

Vabatahtliku tegevuse väljakutsed Eestis

Anna Gramberg (RiTo 11), Tartu Vabatahtlike Keskuse koordinaator, Tallinna Ülikooli magistrant

Margit Vutt (RiTo 11), Juristibüroo Fides jurist, Tartu Ülikooli magistrant

Vabatahtlik tegevus kui kodanikuühiskonna alustalad ja küpse demokraatia tunnuseid on Eestis arenenud tunduvalt aeglasemalt kui teistes Euroopa riikides.

Vabatahtlikuks tegevuseks nimetakse erineval moel elluviidavaid tegevusi. Siiani pole sellele leitud ühtset ja ammendavat määratlust (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004; Handy *et al*/2000). Peamiseks põhjuseks on erinevad vabatahtliku töö traditsioonid, mis on kujundanud arusaama sellest tööst ja arendanud selle tegevusvorme. Näiteks ulatuvad Lääne-Euroopa katoliiklikes riikides vabatahtliku tegevuse traditsioonid aastasadade taha ja on välja kasvanud kiriku juures kogukonna heaks tehtavast heategevusest.

Artikli eesmärk on anda ülevaade vabatahtlikust tegevusest Eestis, tuua välja olulised probleemid ja vajadused vabatahtliku tegevuse arendamisel ning pakkuda võimalusi, kuidas luua selleks õigusliku reguleerimise, riiklike poliitikate ja tugisüsteemide kaudu soodsam keskkond.

Eestis on vabatahtlikul tegevusel samuti oma traditsioonid, näiteks ühised talgud ja priitahtlike pitsimeeste tegevus oma kogukonna heaks. Sarnaselt teiste Ida- ja Kesk-Euroopa riikidega moondus vabatahtliku töö olemus Nõukogude okupatsiooni ajal siingi, asendudes kohustusliku ühiskondlikult kasuliku tööga. See mõjutas inimeste hoiakuid ja arusaama "vabatahtlikust" tegevusest, mida tol ajal serveeriti samuti vabatahtliku kodanikualgatuse pähe ja millega seotud kohustuste täitmatajätmisele järgnesid sanktsioonid. Seetõttu on vabatahtliku töö määratlemine just nendes riikides eriti oluline, kui räägitakse vabatahtliku töö korraldamisest, arendamisest ja toetamisest.

Vabatahtliku tegevuse määratlemiseks on välja toodud kolm peamist omadust. Need on tegutsemine oma vabast tahtest (pole kohustuslik) ja teiste heaks (üldjuhul väljaspool pere- ja sõpruskonda) ning asjaolu, et töö eest ei saada rahalist tasu (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004, 15). "Kodanikuühiskonna lühisõnastik" määratleb vabatahtlikkust kui "töö tegemist ühiste eesmärkide nimel ilma rahalist tasu saamata" (Lagerspetz 2004, 19). Peale selle mainitakse paljude riikide vabatahtliku tegevuse määratlustes veel kaht dimensiooni – tegevuse organiseeritud konteksti ja vabatahtliku töö ajalist kestust (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004).

Selles artiklis käsitletakse ennekõike sellise vabatahtliku tööga seonduvat, kus vabatahtlik tegutseb mõne organisatsiooni (vabauhenduse või asutuse) juures, aidates kaasa selle organisatsiooni eesmärkide täitmisele. Organiseeritud vabatahtliku töö kõrval on loomulikult tähtis ka mitteformaalne vabatahtlik tegevus ehk kõik see, mis hõlmab näiteks nii naabritädi ukse eest lume koristamist kui ka kodukandi metsa puude istutamist.

Võimalus olla aktiivne kodanik

Vabatahtlik tegevus pakub võimalust olla aktiivne kodanik ja kogukonna liige, omandada uusi oskusi ja laiendada silmaringi (nn mitteformaalne haridus), saada uusi tutvusi (sotsiaalne võrgustik) ja suurendada enesekindlust. Uurimused näitavad, et vabatahtlikuna tegutsemine suurendab inimese huvi enda ümber toimuva vastu ning tõstab tema ühiskondlikku ja poliitilist aktiivsust (Wilson 2000). Veel on leitud, et vabatahtlikuna tegutsenuil on vanemas eas parem tervis ja nad on oma eluga rohkem rahul kui teised. Samuti on vabatahtlikud innukamad õppima ja haridust omandama, neil on ulatuslikum sotsiaalne võrgustik, mis võib aidata tööd leida (Wilson 2000). Paljud Euroopa Liidu riigid on edukalt rakendanud võimalust suurendada vabatahtliku töö kaudu sotsiaalset kaasatust ning abistada noori ja riskirühmadesse kuulujaid tööturule jõuda või sinna naasta (Mänd, Gramberg, Kõre 2005). Vabatahtlikud aitavad organisatsioonidel ühelt poolt säästa ressursse, teisalt tõsta teenuste kvaliteeti ning sageli tagada teenuse olemasolu (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004, 14). Peale selle võimaldab vabatahtlik töö riigil vahendeid kokku hoida. Kui arvestada vabatahtlike tehtud töö väärtust ja mahtu, mis tehakse ära rahalist tasu saamata, siis on selgelt näha sellise töö märkimisväärne panus riigi sisemajanduse kogutoodangusse. Näiteks arvestati 1997. aastal Suurbritannias tehtud uuringu põhjal vabatahtlike töö panust 40 miljardi naela väärtuses (Davis Smith 1998).

Sotsiaalmajandusliku väärtuse kõrval on vabatahtliku töö veel suurem roll sidusa ühiskonna ja sotsiaalse kapitali loomisel. Vabatahtlik tegevus suurendab inimestevahelist usaldust, aitab kujundada ühiseid norme ning luua sotsiaalseid võrgustikke, mis omakorda soodustab koostööd ühiste eesmärkide nimel (Putnam 2002, 7). Seega on vabatahtlik töö väga tähtis aktiivsete ja hoolivate kodanike kujundamisel, sidusa ja stabiilse ühiskonna arenemisel ning reaalse sotsiaal-majandusliku väärtuse tootmisel.

Et vabatahtlik tegevus paremini edeneks, tuleb seda toetada ja arendada nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. Kuigi vabatahtlikud raha ei saa, kaasnevad vabatahtliku töö korraldamisega teatud kulud.

Vabatahtliku töö tähtsust ja selle toetamise vajadust eri tasandeil ning kõigis sektoreis rõhutavad mitmed Euroopa Liidu ja ÜRO dokumendid (Mänd, Gramberg, Kõre 2005). 2004. aasta sügisel Maastrichtis toimunud rahvusvahelise konverentsi "Poliitika, partnerlused ja osalus" (*Eurofestation 2004*) tulemusena valmis avaliku võimu, äri sektori ja kodanikeühenduste esindajate koostöös tegevuskava Euroopa Liidule ja liikmesriikidele vabatahtliku töö ja vastavate poliitikate arendamiseks. Roadmap 2010 nime kandev dokument toob välja prioriteetsed tegevusvaldkonnad ja konkreetsed tegevused eri tasandeil – vabatahtliku töö propageerimine ja tunnustamine, tegevuse toetamine ja soodustamine ning võrgustike loomine. Iga Euroopa Liidu liikmesriik saab kohaldada ja rakendada tegevuskava oma vajadustest lähtuvalt, Roadmap 2010 annab üldised suunad ning pakub välja tegevused.

Ei uuringuid ega statistikat

Vabatahtliku tegevuse ulatust, määra ja olemust Eestis on väga raske kirjeldada ning hinnata, sest pole asjakohast statistikat. Ulatuslike ülevaadete puudumise üks põhjusi on taas vabatahtliku tegevuse mitmeti mõistmine ühiskonnas. Mõnes kodanikeühenduste ja kodanikuühiskonna teemalises ülevaates on vabatahtlikku tegevust siiski käsitletud (Ümarik 2003; Uuringukeskus Faktum 2003). Näiteks tegi Poliitikauuringute Keskus Praxis koos Eesti Statistikaametiga 2003. aastal mittetulundusühenduste seas esindusliku üleriigilise uuringu, kus esmakordselt esitati küsimusi ka vabatahtlike kohta. Muu hulgas uuriti vabatahtlike arvu, panust ja tausta. Tulemused näitasid, et enamikus organisatsioonides teevad liikmed vabatahtlikku tööd (78,2%), väljastpoolt kaasati vabatahtlikke vähem (36,1%), sealjuures kasvas organisatsioonides vabatahtlike arv varasema aastaga võrreldes 31%. Organisatsioonide andmeil töötas üks vabatahtlik keskmiselt 12,5 tundi kuus ning kaasati keskmiselt 4,7 vabatahtlikku kuus. Kõige sagedamini tegutses mittetulundusühendustes igas kuus 1–2 vabatahtlikku (Ümarik 2003). Oluline on lisada, et mittetulundusühenduste tegevus tuginebki peamiselt vabatahtlikule tööle ning sageli pole organisatsioonis ühtki põhikohaga palgatöötajat (uurimuses 58,8%–l ühendustest).

Vabatahtlikuna tegutsemist ennekõike oma organisatsiooni heaks kinnitab ka Uuringukeskuse Faktum küsitlus kodanikeühenduste konverentsil (Uuringukeskus Faktum 2003), kus osalejaist 86% oli teinud vabatahtlikku tööd oma organisatsioonis. Uuringus paluti määratleda ka vabatahtliku töö mõiste. Tulemused näitavad ilmekalt, et isegi vabatahtliku tegevusega kokkupuutuvatel ühendustel puudub sellest tööst ühtne arusaam.

Tuginedes eelolevaile andmeile ning Tartu Vabatahtlike Keskuse viieaastasele kogemusele vabatahtliku töö tutvustamisel, korraldamisel ja arendamisel, võib kinnitada, et Eestis tehakse vabatahtlikku tööd ja on inimesi, kes soovivad vabatahtlikuna tegutseda. Huvi selle vastu tasapisi isegi suureneb, julgeme väita, et Eestis on palju potentsiaalseid vabatahtlikke. Vabatahtlik tegevus on üksikutes valdkondades (nt kriminaalhoolduses ja ohvriabis) ning mitmes organisatsioonis juba teatud määral koordineeritud, vabatahtliku töö valdkonda vähehaaval arendatakse (nt Tartu Vabatahtlike Keskus, Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamiseks loodud ühiskomisjon). Kindlasti tuleb positiivsena märkida vabatahtlike panuse tunnustamist, mida peale kodanikeühenduste esindajate on mõnes valdkonnas teinud ka avalik võim (nt tunnustab sotsiaalministeerium igal aastal parimaid vabatahtlikke sotsiaalvallas).

Siiski on vabatahtlik tegevus Eestis kulgenud siiani isevoolu teed, olnud seetõttu aeglane ning jõudnud seisu, kus tegevuse edasiseks korraldamiseks ja arenguks tuleb hakata kujundama ja rakendama üldisi toetavaid meetmeid.

Riik kõrvalseisja rollis

Mitmed vabatahtliku töö probleemid ja nende lahendusvõimalused seostuvad laiemalt Eesti kodanikuühiskonna olukorra ja arenguga. Kõigepealt tuleks täpsustada vabatahtliku töö mõiste. Eestis teatakse vähe vabatahtlikust tegevusest ja võimalusest vabatahtlikuna töötada. 2003. aastal korraldatud I Eesti vabatahtlike foorumil töid osalejad lisaks eelnimetatud

probleemidele välja ka organisatsioonide vähese teadlikkuse ning suutlikkuse vabatahtlikke oma tegevusse kaasata (Mänd 2003, 30). Siiski on ühendused ja ka asutused hakanud mõistma, et vabatahtlikud on väärtuslik kapital, kelle leidmine, hoidmine ja tõhus rakendamine eeldab teatavat ettevalmistust ning inim-, aja- ja rahakapitali. Paljudel organisatsioonidel puuduvad oskusteave, ettevalmistus ja ressursid (nt vabatahtlikke juhendav inimene, vabatahtliku tegevusega seotud kulud ning selleks vajalik raha).

Pidurdav asjaolu on ka vabatahtliku töö ja vabatahtlike panuse vähene tunnustamine ning väärtustamine ühiskonnas. Eestis pole vabatahtliku töö korraldamise ja arendamise eest vastutavat riiklikku ametkonda, sest vabatahtliku töö valdkonnaülese iseloomu tõttu ei sobitu vabatahtlik tegevus laiemalt ühegi ministeeriumi haldusalasse. Sellest tulenevalt puuduvad Eestis nii vabatahtliku töö valdkonna arendamiseks ja toetamiseks hädavajalik poliitika ja tegevuskavad kui ka tugistruktuurid. Pole ka vabatahtlikku tegevust käsitlevaid ülevaateid ega uurimusi, mis annaks vabatahtlike panuse kohta informatsiooni ning aitaks riigi tasandil valdkonna arendamist planeerida.

Praegu toetavad vabatahtlikku tegevust üksikud riiklikud dokumendid. Kõige olulisem on 2002. aastal Riigikogus vastu võetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK), kus ühe peamise eesmärgina on mainitud "vabatahtliku tegevuse kui kodanikuksolemise olulise tunnuse väärtustamist". EKAK-i rakendamiseks loodud Vabariigi Valitsuse ja kodanikeühenduste ühiskomisjon on välja töötanud tegevuskava aastaks 2004–2006, kus otsese tegevusena (tegevus 3.1) märgitakse vabatahtliku tegevuse õigusliku reguleerimise vajaduste ja võimaluste analüüsimist. Analüüs peaks valmima 2005. aasta lõpuks. EKAK ja ühiskomisjoni tegevuskava mitmed teised eesmärgid ja tegevused toetavad kaudselt vabatahtlikuks tegevuseks soodsama keskkonna loomist (nt kodanikualgatuse tugisüsteemide arendamine, ühenduste rahastamine jms).

Kui rääkida vabatahtliku tegevuse õiguslikust keskkonnast Eestis, siis piirdub see praegu üksikute ja üksnes konkreetsetes valdkonnas kehtivate normidega. Need valdkonnad on kriminaalhooldus ja ohvriabi. Nii ohvriabi seaduses kui ka kriminaalhooldusseaduses sisaldub vabatahtliku mõiste ja vabatahtlikule kulude katmise võimalus. Muudes vabatahtliku tegevuse enam levinud valdkondades kehtivad üldised seadused, mis ei erista vabatahtlikku tema õigusliku seisundi järgi teistest õigussubjektidest.

Läänes pikaajalised traditsioonid

Vabatahtliku tegevuse areng ja korraldus ning õiguslik reguleerimine on Euroopa Liidu riikides erinev ning sõltub suuresti vabatahtliku töö traditsioonidest ning valdkonna tähtsustamisest ja toetamisest riigi tasandil. Enamikus Euroopa Liidu riikides on kindel riiklik üksus, mis toetab ja arendab vabatahtlikku tööd (sageli vabatahtlike keskus), kuid nende funktsioonid ja tegevuse ulatus erinevad (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004, 23–24). Traditsioonidest tulenevalt võib eristada Lääne-Euroopa ning Kesk- ja Ida-Euroopa riike. Järgnev ülevaade vabatahtliku tegevuse korraldamisest põhineb kahel uurimusel, mis annavad ülevaate vabatahtliku tegevuse olukorrast, korraldusest ja poliitikatest Euroopa Liidus ning vabatahtliku töö õiguslikust keskkonnast Euroopas (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004; Legal Status... 2003).

Enamikku arenenud lääneriikidest võib pidada pikaajaliste vabatahtliku tegevuse traditsioonidega riikideks. Samal ajal erinevad need riigid nii vabatahtliku tegevuse korraldamise kui ka õigusliku reguleerimise osas. Mitmes riigis (nt Küpros, Taani, Holland, Prantsusmaa, Iirimaa) on välja töötatud ulatuslik riiklik poliitika. Kui Taani ja Hollandi meetmed keskenduvad rohkem organisatsiooni tasandile, siis Suurbritannia poliitika lähtub vabatahtlike tegevusest. Paljudes maades vastutab vabatahtliku töö valdkonna eest riiklik üksus ministeerium(id) (enamikus riikides), teisel riiklik nõukogu või komisjon, kuhu kuuluvad kodanikeühenduste ja avaliku võimu esindajad ning mis tegutseb sageli koos ministeeriumi(de)ga (nt Austria, Belgia, Holland, Portugal). Üksikutes riikides on koordineeriv vabatahtlike keskus, mida toetab riik (nt Iirimaa, Holland).

Toetavate meetmete näidetena võib tuua vabatahtliku tööga saadud kogemuste dokumenteerimist (Austria), vabatahtliku töö majandusliku väärtuse arvestamist (Holland), vabatahtlike tunnustamist rahvusvahelise vabatahtlike päeva raames (Küpros, Suurbritannia), riski- ja teatud sihtrühmade (nt noored) vabatahtlikku tegevusse kaasamise (Suurbritannia, Kreeka) ning kohalike vabatahtlike keskuste, koolituste ja abimaterjalide väljaandmise toetamist (Portugal, Holland).

Vaadeldes vabatahtliku tegevuse õigusliku reguleerimise suundumusi (õigussüsteemide erinevustest tulenevate erisustega) Lääne-Euroopa riikides, võib tähele panna, et osa neist ei ole vabatahtliku tegevuse reguleerimisel läinud siiani palju kaugemale kaasuspõhisest lähenemisest. Selline reguleerimine on iseloomulik Suurbritanniale, Iirimaa, Taanile, Soomele ja Rootsil. Kui aga analüüsida reguleerimise suundumust ning seda, milline on ühiskondlik ootus neis riikides, siis ilmneb, et õigusliku reguleerimise puudumine ei ole seal vabatahtliku tegevuse kõige olulisem probleem. Ka Saksamaal on teatav õigusliku reguleerimise tase saavutatud ja selle täiendamiseks erilisi plaane pole.

Samal ajal on näiteks Belgias, Austrias, Prantsusmaal ja Hollandis, ka Itaalias juba praegu olemas seadusandlik raamistik ning ka suundumus reguleerimise märkimisväärse täiustamise poole. Seega jaotub Vana Maailm vabatahtliku tegevuse õigusliku reguleerimise aspektist laias laastus kaheks. Ühte kuuluvad riigid, kus vabatahtliku tegevuse õiguslik reguleerimine seaduse tasemel on nõrk, kuid kus (ilmselt) muud ühiskonna toimetehhanismid toetavad antud valdkonda piisavalt, seetõttu ei ole reguleerimise vajadus primaarne. Teise kuuluvad riigid, kus õiguslik reguleerimine on traditsiooniliselt olemas ja arenenud ning kus lisaks olemasolevatele seadustele on tunnetatud ka nende täiustamise vajadust.

Idablokis kodanike endi vedada

Endise idabloki riikides on olukord samuti erinev. Vabatahtliku töö arendamine on enamasti kodanikeühenduste / vabatahtlike keskuste vedada, mida riik või kohalik omavalitsus lääneriikidega võrreldes vähesel määral toetab (nt Ungari, Tšehhi, Sloveenia). Valdkonna eest riiklikult vastutavad üksused on näiteks Tšehhis (siseministeerium, vabatahtliku teenistuse üksus) ja Poolas (sotsiaalpoliitika ministeerium). Vabatahtliku tegevuse tutvustamine ja propageerimine on nendes riikides kindlasti olulisi toetavaid meetmeid. Näiteks Ungaris ja Sloveenias korraldatakse avalikke vabatahtlike tunnustamise üritusi, Lätis tunnustas

vabatahtlikke nende panuse eest rahvusvahelise vabatahtlike aasta (2001) suurel tänuüritusel president.

Teine oluline meede on tegevust toetava õigusliku keskkonna loomine. Õigusliku reguleerimise taseme skaala ühes otsas on Rumeenia ja Poola, kus on vastu võetud vabatahtlikku tegevust reguleerivad seadused – Rumeenias 2001. ja Poolas 2003. aastal. Seadused on kehtinud veel liiga lühikest aega, et täpselt hinnata, kuidas nende rakendamine on õnnestunud. Rumeenia seaduse kohta on siiski märgitud, et liialt imperatiivne iseloom ei võimalda seda paindlikult kohaldada ning et norme tuleks muuta. Vähene reguleeriv taustsüsteem on olemas ka mitmes teises Kesk- ja Ida-Euroopa riigis. Lätis tunneb seadus vabatahtliku tegevuse legaalse definitsiooni ja võimaldab vabatahtlikele nende tegevuse käigus tekkinud kulusid katta. Meiega sarnases olukorras on ka Tšehhi, kus vabatahtlikku tegevust koordineeritakse nimetatud vabatahtlike teenistuse üksuse kaudu. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide skaala teises otsas paikneb Bulgaaria, kus puudub igasugune seadusandlik reguleerimine ja ka aktsepteeritav praktika. Isegi mittetulunduslikke ühendusi reguleeriv seadus võeti seal vastu alles 2001. aastal.

Üldjoontes iseloomustab Kesk- ja Ida-Euroopa riike siiski suundumus õigusliku reguleerimise täpsustamisele, ainult Leedus on otsesõnu leitud, et olemasolev seadusandlik raamistik on küllalt hea alus vabatahtliku tegevuse takistusteta arenguks. Ehkki Kesk- ja Ida-Euroopa riigid on vabatahtliku tegevuse õigusliku reguleerimise osas jõudnud eri kaugusele, võib üldiseks suunitluseks pidada siiski seda, et mida rohkem vabatahtlik tegevus ühiskonnas populaarsust kogub, seda enam tõuseb päevakorda õigusliku reguleerimise vajadus. Kõnealuses riikidegrupis puudub laiaulatuslik toetav ühiskondlik ja riiklik taustsüsteem ning seepärast vajab antud valdkond muu hulgas tuge ka juriidiliselt keskkonnalt.

Riikliku tunnustamiseta ei edene

Eestis on võtmeküsimuseks vabatahtliku tegevuse tunnustamine riigi tasandil ning toetava poliitika väljatöötamine ja meetmete rakendamine. Ennekõike on vaja poliitilist tahet, vastutava riigiüksuse määramist või loomist ning ressursse. ÜRO väljakuulutatud rahvusvahelise vabatahtlike aasta 2001 tulemused näitasid, et valitsusel on keskne roll vabatahtliku tegevuse toetamisel ja arendamisel nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil, sealhulgas tegevuse propageerimisel ja vabatahtlike tunnustamisel (Davis Smith 2003). Kuna Eesti ühiskonnas teatakse vabatahtlikust tööst vähe, on äärmiselt tähtis, et avalik võim tunnustaks ja väärtustaks vabatahtlikke. Suur vajadus on tugisüsteemide (nt vabatahtlike keskused) järele, need aitaksid vabatahtlikku tegevust propageerida ja vabatahtlikke kaasata ning teisi vabatahtlikke kaasavaid organisatsioone nõustada. Tuleb luua vabatahtlikku tegevust toetav ja soodustav õiguslik keskkond.

Eesti asetseb antud valdkonnas Kesk- ja Ida-Euroopa riikide hulgas, kus vabatahtlik tegevus selle klassikalises tähenduses on enamikule inimestele uus nähtus. Et vabatahtlikku tegevust saaks pidada ühiskonna toimemehhanismi normaalseks osaks, tuleb kõigepealt selgitada, mida niisugune tegevus endast kujutab ning kuidas seda suunatakse ja reguleeritakse. Vabatahtlikuna tegutseda sooviv isik peab teadma, milline on tema staatus – kuidas käsitleb

riik tema ja organisatsiooni vahelist suhet, millised on tema õigused ja kohustused ning kas ja millises ulatuses vastutab ta oma kohustuste täitmise eest. Samasugust selgust vajavad ka vabatahtlikke kasutavad ning eriti neid kolmandaile isikuile vahendavad organisatsioonid ja isikud.

Õigusliku reguleerimise mudeli kindlaksmääramisel seisab Eesti ees küsimus – kas otsida eeskju riikidest, mille areng on olnud meie omaga sarnane ja mille majanduslik taustki on enam-vähem sama, teades samal ajal, et nendes riikides ei ole olemasoleva seadusandliku raamistiku efektiivsus ja eesmärgipärasus praktikas veel tõestamist leidnud, või võtta eeskju arenenud riikides toimivatest skeemidest? Õigem oleks ilmselt väita, et kui Eesti asub oma valikuid tegema, siis tuleb arvestada mõlema kogemusi, muidugi niivõrd, kuivõrd see on võimalik meie kehtivat õigust ja ühiskondlikku tausta silmas pidades.

Et Eesti õigus kuulub Mandri-Euroopa õigussüsteemi, kus seadusel on õiguse allikana esmane ning taval ja pretsedendil teisene tähendus, võib kaasuspõhise lähenemist pidada siin pigem õigusliku reguleerimise puudulikkuse kui p aindlikkuse ilminguks. Ka võtab ühtsete reeglite kujundamine kaasuspõhise lähenemise puhul palju aega. Väikeses riigis nagu Eesti ei pruugi praktika vähesuse tõttu selgeid ja ühtseid õiguslikke lahendusi niipea kujunedagi. Niisugust lähenemist saavad endale lubada üksnes pikaajaliste traditsioonidega riigid, kus vabatahtliku tegevuse õiguslik olemus on tava tasandil juba ühiskonnas teadvustatud, mistõttu ei ole karta, et vabatahtliku staatust, õigusi või kohustusi valesti interpreteeritakse.

Selge õiguskindluse garantii

Kui Eesti valiks mudeli, mille kohaselt vabatahtlik tegevus ei vaja täiendavat reguleerimist, siis võib arvestada sellega, et ebamäärane olukord jääb kõigi eelnimetatud isikute jaoks kehtima ilmselt veel pikaks ajaks. Õiguskirjanduses on rõhutatud, et seadustatud reeglite olemasolu on tüüpiline Mandri-Euroopa õigusega riikidele, kus kohtunikud suhtuvad sageli vastumeelsusega reeglite tõlgendamisse. Üldise õigussüsteemi raames on olukord vastupidine – kohtud on valmis pöörduma mitmetähenduslike reeglite poole, mis Mandri-Euroopa õigussüsteemi kontekstis on signaaliks, et tuleb kehtestada täpsemad normid (Hertig, Kanda 2004, 97).

Vabatahtlikul tegevusel on puutumus (seos) mitme õigusharu ja -instituudiga. Kõige olulisem on ehk töö- ja sotsiaalõigus ning maksuõigus, kuid märkimata ei saa jätta ka ühinguõigust, võlaõigust ja (mõnel määral) haldusõigust. Nagu näha, ei ole tegemist mingi kindla õigusvaldkonnaga; samuti ei piirdu vabatahtliku tegevuse õiguskeskkond ainult eraõiguse ja avaliku õigusega. Juba viimatinimetatud asjaolust tingituna tekib küsimus – kuidas on võimalik õigusliku reguleerimiseta, üheselt mõistetava keskkonna loomiseta ületada avalikus õiguses tuntud printsiipi, et kõik, mis ei ole lubatud, on keelatud? Isegi kui eeldame, et eraõiguslike õigusvaldkondade raames on reguleerimise puudulikkus ületatav mitmete tõlgendusinstrumentide (nagu dispositiivsus ja lepinguvabadus) kasutamise kaudu, siis ei ole kuidagi võimalik seadusandliku reguleerimiseta luua juurde haldusõiguslikke mehhanisme ja maksuõiguslikke reeglistikke. Peale selle on selge õiguslik reguleerimine õiguskindluse garantiiks kõigile õiguse rakendajaile.

Kui tunnistada vabatahtliku tegevuse õiguslik reguleerimine vajalikuks, siis ilmneb, et reguleerimisele võib läheneda mitmel viisil. Esiteks on võimalik otsustada valdkonnasisese reguleerimise kasuks. Vabatahtlik tegevus on kõige enam levinud teatud kindlates valdkondades – niisugune rõhuasetus on täheldatav näiteks Saksamaal, ka Leedus. Seega võiksid iga valdkonda (nt tervishoidu, noorsootööd, keskkonnakaitset, sotsiaaltööd jmt) reguleerivad õigusnormid sisaldada ka vabatahtlikke puudutavaid norme. Selle kasuks räägib asjaolu, et valdkonnad arenevad eri kiirusega ja neil on erinevad vajadused, seetõttu peaks ehk ka reguleerimismäär olema erinev. Sisuliselt on selline õiguslik reguleerimine juba toimunud: nagu eespool märgitud, tunneb kriminaalhoolduse ja ohvriabi süsteem vabatahtliku tegevuse mõistet ja annab ka teatud raamistiku asjaomase isiku õiguslikule staatusele. Kuid tuleb silmas pidada, et antud juhul on tegemist riigi poolt prioriteetseteks kuulutatud valdkondadega.

Tuleb julgelt edasi minna

Kriminaalhoolduse ja ohvriabi puhul on riik pidanud vajalikuks reguleerida asjaomast tegevust valdkondades, millest ta ise on huvitatud. Muudes tegevussfäärides tähendaks riigi selgelt väljendatud initsiatiivi puudumine vabatahtlike, vahendavate organisatsioonide ning teiste asjast huvitatud isikute jaoks seda, et mingit reguleerimist õigusaktide vastuvõtmise tähenduses ei pruugigi toimuda. Sellisel juhul oleks tulemuseks ikkagi olukord, kus vabatahtlik tegevus ülejäänud, nn mitteprioriteetsetes valdkondades jääks tavade ja praktika reguleerida. Samuti on valdkonnapõhise reguleerimise ohuks, et sel moel ei õnnestu ilmselt komplekselt ja korruga lahendada tähtsaid (nt maksustamise) küsimusi. Probleem oleks ületatud, kui üldised küsimused reguleerida ühtsete ja kõigi valdkondade suhtes kohaldatavate normide kaudu ning jätta eripärased küsimused iga konkreetse ala sisemise reguleerimise objektiks.

Õiguslikul reguleerimisel tuleb teha veel üks valik – otsustada, kas lahendada kõik probleemid kompleksse seadusloome kaudu korruga või etapiviisi, esmajärjekorras probleemid, mis on olulisimad kõigile asjaosalistele. Viimatinimetatud juhul tuleks prioriteetseks pidada vabatahtliku õigusliku staatuse selget eristamist töötaja omast ja vabatahtlikule tema tegevusega seonduvate kulude katmise põhimõtete sätestamist (samasugune prioriteetsus on täheldatav ka teistes riikides). Seejärel saaks asuda kindlapiirilise valdkonnasisese reguleerimise juurde ning lahendada küsimused, kas teatud juhtudel võiks lubada täisajaga vabatahtlikku tegevust, tagades asjaomastele isikutele töötajatega samaväärse tunnustatuse ja samasugused sotsiaalsed garantiid.

Kokkuvõttes võib öelda, et see, milline õigusliku reguleerimise viis ja määr valida, on loomulikult seadusandja otsustada. Riik peab avaldama poliitilist tahet vabatahtlikku tegevust toetada ja arendada. Artikli autorid on seisukohal, et integreerivas Euroopas ei saa Eesti jätta vabatahtliku tegevuse korraldamist ja õigusliku reguleerimise küsimust kodanikuühiskonna arengu valguses tagaplaanile. Kui me soovime, et vabatahtlik tegevus oleks elujõuline ja saaks ühiskonna loomulikuks osaks, siis ei ole õige ja õigusriigile kohane jätta asjaomases valdkonnas tegutsejad teadlikult saatuse hooleks. Eesti ei saa endale lubada olukorda, kus kodanikuühiskonna põhimõtete tõhus rakendumine takerdub selle

taha, et riik ei suuda pakkuda vabatahtlike tegevuse vallas vajalikke õiguslikke garantiisid. Tuleb ainult tahta ja julgelt edasi minna, seda enam, et sobiva reeglistiku, poliitika ja tugistruktuuride väljatöötamisel on meil võimalik arvestada paljude riikide kogemusi. Mis saab siis, kui riik ei tunnusta ega toeta vabatahtlikku tegevust? Sellele saab vastata ainult retoorilise küsimusega: mis saaks siis, kui vabatahtlikku tegevust ühel päeval Eestis enam ei toimuks?

Kasutatud kirjandus

Davis Smith, J. (1998). The 1997 National Survey of Volunteering in the UK. London: Institute for Volunteering Research.

Davis Smith, J. (2003). Government and Volunteering. – Voluntary Action. The Journal of the Institute for Volunteering Research, Vol 5, No 2. London.

van Hal, T., Meijjs, L., Steenbergen, M. (2004). Volunteering and Participation on the Agenda. Utrecht: CIVIQ.

Handy, F. et al/(2000). Public Perception of „Who is a Volunteer“: An Examination of the Net-Cost Approach from a Cross-Cultural Perspective. – Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Vol 11, No 1, pp 45–65. International Society for Third Sector Research and The John Hopkins University.

Hertig, G., Kanda, H. (2004). Creditor Protection. – The Anatomy of Corporate Law. A Comparative and Functional Approach. Ed by R. Kraakman. Oxford: Oxford University Press, pp 71–99.

Lagerspetz, M. (2004). Kodanikuühiskonna lühisõnastik. Tallinn: Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaud.

Legal Status of Volunteers in Europe (2003). European Volunteer Centre (CEV) and the Association of Voluntary Service Organisations (AVSO). –http://www.cev.be/legal_status.htm.

Mänd, T. (2003). Esimene Eesti Vabatahtlike Foorum. Ettekanded. Tartu: Tartu Vabatahtlike Keskus.

Mänd, T., Gramberg, A., Kõre, K. (2005). Vabatahtlik töö Euroopa Liidus. Paberid ja praktika. Tartu: Tartu Vabatahtlike Keskus.

Putnam, R. (2002). Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society. New York: Oxford University Press.

Uuringukeskus Faktum (2003). Küsitlus kodanikeühenduste konverentsil. Tallinn. – <http://www.ngo.ee/950>.

Wilson, J. (2000). Volunteering. – Annual Review of Sociology, 26, pp 215–240.

Ümarik, M. (2003). Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS poolt läbi viidud projektist “Eesti Mittetulundussektori kohta käiva statistika kogumise aja analüüsi korrastamine”. Esimene Eesti Vabatahtlike Foorum. Ettekanded. Tartu: Tartu Vabatahtlike Keskus.