesti keele oskusega venekeelsed vastajad teistest rohkem esitatud seisukoha poolt. Väga hästi eesti keelt oskavate venekeelsete respondentide seas on selliselt arvajate osakaal 50 protsendi ringis. Selle resultaadi põhjuseid tuleb eraldi uurida, ühe tegurina võib pakkuda hea keeleoskusega inimeste suuremat rahulolu Eesti avaliku võimu institutsioonidega ehk suuremat usaldust nende vastu.

Joonis 3. Suhtumine avalikku võimu, konservatiivsus, poliitiline sallivus (%)



Eraldi on huvitav vaadelda andmeid Ida-Virumaa kohta. Ida-Virumaal on kodanikualgatuslikes organisatsioonides osalemine Eesti keskmistest näitajatest väiksem. Kui kõikidest vastanutest ei kuulu spordi-, vaba aja ja kultuuriseltsi liikmeskonda 62 protsenti vastajatest, siis idavirumaalastest 75 protsenti. Lisaks on Ida-Virumaal palju vähem ka mitmekülgseid aktiivseid organisatsioonides osalejaid, s.o neid, kes kuuluvad samal ajal vähemalt kahte ühendusse. Ida-Virumaa venekeelsete vastajate seas on selliseid inimesi valimi keskmisest (10%) üle kahe korra vähem, kuid sama vähe on neid ka Ida-Virumaa eestikeelsete respondentide hulgas. Vastaja suhtluskeelest sõltumata on Ida-Virumaa elanikele omane keskmisest väiksem aktiivsus ka organisatsioonivälises tegevuses. Võrreldes Ida-Virumaa venekeelseid elanikke Tallinna venekeelsete elanikega, on viimased Ida-Virumaa venekeelsetest respondentidest nii organiseerunud kui ka



organisatsioonivälises kodanikualgatuslikus tegevuses aktiivsemad. Kuid Tallinna venekeelsed elanikud on mõlemas aspektis omakorda aktiivsemad ka Ida-Virumaa eestikeelsetest respondentidest.

### **Muutused ei toimu üleöö**

Kriitilisuselt on Ida-Virumaa venekeelsed kõige sarnasemad Tallinna venekeelsete elanikega. Mõlema puhul on kriitilisus teistest rühmadest ja keskmisest kõrgem (keskmine 6%, Ida-Virumaa venekeelsetel 8% ja Tallinna venekeelsetel 9%). Venekeelsed mujal Eestis, s.t väljaspool Tallinna ja Ida-Virumaad elavad venekeelsed vastajad, on vähem kriitilised. Mõned uurijad on Ida-Virumaale omase kodanikualgatusliku passiivsuse kirjutanud venekeelsete elanike arvele. Sellega päris nõustuda ei saa, sest nii Ida-Virumaa eesti- kui ka venekeelsetele elanikele on passiivsus ühtviisi omane. On leitud, et Ida-Virumaa puhul on tegemist üldise võõrandumisega ja elanikkonnale on tavaks saanud ühiskondlik madal aktiivsus (Integratsiooni monitooring 2011, 30). Samas näitavad tulemused, et regionaalne aspekt on tugev käitumise, aga mitte väärtuste tasandil. Siin kordan osaliselt juba eespool öeldut. Väärtuste puhul on oluline pigem keeleline kui regionaalne kuuluvus. Nii on väärtusorientatsioonidelt omavahel sarnased Tallinna venekeelsed ja Ida-Virumaa venekeelsed vastajad, eristudes selgelt mõlema piirkonna eestikeelsetest elanikest. Kõikidel uuritud venekeelsetel rühmadel on osalusdemokraatlik orientatsioon umbes kaks korda madalam valimi keskmisest. Eestikeelsetel Ida-Virumaa elanikel on osalusdemokraatlik orientatsioon küll väiksem valimi keskmisest, kuid suurem kui mis tahes regiooni venekeelsete hulgas. Ida-Virumaa venekeelsete vastajate seas on samas keskmisest enam levinud esindusdemokraatlik orientatsioon. Samamoodi kui ülejäänud Eestimaa piirkondadele on ka Ida-Virumaa venekeelsetele respondentidele kõige omasem kollektivistlik orientatsioon. Ida-Virumaa venekeelsete elanike seas on järjepideva kollektivistliku orientatsiooni esindajate suhtarv suurem kui venelastel mujal Eestis ning umbes kaks korda suurem kui Ida-Virumaa eestlastel. Individualismi on järjepideva orientatsioonina Ida-Virumaa venekeelsetel sarnaselt Tallinna venekeelsete vastajatega valimi keskmisega võrreldes üle kahe korra vähem. Ida-Virumaal elavad eestikeelsed vastajad on seevastu tunduvalt üle keskmise individualistlikud.

Kodanikuühiskonna kujunemine on pikaajaline protsess ja muutused selles ei toimu üleöö. Ühiskonnauurijad ei saa kodanikuühiskonda ühiskonnaliikmete endi asemel üles ehitada, kuid nad saavad osutada kodanikuühiskonna arengut ähvardavatele ohtudele. Riigipoolse õigusliku, majandusliku, institutsionaalse jms keskkonna kujundamise kõrval on tähtis, et riik kodanikke tunnustaks. Muukeelsete elanike tõhus kaasamine neid endid puudutavatesse poliitilistesse otsustusprotsessidesse on viis, kuidas avalik võim neid kodanikuühiskonna liikmetena respektierib. See ei tähenda väitmist, nagu avalik võim praegu muukeelseid elanikerühmi ei toetaks (rahaliselt jne). Kuid olulisemaid avaliku võimu ees seisvaid ülesandeid on see, et praegusest tõsisemalt tuleb võtta kaasamist, partnerlust, dialoogi astumist.

## Aprillikriisi õppetundi meenutades

Kodanikualgatuslike käitumispraktikate ja kogemuste süstemaatiline mahajäämus venekeelses elanikkonnas viitab, et sellele rühmale tuleb jätkuvalt keskenduda. Kaasatud ja tunnustatud kodanikul kinnistub demokraatlik kodanikukultuur ehk arusaam, kuidas demokraatlikult „asju aetakse”.

Tõsiseltvõetavus on võimu ja kodanikuühiskonna vahel aastaid olnud arutelu keskmes ning muutunud eestikeelses ühiskondlikus teadvuses iseäranis silmatorkavaks 2012. aastal. Poliitilise dialoogi puudumine muukeelse elanikkonnaga on veel ohtlikum. Kui vähemusrühmade kodanikuaktiivsus on madal või areneb ülejäänud ühiskonna kodanikualgatuslikust tegevusest eraldi, võib see võtta soovimatuid vorme (*Ülevaade Eesti etniliste ... 2011, 6–7*). Seda võimalust on Eesti juba kogenud 2007. aasta nn aprillikriisis.

Toon välja kolm aspekti, mis nõuavad poliitikakujundajate jätkuvat tähelepanu ning väärivad lähemat teoreetilist analüüsi (sh võrdlust sarnaste ühiskondadega). Esiteks on vaja tõhustada kodanikuharidust venekeelsete noorte seas, et tõsta nende enesehinnangut ühiskonnaelu mõjutajana (sh kogemuste pakkumise kaudu). Noored on väärtuste poolest eestikeelsete noortega sarnasemad kui vanemad eesti- ja venekeelsed põlvkonnad. Samal ajal on venekeelsed noored vähem valmis ühiskonna kujundamisse sekkuma, nad ei taju oma ühiskondlikku staatust sama olulisena kui eestikeelsed noored. Teiseks ilmneb, et madal kodanikualgatuslik aktiivsus Ida-Virumaal ei sõltu esmajoones elanike keelelisest taustast, nagu on varem välja pakutud. Kuna Ida-Virumaa eestikeelsed elanikud on sama passiivsed kui venekeelsed, siis võib öelda, et nende tegutsemisvalmiduse puudumine kodanikuühiskonnas tuleneb eelkõige regionaalsest, mitte keelelisest kuuluvusest. Avalikul võimul tuleb Ida-Virumaad vaadelda mitte ainult sotsiaal-majanduslikust perspektiivist või integratsiooniprobleemide murekohana, vaid nagu probleemset piirkonda ka kodanikuühiskonna arengu kontekstis. Kolmandaks tuleb jätkuvalt suunata tähelepanu koostöö edendamisele eri rahvusrühmade vahel kodanikualgatuslikus tegevuses.

Väga hea eesti keele oskusega venekeelne elanik on kodanikualgatuslikult üsna aktiivne ja mõnikord aktiivsemgi kui eestikeelne. Üks põhjus on tema parem ligipääs eestikeelsele infole eesti keelt vähe või üldse mitte oskavate elanikega võrreldes. Siit kodanikuühiskonna toetamisele edasi minnes peaks avalik võim rohkem tähelepanu pöörama eesti keele omandamisele. Teine tee on tõhustada venekeelse info kättesaadavust (infovõrgustikke) eestikeelses kodanikuühiskonnas toimuva kohta.

## Kasutatud kirjandus

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon. – Riigi Teataja I 2002, 103, 606.

Eesti lõimumiskava 2008–2013 (2008). Tallinn: Kultuuriministeerium. – [http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Loimumiskava\\_2008\\_2013.pdf](http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Loimumiskava_2008_2013.pdf)

Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2008 (2008). Uuringu aruanne. Tallinn: Integratsiooni Sihtasutus ja Rahvastikuministri Büroo. – [http://www.meis.ee/raamatukogu?action=download2&book\\_id=196](http://www.meis.ee/raamatukogu?action=download2&book_id=196)

**Hinno, K., Lagerspetz, M., Vallimäe, T. (2009).** Kolmas sektor arvupeeglis. Küsitlus- ja statistikaandmeid mittetulundusühenduste ja nendes osalejate kohta 2004–2007. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.

Integratsiooni monitooring 2011 (2011). AS Emor, SA Poliitikauuringute Keskus Praxis ja Tartu Ülikool. – [http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Integratsiooni\\_monitooring\\_2011.pdf](http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Integratsiooni_monitooring_2011.pdf)

Kodanikualgatust toetavad väärtused ja käitumismustrid Eesti elanikkonnas 2011–2012 (2012). Tallinna Ülikooli kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus. – [http://www.kysk.ee/sisu/10\\_26918226\\_Uuringuraport\\_Kodanikualgatust\\_toetavad\\_vaatused\\_ja\\_kaitumismustrid\\_Eesti\\_elanikkonnas\\_2011-2012\\_uuringu\\_teostaja\\_Kodanikeuhiskonna\\_uurimis-jaarenduskeskus\\_Tallinna\\_Ulikool.pdf](http://www.kysk.ee/sisu/10_26918226_Uuringuraport_Kodanikualgatust_toetavad_vaatused_ja_kaitumismustrid_Eesti_elanikkonnas_2011-2012_uuringu_teostaja_Kodanikeuhiskonna_uurimis-jaarenduskeskus_Tallinna_Ulikool.pdf)

Kodanikuhariduse ja vabatahtliku tegevuse analüüs Euroopa Sotsiaaluuringu põhjal. Aktiivse Eesti elaniku tüpoloogia (2012). Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE. – [http://www.siseministeerium.ee/public/Aktiivse\\_Eesti\\_elaniku\\_tupoloogia\\_07.02.2012.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Aktiivse_Eesti_elaniku_tupoloogia_07.02.2012.pdf)

**Ruutsoo, R. (2009).** Kodanikuühiskond ja kodanikukultuur. – Acta Politica, nr 3, lk 218–242.

**Sundback, S. (2012).** Membership and Activity in the Scandinavian, Finnish and Estonian Civil Societies. Analysis based on data from the European Values Study 2008. [Ettekanne Westermarck Society aastakonverentsil Kuopios, 29.–30.3.2012 (käsikiri)].

**Toots, A. (toim) (2011).** Noorte kodanikukultuur kümme aastat hiljem. Tallinn: Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut.

Ülevaade Eesti etniliste vähemusgruppide ja immigrantide poliitilisest osalusest ning ettepanekud selle suurendamiseks (2011). Balti Uuringute Instituut. – <http://www.ibs.ee/et/publikatsioonid/item/download/70>

## **Sotsiaalne ettevõtlus: õnnelikud inimesed, elujõulisem majandus**

Jaan Aps, Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustiku juhatuse liige

Külli Kivioja-Ööpik, Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustiku kommunikatsioonijuht

**Sotsiaalsed ettevõtted loovad oma kogukonnas ja ühiskonnas väärtust, mida enamasti keegi teine ei taha, oska ega suuda pakkuda.**

Tänavu 11. aprillil allkirjastasid 19 organisatsiooni Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustiku (SEV) asutamislepingu ja põhikirja. Võrgustiku ümber koondunud inimesi innustab võimalus aidata kaasa ühiskonda paremaks muutvate ettevõtete loomisele ja kasvule. Sellele tuginevad ka organisatsiooni põhikirjalised eesmärgid: sotsiaalsete ettevõtete arvu, suutlikkuse ja positiivse mõju suurendamine Eestis ning sotsiaalse ettevõtluse kui tegevusvaldkonna väärtustamine ühiskonnas.

### **Mis on sotsiaalne ettevõtlus**

Sotsiaalse ettevõtluse eesmärk on rahuldada mõnd (teravat) ühiskondlikku vajadust kaupade ja teenuste müügist saadud tulu abil. Sotsiaalne ettevõtlus on vahend kodanikuühenduste elujõulisuse ja positiivse ühiskondliku mõju suurendamiseks.

Rahvusvaheline praktika näitab, et sotsiaalsete ettevõtete ühiskonnale loodav lisaväärtus on eriti suur nendes riikides, kus valdkonna arendamisega on tegeldud süsteemselt pikema aja jooksul. Näiteks Suurbritannias hoiavad ainuüksi erivajadustega inimesi kaasavad sotsiaalsed ettevõtted riigile kokku 40 miljonit naela sotsiaalhüvitiste, kaheksa miljonit naela tervishoiukulude ja miljon naela sotsiaalteenuste arvelt. Suurbritannias on selliste tulemusteni jõutud sotsiaalsete ettevõtete katusorganisatsioonide abil, näiteks Senscoti ja Social Firms UK on tegutsenud üle kümne aasta.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee rõhutab: „Sotsiaalne ettevõtte on Euroopa sotsiaalse mudeli põhielemente. See on tihedalt seotud Euroopa Liidu 2020. aasta strateegiaga ning annab olulise panuse ühiskonda. Sotsiaalse ettevõtte toetamise ja edendamise saame paremini ära kasutada selle kasvupotentsiaali ja võimet luua sotsiaalset väärtust” (arvamuse punkt 1.2). „Oluline on, et järgmine struktuurifondide programmitöö periood hõlmaks selgesõnaliselt programme sotsiaalsete ettevõtete käivitamiseks ja arendamiseks” (punkt 1.6).

Vabaühendustega võrreldes on sotsiaalsed ettevõtted elujõulisemad ja sõltuvad vähem toetustest. Traditsiooniliste ettevõtete võrreldes on nende eesmärgistatud positiivne mõju ühiskonnale suurem. Loodud töökohad ja makstud maksud on ainult osa sotsiaalsete ettevõtete mõjust. Lisaks ühiskonnas lahendatud probleemid ja esilekutsutud muutused.

### **Võimalusi on lõputult**

Sotsiaalset ettevõtlust on käsitletud kitsamalt ja laiemalt. Näiteks Soome ja Leedu definitsioonid piiritlevad sotsiaalsete ettevõtete tegevusvaldkonda väga kitsalt: erivajadustega ja pikaajaliste töötute tööhõive, tooteid või teenuseid pakutakse äristest põhimõtetest lähtudes (nt töökeskustes). Suurbritannias mõistetakse sotsiaalse ettevõtluse all ettevõtlust, mille peamine eesmärk on sotsiaalne ning äritulem reinvesteeringutakse eesmärgi saavutamiseks (Lillemets 2011b). Et mitte liigselt piirata jõudsalt arenevat valdkonda, lähtub Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustik Eestis laiemast definitsioonist.

Sotsiaalse ettevõtluse kõrval on veel vastutustundlik ettevõtlus, milles on ühendatud majanduslikud ja sotsiaalsed eesmärgid. Siiski ei ole tegemist äravahetamiseni sarnaste organisatsioonidega. Sotsiaalse ettevõtte tegevus lähtub ühiskondlikust eesmärgist, mille täitmiseks hakatakse pakkuma kaupu või teenuseid. Vastutustundlik ettevõtte alustab ärieesmärgist – kaupade ja teenuste pakkumisest kasumi teenimiseks omanikele ja investoritele – ning seejärel arvestab oma tegutsemisviise, hõlmates võimalikult palju ka ühiskonna huve laiemalt. Võimalusi

on lõputult, keskkonnasõbralikust tootmisest kuni oma töötajate töö- ja pereelu ühildamise toetamiseni. Eesti vastutustundliku ettevõtluse tegevuskava 2012–2014 on juba olemas. Miks mitte teha seda ka sotsiaalsele ettevõtlusele?

## **Sotsiaalne ettevõtlus Eestis**

Eestis on sotsiaalse ettevõtlusega tegeldud juba taasiseseisvumisest alates, kuid alles viimasel kümnendil on see valdkond arenema hakanud ja huvi selle vastu on suurenenud. Üksikute innustavate ideede asemel võib rääkida juba eraldi majandussektori väljakujunemisest.

Aasta tagasi tehtud uuring selgitas sotsiaalse ettevõtluse olukorda Eestis. Uuringusse oli kaasatud 56 organisatsiooni. Uuringu tulemuste põhjal võib väita, et Eesti sotsiaalne ettevõtlus on mitmepalgeline – erinevad juriidilised vormid, tegutsemise valdkonnad, ärimudelid, ühiskondlikud eesmärgid ja sihtrühmad (Lillemets 2011a).

Eesti sotsiaalsete ettevõtete tegevus ulatub haridusvõimaluste pakkumisest kuni töökohtade loomiseni piiratud võimalustega inimestele ning terviseedendusest kuni keskkonnasäästlikuma ühiskonna nimel tegutsemiseni. Ettevõtluse juriidiliseks vormiks on enamasti valitud kodanikuühendus ehk mittetulundusühing (MTÜ) või sihtasutus (SA), kuid sotsiaalseid ettevõtteid on ka äriühingute hulgas (enamasti OÜ). Sotsiaalsete ettevõtete täpset arvu Eestis ei tea ilmselt keegi, näiteks leidub organisatsioone, mis sisuliselt tegutsevad sotsiaalse ettevõtteks, kuid ise ei ole sellest teadlikud. Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustiku teada on neid Eestis ligikaudu sada.

Võrgustiku tegevus jaguneb üldplaanis kolme suuna vahel, mis on omavahel tihedalt seotud. Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustik tegutseb liikmes- ja eestkosteoranisatsioonina ning valdkonna arendaja ja kõneisikuna.

## **Võrgustik kui eestkostja**

Eestkosteoranisatsioonina on võrgustiku prioriteetne tegevus koostöö riigisiseste rahastajatega, et tõhustada seniseid sotsiaalse ettevõtluse toetussüsteeme ja töötada välja uusi. Tähtis on luua sotsiaalsetele ettevõtetele sobivad toetusskeemid (nt starditoetus) ja finantsmehhanismid (nt laenude garanteerimine). Praegu on sotsiaalsed ettevõtted kodanikuühenduste rahastajate jaoks liialt ärilised, ettevõtluse toetajatele aga liiga sotsiaalsed.

Tihti tekib küsimus, miks üldse peaks sotsiaalseid ettevõtteid toetama, nad teenivad oma tulu ise. Sotsiaalse ettevõtte toetamine aitab nende tegevust kiiremini laiendada või luua võrdsed konkurentsitingimused. Näiteks on endistele vangidele ja uimastisõltlastele töövõimalusi loova ettevõtte tegevuse lahutamatu osa rehabilitatsiooniprogramm, mille käigus hoidmine on tavaetevõtetega võrreldes suur lisakulu. Seetõttu on paljude sotsiaalsete ettevõtete tulumudel äritulu ja toetuste kombinatsioon.

Eesti riik on poliitikute sõnastatud eesmärkidest lähtudes valinud mitmeid ettevõtluse valdkondi, mida toetatakse seetõttu, et selliseid ettevõtteid oleks senisest rohkem ja tugevamaid. Näiteks toovad eksportivad ettevõtted riiki rohkem raha. Sotsiaalsed ettevõtted vääriavad eelisseisundit aga seetõttu, et loovad ühiskonda rohkem väärtust ning hoiavad riigi jaoks kokku (sotsiaal)kulusid enam, kui nende raamatupidamise aruandest välja paistab.

## **Valdkonna eestkõneleja**

Tegevuste toetamiseks ja sujuvamaks elluviimiseks aitab Sotsiaalse Ettevõtluse Võrgustik tutvustada ning väärtustada sotsiaalset ettevõtlust kui tegevusvaldkonda ühiskonnas. Selle eesmärgi täitmiseks on võrgustik võtnud endale sotsiaalse ettevõtluse kõneisiku rolli. Tähtsal kohal on võrgustiku tutvustamine ministeeriumidele, ametiasutustele ja partneritele. Oluline suund on koostöö haridusasutustega, näiteks sotsiaalset ettevõtlust tutvustavate õppeainete juurutamine ja uuringute algatamine. Sotsiaalse ettevõtluse aine on nii Tartu Ülikooli, Tallinna Ülikooli kui ka Maaülikooli õppekavas.

Elevust ja vaidlusi on tekitanud arutelu selle üle, kas pikemas plaanis on ka Eestis vaja sotsiaalsetele ettevõtetele eraldi juriidilist vormi. Siin tasub õppida teiste riikide kogemustest. Suurbritannias loodi esimesena just sotsiaalsete ettevõtete jaoks eraldi juriidiline vorm CIC (*community interest company*). CIC on ettevõtluvorm, mis toob kasu kogukonnale laiemalt, mitte ainult omanikele, juhtidele ja töötajatele. Sellise ettevõtluvormi puhul on lihtne kogukonna hüvangu nimel tegutseda. CIC on ettevõtte, mitte heategevusühing, vabatahtlike ühendus või liikmete kaasamise organisatsioon.

Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustikul on 21 liiget, neist enamik registreeritud kodanikuühendustena, üks on osaühing. Võrgustiku liikmeks saamine eeldab, et organisatsioon tegutseb ühiskonnas positiivse muutuse loomise nimel, on valmis ühiskondlikku mõju hindama, kasumit reinvesteerima, samuti peab organisatsioonil olema elujõuline ärimudel ja ta peab olema tegutsenud vähemalt aasta.

### **Pilt on mitmekesine**

Sotsiaalse Ettevõtluse Võrgustiku liikmete tegevus on mitmekülgne. Näiteks MTÜ Abikäsi tegutseb Tartus ja Tallinnas, loob ja vahendab töökohti füüsilise ja psüühilise erivajadusega inimestele, samuti pikaajalistele töötutele. Abikäe palgal on 45 inimest, enamik neist töötab teleturunduse ja andmesisetuse valdkonnas. Teistesse organisatsioonidesse on Abikäsi oma tegevusaja jooksul vahendanud ligikaudu 100 töötajat, ning nende arv kasvab.

MTÜ Uuskasutus tegutseb selle nimel, et muuta uuskasutamine lihtsaks ja igapäevaseks. Uuskasutuse poodidesse saab annetada üleliigseks muutunud kasutuskõlblikke asju. Uus omanik leitakse heategevuspartnerite abil või asju mõistliku hinnaga maha müües. Saadud tulu abil propageeritakse keskkonnasõbralikku tarbimist. Näiteks 2011. aastal päästis Uuskasutus prüginäe minekust ligikaudu 90 tonni esemeid, sellest suunati müügi kaudu ringlusse 37 tonni ning annetustena heategevuseks ja käsitööks 52 tonni.

Rosma Haridusselts on lapsevanemate initsiatiivil loodud kodanikuühendus, mis korraldab Waldorfkooli ja -lasteaia tegevust, täiskasvanuharidust ning on mitmete muude algatuste eestvedaja. Selts pakkus 2012/13. õppeaastal haridusteenust 80 lapsele 11 omavalitsusest. Rosma Haridusselts annab tööd enam kui 20 inimesele ning on suuremaid tööandjaid Põlva vallas. 22 aasta pikkuse kogemusega selts tagab Kagu-Eesti peredele valikuvabaduse hariduses.

OÜ Meditech Estonia pakub kõikjal Eestis kättesaadavat sotsiaalset valveteenust, mis aitab eakatel ja liikumispuudega inimestel oma kodus õnnetusse sattudes või terviserikke korral ühe nupuvajutusega kiiresti abi kutsuda. Enam kui kahe aasta jooksul on Meditech aidanud lahendada sadu õnnetusjuhtumeid ja päästnud pea kümnel korral eaka inimese elu.

Terve Eesti SA on töökohtades üle kogu Eesti harinud inimesi HIV-ennetuse, lapse seksuaalse arengu ja sõltumatu alkoholitarbimise teemadel. Aastate jooksul on põnevatest ja hoiakuid mõjutavatest programmidest osa saanud üle 11 000 inimese.

### **Kuidas koos edasi minna**

Võrgustik on alles oma tööd alustanud, seetõttu on väga oluline üksteisega tuttavaks saada ja võrgustiku tegevusele tugev alus luua. Kohtumistel õpitakse tundma sotsiaalsete ettevõtete murekohti ning tutvustatakse võrgustiku potentsiaalset toetust ja abi liikmetele. Lisaks on planeeritud suuremaid ühiskohtumisi kõigile võrgustiku liikmetele. Hooaja avakohtumisel arutlesid liikmed võrgustiku tegevuse ja projektide üle, millele järgnes koolitusseminar „Organisatsiooni sõnumi vormistamine ja esitlemine” võrgustiku liikme, Eesti Väitlusseltsi eestvedamisel.

Sotsiaalse ettevõtluse eesmärk on ühiskondliku hüve loomine, seega tuleb osata hinnata ja mõõta hüve loomise protsessi tulemuslikkust. Majandustulemusi kajastab majandusaasta aruanne, ühiskondlikke tulemusi ja positiivset mõju nii lihtsalt mõõta ei saa. Ühiskondliku mõju hindamine

on igale organisatsioonile hädavajalik tegevuse eesmärgistamiseks ja tõhustamiseks. Mõju hindamine huvitab rahastajaid, annetajaid ja äri sektori partnereid, kes vajavad otsuste tegemiseks informatsiooni, millistesse organisatsioonidesse panustamine loob kõige enam ühiskondlikku väärtust. Seetõttu on ühiskondliku mõju hindamiseks valmisoleku ja võimekuse kasvatamine sotsiaalsetes ettevõtetes võrgustiku olulisi eesmärke. Sel hooajal tehakse ka mõned mõju hindamise pilootuuringud liikmete hulgas ning valmistatakse ette juhendmaterjal.

Süsteemne lähenemine sotsiaalse ettevõtluse toetamisele võimaldab leida rohkem isemajandavaid lahendusi ja vähendada koormust maksusüsteemile, sest sõltuvus riigi (maksumaksja) toetusest väheneb. Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustiku eesmärk on kasvada ja järjest rohkem sotsiaalseid ettevõtteid ühendada. 2013. aasta kevadeks on plaanis kahekordistada liikmesorganisatsioonide arvu ning rohkem tutvustada võrgustiku eesmärke ja sotsiaalse ettevõtluse kasulikkust ministeeriumidele ja ametkondadele, et koos valdkonda arendada.

### **Kasutatud kirjandus**

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (2011). Arvamus teemal „Sotsiaalne ettevõtlus ja sotsiaalne ettevõte”. – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:024:0001:0006:ET:PDF> (14.11.2012)

**Lillemets, A. (2011a).** Eesti sotsiaalse ettevõtluse kogemuste ja olukorra kaardistamine. – [http://sev.ee/wp-content/uploads/2012/01/uuring\\_SE-Eestis.pdf](http://sev.ee/wp-content/uploads/2012/01/uuring_SE-Eestis.pdf) (10.11.2012).

**Lillemets, A. (2011b).** Teiste riikide kogemused sotsiaalse ettevõtluse eestkoste ja koostöö korraldamisel. – [http://sev.ee/wp-content/uploads/2012/01/uuring\\_SE-välismaal.pdf](http://sev.ee/wp-content/uploads/2012/01/uuring_SE-välismaal.pdf) (10.11.2012).

Social Firms UK. Proving the value of Social Firms. – <http://www.socialfirmsuk.co.uk/about-social-firms/-value-social-firms-and-proving-it> (14.11.2012).

## Kakskümmend aastat Riigikogu õiguskomisjoni

Tiina Kärsna, Riigikogu õiguskomisjoni konsultant

Tänavu möödub 20 aastat päevast, kui pärast taasiseseisvumist alustas tööd Riigikogu õiguskaitsekomisjon. Komisjon, mis praegu kannab nime õiguskomisjon, on andnud märkimisväärse panuse riigi arengusse. Artikkel kajastab õiguskomisjoni tähtsamaid saavutusi ning olulisemaid tegemisi, tuginedes komisjoni istungite protokollidele, Riigikogu Kantselei koostatud allikatele ja endiste õigus(kaitse)komisjoni esimeeste meenutustele 2012. aasta suvel. Just meenutused annavad aimu komisjoni töökoormusest ja meeoludest.

### VII Riigikogu

30.09.1992–10.03.1995

Riigikogu õiguskomisjon (1994. aasta detsembrini õiguskaitsekomisjon).

Esimehed: Jüri Adams (oktoober 1992 – märts 1993 ja september 1993 – november 1994), Jüri Rätsep (märts–august 1993) ja Daimar Liiv (8. novembrist 1994 alates).

1992. aasta 12. oktoobri istungil said komisjoni esimehe valimistel esimeses voorus võrdselt viis häält Jüri Adams ja Jüri Rätsep. Teises voorus kordus sama seis. Riigikogu juhatuse soovitusel vahetuvad esimehed iga 90 tööpäeva tagant, arvestamata talvist ja suvist puhkust (Riigikogu VII, VIII, IX koosseis, 2004, 121).

Jüri Rätsep meenutab: „... kehtinud reglement oli sellise olukorra lahendajana vait. Tekkinud paus lõppes Ülo Nugise kabinetis sellega, et Toompea esinduskogude (Ülemnõukogu, Põhiseaduse Assamblee, Riigikogu) mõistliku tegevuse oluline korraldaja Anu Laido leidis oma rahakotist vaskraamistusega Prantsuse frangi, mis ausal sportlikul viisil andis suuliselt ja ainukordseks kasutamiseks kehtestatud rotatsiooni alusel esimesteks kuudeks komisjoni esimehe koha kolleeg Jüri Adamsile.” (Kiri nr 2-7/12-237/2.)

Riigikogu VII koosseisu volituste ajal, mis oli põhiseaduse rakendamise seaduse kohaselt nelja aasta asemel kaks ja pool aastat, osalesid õiguskomisjoni töös erineva pikkusega ajavahemike jooksul järgmised liikmed: Jüri Adams, Priit Aimla, Rein Arjukes, Vootele Hansen, Andres Heinapuu, Toivo Jullinen, Kaido Kama, Tõnu-Reid Kukk, Mart Laar, Marju Lauristin, Daimar Liiv, Ardo Ojasalu, Matti Päts, Jüri Rätsep, Toivo Uustalo, Andra Veidemann ja Andrus Villem (Riigikogu VII, VIII, IX koosseis, 2004, 121).

1994. aasta detsembris nimetati õiguskaitsekomisjon ümber õiguskomisjoniks (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis, 2004, 129 – <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=37269>). Termin „õiguskaitse” pärines nõukogude ajast, sellega käsitleti riigielu valdkonda, mis puudutas kohtuid, prokuratuuri, advokatuuri ja politseid.



1992. aastal valitud Riigikogu põhiülesandeks võib pidada põhiseaduslike institutsioonide töölerakendamiseks ja laiemalt põhiseadusest lähtuva õiguskorra loomiseks vajalike seaduste vastuvõtmist, samuti omandireformiga seotud suhete korraldamist ning ettevõtlust ja äritegevust kujundavaid seaduseelnõusid (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis, 2004, 175–176).

Neist eesmärkidest tulenevalt jõustusi õiguskomisjoni menetluses olnud õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus; Eesti Vabariigi kohtute arvu ja nende koosseisude ning maa- ja linnakohtute kohtukaasistujate arvu kindlaksmääramise seadus, samuti 1991. aastast pärinevate kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse muudatused

([http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Oiguskomisjon/VII\\_OIK\\_menetletud\\_ja\\_RK\\_poolt\\_vastuvoetud\\_aktid\\_.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Oiguskomisjon/VII_OIK_menetletud_ja_RK_poolt_vastuvoetud_aktid_.pdf)).

Jüri Adams meenutab: „Nende seaduste, millega käivitati uued nn põhiseaduslikud institutsioonid, eelnõud koostas reeglina vastava institutsiooni etteotsa kinnitatud isik oma töörühmaga. Me menetlesime need eelnõud seadusteks hästi kiiresti ja peaaegu ilma muutusteta. Tagantjärele on selge, et kõik see ei olnud sugugi hea.”

Jüri Rätsep märkis: „Minul kui riigiparaadi toimimise mõne vooruse ja paljude hädadega vaevatud praktikul oli kogemusi ehk liigagi, demokraatliku riigi ülesehitamise tarkust tuli aga tuletada kogetud vigadest. Niisugusena oli mul suhteliselt lihtsam võtta osa kolmeastmelise kohtusüsteemi kujundamise ja töö sisustamisega seotud eelnõude arutamisest. Head mõtteainet pakkusid ka arutlused õiguskantsleri ja riigikontrolöri institutsioonide modelleerijatega.” (Kiri nr 2-7/12-237/2.)

Omandireformiga seotud suhete korraldamisel väärrib esiletõstmist õiguskomisjoni menetluse tulemusena vastu võetud korteriomandiseadus, asjaõigusseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seadus, kinnistusraamatuseadus ning kinnisasja sundvõõrandamise seadus, mis tagas omaniku õiguste kaitse tema vara sundvõõrandamise puhuks.

Ettevõtluse seisukohalt olid olulised tsiviilseadustiku üldosa seadus, mis sätestas füüsiliste ja juriidiliste isikute mõiste ning nende isikute tsiviilõiguste ja -kohustuste tekkimise ja teostamise alused, sealhulgas tehingute tegemise üldnõuded, ning äriseadustik, mis määratles füüsilisest isikust ettevõtja mõiste ning äriühingute liigid ja tegevuse korra (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis, 2004, 175–177).

VII Riigikogu õiguskaitsekomisjon menetles ka mitmeid karistusõigust korrigeerivaid seaduseelnõusid, sest tol ajal kehtis veel Eesti NSV kriminaalprotsessi koodeks ning kriminaalkoodeks. Samuti jõustus uus prokuratuuriseadus, notariaadiseadus ja jälitustegevuse seadus. Komisjoni menetluses olid aga näiteks ka täitemenetluse seadustiku ja turvateenistuse seaduse eelnõu, Eestis inimsusevastaseid kuritegusid või sõjakuritegusid toimepannud isikute kriminaalvastutuse seaduse eelnõu ning ridamisi teisi eelnõusid (<http://www.riigikogu.ee/index.php?id=169480>).

Adams meenutab: „Juba 1992. aasta sügisel hakkas õiguskaitsekomisjoni menetlusse tulema uue eraõiguse alaseid eelnõusid. Esimene neist oli asjaõigusseaduse eelnõu, mis sai koos vastava rakendusseadusega vastu võetud 1993. aastal veel enne suvevaheajale minekut. Järgmisel aastal järgnes nendele tsiviilseadustiku üldosa seadus ja perekonnaseadus. Asjaõigusseadusega samal ajal menetleti ja võeti vastu ka notariaadiseadus, mis kutsus ellu uue notariaadi, mis erineb nõukogudeaegsest notariaadist nagu öö ja päev. Selle seaduse eelnõu olid koostanud tollased noored notarid ise. Nii notariaadiseadus kui ka asjaõigusseadus olid kiiresti vajalikud muuhulgas ka sellepärast, et nendest olenes tollal käima läinud omandireformi teostamine. Asjaõigusseaduse eelnõu oli justiitsministeeriumi tellimisel-organiseerimisel kirjutanud rühm Tartu ülikooli üliõpilasi, kellel aga sellepärast tuli pahandusi ja eksamitel läbikukkumisi mõne oma õppejõu juures.”

**Küll töö selle lolli üles leiab, kes ta ära teeb!**

„Riigikogu alatistes komisjonides menetletud eelnõude hulk oli erinev. Enim eelnõusid menetleti majanduskomisjonis ja õiguskomisjonis (kummaski ligikaudu 19% kõigist menetletud eelnõudest).” (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis, 2004, 175.) Ka järgmiste koosseisude puhul oli õiguskomisjonis menetletud eelnõude hulk suurem kui paljudes teistes komisjonides.

Daimar Liiv meenutab: „Kunagi öösel komisjonis arutledes, miks just meie komisjon nii palju tööd peab tegema, ütles selle peale Jüri Adams: Küll töö selle lolli üles leiab, kes ta ära teeb!”

Õiguskomisjoni viimasel istungil, kus osales komisjoni esimees Daimar Liiv ning komisjoni liikmed Priit Aimla ja Toivo Uustalo, andis iga kohalolnu hinnangu õiguskomisjoni tööle koosseisu vältel. Näiteks Toivo Uustalo märkis: „... komisjon on oma tööd teinud hästi,” ning lisas: „seadusandlus on selline maailma nähtus, mis kogu aeg areneb ja kunagi valmis ei saa.”

Protokollis on kirjas komisjoni liikme Aimla ütlus: „Mulle hakkas natuke kuskilt pidi see töö istuma – see komisjoni värk. Ehkki siin hulgas oli ka umbes kolmandiku võrra selliseid eelnõusid või veerandi võrra, millest ma eriti ei jagan’d ja ei jaga siia maani. Aga sellegi poolest valdav enamus asju on ka niimoodi hästi püüdlikult suhtudes ikkagi mõtlemisele seedimiskohased ...”

Daimar Liiv soovis oma kokkuvõttes sõnavõttus, „et mitte kunagi ei oleks sellist komisjoni õiguskomisjoni nime all, kus ainult juristid sees oleks.” Hiljem on ta meenutanud: „Just erinevate elualade ja elukogemustega inimeste koostöö muutis õiguskaitsekomisjoni töö tulemuse „maalähedasemaks” ja tavainimesele oluliselt arusaadavamaks, võrreldes paljude eelnõude juristidelt tulnud algtekstidega.”

Priit Aimla tõi oma viimases sõnavõttus välja teda häiriva probleemina selle, et komisjoni liikmed liiga kergekäeliselt komisjoni tööst kõrvale hoiavad. Ta sõnas: „Niipea kui antakse vabadus, et selle eest palka maha ei võeta, niipea nemad ei ole kohal.” Ta küsis: „Mis õigusega, kas neil endil ei teki südamepiin, et nii saab ju

seadus kuidagi kehvem, kui üks arvamus vähem või? ” (Protokoll nr 18, 23.02.1995.)

## **VIII Riigikogu**

**11.03.1995–13.03.1999**

Õiguskomisjoni esimees: Daimar Liiv.

VIII koosseisu jooksul osalesid õiguskomisjoni töös erineva pikkusega ajavahemike jooksul järgmised Riigikogu liikmed: Priit Aimla, Viktor Andrejev, Ignar Fjuk, Vahur Glaase, Vootele Hansen, Karin Jaani, Tõnu-Reid Kukk, Jürgen Ligi, Daimar Liiv, Uno Mereste, Viktor Niitsoo, Siiri Oviir, Tõnis Seesmaa, Juhan Telgmaa, Mai Treial ja Aarne Veedla (Riigikogu VII, VIII, IX koosseis, 2004, 125).

VIII Riigikogu jätkas põhiseaduslike institutsioonide töökorralduse reguleerimist, tekkinud rakenduspraktikat arvestades tehti VIII koosseisus vastu võetud seadustes muudatusi ja võeti vastu uusi.

Täiskogu poolt seadusena vastu võetud õigusaktidest võib olulisemateks pidada järgmisi:

pärimisseadus, mis sätestas uudsena abikaasade vastastikuse testamendi ja pärimislepingu võimaluse, kuriteoohvritele riikliku hüvitise maksmise seadus, mille järgi on vägivallakuriteo ohvritel teatud tingimustel õigus riiklikule hüvitisele ning riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seadus (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis, 2004, 179).

Vähetähtsaks ei saa pidada ka järgmiste õiguskomisjoni menetletud seaduste jõustumist: karistusregistri seadus, kriminaalhooldusseadus, alaealise mõjutusvahendite seadus, laeva lipuõiguse ja laevaregistrite seadus, laeva asjaõigusseadus, tsiviilkohtumenetluse seadustik, politseiteenistuse seadus, korruptsioonivastane seadus, halduskohtumenetluse seadustik.

Kriminaalhooldusseaduse eelnõu esimesel lugemisel ütles tollane justiitsminister Paul Varul, et see „kuulub nende seaduste hulka, mille kaudu me peaksime läbi viima karistusõiguse reformi. Praegu on ju avaliku õiguse üks olulisem osa – karistusõigus – eraõigusega võrreldes tunduvalt mahajäänud”, ning lisas, et karistusseadustikuga käivad päris intensiivsed ettevalmistustööd (<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&day=20&date=879336000&pkpkaua=1&paevakord=1900004305>).

Daimar Liivi hinnangul oli üheks „Eesti kui e-riigi arengut väga oluliselt mõjutanud seaduseks, mille kallal õiguskomisjon pikalt ja põhjalikult töötas, 1997. aastal vastu võetud andmekogude seadus. Samuti tegeles komisjon põhjalikult isikuandmete kaitse seadusega”. Komisjon menetles ka eelnõu, millega kaotati surmanuhtlus. Liivi sõnul oli tegemist „väga raske menetlusega, kuna ühiskonnas olid väga elavad arutelud ja kuni lõpphääletuse tulemuse selgumiseni polnud kindel, et seadus vastu võetakse”.

Aastatel 1996–1999 valmistati ette mitmeid reforme, kuid need jäid läbi viimata, sest Riigikogu pidas valitsuse algatusi kas liialt tooreks või jõudsid need Riigikogusse vahetult enne volituste lõppu. Nüüd juba õiguskomisjoni nime kandva komisjoni menetluses oli võlaõigusseaduse üldosa seaduse eelnõu ja kohtute seaduse eelnõu. Samuti jäi Riigikogus heaks kiitmata juhtivkomisjonina õiguskomisjoni menetletud advokatuuri seaduse eelnõu ning õigusteenuse seaduse eelnõu. „Üheks advokatuuri seaduse eesmärgiks oli näiteks advokatuuri liikmete arvu oluline suurendamine, /.../ sest kohtumenetlused olid tihtipeale takistatud seetõttu, et advokaate ei olnud piisaval arvul”

(<http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&date=895734000&pkpkaupa=1&op2=print&paevakord=1900005090>). Riigikogu algatati enne koosseisu volituste lõppu informatsioonivabaduse seaduse eelnõu, mis oli praegu kehtiva avaliku teabe seaduse eelkäija, kuid ka see jäi menetlemata. Heaks ei kiidetud uut vangistusseadust. Samal ajal said seaduseks õiguskomisjonis menetletud sihtasutuste ja mittetulundusühingute tegutsemise aluseid sätestavad õigusaktid.

Daimar Liiv on enda juhitud komisjoni tööd iseloomustanud järgmiste märksõnadega: „Parlamentarism, ministeeriumid teadsid, et nende poolt esitatud eelnõud töötatakse õiguskomisjonis koos ministeeriumi ja teiste valdkonna asjatundjate ja huvigruppidega põhjalikult läbi ja seadus tuleb lõplikul kujul Riigikogu ette õiguskomisjoni poolt, mitte ei tule ministeeriumi seadusena välja. Talupojatarkus, hirmu puudumine tundmatu ees; innovatsioon. Õiguskomisjon pani oma asjad internetti aasta enne, kui Riigikogu oma asjad internetti sai. Avatus pressile, Riigikogu analüüsi osakonnast valitsusest sõltumatute analüüside tellimine. Riigikogu ja valitsuse suur usaldus komisjoni suhtes!” Liiv märkis veel, et „endised komisjoni ametnikud on välja toonud selle, et tegelikult olid nii ametnikud kui ka Riigikogu liikmed omavahel võrdsed, piiri ei tõmmatud teadlikult vahele. Sellele aitas kaasa see, et komisjoni personalivalik oli üks rangemaid, mis selle aja kohta Eestis üldse tehti. Selle tulemusena toimis komisjoni ja personali vaheline töö väga hästi. Aidati üksteist”.

## **IX Riigikogu**

**14.03.1999–21.03.2003**

Õiguskomisjoni esimehed: Jüri Adams (märts 1999 – veebruar 2002) ja Väino Linde (18. veebruarist 2002 alates).

IX koosseisu jooksul osalesid õiguskomisjoni töös erineva pikkusega ajavahemike jooksul järgmised Riigikogu liikmed: Jüri Adams, Vootele Hansen, Jaak-Hans Kuks, Ando Leps, Väino Linde, Uno Mereste, Jaana Padrik, Georg Pelisaar, Koit Pikaro ja Harri Õunapuu (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis, 2004, 128).

IX Riigikogu volituste ajale langes pikalt ettevalmistatud karistusõiguse ja tsiviilõiguse reform.

Karistusõiguse reformi läbiviimiseks võeti vastu õiguskomisjoni menetletud „karistusseadustik, mis ühtlustas ja kaasajastas karistusõiguse terminoloogia ja põhimõtted. Kuriteo mõiste kõrval võeti kasutusele väärteo mõiste (varem

nimetati samalaadseid tegusid haldusõiguserikkumisteks). Varasemast kriminaalõigusest erinevalt võimaldati kuriteo toimepanijaks lugeda ka juriidilist isikut. Märgatavalt muudeti karistusmäärasid” (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis, 2004, 181). Vastuvõetud karistusseadustik asendas täielikult seni kehtinud Eesti NSV kriminaalkoodeksi ([http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=011000013](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=011000013)). Heaks kiideti väärteomenetluse seadustik ning kriminaalmenetluse seadustik, samuti kohtuekspertiisiseadus (<http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/9RKvastuvoetud.pdf>).

Väino Linde meenutab: „Ka kriminaalmenetluse seadustikku menetlesime väga pikalt ja sellega läks nii kiireks, et me istusime laupäeva hommikuti koos Lepsi ja Pikaroga ja arutasime.”

Eraõiguse valdkonna olulisematest vastuvõetud seadustest väärrib esiletõstmist võlaõigusseadus, uus tsiviilseadustiku üldosa seadus, mis varasemast ammendavamalt sätestab tsiviilõiguse üldpõhimõtted ja mis on üldosaks asjaõigusseaduse, võlaõigusseaduse, perekonnaseaduse ja pärimisseaduse regulatsioonile (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis, 2004, 181) ning tulundusühistuseadus.

„Vastuvõetud võlaõigusseadus koosneb 1068 paragrahvist, mis sätestavad kõigi enimentunud lepinguliikide ning lepinguväliste võlasuhete regulatsiooni. /.../ Seadus võeti vastu 2001. aasta sügisel pealkirja „Lepingute ja lepinguväliste kohustuste seadus” all, kuid jõustus 2002. aasta suvel, tulenevalt rakendamisseadusega tehtud muudatusest, võlaõigusseaduse nime all.” (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis, 2004, 181.)

Jüri Adams meenutab: „Arvan mäletavat, et Riigikogu VIII koosseisu viimasel suvel rääkis justiitsminister Paul Varul, et võlaõigusseaduse eelnõu on jõudnud nii kaugele, et nüüd võiks selle vastu võtta. Arvasin tookord, et järelejäanud umbes poole jooksul ei ole see ei tehniliselt ega poliitiliselt võimalik.

Riigikogu IX koosseisus, kui olin saanud õiguskomisjoni esimeheks, tuli peaminister Mart Laari juures töötav Matti Maasikas küsimusega, kunas võlaõigusseaduse eelnõu seaduseks võiks saada. Et Euroopa Liiduga ühinemise läbirääkimistel oli lubatud, et see seadus võetakse vastu veel VIII koosseisu ajal. Arvasin tookord, et eelnõu menetlemisele läheb kaks aastat. Peale tohutu hulga tehniliste ja terminoloogiliste probleemide oli ette näha, et tuleb ületada kaks olulist poliitilist vastuseisu. Esiteks eluruumide üürilepingute valdkonnas. Opositsioonis olnud keskerakond andiski sellel teemal otsustava lahingu ja üürilepingute vabadusega seotud hirmude vaigistamiseks töötati välja eraldi mehhanismid. Teiseks oli töölepingu peatükk, mille me aga tookord otsustasime hoopis välja jätta, see sai eraldi seaduseks alles Riigikogu XI koosseisu ajal.

Võlaõigusseadusega paralleelselt menetleti tulundusühistuseaduse eelnõu, seda tööd juhtis komisjoni poolelt Georg Pelisaar. See oli viimane oluline juriidilise isiku liigi seadus. Selle ja võlaõigusseaduse vastuvõtmisega jõudis peaaegu kümme aastat kestnud eraõiguse taasloomise protsess lõpule.”

Tulundusühistuseaduse kohta märkis justiitsminister Märt Rask 7. novembril 2001 nõnda: „Kui kõik muud äriühingud on kehtivas õiguses reguleeritud äriseadustikus, mis vastab juba kaasaja nõuetele, olles samaaegselt ka kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktidega, siis kehtiv Eesti Vabariigi ühistuseadus pärineb aastast 1992, on üks esimesi seadusi ning ei haaku vahepeal toimunud ulatuslike muudatustega meie õiguskorras.”

(<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&day=07&date=1005130800&pkpkaupa=1&paevakord=2000008230#pk2000008230>.)

IX koosseisu õiguskomisjoni menetletud eelnõudest võib esile tõsta veel jõustunud vangistusseadust, relvaseadust, advokatuuriseadust, samuti kohatäiturite, notarite ja vandetõlkide tegevuse aluseid sätestavaid seadusi

([http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Oiguskomisjon/IX\\_OIK\\_menetletud\\_ja\\_RK\\_poolt\\_vastuvoetud\\_aktid.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Oiguskomisjon/IX_OIK_menetletud_ja_RK_poolt_vastuvoetud_aktid.pdf)). Korrastati politseiteenistuse sotsiaalseid garantiisid ja teenistuse aluseid ning sätestati politseiametnikele eripension ([http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672933](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672933)).

IX koosseisu jooksul loovutas õiguskomisjon kokkuleppel põhiseaduskomisjoniga osa avaliku õiguse valdkonnast põhiseaduskomisjonile, näiteks kohtute seaduse, sest õiguskomisjoni menetletavate eelnõude hulk oli kasvanud liialt suureks.

## **VII, VIII ja IX Riigikogus menetleti seaduseelnõusid praegusega võrreldes mõneti erinevalt**

Eelnõude menetlemine on oma põhiosas sarnane praegusega (RT I, 01.10.2011, 4; joonis 1), kuid on ka mõningaid erinevusi. Riigikogu statistikat sisaldavas raamatus (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis, 2004, 173) kirjeldatakse seda järgmiselt:

„Seaduseelnõusid arutati Riigikogus vähemalt kahel lugemisel (põhiseaduse muutmise seaduse ning riigieelarve ja lisaeelarve eelnõusid kolmel lugemisel). Nii ei olnud kolmas lugemine üldjuhul kohustuslik. /.../ Esimese lugemise eelsel arutelul juhtivkomisjonis kaasati menetlusse eelnõu algataja või tema esindaja ning vajadusel eksperdid. Komisjonil oli võimalus teha eelnõu suhtes üks järgmistest otsustest: suunata eelnõu esimesele lugemisele ja teha Riigikogule ettepanek esimene lugemine lõpetada; suunata eelnõu esimesele lugemisele ja teha Riigikogule ettepanek esimest lugemist mitte lõpetada; teha Riigikogule ettepanek arvata eelnõu enne päevakorda võtmist menetlusest välja (kuni 22.12.2000). Sellise ettepaneku võis teha ka pärast esimest lugemist.

Eelnõu esimesel lugemisel Riigikogu täiskogu istungil esines ettekandega kõigepealt eelnõu algataja või tema esindaja, selgitades eelnõu esitamise põhjusi ja sisu. Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõude puhul esitasid ministrid sageli Riigikogu juhatusele taotlusi täiendada kaasettekande pidamiseks. Sellisel juhul abistasid ministeeriumide spetsialistid ministreid eelkõige Riigikogu liikmete küsimustele vastamisel. Lõpuks esines kaasettekandega juhtivkomisjoni esindaja. /.../ Riigikogu liikmetel oli õigus esitada küsimusi nii ettekandjale kui ka kaasettekandjatele. /.../

Muudatusettepanekuid võis esitada pärast esimese lugemise lõpetamist ning ainult algatatud eelnõus reguleeritava õigussuhte kohta. Mõnikord toetas juhtivkomisjon

siiski ka muudatusettepanekuid, mis laiendasid eelnõu reguleerimisala. Kõige kurioossem näide pärineb Riigikogu VII koosseisust, kui ühe muudatusettepanekuga liideti kaubandusregistriseadusele kaubandusseadustik ning saadud tekst võeti vastu äriseadustikuna (15.02.1995).”

Lisaks selgitatakse: „Teise lugemise eel toimus juhtivkomisjonis arutelu, mille käigus vaadati läbi eelnõule esitatud muudatusettepanekud. /.../ Juhtivkomisjon langetas ettepaneku kohta ühe järgmistest otsustest: arvestada täielikult; arvestada osaliselt; arvestada sisuliselt; arvestada sisuliselt, muutes redaktsiooni; jätta arvestamata. /.../ Teise lugemise arutelul Riigikogu täiskogu istungil esines ettekandega esmalt eelnõu algataja või tema esindaja ning seejärel juhtivkomisjoni kaasettekandja. Sageli tuli ette, et ettekandja ja kaasettekandja ettekanded suures osas kattusid.

Teisel lugemisel toimus Riigikogu täiskogus ka muudatusettepanekute läbivaatamine ja hääletamine. /.../ Teatud juhtudel oli ettepanekute hääletamine kohustuslik. Enne ettepaneku hääletamist oli selle esitajal, eelnõu algatajal ja juhtivkomisjoni esindajal õigus ettepanekut ühe minuti jooksul kommenteerida.

Kui eelnõule esitati mitu üksteist välistavat ettepanekut, korraldati nende vahel konkureeriv hääletus. See seisnes reas hääletusvoorudes (sõltuvalt ettepanekute arvust) ja igas voorus langes välja kõige vähem hääli saanud ettepanek. /.../

Suunates eelnõu teisele lugemisele, võis juhtivkomisjon teha Riigikogule ühe järgmistest ettepanekutest: lugemine katkestada; lugemine lõpetada ja korraldada eelnõu lõpphääletus; lugemine lõpetada ja suunata eelnõu kolmandale lugemisele. Teise lugemise katkestamise võimalust kasutati sageli.” (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis, 2004, 173–174.)

## **X Riigikogu**

### **22.03.2003–26.03.2007**

Õiguskomisjoni esimehed: Märt Rask (aprill 2003 – september 2004) ja Väino Linde (septembrist 2004 alates).

X koosseisu jooksul osalesid õiguskomisjoni töös erineva pikkusega ajavahemike jooksul järgmised Riigikogu liikmed: Helmer Jõgi, Ago-Endrik Kerge, Siim-Valmar Kiisler, Olev Laanjärv, Margus Leivo, Väino Linde, Tiit Mae, Koit Pikaro, Jaanus Rahumägi, Ülle Rajasalu, Märt Rask, Reet Roos, Arno Rossman, Ain Seppik, Ken-Marti Vaher, Vladimir Velman ja Aivar Õun (Riigikogu X koosseis, 2007, 98).

Eesti ühinemine Euroopa Liiduga oli vaieldamatult tähtsaimaid X Riigikogu ajal toimunud sündmusi, mille ettevalmistused ja parlamenditöö mehhanismi uuendamine mõjutasid oluliselt nii Riigikogu seda koosseisu kui ka parlamendi tööd pikemas perspektiivis.

Komisjonide töös tekkis uus valdkond – arvamuste andmine Euroopa Liidu õigusaktide ettevalmistamisprotsessis. X koosseisu õiguskomisjon andis Euroopa Liidu asjades kokku 34 arvamust (Aarma 2007, 17).

Eesti Euroopa Liiduga ühinemisele lisaks mõjutas seadusloomet Eesti kiire majanduskasv (Sära 2007, 26).

X koosseisu esimesi ülesandeid oli rakendada eelmise koosseisu poolt vastuvõetud kriminaalmenetluse seadustik ning viia lõpuni karistusõiguse reform. Seadusena võeti vastu riigi õigusabi seaduse eelnõu. X Riigikogu töö tulemusena jõustus ka väga mahukas tsiviilkohtumenetluse seadustik, mille eesmärk oli muuta kohtupidamine tõhusamaks ja pooltele läbipaistvamaks, samuti tunnistajakaitse seadus, mille näol oli tegemist täiesti uue seadusega ning see töötati välja selleks, et võidelda efektiivsemalt kuritegevuse vastu ja kaitsta isikuid, kes soovivad ja saavad kaasa aidata kuritegude avastamisele

(<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&day=07&date=1101294000&pkpkaupa=1&paevakord=2000011470#pk2000011470>).

Uues täitemenetluse seadustikus püüti leida tasakaal nõuete tõhusa täitmise ja võlgniku õiguste vahel. Vastuvõetud ohvriabi seaduse eesmärk oli osutada abi hooletuse või halva kohtlemise, füüsilise, vaimse või seksuaalse vägivalla ohvriks langenud inimestele (Riigikogu X koosseis, 2007, 40). Märkimist väärivad ka vastuvõetud turvaseadus, nimeseadus, sõjahaudade kaitse seadus, keelatud rajatise kõrvaldamise seadus (viimast Vabariigi President välja ei kuulutanud) ([http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Oiguskomisjon/X\\_OIK\\_menetletud\\_ja\\_R\\_K\\_poolt\\_vastuvoetud\\_aktid.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Oiguskomisjon/X_OIK_menetletud_ja_R_K_poolt_vastuvoetud_aktid.pdf)).

Märt Rask meenutab: „Eelnõud, mida komisjon parlamendi menetluseks ette valmistas, olid hädavajalikud meie oma siseriiklike õigusreformide lõpuleviimiseks ja Euroopa Liiduga liitumise aluse loomiseks. Üldiselt läks Eestil väga hästi, kuna omariikliku uue õiguskorra loomine langes ajaliselt kokku euroopaliku õigusintegratsiooniga. Möödaski olid ajad, mil sooviti kehtima panna sõjajärgseid õigusakte. Me saime luua oma õiguskorra kõige modernsemate, seni isegi meie nii-öelda mudelriikides kehtestamata õigusdoktriinide ja näidete varal.

Mulle tundub, et õiguskomisjoni esimehena tuli mul tegeleda iseenda järeleaitamise tundidega, sest paljud eelnõud, mis justiitsministeeriumis ette valmistati, olid jõudnud selleks ajaks, kui mina kohale jõudsin, õiguskomisjoni, et seadusteks saada. Kuna seadusloome on sedavõrd kollektiivne tegevus, et üksikautori osa ühe õigusakti väljatöötamisel pudeneb paratamatult ajalootolmuks, ei suuda ma ei iseenda ega komisjoni tööd hinnata.”

Varasemate koosseisudega võrreldes muutus 11.02.2003 vastu võetud uue Riigikogu kodukorra seaduse kehtima hakkamisega seaduseelnõude menetlemine. Kokkuvõtte on sellest teinud Janek Laidvee ja Tiina Runthal artiklis „Õigusloome suundumused ja Riigikogu uuendatud kodukord” (Riigikogu X koosseis, 2007, 44–49).

Uues kodukorras ühtlustati seaduseelnõude ja Riigikogu otsuse-eelnõude menetlemise kord; otsuse-eelnõude puhul toimuvad seniste arutelude asemel lugemised nagu seaduseelnõude puhul. Mõisteliselt eristatakse seaduseelnõu algatamisi ja otsuse-eelnõu esitamisi.



„Uuenduseks on põhimõte, et kõik menetlusse võetud eelnõud jõuavad täiskogu ette esimesele lugemisele, mis muutis esimese lugemise menetlemise korras olulisemaks. /.../ Komisjonidele anti suurem roll eelnõude teisel lugemisel – põhiettekanade peab siis ainult komisjoni esindaja. /.../ Uue kodukorra kohaselt läbivad kõik seaduseelnõud enne lõpphääletust kolm lugemist. /.../ Tähtsustamaks ja soodustamaks poliitilist arutelu ja läbirääkimisi komisjonide istungitel, kehtestati selgesõnaliselt nende kinnisuse põhimõte. Selle kohaselt on istung avalik ainult komisjoni vastava otsuse korral.” (Riigikogu X koosseis, 2007, 47.)

## **XI Riigikogu**

**27.03.2007–26.03.2011**

Õiguskomisjoni esimees: Ken-Marti Vaher.

XI koosseisu jooksul osalesid õiguskomisjoni töös erineva pikkusega ajavahemiku jooksul järgmised Riigikogu liikmed: Robert Antropov, Elle Kull, Tiit Kuusmik, Kalle Laanet, Maret Maripuu, Tiina Oraste, Hanno Pevkur, Jaanus Rahumägi, Indrek Saar, Erik Salumäe, Ain Seppik, Toivo Tootsen ja Ken-Marti Vaher (Riigikogu XI koosseis, 2011, 86).

2008. aastal võeti vastu uus pärimisseadus, mis sisaldas erineva kaaluga muudatusi; olulisim oli seni kehtinud pärimisseaduses sisalduva pärandvara nn vastuvõtusüsteemi asendamine loobumissüsteemiga. 2007. aasta nn pronksiöö sündmuste käigus ilmnenu õiguslike regulatsioonide puuduste kõrvaldamiseks täiendati 2008. aasta juunis politseiseadust sätetega viibimiskeelu, isiku kinnipidamise, turvakontrolli, politsei erivahendite, füüsilise jõu, teenistuskõera ja aktiivse kaitse vahendite kasutamise kohta. Sama seaduse raames muudeti ka avaliku koosseisude korraldamise reegleid (Riigikogu XI koosseis, 2011, 32–33, 40).

2009. aastal võeti vastu politsei ja piirivalve seadus ning selle mahukas rakendamise seadus (Riigikogu XI koosseis, 2011, 29), samuti uus perekonnaseadus, mis tegi suuremaid muudatusi kolmes valdkonnas: abikaasade varalised suhted, hooldusõiguse uuendamine laste ja vanemate suhetes ning eestkostesüsteem. Viidi läbi põhjalik reform tööõiguses ning jõustati uus töölepingu seadus, mis asendas Eesti Vabariigi Ülemnõukogu poolt 1992. aastal vastu võetud redaktsiooni ja koondas endasse normid, mis varem sisaldasid palgaseaduses, puhkuseseaduses ning töö- ja puhkeaja seaduses (Riigikogu XI koosseis, 2011, 20).

Seda, millises komisjonis hakatakse menetlema töölepingu seadust, hääletati erandlikult parlamendi täiskogus (samasugust juhtivkomisjoni määramist kasutati töölepingu seaduse eelnõu puhul ka XII Riigikogus). Valiti, kas seda hakkab menetlema sotsiaalkomisjon või õiguskomisjon. „Tegelikult on töölepingu seaduse õiguskomisjonis menetlemine loomulik, sest oma olemuselt on tegemist võlaõiguse osaga,” ütles Vaher. Sõnaselgelt sätestati töölepingu koht teiste võlaõiguslike lepingute süsteemis ja selle seos käsunduslepinguga. Lisaks muudeti sama problemaatikaga seoses veel rohkem kui 40 seaduse sätteid (Riigikogu XI koosseis, 2011, 21).

Eesti rahvusliku julgeoleku kaitseks algatatud riigivastaste süütegude seaduspakett võeti vastu 2009. aasta lõpus. Muu hulgas tõsteti selle seadusega riigireetmise eest karistust kuni eluaegse vangistuseni ja muudeti kuriteoks mitmed Eesti Vabariigi vastased teod, mida karistusseadustik seni ei katnud. Näiteks muutus kuriteoks vandenõu Eesti Vabariigi vastu, massilise korratuse ettevalmistamine või selles osalemisele üleskutsumine ning politseinike või kaitseväelaste Eesti Vabariigi vastane üleskutsumine teenistuskohustuse mittetäitmisele. Loodi võimalus võtta kodakondsus naturaliseeritud isikult või elamisluba välismaalaselt, kes on mõistetud süüdi Eesti Vabariigi vastaste süütegude eest (RT I 2009, 51, 347). 2010. aastal võeti vastu võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus, mis oli üks mahukamatest parlamendi enda algatatud eelnõu XI Riigikogus.

Ümberkujundamise ja võlakaitse seadus lõi esmakordselt Eestis makseraskustes eraisikutele võimaluse kohtu abiga võlgasid ümber kujundades ja pankrotti vältides olukorrast välja tulla (RT I, 06.12.2010, 1). „See on hea näide parlamendi ja valitsuse jõudude mingil kujul ebaproportsionaalses jaotumises. Kui eelnõu ei ole algatatud valitsuses, vaid parlamendi poolt ja parlament on selle vastu võtnud, siis rakendaja peab paratamatult olema valitsus, üks ministeeriumitest, siis see ministeerium peab selle eelnõu omaks võtma. Kui ta seda piisavalt omaks ei võta, s.t ei taga ressursi elluviimiseks, siis on seaduse rakendamine päriselus raskendatud. Aga seaduse elluviimise juurde käib laiaulatuslik teavitamine ja selgitamine erinevatele sihtgruppidele, inimeste kaasamine, lõimimine olemasolevate süsteemidega, näiteks võlanõustamisega jne. Samas on antud seaduse aktuaalsus pisut vähenenud, sest me oleme majanduskriisist õrnalt üle saamas, aga kui peaks tulema järgmine majanduskriis, siis on meil regulatsioon olemas. Siiani oli see Eesti seadusandluses selgelt puuduv osa,” meenutab Ken-Marti Vaher 2012. aasta suvel seaduse sündi.

Samal aastal reformiti politseiamet, julgestus- ja keskkriminaalpolitsei, politseiprefektuurid, piirivalve lennusk, piirivalvepiirkonnad, kodakondsus- ja migratsiooniamet ning piirivalveamet ühiseks politsei- ja piirivalveametiks, mille tulemusena tekkis Eesti suurim, umbes 7000 töökohaga riigiasutus.

2010. aastal menetleti ka uut päästeteenistuse seadust ning uut päästeseadust, millest eraldati tuleohutuse normid, mis said eraldi tuleohutuse seaduseks (Riigikogu XI koosseis, 2011, 29). Täiendati ka karistusseadustikku ning võeti vastu uus abipolitseiniku seadus, millega muu hulgas anti esmakordselt abipolitseinikule pädevus iseseisvaks tegutsemiseks (samad õigused tagati päästeseadusega vabatahtlikule päästjale). „See tähendab, et vabatahtlikul, kes on eelnevalt läbinud kaheastmelise koolituse, on õigus iseseisvalt osaleda päästetööl või avaliku korra tagamisel, juhindudes pääste- või politseiniku korraldustest,” ütleb Vaher.

2011. aasta alguses viidi kriminaalmenetluse seadustikku sisse suurem muudatuste pakett ning tunnistati kehtetuks jälitustegevuse seadus, viies vastavad normid täiendatud kujul kriminaalmenetluse seadustikku, politsei ja piirivalve seadusesse, tolliseadusesse ja veel teistesse seadustesse, millel on jälitustegevusega puutumus (Riigikogu XI koosseis, 2011, 32).

Korrakaitseseadus (2011) on Eesti õigusaktide süsteemis uus nähtus. Seaduse eesmärk on sätestada avaliku korra kaitse üldpõhimõtted ja alused. Kõige rohkem puudutab korrakaitseseadus politsei töövaldkonda. Neli aastat menetletud ja lõpuks vastu võetud seadus jäi ootama jõustumist rakendusseadusega, mida XI Riigikogu vastu ei võtnud (Riigikogu XI koosseis, 2011, 33).

„On mingi jäikus, mis paratamatult tuleb valitsuse poolt esile, ja selles ongi parlamendil väga tähtis roll, et ta käib teatud olulised asjad, milles pole leitud kokkuleppeid, veel kord üle. Minu kogemus ütleb, et eelnõu menetlemisel parlamendi komisjonis ei ole valitsuse liikmed enam nii jäigad, vaid nad suudavad rohkem vaadata asju huvigruppide, puudutatud osapoolte seisukohast. Seadusandjal kolmanda osapoolena on selge ülesanne lahendada teatud pingeid, mis on tekkinud eelnõu ettevalmistamise käigus valitsuse ja huvigruppide vahel. Ehkki võime alati valitsust kritiseerida, miks nad rohkem ei kaasa, saame siiski ka tõdeda, et lisaks valitsusele on kaasamises tähtis roll just parlamendil ja parlamendi komisjonidel. Sest mis puudutab kolmandaid osapooli (huvigruppe), siis võib täheldada, et tihti „ärkavad” nad alles siis, kui asjad on juba parlamendi laua peal. Alles siis hakkavad mõned huvigrupid võtma teemat tõsiselt. Parlament on see koht, kus peaks toimuma sisulise kaasamise kõrghetk,” iseloomustab Ken-Marti Vaher aega XI Riigikogu õiguskomisjoni esimehena.

## **XII Riigikogu alates 27.03.2011**

Õiguskomisjoni esimees: Marko Pomerants.

XII Riigikogus on osalenud õiguskomisjoni töös erineva pikkusega ajavahemike jooksul järgmised Riigikogu liikmed: Andres Anvelt, Igor Gräzin, Kalle Jents, Siim Kabrits, Marko Pomerants, Valdo Randpere, Kalle Laanet, Neeme Suur, Priit Toobal, Marika Tuus-Laul ja Peeter Võsa (09.11.12 seisuga) (<http://www.riigikogu.ee/index.php?id=169481>).

Selle koosseisu õiguskomisjon jätkas tööelu reguleerivate seaduseelnõude menetlemist. Näiteks kollektiivlepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis jõustus 2012. aasta mais ning millega sätestatud protseduurireeglite järgimisel saab tähtaja möödumise tõttu kehtivuse kaotanud kollektiivlepingu üles öelda ja selle edasikehtivuse lõpetada (<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=46002b2b-2943-0783-6059-e2ab27329298>). Jätkati ka karistusseadustiku muudatustega, mis käsitlevad inimkaubanduse, prostitutsiooni ja ebaseadusliku doonorlusega seotud kuritegevust (<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=9cf009fa-d9f2-82ea-269f-4eb4e0e26134>).

Vastu on võetud politsei ja piirivalve seaduse, päästeseaduse, päästeteenistuse seaduse muutmise ning asutuste ümberkorraldamisest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus, mille eesmärk oli päästeameti kohalike asutuste ümberkorraldamine ja päästeametiga ühendamine, häirekeskuse moodustamine ning prefektuuride ümberkorraldamine, et seniste politseiasutuste töö toimiks ühe valitsusasutusena ehk politsei- ja piirivalveametina

(<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=b696cd9c-f613-379a-be52-43065089019f&>). Praegune koosseis on jõudnud reguleerida ka vabatahtlike merepäästjate tegevuse õiguslikke aluseid (<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=7073b8f4-442d-494e-bf3b-3afc3032d8ce&>) ning laiendada ravi kohaldamise võimalusi karistussüsteemi osana seksuaalkurjategijatele (<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=002f8f61-4129-4edb-8859-99be22179a27&>). Masu ajal kasvanud tsiviilkohtupidamise riigilõivumäärad nihutati tagasi põhiseaduspärasele tasemele (<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=66ff74e2-679c-4088-9d57-f404ba313b4a&%29>). Tegeldi tsiviilkohtumenetluse ökonoomika küsimustega (<http://www.riigikogu.ee/index.php?id=169477>).

Marko Pomerants: „Alates aastast 2009 on Eestis käimas debatt, kas seaduseid on mingitel asjaoludel võimalik ühise pakatina ühe eelnõuna koos menetleda. Kõigile on tänaseks selge, et see ei peaks nii käima, kui reguleeritakse täiesti omavahelise seoseta asju, aga kui asi puudutab kohtule juurdepääsu ja kohtupidamise ökonoomsust, siis kas see seos on piisav. Õiguskomisjon leidis, et on, kui ta menetles riigilõivuseadust, tsiviilkohtumenetluse seadustikku ja teisi seadusi ühises eelnõus 206 SE. Sellised debadid jäävad opositsiooni algatada ka edaspidi. Eks erinevad lauapooled annavadki erineva vaatenurga. Käies siseministrina õiguskomisjonis, ei saanud ma tihti aru, kuidas komisjoni ametnikud ei ole valmis mu tempoga kaasa tulema. Saades teada, et mind ootab ees õiguskomisjoni esimeheks saamine, ei olnud ma sugugi õnnelik just nende ametnike tõttu, kellega ma olen tänaseks üle aasta koos töötanud. Istudes nendega koos nüüd laua teisel poolel, näen ma, et nad on oma teenindatavate saadikute kaitsel, et need võimalikult kvaliteetse tulemi üle saaks otsustada. Nad on oma karjääri ning mitmete koosseisude jooksul näinud erinevaid debatte sama seaduse muutmisel. Näinud ka tormakuse tulemusi. Loodan, et tänaseks oleme leidnud hea klapi ja kompromissi tööstiili ja tempo osas.”

Inimeste meeli köitis jätitustoimingutega seonduv, ennekõike teavitamise seisukohast, nii sai vastav regulatsioon Riigikogus jälle uuenduskuuri. Riigikogu võttis vastu kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse, millega täpsustatakse jätitustoimingust teavitamata jätmise ja jätitustoiminguga kogutud andmete tutvustamata jätmise aluseid, luuakse jätitustoimingute infosüsteem, mille eesmärk on korraldada paremini jätitusasutuste, prokuratuuri ja kohtute tööd ning võimaldada pidada statistikat jätitustoimingute, jätitustoimingu taotluste ja lubade ning isikute üle, kelle kohta jätitustoimingutega teavet kogutakse. Samuti menetles õiguskomisjon eelnõu, mille sisuks oli ligi 20 aastat lahendamata küsimus Riikliku VEB Fondi sertifikaatidega tagatud nõuete hüvitamise kohta.

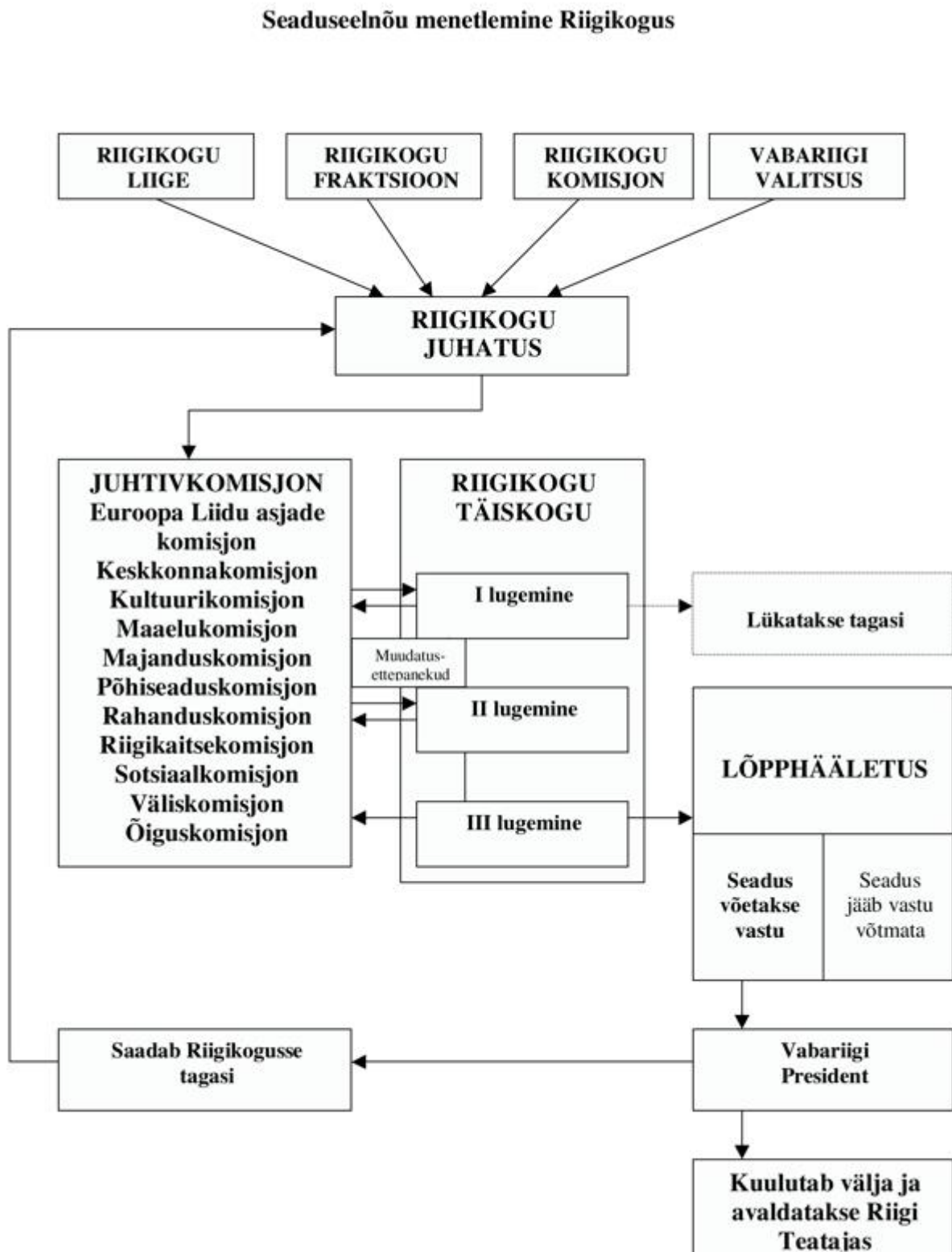
Kindlasti on seda perioodi iseloomustav märksõna ka ühisistungid erinevate komisjonidega, näiteks Euroopa Liidu asjade komisjoni, põhiseaduskomisjoni ja õiguskomisjoni ühisistung arvamuse kujundamiseks Euroopa Komisjoni teatise kohta Euroopa Parlamendile ja nõukogule, mis käsitleb menetlusi, millega Euroopa Parlament kontrollib koostöös liikmesriikide parlamentidega Europoli tegevust (02.05.2011). Samuti arvamuste andmine Riigikohtule erinevate sätete

põhiseaduspärasuse kohta ning tutvumine erinevate õiguskaitse asutuste tööga ([http://www.parlament.ee/index.php?id=13813724&parent\\_id=10580510](http://www.parlament.ee/index.php?id=13813724&parent_id=10580510)).

Riigikogu Kantselei personaliosakonna andmetel on 20 aasta vältel komisjoni liikmeid nende töös abistanud järgmised õiguskomisjoni ametnikud:

Kadri Brügel, Rain Eensaar, Elin Heinvee, Kristel Hook, Olavi Jänes, Tiia-Liis Jürgenson, Kristin Karu, Helgi Kundla, Tiina Kärсна, Anneli Laanep Joandi, Raini Laide, Reet Leetmaa, Kadri Lensment, Maiga Liiv, Linnar Liivamägi, Maire Miglai, Mari Minn-Cypriano, Mari Oro, Iivi Otto, Peep Pihlak, Ants Pinding, Anneli Redi, Heli Reinberg-Rits, Carina Rikart, Indrek Ross, Keiu Rõa, Elle Sepp, Silja Tammeorg, Mall Valk, Priit Vinkel ja Mihkel Värton.

Joonis 1. Seaduseelnõu menetlemine Riigikogus aastal 2012



## Kasutatud kirjandus

Aarma, O. (2007). Eesti liitumine Euroopa Liiduga ja muutused Riigikogu töös. – Riigikogu X koosseis. Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu, lk 11–19.

Jüri Rätsepa kiri õiguskomisjonile, nr 2-7/12-237/2, 17.09.2012. – [http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=dokumentide\\_detailid&pid=ee3983a5-6913-4865-ad06-a887d379eebd&](http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=dokumentide_detailid&pid=ee3983a5-6913-4865-ad06-a887d379eebd&)

Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare (2004). Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu.

Riigikogu X koosseis. Statistikat ja ülevaateid (2007). Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu.

Riigikogu XI koosseis. Statistikat ja ülevaateid (2011). Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu.

Sära, S. (2007). Õigusloomest. – Riigikogu X koosseis. Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu, lk 26–43.

Riigikogu õiguskomisjon. Täiskogul menetletud eelnõud, 12. koosseis. – <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=169477>

Riigikogu õiguskomisjoni liikmed ja ametnikud. – <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=169481>

Riigikogu õiguskomisjoni tööst. – <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=169480>

Riigikogu õiguskomisjoni tegemised 11.04.2011–11.06.2012. – [http://www.parlament.ee/index.php?id=13813724&parent\\_id=10580510](http://www.parlament.ee/index.php?id=13813724&parent_id=10580510)

Riigikogu õiguskomisjoni protokollid: nr 18, 23.02.1995; nr 5, 02.05.2011.

VII Riigikogu koosseisu vastuvõetud õigusaktid, mille juhtivkomisjon oli õigus(kaitse) komisjon. – [http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Oiguskomisjon/VII\\_OIK\\_menetletud\\_ja\\_R\\_K\\_poolt\\_vastuvoetud\\_aktid\\_.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Oiguskomisjon/VII_OIK_menetletud_ja_R_K_poolt_vastuvoetud_aktid_.pdf)

IX Riigikogu koosseisu vastuvõetud õigusaktid, mille juhtivkomisjon oli õiguskomisjon. – [http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Oiguskomisjon/IX\\_OIK\\_menetletud\\_ja\\_R\\_K\\_poolt\\_vastuvoetud\\_aktid\\_.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Oiguskomisjon/IX_OIK_menetletud_ja_R_K_poolt_vastuvoetud_aktid_.pdf)

IX Riigikogu vastuvõetud õigusaktid. – <http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/9RKvastuvoetud.pdf>

X Riigikogu koosseisu vastuvõetud õigusaktid, mille juhtivkomisjon oli õiguskomisjon. –

[http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Oiguskomisjon/X OIK menetletud ja RK poolt vastuvoetud aktid.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Oiguskomisjon/X_OIK_menetletud_ja_RK_poolt_vastuvoetud_aktid.pdf)

Advokatuuri seaduse eelnõu esimese lugemise stenogramm 21.05.1998. –

<http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&date=895734000&pkpkaupa=1&op2=print&paevakord=1900005090>

Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskiri.

– <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=9cf009fa-d9f2-82ea-269f-4eb4e0e26134&>

Karistusseadustiku rakendamise seaduse eelnõu.

– [http://www.riigikogu.ee/?op=emspain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=011000013](http://www.riigikogu.ee/?op=emspain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=011000013)

Karistusseadustiku, avaliku teenistuse seaduse ja välismaalaste seaduse muutmise seadus. – Riigi Teataja I 2009, 51, 347;

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=703747&u=20121101133713>

Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, psühhiaatrilise abi seaduse, karistusregistri seaduse, kriminaalhooldusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seadus.

– <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=002f8f61-4129-4edb-8859-99be22179a27&>

Kollektiivlepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. –

<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=46002b2b-2943-0783-6059-e2ab27329298&>

Kriminaalhooldusseaduse eelnõu esimese lugemise stenogramm 12.11.1997. –

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&day=20&date=879336000&pkpkaupa=1&paevakord=1900004305>

Politsei ja piirivalve seaduse ning meresõiduohutuse seaduse muutmise seadus. –

<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=7073b8f4-442d-494e-bf3b-3afc3032d8ce&>

Politsei ja piirivalve seaduse, päästeseaduse, päästeteenistuse seaduse muutmise ning asutuste ümberkorraldamisest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. –

<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=b696cd9c-f613-379a-be52-43065089019f&>

Politseiteenistuse seaduse ja politseiseaduse muutmise seaduse teise lugemise jätkamise tekst.



– [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672933](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672933)

Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. – Riigi Teataja I, 01.10.2011, 4.

Riigilõivuseaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus. – <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=66ff74e2-679c-4088-9d57-f404ba313b4a&%29>

Tulundusühistuseaduse eelnõu teise lugemise jätkamise stenogramm 7.11. 2001. – <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&day=07&date=1005130800&pkpkaupa=1&paevakord=2000008230#pk2000008230>

Tunnistajakaitse seaduse eelnõu esimese lugemise stenogramm 24.11.2004. – <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&day=07&date=1101294000&pkpkaupa=1&paevakord=2000011470#pk2000011470>

Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus. – [Riigi Teataja I, 06.12.2010, 1.](#)

## Eesti-Vene piir, Setu küsimus ning Euroopa ajalugu Euroopa Nõukogu arutlusainetena Pariisis ja Strasbourgis 1994. ja 1995. aasta vahetusel

Mati Hint, VII Riigikogu liige, Tallinna Ülikooli emeriitprofessor

2012. aasta sügisel tärkas Eesti poliitikas uuesti lootus, et rohkem kui 20 aastat kestnud Eesti-Vene piiri seadustamata seisund õnnestub lähiaegadel lõpetada ning Eesti saab lõpuks Venemaaga rahvusvaheliselt tunnustatud piiri. Uus piir on küll Eestile ülekohtune ja võib setudele tähendada liivlaste saatust, aga midagi pole enam teha: õiglasema kompromisspiiri taotlemise aeg on ammu möödas. 1995. aastal oleks selliseks katseks veel olnud võimalus. Miks seda ei kasutatud, peaksid seletama need, kes otsustasid, et setude pärast enam ei võidelda. Käidi veel Setumaal „meie ei tagane sammugi” laadis kõnesid pidamas, aga see oli ainult rahva hullutamine.

Teisedki Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee liinis 1995. aasta lõpus Pariisis käsitletud probleemid on tänapäeval sama aktuaalsed kui tollal, eriti ajalookirjutamise aususe küsimus.

Käesolev publikatsioon on otsene järg Riigikogu Toimetistes 2005. aastal ilmunud „Reisile Peterburist Petserisse” (nr 12, lk 201–212). Nagu too kirjutis, nii ilmub ka seekordne 1994. ja 1995. aasta poliitreiside kirjeldus sellisel kujul, nagu need reise ajal ja järel on üles kirjutatud. Vähimaidki sisulisi muutusi tolle aja teksti pole tehtud, kirjutatu kajastab ühe Riigikogu liikme tegevust Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee Eesti delegatsioonis. Arusaadavuse tagamiseks on lisatud ainult mõni seletav märkus, pikemad lisandused on sulgudes.

Ajaline distants annab mõningase väärtuse ehk isegi poliitiku vaba aja kasutamise kirjeldusele, sest kõik tundub kõigega seoses olevat või seosesse minevat. Seetõttu pole nendest reisikirjadest välja jäetud midagi peale päris isiklike seikade. Pariisi-reisil oli kaasas minu abikaasa Juta. Kinnitan veel kord, et kõik sellega seotud kulud maksime ise, mitte Riigikogu.

### Pariis, 1.–7. detsember 1994

2.–6. detsembrini 1994 toimus Pariisis kolm Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee (ENPA) üritust, mis otseselt puudutasid ka Eestit:

- 2. detsembril ENPA mitteliikmesriikide komitee istung;
- 5. ja 6. detsembril ENPA kultuurikomisjoni korraldatud Euroopa ajaloo õpetamise rahvusvaheline kollokvium Rahvusassamblees;
- ENPA kultuurikomisjoni istungid 5. detsembri hommikul ja 6. detsembri õhtul.

### *Lähetustaotlusest:*

„ENPA mitteliikmesriikide komitee istung on erakordselt oluline, kuna seal arutatakse 24.– 26. oktoobri Peterburi väljasõiduistungi tulemusi, võimalik, et arutatakse ka setu küsimuse päevakorda võtmist ja suhtumist Eesti-Vene piiriprobleemisse.

ENPA kultuurikomisjoni korraldatud Euroopa ajaloo õpetamise kollokvium ... on väga tähtis. Ühe sessiooni teemaks on ajaloo kasutamine ja kuritarvitamine, kõnelejaks on ka Juri Afanasjev. Olen Soome ja Poola kolleegidega kokku leppinud, et võimaluse korral algatan 1939.–40. a. sündmuste käsitlemist puudutava diskussiooni, eriti mis puutub kõige uuematesse Vene kooliõpikutesse. Olen kogunud selleks materjale ning sellisest arutelust on eriti huvitatud ka Soome ja Poola kolleegid. Ka kultuurikomitee esinaine<sup>1</sup> suhtub sellesse positiivselt.”

*Reis:* neljapäeval, 1. detsembril kell 12.40 SAS-iga Tallinn–Kopenhaagen;

õhtul Kopenhaagen–Pariis (Charles de Gaulle)

Kolmapäeva, 7. detsembri hommikul SAS-iga Pariis (Charles de Gaulle) – Kopenhaagen; hommikupoolikul Kopenhaagen–Tallinn

### *Neljapäev, 1. detsember*

Ettenähtavalt on see minu viimane ametisõit Pariisi Riigikogu liikmena. Sõidame kahekesi, kingin reisi oma naisele Jutale. Samas lennukis on Tunne Kelam ja Mari-Ann Rikken (loomulikult kerkis minus loodetavasti positiivse vastusega küsimus, kas ka proua Rikken sõidab oma perekonna raha eest nagu minu naine). Jõuluehtes Kopenhaageni lennujaam on väga rahulik. Nukunduses saab üks laps jõulukuuse all kogu aeg vitsa. VIP-lounge’is kohtun Eesti suursaadikuga Taanis Arvo Alasega.

Pariisis kaovad äriklassis sõitnud Kelamid kiiresti silmapiirilt, neil oli ehk takso vastu tellitud. Sõidame bussiga linna ja siis metrooga meie odava hotelli lähedusse Saint Lazare’is (mitte kaugel Place Pigalle’ist). Hotellis (Royal Navarin) on võidunud põrandakatted ja peegel katki, aga muidu kõik rahuldav. Odava hotelli tõttu maksin kodus Riigikogule jälle üle 800 krooni ettenähtud ööbimisraha tagasi. Tänav oli nagu tänav ikka ja puuviljapoodnik teretas meid varsti nagu tuttavaid.

Oleme väsinud. Juta tikub haigeks jääma. Joome veidi kaasavõetud viskit. TV-s vaatasime Saksa kanalil filmi inimkaubandusest – mulle Strasbourgi ja Eesti Riigikogu aruteludest ning Eesti elust ärritavalt tuttav teema. Inimkaubandus: viieaastane laps antakse vägistamiseks, kaubeldakse seitsmeaastaste lõbulastega, Ungaris on politseil inimkaubanduse osakond, mida kommunistide ajal vaja polnud (selline oli kommentaar). Ungari on selle äri keskus Euroopas, aga on Eestiski kirjutatud laste vägistamisest.

*Reede, 2. detsember*

Hommikukohv, siis metrooga linna. Saint Georges'i metroojaam on soodsalt lähedal. Place de la Concorde, sealt üle silla, siis jätan Juta Orsay muuseumi. Juhtisin ette tema tähelepanu (et ta märkaks) Renoir' pildile „Tants maal”: sellel kraapis Renoir' armukade virtin maha Suzanne Valadoni näo ja Renoir asendaski Suzanne'i virtina näoga (hiljem sai virtinast kunstniku naine).

Ise kiirustasin Seine'i kallast mööda Eiffeli tornini, sealt Trocadérole ja Kléberile David Atkinsoni juhitud ENPA mitteliikmesriikide komitee istungile. Jõudsin kohale, nahk auramas, istung oli just alanud. Atkinson alustab alati väga täpselt. Sisenesime koos Haagi endise linnapea Hanneke Gelderblom-Lankhoutiga, kellega olime saavutanud hea vastastikuse mõistmise väljasõidul Petserisse (vt Hint 2005).

Istusime ruumi keskele. Näen saalis Venemaa Föderatsiooninõukogu liiget Vladislav Tumanovit, kes mulle noogutab. Jutt käis põhiliselt komitee visiidi ümber Peterburi, Pihkvasse, Petserisse ja Venemaa-Eesti piirile (vt Hint 2005). Hiljutisest president Jeltsini visiidist Venemaa-Eesti piirile räägib Tumanov pikalt kui humaanselt aktist. Siiski läheb kõik kõige paremini: komitee aktsepteerib üldise sümpaatiaga minu ettepanekudalgatada setude olukorra uurimiseks ja resolutsiooni saamiseks raporti koostamine ning taotleda Eesti-Vene piiriläbirääkimisi Euroopa Nõukogu egiidi all. Vaheajal väljendas ka David Atkinson mulle oma rõõmu ja rahulolu sellise tulemuse üle ning kinnitas, et nii tema kui ka ENPA peasekretär Daniel Tarschys on setude ja piiriprobleemi lahendamisest huvitatud. Soome kolleeg Kyösti Toivonen avaldas soovi kohe minu järel alla kirjutada setusid puudutava raporti ettepanekule.

Lõunaks on ENPA mitteliikmesriikide komitee koosolek läbi.

Kell kaks kohtan Jutat Trocadérol. Päike paistab, on üsna soe. Teeme pilte, Eiffeli torn taustaks. Minu selle päeva poliitiline lähetusülesanne on täidetud, aga mul on pool tööpäeva veel ees – kell 14.30 kohtumine Nanterre'i ülikoolis. Niisiis Triumfikaare juurde, sealt RER-rong. Aadress oli Université de Nanterre, G 516c. Ootamas pole kedagi, minu akadeemiline kontakt Wanda Dressler jääb hiljaks. Kogunenud oli kümme inimest: Pierre Achard (tunnustatud keeleteadlane), Vahur Linnuste, noori. Minu etteastet Eesti arengutest kuulati väga pingsalt, huvi oli suur ja kuulajad ei olnud sugugi asjatundmatud. Pärast jõime Wanda ja Pierre'iga õlut samas lähedal. Eesti-huviline musjöö Yves Plasseraud<sup>2</sup> oli soovinud minuga päeval lõunat süüa ja rääkida Eesti seadusandluse teemal, aga olin oma aja juba reserveerinud Eestist huvitatud Nanterre'i ülikooli akadeemilistele persoonidele.

Alles üsna õhtul oleme Jutaga lõpuks tagasi Champs Élysées'l ja kõnnime seda jõuluehtes pidutänavat mööda alla kuni Madeleine'ini. Meelde tuleb Vaba Euroopa raadiost kuulnud emigreerunud vene dissidentliku kirjaniku Viktor Nekrassovi kirjeldus Pariisist: „Ja teie, armsad kuulajad, ei kõnni kunagi Champs Élysées'l.” Meie kõndisime! Sõidame metrooga hotelli, vahetame riided, läheme Place Pigalle'ile ja Clichy bulvarile (*Moulin Rouge*), kuhu ma üksi pole kunagi sõandanud minna pärast esimese Pariisi-sõidu kogemust (1990), kui mind „gorillad” vägisi

tahtsid *performance*'ile lohistada. Lõbunaised ja „gorillad” ründavad isegi siis, kui ma hoian oma naise käest kinni!

### *Laupäev, 3. detsember*

Päike. Kohv. Siis metrooga Place de la Concorde'ile. Ülirikkalik ja üldse väga suurepärase *Musée de l'Orangerie*, kus olen esimest korda. Palju uut (Derain, Modigliani, Soutine, järelimpressionistid). Seal on Monet' vesiroosid, nägemata on neid raske ette kujutada. Otsin kalli ja hea kataloogi. Olime seal kaks tundi, siis hakkas vaevama mõte, et jätsime hotellis seifi lahti. Sõitsime tagasi. Nii oligi, aga 3500 franki, kogu meie raha, oli seal lennupiletite vahel kenasti alles, tuba oli koristatud.

Tagasi metrooga *Assemblée Nationale*'i. Seal laskusime Pariisi sisikonda – kanalisatsioonimuuseumi, mis polnud üldse meie huvi ega meie plaan. Kuidagi sattus nii, et astume läbi, et huvitav siiski see töötav solgitorustik. On leidunud Pariisis ja Londonis ja mujal ausambaid väärt mehi, kes on oma elutööks võtnud selle paratamatu valdkonna kordategemise. Oligi seal ausammas insener Eugène Belgrandile, kes ehitas maa-aluste galeriide Pariisi, samal ajal kui parun Haussmann lõhkus vana Pariisi maha ja rajas suurte bulvarite Pariisi. Seoseid vaimueluga on isegi maa-alusel Pariisil: üks Pariisi vee- ja solgiveeasjanduse korrastamise algatajaid ei olnud keegi muu kui Napoleon, kelle ajal rajati 30 kilomeetrit võlvid maa-aluseid kanaleid. Kogu Pariisi maa-aluste galeriide võrk projekteeriti Napoleoni käsul ja tegi seda insener, kes oli Victor Hugo sõber. Kas seegi ei kajastu „Hüljatutes”? Parun Hausmanni ajal (19. sajandi keskel ja sealt edasi) rajati juba sadu kilomeetreid maa-aluseid võlvkäike ja praegu on Pariisis maa all 2100 kilomeetrit (mitte meetrit) käidavaid võlvid galeriisid. Nii mastaapselt midagi sellist mujal maailmas pole. Esimesed võlvid kanalisatsioonikollektorid rajati aga juba Louis XIV ajal. Muidugi ei tähenda see kiidukõne, et Pariisi sisikonda peaks eelistama muuseumidele. Kuid Pariisis on ka vaatamisväärsusega sissekukkumine vedamine.

Läksime jalgsi Saint-Germain-des-Prés' kirikusse. See on mulle armas koht, olen seal käinud südamevalu hetkedel rahunemas ja küünlaid süütamas. Kirikus oli parajasti kolme pruutpaari laulatus ja naissolist laulis; ma mõtlesin, et ta ainult ei lõpetaks. Aga ta lõpetas varsti. Süütasin küünla mind puudutanud juba juhtunud ja napilt välditud laevaõnnetustele mõeldes. See üliõpilaslinnajao kirik on Pariisi vanimaid (12. sajandi keskelt ja veel vanemate osadega) ja sinna on muuseas maetud Poola kuninga Jan Kazimierz Waza (surnud 1672) süda.

Siis kõnnime, kõnnime. Hakkab sadama. Istume Saint Severini juures bulvarikohviku lauda; kelter tüsatab meid umbes saja frangiga. Vastik. Üle Seine'i Notre-Dame, kus on jumalateenistus ja ei saa ringi vaadata. Ostame mälestuseks sallikesed. Rivoli tänaval on igal sammul jõuluvaateakende nukuetendused. Sajab juba kõvasti, peame kaubamajas olema vihmavarjus. Siis sõidame metrooga ringiga, kuid siiski kiiresti hotelli. Oma tänava poest ostame pirne ja veini. Juta kipub vägisi haigeks jääma. Unes on oma üliõpilased ja keeleteaduse alane sõidukavatsus Firenzesse (mis teostus).

#### *Pühapäev, 4. detsember*

Sajab. Meil on ekskursioonivõimalus sõprade Blumidega. Jutale oli viisa taotlemiseks kutse saatnud perekond Blum. Matemaatik Gilles Blum on kuulsa sotsialisti, Prantsusmaa mitmekordse valitsusjuhi Léon Blumi (1872–1950) suguvõsast, tema abikaasa Riitta on keeleteadusliku haridusega soomlanna.

Juta on haiglane. Oleme kaks tundi Pompidou keskuse moodsa kunsti muuseumis (20. sajandi kunst), kus ma polnud käinud esimesest Pariisi-sõidust saadik 1990. aasta sügisel Pariisi tippnõupidamise ajal. Jälle pigistas ajahäda, sest nüüd, kus juba aastaid ei ole moodne kunst enam raamatuharidus, vaid paljudes suurtes muuseumides nähtud ja läbi elatud, pakub iga uus ülevaatamine üha rohkem. Seal oli ka üks eraldi näitus – Francesco Clemente erootilised joonistused – üpris vänge, kuid mitte ilma esteetilise komponendita.

Kell pool üks kohtume õues Riitta Välimaa-Blumiga, kohe autos ka Gilles Blumiga.

**Chartres.** Ilm on ähmane nagu minu esimese Chartres'is käigu ajal (1991) ja tuleb meelde, et olen Aleksis Rannitilt saanud postkaardi, kus ta kirjutab, et on 37. korda Chartres'is. See on üks põhjus, miks ma juba ammu väga tahtsin käia Chartres'i katedraalis.

Umbes tunni olime katedraalis, kus halvast ilmast hoolimata särasid mõned hiiglasuured vitraažaknad (12. ja 13. sajand), nagu paistaks neile päike; osa vitraaže on pärast sõda puhastatud. Mõlema maailmasõja ajal võeti vitraažid pommihirmus maha, raske ette kujutada sellist tööd. Käisime ka krüptis.

Katedraal on väljast väga sammaldunud, minu mälestuses ta polnud nii roheline. Läheduses on mälestusmärk Jeanne d'Arcile.

Oli väga tuuline. Jõime kohvi ühes väikeses kohvikus, siis istusime autosse.

**Rambouillet.** Loss on väike ja väga ilus, park suur ja suvel ilmselt ka väga ilus. Aga oleme tulnud hilja ja Gilles'i ilukõnest hoolimata lossi meid sisse ei lasta. Sõidame tagasi Pariisi poole. Pariisi ringtee on pühapäeva õhtupoolikul üsna tüütu katsumus, neljas reas triivimine võtab aega.

Järgnes meeldiv õhtu ja kodune õhtusöök Blumide pool väga hea *beaujaulais*'ga. Ka tütar Anna (12-aastane) on lauas ja ta räägib veidi soome keeltki. Räägime kõigist asjust ja eriti Eestist ning sellest, miks me küll peaksime muutma oma väärtushinnanguid mingi müstilise edu nimel. Inimesed on hullunud sellest ühemõõtmelisest edust. Hotelli jõuame üsna hilja.

Blumidele on Tallinn esimese kohtumise linn sügaval hallil nõukogude ajal, kui Gilles Blum töötas Helsingis mingis Prantsusmaa missioonis (vist sõjalises) ja Riitta oli turismijuht. Nende huvi Eesti vastu on ehtne.

(Blume meenutasin ja kirjutasin neile järgmise aasta sügisel pärast Genfis ja Lausanne'is käimist: Genfis *Petit Palais* kunstimuuseumi Montmartre'i ja

Montparnasse'i kunstnike ülevaatenäitusel „Renoirist Valtat'ni” oli ühel näituse plakatil Garbari Tullio maal „Rotonde'i intellektuaalid” (1916), millel ka Léon Blum.

Teist korda olime Blumide külalised 1997. aasta juuli lõpus, kui olin Pariisis lingvistika maailmakongressil, jälle oma naisega. Blumid korraldasid meile kongressi järel reisi Bourgogne'i nende maamajja, kust me tegime suurepäraseid ekskursioone keskaja ja keldi maailma – Caesari ja Vercingetorixi aja – mälestusmärkide juurde. Meelde tuli Jaan Kaplinski luuletus kogus „Tolmust ja värvidest”. Veel unustamatumad on meie õhtused arutlused inimlikust solidaarsusest ja selle hävimisest individualistlikus Läänes.)

*Esmaspäev, 5. detsember*

Tööpäev algas ENPA kultuurikomitee istungiga ühes Rahvusassamblee abihooones. Juta sukeldus Louvre'i. Kultuurikomitee istung oli õieti sissejuhatus Euroopa ajaloo õpetamise kollokviumile.

**5.– 6. detsember 1994: Rahvusassamblees (Assemblée Nationale) kollokvium „Ajaloo õpetamine Euroopas” („The learning of history in Europe”).** Korraldaja: Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee kultuurikomisjon.

Osavõtjaid: Juri Afanasjev (ekspert, Moskva), Marc Ferro (ekspert, Pariis), Maitland Stobart (Euroopa Nõukogu administratsioon), Klaus Wenger (ekspert, Strasbourg), Bronisław Geremek (ekspert, Varssavi), Jerzy Wiśniewski (Euroopa Nõukogu administratsioon), David Harkness (ekspert, Belfast), David Lowenthal (ekspert, Ühendkuningriik), Leni Fischer (ENPA, Saksamaa), Hermann Schäfer (ekspert, Bonn), Sir Russell Johnston (ENPA, Ühendkuningriik), Pedro Roseta (ENPA, Portugal), Lluís Maria de Puig (ENPA, Hispaania), Takis Hadjidemetriou (ENPA, Küpros), Mirja Ryyänen (ENPA, Soome), Emanuelis Zingeris (ENPA, Leedu), Mati Hint (ENPA, Eesti) jpt.

Eesistujad olid Leni Fischer ja Sir Russell Johnston.

Minu sõnavõtt oli 5. detsembril: Molotovi-Ribbentropi pakti ja pakti tagajärgede käsitlemine praegustes (1993) Venemaa ajalooõpikutes ja ajalooatlastes. Olen kollokviumist ja oma ettekandest kirjutanud Soome ajalehes Kaleva („Historianopetuksen vaikeudet Euroopassa.” – 21. mai 1995). Tekst tundub praegugi ajakohasena.

Kollokviumi avamisel kõnelesid ENPA esindajatena Leni Fischer ja Lluís Maria de Puig, Poola ajaloolaselt Bronisław Geremekilt oli sisuline avakõne „Valed ja müüdid”.

Geremek: poliitika vajab ausat ajalugu, kultuuripärand pole ära hoidnud natsismi ja kommunismi tekkimist Euroopa pinnal. Ka Poolal on suure naabri probleem ja ka Poolas ollakse ajaloo suhtes ülitundlikud. Kui kaua veel valetavad ajalooõpikud? Positiivne näide on ajaloo ja geograafia õpikute Poola-Saksa ühiskomitee. Seda peaksid teisedki riigid üritama kõigi naabritega.

Marc Ferro (Pariis) märksõnadeks olid ajalugu ja kontraajalugu, rahvuslikud kuriteod ja ohvrid (Saksamaad on võimalik kujutada Teise maailmasõja suurima ohvrina – pommirünnakud, ümberasustamised). Igal ühiskonnal on oma ajalugu, oma *story*. Armeenlased ei taha mäletada, et nemad on moodsa terrorismi leiutajad, nad mäletavad genotsiidi. Prantsusmaal peavad kõik uskuma, et kõik tahavadki olla prantslased, ka Elsassis. Ja muud näited, millest osa olid minu meelest provokatiivsed.

Tähtsaim oli ehk esimese õhtupooliku tööistung teemal „Ajaloos kasutamine ja väärkasutamine”, kus ülddiskussiooniks oli ette valmistatud olulisi ja tundlikke teemasid: eri rahvaste ajalugude erapoolikus, uute riikide ajalugu ja nende konflikt varasemate ajalugudega, ajalugu kui poliitika õigustus. Siin kõneles Juri Afanasjev, hästi ja ausalt. On raske koolis õpilastele rääkida ligi 80 aastat kestnud eksperimendist, mille tulemus on negatiivne. Aga probleem on ka varasem Venemaa ajalugu: kuidas seda esitada, et Ivan Julmast alates Venemaa muudkui vallutab ja vallutab.

Afanasjev rääkis ka vene kultuuri arhetüübist, kus kollektiivne *meie* on tähtsam kui individuaalne *mina*. Venemaa suured reformijad Aleksander I, Pjotr Stolõpin, Sergei Witte oskasid ajalugu reformimisel ära kasutada (Afanasjev ei toonud suurte reformijate loendis Peeter Esimest). Praegu aga toidetakse Vene ühiskonda illusioonidega, poliitikud prognoosivad Venemaa õitsengut juba 1997. aastaks. Õitsengu ettekuulutus peaminister Viktor Tšernomõrdini suu kaudu langes kokku kallaletungiga Tšetšeeniale.

Afanasjevi prognoos Venemaa arengute suhtes oli pessimistlik – on väga raske muuta riiki, kus 80 protsenti tööstusest töötas 80 protsenti sõja heaks. 1980. aastal tuli 85 protsenti masinaehitustoodangust sõjatehastest. Turumajandusel pole selliste tehastega midagi peale hakata, selline majandus funktsioneeris ainult sunduse jõul, see ei võimalda õitsengut. Venemaa poliitikas aga on sõnamurdlikud äkkpöörded tavaks (näiteks tõi Afanasjev isegi välisminister Andrei Kozõrevi, kellega Eesti poliitikal olid üldiselt positiivsed kogemused).

Minul oli lihtne Afanasjevi esinemisse haakuda Venemaa praeguste ajalooõpikute materjalidega. Alustasin sellest, et Juri Afanasjevil on suur osa Molotovi-Ribbentropi (Hitleri-Stalini) pakti avalikustamises ja seega ka Baltimaade taasiseseisvumises, kuigi 1988. aastal Molotovi-Ribbentropi pakti aastapäeval Tallinnas Rahvarinde konverentsil (hiljem ka Moskvast) kõneldes ta seda ette näha ei osanud ega uskunud Baltimaade täielikku lahkulöömisse.

Ütlesin, et tulevikku ennustada me ei suuda, aga mineviku võltsimine on seda võimalikum. Kõige rohkem võltsivad minevikku need, kes ka tulevikku ennustavad. Tõin järgmised näited: Venemaa 1993. aasta 11. klassi uusima aja ajaloo õpik räägib küll Saksa-Nõukogude pakti salaprotokollist, aga sellises sõnastuses, et näiteks mõjusfääride jagamist esitatakse Saksamaa kohustusena mitte tungida Lätisse, Eestisse ja Soome (hiljem lisati Leedu). Kuidas Baltimaadest said Nõukogude liiduvabariigid, see ei selgu. Nõukogude Liidu agressiooni Soome vastu (Talvesõda) aga esitatakse kui Inglismaa ja Prantsusmaa salasepitsust, mille eesmärgiks oli seda „kohalikku konflikti” ettekäändeks tuues okupeerida



Nõukogude Liidu põhjaalad ja Murmansk. Poola jagamist ei seostata Molotovi-Ribbentropi pakti salaprotokollis kokkulepituga.

Afanasjev mõistis mind täiesti, aga kahjuks vastas mulle Prantsusmaa pearaportöör Marc Ferro eksalteeritud prantsuskeelses kiirkõnes, millest ma sain aru kirkliku soovi Venemaa ajalooõpikuid mõista ja neid mitte hukka mõista. Pearaportöörid polnud valitud kõige õnnestunumalt.

Lõunavahel helistasin kodumaale, siis kohtusin Jutaga Tuileries' aia väravas. Sõime „valgete inimeste” kombel üle Seine'i Concorde'i restoranis praadi ja jõime *bordeaux*'d. Mina läksin tagasi kollokviumile.

Teise tööistungi teemaks oli see, kust me saame oma ajalooalased teadmised: kool ja kooliväline teadmus. Positiivseks näiteks tõi Klaus Wenger Saksa-Prantsuse ühise kultuurikanali TV-s. Aga: sakslased peavad paremaks oma natsionaalsotsialistlik minevik läbi arutada, kuid prantslased ei taha rääkida Vichy valitsusest. Kohati läks igavaks, üks sõber norskas valjusti. Üldiselt oli istung siiski sisukas.

Õhtuks oli konverentsile varutud muuseumikülastus. *Musée Carnavalet*'s oli päris kelmikas näitus „Pariis inglase silma läbi (19. sajandil).” Selleks ajaks tuli ka Juta. Jalgsi tulime Place des Vosges'ile, mis on väga ilus ja stiilne plats, kuningate aja arhitektuur. Oli olnud päikseline päev, seda nägi Juta, minu päev oli läinud konverentsil.

### *Teisipäev, 6. detsember*

Metrooga *Assemblée Nationale*'i. Juta läheb Eiffeli torni, sest on päikseline päev. Konverentsil on kolmas ja neljas tööistung, mille põhjal tahetakse määratleda ajalooõpetuse sisu: kuidas tasakaalustada rahvuslikku, piirkondlikku, Euroopa ja maailma võimalikke vaatepunkte ajaloosündmustele? Kuidas valgustada tundlikke teemasid? Kuidas vastu seista ja reageerida valijate manipuleerimisele ajaloo abil? Mis on ajalooalane kirjaoskus?

Oli mõni väga hea ettekanne, siis jälle täielik udu. Räägin mitmega, ka professor Maitland Stobartiga, kes tunneb olukorda Ida-Euroopas ja on näinud Ida-Euroopa kooliõpikuid, ka Eesti õpikuid. Stobart väitis, et 75–90 protsenti ajalooteadmistest saadakse väljastpoolt kooli. Tuleb aru saada, et ajalugu on ka vaimuelu ja majanduse ajalugu, mitte üksnes sõjad ja diplomaatia. Väga tähtis on kodukohaajalugu ja selle suhe rahvusliku ja Euroopa ajalooga. Inimese identsus sisaldab palju komponente, millest ei räägita: laulud, kaotatud lahingud. Ühestainsast Euroopa ajaloost ei ole palju kasu.

Diskussioon kahe põhimõtte vahel jäigi lahenduseta: et olgu üks Euroopa ajalugu või et sellest pole kasu. Ühel poolel rõhutati üldistamist ja teisel poolel ajalooteadmiste fragmentaarsust. Diskussioonis märkis Stobart ka, et Baltimaades ei tohiks ajalooõpikuid kirjutades mööda vaadata vene koolide õpetajatest. Ajalugu ja ajalooõpetajad ei tohiks olla poliitilise manipuleerimise objektiks. Ja mida teha näiteks DDR-i 1800 marksismi-leninismi professoriga? Vastust polnud.

Pearaportöör Marc Ferro eksalteeritud kiirkõne pani mu pea valutama. Muidugi tuleb ka see teadlane Raspail' bulvarilt, sotsialistlike sotsioloogide pesast. Muidugi on ka tema Venemaa ajaloo spetsialist ja tunneb eriti hästi menševike ja bolševike erinevusi. Tema arvab, et üks üldine ajalugu on võimalik kõigi jaoks (kas ehk marksismi meetodil?). Ta leiab õigustusi ka Stalinile ja arvab samas, et nii töölisklassil kui ka juutidel ja kodumaalt väljaaetud vähemustel peab olema õigus oma ajalooversioonile. (Kuidas see kõik mahuks ühte õigesse ajalukku?)

Ferro sõimas mu peaaegu läbi. Kõik on süüdi, mitte venelased üksi. Ka kaardid Venemaa ajalooatlases ei tõesta midagi! Venemaale ja Stalinile ei tohi midagi rohkem ette heita kui teistele. Lluís Maria de Puig kommenteerib Ferrod ja temagi hoiatab rahvuslikke ajalugusid natsionalismi langemise eest.

Lõunaks oli konverents läbi. Läksime kiiresti Jutaga, kes oli tulnud konverentsi lõpuks konverentsimajja, Tokyo paleesse moodsa kunsti muuseumi: ajahädas jälle poolteist tundi kunsti (sealhulgas ka veiderdamise sarnast kunsti). Olime näljased ja väsinud, sõime püstijalu Trocadérol pannkooke, siis läksin ENPA kultuurikomitee istungile Kléberi bulvaril. Juta lubas veidi puhata ja siis minna hulkuma. Kella kuueks oli komitee koosolek läbi, see läkski jorutamiseks. (Seda koosolekut käsitletakse allpool aruandes Riigikogu juhatusele.)

Kohtun Jutaga. Veel kord Champs-Élysées. Siis hotell ja veel kord Place Pigalle ja Clichy bulvar (kõik sama, aga nüüd oskan ka tüütamist võtta huumoriga). On külm, tahaks koju, Pariis on läbi.

*Kolmapäev, 7. detsember*

Varahommikul metrooga *Opera*'sse ja sealt buss Charles de Gaulle'i lennujaama. Seal kohtame Mart Rannutit. Pilvine lend Kopenhaagenisse, kus jõulunukunduses laps aina peksa saab. Pilvine lend Tallinna.

**Aruanne Riigikogu juhatusele lähetusest Pariisi 1.– 7. detsembrini 1994.**

**Riigikogu liige Mati Hint.**

Võtsin 2. detsembril Pariisis osa Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee mitteliikmesriikide komitee istungist. Istungi üheks kõige tähtsamaks päevakorrapunktiks oli sama komitee Peterburi – Pihkva – Vene-Eesti piiri väljasõiduistung protokoll ja tulemuste arutamine (väljasõiduistung toimus 24.–26. okt). Venemaad esindas Föderatsiooninõukogu liige Vladislav Tumanov. Tumanovi kõnes esitati seisukoht, et Jeltsini käik Vene-Eesti piirile on mitteliikmesriikide komitee piirikülastuse otsene ja väga positiivne ning humaanne jätk. Tumanovi kõnes oli palju propagandistlikke väiteid Venemaa erilise hoolitsuse kohta, mis puutub setudesse. Tumanov väitis koguni, et Venemaa säilitab ja arendab setude kirjandust (*sic!*) ja nende koole. Positiivselt märkis Tumanov ka kohtumist Riigikogu esindaja Vello Saatpaluga.

Komitee esimees David Atkinson ütles, et setude probleemid tuleb hoida vaateväljal. Oma vastusõnavõttus Tumanovile ütlesin, et Eestile ei ole president

Jeltsini mitmed lausungid piiril vastuvõetavad, neid on raske käsitada positiivse programmina. Seepärast tegin kaks ettepanekut: 1) algatada setude olukorra uurimiseks ja resolutsiooni saamiseks raporti koostamine; 2) taotleda Eesti-Vene piiriläbirääkimisi Euroopa Nõukogu egiidi all. Komisjon kiitis mõlemad ettepanekud heaks ning Parlamentaarse Assamblee jaanuari-veebruariesessioonil Strasbourgis tuleb „Motion for resolution” algatada.

Tumanovi diplomaatilises ja ilukõnelises vastuses toetati setude olukorra uurimist. Tumanov nimetas seda koguni üleeuroopaliseks probleemiks ja ütles, et meie (s.t Venemaa) oleme käe ulatanud selle probleemiga tegelemiseks. Tumanov rääkis ka praktilistest sammudest viisade saamise hõlbustamiseks.

Vaheajal küsisin David Atkinsonilt, kas ma võin Eestis Riigikogu juhatusele ja väliskomisjonile ning peaministrile ja presidendile ütelda, et tema, David Atkinson, peab kinni oma lubadusest Pihkvas ja on nõus vahendama Eesti-Vene piiriläbirääkimisi. Vastus oli selge JAH: ta on Euroopa Nõukogu ja Euroopa Nõukogu liikmesriikide teenistuses selle probleemi lahenduskatsete tegemisel. Aga otsustab muidugi peasekretär Daniel Tarschys, kes võib ka ise olla vahendajarollist huvitatud.

Minu arvates tuleb Eestil nüüd tegutseda, sest Venemaa maikuus [Euroopa Nõukogusse] vastuvõtmist aetakse erilise hoolega, hoolimata negatiivsetest raportitest ja selgelt olemasolevast vastuseisust.

Teistest teravamatest arutelu all olnud küsimustest märgin rahulolematust olukorraga Rumeenias (ka Rumeenia delegaat [Valentin] Gabrielescu ütles, et Rumeenias valitseb täielik stagnatsioon, midagi ei muutu paremuse poole) ning tavalist Kreeka-Makedoonia sõnavahetust. Sel puhul pean vajalikuks märkida, et komitees valitseb ülekaalukalt Kreeka suhtumist tauniv mõtteviis. Kreeka pidevad pretensioonid Makedoonia ja Albaania vastu isoleerivad Kreeka delegaadid.

Komitee järgmine (väljasõidu)istung toimub jaanuaris Moldaavias, kahjuks on sellest osavõtt kõrge hotellihinna tõttu (120 dollarit ööst) väga raske.

5.– 6. detsembrini võtsin osa ENPA kultuurikomitee korraldatud Euroopa ajaloo õpetamise kollokviumist Rahvusassamblees. 6. detsembri õhtupoolikul toimus ka kultuurikomitee tööistung.

Euroopa ajaloo õpetamise kollokviumil oli üheks kutsutud kõnelejaks Juri Afanasjev Moskvast. Tema prognoos Venemaa arengute suhtes oli pessimistlik – on väga raske muuta riiki, kus 80 protsenti tööstusest töötas 80 protsenti sõja heaks.

Minu sõnavõtt käsitles Molotovi-Ribbentropi pakti ja selle käsitlemist praegustes (1993) Venemaa ajalooõpikutes ja ajalooatlases. Mul oli meeldiv viidata ka Juri Afanasjevi suurele positiivsele osale selle pakti salaprotokollide avalikustamisel, samuti tema mitte just täpselt täitunud ajalooproгноosidele, mida ta esitas enne Eesti iseseisvumist Tallinnas ja Moskvast.

Konkreetselt ajalooõpikute rääkides kasutasin ettevalmistatud materjale (jagasin ka koopiaid), mis vastuvaidlematult näitavad, et veel 1993. a kirjastatud ja Venemaa haridusministeeriumi poolt heaks kiidetud ja justkui uuendatud ajalookäsitlustes on peaaegu kõik, mis seostub Molotovi-Ribbentropi paktiga, esitatud moonutatult või otseselt ajalugu võltsides. Nii ei märgita üldse Venemaa (NSV Liidu) agressiooni Soome vastu (Talvesõda), seda kujutatakse hoopis Inglismaa ja Prantsusmaa salasepitsusena NSV Liidu vastu, kus Soomel oli vaid statisti roll, kuna aga nimetatud Lääne suurriigid kavatsesid Soome lokaalkonflikti ettekäändeks tuues okupeerida suure osa NSV Liidu põhjaaladest! Samas ajalooõpikus valgustatakse NSV Liidu kallaletungi Poolale täiesti väärtalt, Baltimaade okupeerimisest pole aga sõnagi – ei selgugi, kuidas need riigid sattusid NSV Liitu. Rõhutasin, et niisugune ajalookäsitlus ei võimalda kasvatada demokraatliku riigi kodanikke, kes suudaksid mõtestada ajalugu.

Minu sõnavõtule reageerisid positiivselt endise Ida-Euroopa esindajad ja ka Juri Afanasjev, aga kollokviumi pearaportöör Prantsusmaalt [Marc Ferro] püüdis pehmendada kriitikat ja mõista venelasi. Minu poolt ette valmistatud materjale kasutas ka Leedu delegaat [Emanuelis] Zingeris.

Kultuurikomitee istungil 6. detsembri õhtul oli üheks arutlusaineks [Vytautas Landsbergise esitatud] resolutsiooniprojekt, mis käsitleb Euroopa toponüümilist pärandit, ilmse alltekstiga Venemaa poolt hõivatud territooriumidele. Komitee juhtide vastumeelsus selle teema suhtes oli ilmne. Toodi esile ka selle teema vältimatut politiseerimist Slovakkia-Ungari suhetes, kohe kerkiks ka Saksa-Poola, Baski-Hispaania jt probleeme. Ei leitud võimalust käsitleda küsimust kultuurilisena, politiseerimata seda.

Et Leedu delegaat Emanuelis Zingeris oli oma resolutsiooniprojekti toetavas sõnavõtus maininud ka baltisaksa nimekujude ajaloolist õigust olemasolule Eestis ja Lätis, siis jätsin oma sõnavõtu ära. Võib-olla oleksin pidanud üritama teema kallutamist puhtlingvistilisse suunda, et resolutsiooniettepanekut täiesti kalevi alla ei pandaks. Samuti oli selge, et seda teemat vajab ajaloo objektiivsem õpetamine.

Leian, et Pariisis toimunu oli väga oluline. Seepärast lisan oma aruandele lisamaterjalid:

1. ENPA mitteliikmesriikide komitee Peterburi–Pihkva väljasõiduistungil protokoll koopia (käsitab istungit 24.–26. okt);
2. Euroopa ajaloo õpetamise kollokviumil minu poolt levitatud materjal Venemaa praeguste ajalooõpikute kohta.

10. dets 1994

Mati Hint

Strasbourg 29. jaanuar – 5. veebruar 1995

**Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee istung Strasbourgis 30. jaanuar – 4. veebruar 1995. Riigikogu delegatsioonis olid Tunne Kelam, Ülo Laanoja, Karin Jaani, Mati Hint ja delegatsiooni sekretär Tanja Espe.**

Reis: pühapäev, 29. jaanuar 1995 kell 14.15–16.00 Lufthansa 2927: Tallinn–Frankfurt;

pühapäev, 5. veebruar 1995 kell 9.50– 13.25 Lufthansa 2928: Frankfurt–Tallinn

Selle sõidu kohta on mul väga detailne rahaline aruanne, millest näeb, et tollal läks minu kui Euroopa Nõukogu delegaadi nädal aega kestnud Strasbourgi-sessioon Eesti maksumaksjale maksma 13 000 krooni; selle summa sees on peale minu veel nelja inimese bussisõit Frankfurdi lennujaamast Strasbourgi ja Strasbourgist Frankfurdi lennujaama, hotell (500 franki öö) ja päevarahad. Huvitav, kui palju maksab samasuguse staatuse korral Eesti esindamine tänapäeval?

*Pühapäev, 29. jaanuar*

Lend Tallinn–Frankfurt. Olen grupijuht, minu grupipiletiga sõidab kogu delegatsioon *Check Line*'i minibussiga Frankfurdist Strasbourgi (ja nädal hiljem tagasi). Helistasin Frankfurdi lennujaamast koju ja õhtul hulkusin juba üksi Strasbourgis.

*Esmaspäev, 30. jaanuar*

Hommikul olin liberaalide grupi koosolekul, kus käsitleti ka eelseisvaid Eesti Riigikogu valimisi. Eesti valimistel on oma iseärasused: 16 valimisnimekirja ja seniste parlamendiliikmete hulgas ainult kuus mittekandideerijat! Märkamata pole jäänud Eesti kodakondsusseadus ja korruptsioonivastase seaduse puudused. Eesti delegatsioon rõhub Tšetšeenia küsimuse arutamist. Sotsiaaldemokraadina registreerunud Ülo Laanoja kavatseb esitada Tšetšeenia-teemalise resolutsiooniprojekti. Tutvustame Eesti Riigikogu avaldust (tekst minu kirjutatud). Vene Riigiduuma väliskomisjoni esimehe Vladimiri Lukini reaktsioon on vaoshoitud, aga terav.

Läti puhul arutatakse endisi Nõukogude kodanikke puudutavat seadust. Läti seadus sätestab näiteks elamispiinnatoetuse andmise ainult Läti kodanikele. See tekitas Euroopas palju kära ja seda käsitles ka ENPA president Miguel Martínez oma visiidil Riiga jaanuari algupoolel. Martínezi arvates on see seadus provokatsioon. Ka on tehtud etteheiteid, et provokatiivkommunist Alfrēds Rubiks istub Lätis vangikongis ilma süüdimõistva kohtuotsuseta.

Tajutav on surve Balti riikide diplomaatilise ühisrinde lõhkumiseks. Läti-vastase kära põhjuste hulgas on muidugi ka Läti oma käremeelsete rumalus ning selle ärakasutamine Venemaa poolt.

Leedu esindaja Algirdas Gričius (Leedu Tööpartei, Leedu-meelse kompartei jätkaja) käsitles valimisi ja Tšetšeeniat ning Vene militaartransiiti läbi Leedu Kaliningradi oblastisse. Leedus on diskussiooni aineks suurte kirikuvarade tagastamine ja infrastruktuuri strateegiliste koostisosade erastamine, mida paljud peavad problemaatiliseks.

Martínezi seisukoht Venemaa suhtes on, et Venemaa Euroopa Nõukokku vastuvõtmise arutamine lükatakse kaugemale, enne seda töötatakse Ukrainaga. Liberaalide grupp asuski seisukohale, et toetatakse Ukraina saamist Euroopa Nõukogu liikmeks enne Venemaad.

Baltlased andsid täna enne lõunat pressikonverentsi. See ei olnud eriti edukas, aga läbi ka ei kukkunud. Rääkisime vajadusest toetada Sergei Kovaljovi.

Oli traditsiooniline liberaalide lõunasöök, seekord ohtra veiniga *Pinot Noir*.

Helistasin koju.

Täna on Miguel Martínezi 55. sünnipäev. Käidi õnnitlemas, Martínez oli eestlastega väga südamlik, meenutas oma Rootsi pagulaspõlve aegseid kokkupuuteid eestlastega. Ka Estonia laevahukk puudutas teda isiklikult.

Kell 7 õhtul oli ruumis 9 Tšetšeenia-teemaline koosolek, toimus äge kokkupõrge Vladimir Žirinovski ja Sergei Kovaljovi vahel. Žirinovski karjus „reeturi” peale räuskava tooniga rõvedusi ja ähvardusi, ja midagi ei juhtunud, ei sekkunud ka Europalee turvateenistus! Kõnelesid Tšetšeenia esindajad ja Emanuelis Zingeris (Leedu). Ülo Laanoja esitas oma resolutsiooniprojekti. Huvi tunti Eesti Riigikogu Tšetšeenia-resolutsiooni ingliskeelse tõlke vastu (mida meil korrektsel kujul polnud jagada). Vestlesin Kovaljoviga, kinnitasin talle, et mina ja paljud Eesti Riigikogu saadikud toetavad teda ka Nobeli rahupreemia kandidaadina.

Tšetšeeniat esindasid Šamseddin Jusef, Abdul Kadõrov ja Eminat Sajeva. Nende lubamiseks ENPA sessioonile oli peasekretär Daniel Tarschysele esitatud avaldus grupi ENPA saadikute poolt. Aga Tšetšeenia on nii ähvardav teema, et avaldus oli käigus kinnikaetud allkirjadega!

Venelased nurisesid Vello Saatpalu peale: et ta on toetanud Kaliningradi oblasti kohta käiva resolutsiooni tugevamat sõnastust ja kõnelenud Tšetšeenia küsimuses.

*Teisipäev, 31. jaanuar*

Kell 8.30 on Atkinsoni mitteliikmesriikide komitee koosolek. Esitan seal Setu regiooni ja Eesti-Vene piiri resolutsiooniprojekti (vt Hint 2005, 208–209).

Täna on Läti vastuvõtmise päev ja kõnelen Läti toetuseks (kõne läks trükki). Läti delegatsioon jagas sellel sessioonil Läti Välisministeeriumi infobülletääni (Current Latvia), mis tundus olevat objektiivne. Ka oli Martínez jaanuari algupoolel teinud ametliku visiidi Riiga.

Päeva teine teema on vähemuste õigused ja kõnelen ka sellel teemal. Jälle sekkub Žirinovski. Žirinovski teretab mind alati natuke veidral kombel („Аа, господин ХИНТ!"). Seejärel on Prantsusmaa peaministri Édouard Balladuri visiit Europaleesse ja tema kõne plenaaristungil. Suurriigi peaminister viibis Europalees poolteist tundi, ette oli valmistatud protokollikohane kava. Balladur kõneles ja vastas küsimustele umbes tund aega, lõunavaheajaks oli kõik läbi.

Õhtul korraldas Läti delegatsioon vastuvõtu Kammerzellis. See oli suurejooneline ja ka minu lobitööle Läti heaks jagati tunnustust. Kahjuks hakkasin jääma haigeks. Samal ajal oli Europalee restoranis peasekretär Daniel Tarschyse vastuvõtt, mis oli pühendatud looduskaitseaastale Nature 1995, aga pidin eelistama Läti vastuvõttu.

Läti lipu pidulik heiskamine Strasbourgis kavandati reedele 10. veebruarile. Riiast läheb sel puhul Strasbourgi tšarterreis ja kõiki Baltimaade Strasbourgi-delegatsioone kutsutakse sellele peole (tagasi lennatakse 11. veebruari hommikul; minust jäi see ära, olin puruhaigena kodus).

Eestil oli Euroopa Nõukogule tegemata traditsiooniline kingitus. Arutati, kas teha seda aprillisessioonil või 10. veebruaril. Martínezi idee oli, et igal juhul peaks olema mingi ühine Balti fiesta.

### *Kolmapäev, 1. veebruar*

Kell 8.30 on liberaalide grupi koosolek ja seal kiidetakse minu Setu resolutsiooniprojekti algatamine heaks. Kell 10 on juba kultuurikomitee istung, see oli muude asjade kõrval kergevõitu. Sel päeval oli meil väheütlev kohtumine Vene delegatsiooniga. Jäin haigeks, kerkis kõrge palavik, tulin hotelli ja olin voodis. Mõtlesin juua natuke punast veini, aga loobusin sellestki.

### *Neljapäev, 2. veebruar*

Olin sel päeval täiesti haige. Ka ilm oli lohutu, sadas vihma. Vihma sadas ka kodumaal, kuhu mitu korda helistasin. Olin siiski suurema osa päevast Europalees. Plenaardebattidel arutati Küprose ja Tšetšeenia olukorda. Toimus meie delegatsiooni pingeline koosolek, kus delegatsioon hääletas Tunne Kelami delegatsiooni juhi kohalt maha ja mind valiti asemele! Arvustati Kelami autoritaarset ja teiste arvamusel hoolimatut tegutsemist, aga praktilist tähtsust sellel enam polnud – Riigikogu selle koosseisu aeg oli ümber saamas ja see oli mulle viimane sessioon Strasbourgis.

Sel sessioonil esitati resolutsiooniprojekt, milles Euroopa Rahvaparteide (konservatiivid) esindajad väga resoluutselt kutsusid korrale Rumeeniat, kus ilmselt ei ole loobunud mõttest ungarlaste organiseerumist kitsendada.

Algatati halastussurma (eutanaasia) lubamise eelnõu, aga minu tuttavatest on sellele alla kirjutanud vähesed (nende hulgas siiski David Atkinson). See mõte tekitab minus hirmu, Eestis võib eutanaasia lubamine muutuda julmaks äriks.

### *Reede, 3. veebruar*

Eelmise päeva delegatsiooni juhi ümbervalimisest tulenevalt pidin olema ühendkomitee istungil. Mul oli palavik, läksin pärast komitee istungit tagasi linna, käisin poolhämamolekus läbi Salvador Dalí suure ülevaatenäituse ja pugasin siis hotellis voodisse Dalí näituse kataloogiga. Dalí on täiesti vastik. Seina peal oli televiisor, püüdsin jälgida ka maailma uudiseid, aga mõtted tegelesid kodu ja kodustega, kodumaaga. Mõtlesin, et see haigeksjäämine on päris selge märguanne, et minu Strasbourgi-periood sai läbi.

### *Laupäev, 4. veebruar*

Sel päeval ma ei tulnud voodist välja – palavik, köha, köha, palavik. Saksakeelsed teleprogrammid käsitlesid sisukaid teemasid.

### *Pühapäev, 5. veebruar*

Varahommikul kell 5 läheme Tanjaga Frankfurdi bussi peale. Ja siis Lufthansaga Tallinna. Ma olen täiesti haige, kui kell kuus õhtul koju jõuan. (Olin kolm nädalat haige, sellest kaks nädalat päris kodune.)

\* \* \*

## **7. veebruar 1995**

### **Motion for a Resolution on the Situation in the Setu region and on the Estonian-Russian border presented by Mr HINT, Estonia, LDR and others.**

Allakirjutanute hulgas on Sir Russell Johnston (Ühendkuningriik), David Atkinson (Ühendkuningriik), Jean Seitlinger (Prantsusmaa), Hanneke Gelderblom-Lankhout (Holland), krahv Alexander Dundee (Ühendkuningriik), Josette Durrieu (Prantsusmaa) ja Eestist peale Mati Hindi kui resolutsiooniprojekti algataja ka Tunne Kelam. Kokku on 21 allkirja kõigist poliitilistest fraktsioonidest. (Vt Hint 2005, 208–209.)

Office of the Clerk of the Assembly, Synopsis No 14/1995 (13. veebruarist 1995) näitab, et paljude tagasi lükatud resolutsiooniprojektide kõrval oli Setu ja Eesti-Vene piiri resolutsiooniprojekt nende hulgas, mis läksid edasi vastavatesse komiteedesse; see algatus läks *Political Affairs Committee*'sse konsultatsiooniks.

Midagi ei järgnenud, sest selleks oleks vaja olnud *Political Affairs Committee*'s lobitööd teha ja saavutada raportööri määramine. See oli käeulatuses, sest oli palju soodsaid momente: mõjuka liberaalide fraktsiooni juht Sir Russell Johnston oli resolutsiooniprojekti algatamisele alla kirjutanud, kokku oli sellel dokumendil 12 liberaalide fraktsiooni allkirja, mis näitab, et kogu fraktsiooni toetus oleks olnud



väga tõenäone, Assamblee peasekretär Daniel Tarschys oli aga peasekretäriks tõusnud sellest fraktsioonist. Enamgi veel, Daniel Tarschys oli erakordselt kompetentne Baltimaade ja Venemaa probleemides, tema osa Baltimaid puudutavates resolutsioonides enne Baltimaade iseiseisvumist on tähelepanuväärne. Mitu ENPA silmapaistvat poliitikut, ka David Atkinson, kelle seisukohast Venemaa vastuvõtmine Euroopa Nõukogusse üsna palju sõltus, olid ennast avalikult pakkunud piirikonflikti vahendajaks. Venemaal oli tol hetkel vaja näidata ennast kompromissimeelsena. Aga uus Eesti delegatsioon Strasbourgis seda asja ei liigutanud. Sest see eeldas tööd, läbirääkimisi, teatud piirides valmisolekut Venemaa vastuvõtmisel loobuda käremeelsest vastuseisust. Ent valiti Venemaale hääletamisel „ärapanemise” tee, mis kuhugi ei viinud, küll aga tõi Eesti delegatsiooni kindlameelsete liikmete naerunäosed fotod kodumaiste ajalehtede poliitikalehekülgedele. Resolutsiooni algatamise toetajate 21 allkirja hulgas on ka Tunne Kelami nimi. See justkui oleks ka pidanud millekski kohustama. Kelam oli sellal ENPA büroo ja *Political Affairs Committee* liige, see positsioon oleks pidanud resolutsiooniprojekti liigutamist oluliselt kergendama.

## Järeldused

Võimalus kasutada Euroopa Nõukogu vahendust piirikompromissi saavutamiseks lasti minna tühja. Et selline võimalus üldse olemas oli ja et Euroopa Nõukogu vahendajarolli oli ka Venemaa aktsepteerinud (Föderatsiooninõukogu liikme Vladislav Tumanovi isikus), see vaikitakse Eestis piiriprobleemi käsitlestes üsna üksmeelselt maha. Kõige silmatorkavam erand on Henn Põlluaasa monograafia „Eesti-Vene piirileping. Ära andmine või äraandmine?” (2010, 336–338).

Igatahes oli Eestis ka näiliselt isamaalisi poliitilisi jõude, kellele ei olnud meelepärane piiriprobleemi viimine Euroopa Nõukogu ette. Kui tulin ühelt ENPA istungilt, võttis mind Lossi platsil Riigikogu sissepääsu ees vastu ERSP (või ERSP-lasteks maskeerunud provokaatorite) pikett tekstiga „Seltsimees Hint! Millal te lõpetate eesti rahva piinamise?”. Lõpetasingi – otsustasin mitte kandideerida järgmisse Riigikokku.

Vastupidi Riigikogu järgmise koosseisu ENPA delegatsiooni juhi Kristiina Ojulandi hilisematele väidetele (Luup 1997, nr 3, lk 4) jäeti minu algatus Strasbourgis ja Pariisis järgmise Eesti delegatsiooni poolt sinnapaika, kuid Toompeal jagati Setumaa vallavanematele veel mõnda aega katteta lubadusi mitte sammugi taganeda Tartu rahust. Tegelikult oldi loobunud nii Petserist kui ka setu küladest. Ka 20 aastat kestnud nulltulemus piirilepingu osas on sellise poliitika tagajärg.

September 2012

Mati Hint

<sup>1</sup> Pärastine ENPA president Leni Fischer.

<sup>2</sup> Yves Plasseraud on avaldanud raamatu „Les États Baltes” (1996, Paris: Montchrestien).

### **Kasutatud kirjandus**

Hint, M. (2005). Reis Peterburist Petserisse. – Riigikogu Toimetised 12, lk 201–212.

Ojuland, K. (1997). Vastused Mati Hindile. – Luup, nr 3, lk 4 („Kirjad”).

Põlluaas, H. (2010). Eesti-Vene piirileping. Ära andmine või äraandmine? Tallinn: Kunst.

## Europeana – kas kaotsi minev identiteet või võimalus Eestit näidata?

Annika Koppel, Eesti Rahvusraamatukogu avalike suhete osakonna juhataja, Eesti Europeana projekti liige

**Europeana ([www.europeana.eu](http://www.europeana.eu)) on digitaalne raamatukogu, muuseum ja arhiiv, mis viib ellu Euroopa mäluasutuste ambitsiooni teha selle maailmajao rikas ja mitmekesine kultuur kõigile kättesaadavaks.**

Idee virtuaalsest Euroopa raamatukogust tekkis 2005. aastal, kui kuus riigipead esitasid sellekohase pöördumise Euroopa Komisjonile. Sama aasta septembris esitas komisjon meetmed, et muuta Euroopa kultuuri- ja teaduspärand kõigile kättesaadavaks.

Europeana projekt algas 2007. aastal Hollandi Rahvusraamatukogu eestvedamisel. Seda üleeuroopalist portaali, algselt Euroopa Digitaalraamatukogu ehk European Digital Library (EDL) nime all, on Euroopa Komisjon sestpeale *Europeana Foundation*'i abil arendanud kõigi mäluasutuste digitaalsete kogude vahendamiseks.

### Kultuur seob ja innustab

Europeana prototüübi avas 2008. aastal Brüsselis pidulikult Euroopa Komisjoni infoühiskonna ja meedia volinik Viviane Reding, kes ütles: „Europeana võimaldab reisida läbi aja, ületada piire ja leida ideid meie kultuuri olemuse kohta. Kutsun Euroopa kultuuriasutusi, kirjastusi ja tehnoloogiaettevõtteid üles Europeanat üha enam edasi arendama. Peaksime muutma Europeana nende inimeste interaktiivse ja loova osalemise kohaks, kes soovivad panustada Euroopa kultuuri ja jagada seda teistega.”

Euroopa Komisjoni president José Manuel Barroso tõi esile kultuuri väärtused ja innovatsiooni: „Europeana abil me ühendame Euroopa konkurentsieelise side- ja võrgutehnoloogia valdkonnas meie rikkaliku kultuuripärandiga. Eurooplastel on nüüdsest ühest võrgukohast kiire ja lihtne juurdepääs meie suurte kogude uskumatutele varadele. Europeana on oluliselt rohkem kui raamatukogu, see on tõeline generaator, mis innustab 21. sajandi eurooplasi tegutsema loovalt, nagu seda tegid meie innovatiivsed esiisad näiteks renessansiajal. Kujutlege vaid võimalusi, mida Europeana pakub üliõpilastele, kunstihuvilistele ja teadlastele, kes nüüdsest saavad kõigi liikmesriikide kultuurivara veebis vaadata, ühendada ja otsida. See näitab väga jõuliselt, et kultuur on Euroopa lõimumise keskne osa.”

Aastatel 2009–2010 eraldati digitaalraamatukogude arendamiseks Euroopa Liidu teadusuuringute programmi kaudu 69 miljonit eurot. Samal ajavahemikul eraldati konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi infoühiskonna osa raames ligikaudu 50 miljonit eurot, et parandada juurdepääsu Euroopa kultuuri- ja teaduspärandile.

## Mitmefunktsionaalne sisu

[www.europeana.eu](http://www.europeana.eu) sisaldab neli veebisaiti.

1. Europeana portaal on sisuliselt otsimootor, mis võimaldab korraga otsida ja sirvida teoseid Euroopa muuseumide, raamatukogude, arhiivide ja galeriide digiteeritud kogudes. Seega saavad kasutajad uurida teemasid, ilma et nad peaksid mitmeid veebisaiti külastama ja otsinguks eri vahendeid kasutama. Tulemas on portaali uus kujundus, Europeanat saab mobiili vahendusel sirvida ja Pinterestis oma lemmikuid koguda.

2. Europeana Professional sisaldab infot kõigi Europeana projektide kohta ning on mõeldud mäluasutuste töötajatele ja infotehnoloogia spetsialistidele. See annab edasi ametlikku tehnilist informatsiooni, metaandmete standardeid, juhtumiuuringuid ning ühtlasi koondab projektid ja nende haldamise. Europeana ekspertvõrgustik hõlbustab teadmiste vahetamist raamatukoguhoidjate, kuraatorite ja arhivaaride vahel, sidudes neid digitaalsete uuenduste ja loometööstusega. Europeana edendab avatud andmete kasutamist ja taaskasutamist Euroopa tasandil. Iga partneriga sõlmitakse andmete vahetuse leping (DEA – *Data Exchange Agreement*), mille kohaselt andmepakkujalt saadud metaandmete avaldamine toimub *Creative Commons Zero Universal Public Domain Dedication*'i (CC0 waiver) tingimustel. CC0 waiver (autoriõigustest loobumine) on õiguslik vahend, mille abil andmete taaskasutamine muutub vabaks igasuguste piiranguteta.

Europeana kogub kirjeldavaid metaandmeid oma kogudes olevate digitaalsete teoste kohta, teosed ise ja nende digitaalkujud jäävad panustanud asutusse. *Europeana Licensing Framework* (litsentsiraamistik) sätestab Europeana lähenemisviisi digitaalsisu litsentsimisele.

3. Virtuaalnäitused toovad välja väärtuslikuma osa Europeana kogudest.

4. Europeana 1914–1918 esitab kasutajate loodud sisu Esimesest maailmasõjast. Siia on kogutud mälestused – postkaardid, fotod, suveniirid ja muud teemaga seonduvad esemed, samuti on omal kohal perekonnaloode ja ka anekdootid. Materjali kokkusaamiseks korraldatakse sariüritustena üle-euroopalisi kogumispäevi, mis ühtlasi aitavad Europeanat teadvustada ning levitavad infot selle kohta, et kasutajal on võimalik oma mälestusi, mis iganes vormis nad ka oleks, ise lehele üles panna. Seda võimalust on üpris palju kasutatud, näiteks räägivad noored oma vanavanavanemate lugusid. Kogumiskampaaniate käigus on tulnud välja tõepoolest huvipakkuvaid esemeid, nagu noore Hitleri saadetud postkaart ja piibel, mis päästis selle omaniku elu. Aga leidus ka üks saja-aastane sloveeni mees, kes jutustas oma kogemustest sõjas ning tõi kaasa Vene sõjavangi valmistatud krutsifiksi pudelis. Selliseid esemeid valmistasid vangid, et neid toidu või suitsu vastu vahetada.

## Euroopa aarded hiirekliki kaugusel

Europeana kaudu on ligipääs ligikaudu 23 miljonile raamatule, maalile, filmile, salvestisele, fotole ja arhivaalile 29 keeles. Praeguse seisuga esindab Europeana 2200 partnerorganisatsiooni 34 maalt (sh Eesti) ning sisaldab kõigi suuremate kogude aardeid, sealhulgas Riiklik Kunstimuuseum Amsterdamis, Briti Raamatukogu Londonis ja Kunstiajaloomuuseum Viinis.

Suurim Europeanasse panustaja (seisuga 1. oktoober 2012) on Saksamaa 3 471 754 objektiga, mis moodustab Europeana kogumahust 17,3 protsenti. Järgnevad Rootsi 11,1, Hispaania 10,0, Holland 8,1 ja Prantsusmaa 7,8 protsendiga. Eestist on Europeana vahendusel kättesaadavad ligi 70 000 objekti.

Kokku peaks Europeanas 2015. aastaks olema 30 miljonit digiteeritud objekti. Neile riikidele, kellel on eesmärk juba või peaaegu saavutatud, on lisatud 30 protsenti. Tähelepanu tuleb pöörata ka kvaliteedile, võttes arvesse vajadust kõik vabakasutusega tähtteosed Europeana kaudu kättesaadavaks teha.

2012. aasta septembri seisuga on Europeanal ligikaudu 3,5 miljonit unikaalset kasutajat. Tegelik kasutajate hulk on kaugelt suurem, sest Europeana sisu on kättesaadav suure hulga veebilehtede ja rakenduste kaudu, ja Europeana API (*application programming interface* ehk valmisprogrammiga suhtlemise reeglistik) teeb väljastpoolt tulevate kasutajate loendamise keeruliseks. Kui praegu on API teenuseid võimalik kasutada ainult Europeana partneritel, siis teenuste arenedes sotsiaalmeedia võrgustikesse, haridus- ja kultuurisaitidele jõuab Europeana sisu veelgi suurema hulga.

Mitmekeelsel Europeanal on kasutajaid igast Euroopa riigist, aga ka USA-st, Aasiast ja Austraaliast. Portaali rahuldab väga erinevate huvide ja ideedega inimeste infovajadusi, sihtrühmad on õpetajad, mäluasutuste töötajad-professionaalid, kultuurihuvilised ja humanitaariatudengid. Tööd tehakse selle nimel, et Europeana jõuaks ka kooliõpilasteni ja kultuurihuviliste turistideni.

## Metaandmed vabakasutusse

2012. aasta septembris avas Europeana enam kui 20 miljoni kultuuriobjekti metaandmed vabakasutuslitsentsiga *Creative Commons CC0 Public Domain Dedication*. See tähendab, et esimest korda saab metaandmeid kasutada loomingulistel, õppe- või ärilistel eesmärkidel. Tegemist on seni suurima Euroopa Liidu riikide mäluasutuste metaandmete avaldamisega. See sündmus lõi rahvusvahelise pretsedendi ning näitas otsustavat eemaldumist suletud ja tsenseeritud andmete maailmast. See on oluline panus Euroopa Komisjoni tegevuskavasse, mis näeb ette majanduse kasvu digitaalsete uuenduste kaudu.

Et see võimalikuks saaks, töötas *Europeana Foundation* välja uue andmevahetuslepingu, mille kohaselt andmeedastajad loobuvad edaspidi kõigist õigustest Europeanale saadetavate metaandmete suhtes ja andmed avaldatakse vabakasutuslitsentsiga.

Sellisest kultuurivara loovutamise avalikkusele loodetakse tõuget digitaaltööstuse arengule, mis pakub elektroonilise keskkonna ettevõtjale ohtralt võimalusi tahvelarvutite ja nutitelefonide tarkvararakenduste ja mängude täiustamiseks ning uute veebiteenuste ja portaalide loomiseks. Internetis avatud andmekogumist saab põhiressurss ettevõtluse hoogustamiseks ning uute võimaluste loomiseks kultuuri- ja loomemajanduses töötavatele eurooplastele. Nimetatud majandusharu annab 3,3 protsenti Euroopa Liidu sisemajanduse kogutoodangust.

„See on märkimisväärne samm avatud andmete suunas ja ühtlasi oluline Europeana loomisel osalenud muuseumide, raamatukogude ja galeriide võrgustikus toimunud muutus. Otsus avada maailma peamine kultuurialane andmestik üldsusele taaskasutamiseks on julge ja tulevikku suunatud, sest juurdepääs digitaalandmetele tagab innovaatilise arengu. Euroopa on kehtestamas ülemaailmset standardit selles valdkonnas,” kinnitab Europeana tegevdirektor Jill Cousins.

Vabakasutuslitsentsiga Europeana metaandmeid on võimalik ühendada Euroopa suurimate raamatukogude, muuseumide ja arhiivide andmed teiste valdkondade, näiteks turismi ja ringhäälingu andmetega.

### **Meelelahutus, aga mitte ainult**

Et tehtud töö viljad ka lõppkasutajani jõuaksid, korraldab Europeana häkatonide sarja Hack4Europe (häkaton, ingl *hackathon* – tarkvara arenduse intensiivüritus). 2011. aastal toimusid need Hollandis ja Austrias. Kuuel üritusel osales kokku 150 tarkvara arendajat ja disainerit kultuuriinstitutsioonidest, tarkvaraettevõtetest ja ülikoolide uurimisosakondadest, kes arendasid välja 55 prototüüpi. Häkatonid koguvad populaarsust ja neid korraldatakse jätkuvalt.

Kuna nutitelefonide ja tahvelarvutite turuosa kasvab kõige kiiremini, siis on rakendused suunatud just neile. Näiteks *Time Mash*, mille arendasid välja Martin Duveborg ja Jonas Bolin, pälvis 2011. aasta juunis Stockholmis toimunud häkatonil kõige innovailisema lahenduse auhinna.

*Time Mash*'i rakendus võimaldab mobiiltelefoni abil võrrelda praegusi hooneid ja neid paiku minevikus. GPS-i abil saab oma asukoha määrata ja Europeanast järele uurida, kas läheduses on huvipakkuvaid kohti või ehitisi. Uus tarkvaralahendus asetab õhukese kihi originaalpildist uurija pildinäidikusse, mida suurendades või vähendades saab veenduda, kas tegemist on sama võttekohaga. *Time Mash* on loodud ajaloo kohapeal uurimise hõlbustamiseks, ühendades kasutaja otse minevikuga. Saadud tulemusi võib laadida *Time Mash*'i serverisse, täiustada vaateid oma asupaigast ja jagada seda teistega. Vabakasutuslitsents võimaldab selliste andmete avalikustamist, seega saab nüüd *Time Mash*'i näidisrakendusi hakata tootma tööstuslikult.

Soomlased nuputasid prototüübi nimega ArtMapp, kasutades Europeana [Linked Open Data](#)/ lingitud avatud andmeid, et kasutajad saaksid semantiliste linkide kaudu kollektsioonides otsida. Näiteks kui otsitakse Leonardo da Vincit, on

võimalik leida tema sünni-, elu- ja surmakoht, kuid nende kohtade järgi saab juba edasi otsida ka teisi kunstnikke, kes selles piirkonnas elasid, ning muid võimalikke seonduvaid objekte.

Andmeid saab kasutada ka kunstilise ja meelelahutusliku taotlusega teoste loomiseks. Näiteks Aalto Ülikooli videokunstnikud võtsid eri allikatest andmed ja miksisisid need omavahel, luues video „Õudus Kallios”. Nad kasutasid kaht lühivideot Helsingi Kallio linnaosa tänavatest ja lisasid efekte, et põnevust kruttida. Europeana kaudu leidsid nad mõned hea kvaliteediga öökullipildid Rijksmuseumist ja animeerisid öökulli videosse. Lisaks parajalt kriipiv muusika ja õudusfilm oligi valmis.

## **Eesti ja Europeana**

Eesti on Europeanas algusest peale kaasa löönud.

Kultuuriministeerium on 2008. aastast alates toetanud Europeana Sihtasutust 28 500 euroga. Projektide kaudu, milles Eesti mäluasutused on osalenud või osalevad, on Euroopa Liit finantseerinud tegevust 1 004 089 euro ulatuses.

Eestist osalevad või on osalenud Europeanas projektide kaudu Kultuuriministeerium, Rahvusrhiiv, Rahvusraamatukogu, Eesti Rahva Muuseum ning paljud teised muuseumid, Haridus- ja Teadusministeerium, Muinsuskaitseamet ja Tartu Ülikool. Europeanas on kättesaadavad ligikaudu 70 000 objekti Eestist.

## **Rahvusraamatukogu ja Europeana**

Eesti Rahvusraamatukogu osales aastail 2009–2011 EuropeanaTraveli projektis, mille objektiks olid reisimise, turismi, migratsiooni ja kohaajalooga seotud kogud.

Praegu on Rahvusraamatukogus töös kaks Europeana projekti: Europeana Newspapers ja Europeana Awareness.

Projekti Europeana Newspapers raames tehakse kolme aasta jooksul Europeana vahendusel kättesaadavaks ligi 18 miljonit lehekülge eri riikides ja eri keeltes ilmunud ajalehti. Europeanasse integreeritava spetsiaalse ajalehtede veebiliidese kaudu saab kasutaja võimaluse lehitseda ajalehti nii kalendripõhiselt kui ka otsida ajalehetekstidest sõna ja fraasi järgi, mida enamik raamatukogude katalooge perioodika osas seni ei võimalda.

Projekt hõlmab ajalehtede digiteerimisega kaasnevaid töid nagu tekstituvastus, artiklite eristamine, nimede kindlaks määramine ja küljenduselementide tuvastamine. Kõiki neid tehnoloogiaid kasutatakse, et konverteerida abstraktne andmemudel töötlemist võimaldavateks andmestruktuurideks. Projekti juhib Berliini Riigiraamatukogu (Staatsbibliothek zu Berlin – Preussischer Kulturbesitz).

Projekti Europeana Awareness eesmärk on tutvustada avalikkusele Europeanat ja selles leiduva kultuuripärandi kasutusvõimalusi. Projekt kestab 2014. aasta lõpuni

ja selles lööb kaasa 48 partnerit. Eesti Rahvusraamatukogu osaleb tööpaketis, mille eesmärk on meedia- ja reklaamitöö Europeana võimalusi teadvustada. Selleks korraldatakse kampaaniaid ja kogumispäevi, sealhulgas Esimese maailmasõja materjalide kogumiseks. 2013. aastal korraldavad Eesti, Läti ja Leedu kampaania Balti keti materjalide kogumiseks (ettevalmistus Balti keti 25. aastapäeva tähistamiseks) nimetuse all Europeana 1989, kus löövad kaasa veel Poola, Saksamaa, Tšehhi ja Ungari. Siingi on plaanis analoogselt Esimese maailmasõja kampaaniaga luua nn jutustaja platvorm, kuhu inimesed saavad ise oma mälestusi üles panna. Idee on luua ka virtuaalne Balti kett maakaardil, kus igaüks saab ennast asetada just sinna, kus ta 1989. aastal seisis.

## Mäluasutuste projektid

Järgnevalt toon välja mõned Eesti mäluasutuste Europeana projektid. Eesmärk ei ole anda ammendavat ülevaadet kõigest toimunust ja toimuvast, vaid lihtsalt tutvustada võimalusi, mida Europeana pakub.

Filmiarhiiv osaleb projektis EFG 1914, mille tulemusena tekib juurdepääs 650 tunnile digiteeritud filmidele ja 5600 filmiga seotud materjalile EFG (European Film Gateway/Euroopa filmivärv) ja Europeana portaalis. Toetatakse filmiarhiive filmide digiteerimisel, hõlbustatakse digiteerimist ja digitaalset säilitamist. Tähtis on tekitada sünergia Europeana Esimese maailmasõja temaatikaga seotud projektidega Europeana 1914–1918 ja Europeana Collections 1914–1918.

EFG 1914 raames digiteeritavad filmid hõlmavad kõiki žanre ja alateemasid, mis on seotud Esimese maailmasõja ainesega: ringvaated, dokumentaalfilmid, propaganda-filmid, mängufilmid, sõjavastased filmid. Elu kaevikus ja tagalas, koloonias ja emamaal on ainult mõned teemad, mida need filmid kajastavad. Sel teemal koostatakse ka virtuaalnäitus, mis toob välja kõige huvitavamad materjalid Esimesest maailmasõjast ning epohhi filmitööstusest. Projekti koordineerib Deutsches Filminstitut.

Mitu Europeana projekti on juba lõppenud, osa kestab, nagu muuseumidele hästi tuntud ATHENA ning arheoloogia- ja arhitektuuripärandile suunatud CARARE.

CARARE eesmärk on luua Euroopa Liidu liikmesriikide institutsioonides olevatele andmebaasidele andmevahetusvõimalus Europeanaga ning teha sellega huvilistele digitaalsel kujul kättesaadavaks Euroopa arhitektuuri- ja arheoloogiapärand. Eestist läheb Europeanasse muinsuskaitseameti kultuurimälestiste riiklikus registris leiduv arheoloogia- ja arhitektuuripärand, ligikaudu 10 000 objekti.

ATHENA projekt hõlmab Eesti muuseumides leiduvat pärandit, ligikaudu 25 000 objekti sisaldavat andmestut.

Projekt Linked Heritage on suunatud metaandmete täiendamisele ja seostamisele. Eestist osaleb Kultuuriministeerium koos Eesti Rahvusringhäälinguga. Sisu laetakse üles järgmisel aastal.



Eesti Rahva Muuseum osales projektis EuropeanaLocal, mis oli suunatud eelkõige regionaalmuuseumides peituvate väärtuste kättesaadavaks tegemisele.

Mõistagi ei kulge nii suur ettevõtmine nagu Europeana alati sujuvalt ja probleemideta. Koostöö paljude partneritega võtab aega ega too alati kõigile seda, mida nad ootavad. Europeana on koostöö ja protsess, mille käigus tehakse vigu ja õpitakse nendest, aga minnakse edasi, sest eesmärk on suur ja ilus.

Pealkirjas püstitatud küsimus, kas Eesti Europeanas kaotab oma identiteedi või on see võimalus ennast näidata, on pigem arutlevat laadi kui otsest vastust nõudev, kuigi eeltoodu põhjal saab ju igaüks midagi järeldada. Oht suurte seas märkamatuks jääda on vägagi reaalne, kuid võimalus seista suurte kõrval tugevdab eneseteadvust ja -usku. Meil leidub kultuurivarasid, mida näidata ja millele tähelepanu pöörata. Üsna loomulik, et kui oleme Euroopas, oleme ka Europeanas.

Europeanast võib muu hulgas leida Eduard Vilde romaani „Mäeküla piimamees”, Bernt Notke maali „Surmatants”, Rahvusraamatukogu vanade maa- ja postkaartide kogud DIGAR-is ja palju muud.

Tabel 1. Liikmesmaade panustamise miinimumprogramm (arvesse on võetud riikide elanike arvu ja sisemajanduse kogutoodangut)

Riik	Objektide arv 2011. a	Objektide arv 2015. a
Austria	282 039	600 000
Belgia	338 098	759 000
Bulgaaria	38 263	267 000
Küpros	53	45 000
Tšehhi	35 490	492 000
Taani	67 235	453 000
Eesti	68 943	90 000
Soome	795 810	1 035 000
Prantsusmaa	2 745 833	4 308 000
Saksamaa	3 160 416	5 496 000
Kreeka	211 532	618 000
Ungari	115 621	417 000

Iirimaa	950 554	1 236 000
Itaalia	1 946 040	3 705 000
Läti	30 576	90 000
Leedu	8 824	129 000
Luksemburg	47 965	66 000
Malta	56 233	73 000
Holland	1 208 713	1 571 000
Poola	639 099	1 575 000
Portugal	28 808	528 000
Rumeenia	35 852	789 000
Slovakkia	84 858	243 000
Sloveenia	244 652	318 000
Hispaania	1 647 539	2 676 000
Rootsi	1 489 488	1 936 000
Inglismaa	944 234	3 939 000

## Kasutatud allikad

[www.europeana.eu](http://www.europeana.eu)

Europeana. Breaking New Ground. Annual Report and Accounts 2011, published by the Europeana Foundation 2012. –

<http://pro.europeana.eu/documents/858566/ade92d1fe15e-4906-97db-16216f82c8a6>

Europeana. Culture on the Go. –

<http://pro.europeana.eu/documents/858566/858665/Culture+on+the+Go>

Europeana Business Plan 2012. –

<http://pro.europeana.eu/documents/858566/c0c6e31f-5174-4898-9771-f9b9a8d1d4d7>

Europeana Strategic Plan 2011–2015. –

[http://pro.europeana.eu/c/document\\_library/get\\_file?uuid=c4f19464-7504-44db-ac1e-3ddb78c922d7&groupId=10602](http://pro.europeana.eu/c/document_library/get_file?uuid=c4f19464-7504-44db-ac1e-3ddb78c922d7&groupId=10602)

Europa. Press releases rapid. – [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-1747\\_et.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1747_et.htm?locale=en)

Projekt EFG 1914. – <http://www.filmi.arhiiv.ee/index.php?show=uudised&id=253>  
[www.rahvusraamatukogu.ee](http://www.rahvusraamatukogu.ee)

Europeana annab vaba ligipääsu hiigelsuurele metaandmete kogumile. – <http://www.nlib.ee/europeana-annab-vaba-ligipaasu-hiigelsuurele-metaandmete-kogumile/>

Euroopa ajalehed jõuavad Europeanasse. – <http://www.nlib.ee/euroopa-ajalehed-jouavad-europeanasse-2/>

<http://www.athenaeurope.org/>

<http://www.carare.eu/>

<http://www.linkedheritage.eu/>

<http://www.dc-net.eu/>

## Parlamentaaarsed uudised

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2012. aasta aprillist novembrini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud BNS-i ([www.bns.ee](http://www.bns.ee)), teiste uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide kodulehtedel leiduvaid materjale.

### Albaania

2009. aastast poliitilises kriisis olnud Albaania valis neljandal katsel uue presidendi. Põhiseaduse järgi peab parlament kuni viie hääletusvooru jooksul valima presidendi viieaastaseks ametiajaks. Esimeses kolmes voorus oleks presidendi valimiseks vaja läinud 3/5 häältest. Neljandal katsel, kui piisas lihthäälteenamusest, õnnestus valida valitsuse poolt üles seatud Bujar Nishani. Demokraatlikku Parteisse kuuluv endine siseminister valiti 73 häälega (73 parlamendiliiget 140-st kuulub Demokraatlikku Parteisse). Opositsioonilise Sotsialistliku Partei liikmed hääletusest osa ei võtnud ning Euroopa Liidu katsed Albaania poliitikas valitsevaid pingeid vähendada ja leida mõlemale poolele sobiv kandidaat luhtusid.

Postimees, 08.06.2012, „Albaania presidendivalimiste kolmas voor ebaõnnestus”. – <http://www.postimees.ee/870118/albaania-presidendivalimiste-kolmas-voor-ebaonnestus>

Reuters, 11.06.2012, „Albania elects new president, opposition sidelined”. – <http://www.reuters.com/article/2012/06/11/us-albania-president-idUSBRE85A1EB20120611>

Albaania parlamendi veebilehel on eraldi välja toodud parlamendi sotsiaalne dimensioon. Sealt saab muu hulgas teada, et mais käis spiiker Jozefina Topalli kaastunnet avaldamas traagilises bussiavariis hukkunud tudengi perekonnale. Samuti külastas ta avariis vigastatuid sõjaväehaiglas ning kinnitas, et neile tagatakse kõige parem meditsiiniabi, mida riik saab anda. Tudengeid sõidutanud buss sõitis Himaras kuristikku, 13 inimest hukkus ning paljud said raskeid vigastusi.

Parliament of Albania, 22.05.2012, „Speaker of Parliament, Jozefina Topalli, pays a condolence visit in the family of the student”. – [http://www.parlament.al/web/Speaker\\_of\\_Parliament\\_Jozefina\\_Topalli\\_pays\\_a\\_condolence\\_visit\\_in\\_the\\_family\\_of\\_the\\_student\\_Julia\\_14308\\_2.php](http://www.parlament.al/web/Speaker_of_Parliament_Jozefina_Topalli_pays_a_condolence_visit_in_the_family_of_the_student_Julia_14308_2.php)

### Ameerika Ühendriigid

Juunis kiitsid Kongressi Esindajatekoja ja Senati väliskomisjonid heaks eelnõu, mis näeb ette viisakeelu ja finantspiirangute kehtestamise inimõiguste rikkujatele. Esindajatekoja eelnõu pidas silmas eelkõige isikuid, kes olid seotud 2009. aastal

vanglas surnud advokaadi Sergei Magnitski vangistamise ja surmaga Venemaal. Senati versioon on üldisem, enne seaduse vastuvõtmist tuleb vastuolu kõrvaldada. Venemaa on eelnõu heakskiitmise korral lubanud rakendada vastumeetmeid. Inimõigusi käsitlev eelnõu on kavas siduda seadusemuudatustega, mille eesmärk on normaliseerida kaubandussuhted Venemaaga, s.t tühistada 1974. aastast pärinev Jackson-Vaniki parandus, mis sidus kauplemise Nõukogude Liiduga Moskva valmisolekuga lubada juutidel ja teiste vähemuste esindajatel riigist lahkuda. Ameerika äriühingonnad on huvitatud Jackson-Vaniki paranduse tühistamisest, sest see võimaldaks Ameerika Ühendriikide ettevõtetele parema ligipääsu käesoleva aasta augustis Maailma Kaubandusorganisatsiooniga (WTO) ühinenud Venemaa turgudele. Magnitski teemaga tegeldakse ka Euroopas, septembris võttis Euroopa Parlamendi väliskomisjon vastu Kristiina Ojulandi vastava raporti.

AP-BNS, 27.06.2012, „USA Senati väliskomisjon kiitis heaks Magnitski eelnõu”;

Reuters, 08.09.2012, „Clinton sees Russia trade move soon, at odds on Syria”. – <http://www.reuters.com/article/2012/09/08/us-russia-usa-idUSBRE88702P20120908>

Tänavu juunis otsustas Ülemkohus, et tervishoiureformis sätestatud kohustus hõlmata tervisekindlustusega sellest seni ilma olnud 32 miljonit ameeriklast vastab põhiseadusele, mis andis president Barack Obamale presidendivalimiste eel olulise võidu. Pärast kohtuotsuse väljakuulutamist lubas Esindajatekoja spiiker John Boehner võitlust reformi vastu jätkata, vabariiklaste presidendikandidaat Mitt Romney aga töötas, et kui ta Valgesse Majja valitakse, alustab ta tervishoiureformi tühistamisest. Reform kohustab alates 2014. aastast kõiki kodanikke ravikindlustust sõlmima. USA on ainus lääne tööstusriik, kus kõigil kodanikel pole ravikindlustust. Juulis hääletas Esindajatekoda kaks aastat tagasi vastu võetud tervishoiureformi tühistamise üle: reformi toetas 185, selle tühistamise poolt oli 244 liiget. Vabariiklaste varasemad analoogilised katsed on sumbunud demokraatide kontrolli all olevas Senatis. Väidetavalt oli tegemist juba 33. korraga, kui Esindajatekoda võttis vastu eelnõu 2700-leheküljelise reformi või mõne selle sätte tühistamiseks. Mõned muudatused on ka läbi läinud.

AFP-BNS, 29.06.2012, „USA Ülemkohus jättis Obama tervishoiureformi jõusse”;

Reuters, 11.07.2012, „House votes to repeal Obama healthcare law, again”. – <http://www.reuters.com/article/2012/07/12/us-campaign-congress-healthcare-idUSBRE86A13120120712>

## Argentina

Argentina Kongress võttis oktoobris vastu seaduse, millega langetati valimisõiguse vanusepiir 16 eluaastale. Otsus võib tugevdada president Cristina Fernández de Kirchneri positsioone tuleval aastal peetavate parlamendivalimiste eel. Saadikutekoda võttis Kirchneri endise personaliülema algatatud eelnõu vastu 131 poolt- ja kahe vastuhäälega. Senat kiitis eelnõu heaks juba varem. 18–70-aastastele kodanikele on valimine kohustuslik, 16–17-aastastele noortele on see vabatahtlik. Kriitikute sõnul soovitakse sellega tagada Kongressis põhiseaduse muutmiseks

vajalik enamus, et võimaldada Kirchneril kolmandaks ametiajaks kandideerida. Seaduse toetajate väitel on aga noored inimesed poliitiliselt teadlikumaks muutunud.

AFP-BNS, 01.11.2012, „Argentina langetas valimisõiguse vanusepiiri 16 eluaastani”.

## **Armeenia**

Mais toimunud Armeenia parlamendivalimised võitis president Serž Sargsjani Vabariiklik Partei, mis sai Rahvussambles 69 kohta. Teiseks tuli Vabariikliku Partei peamine partner eelmisest koalitsioonivalitsusest, Õitsev Armeenia 37 kohaga. Valitsev koalitsioon sai kokku 112 kohta 131-st. Opositsiooniliidri Levon Ter-Petrosjani juhitud Armeenia Rahvuskongress sai 7 kohta. Seadusandlikku kogusse pääses veel kolm parteid: Pärand (5 kohta), Armeenia Revolutsiooniline Föderatsioon (Dašnaktsutjun, 6 kohta) ning Seaduse Võim (6 kohta). Parlamenti sai ka üks sõltumatu liige.

Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) vaatlejad leidsid, et valimised olid varasematega võrreldes demokraatlikumad, kuid esines ka puudusi, kaasa arvatud valijate surveamine ning ebaadekvaatne kaebuste esitamise protsess. Valimiskampaania keskendus peamiselt töötuse, vaesuse ja emigratsiooni küsimustele, mitte Armeenia pikaajalistele poliitilistele vaidlustele naabrite Türgi ja Aserbaidžaaniga.

Postimees, 07.05.2012, „Armeenia võimupartei võitis parlamendivalimised”. – <http://www.postimees.ee/833026/armeenia-voimupartei-voitis-parlamendivalimised/>

Inter-Parliamentary Union, „Armenia”. – [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2013\\_E.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2013_E.htm)

Armeenia ja Ungari suhted said augustis kannatada Ungari valitsuse otsuse tõttu anda Aserbaidžaanile välja Ramil Safarov, kes 2004. aastal tappis Budapesti sõjaväeakadeemias Armeenia leitnandi Gurgen Margarjani. Aserbaidžaan president andis mõrvarile kohe armu. Armeenia Rahvussambles spiiker jättis ära visiidi Ungarisse ja diplomaatilised suhted kahe riigi vahel katkestati. Rahvussambles võttis 96 poolthäälega vastu avalduse, milles Ungari ja Aserbaidžaan võimude käitumine hukka mõisteti.

Armenpress, 05.09.2012, „Armenian Parliament urges all countries to condemn Hungarian-Azerbaijani bargain”. – <http://armenpress.am/eng/news/692313/armenian-parliament-urges-all-countries-to-condemn-hungarian-azerbaijani-bargain.html>

## **Austraalia**

Austraalia parlament võttis vastu seaduse, mis lubab saata paadipõgenikud teistesse riikidesse, kuigi kriitikute sõnul võib see tähendada põgenike lõputut hoidmist kaugetes laagrites. Senat kiitis eelnõu heaks pärast kuudepikkusi arutelusid, andes valitsusele voli saata paadipõgenikud Paapua Uus-Guineasse ja

Naurule seniks, kuni nende taotlusi menetletakse. Austraalia on sellel aastal olnud raskusi põgenikevooga toime tulemisega. Peamiselt üritavad Aasia kaudu Austraaliasse jõuda Afganistani, Sri Lanka, Iraani ja Iraagi põgenikud. Valitsus loodab, et väljavaade jääda aastateks Vaikse ookeani saartel asuvasse kinnipidamiskeskustesse heidutab põgenikke.

AFP-BNS, 17.08.2012, „Austraalia parlament võttis vastu paadipõgenike seaduse”.

Seksuaalse ahistamise ja kuluhüvitiste valekasutamise uurimine sundis Austraalia Esindajatekoja spiikrit Peter Slipperit ametist lahkuma. Endine meesalluv süüdistab teda seksuaalses ahistamises, Slipper on tunnistanud seksistlike ja seksuaalse sisuga tekstisõnumite saatmist. Opositsiooni algatatud umbusaldamine küll enamuse toetust ei saanud, kuid spiiker otsustas ise ameti maha panna. Tema parteikaaslased, kaasa arvatud peaminister Julia Gillard, taunisid küll sõnumite saatmist, kuid leidsid, et süüdimõistmine peaks olema kohtu otsustada. Uueks spiikriks sai Tööpartei liige Anna Burke.

ERR uudised, 10.10.2012, „Austraalia parlamendi spiiker astus ahistamissüüdistuse pärast tagasi”. – <http://uudised.err.ee/index.php?06263227>

Perth Now, 10.10.2012, „Peter Slipper resigns as Speaker after scandals trigger a tumultuous day in Parliament”. – <http://www.perthnow.com.au/news/top-stories/peter-slipper-resigns-after-dramatic-day-in-parliament/story-e6frg12l-1226492425543>

## **Birma**

Mais vannutati Birma opositsiooniliider Aung San Suu Kyi riigi parlamendi liikmeks. Aprilli algul järelvalimistel parlamenti valitud Suu Kyi ja tema partei, Rahvusliku Demokraatialiiga Demokraatia Eest (NLD) liikmed keeldusid algul vannutamiseremoonial osalemast, sest neid ei rahuldanud ametivande sõnastus. Põhiseaduse kaitsmise asemel soovisid nad sõnastust põhiseadust austada. ÜRO peasekretär Ban Ki-moon veenis nad siiski ümber. Pikka aega koduarestis viibinud Suu Kyi sai tagasi passi ning külastas pärast 24 aastat uuesti Euroopat. Lääneriigid on riigi demokratiseerumise järel Birma-vastaseid sanktsioone leevendanud.

ERR uudised, 02.05.2012, „Birma opositsioonijuhist sai parlamendi liige”.

## **Bulgaaria**

Mais võttis parlament pärast ägedaid vaidlusi vastu seaduse, mille eesmärk on võidelda organiseeritud kuritegevuse ja korruptsiooniga, muutes lihtsamaks rasketes kuritegudes süüdistatud isikute vara konfiskeerimise. Seadus võimaldab arestida terrorismis, inimkaubanduses, maksupettustes jm rasketes kuritegudes kahtlustatud isikute selgusetu päritoluga vara, mis ületab 250 000 levi (ligikaudu 127 800 eurot). Peaminister Boiko Borisov oli eelnevalt lubanud ametist lahkuda, kui pikka aega menetletud seadust vastu ei võeta. Bulgaaria ajakirjanduses vastuoluliseks nimetatud seadus pälvis Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide heakskiidu. Opositsiooni sõnul võimaldab see taga kiusata poliitilisi vastaseid,

jättes aga puutumata isikud, kes said oma vara kahtlaste erastamistehingutega. Oktoobris tunnistas Bulgaaria Konstitutsioonikohus osa seadusest põhiseadusevastaseks. Kohus ei pidanud õigustatuks kahtlusaluste finantsandmete kontrollimist kuni 15 aasta taguse ajani ning pakkus välja maksimaalselt 10 aastat. Samuti tühistati riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste ning iga kodaniku kohustus teavitada spetsiaalset komisjoni kahtlastest rikastumistest.

Novinite, 07.05.2012, „Ambassadors laud Bulgaria’s new illegal assets bill”. – [http://www.novinite.com/view\\_news.php?id=139131](http://www.novinite.com/view_news.php?id=139131)

Novinite, 18.10.2012, „Bulgaria’s top court hinders illegal assets law”. – [http://www.novinite.com/view\\_news.php?id=144259](http://www.novinite.com/view_news.php?id=144259)

Juunis võttis parlament 75 poolthäälega vastu opositsiooni kritiseeritud metsandusseaduse muudatused, mis tõid rahva tänavale protesteerima. Meeleavaldused olid spontaansed, üleskutseid esitasid pigem nooremad inimesed Facebooki, Twitteri ja blogide kaudu. Plakatil teatati, et meeleavaldajad tahavad päästa selle, mis Bulgaariast veel järel on. Seadusemuudatused võimaldanuks edaspidi ehitada spordirajatisi maa kasutamise sihtotstarvet muutmata ja vastavat tasu maksmata. Protesti tekitas ka viis, kuidas eelnõu menetleti: eelnevate diskussioonideta ning kiirustades. Tegemist oli ühe firma heaks tehtud muudatustega – eelmisel talvel ähvardas rahvuspargi alal asuv suusakeskus Vitosha Ski sulgemisega, sest seadus ei võimaldavat hooldus- ja parandustöid teha. Peaministri Boiko Borisovi väitel hoogustaks uus kord turismi. President Rosen Plevneliev pani seadusele veto, põhjendades seda vajadusega leida tasakaal looduskaitse ja talispordi elavdamise vahel ning viitas, et bulgaarlaste meeleavaldused osutavad konsensusse puudumisele selle valdkonna reeglites.

Sofia Globe, 13.06.2012, „12 arrested during a protest against the amendments to the forestry act”. – <http://sofiaglobe.com/2012/06/13/12-arrested-during-a-protest-against-the-amendments-to-the-forests-act/>

Novinite, 16.06.2012, „Bulgarian president vetoes entire forestry act”. – [http://www.novinite.com/view\\_news.php?id=140366](http://www.novinite.com/view_news.php?id=140366)

Novinite, 23.06.2012, „Occupy protests, forests, oligarchs: trouble with rule of law in Bulgaria”. – [http://www.novinite.com/view\\_news.php?id=140614](http://www.novinite.com/view_news.php?id=140614)

Opositsiooni vastuseisust hoolimata moodustas parlament septembris ajutise uurimiskomisjoni kõrgete riigiametnike korruptsioonijuhtumite uurimiseks. Komisjoni loomist toetas 179, selle vastu hääletas 53 parlamendiliiget. Algatusega tuli välja konservatiivne partei Kord, Seadus ja Õiglus, valitseva GERB-i liitlane. 13 parlamendiliikmest koosnev komitee uurib poole aasta jooksul korruptsioonijuhtumeid, mille puhul kõrged riigiametnikud on isikliku kasusaamise eesmärgil riigile kahju tekitanud.

Novinite, 20.09.2012, „Bulgarian parliament to probe ‘high-power’ corruption”. – [http://www.novinite.com/view\\_news.php?id=143394](http://www.novinite.com/view_news.php?id=143394)



## Egiptus

Juunis otsustas Konstitutsioonikohus, et eelmise aasta lõpus valitud parlament on ebaseaduslik, sest valimisseaduses on puudusi. Juulis andis riigipea Mohamed Mursi välja määruse, milles nõudis parlamendi ennistamist. Konstitutsioonikohus külmutas määruse kaks päeva hiljem. Moslemivennaskond ja selle poliitiline tiib Vabaduse ja Õigluse Partei esitasid seepeale apellatsiooni kõrgeimale halduskohtule, mis aga leidis, et Konstitutsioonikohtu otsust ei saa muuta. Uued valimised peaksid toimuma pärast uue põhiseaduse vastuvõtmist, uus põhiseadus peaks valmima aasta lõpul.

Postimees, 22.09.2012, „Egiptuse kohus jättis parlamendi laialisaatmise otsuse jõusse”. – <http://www.postimees.ee/981946/egiptuse-kohus-jattis-parlamendi-laialisaatmise-otsuse-jousse/>

## Ghana

Juulis võttis Ghana parlament vastu rahvatervise seaduse, milles muude küsimuste kõrval (vaktsineerimine, nakkushaigused, narkootikumidega seonduv jne) käsitletakse suitsetamist. 2004. aastal ratifitseeris Ghana Maailma Terviseorganisatsiooni tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni. Nüüd jõuti niikaugemale, et seadusega keelatakse avalikes kohtades suitsetamine, tubaka reklaam ja spondeerimine ning sigarettide müük lastele. Suitsupakkidele tuleb edaspidi lisada hoiatus terviseriskide kohta. Riigis tehtud uuringud näitavad, et suitsetamine on noorte hulgas järjest populaarsem.

Africa Tobacco Control Resource Center, „Ghana parliament passes the Public Health Bill with tobacco control measures”. – <http://www.africatobaccocontrol.org/en/index.php/media-center/latest-news/272-ghana-parliament-passes-the-public-health-bill-with-tobacco-control-measures>

## Gruusia

Oktoobris toimunud parlamendivalimistel pidi Gruusia president Mihheil Saakašvili tunnistama kaotust. Selle põhjustena tõi ta välja kõrge tööpuuduse ja sotsiaalprobleemid ning lisas, et tema partei ja valimiste võitja, Bidzina Ivanišvili opositsiooniliidu vaated Gruusia edasistele arengutele erinevad kardinaalselt. Kümnes jaoskonnas tuli korraldada kordusvalimised hääletusreeglite rikkumiste tõttu. Kordusvalimistel võitsid Ivanišvili Gruusia Unistuse kandidaadid veel kolm parlamendikohta juurde. Gruusia Unistusel on seega 150-kohalises parlamendis 85 ja Saakašvili Ühtsel Rahvuslikul Liikumisel 65 kohta. President Mihheil Saakašvili andis Ivanišvilile tagasi Gruusia kodakondsuse, mille ta ise eelmisel aastal ära oli võtnud, ning nimetas Ivanišvili peaministriks. 2013. aastal jõustuvad põhiseaduse muudatused, mis annavad parlamendile ja peaministrile rohkem võimu ja kahandavad presidendi volitusi. Valimisaktiivsus oli 60,8 protsenti.

BNS, 07.04.2012, „Gruusia kaalub Ivanišvili jaoks põhiseaduse muutmist”;

BNS, 16.10.2012, „Saakašvili sõnul töid valimiskaotuse tööpuudus ja sotsiaalprobleemid”.

## Holland

Septembris toimusid Hollandis parlamendi 150-kohalise alamkoja ennetähtaegsed valimised. Valimiste suurimaks kaotajaks jäi Geert Wildersi Vabaduspartei (PVV). Wilders põhjustas eelmise valitsuse lagunemise, sest ei toetanud säästueelarvet. Tema valimislubadus – Hollandi väljaastumine Euroopa Liidust – nähtavasti valijate toetust ei leidnud, edu saatis hoopis Euroopa-meelseid parteisid. Peaminister Mark Rutte liberaalid said 41 ja nende pearivaal Tööpartei 38 kohta. Sotsialistid ja PVV said mõlemad 15 kohta. Parlamenti pääses kokku 11 parteid. Valimisaktiivsus oli 74,6 protsenti. Valitsuskoalitsiooni moodustasid liberaalid ja Tööpartei. Koalitsioonil on kavas 2017. aastaks tervisekindlustuse ja kinnisvarasektori reformide ning arenguabi vähendamisega kärpida 15 miljardit eurot.

AFP-AP-BNS, 13.09.2012, „Hollandi valimistel saatis edu Euroopa-meelseid erakondi”;

Inter-Parliamentary Union, „Netherlands”. – [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2231\\_E.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2231_E.htm)

AFP-BNS, 28.10.2012, „Hollandi uue valitsuse moodustavad liberaalid ja Tööpartei”.

## Iisrael

Juunis ei toetanud Knesset seaduseelnõu, mis oleks tagasiulatuvalt seadustanud palestiinlaste eramaale rajatud asundused. Eelnõu sai 22 poolt- ja 69 vastuhäält. See nurjas katse eirata ülemkohtu korraldust kõrvaldada 1. juuliks viis maja Ulpana asunduses. Knesseti lähedal toimus ka uusasunike meeleavaldus eelnõu toetuseks. Peaminister Benjamin Netanyahu eelnõu ei toetanud, kartes, et selle vastuvõtmine toob kaasa rahvusvahelise pahameele. Iisrael teeb vahet seaduslikel ja ebaseaduslikel asundustel, rahvusvahelise kogukonna silmis on igasugune asustustegevus okupeeritud territooriumil rahvusvahelise õiguse rikkumine.

AFP-BNS, 06.06.2012, „Iisraeli parlament lükkas tagasi asunduste tagantjärele seadustamise”.

## Island

Mais otsustas Islandi parlament Alþingi 35 poolt- ja 15 vastuhäälega, et 2012. aasta sügisel toimub soovitusliku iseloomuga referendum uue põhiseaduse vastuvõtmise küsimuses. Opositsioonilised Iseseisvuspartei ja Progressipartei põhjendasid referendumist vastu hääletamist sellega, et senine sisuline arutelu ei ole olnud piisav. Põhiseadusnõukogu koostatud kavand oli parlamendis arutusel alates 2011. aasta juulist. Täiendusettepanekuid võisid islandlased teha sotsiaalmeedia kaudu. Referendumil toetas kaks kolmandikku osalenutest uue põhiseaduse vastuvõtmist. Rahvahääletusel esitati kuus küsimust. Üle 80 protsendi hääletanutest soovis

kuulutada riigivaraks kõik loodusvarad, mis ei ole praegu eraomandis. Ettepanekut säilitada riigikirik toetas 57,5 protsenti vastanuist. Senine põhiseadus pärineb 1944. aastast ja on ajale jalgu jäänud.

Iceland Review, 25.05.2012, „Referendum to be held on Icelandic constitution”. – [http://www.icelandreview.com/icelandreview/search/news/Default.asp?ew\\_0\\_a\\_id=390328](http://www.icelandreview.com/icelandreview/search/news/Default.asp?ew_0_a_id=390328)

AFP-BNS, 22.10.2012, „Islandlased toetasid uue põhiseaduse visandit”.

Juunis võttis Alþingi vastu seaduse, millega kehtestati kalapüügiettevõtetele senisest ligi kolm korda kõrgemad litsentsimaksud. Kalatööstusel tuleb riigieelarvesse kokku maksta ligikaudu 84 miljonit eurot, tariifid on kehtestatud aastaks. Islandi kalalaevade omanike liit kritiseeris seadusemuudatust. Samas lükkas parlament edasi valitsuse eelnõu menetlemise, mis oleks piiranud kalapüügikvootide väljastamist. Kvootide vähendamise vastu toimus juuni algupoolel kalurite meeleavaldus; Reykjavíki sadamasse kogunes ligi 70 laeva, mille udusireenid töötasid terve päeva. Mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid nõuavad Islandi vastu kaubandussanktsioonide kehtestamist, viidates Kirde-Atlandi makrellivarude vähenemisele viimastel aastatel Islandi ja Fääri saarte ühepoolset kehtestatud suurte kvootide tõttu.

Iceland Review, 20.06.2012, „Iceland’s parliament agrees on fishing tariffs”. – [http://www.icelandreview.com/icelandreview/search/news/Default.asp?ew\\_0\\_a\\_id=391083](http://www.icelandreview.com/icelandreview/search/news/Default.asp?ew_0_a_id=391083)

Ice News, 03.07.2012, „Iceland trebles price of fishing tariffs”. – <http://www.icenews.is/index.php/2012/07/03/iceland-trebles-price-of-fishing-tariffs/>

## Itaalia

Itaalia, mida on raputanud mitmed ametialase kuritarvitusega seotud skandaalid, võttis oktoobris vastu valitsuse algatatud korruptsioonivastase seaduse, mis oli menetluses üle aasta. Saadikutekojas toetas eelnõu 460, selle vastu oli 76 liiget, Senat oli eelnõu heaks kiitnud paar nädalat varem. Korruptsioonis süüdi mõistetud isikutel keelatakse edasine töötamine avalikus sektoris ning seadus volitab valitsust keelustama kriminaalkorras karistatud poliitikute kandideerimise esinduskogude valimistel. Karmistatakse karistusi altkäemaksu võtmise ja ametialaste kuritarvituste eest, riigihanked peavad olema avalikud ning riigiasutuste juhtivtöötajate valiku kohta tuleb esitada ülevaade korruptsioonivastasele ametile. Rahvusvahelise korruptsioonivastase organisatsiooni *Transparency International* sõnul peab 87 protsenti itaallastest korruptsiooni riigi üheks suurimaks probleemiks.

Reuters, 31.10.2012, „New Italy law tackles rampant corruption”. – <http://in.reuters.com/article/2012/10/30/italy-corruption-idINDEE89T0FP20121030>

## Jaapan

Juunis nõustus Jaapani alamkoda peaminister Yoshihiko Noda maksuseaduse muudatustega. 480-kohalises alamkojas, milles enamuse moodustavad peaministri Demokraatliku Partei liikmed, toetas eelnõu 363 liiget, vastu anti 96 häält. Maksutõusu ei toetanud peaministri partei 57 liiget. Ülemkoda kiitis seaduse heaks augustis. Seaduse vastuvõtmist toetasid ka opositsioonilised Liberaaldemokraatlik Partei ja Uus Komeito, vastutasuks lubas peaminister varsti pärast seaduse vastuvõtmist alamkoja laiali saata ja uued valimised korraldada. Peaministri oluliseks poliitiliseks eesmärgiks olev seadus tõstab müügitaksu kahes järgus 5 protsendist 10 protsendini 2015. aasta oktoobriks, et rahastada sotsiaalkindlustuse üha kasvavaid kulusid. Peaminister Yoshihiko Noda palus ühtlasi Jaapani rahvalt vabandust, et ta kasvatab riigieelarve tasakaalustamiseks nende kulusid. Jaapani riigivõlg on suuremaid maailmas (üle 200 protsendi sisemajanduse kogutoodangust).

China Daily, 26.06.2012, „Japan passes controversial tax bills”. – [http://usa.chinadaily.com.cn/world/2012-06/26/content\\_15524374.htm](http://usa.chinadaily.com.cn/world/2012-06/26/content_15524374.htm)

Xinhua News, 10.08.2012, „Japan’s upper house approves legislation of tax hike bills”. – [http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-08/10/c\\_131776409.htm](http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-08/10/c_131776409.htm)

## Kreeka

Mais toimusid Kreekas parlamendivalimised, mille tulemusel ei kogunud isegi kahe peale enamust parteid, kes eelmises valitsuses kärpekava läbi surusid (PASOK ja Uus Demokraatia). Valimiste tulemusel killustus poliitikamaastik ja parlamenti sai tänu immigratsioonivastasele kampaaniale paremäärmuslik partei. Kõige rohkem hääli sai Uus Demokraatia, teiseks tuli vasakäärmuslik SYRIZA ja kolmandaks PASOK. Valimisaktiivsus oli 65,1 protsenti. Paraku ei õnnestunud korduvatest katsetest hoolimata valitsust moodustada, parlament saadeti laiali kaks päeva pärast avaistungit ning juunis korraldati kordusvalimised. Kordusvalimistel eelistas rahvas päästepaketti toetavaid parteisid. Uus Demokraatia sai 300-kohalises parlamendis 129, SYRIZA 71, PASOK 33 ning paremäärmuslik Kuldne Koidik 18 kohta. Parlamenti pääses 7 parteid. Valimisaktiivsus oli 62,5 protsenti. Valitsuse moodustasid Uus Demokraatia, PASOK ja Demokraatlik Vasakpartei.

AFP-BNS, 13.05.2012, „Küsitlus: kreeklasi „ehmatasid” valimistulemused”;

AFP-BNS, 18.06.2012, „Kreeka päästepaketti toetavad parteid võitsid parlamendienamuse”;

AFP-BNS, 20.06.2012, „PASOK-i juht: Kreekal on valitsus”.

Kreeka peaminister Antonis Samaras heitis konservatiivide fraktsioonist välja parlamendiliikme, kes väljendas avalikult vastuseisu valitsuse järgmisele, 13,5 miljardi euro suurusele kärpepakatile. Pärast Nikos Stavrogiannise fraktsioonist väljaviskamist on Samarase kolmeparteilisel koalitsioonil parlamendis 177 kohta. 2004. aastast parlamendis olnud Stavrogiannise sõnul ei luba südametunnistus tal

hääletada meetmete poolt, mis halvendavad nende olukorda, kelle rahaline seis on niigi kõige viletsam.

AFP-BNS, 22.10.2012, „Samaras viskas kärpeid vastustanud saadiku fraktsioonist välja”.

Oktoobris võttis Kreeka parlament saadikupuutumatuse neljalt Kuldse Koidiku liikmelt, keda süüdistatakse mitmesugustes õigusrikkumistes. Immuniteedist jäid ilma Konstantinos Barbarousis, Panagiotis Iliopoulos ja Georgios Germanis, kes väidetavalt osalesid kallaletungis turukaupmeestele, ning partei pressiesindaja Ilias Kasidiaris, keda süüdistatakse seotuses relvastatud rööviga 2007. aastal. Kasidiaris viskas parlamendivalimiste teledebati ajal vasakpoolsele rahvaesindajale klaasi vett näkku ja andis talle kõrvakiilu. Septembris jõudsid internetti videod, millel võis näha Kuldse Koidiku liikmeid Messolongi turul kaupmeeste lette puruks peksmas. Nende väitel kaubitsesid ohvrid turul ilma loata. Partei lubas pärast kallaletungi, et kavatseb samalaadse tegevusega jätkata. Politsei teatas omakorda, et ei taga enam paremäärmuslike parlamendiliikmete julgeolekut. Kreekas on kavas vihakuritegude karistusi karmistada.

AFP-BNS, 13.09.2012, „Kreeka karmistab karistusi üha sagenevate vihakuritegude eest”;

AP-BNS, 17.10.2012, „Rünnakus süüdistatavalt Kreeka parlamendisaadikult võeti puutumatuse”;

AFP-BNS, 24.10.2012, „Kreeka parlament tühistas kolme neonatsist saadiku puutumatuse”.

## **Küpros**

Mais toetas Küprose parlament üksmeelselt valitsuse otsust märkida üle riigi suuruselt teise panga Cyprus Popular Banki 1,8 miljardi euro suurune aktsiaemissioon, et aidata tugevdada Kreeka võlakirjadega kahju saanud panga kapitalibaasi. Juunis omandas Küprose valitsus varem ka Eestis Marfin Pangana tegutsenud panga enamusaktsiad. Meetmed polnud siiski piisavad ning Küpros palus viienda Euroopa Liidu riigina eurotsooni partneritelt finantsabi.

BNS, 16.05.2012, „Kreeka on viinud raskustesse Küprose kaks suuremat panka”;

AFP-BNS, 18.05.2012, „Küprose parlament otsustas panka toetada”.

## **Leedu**

Mais võttis Leedu Seim saadikupuutumatuse võimulolevate konservatiivide fraktsiooni liikmelt Vitas Matuzaselt. Selle poolt hääletas 79 seimiliiget, vastu oli üks. Matuzasele on esitatud süüdistused kelmuses, ametivolituste kuritarvitamises ja dokumentide võltsimises. Kui ta süüdi mõistetakse, heidab see halba varju kogu seadusandlikule tööle, sest väidetavalt maksti talle kolme eelnõu algatamise eest 55 000 litti (16 000 eurot). Näiteks süüdistatakse teda alkoholireklaami täieliku

keelustamise vastase kinnimakstud eelnõu algatamises. 2012. aasta algusest oleks pidanud jõustuma seadusemuudatus, mis oleks keelanud igasuguse alkoholi-reklaami. Matuzas väitis, et see annab ebaausa konkurentsieelise Venemaa telejaamadele, sest neile keeld ei rakendu. Matuzase eelnõu võeti vastu 59 poolthäälega, seda ei toetanud 37 seimiliiget. Valdav osa konservatiivide fraktsiooni liikmetest olid Matuzase muudatuse vastu. Tänu Matuzase algatusele jäi kehtima varasem kord: televisioonis on alkoholireklaam keelatud kella 6.00–23.00, perioodiliste väljaannete kaantel ei tohi vastavaid reklaame trükkida ning kuulutustulpadel võib reklaamida ainult lahjat alkoholi. Kuna varem pole ostetud eelnõude probleemi esinenud, pole Seimi eetika- ja protseduurireeglites niisuguseks puhuks reegleid ette nähtud.

BNS, 24.05.2012, „Leedu Seim võttis seadusandjalt puutumatus“;

The Lithuania Tribune, 21.08.2012, „Lobbying in Lithuania – conservative MP suspected of taking bribe for revoking alcohol ad ban”. – <http://www.lithuaniatribune.com/2012/08/21/lobbying-in-lithuania-conservative-mp-suspected-of-taking-bribe-for-revoking-alcohol-ad-ban/>

Juunis jäi Seimil põhiseaduse muutmisest üks hääl puudu. Vabaabielu- ja samasooliste paaride kriitika esile kutsunud muudatus oleks seadustanud perekonna kui lastega abielu mehe ja naise vahel. Eelnõu sai 93 poolthäält. Selle kõige suuremad toetajad olid konservatiivid. Konservatiivse seimiliikme Rimantas Jonas Dageys sõnul oli muudatuse taga soov takistada samasooliste paaride abielu seadustamist. 98 seimiliiget algatasid põhiseaduse muutmise pärast seda, kui Konstitutsioonikohus eelmise aasta sügisel otsustas, et 2008. aastal vastu võetud riiklik perekonnapoliitika kontseptsioon on põhiseadusega vastuolus, sest defineerib perekonnana ainult abielus paare. Leedu põhiseaduse kohaselt sõlmitakse abielu mehe ja naise vahel, kuid perekonna mõiste pole abieluga seotud.

15min.lt, 19.06.2012, „Lithuanian Parliament one vote short from approving constitutional amendment on family definition”. – <http://www.15min.lt/en/article/politics/lithuanian-parliament-one-vote-short-from-approving-constitutional-amendment-on-family-definition-526-227415>

Juulis otsustas Seim, et ühel ajal uue koosseisu valimisega viiakse läbi soovitusliku iseloomuga referendum tuumajaama rajamise küsimuses. Referendumi algatajad rõhutasid elanike õigust nende ohutusega seotud küsimuses kaasa rääkida. Otsust toetas 62 seimiliiget, vastu oli 39. Kuu varem võttis Seim 70 poolthäälega vastu seaduse, milles anti põhimõtteline nõusolek uue tuumajaama rajamiseks. Oktoobris kahes voorus toimunud seimivalimistel said seni opositsioonis olnud sotsiaaldemokraadid 38 kohta, Isamaaliit 33, Tööpartei 29, Korra ja Õigluse Partei 11, Liberaalne Liikumine 10, Leedu Poolakate Valimisaktsioon 8 kohta ja Vapruse Tee 7 kohta. Seimi pääsesid kolm üksikkandidaati ning Roheliste ja Talurahva Partei esindaja. Seimi uus koosseis alustab tööd 140 liikmega, sest Zarasai-Visaginas ringkonnas toimuvad valimisprotseduuri rikkumiste tõttu kordusvalimised. Referendumil hääletasid leedukad tuumajaama rajamise vastu. Üle 60 protsendi ei

toetanud seda, ainult Visaginas valimisringkonnas, kuhu tuumajaam on kavas ehitada, pooldas selle rajamist 66 protsenti hääletanuist. Osalusprotsent oli veidi üle vajaliku viiekümne protsendi.

Seimas of the Republic of Lithuania, 14.08.2012, „The Seimas convened for an extraordinary session”. –

[http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=4028&p\\_d=127762&p\\_k=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4028&p_d=127762&p_k=2)

BNS, 15.10.2012, „Leedu valijad ei toetanud uue tuumajaama ehitamise plaani”;

BNS, 05.11.2012, „Leedu keskvalimiskomisjon kinnitas valimistulemused”.

Euroopa Inimõiguste Kohus otsustas mullu jaanuaris, et 2004. aastal tagandatud Rolandas Paksasele eluaegse kandideerimiskeelu rakendamine rikub Euroopa inimõiguste konventsiooni, sest lõplik ja ümbervaatamisele mittekuuluv keeld on ebasproportsionaalne karistus. Märtsis võttis Leedu Seim vastu valimisseaduse muudatused, mis keelavad tagandatud poliitikul vaid järgmise nelja aasta jooksul parlamenti kandideerida. Rühm parlamendiliikmeid taotles Konstitutsioonikohtult hinnangut, kas muudatused on põhiseadusega kooskõlas. Septembris otsustas kohus, et seadusemuudatused on põhiseadusega vastuolus. Konstitutsioonikohus osutas, et tulnuks muuta põhiseadust, mitte üksnes parlamendivalimiste seadust, ning Seim ületas oma volitusi, üritades Konstitutsioonikohtu otsust eirata.

BNS, 05.09.2012, „Paksase valimistele lubanud seadus tunnistati põhiseadusevastaseks”.

## Läti

Pärast vene keelele teise riigikeele omistamise referendumit ning kodakondsusreferendumi idee väljakäimist otsustasid seadusandjad tõsta allkirjalävendit. Juunis võttis Seim referendumiseaduse muudatused vastu. Poolt oli 52 seimiliiget, vastu 39. Praegu korraldatakse referendumit allkirjade kogumine kahes etapis – esimeses peavad algatajad koguma 10 000 valija allkirjad; teise etapi korraldab keskvalimiskomisjon (tuleb koguda kümnendik eelnenud seimivalimistel osalenute häälest). Muudatus oleks 2015. aastast asendanud need ühe etapiga ning nõutav olnuks kümnendiku valijate toetus ehk umbes 150 000 toetusallkirja.

President Andris Bērziņš saatis seaduse Seimi tagasi, kus see võeti muudetud kujul 50 häälega vastu, sätestades esimesel etapil nõutavate allkirjade hulgaks 50 000 üleminekuperioodi lõpuni. Vastu olid Üksmeele Keskuse ning Roheliste ja Talurahva Liidu liikmed. 38 seimiliiget saatsid presidendile taotluse, et seaduse väljakuulutamine peatataks. Seetõttu saatis president muudatused teist korda Seimile tagasi, leides ka, et tema varasemaid märkusi pole arvesse võetud. Seim muutis eelnõu nii, et üleminekuperioodil nõutakse esimesel etapil 30 000 toetusallkirja kogumist, pärast kaoks kaks etappi ning koguda tuleks 150 000 allkirja. Opositsioon pole aga rahul ning on lubanud kokkuleppele mitte jõudmisel uuesti presidendi poole pöörduda. Lisaks palus 30 seimiliiget

Konstitutsioonikohtul hinnata referendumiseaduse vastavust põhiseadusele. Novembri algul võttis Seim eelnõu 55 poolthäälega uuesti vastu.

BNS, 22.06.2012, „Läti Seim karmistas referendumite algatamise korda”;

BNS, 26.07.2012, „Läti seadusandjad tõstsid referendumiseaduse allkirjalävendi 50 000-ni”;

BNS, 03.08.2012, „Läti president saatis referendumiseaduse Seimi tagasi”;

BNS, 12.10.2012, „Läti Seimis pole üksmeelt referendumiseaduse muutmise üle”.

Septembris läbis Seimis pärast pikki debatte teise lugemise kodakondsusseaduse muutmise eelnõu. Eelnõu peab veel läbima kolmanda lugemise.

Kodakondsusseaduse muudatused annaksid Läti kodakondsuse säilitamise võimaluse välisriikides elavatele Läti kodanikele, emigrantidele ja nende järeltulijatele. Pärast 1991. aasta 21. augustit Lätis sündinud ja alaliselt riigis elavate mittekodanike lapsed tunnistatakse Läti kodanikeks, kui lapse vanemad lubavad talle riigikeele selgeks õpetada ja kasvatada temast Läti riigi lojaalse kodaniku. OSCE rahvusvähemuste ülemkomissar Knut Vollebaek saatis pärast teist lugemist Seimile kirja, milles nõudis mittekodanike lastele kodakondsuse omistamisel täiendavate nõudmiste kaotamist.

BNS, 06.09.2012, „Läti Seim kiitis teisel lugemisel heaks kodakondsusseaduse muudatused”;

Saeima, 07.09.2012, „Saeima adopts amendments to Citizenship Law in second reading”. – <http://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/19992-saeima-adopts-amendments-to-citizenship-law-in-second-reading>

Oktoobris määras Läti Seimi eetikakomisjon kirjaliku hoiatuse Üksmeele Keskuse seadusandjale Nikolajs Kabanovsile, kes väidetavalt osales patriootliku kasvatuses allkomisjoni istungil purjuspäi. Karistus avaldatakse ametlikus häälekandjas Latvijas Vēstnesis. Uurimine Kabanovsi suhtes algatati nelja seimiliikme avalduse alusel, kelle sõnul takistas Kabanovsi käitumine komisjoni täisväärtuslikku tööd, oli ebakollegiaalne teiste seadusandjate suhtes ning diskrediteeris nende kuvandit ühiskonnas. Kabanovs on ka varem eetikakomisjonilt karistada saanud, siis sai ta kirjaliku hoiatuse osalemise eest allkirjade kogumises vene keelele teise riigikeele omistamise referendumi toetuseks.

BNS, 17.10.2012, „Läti seadusandjale määrati purjuspäi töölvibimise eest karm karistus”.

## Montenegro

Montenegro ennetähtaegsed parlamendivalimised võitis majandusraskustest ning kuritegevuse- ja korruptsioonisüüdistustest hoolimata valitsev koalitsioon. Peaministri Milo Đukanovići Euroopaliku Montenegro koalitsioon sai 39 parlamendikohta 81-st, opositsiooniline Demokraatlik Rinne 20 kohta, neile



järgnesid Sotsialistlik Rahvapartei 9 ning Positiivne Montenegro 7 kohaga. Valimisaktiivsus oli 70,3 protsenti.

AP-BNS, 15.10.2012, „Montenegro üldvalimised võitis senine valitsuskoalitsioon”;

World Elections, „Montenegro 2012”. –

<http://welections.wordpress.com/2012/10/19/montenegro-2012/>

## Paraguay

Juunis tagandas Paraguay parlament presidendi Fernando Lugo, pidades teda vastutavaks 17 inimest nõudnud maavaidluse tagajärgede eest. Vasakpoolse Lugo tagandamist toetasid nii Senat kui ka konservatiivide mõju all olev alamkoda. Alamkojas toimunud hääletusel toetas ettepanekut 76 ja vastu oli üks rahvaesindaja, ülemkojas anti poolthääli 39, vastu oli 4 senaatorit. Presidendiks nimetati senine asepresident Federico Franco. Politseinikel tuli kasutada pisargaasi ja veekahureid, et ajada laiali parlamendihoone juurde kogunenud Lugo toetajad. Mitu Ladina-Ameerika riiki on tagandamist nimetanud riigipöördeks.

China Daily, 23.06.2012, „Paraguayan Senate impeaches president”. –

[http://www.chinadaily.com.cn/world/2012-06/23/content\\_15518914.htm](http://www.chinadaily.com.cn/world/2012-06/23/content_15518914.htm)

STT-AFP-BNS, 23.06.2012, „Paraguay Senat tagandas presidendi”.

## Poola

Mais kiitis parlament heaks valitsuse pensionireformi. Pensioniiga tõuseb järkjärgult (naistel 2040. ja meestel 2020. aastaks) 67 aastani. Poolas on praegu naiste pensioniiga 60 ja meestel 65 aastat. Koalitsiooni kuuluv Poola Talurahvapartei surus seadusesse võimaluse jääda ennetähtaegselt vanaduspensionile. Seimis toetas reformi 268 seadusandjat, vastu oli 185. Samal kuul kiitis seaduse heaks Senat ning pärast mõningast kaalumist allkirjastas selle ka president. Reformi vastu korraldati mitu meeleavaldust.

Polskie Radio: thenews.pl, 11.05.2012, „MPs vote for controversial bill to raise retirement age”. – <http://www.thenews.pl/1/12/Artykul/99029,MPs-vote-for-controversial-bill-to-raise-retirement-age>

Polskie Radio: thenews.pl, 29.05.2012, „New pension reform law ‘gives Poles right to choose’ says president”. – <http://www.thenews.pl/1/12/Artykul/100944,New-pension-reform-law-gives-Poles-right-to-choose-says-president>

Nagu kõrge tööpuuduse ja majandussurutise käes vaevleval Hispaanial veel vähe muresid oleks, nõuab Poola Seimi liige nüüd tagasi 16. sajandil antud 235 miljoni zloti (57,4 miljoni euro) suurust laenu. Vasakpoolse Palikoti Liikumise 28-aastane seadusandja Marek Poznański on esitanud tagasimaksenõude, mida Poola välisministeerium parajasti uurib. Nimelt võttis Hispaania kuningas Felipe II (1527–1598) Itaalia päritolu Poola kuningannalt Bona Sforzalt (1494–1557) 430 000 kuldtukati suuruse laenu, et rahastada Hispaania-Prantsuse sõda Napoli

kuningriigi pärast. Suurem osa laenust on siiani tagasi maksmata. Õiguseksperdid on nõude suhtes skeptilised, sest möödunud on liiga palju aega.

AFP-BNS, 03.08.2012, „Poola seadusandja nõuab Hispaaniale 400-aastase võla tasumist”.

Seim menetles konservatiivse Poola Solidaarsuse partei algatatud eelnõu, mille eesmärk oli niigi kesiste abordivõimaluste piiramine. Muudatust toetas ka Seaduse ja Õigluse Partei. Praegu on Poolas lubatud abort vaid juhul, kui rasedus on vägistamise tagajärg, see ohustab ema elu või lootel on väärareng, muudatus oleks viimase võimaluse tühistanud. President Bronisław Komorowski väljendas pettumust, et 40 Kodanike Platvormi ja 19 Poola Talurahvapartei liiget olid eelnõu menetlusse võtmise poolt. Edasisel menetlemisel hülgas selle siiski 245 seimiliiget, poolt oli 184 liiget.

Polskie Radio: thenews.pl, 25.10.2012, „MPs reject further restrictions on abortion in Poland”. – <http://www.thenews.pl/1/9/Artykul/116377,MPs-reject-further-restrictions-on-abortion-in-Poland>

## Prantsusmaa

Juunis toimunud Rahvusassamblee valimistel said sotsialistid 577-kohalises alamkojas absoluutse enamuse, koos liitlastega 314 (sellest Sotsialistlik Partei 280) kohta. Esimest korda pärast 1997. aastat pääses parlamenti ka kaks mandaati võitnud paremäärmuslik Rahvusrinne. Ekspresident Nicolas Sarkozy Rahvaliidumise Liit sai 194 (koos liitlastega 229) kohta, rohelised 17 ja äärmuslik Vasakrinne 10 kohta. Valimisaktiivsus oli esimeses voorus 57,2 ja teises 55,4 protsenti. Tänu seadusemuudatusele, mis võimaldab parlamenti kandideerida 18-aastaselt senise 23 asemel, sai assamblee oma kõigi aegade noorima liikme – mandaadi sai 22-aastane Marion Maréchal-Le Pen, Jean-Marie Le Peni lapselaps. Esimest korda valiti ka 11 liiget, kes esindavad Prantsuse meretaguseid departemange.

AFP-BNS, 18.06.2012, „Prantsuse sotsialistid saavutasid parlamendis enamuse”;

Inter-Parliamentary Union, „France: Assemblée nationale (National Assembly)”. – [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2113\\_E.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2113_E.htm)

The Observer, 28.10.2012, „Marion Maréchal-Le Pen: the new face of the French right”. – <http://www.guardian.co.uk/world/2012/oct/28/marion-marechal-le-pen-france-interview>

Juulis hääletas Rahvusassamblee ülekaalukalt maha muudatuse, mis nõudis parlamendi kuluhüvitiste (76 944 eurot aastas) deklareerimist ja põhjendamist. Eelnõu vastased nimetasid seda parlamendi vabaduse piiramiseks. Juunis avaldatud uurimusest selgus, et Prantsusmaa parlamendiliikmete sissetulek on 77 protsenti suurem kui nende kolleegidel Suurbritannia parlamendi alamkojas ja Saksamaa *Bundestag*'is. Parlamendiliikmete kuluhüvitiste teemal on viimasel ajal puhkenud mitu skandaali. Samas toetas Rahvusassamblee president François

Hollande'i soovi vähendada osana eelarvekärbetest tema ja peaministri palka 30 protsendi võrra, praeguselt 21 300 eurolt 14 910 eurole.

AFP-BNS, 20.07.2012, „Prantsusmaa seadusandjad vähendasid presidendi palka”;

Huffington Post, 20.07.2012, „Contrôle des frais des députés (IRFM): qui a voté pour qui a voté contre?”. – [http://www.huffingtonpost.fr/2012/07/19/controle-frais-deputes-assemblee-nationale-vote-pour-contre\\_n\\_1688351.html](http://www.huffingtonpost.fr/2012/07/19/controle-frais-deputes-assemblee-nationale-vote-pour-contre_n_1688351.html)

Eesti Päevaleht, 28.07.2012, „Parlamendisaadikud ei soostunud oma kuluhüvitiste kontrolliga”. – <http://www.epl.ee/news/valismaa/parlamendisaadikud-ei-soostunud-oma-kuluhuvitiste-kontrolliga.d?id=64738880>

## **Põhja-Korea**

Põhja-Korea sisulise võimuta parlament ehk Rahva Ülemnõukogu kogunes istungjärgule juba teist korda poole aasta jooksul. Varem kogunes 687-liikmeline kogu vaid kord aastas kevaditi, kuid uue juhi Kim Jong-uni ajal on Ülemnõukogu tihedamini kokku tulnud, andes alust spekulatsioonideks. Kuigi poliitikavaatlejad ootavad parlamendi heakskiitu noore riigijuhi plaanidele ettevaatlike majandusreformide elluviimiseks, ei tulnud need siiski arutusele.

Reuters, 25.09.2012, „North Korea parliament holds rare meeting, no word on reforms”. – <http://www.reuters.com/article/2012/09/25/us-korea-north-assembly-idUSBRE88O0BW20120925>

## **Rumeenia**

Juulis peatas Rumeenia parlament võimuliialduses süüdistatud president Traian Băsescu volitused kuuks ajaks, seda toetas 256 parlamendiliiget 432-st ning tagandamise seadustamiseks korraldati rahvahääletus. See on juba teine katse Băsescu tagandamiseks. Võimupartei Sotsiaalliberaalse Liidu liikmed tagandasid mõlema parlamendikoja spiikrid ja ombudsmani ning ähvardasid ametist kõrvaldada Konstitutsioonikohtu kohtunikke. Valitsuskoalitsiooni tegevus, eriti rünnakud kohtu vastu, kutsusid esile Euroopa Liidu ja USA kriitika, mille peale peaminister Victor Ponta teatas, et tühistas kohtunikele esitatud süüdistused. Kuigi 29. juulil toimunud rahvahääletusel toetas presidendi tagandamist 88 protsenti hääletanuist, jäi osalus alla 50 protsendi ning Konstitutsioonikohus otsustas, et referendum on kehtetu.

AFP-BNS, 07.07.2012, „Rumeenia parlament peatas kuuks ajaks presidendi volitused”;

AFP-BNS, 21.08.2012, „Rumeenia kohus: referendum presidendi tagandamiseks on kehtetu”.

## **Serbia**

Mais toimusid Serbias ennetähtaegsed parlamendi- ja presidendivalimised. President Boris Tadić astus tagasi, et valimised saaksid toimuda. Uueks presidendiks valiti opositsiooniliider Tomislav Nikolić. Parlamendivalimistel sai konservatiivne valimisliit, kuhu kuuluvad Nikolići Progressiivne Partei, partei Uus Serbia, Serbia Liikumine Jõud ja Sotsialistlik Liikumine, 250-kohalises parlamendis 73 kohta. Boris Tadići kaheksast parteist koosnev valimisliit Parema Elu Eest (eesotsas Demokraatliku Parteiga) sai 67 kohta. Ivica Dačići valimisliit, kuhu kuuluvad Serbia Sotsialistlik Partei, Serbia pensionäride liit ja Ühendatud Serbia, sai 44 kohta. Parlamenti pääses 10 nimekirja. Valimisaktiivsus oli 57,8 protsenti. Rahvuslaste juhitud valitsuskoalitsioon eesotsas peaminister Ivica Dačićiga lubas keskenduda eurointegratsioonile, dialoogile Kosovoga ja majanduse ergutamisele. President Tomislav Nikolić on aga välistanud Kosovo iseseisvuse tunnustamise.

AFP-BNS, 27.07.2012, „Serbia parlament toetas uut valitsuskoalitsiooni”;

Inter-Parliamentary Union, „Serbia”. – [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2355\\_E.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2355_E.htm)

## Sloveenia

Mais kiitis Sloveenia Rahvusassamblee heaks valitsuse kokkuhoiumeetmed. Riigi rahanduse tasakaalustamise seadus võeti vastu 49 poolthäälega, selle vastu oli 31 Rahvusassamblee liiget. Seaduse eesmärk on vähendada valitsemissektori puudujääki 800 miljoni euro võrra, selleks vähendatakse kõigi riigiteenistujate palka kaheksa protsenti, kärbitakse puhkusetasu ja soodustusi. 40 seadust muutev seadus oli ka aluseks 2012. aasta riigieelarve muutmise seadusele, mis kohe pärast seda vastu võeti. Valitsuse meetmete vastu streikis aprillis ligikaudu 100 000 töötajat. Politseitöötajate ametiühingud ähvardasid kärped rahvahääletusele panna, kuid hiljem siiski loobusid sellest.

Government of the Republic of Slovenia, 12.05.2012, „Austerity package and revised 2012 budget approved in parliament”. – [http://www.vlada.si/en/media\\_room/government\\_press\\_releases/press\\_release/article/austerity\\_package\\_and\\_revised\\_2012\\_budget\\_approved\\_in\\_parliament\\_23621/](http://www.vlada.si/en/media_room/government_press_releases/press_release/article/austerity_package_and_revised_2012_budget_approved_in_parliament_23621/)

Bloomberg Businessweek, 31.05.2012, „Slovenia austerity program comes to force”. – <http://www.businessweek.com/news/2012-05-31/slovenia-austerity-program-comes-to-force>

## Soome

Juunis võttis *Eduskunta* vastu seaduse, mis kaotas senise kasutuspõhise televisioonimaksu, mis puudutas neid, kellel on kodus teler. Riigitelevisiooni ja -raadio rahastamiseks kehtestatakse 2013. aastast nn Yle-maks, mille suurus on 50–140 eurot ning mis sõltub maksja sissetuleku suurusest. See on kohustuslik kõigile füüsilistele isikutele, kelle aastasissetulek ületab 7353 eurot. Maksimummäär kehtib neile, kelle aastasissetulek ületab 20 588 eurot. Maksma peab ka osa juriidilistest isikutest. Seadusemuudatuse tingis asjaolu, et televisioonimaks on oma aja ära elanud, sest valdavalt jälgitakse riigimeedia programme interneti

vahendusel. Yle edastab 8 raadioprogrammi ja 4 telekanalit ning teenindab kliente interneti kaudu.

ERR Uudised, 16.12.2011, „YLE tegevust hakatakse rahastama erimaksu kaudu”. – <http://uudised.err.ee/index.php?06241290>

Taloussanomat, 21.06.2012, „Eduskunta hyväksyi Yle-veron – suurimmillaan 140 euroa vuodessa”. – <http://www.taloussanomat.fi/media/2012/06/21/eduskunta-hyvaksyi-yle-veron-suurimmillaan-140-euroa-vuodessa/201231984/135>

Soome valitsus esitas kevadel kava vähendada omaavalitsuste arvu 336-lt umbes 70-le. Juunis toetas *Eduskunta* valitsuse haldusreformikava, selle poolt hääletas 106 ja vastu oli 71 liiget. Opositsioon süüdistas valitsust parlamendi kasutamises kummitemplina. Eesmärk on reform 2013. aastal läbi viia.

Turun Sanomat, 21.06.2012, „Eduskunnan enemmistö tukee kuntauudistusta”. – <http://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/360357/Eduskunnan+enemmisto+tukee+kuntauudistusta>

## **Sudaan**

Aprillis kuulutas Sudaani parlament Lõuna-Sudaani valitsuse „vaenlaseks”. Sudaan ja temast eraldunud Lõuna-Sudaan pidasid märtsis ja aprillis mahamärkimata piirialal mitu lahingut, kardeti sõja puhkemist. Hääletus toimus pärast seda, kui Lõuna-Sudaani väed tungisid Põhja-Sudaani suurimale naftaväljale. Konflikti lahendamisele aitas kaasa Aafrika Liit. Septembris allkirjastasid kahe riigi presidendid nafta- ja julgeolekulepped, nimetades seda konflikti lõpuks. Oktoobris kiitis Sudaani parlament peaaegu ühehäälselt lepped heaks.

AFP-BNS, 16.04.2012, „Sudaani parlament kuulutas Lõuna-Sudaani valitsuse „vaenlaseks””;

AllAfrica, 08.10.2012, „Sudan: should Addis Ababa agreements be ratified?”. – <http://allafrica.com/stories/201210081094.html>

AFP-BNS, 17.10.2012, „Sudaani parlament kiitis heaks lepped Lõuna-Sudaaniga”.

## **Suurbritannia**

Aasta algul esitasid asepeaminister Nick Clegg ja konservatiivist peaminister David Cameron täpsema plaani Lordide Koja reformimiseks. Reformi läbiviimine oli asepeaminister Nick Cleggi liberaaldemokraatide poliitika põhieesmärke. Välja pakutud muudatused kahandaksid ülemkoja kohtade arvu praeguselt ligi 800-lt 450-le ja muudaksid neist 80 protsenti valitavaks (mandaadiga 15 aastaks). Uus kord oleks rakendunud 2015. aastast. Juulis hääletas alamkoja 91 konservatiivist liiget reformi vastu. Paljude konservatiivide vastuseisu tõttu kardeti, et parlamendi istungite aja oleks sisustanud lõputud vaidlused Lordide Koja üle ajal, kui riigi majandusolukord nõuaks teistsuguste küsimustega tegelemist. Lõhe

konservatiivide leeris seadis ohtu valitsuskoalitsiooni püsimise ning valitsus loobus reformi edasisest menetlemisest lähiajal.

AFP-BNS, 15.07.2012, „Cameron kutsub oma koalitsiooni ühinema”;

The Telegraph, 02.08.2012, „David Cameron retreats on House of Lords reform”. – <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/9447897/David-Cameron-retreats-on-House-of-Lords-reform.html>

AFP-BNS, 06.08.2012, „Briti valitsus loobus parlamendi ülemkoja reformieelnõust”.

## **Süüria**

Mais toimusid kodusõjas olevas Süürias 250-liikmelise Rahvanõukogu valimised. Algselt eelmise aasta septembris plaanitud valimised lükati pärast president Bashar al-Assadi välja kuulutatud reformiprotsessi mitu korda edasi. Veebruaris toimunud põhiseadusreferendum tühistas Baathi partei juhtivpositsiooni. Riigis loodi mitu uut parteid, valimistel osales 12 poliitilist jõudu. Kuigi üle viiekümne aasta oli võimalik valida mitme partei vahel, nimetas opositsioon seda pettuseks ning boikoteeris valimisi. Ükski äsja loodud parteidest parlamendis esindust ei saanud. Presidendimeelne koalitsioon sai 183 kohta. Valimistel osales ligikaudu neljandik valimisõiguslikest kodanikest. Olukorda riigis stabiliseerida ei õnnestunud.

AFP-BNS, 07.05.2012, „Süürias toimuvad parlamendivalimised”;

Inter-Parliamentary Union, „Syrian Arab Republic”. – [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2307\\_E.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2307_E.htm)

## **Tadžikistan**

Tadžikistani parlamendi mõlemad kodad kiitsid heaks president Emomali Rahmonovi algatatud seadusemuudatus, mis dekriminaliseeris laimu ja solvangu. Nüüdsest on see haldusõigusrikkumine. Seadusemuudatus peaks leevendama sõltumatu meedia olukorda. Samas jäi jõusse paragrahv, mis nõuab presidendi avaliku solvamise eest karistust rahatrahvi või kuni viieaastase vangistuse näol.

AP-BNS, 04.07.2012, „Tadžikistanis ei ole laim enam kriminaalkuritegu”.

## **Tšehhi**

Tšehhi parlamendis on arutusel seadusandjate immuniteedi kehtivusaja lühendamine. Esindajatekoda võttis veebruaris 156 poolt-häälega vastu põhiseadusemuudatus, millega sooviti parlamendiliikmete ja Konstitutsioonikohtu kohtunike eluaegne immunitet kaotada. Parlamendi nõusolek kohtu alla andmiseks oleks jäänud kehtima. Kuid Senatis eelnõu heakskiitu ei leidnud. Pärast seda algatati immuniteedi piiramiseks kaks eraldi eelnõu: ühe algatas Esindajatekoda, teise Senati liikmed. Valitsus toetas mõlemat, juhtides tähelepanu, et piirang tuleks kehtestada ainult tulevastele

parlamendiliikmetele. Tšehhi parlament on korduvalt keeldunud eluaegset immuuteeti kaotamast, kuigi valdav osa rahvast seda ootab. Pärast seekordset luhtunud katset kutsusid noored üles korraldama seksistreiki, kuni muudatus vastu võetakse. Ükski varasem parlamendikoosseis pole nõustunud nii mitme oma liikme kohtu alla andmisega kui praegune, mis tõstatab küsimuse selliste piirangute vajalikkusest. Näiteks nõustus parlament kohtu alla andma korruptsioonis süüdistatud endise tervishoiuministri David Rathi, kes tabati 7 miljonit Tšehhi krooni (276 309 eurot) sisaldava veinikastiga, mille päritolu ta ei suutnud selgitada.

České Noviny, 08.02.2012, „Czech lower house passes bill on reduced immunity of lawmakers”. – [http://www.ceskenoviny.cz/news/zpravy/czech-lower-house-passes-bill-on-reduced-immunity-of-lawmakers/752379&id\\_seznam=](http://www.ceskenoviny.cz/news/zpravy/czech-lower-house-passes-bill-on-reduced-immunity-of-lawmakers/752379&id_seznam=)

FOX News, 26.04.2012, „Czech lawmakers keep immunity from prosecution”. – <http://www.foxnews.com/world/2012/04/26/czech-lawmakers-keep-immunity-from-prosecution/>

The Prague Daily Monitor, 30.08.2012, „Gov’t nods to Senate proposal for reducing lifelong immunity”. – <http://praguemonitor.com/2012/08/30/govt-nods-senate-proposal-reducing-lifelong-immunity>

The Budapest Times, 13.06.2012, „Czech MP faces trial after corruption immunity lifted”. – <http://www.budapesttimes.hu/2012/06/13/czech-mp-faces-trial-after-corruption-immunity-lifted/>

## Ukraina

Juulis võttis 450-liikmeline Ülemraada 248 poolthäälega vastu palju vaidlusi ja proteste põhjustanud keelepoliitika aluste seaduse, mis laiendab märkimisväärselt vähemusrahvaste keelte kasutusala regioonides, kus selle keele kõnelejad moodustavad vähemalt 10 protsenti elanikkonnast. Riigikeel on jätkuvalt ukraina keel. Regionaalkeelte ehk vähemusrahvaste keelte hulka on arvatud 18 keelt, nende hulgas näiteks vene, valgevene, bulgaaria ja armeenia keel. Opositsiooni hinnangul rikutakse põhiseadust, muutes vene keele *de facto* teiseks riigikeeleks. Hääletuse eel puhkes parlamendienamuse ja opositsiooni vahel kähmlus. Lärmi tõttu polnud hääli algul võimalik kokku lugeda. Spiiker Volodõmõr Lõtvõn keeldus seadust allkirjastamast ning Lõtvõn ja tema asetäitja esitasid tagasiastumisavalduse, mille parlament tagasi lükkas. Opositsioon ei suutnud siiski seaduse vastuvõtmist takistada ega seda hiljem tühistada. Pärast seaduse jõustumist kiirustasid linnavolikogud seda rakendama: vene keele kuulutasid kohe regionaalkeeleks näiteks Odessa linn ja oblast, Donetsk ja Hersoni oblast, Harkiv ja Sevastopol.

Interfax-BNS, 03.07.2012, „Ukraina Ülemraada kiitis heaks vastuolulise keeleseaduse”;

Interfax-BNS, 30.07.2012, „Ukraina parlament keeldus vastuolulist keeleseadust tühistamast”;

Interfax-BNS, 21.08.2012, „Vene keel sai Hersonis regionaalkeele staatuse”.

Ukraina Ülemraada kiitis septembris esimesel lugemisel heaks laimu kriminaliseeriva eelnõu, sätestades selle eest kuni viieaastase vanglakaristuse. Eelnõu pälvis rahvusvaheliste inimõigusühenduste hukkamõistu ning põhjustas ka Ukraina kodanikuühenduste, ajalehtede ja telekanalite proteste, kes nägid seda tsensuuri seadustamise katsena ning võimalusena vaigistada valitsuse kriitikuid. Algataja, Regioonide Partei liige Vitali Žuravski võttis seepeale eelnõu tagasi ning lubas selle koostöös kodanikuühiskonna esindajatega ümber kirjutada.

Interfax-BNS, 02.10.2012, „Ukraina parlament tühistas laimu kriminaliseeriva eelnõu”.

Oktoobri lõpus toimusid Ülemraada valimised, kuid tulemusi ei saanud kohe välja kuulutada, sest viies valimisringkonnas esines rikkumisi, mille tõttu neis korraldatakse kordusvalimised. Opositsiooniparteid nõudsid valimistulemuste võltsimise lõpetamist ja süüdlaste karistamist. Kiievis kogunes keskvalimiskomisjoni ette vähemalt 2000 meeleavaldajat, kohal oli ka märulipolitsei. Opositsiooni süüdistuste kohaselt võltsiti tulemusi eeskätt ühemandaadilistes ringkondades, kus selguvad pooled 450-kohalise Ülemraada koosseisust. Pärast 99,95 protsendi andmete laekumist on parteinimekirjade alusel liidripositsioonil president Viktor Janukovitši Regioonide Partei 30 protsendiga häältest.

Interfax-AP-BNS, 05.11.2012, „Ukraina keskvalimiskomisjon nõuab viies ringkonnas kordusvalimisi”.

## Ungari

Aprillis toetas 338 parlamendiliiget president Pál Schmitti tagasiastumist. President astus tagasi seoses doktoritöö plagiaadiskandaaliga. Mais valis parlament 262 häälega uueks presidendiks János Áderi, Fideszi partei asutajaliikme. Opositsioonilised sotsialistid ei võtnud hääletusest osa, leides, et Áderi valimine kindlustab veelgi Fideszi domineerimist. Paremaäärmusliku Jobbiki partei liikmed hääletasid vastu.

AP-BNS, 02.04.2012, „Ungari parlament kinnitas presidendi tagasiastumise”;

Website of the Hungarian Government, 02.05.2012, „Parliament on Wednesday elected Janos Ader as the next president of Hungary”. –

<http://www.kormany.hu/en/news/parliament-on-wednesday-elected-janos-ader-as-the-next-president-of-hungary>

Riigi juhtkond soovis ungari kirjaniku József Nyíró (1889–1953) ümber matta tema sünnikohta, mis nüüd asub Rumeenias. Kunagine parlamendiliige põgenes pärast Teist maailmasõda Hispaaniasse. Rumeenia keeldus antisemitlikku parteisse kuulunud kirjaniku tuha ümbermatmisest. Läbirääkimisi käis pidamas parlamendi spiiker László Kövér, kes osales ka kirjaniku mälestusüritusel. Kavandatud ümbermatmine pidi toimuma vahetult enne Rumeenia kohalikke valimisi, mis



kutsus esile süüdistused katses mõjutada Transilvaania 1,2 miljonit etnilist ungari. József Nyíró mälestusüritusel osalemine tekitas meelepaha ka Iisraelis, Knesseti spiiker Reuven Rivlin tühistas seetõttu oma Ungari ametikaaslase visiidi Iisraeli. Kõvér oli kutsutud Raoul Wallenbergi 100. sünniaastapäeva tähistamisele.

The Budapest Times, 29.05.2012, „Ashes test: reburial open wound”. – <http://www.budapesttimes.hu/2012/05/29/ashes-test/>

The Times of Israel, 24.06.2012, „Knesset Speaker uninvites Hungarian counterpart over attendance at memorial for Nazi collaborator”. – <http://www.timesofisrael.com/outraged-knesset-speaker-cancels-visit-of-his-hungarian-counterpart/>

Juunis võttis parlament vastu avalduse, milles taunitakse rassistlikke või ksenofoobseid seisukohavõtte parlamendis. Fideszi parlamendiliige László Berényi tegi vahetult enne lõpphääletust muudatusettepaneku, millega jäeti eelnõust välja eetikakomitee loomine. Sotsialistid kutsusid üles looma rassismivastast parlamendikomiteed pärast Jobbiki liikme Zsolt Baráthi kõnet, mille ta pühendas 130 aasta tagusele sünnimusele. Juute süüdistati teenijatüdraku rituaalmõrvas, kuid hiljem süüdistustest loobuti. Baráth väitis, et kohtunikke mõjutati. Sotsialistid süüdistasid valitsuskoalitsiooni paremäärmuslaste toetamises ega osalenud avalduse hääletamisel.

The Budapest Times, 10.06.2012, „Free speech: no ethics committee in response to far-right rhetoric”. – <http://www.budapesttimes.hu/2012/06/10/free-speech/>

Ungari parlament võttis 243 poolthäälega vastu uue kriminaalseadustiku, mis asendab 1979. aastast kehtiva seaduse ja karmistab karistusi. Seaduse vastu olid sotsialistid ja rohelised, Jobbiki partei ei hääletanud. Sotsialistid ei toetanud karmimaid karistusi esmakordsete ja väiksemate kuritegude puhul. Näiteks pikendatakse eluaegsete vangide minimaalset kinnipidamisaega seniselt 20-lt 25 aastale ning karmistatakse lapskurjategijatele määratavaid karistusi – tapmise eest kriminaalvastutusele võtmisel alandatakse vanuse alampiir 12-le (seni 14). Relvastatud sissetungija tapmine liigitatakse hädakaitse alla. Riiklike sümbolite vastu suunatud rikkumisi võib karistada kuni aastase vangistuse või 500 000 forinti (1744 euro) suuruse trahviga.

The Budapest Times, 01.07.2012, „Tough justice: harsher criminal code adopted”. – <http://www.budapesttimes.hu/2012/07/01/tough-justice/>

## Uruguay

Uruguay parlamendi mõlemad koad kiitsid heaks abordi seadustamise. Kongressi alamkojas anti seaduse poolt 50 ja vastu 49 häält, Senatis vastavalt 17 ja 14. Seadus annab naistele õiguse teha raseduse esimese 12 nädala jooksul aborti ning dekriminaliseerib abordid raseduse hilisemas järgus, kui ema elu on ohus või kui loode on raske väärarenguga. Vägistamise puhul oleksid abordid seaduslikud esimese 14 nädala jooksul. Katoliiklikus Ladina-Ameerikas oli seni vaid Kuubal võimalik naise soovil aborti teha.

Economist, 19.10.2012, „Still leading the way”. –  
<http://www.economist.com/blogs/americasview/2012/10/abortion-uruguay>

## Venemaa

Venemaa parlament võttis juunis vastu seaduse, millega märgatavalt karmistatakse karistusi kooskõlastamata aktsioonides osalemise eest. Riigiduumas pooldas muudatusi 241 ja nende vastu oli 147 liiget. Opositsioon üritas seaduse vastuvõtmist igati takistada, esitades üle 400 parandusettepaneku. Seevastu Föderatsiooninõukogu kiitis seaduse 132 häälega heaks vaid mõni tund hiljem, vastu oli üks liige. Uue seaduse kohaselt saab loata meeleavaldusel osalemise eest määrata tulevikus isegi kuni 7000 euro suuruse trahvi, siiani oli summa 120 eurot (tavakodanikele kuni 300 000 rubla, juriidilistele isikutele kuni miljon rubla). Seejuures võidakse karistada ka nn jalutuskäikude ehk „kodanike massilise üheaegse avalikus kohas viibimise eest”. Riigiduumas võeti kinni 71 seaduseelnõu vastu protestinud inimest. Venemaa inimõigusorganisatsioonid kutsusid president Vladimir Putinit seadusele vetot panema, kuid president leidis, et see on Euroopa seadustega kooskõlas ja allkirjastas selle.

Interfax-BNS, 06.06.2012, „Vene Riigiduumas kiitis miitinguseaduse lõplikult heaks”;

AFP-BNS, 06.06.2012, „Vene parlamendi ülemkoda kinnitas miitinguseaduse”;

AFP-BNS, 08.06.2012, „Putin allkirjastas protestijate trahvide tõstmise eelnõu”.

Juulis allkirjastas president Vladimir Putin parlamendis heaks kiidetud seaduse, mis nimetab välismaalt raha saavaid vabaühendusi „võõrriikide agentideks”. Nii Riigiduumas kui ka Föderatsiooninõukogu võtsid seaduseelnõu vastu enne suvepuhkust. Riigiduumas toetas seadust 374, selle vastu oli 4 liiget. Lisaks kiitis Riigiduumas heaks eelnõu, mis kriminaliseerib laimu; selle eest võib määrata kuni 5 miljoni rubla suuruse trahvi. Eelnõu poolt hääletas 238, vastu oli 91 liiget. Kommunistid lahkusid hääletuse järel saalist.

Vene aktivistid kardavad, et vabaühendusi puudutavat seadust hakatakse kasutama võimude suhtes kriitiliste vabaühenduste vastu. Seadus kohustab välismaalt raha saavaid vabaühendusi registreerima end välisagentidena. Nende tulused, raamatupidamist ja juhtimisstruktuuride toimimist kontrollitakse pidevalt ning nad peavad regulaarselt avalikustama oma tuluallikad. Seadust peetakse ajendatuks vabaühenduste parlamendi- ja presidendivalimiste pihta suunatud kriitikast. Eelnõu algatanud valitsuspartei Ühtse Venemaa sõnul on muudatuste eesmärk takistada välisriike Vene sisepoliitikat mõjutamast. Seaduse on mõistnud hukka nii Euroopa Liit kui ka USA.

AFP-BNS, 13.07.2012, „Vene Riigiduumas võttis vastu „välisagentide” eelnõu”;

AFP-BNS, 21.07.2012, „Putin allkirjastas vabaühendusi „välisagentideks” nimetava seaduse”.

Juulis sai parlamendi mõlema koja heakskiidu informatsiooniseadus. Riigiduumas menetles seda kiirustades, ilma avaliku debati ja diskussioonita. Kriitikute sõnul on tegemist varjatud katsega karmistada tsensuuri. Ametlikult on seaduse eesmärk kaitsta alaealisi kahjustava sisuga veebilehtede eest, mis sisaldavad lapspornot, propageerivad narkootikume või jagavad näpunäiteid enesetapu sooritamiseks. Luuakse üleriigiline register keelatud informatsiooni sisaldavatest veebilehtedest ning omanikke ja teenusepakkujaid kohustatakse neid sulgema. Venekeelne vikipeedia peatas protestiks eelnõu vastu 24 tunniks töö.

AFP-BNS, 11.07.2012, „Vene duuma võttis vastu „internetitsensuuri” seaduse”;

Postimees, 30.07.2012, „Venemaal jõustus hiilivaks tsensuuriks peetav internetiseadus”. – <http://www.postimees.ee/923546/venemaal-joustus-hiilivaks-tsensuuriks-peetav-internetiseadus>

Augustis sai Venemaast pärast aastatepikkust ootamist Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) liige, mis tähendab muu hulgas seda, et riik peab alandama imporditolle. Ühinemisprotokolli ratifitseerimise seaduse võtsid nii Riigiduumas kui ka Föderatsiooninõukogu vastu juulis. Ratifitseerimise poolt hääletas 238 Riigiduumas liiget, vastu oli 208. WTO-ga liitumist toetasid ainult Ühtse Venemaa liikmed. Kommunistidest duumaliikmed kardavad, et WTO-ga liitumine ujutab Venemaa üle odava importkaubaga, kahjustades nõukogude ajast pärinevat tööstust, ja toob kaasa tööpuuduse. Riigi rahandusministeeriumi hinnangul vähenevad Venemaa eelarvetulud 2013. aastal imporditollide alandamise tõttu 310 miljardi rubla võrra. Venemaa pidas WTO-sse astumiseks läbirääkimisi 1996. aastast alates ning oli seni ainus organisatsiooni mittekuuluv suurriik.

Interfax-AFP-BNS, 10.07.2012, „Vene Riigiduumas ratifitseeris WTO-ga ühinemise”;

ERR Uudised, 22.08.2012, „Venemaast saab täna WTO liige”. – <http://uudised.err.ee/index.php?06259603>

Septembris võttis Riigiduumas kuuks ajaks sõnaõiguse opositsiooniliselt seadusandjalt, kes oli oma kolleege võimuparteist Ühtne Venemaa varasteks ja petisteks nimetanud. Ühtse Venemaa kohta käiva määratluse „vargad ja petised” autor on protestiliikumise liider Aleksei Navalnõi. Ilja Ponomarevi sõnaõiguse jätmise otsuse langetas alamkoda kaks nädalat pärast seda, kui tema parteikaaslase Gennadi Gudkovi mandaat Riigiduumas tühistati väidetava äritegevuse pärast, mis on parlamendiliikmete jaoks keelatud. Gennadi Gudkov on väheseid parlamendiliikmeid, kes talvel osales opositsiooni korraldatud meeleavaldustel. Süüdimõistmisel ähvardab teda vanglakaristus.

Reuters, 10.09.2012, „Russian lawmakers move to eject Kremlin critic”. – <http://www.reuters.com/article/2012/09/10/us-russia-opposition-gudkov-idUSBRE88914R20120910>

AFP-BNS, 28.09.2012, „Vene parlamendiliige jäeti kuuks ajaks sõnaõigusest”.



## Ernst B. Haas Euroopa integratsioonist

Margit Brückel, Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist

Ernst Bernard Haas oli Ameerika politoloog ja juhtiv rahvusvaheliste suhete teoreetik. Kui Nobeli preemia määrataks rahvusvaheliste suhete uuringutele, oleks Haas selle ka saanud. Ernst B. Haas sündis 31. märtsil 1924 Frankfurdis, 1938. aastal emigreerus perekond Ameerika Ühendriikidesse. Ernst Haas alustas õpinguid Chicago Ülikoolis ja pärast sõjaväeteenistust jätkas haridusteed kuni doktorikraadi saamiseni 1952. aastal Columbia Ülikoolis. Juba aasta varem oli ta alustanud tööd Berkeleys California Ülikoolis, kus veetis kogu oma 52-aastase akadeemilise karjääri. Legendaarne professor suri 6. märtsil 2003. Perekonna teadustöö traditsiooni jätkab Ernst B. Haasi poeg Peter M. Haas, politoloogia professor Massachusettsi Ülikoolis Amherstis, kes võttis kasutusele mõiste „epistemoloogilised kogukonnad”.

Euroopa uuringutes seisneb Ernst B. Haasi tähtsus selles, et ta oli koos Leon N. Lindbergiga ühe integratsiooniteooria – neofunktsionalismi – looja. Neofunktsionalismi juured on David Mitrany 1950. aastatel sõnastatud funktsionalistlikus teoorias, mis seab riigiülesed institutsioonid maailmapoliitika keskmesse, ja Jean Monnet’ pragmaatilises strateegias Schumani plaani loomisel, mis viis Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse loomiseni. Viimasest saigi Ernst B. Haasi uurimisobjekt, mille baasilt uus teooria loodi. Haasi teos „The Uniting of Europe”, mille ajakiri Foreign Affairs valis üheks olulisemaks 20. sajandi tekstiks rahvusvaheliste suhete alal, ilmus 1958. aastal.

Neofunktsionalismi keskne tees on, et integratsioon ühes sektoris viib peaaegu kindlalt lõimimiseni ka teistes valdkondades. Seda keskset liikumapanevat jõudu nimetatakse ülekandefektiks (*spillover*). Kui nn madala poliitika alad on integreeritud, luuakse riigiülene koordinaatsiooni struktuur ning teatud majandussektorite integreerimisel tekib vajadus ühendada ka nendega piirnevad sektorid. Ülekandefektil on omakorda kolm aspekti – funktsionaalne, poliitiline ja kultiveeritud. Funktsionaalne ülekandefekt on mehhanism, mis tuleneb funktsionaalsete ülesannete tehnilisest iseloomust. Mõned industriaalmajanduse sektorid on üksteisest nii sõltuvad, et neid ei saa vaadata isolatsioonis. Seega viivad katsed ühendada teatud funktsionaalsed ülesanded probleemideni, mida saab lahendada ainult järgmiste tegevuste ühendamisel. Just sellist tüüpi ülekandefekti nägi vaimusilmas Jean Monnet. Monnet’le oli ilmne, et söe ja terase tootmise ühendamine viib edaspidi teiste energiasektorite ja hiljem kogu majanduse lõimimiseni.

Poliitilise ülekandefekti mehhanism tuleneb Lääne-Euroopa ühiskondade pluralistlikust iseloomust. Sellistes ühiskondades põhineb poliitika gruppidevahelistel konfliktidel heaoluühiskonna eesmärkide saavutamiseks. Samal ajal esindavad neid grappe bürokratiseerunud organisatsioonid, mille analüüsi keskmes on liidrid – eliit. Õppimisvõimeline eliit jõuab arusaamani, et huvid on paremini kaitstud, kui probleemidele otsitakse pigem riikideüleseid lahendusi. Seega suunatakse tegevused, ootused ja ka lojaalsus uude keskusse.

Selline ümberorienteerumine süvendab omakorda integratsiooni. Haasi ülekandeefekti idee ei põhinenud majanduslikul determinismil, vaid valitsuste, parteide ja huvirühmade hoiakute ja käitumise muutumisel.

Kultiveeritud ülekandeefekti kirjeldas Haas esimest korda 1961. aastal ilmunud artiklis. Ta väitis, et klassikalised diplomaatilised läbirääkimised jõuavad harva kõige väiksemast ühisest nimetajast kaugemale ning tulemus sõltub kõige vähem koostööaltist partnerist. Läbirääkijad võivad jõuda kokkuleppele, kui kasutatakse vahendajaid. Kui kokkuleppele aitab jõuda autonoomne ja institutsioneeritud vahendaja nagu Euroopa Komisjon, võib tulemuseks olla sünergia, sest konflikt sõnastatakse ümber. Seepärast ongi Euroopa Komisjoni roll pakkuda välja lahendusi, mille tulemusel sünergia sünniks.

Euroopa Ühenduse esialgsed arengud näisid neofunktsionalismi teooria põhiideid kinnitavat. Kui neofunktsionalism sõnastati, oli Euroopa Sõe- ja Teraseühendus „üle kandunud” 1957. aastal Rooma lepinguga loodud Euratomiks ja Euroopa Majandusühenduseks. Tolliliidu loomine toimus kiiremini kui plaanitud, ühine põllumajanduspoliitika hakkas võtma kuju ja tähtsat osa mängis Walter Hallsteini juhitud komisjon. Viimased arengud ei sobinud aga Prantsusmaa presidendile Charles de Gaulle’ile ning lahkarvamused ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, Euroopa Parlamendi eelarvepädevuse ja Euroopa Komisjoni rolli üle viisid ühenduse nn tühja tooli kriisini. 1970. aastate ebakindel majanduskliima ja uute, suhteliselt tõrksate riikide liitumine ühendusega kõigutas ka institutsioonide tasakaalu komisjoni ja nõukogu vahel viimase kasuks. Kokkuvõttes olid 1980. aastate alguseks valitsustevahelised elemendid riigiüleste elementide arvel tugevnenud ja tundus, et ülekandeefekti väljavaated olid hääbunud.

Nimetatud arengud viisid paratamatult neofunktsionalismi kriitikani, sest teooria ei suutnud selgitada ega ka ennustada empiirilisi arenguid Euroopa Ühenduses. Teooriat luues ei sõnastanud Haas selle ajalist komponenti. Õnnetuseks oli neofunktsionalismi akadeemiline retseptatsioon selline, et mitmed teadlased eeldasid ülekandeefekti automaatset toimumist ning Euroopa lõimisel ilmnenu tagasilöögid viisid teooria tagasilükkamiseni. Paradoksaalsel kombel nimetas Ernst Haas ka ise teooriat mitmel korral iganenuks. 1980. aastate keskpaik tõi aga kaasa Euroopa integratsiooni uue laine, mis taastekitas huvi neofunktsionalismi vastu.

Ajal, kui neofunktsionalism oli nii-öelda ebapopulaarne, tegeles Haas rahvusvaheliste organisatsioonide (ÜRO ja Rahvusvaheline Tööorganisatsioon) uurimisega ning rahvusluse probleemidega.

### Kasutatud kirjandus

Haas, E. B. (2004). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*. Notre Dame, Ind: University of Notre Dame Press.

Ruggie, J. G. *et al* (2005). *Transformations in World Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas*. – *Annual Review of Political Science*, no 8, pp 271–96.

**Tranholm-Mikkelsen, J. (1991).** Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC. – Millennium. Journal of International Studies, March, no 20, pp 1–22.

**Veebel, V. (2002).** Ülekandumistõrge Euroopa integratsiooniprotsessis. Tartu: [Tartu Ülikool].

## Autoritest

### Jüri Adams, VII–IX Riigikogu liige

Sündinud 1947 Tartus. *Haridus*: matemaatika, 1966–69 Moskva Ülikool; inglise filoloogia, 1970–73 Tartu Ülikool; metsatehnik, 1982 Kaarepere Sovhoostehnikum. *Töö*: Meremäe keskkooli õpetaja 1973–78; Elva Metsamajandi Peedu metskonna metsavaht 1978–81; Tartu Soojusvõrkude ettevõtte katlakütja 1981–89; Eesti Kongressi liige 1990–92; Eesti Komitee liige 1990–92; Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92; VII–IX Riigikogu liige (VII Riigikogus õiguskaitsekomisjoni esimees, IX Riigikogus õiguskomisjoni esimees), justiitsminister 1994–95. Raadiojaama Vaba Euroopa kaastööline 1988–94. Tartu linnavolikogu 1989, 1996–2002. *Ühendused*: ERSP 1988–94.

### Toomas Alatalu, Tallinna Ülikooli politoloog

Sündinud 1942 Rakveres. *Haridus*: ajalugu, 1965 Tartu Ülikool; filosoofiakandidaat, 1977 Leningradi Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli õppejõud 1970–75; Tallinna Pedagoogilise Instituudi dotsent 1975–88 ja 1990–92, Tallinna Ülikooli lektor 2012–; Nicaragua Managua ülikooli filosoofiaprofessor 1988–90; Euroakadeemia dekaan 2000–03 ja 2007–12. VII, VIII (1992–99) ja X Riigikogu liige 2003–07. *Ühendused*: Eesti NATO Ühing.

**Ruth Annus**, Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktorant, siseministeeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna juhataja

Sündinud 1973 Tallinnas. *Haridus*: soome keele ja kultuuri bakalaureus, 1998 Tallinna Pedagoogikaülikool; õigusteaduse bakalaureus 2001, *magister iuris* 2007, Tartu Ülikool; riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpe 2008–, Tallinna Ülikool. *Töö*: Siseministeerium: osakonna peaspetsialist ja juhataja 2001–06, kodakondsus- ja migratsioonipoliitika osakonna juhataja 2006–08, migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna juhataja 2008–.

### Jaan Aps, Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustiku juhatuse liige

Sündinud 1981 Tallinnas. *Haridus*: majandusteaduse magister, 2005 Tartu Ülikool. *Töö*: Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustiku juhatuse liige 2012–; Kodanikuühiskonna Sihtkapitali hindamiskspert 2008–; Heateo Sihtasutuse toetusportfelli- ja arendusjuht 2006–.

### Kristjan Aruoja, Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik

Sündinud 1988 Puurmanis. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus, 2010 Tartu Ülikool; LL.M. 2012 Lundi Ülikool. *Töö*: Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik 2012–. *Ühendused*: Martensi Selts; Akadeemiline Balti ja Vene Uuringute Keskus; *Utrikespolitiska Föreningen* (*The Association of Foreign Affairs in Lund*); Eesti Harjutuskohtu Selts.



**Margit Brückel**, Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist

Sündinud 1977 Tallinnas. *Haridus*: sotsiaalteaduse magister (infoteadus), 2009 Tallinna Ülikool. Töö: Maksu- ja Tolliameti maksude osakond 1997–2006; Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist 2006–.

**Mati Heidmets**, Tallinna Ülikooli sotsiaalsühholoogia professor

Sündinud 1949 Kohtla-Järvel. *Haridus*: psühholoog, 1973 Tartu Ülikool; psühholoogiakandidaat, 1989 NSVL TA Psühholoogia Instituut. Töö: Tartu Ülikool 1973–77; Eesti Maaehitusprojekt 1977–80; Tallinna Ülikool 1979–: teadur, dotsent, professor, rektor 2001–06. *Ühendused*: Euroopa Nõukogu *Steering Committee for Higher Education and Research* liige 2004–10; ajakirja *American Journal of Orthopsychiatry* toimetuskolleegiumi liige 2011–; Eesti Inimarengu Aruande 2012 peatoimetaja.

**Jelena Helemäe**, Tallinna Ülikooli rahvusvaheliste ja sotsiaaluuringute instituudi vanemteadur

Sündinud 1955 Tallinnas. *Haridus*: majandus, 1978 Tallinna Polütehniline Instituut; rakendusliku sotsioloogia kandidaat, 1988 Leedu TA Filosoofia, Sotsioloogia ja Õiguse Instituut. Töö: Eesti TA Ajaloo Instituudi aspirant ja nooremteadur 1979–88; Filosoofia, Sotsioloogia ja Õiguse Instituudi teadur 1991–94; Tallinna Ülikooli rahvusvaheliste ja sotsiaaluuringute instituudi teadur, vanemteadur 1994–.

**Mati Hint**, VII Riigikogu liige, Tallinna Ülikooli emeritprofessor

Sündinud 1937 Tartus. *Haridus*: eesti filoloog, 1963 Tartu Ülikool; filoloogiakandidaat 1971 Eesti TA; *dr phil* 1997 Helsingi Ülikool. Töö: Keele ja Kirjanduse Instituudi teadur 1966–75; Tallinna Pedagoogikaülikooli eesti keele õppetooli õppejõud: dotsent 1980–92, professor 1993–, 1995–2000 õppetooli juhataja. Eestimaa Rahvarinde eestseisus 1988–92; VII Riigikogu liige 1992–95. *Ühendused*: *Suomalais-ugrilainen Seura* ja *Kalevalaseuravälisliige*; Soome Kirjanduse Seltsi k-liige; *Societas Uralo-Altaica* ning *Societas Linguistica Europea* liige.

**Liia Hänni**, E-riigi Akadeemia e-demokraatia programmi juht

Sündinud 1946 Saaremaal Lümenda vallas. *Haridus*: astrofüüsik, 1970 Tartu Ülikool; füüsika-matemaatikakandidaat 1988. Töö: Tartu Observatooriumi teadur 1970–90; Eesti Vabariigi Ülemnõukogu liige 1990–92 (õiguskomisjon); Eesti Kongressi liige 1990–92; Eesti Komitee liige 1990–92; Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92; VII, VIII ja IX Riigikogu liige 1992–2003 (põhiseaduskomisjon, Euroopa asjade komisjon); reformiminister 1992–95; E-riigi Akadeemia e-demokraatia programmi juht 1995–.

**Leif Kalev**, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi riigiteooria professor, siseministeeriumi kodakondsus- ja migratsioonipoliitika asekanstsler kanstsleri ülesannetes

Sündinud 1976 Tallinnas. *Haridus*: õigusteadus ning avalik haldus ja politoloogia 1999, sotsioloogiamagister 2002 (*cum laude*), Tartu Ülikool; filosoofiadoktor (riigi- ja poliitikateadused), 2006 Tallinna Ülikool. Töö: Tallinna Ülikool: projektijuht 2001–05, õiguspoliitika lektor 2002–07, riigiteooria ja riigiõiguse dotsent 2007–12, sotsiaalteaduskonna riigiteaduste osakonna juhataja 2006–08, riigiteaduste instituudi direktor 2008–12, riigiteooria professor 2012–; Siseministeerium: kodakondsus- ja migratsioonipoliitika asekancler 2012–, kancleri ülesannetes 2012–. *Ühendused*: Tartu Ülikooli Üliõpilasesinduse esimees 1997–98; Eesti Üliõpilaskondade Liidu juhatuse esimees 1998–99 ja 2000, avaliku poliitika tegevjuht 1999–2001; Eesti Sotsioloogide Liidu president 2002–11; Nõmme Tee Seltsi liige.

**Tarmo Kalvet**, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse instituudi vanemteadur

Sündinud 1975 Tartus. *Haridus*: avaliku halduse magister, 2002 (*cum laude*) Tartu Ülikool; tehnoloogia valitsemise eriala doktor, 2009 Tallinna Tehnikaülikool. Töö: SA Archimedes uurimisprojektide analüütik 1999–2001; Poliitikauuringute Keskuse Praxis innovatsioonipoliitika uuringute programmi juht 2001–08, juhatuse liige 2006–08; Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse instituudi vanemteadur 2009–.

**Kairi Kasearu**, Tartu Ülikooli sotsioloogia lektor

Sündinud 1980 Tartus. *Haridus*: sotsioloogiadoktor, 2010 Tartu Ülikool. Töö: Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituudi assistent 2005–10, lektor ja instituudi juhataja 2011–.

**Külli Kivioja-Õöpik**, Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustiku kommunikatsioonijuht

Sündinud 1983 Põlvas. *Haridus*: avalikkussuhete ja teabekorralduse bakalaureus, 2007 Tartu Ülikool. Töö: Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustiku kommunikatsioonijuht 2012–.

**Annika Koppel**, Eesti Rahvusraamatukogu avalike suhete osakonna juhataja, Eesti Europeana projekti liige

Sündinud 1964 Põlvas. *Haridus*: raamatukogundus ja bibliograafia, 1988 Tallinna Pedagoogiline Instituut. Töö: ajalehtede Päevaleht ja Postimees toimetaja 1990–2000; ajakirja Annabella toimetaja 2000–05; Tallinnfilmi Eesti film 100 projektijuht 2005–10; Eesti Rahvusraamatukogu avalike suhete osakonna juhataja 2011–. *Ühendused*: Eesti Filmiajakirjanike Ühingu liige.

**Priit Kruus**, Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

Sündinud 1986 Tallinnas. *Haridus*: majandusteaduse bakalaureus, 2009 Tartu Ülikool; Maastrichti ülikool 2007–08; tervishoiutehnoloogia magistriõpe 2010–12. Töö: Sotsiaalministeeriumi tervishoiuökonomika analüütik 2008–09; AS Pricewaterhouse Coopers Associate 2009–10; Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik 2010–.

**Dagmar Kutsar**, Tartu Ülikooli sotsiaalpoliitika dotsent

Sündinud 1951 Otepääl. *Haridus*: psühholoog, 1975 Tartu Ülikool; psühholoogiadoktor, 1995 Tartu Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli empiirilise sotsioloogia dotsent ja teadur 1977–95, sotsiaalpoliitika professor 2001–06; sotsiaalpoliitika dotsent 2007–. Eesti Teadusfondi sotsiaalteaduste ekspertkomisjoni esimees 2001–05; Euroopa Teadusfondi sotsiaalteaduste Eesti esindaja ja tuumikgrupi liige 2001–07; Euroopa Sotsioloogiaassotsiatsiooni juhtkomitee liige 2003–07 ja liikmesorganisatsioonide nõukogu president 2007–09; Euroopa sotsiaaluuringu nõuandva kogu liige 2003–10.

**Tiina Kärсна**, Riigikogu Kantselei õiguskomisjoni konsultant

Sündinud 1971 Võrumaal. *Haridus*: ökonoomika ja juhtimine, 1997 Eesti Põllumajandusülikool; halduskorraldus, 2009 Sisekaitseakadeemia. *Töö*: International Flagpoles konsultant 1997–2003; RMP Eesti OÜ konsultant 2005–06; Eesti Energia AS personaliarenduse spetsialist 2006–07; Riigikogu Kantselei õiguskomisjoni konsultant 2008–.

**Veiko Lember**, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse instituudi vanemteadur

Sündinud 1977 Kuressaares. *Haridus*: avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika teadusmagister, 2002 (*cum laude*) Tartu Ülikool; avaliku halduse eriala doktor, 2009 Tallinna Tehnikaülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli teadur 2002–04; Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse instituudi teadur, vanemteadur 2005–.

**Ero Liivik**, Sisekaitseakadeemia õppejõud

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus*: õigusteaduse BA (võrdsustatud magistriga) 2000, sotsioloogia doktoriõpe 2007–, Tartu Ülikool. *Töö*: Sisekaitseakadeemia õppejõud 2008–; Saue linnapea 2004–07. *Ühendused*: Ülemaailmse Otsedemokraatia Liikumise (*Worldwide Direct Democracy Movement*, WDDM) liige; Saue linna volikogu liige.

**Krista Loogma**, Tallinna Ülikooli kasvatusteaduste instituudi professor

Sündinud 1946 Tallinnas. *Haridus*: elektroonikainsener, 1970 Tallinna Polütehniline Instituut; psühholoogia, 1976 Tartu Ülikool; haridusteaduse doktor, 2004 Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö*: Eesti Majandusjuhtide Instituudi teadur 1981–91; Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi projektidirektor 1991–2003; Tallinna Ülikooli haridusuuringute keskuse juhataja 2003–; Tallinna Ülikooli kutsehariduse professor 2012–. *Ühendused*: Euroopa Haridusuuringute Assotsiatsioon; Euroopa Haridusnõukogude Ühendus.

**Ott Lumi**, suhtekorraldaja

Sündinud 1978 Tallinnas. *Haridus*: haldusjuhtimine, 2005 Tallinna Pedagoogikaülikool; riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpe 2007–, Tallinna Ülikool. *Töö*: OÜ Arcturus suhtekorraldaja 1998–2000; Eesti Vabariigi peaministri

nõunik 2003; Res Publica Tallinna piirkonna projektijuht 2002, Res Publica poliitiline sekretär 2002–03 ja peasekretär 2003–05; Isamaa ja Res Publica Liidu kaaspeasekretär 2006–07; XI Riigikogu 2007–11; Tallinna Ülikooli avaliku poliitika lektor 2008–; suhtekorraldus- ja valitsussuhete ettevõtte META partner 2009–.

**Märt Masso**, Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

Sündinud 1978 Tartus. *Haridus*: sotsioloogiabakalaureus, 2003 Tartu Ülikool; magister 2004 Kesk-Euroopa Ülikool; doktoriõpe 2005–, Tartu Ülikool. *Töö*: Sotsiaalministeeriumi analüütik 2004–05 ja 2006–11; Ernst & Young Baltic AS konsultant 2011–12; Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik 2012–.

**Kati Orru**, Eesti Maaülikooli keskkonnasotsioloogia teadur

Sündinud 1982 Tartus. *Haridus*: sotsioloogiabakalaureus 2004, sotsiologiamagister 2006, Tartu Ülikool; täiendusõpe retoorika ja kommunikatsiooni erialal Oglethorpe'i Ülikoolis (USA, Atlanta) 2003–04; riskihalduse doktor, 2011 *King's College London*. *Töö*: MTÜ Peipsi Koostöö Keskus 2003–05; Eesti Maaülikooli keskkonnasotsioloogia projektijuht ja teadur 2006–. *Ühendused*: Eesti Sotsioloogia Seltsi juhatuse liige; Riskianalüüsi Ühingu (*Society for Risk Analysis*) liige.

**Marii Paškov**, Amsterdami Ülikooli doktorant

Sündinud 1984 Tallinnas. *Haridus*: sotsioloogiabakalaureus, 2006 Tallinna Ülikool; sotsiologiamagister, 2009 Groningeni Ülikool; doktoriõpe 2009–, Amsterdami Ülikool. *Töö*: Tallinna Ülikooli rahvusvaheliste ja sotsiaaluuringute instituudi teadusassistent 2007–.

**Vello Pettai**, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi juhataja, võrdleva poliitika professor

Sündinud 1968 USA-s New Jerseys. *Haridus*: politoloogia ja vene keele BA, 1989 *Middlebury College*, USA; MA 1993, PhD 2004, *Columbia University*, USA. *Töö*: ajalehe *The Estonian Independent* asetoimetaja 1990; Tartu Ülikooli politoloogia osakonna külalislektor 1995–96, lektor 1997–2002, teadur 2002–05, võrdleva poliitika professor 2005–; *Leuphana Universität Lüneburg* (Saksamaa) külalisprofessor 2008–11. *Ühendused*: *European Consortium for Political Research* juhtkomitee liige 2006–12, aseesimees 2009–12; Euroopa Ülikooli Instituudi kõrgema kogu esimees 2012–13.

**Kerly Randlane**, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse doktorant

Sündinud 1974 Haapsalus. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus 2003, haldusjuhtimise magister 2005, avaliku halduse doktoriõpe 2006–, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö*: Maksuamet 1999–2004; Sisekaitseakadeemia maksunduse ja tolli õppetooli juhataja 2004–07; Maksu- ja Tolliameti tulude osakonna maksuvõlgade sissenõudmise talituse juhataja 2007–12; Sisekaitseakadeemia maksunduse ja tolli õppetooli lektor 2007–.

**Andres Reiljan**, võrdleva poliitika magistrant

Sündinud 1988 Tartus. *Haridus*: riigiteaduste bakalaureus 2011, võrdleva poliitika magistriõpe 2011–, Tartu Ülikool; Karli Ülikool (Praha) 2012–.

**Helle Ruusing**, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik

Sündinud 1966 Viljandimaal. *Haridus*: ajalugu, 1989 Tartu Ülikool; täiendusõpe *Bundestag*'is (Saksamaa Liidupäeva rahvusvaheline programm, *Bundestag*'i saadiku büroo) ja Bonni Ülikoolis (politoloogia) 1997–98. Töö: Kehra keskkooli ajaloo- ja kodanikuõpetuse õpetaja 1990–97; Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna infotalituse konsultant 1997–98 ja infonõunik 1998–; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2005–.

**Mihkel Solvak**, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi võrdleva poliitika teadur

Sündinud 1982 Jõgeval. *Haridus*: politoloogiabakalaureus 2006, politoloogiadoktor 2011, Tartu Ülikool. Töö: Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti peaspetsialist 2005–06; Tartu Ülikooli politoloogia osakonna projektijuht 2006–08, riigiteaduste instituudi assistent 2008–11, võrdleva poliitika teadur 2011–.

**Priit Suve**, politseiametnik

Sündinud 1973 Pärnus. *Haridus*: Paikuse Politseikool 1993; Sisekaitseakadeemia Politseikolledž 2002; sotsiaalteaduste magister 2009, riigiteaduste doktoriõpe 2009–, Tallinna Ülikool. Töö: Pärnu Politseiprefektuur 1991–96; Paikuse Politseikool 1996–96; Politseikool 1997–2002; Järva Politseiprefektuuri korrakaitseosakonna ülemkomissar 2002–03; Lääne Politseiprefektuuri Paide politseijaoskonna ülemkomissar 2004–05; Lääne Politseiprefektuuri politseiprefekt 2005–09; Lääne Prefektuuri prefekt 2010–.

**Häli Tarum**, sotsiaaltöö ja sotsiaalpoliitika magistrant

Sündinud 1987 Tallinnas. *Haridus*: riigiteaduste bakalaureus, 2010 Tartu Ülikool; sotsiaaltöö ja sotsiaalpoliitika magistriõpe 2011–, Tartu Ülikool.

**Ene-Margit Tiit**, Tartu Ülikooli emeriitprofessor

Sündinud 1934 Tartus. *Haridus*: matemaatika, 1957 Tartu Ülikool; füüsika-matemaatika kandidaat 1963, Tartu Ülikool; Helsingi Ülikooli audoktor 1995 (poliitikateadused). Töö: Eesti Põllumajanduse Akadeemia õppejõud 1957–59; Füüsika ja Astronoomia Instituudi nooremteadur 1962–64; Tartu Ülikooli õppejõud 1964–; dotsent 1969–91, professor 1992–99, emeriitprofessor 1999–. Statistikaameti vanemmetoodik, 2011. aasta rahva ja eluruumide loenduse metoodikajuht 2006–. *Ühendused*: Rahvusvahelise Statistika Instituut (ISI); Rahvusvaheline Sotsioloogia Assotsiatsioon (ISA); Eesti Statistikaselts (auliige); Eesti Matemaatika Selts (auliige); Eesti Teadlaste Liit; Eesti Sotsioloogide Liit; Eesti Looduseuurijate Selts.

**Avo Trumm**, Tartu Ülikooli sotsioloogia lektor

Sündinud 1965 Tartus. *Haridus*: inim- ja majandusgeograafia 1990, sotsioloogiadoktor 1996, Tartu Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituudi teadur ja lektor 1991–.

**Kadri Täht**, Tallinna Ülikooli rahvusvaheliste ja sotsiaaluuringute instituudi dotsent

Sündinud 1976 Järvamaal. *Haridus*: sotsioloogiabakalaureus, 2000 Tartu Ülikool; sotsioloogiamagister, 2003 Lancasteri Ülikool, Kesk-Euroopa Ülikool, Varssavi; doktor 2011 Vrije Universiteit Amsterdam. *Töö*: Tallinna Pedagoogikaülikooli assistent 2000–02; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi peaspetsialist 2002–03; Otto-Friedrichi Ülikooli (Bamberg, Saksamaa) teaduslik kaastöötaja 2003–04; Vrije Universiteit Amsterdami teadur 2004–08; Tallinna Ülikooli rahvusvaheliste ja sotsiaaluuringute instituudi dotsent 2004–.

**Tanel Vallimäe**, Tallinna Ülikooli kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse teadur

Sündinud 1975 Viljandis. *Haridus*: politoloogiabakalaureus, 2001 Tartu Ülikool; politoloogiamagister, 2004 Tallinna Pedagoogikaülikool; riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpe 2004–, Tallinna Ülikool. *Töö*: Tallinna Ülikooli kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse teadur 2005–. *Ühendused*: Eesti Sotsioloogide Liit.

**Vootele Veldre**, Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

Sündinud 1980 Valgamaal. *Haridus*: usuteadus, 1999–2002; psühholoogiabakalaureus, 2005 Tartu Ülikool. *Töö*: Statistikaameti haridusvaldkonna juhtivstatistik 2007, rahvastikustatistika talituse juhataja kt 2008; Haigekassa rahaliste hüvitiste spetsialist 2008–10; Praxise analüütik 2010–.

**Piret Viljamaa**, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus*: infotöötaja, 1994 Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö*: Eesti Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut 1994–2001; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2001–.

**Kunstnikust**

**Kaido Ole**, vabakutseline kunstnik

Sündinud 1963 Tallinnas. *Haridus*: disaini ja maali eriala, 1992 Tallinna Kunstiülikool. *Töö*: Eesti Kunstiakadeemia maali õppejõud 1992–2003, maali professor ja maali õppetooli juhataja 2003–10. *Ühendused*: Eesti Kunstnike Liit. 28 isikunäitust ning ligikaudu 65 teema- ja rühmanäitust Eestis ja välismaal. Kristjan Raua aastapreemia 1998, Eesti Kultuurkapitali aastapreemia 1999 ja 2005.



# Summaries in English

## EDITOR-IN-CHIEF'S COLUMN

### Twenty

**Helle Ruusing**, Editor-in-Chief, Information Adviser of the Information Service of the Chancellery of the Riigikogu

This year we celebrated the twentieth anniversary of many events that were important to Estonia after regaining independence: the entry into force of our Constitution, start of the work of the Riigikogu, elections of the President, and also the adoption of the Estonian *kroon*. During the last decade the people of Estonia were mostly occupied with earning money, and in the years of the economic crisis everybody tried to overcome the economic difficulties independently, by himself or herself. Reassurance that the economy and the finances of the country are in order was sufficient – then all other problems could be solved. In the twentieth year of regained independence we may be happy that we have awoken again as a nation and are ready to have a say in many issues that are of importance in the life of the state, both at the local and national level. After long silence, speaking can sound too loud or cacophonous. But actually all kinds of protests, including also strikes, meetings and proclamations, are a part of democracy. Criticising the functioning of the state, not to speak of the activities a political party or a politician, does not mean being against the state. On the contrary, it is motivated by the desire to make things better. In twenty years the world has changed a lot. The authorities are not so respected as they used to be; if a person expresses his or her opinion about something, including politics, he or she wants to get feedback as soon as possible. Those who want to have a say in politics are not satisfied only by the possibility to make a decision at ballot boxes once every four years. Thus the representative democracy also has to change. It is necessary to find formats that allow the opinions of the citizens to be heard and taken into account in the parliamentary procedures more effectively. The way decisions are made in power structures has to be open and understandable, keeping in mind both involvement and the representation of one's own interests. The more universal the rules are, the more they strive to avoid subjectivity, the better it is. The solving of these tasks will positively mitigate the opposition that by today has formed between the power and the civic society. There will always be certain contradictions, and it is good because dissatisfaction with the way things are is the driving force of progress.

## ESSAY

### A Glance on the Recent Census

**Ene-Margit Tiit**, Professor Emeritus at the University of Tartu, Senior Methodologist of Statistics Estonia, Head of Methodology of the Population and Housing Census

In the author's opinion, the trends that characterise the development of population in Estonia at present generally are not positive. This was also confirmed by the population and housing census of 2011 – the number of people is decreasing, the population is aging and natural birth rate is negative. Although the natural birth rate practically reached zero in 2010, further changes are not so positive. The second reason for the decrease of population is migration, to be more exact – the negative balance of emigration. Inside the country, the population gathers



around the capital and borderlands are emptying. But these are not any unprecedented or extraordinary phenomena, because relatively similar development trends can be noted in several other developed countries, including the neighbours of Estonia. Although the census has shown that all trends characterising the development of the population of Estonia during the recent years have been continuous, it should be considered important that thanks to the census, our general knowledge was complemented by detailed estimations in numbers, which are necessary for planning of several measures. All these trends should be treated as challenges to the Estonian society and especially to politicians. Managing or even turning the current negative processes is possible, but requires common efforts.

## **POLITICS**

### **Estonian Democracy**

#### **Politics Needs Openness**

#### **Riigikogu Toimetised conversation circle**

**The *Riigikogu Toimetised (RiTo)*** conversation circle on 28 November discussed the Estonian political party system – its formation after the restoration of independence and later development as well as its current problems and the ways to overcome them. The participants in the conversation circle were former Members of the Riigikogu Jüri Adams, Liia Hänni and Ott Lumi. *RiTo* Editor-in-Chief Helle Ruusing acted as the moderator and compiled a summary of the discussion.

Looking at the development of the Estonian political parties through the years, the participants of the conversation circle found that several amendments to the Acts which, on the one hand, organised the political party system were, on the other hand, restrictive, requiring first of all that the political parties were big and strong. In order to achieve that, among other things, the requirement of one thousand members was established for the political parties. Now we have reached the situation where we have only four parties in the Parliament. This has made several political observers ask whether a people's representative body in such a form guarantees that the fundamentally different interests that exist in the society have a fair access to decision-making. The participants in the conversation circle quite unanimously agreed that the requirement of one thousand members must be mitigated to open the participation in politics to more people and associations with different views. At the same time it was found that unlike many other countries, taking part in the life of the society through political parties is in the eyes of our people a surprisingly acceptable form of participation. Leaving aside all other problems connected with political parties, from the financing concerns of small parties to the possible cartelisation of large parties, it is certainly positive that people have joined the political parties and want to have a say in politics through them.

### **European Union**

#### **About the Federalisation of Europe**

**Kristjan Aruoja**, Adviser, Research Department, Chancellery of the Riigikogu

The aim of this short overview of the federalisation of Europe is to provide a brief insight to the most evident legal developments of the European Union (EU) towards deeper integration and the reasons why questions about it have risen.

In the course of economic integration, the EU has reached a level somewhere between an economic union and a political union. It is therefore a union within which the factors of production move freely between the member states and where some policy areas have been harmonised, but which does not yet have a common government. The EU has got there via two main lines of action – by improving the founding treaties and by developing the case-law in a union-friendly way.

Several treaty changes have enhanced the competences of the EU, but since the electorate does not always seem to be truly satisfied with the path the Union has taken, some setbacks, e.g. with the Constitutional Treaty, have occurred. Another, sometimes even more powerful set of guiding principles has come from the Court of Justice of the European Union, which has interpreted the treaties in a practically effective way in order that the EU could take further steps in becoming a true federation.

However, the federalisation has not gone all as smoothly as wished by the so-called elite. When the decision-makers have focussed on the integration of states, they sometimes have forgotten the people who are originally the ones to decide over the future of Europe. The deadlocks in the development of the EU project stem largely from the remote and sometimes even alienated nature of the Union itself. The more the people realise (and it is largely the duty of the governments to explain) how the EU affects their everyday life, the more they will integrate into the EU matters.

The bottom line to bear in mind is that the federalisation of Europe has not evolved overnight, but has rather been a directed project with a clear aim from the beginning. Therefore, understanding the Union and its developments is crucial, and on the basis of the knowledge one acquires, initiative should be taken where necessary.

## **Arab World**

### **Regional Revolutionary Situation and Revolutions in North-Africa and Middle East**

**Toomas Alatalu, PhD, Political Scientist at Tallinn University**

When the citizens of several Muslim countries came to protest on the streets at the same time with the revolutions in Tunisia and Egypt, the notion ‘Arab Spring’ was launched. It soon became clear that this was not sufficient to convey adequately what was taking place. And it was also clear soon that none of the main actors of big politics, or the USA, Europe, Russia, as well as China, did not expect that there would be revolutions in this part of the world, at least not in such a number. At the same time the first Arabian revolutions overthrew the regimes that had been the long-term partners of Western countries, the next revolutions ended the regimes operating under leftist slogans and the third ones are even now fighting in the name of becoming free of authoritarianism. Or after the events of 2010–2012, greater clarity is still ahead there. Thus it is possible to speak about the cessation of the regional revolutionary situation only when the processes that have had a direct impact on one another have ended with either revolutions or failed attempts to seize power; the latter can be either the military victory of those in power or the fading of the mass movements themselves. All

these possible developments can be noted when you look more deeply at the events taking place in North-Africa and Middle East.

## **Citizenship**

### **Possibilities and Risks of Multiple Citizenship**

**Leif Kalev, Professor of Theory of State, Tallinn University**

**Ruth Annus, Doctoral Candidate of State and Political Science, Tallinn University**

Establishing a citizenship regime is a very complex matter where one has to find the best possible balance between human rights, the functioning of the state as a whole, and a practical administrative solution. One also has to consider what kind of solutions are legitimate enough in the given social space of values and actions. The European states are of different opinions on the matter of allowing or prohibiting multiple citizenship.

Estonian citizenship policy has changed very little since the restoration of independence, and we have always supported the opinion that the main principles of citizenship policy should not be changed. Acknowledging the fact that many Estonian citizen who were refugees have acquired citizenship of another country in addition to that of Estonia during the Soviet occupation, and with that, have become citizens of several states, Estonia has still adopted a prohibition of multiple citizenship as the basis of its citizenship policy. Avoiding multiple citizenship is a fundamental principle of Estonian citizenship policy. This is based on the assumption that Estonian citizens respect Estonian laws, and the state does not need to apply sanctions or force the person that is a citizen of some other state in addition to being a citizen of Estonia to give up on one or the other citizenship.

Currently many Estonian citizens have ties in several countries, so legalization of multiple citizenship would potentially affect at least 245,000 persons. This is a considerable amount of people connected with Estonia, whose rights and interests would be affected by the made decisions.

The standards of international laws concerning multiple citizenship are not binding for Estonia. The Constitution does not oblige to allow multiple citizenship and does not declare this impossible, so allowing or continuing to prohibit multiple citizenship is an issue of political decision. According to the Constitution, it is possible in the case of allowing multiple citizenship to treat citizens by birth and naturalized citizens differently, if there is a valid reason. The Constitution allows to provide a list of states whose citizenship Estonian citizens are allowed to acquire. Should the multiple citizenship be legalized in any way, Estonia's citizenship policy will change drastically. This would bring along serious expenses, so in the light of defending the Constitutional values a question of political interests arises: should we spend public resources to cover the expenses that would arise from the legalization of multiple citizenship, or should we rather use them to support and strengthen the Estonian communities in different countries? The latter however would first require collecting and analyzing an adequate amount of data, since the establishing of social ties with and attitudes towards Estonia of citizens and compatriots living abroad cannot be achieved quickly.

When considering the possibility of legalizing multiple citizenship in whichever way and for whatever groups of persons, it has to be kept in mind that a decision of this kind is practically irreversible, so the decision on the legalization of multiple citizenship should not be made in haste. An extensive public debate based on sufficient basic information and analysis has to precede the decision-making.

## **Social Guarantees**

### **On Incapacity for Work in the Context of the Planned Insurance against Incapacity for Work**

**Vootele Veldre**, Analyst, PRAXIS Centre for Policy Studies

**Märt Masso**, Analyst, PRAXIS Centre for Policy Studies

**Priit Kruus**, Analyst, PRAXIS Centre for Policy Studies

Creating insurance against incapacity for work that would be favourable for workers with health problems, rational from the point of view of using the means of social insurance and acceptable to employers is a real challenge for Estonian policy shapers. On the basis of examples from other countries, it is possible to presume in the opinion of the authors that there are several functioning combinations of choices. At the same time, superficial copying of the practices of other countries may force society in the years to come to pick the bitter fruits. Strict procedure for allowing benefits that is not accompanied by timely supporting of persons with health problems with appropriate means may result in making some of those in need of help to fall through the social insurance network. Forceful increasing of the employer's responsibility may cause unfounded fears in those who choose personnel and bring along discrimination of older people and workers suffering from chronic diseases on the labour market. Taking all this into account, the planned insurance against incapacity for work requires making compromises. In order to find a solution acceptable to all parties, it is expected that the discussion for shaping the foundations of the system would begin before the legislators receive a concrete package of draft documents.

## **CONSTITUTIONAL INSTITUTIONS**

### **Riigikogu**

#### **Public Trust towards the Riigikogu, 1995–2012**

**Andres Reiljan**, Postgraduate student of Comparative Politics, University of Tartu

**Vello Pettai**, Professor of Comparative Politics, University of Tartu

The aim of this article is to give an overview of the main trends in public trust towards the national parliament in Estonia in the years 1995–2012, to explain these trends and to analyze the distribution of trust towards parliament between different groups based on socio-demographic position and political views.

Trust towards the parliament has fluctuated between 32% and 57% during this period. Lowest rates appeared during the times of economic hardships, trust peaked after the parliamentary elections of 2003 and 2007.

In 2012, the trust towards parliament in Estonia is 8% higher than the EU average and two times higher than the average of Central and Eastern European Member States.

Main findings about socio-demographic bases of trust are that the respondents with higher education show a slightly higher trust than the people with lower education. Respondents from the wealthiest households trust the parliament significantly more than respondents from the poorest households. Also, Estonians tend to have much higher trust than minorities, after the events that took place in April of 2007. People aged 15–19 have significantly higher trust than all other age groups.

Also, politically right-wing respondents show higher trust towards the parliament, and the trust rate of people with no interest in politics is very low.

Fluctuations in trust rate coincide with the electoral cycle, as it rises in the election year and then descends. That U-shaped cycle has also been noticed in other countries and is thought to be associated with the public perception of government performance: right after the elections, hopes are high as the new cabinet steps into office, but as time passes, the „honeymoon” phase ends and disappointment follows. The correlation coefficient between trust in the parliament and trust in the government is 0.86 in Estonia, which indicates a very strong connection between the trustworthiness of these institutions in public perceptions.

The assumption that trust towards the parliament may be derived from public satisfaction with government performance is confirmed by data: trust rate shows significant correlations with government budgetary position and unemployment rate.

### **Twenty Years of the Riigikogu: a Change from a Working to a Debating Parliament?**

**Mihkel Solvak**, Research Fellow, Institute of Government and Politics, University of Tartu

The analysis looks at how the balance in legislative activity between the parliament and the government has changed in Estonia over the last 20 years. The parliament has become continuously less active while the government has started to dominate heavily in sponsoring and passing of legislation. A comparison of Estonia with the old Western European democracies as well as with other new democracies in Central and Eastern Europe (CEE) shows a development of very similar patterns. The Estonian *Riigikogu*, along with other CEE parliaments, has been gradually losing out to the government in initiating legislation, but is still clearly more active in comparison to Western Europe. Whether the growing passivity in a branch traditionally associated with „working parliaments” is compensated with actions typical for „debating parliaments” is evaluated on the background of the data on government oversight function of the parliament. It seems that the *Riigikogu* is indeed more active in overseeing the government, as its role in initiating legislation diminishes. Overall, the results point towards a normalization process with the *Riigikogu* becoming more like its counterparts in old Western parliamentary democracies.

### **STUDIES AND OPINIONS**

## **Direct Democracy**

### **Dialogues on Direct Democracy in the Riigikogu: Processing of Legalization of Public Initiative in 2003–2008\***

**Ero Liivik**, Doctoral Candidate, University of Tartu

Direct democracy is closely connected to the principle of national sovereignty. The latter emphasizes first of all the people as the bearers and the source of state power: the right to organise the political power and to approve of its structure belongs to the people, and has to arise from the legitimization and will of the people. The people can exercise the supreme power of state either by electing the parliament or through direct democracy, for which there are referendums and public initiatives. In principle, parliamentary elections and direct democracy (primarily in the form of a referendum) exist in the constitutions side by side: legislative powers are divided between the parliament and the people according to the principle which ensures that the power of the state functions on a limited and balanced basis, enabling control over the activities of the government through direct democracy. The referendum is the right of the people to put a veto on the decisions of the government; the people voting in the referendum constitute a kind of a second or third chamber of the parliament. Direct democracy has an important role as a warrant of legitimacy of political decisions. For example, a study conducted in the European Union has shown that the citizens' awareness and understanding of the way in which political institutions function is larger if they themselves have the possibility to directly participate in the processes of political decision-making. The studies have shown that many Estonians also believe that enforcing direct democracy is important. The political parties, however, do not share their enthusiasm.

Both forms of direct democracy were known in the Constitution of the Republic of Estonia in force before 1940. The Constitution in force at present stipulates a referendum, but not public initiative. Although only one referendum has taken place in Estonia so far (in 2003 in connection with accession to the European Union), the Parliament has continuously made attempts to initiate referendums on different issues. In addition to that, there have been several bills, the purpose of which was to legitimize the public initiative through making amendments to the Constitution, and to create an institution for referendum. During the X and XI Riigikogu a draft act adding an amendment to the Constitution was being processed. Its purpose was to legitimize public initiative. The draft act stipulated that a public initiative can be initiated by at least 25,000 citizen having the right to vote. Alas, this process finished unsuccessfully, and the Act was never passed. The author has conducted a qualitative research – by using discourse analysis methodology, he established the main direct democracy discourses in the parliamentary debates that handled the legitimization of public initiative. The author analyzes the reasons for previous failures of direct democratic initiatives in Estonia as well as makes proposals on possibilities to improve the current situation.

## **Innovation**

### **Public Procurements and Innovation in Estonia: Why Spend 11 Million Euros per Day?\***

**Veiko Lember**, Senior Researcher of the Institute of Public Administration,  
Tallinn University of Technology

**Tarmo Kalvet**, Senior Researcher of the Institute of Public Administration,  
Tallinn University of Technology

The idea of innovation-based public procurements is mostly based on the belief that the public sector that is active in the market and that has a great purchase capability can influence the market participants through demand. In 2010, Estonia's public sector spent around 11 million euro per workday on procurements. Although support of innovation through public procurements is stressed in several strategies (first and foremost „Knowledge-based Estonia 2007–2013” and „Development Plan of Estonian Information Society 2013”), no concrete measures have been established, and the awareness is low.

On the basis of interviews and extensive questioning of entrepreneurs, it can be said that public procurements have a modest impact on the innovation of companies in Estonia: few new products, services or production processes are being developed due to participating in a public procurement or as the result of fulfilling a contract entered into with the public sector. Public procurements have influenced innovation in the field of information technology and communication, although the innovation-friendliness of the public sector (through public procurements) has lessened. In general, innovation is being hindered by the price pressure of public procurements and the low capability level of the supplier.

The authors analyze possible political alternatives through four possibilities: innovation-supporting public procurement as technology policy, as research and development policy, as cross-dimensional innovation-supporting public procurement policy, and as a conscious policy of non-intervention. Considering the restrictions existing in Estonia, as well as the potential impact of such political measures, the authors recommend turning to the first scenario. According to that, the state remains a conscious policymaker and promoter of development of technology in the fields where it has a great purchasing capability, a larger than average experience in technology, or where it sees the social-economic potential of developing of clusters and networks. In many countries where strong bonds between public procurements and innovation have become established, public procurements are connected with the objectives of the policy in specific areas (e.g. security, welfare, energy).

### **Have the Changes in Education during the Period of Independence Become Social Innovation?**

**Krista Loogma**, Professor, Institute of Educational Sciences, Tallinn University

2012 is the year of social innovation in the European Union. With this, we try to draw attention to the importance of innovations that initiate from the „grassroots” as well as to such aspects of implementation of „top-down” reforms and political changes that have remained in the shadows until now. People began to widely use the idea of social innovations in the beginning of the 1990s, both in the fields of innovation and politics. However, the widespread use of the concept and its becoming a „buzzword” has made it vague, meaningless, and often pointless. From the variety of meanings, it is still possible to point out the main definitions: social innovation as a way to deal with social problems and crises by inventing, implementing, and spreading new practices, ways of acting, as well as organizational solutions on the grassroots level. Using the concept of social innovation helps to better understand and explain if and how the reforms, legislative amendments and other „top-down” changes, as well as broader social (e.g. post-socialist) transitions are implemented through the changes of social institutes, and what is the social gain that these changes could bring along.

Education is one sphere where, according to different analyses and positions, many reforms are made, but very few actual changes occur. The article is aimed at explaining how the concept of social innovation and its implementation are being understood. Analysis of different definitions and interpretations allows to increase the analytical value of the concept in order to understand how deep changes have occurred as a result of e.g. reforms, and if legislative amendments have also led to social innovation.

## **Risks**

### **Risk: Construction and Coping**

**Kati Orru**, Research Fellow of Environmental Sociology, Estonian University of Life Sciences

**Mati Heidmets**, Professor of Social Psychology, Tallinn University

Major crises like nuclear accidents, terrorist attacks, food poisonings or even banking crises have provoked large-scale societal responses in Europe and world-wide. This article discusses the key explanations for public responses to risks, and the ways in which understanding of risks shapes individual and state-level decision-making. The likelihood of the occurrence of adverse events and the magnitude of their effects are measured with precise methodologies, be it for quantifying the risks of flooding, polluting of drinking water or other. The societal responses to risks do not often follow these risk assessments, though. For example, people tend to overestimate the risks of microbiological poisonings or flooding, whereas they underestimate the effects of every-day accidents, diabetes or cardio-vascular diseases.

There are some key explanations for how people perceive risks and act upon them. Primarily, people find it easier to tolerate risks the generation of which they understand. For example, the uncertainty that surrounds technological processes like nanotechnology and its environmental and health impacts is discouraging. Nevertheless, the level of education and knowledge about particular risks does not directly determine public reactions. Instead, people's decisions are greatly affected by the emotions associated with a risk. The more negative associations a hazard provokes, the more feared it is. The events with great catastrophic potential that threaten a great number of people and are out of the control of affected persons (e.g. nuclear accidents) are the most dreaded. By contrast, risks that offer pleasure and seem to be under the risk-taker's control (e.g. smoking or downhill skiing) are easily tolerated. Furthermore, risks are underestimated when the activities are associated with financial gains (e.g. working in contaminated environments) or with cultural traditions (e.g. drinking water from dug wells in agricultural areas). Another determinant of risk perception is the level of societal trust. The more trustful relationships prevail in society and between the lay public and regulators, the more secure they feel about risks to their security, health or environment. Paradoxically, trust towards state security measures decreases the readiness for individual action to protect oneself.

In democratic societies, public pressure is considered one of the important drivers of improved safety regulation. Societal attention to some risks may provoke large-scale changes in regulation (e.g. a drastic change in nuclear policies in some European countries after the nuclear accident in Fukushima in 2011). By contrast, societal neglect of some topics (e.g. radioactive isotopes in Estonian drinking water) may push such issues out of political agenda, even though a great number of people are affected by this health threat. Furthermore, public



understanding of risks may shape the acceptance of safety regulations: e.g. higher cost of green energy, safe drinking water etc. Therefore, the awareness of the drivers of risk perception is crucial for careful consideration of public understandings of risk. Neglect of the biases affecting our risk cognition may lead to poor policy choices: e.g. stricter limitations of children's outdoor activities after occasional playground accidents. Regulatory reaction to any public fears may end up in everlasting 'firefighting', instead of focusing on long-term mitigation and reduction of risks.

## **Co-governance**

Towards a Single Government Approach: the Possibilities for Implementation of Client-based Logics in Collection of Public Financial Claims

Kerly Randlane, lecturer, Chair of Customs and Taxation, Estonian Public Service Academy; Doctoral Candidate of Public Administration, Tallinn University of Technology

All uncollected public financial claims – tax claims or fines – have an impact on the state budget and on the amount and quality of public services and goods provided by the state. So far the state has not established a single functioning central system for collecting its claims, public claims have no owner, and the collection process is characterised by fragmentation and institution-based logics.

Centralisation of the collection of public claims and implementation of client-based logics will not replace enforcement system or solve all shortcomings, but optimisation of the process will with great probability enable to save the resources of both bailiffs and the executive power. At the same time, the aim of the centralisation of public financial claims is not to separate the bailiffs totally from the enforcement system but, among other things, to free them from primary standard enforcement procedures so that they could deal with more complicated cases. Optimisation of the process would enable to improve the quality of public services by guaranteeing the reasonable administrative burden of participants in the proceedings and third persons, and the simplicity, speed and effectiveness of the process, as well as contribute to the accrual of the revenues of the state budget. In order to cope with the increasing financial obligations caused by aging of the population in the future, the limited human and financial resources have to be used to the maximum extent, making the state governance more flexible and moving towards a single government approach. Or in other words, public administration – the state in its everyday activities – is undergoing constant changing.

## **Co-governance in Police Work**

**Priit Suve**, police officer

The solving of drug problems faced by the police is very complicated; it requires the cooperation of people with different backgrounds and cultures. The hierarchic management based on command that has traditionally prevailed in the police is not suitable for leading the employees of public and private sector, from Estonia and abroad, with different cultures and values. It is necessary to have a more complex approach that is based on other notions – trust, partnership and negotiations. The management proceeding from the theory of co-governance includes different actors. In order to use this management method, it is necessary to understand the identity and values of the participants. In a command-based organisation, no special importance is attached to values and identity because tasks are solved according to

commands and creativity is not appreciated, but co-governance that is based on equality requires respect towards partners and empowers the actors.

Hierarchy and impersonal bureaucratic structure makes people inactive and unable to respond to the requirements of today's society. But horizontal and organic structure supports people's creativity and their capability to react quickly to problems. The success of co-governance is guaranteed by the knowledge that established social identity means belonging to a certain defined group, the members of the group are equal and things are seen from the group perspective. Contrary to that, role identity means acting according to the expectations attached to a specific role.

To empower the actors in a formal or informal democratic organisation, they have to be ensured as great independence as possible and adequate information about the decision process. When the actor becomes a part of the organisation, he or she will also acquire the identity of this organisation. In order to achieve success in forming groups and keeping them functioning, it is not enough to include just any actors. People feel happy and motivated, satisfied and committed when their values match the values of the organisation. Comprehending the values of an individual's level helps lead the subordinates better. The synergy of established aims and convictions is necessary for the implementation of any policy, and this also applies to co-governance. Such ideas can be applied only if we are convinced that in the environment surrounding us, it is possible to achieve success with this way of thinking.

## **Women's Employment**

### **Local Political Level as Influencing Factor on Behaviour of Women with Caring Responsibilities on Labour Market**

**Häli Tarum**, BA, Political Science

**Dagmar Kutsar**, Associate Professor of Social Politics, University of Tartu

**Kairi Kasearu**, Lecturer of Sociology, University of Tartu

**Avo Trumm**, Lecturer of Sociology, University of Tartu

In order to ensure the sustainability of the European social model it is important that an increasingly larger part of the working-age population, especially women with caring responsibilities, participated in the labour market and that they did so for a longer period than before. The article is based on the data from the project „Impact of local welfare systems on female labour force participation” (FLOWS) that was sponsored within the 7<sup>th</sup> framework programme of the European Union. The project coordinator is Aalborg University in Denmark. FLOWS is a study project of the seventh framework programme for the development of scientific studies and technologies, and is being carried out in 2011–2014, in 11 EU cities. Bologna (Italy), Brno (Czech Republic), Dublin (Ireland), Hamburg (Germany), Jyväskylä (Finland), Leeds (Great Britain), Nantes (France), Szekesfehervar (Hungary), Tartu (Estonia), Terrassa (Spain), and Aalborg (Denmark) participate in the study. On the basis of the analyses carried out in the FLOWS project framework up to now, we can say that the situation in Tartu does not differ too much from other local governments. However, we can confirm that through child care facilities and planning and regulating of caring after elderly

people, the local level has a great impact on the behaviour of women on the labour market. The local level cannot apply political changes on their own: its task lies first of all in finding the best solution to the given situation by using the resources available. As the analysis has shown, the task of coordinating lifelong learning systems was left to the state in almost all cities.

Taking into consideration that welfare services and investments in people have the most significant influence on the behaviour of women on the labour market, the task of supporting their participation in the labour market should be solved with a joint package of political measures. According to the reports that were compiled by the study groups, support of return, entry or staying of women in the labour market is not considered a priority at the local or at the state level.

Taking into account the objectives of Europe 2020, we need to strive to widen the participation possibilities for all demographic groups on the labour market. In order to enable women to more actively participate in the labour market, we need to achieve a stronger horizontal and cross-sector governance and cooperation, mutually supportive measures for child care and care for the elderly, as well as lifelong learning programmes.

## **Higher Education**

### **Access to Higher Education Reflected in Public Opinion**

**Kadri Täht**, Associate Professor of Institute for International and Social Studies, Tallinn University

**Jelena Helemäe**, Senior Researcher of Institute for International and Social Studies, Tallinn University

**Marii Paškov**, Doctoral Candidate, University of Amsterdam

The article characterizes the opinions prevailing in the society on equality of possibilities for acquiring education.

From the studies, it has become clear that the Estonian society does not have a single shared opinion on the existence of equal possibilities for acquiring higher education. Perception of the possibilities is in direct correlation with the social-economic status of the respondent, first of all his/her level of education: people with a lower level of education feel the inequality of access to higher education more acutely. In this way, we are very similar to many Central and East European countries. This situation has not developed purely because of the „socialist past”, but also due to the decisions made by the Republic of Estonia. Together with several other Central and East European states we are the opposites of the Nordic countries, where the general feeling of inequality in access to education is perceived much less, and so is the opinion that access to higher education depends on the size of the family’s income. In other words, akin to many Central and East European states (excluding Slovenia) we have not become a „learning society” like the Nordic countries.

The critical evaluation is being supported by the lack of balance between scholarships and tuition fees. The feeling of inequality in access to education in Estonia has a very rational basis that is closely related to real-life experience. In accordance with the results of the

Estonian labour-market studies, there is a belief that higher education provides significant advantages on the Estonian labour-market. More precisely, half of our adult population is of the opinion that „it is definitely worth it to strive for higher education even if the conditions are not favourable”. In other words, the pressure of real life for acquiring higher education is perceived so acutely that „it is definitely worth it to strive for higher education” only remotely relates to realistically perceiving the possibilities. Due to this real-life basis, the phrase „it is definitely worth it to strive for higher education” is turning into an actual belief, a self-evident goal. There is a growing tendency to justify not deciding in favour of acquiring higher education but against it. However, since the actual possibilities and how they are perceived are based on belonging to a certain social-economic group, it is the young people from families with limited income that are at greater risk of not being able to achieve the desired goals. Thus the globally acknowledged need to supplement the selection based on deserving by certain affirmative action is even more appropriate. Therefore the institutions offering higher education are obliged to actively search for talents in all society groups and the society, in its turn, has to be active in finding effective means to ensure equality in access to education.

## **CIVIL SOCIETY AND STATE AUTHORITY**

### **Values**

#### **Values and Behaviour Patterns Supporting Civil Initiative Comparison of Estonian-speaking and Russian-speaking Inhabitants**

**Tanel Vallimäe**, Research Fellow of Centre for Civil Society Study and Development, Tallinn University

The article provides an overview of the civil initiative values, behaviour patterns, and evaluations of the civil society of the inhabitants of Estonia. More precisely, it compares the Estonian-speaking and Russian-speaking population on the basis of the study carried out by the Centre for Civil Society Study and Development of Tallinn University in the summer of 2012 „Values and Behaviour Patterns Supporting Civil Initiative in the Estonian Society 2011–2012”. Actively involving non-Estonian speakers in political decision-making processes that concern them is a way the state can show respect towards these members of the civil society. This does not mean that the public authorities today do not support the non-Estonian speaking groups. However, one of the main tasks that the public authorities are currently facing is the need to become more actively involving, cooperative, and to enter into a dialogue. A citizen who is involved and acknowledged takes on the democratic civil culture. In other words, they understand how democracy functions. If the civil initiative of minority groups is low or is evolving separately from the civil initiative of the rest of the society, this could take on undesired forms.

### **Social Entrepreneurship**

#### **Social Business: Happy People, More Viable Economy**

**Küllli Kivioja-Ööpik**, Communications Manager, Estonian Social Enterprise Network

**Jaan Aps**, Member of the Board, Estonian Social Enterprise Network

The purpose of social entrepreneurship is to satisfy an acute social need by the profit received from the sale of goods and services. It may also be said that social entrepreneurship is an instrument for increasing the viability and positive social impact of citizens' associations. There have been social businesses in Estonia since the restoration of independence, but only during the last decade this sphere has really started to develop and interest towards it has increased. In spring 2012, the Memorandum of Association and Statutes of the Estonian Social Enterprise Network were signed by 19 organisations. Systematic approach to supporting social entrepreneurship enables to find more self-supporting solutions and reduce the burden on tax system because the dependence on state, i.e. the taxpayer's support will become lesser. By spring 2013, the Estonian Social Enterprise Network aims to double the number of its member organisations. It is also planned to introduce the benefits of social entrepreneurship to various ministries and agencies in order to develop the sphere together.

## **HISTORY OF THE PARLIAMENT**

### **Twenty Years of the Riigikogu Legal Affairs Committee**

**Tiina Kärnsa**, Consultant, Riigikogu Legal Affairs Committee

This year we celebrate the 20<sup>th</sup> anniversary of the day the Riigikogu Legal Protection Committee started its work after the restoration of the independence of Estonia. The Committee, which now bears the name Legal Affairs Committee, has made a significant contribution to the development of the state. The article reflects the most outstanding achievements of the Legal Affairs Committee and their most important activities on the basis of the minutes of the sittings of the Committee, the sources compiled by the Chancellery of the Riigikogu and the recollections of the former Chairmen of the Legal Affairs (Protection) Committee in the summer of 2012. Memories of the Chairmen give an idea of the workload and attitudes of the Committee.

### **Estonian-Russian Border, Setu Question and History of Europe as Topic for Discussion for Council of Europe in Paris and Strasbourg between 1994 and 1995**

**Mati Hint**, Member of the VII Riigikogu, Professor Emeritus, Tallinn University

This article is a direct continuation to the „A Trip from St. Petersburg to Pechory”, published in the *Riigikogu Toimetised* in 2005 (No. 12). Like that article, this description of political travels between 1994 and 1995 is published in the same form it was written down during and after those travels. No changes in the contents of the text of that time have been made. The article describes the activities of a member of the Riigikogu in the Estonian delegation to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. The time distance adds a certain value even to the description of the use of free time by the politician, as it seems to be connected with everything or to become connected to everything. This is why nothing has been omitted in these travel notes, except certain very personal details.

## **LITERATURE AND DATABASES**

### **Europeana**

#### **Europeana – a Fading Identity or a Possibility to Show Estonia?**

**Annika Koppel**, Head of Public Relations Department, National Library of Estonia, member of Estonian Europeana project

Europeana ([www.europeana.eu](http://www.europeana.eu)) is a digital library, museum and archive that realises the aim of European memory institutions to make the rich and diverse culture of this part of the world available to everybody. The idea of a virtual European library emerged in 2005; the project itself was launched two years later. By 2015, Europeana should have altogether 30 million digitised objects. The article gives an overview of the history of Europeana, the problems with software and the important projects, introduces the content of the four main websites of the institution and compares the contributions of member states. Estonia has been in Europeana from the very beginning. From Estonia, the Ministry of Culture, the National Library, the Estonian Film Archives, the Estonian National Museum and other museums, the National Heritage Board, the Ministry of Education and Research and the University of Tartu participate or have participated through different projects. Around 70,000 objects from Estonia are available in Europeana.

\* Peer reviewed research paper.

# Nimeregister

Abdullah II 48

Achard, Pierre 218

Adams, Jüri 5, 27, 29, 30–35, 203–207, 261, 272

Áder, János 253

Afanasjev, Juri 216, 220, 221, 223

Aimla, Priit 203, 205

Alas, Arvo 217

Alatalu, Toomas 41, 49, 50, 261, 273

Aleksander I 220

Alliot-Marie, Michèle 43

Andrejev, Viktor 205

Annus, Ruth 52, 261, 274

Ansip, Andrus 33

Antropov, Robert 210

Anvelt, Andres 211

Aps, Jaan 197, 261, 284

Arjukese, Rein 203

Aruoja, Kristjan 36, 261, 273

al-Assad, Bashar 44, 46, 48, 251

Atkinson, David 217, 222, 223, 225–227

Aung San Suu Kyi 240

Balladur, Édouard 225

Ban Ki-moon 240

Baráth, Zsolt 253

Barbarousis, Konstantinos 244

Barroso, José Manuel 107, 231

Băsescu, Traian 249

al-Bashir, Omar 48

Belgrand, Eugène 218

Ben Ali, Zine el-Abidine 43, 48

Berényi, László 253

Bērziņš, Andris 246

Bevir, Mark 157

Biezen, Ingrid van 31

Blatter, Joachim 53

Blum, Gilles 219

Blum, Léon 219

Boehner, John 239

Bolin, Jonas 234

Borisov, Boiko 241

Bouazizi, Mohamed 42, 43

Boudon, Raymond 173

Bourdieu, Pierre 173

Breen, Richard 173

Brinton, Crane 42

Brzezinski, Zbigniew 42

Brückel, Margit 256, 261

Brügel, Kadri 213

Burke, Anna 240



Bush, George W. 45

Cameron, David 251

Carcassonne, Guy 97

Carter, Jimmy 42

Castro, Fidel 41

Catterberg, Gabriela 71

Clegg, Nick 251

Clemente, Francesco 219

Cousins, Jill 234

Dačić, Ivica 249

Dagys, Rimantas Jonas 245

Dalí, Salvador 226

Djukanović, Milo 247

Douglas, Mary 139

Dressler, Wanda 218

Dundee, Alexander 226

Durrieu, Josette 226

Duveborg, Martin 234

Easton, David 69

Eensaar, Rain 213

Einstein, Albert 36

Erdoğan, Recep Tayyip 48, 49

Espe, Tanja 224, 226

Felipe II 248

Fernández de Kirchner, Cristina 239

Ferro, Marc 220–223

Fischer, Leni 217, 220

Fischhoff, Baruch 137

Fjuk, Ignar 205

Franco, Federico 247

Fullan, Michael 130

Gabrielescu, Valentin 223

Gaddafi, Muammar 43, 44, 47

Garbari, Tullio 219

Gaulle, Charles de 257

Gelderblom-Lankhout, Hanneke 217, 226

Geremek, Bronisław 220

Germenis, Georgios 244

Gillard, Julia 240

Glaase, Vahur 205

Goldthorpe, John 173

Gricius, Algirdas 225

Gräzin, Igor 101, 212

Gudkov, Gennadi 255

Guevara, Ernesto 42

Haas, Ernst Bernard 256, 257

Haas, Peter M. 256

Hadjidemetriou, Takis 220

Hallstein, Walter 257

Hansen, Vootele 203, 205, 206

Hargreaves, Andy 130

Harkness, David 220

Harries, Tim 137

al-Hashemi, Tariq 48

Hausmann, Georges-Eugène 218

Heidmets, Mati 135, 261, 279

Heinapuu, Andres 203

Heinvee, Elin 213

Heiskala, Risto 128, 129

Helemäe, Jelena 172, 262, 283

Hint, Jutta 216–221

Hint, Mati 216, 220, 222, 224–227, 262, 285

Hitler, Adolf 232

Hofstede, Geert 159

Hollande, François 249

Holmberg, Sören 79

Hook, Kristel 213

Hugo, Victor 218

Huntington, Samuel 42

Hussein, Saddam 43, 45, 47

Hämäläinen, Timo J. 128, 129

Hänni, Liia 5, 27–29, 31–35, 262, 272

Iliopoulos, Panagiotis 244

Ivanišvili, Bidzina 242

Jaani, Karin 205, 224

Jan II Kazimierz Waza 219

Janukovitš, Viktor 252

Jasanoff, Sheila 140

Jebali, Hamadi 48

Jeltsin, Boriss 217, 222

Jents, Kalle 212

Jullinen, Toivo 203

Jusef, Šamseddin 225

Jõgi, Helmer 209

Jänes, Olavi 213

Jürgenson, Tiia-Liis 213

Kabanovs, Nikolajs 247

Kabrits, Siim 212

Kadõrov, Abdul 225

Kalev, Leif 52, 262, 274

Kallakas, Priit 31

Kalvet, Tarmo 6, 110, 262, 278

Kama, Kaido 203

Kaplinski, Jaan 220

Karu, Kristin 213

Kasearu, Kairi 163, 165, 262, 282

Kasidiaris, Ilias 244

Kelam (Rikken), Mari-Ann 217

Kelam, Tunne 217, 224, 226, 227

Keller, Suzanne 173

Kerge, Ago-Endrik 209

Kickert, Walter 156

Kiisler, Siim-Valmar 209

Kim Jong-un 249

Kivioja-Ööpik, Külli 197, 262, 284

Kivirähk, Juhan 72, 79, 107

Komorowski, Bronisław 248

Kooiman, Jan 156

Koppel, Annika 231, 263, 285

Kozõrev, Andrei 221

Kovaljov, Sergei 225

Kruus, Priit 63, 263, 275

Kukk, Tõnu-Reid 203, 205

Kuks, Jaak-Hans 206

Kull, Elle 210

Kundla, Helgi 213

Kutsar, Dagmar 163, 165, 263, 282

Kuusmik, Tiit 210

Kärsna, Tiina 203, 213, 263, 285

Kövér, László 253

Laanep Joandi, Anneli 213

Laanet, Kalle 210, 212

Laanjärv, Olev 209

Laanoja, Ülo 224, 225

Laar, Mart 33, 203, 207

Laide, Raini 213

Laido, Anu 203

Laidvee, Janek 209

Landsbergis, Vytautas 223

Lauristin, Marju 203

Leetmaa, Reet 213

Leivo, Margus 209

Lember, Veiko 6, 110, 263, 278

Lensment, Kadri 213

Leonardo da Vinci 235

Le Pen, Jean-Marie 248

Leps, Ando 206, 207

Ligi, Jürgen 106, 205

Liiv, Daimar 203–206

Liiv, Maiga 213

Liivamägi, Linnar 213

Liivik, Ero 5, 97, 263, 277

Lijphart, Arend 99

Lindberg, Leon N. 256

Linde, Väino 206–209

Linnuste, Vahur 218

Listhaug, Ola 72, 80

Loogma, Krista 127, 263, 279

Lotman, Mihhail 105

Louis XIV 218

Lowenthal, David 220

Lugo, Fernando 247

Lukin, Vladimir 224

Lumi, Ott 5, 27–29, 31, 32, 34, 35, 263, 272

Lõtvõn, Volodõmõr 252

Maasikas, Matti 207

Mae, Tiit 209

Magnitski, Sergei 238

Maréchal-Le Pen, Marion 248

Margarjan, Gurgen 240

Maripuu, Maret 210

Martínez, Miguel 224, 225

Maruste, Rait 108

Masso, Märt 63, 264, 275

Matuzas, Vitas 245

Mereste, Uno 205, 206

Miglai, Maire 213

Miller, Arthur 72, 80

Minn-Cypriano, Mari 213

Mitrany, David 256

Monnet, Jean 256

Moreno, Alejandro 71

Mubarak, Hosni 43, 44, 48

Mursi, Mohamed 48, 241

Mälksoo, Lauri 101

Napoleon I 218

Navalnõi, Aleksei 255

Nekrassov, Viktor 218

Netanyahu, Benjamin 242

Niitsoo, Viktor 205

Nikolić, Tomislav 249

Nishani, Bujar 238

Noda, Yoshihiko 244

Norris, Pippa 69

Nugis, Ülo 203

Nutt, Mart 105

Nyíró, József 253

Obama, Barack 49, 239

Ojasalu, Ardo 203

Ojuland, Kristiina 227, 239

Ole, Kaido 7, 25, 67, 95, 187, 201, 229, 259, 266, 267, 287

Oraste, Tiina 210

Oro, Mari 213

Orru, Kati 135, 139, 264, 279

Otto, Iivi 213

Oviir, Siiri 205

Padrik, Jaana 206

Paksas, Rolandas 246

Passeron, Jean-Claude 173

Paškov, Marii 172, 264, 283



Peeter I 220

Pelisaar, Georg 206, 207

Pettai, Vello 69, 264, 276

Pevkur, Hanno 210

Pidgeon, Nick 140

Pihlak, Peep 213

Pikaro, Koit 206, 207, 209

Pinding, Ants 213

Plasseraud, Yves 218

Plevneliev, Rosen 241

Pomerants, Marko 211, 212

Ponomarjov, Ilja 255

Ponta, Victor 249

Poznański, Marek 248

Puig, Lluís Maria de 220, 222

Putin, Vladimir 45, 254

Põlluaas, Henn 227

Päts, Matti 203

Rahmonov, Emomali 251

Rahumägi, Jaanus 209, 210

Rajasalu, Ülle 209

Randlane, Kerly 144, 264, 280

Randpere, Valdo 212

Rannit, Aleksis 219

Rannut, Mart 222

Rask, Märt 207–209

Rath, David 252

Rebane, Ilmar 97

Redi, Anneli 213

Reding, Viviane 231

Reid, Alasdair 118

Reiljan, Andres 69, 264, 276

Reiljan, Janno 103

Reinberg-Rits, Heli 213

Renoir, Auguste 217

Rhodes, Rod 157

Rice, Condoleezza 46

Rikart, Carina 213

Rivlin, Reuven 253

Rogers, Everett 127

Romney, Mitt 239

Roos, Reet 209

Roseta, Pedro 220

Ross, Indrek 213

Rossmann, Arno 209

Rubiks, Alfrēds 224

Runnel, Hando 34

Runthal, Tiina 209

Russell-Johnston, David 220, 226, 227

Rutte, Mark 242

Ruusing, Helle 5, 27, 30, 33, 264, 271, 272

Rõa, Keiu 213

Rätsep, Jüri 203, 204

Ryynänen, Mirja 220

Saakašvili, Mihheil 242

Saar, Indrek 210

Saarts, Tõnis 28

Saatpalu, Vello 222, 225

Safarov, Ramil 240

Sahlberg, Pasi 132

Sajeva, Eminat 225

Saleh, Ali Abdullah 44

Salumäe, Erik 210

Samaras, Antonis 244

Sargsjan, Serž 239

Sarkozy, Nicolas 44, 248

Savisaar, Edgar 33

Schmitt, Pál 253

Schneider, Heinrich 97

Schuman, Robert 37

Schumpeter, Joseph Alois 127

Schwartz, Shalom H. 159

Schäfer, Hermann 220

Seesmaa, Tõnis 205

Seitlinger, Jean 226

Sepp, Elle 213

Sepp, Evelyn 104

Seppik, Ain 209, 210

Sforza, Bona 248

Shafiq, Ahmed 48

Siegrist, Michael 140

Slipper, Peter 240

Slovic, Paul 139

Solvak, Mihkel 83, 264, 276

Stalin, Jossif 222

Stavrogiannis, Nikos 244

Steffani, Winfried 83

Stobart, Maitland 220–222

Stolõpin, Pjotr 220

Suksi, Markku 98

Suur, Neeme 212

Suve, Priit 156, 265, 281

Sõmer-Kull, Sirlis 168

Zavalloni, Marisa 173

Zingeris, Emanuelis 220, 223–225

Žirinovski, Vladimir 225

Žuravski, Vitali 252

Taagepera, Rein 28

Tadić, Boris 249

Tammeorg, Silja 213

Tarschys, Daniel 217, 223, 225, 227

Tarum, Häli 163, 165, 265, 282

Telgmaa, Juhan 205

Ter-Petrosjan, Levon 239

Tiit, Ene-Margit 6, 9, 265, 271

Toivonen, Kyösti 217

Toobal, Priit 212

Toomla, Rein 107

Tootsen, Toivo 210

Topalli, Jozefina 238

Treial, Mai 205

Trumm, Avo 163, 165, 265, 282

Tšernomõrdin, Viktor 221

Tumanov, Vladislav 217, 222, 223, 227

Tuus-Laul, Marika 212

Täht, Kadri 172, 265, 283

Uustalo, Toivo 203, 205

Vaher, Ken-Marti 209–211

Valk, Mall 213

Wallenberg, Raoul 253

Vallimäe, Tanel 189, 265, 284

Van der Meer, Tom 70, 72

Varul, Paul 205, 207

Weber, Max 128

Veedla, Aarne 205

Veidemann, Andra 203

Weiler, Joseph H. H. 39

Veldre, Vootele 63, 265, 275

Velman, Vladimir 209

Wenger, Klaus 220, 221

Vetik, Raivo 80

Wildavsky, Aaron 139

Wilders, Geert 242

Viljamaa, Piret 238, 265

Villem, Andrus 203

Vinkel, Priit 213

Wiśniewski, Jerzy 220

Witte, Sergei 220

Vollebaek, Knut 247

Võsa, Peeter 212

Välimaa-Blum, Riitta 219

Värton, Mihkel 213

Wynne, Brian 136

Õun, Aivar 209

Õunapuu, Harri 206

Üprus, Avo 106