

<http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised.html>

Riigikogu Toimetised



RiTo1/2000

Sisukord

EESSÕNA <i>Heiki Sibul</i>	6
TOIMETISI TEELE SAATES	10
<i>Toomas Savi</i> Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest	10
RIIKLIKULT TÄHTIS KÜSIMUS	20
<i>Kait Oole, Aare Kasemets</i> Riiklikult tähtsate küsimuste arutelud Riigikogus 1992-1999	20
<i>Ants Käärma, Vardo Rumesseni ja Jaanus Männiku</i> kommentaarid	30
VÄLISPOLIITIKA ARUTELU RIIGIKOGUS <i>Toomas Hendrik Ilves</i> Riigi välispoliitika põhisuunad	34
<i>Andres Tarand</i> Eesti välispoliitilised eelistused	39
RIIGIEELARVE	44
<i>Siim Kallas</i> Ettekanne Riigikogus 2000. aasta riigieelarve seaduse eelnõu 1. lugemisel	44
<i>Kalle Jürgenson</i> 2000. aasta riigieelarve, mis ja milleks	55
<i>Olev Raju ja Villu Reiljani</i> kommentaarid	59
PÄEVATEEMAD:	62
PÕHISEADUSE MUUTMISE KÜSIMUSED <i>Liia Hänni</i> Põhiseadus peab ajaga kaasas käima	62
<i>Paul Varul</i> Põhiseaduse juriidiline ekspertis: eesmärgid, töökorraldus ja tulemused	65
<i>Uno Lõhmus</i> Põhiseaduslikkuse järelevalve praktikast võrsunud põhiseaduse kriitiline analüüs	77
KORRUPTSIOONI VASTANE TEGEVUS <i>Ivar Tallo</i> Korruptsioonivastane võitlus väljaspool Eestit	83
<i>Eenok Kornel</i> Korruptsioonivastase seaduse kohaldamisest	87
<i>Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon</i> Ülevaade korruptsioonivastase seaduse kohaldamisest 1999. aastal	89
PÕHISEADUSLIKUD INSTITUTSIOONID:	104
<i>Juhan Parts</i> Ettekanne Riigikogus "Riigivara kasutamise ja säilimise ülevaade" ...	104

UURINGUD JA ARVAMUSED	110
ERAÕIGUS	
<i>Uno Mereste</i> Missugune peaks olema Eesti eraõiguse süsteem?	110
ÕIGUSLOOME	
<i>Henn Käärrik</i> Õigussotsioloogia ja õigusloome.	125
<i>Paul Kenkmann</i> Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses: olukord ja ettepanekud	139
<i>Kaljo Tamm</i> Õigusloome normitehnika olemus, vajalikkus, probleemid	148
<i>Aare Kasemets</i> Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusedemokraatia valdkonnas.	159
AVALIK ARVAMUS	
<i>Andrus Saar</i> Riik ja rahvas: elanikkonna poliitiline kompetentsus	184
<i>Marika Kirch</i> Kas Riigikogu tegevus vastab rahva ootustele?	197
RIIGIEELARVE JA MAKSUD	
<i>Hilma Naaber, Kaarel Haav</i> Mittetulundusühingute maksustamine meil ja mujal maailmas	201
<i>Kai Priks</i> Automaksud Euroopa Liidu liikmesriikides	206
MAJANDUS	
<i>Toivo Mängel</i> Tootja subsiidiumi ekvivalent ja tarbijasubsiidiumi ekvivalent OECD maades ja Eestis.	215
KOHTUSTATISTIKA	
<i>Külli Luha</i> Ülevaade esimese ja teise astme kohtustatistikast 1998. aasta ja 1999. I poolaasta statistiliste näitajate alusel.	220
PARLAMENTAARNE MAAILM	230
RIIGIKOGU VÄLISDELEGATSIOONID	
Lühiülevaade Riigikogu välisdelegatsioonidest	230
<i>Kristiina Ojula</i> Eesti delegatsioon Euroopa Nõukogu Parlamentaarses Assamblees	232
TEISTES PARLAMENTIDES.	
<i>Kai Priks, Kaarel Haav</i> Endiste parlamendiliikmete assotsiatsioonid Euroopas ja Jaapanis	237
PARLAMENDID ARVUDE PEEGLIS	
<i>Kaja Vaabel</i> Riigikogu tegevust kajastav statistika	241
<i>Kai Priks</i> Parlamendiliikmete töötasu ja hüvitised rahvusvahelises võrdluses	244
RIIGIKOGU AJALUGU	254
<i>Jüri Ant</i> Eesti Vabariigi parlamentarismi algusaegadest	254

KODANIK JA RIIGIVÕIM	258
KOOSTÖÖ	
Eesti erakondade ja kolmanda sektori	
katusorganisatsioonide koostöömemorandum	258
Kommentaariid: <i>Aimar Altosaar, Tiit Toomsalu, Paul-Eerik Rummo,</i>	
<i>Mai Treial, Andres Varik, Küllö Arjakas, Leivi Šer, Mart Meri</i>	259
<i>Taivo-Ahti Adamson</i> Mittetulundusühingud võtavad endale vastutuse	
ja Eesti Vabariik jõuab osalusdemokraatiani?	264
ÕIGUSHARIDUS	
<i>Michael J. Gallagher</i> Kas õigussüsteem on takistuseks	
tsiviilühiskonna arengule Eestis?	267
<i>Ülo Siivelt</i> Kui kodanik soovib osaleda seadusloomes	271
KIRJANDUS JA ANDMEBAASID	
Uued raamatud Rahvusraamatukogus	274
<i>Kristina Pihlau</i> Eesti ajakirjanduse andmebaasid Eesti Rahvusraamatukogus	279
<i>Rein Murakas, Andu Rämmer</i> ESTA vahendab infot muutuvast ühiskonnast	282
VARIA:	286
<i>Aare Kasemets</i> Eesti poliitiline karikatuur:	
heatahtlikust huumorist salvava satiirini.	286
TEATED:	300
TOIMETJATE TAGAVEERG	305
<i>Aare Kasemets, Ülo Siivelt</i> Uus parlamentaarne foorum	
mis, miks, kellele ja kuidas edasi?	305
CONTENTS IN ENGLISH	310
SUMMARY	312
OTSINGU-INDEKS A...W	333

Eessõna

Heiki Sibul (RiTo 1), Riigikogu Kantselei direktor

Lugupeetud Riigikogu Toimetiste lugeja!

Käesoleva, Eesti esimese parlamentaarse ajakirja *Riigikogu Toimetised* mõte liikus Riigikogu Kantselei uurimisteenistustes juba 1996. aastal. On omamoodi sümbolne, et see mõte sai teoks alles nüüd, XX ja XXI sajandi vahetusel, mil jõuame uude aastatuhandesse.

Mõni sõna Riigikogu Kantselei väljaandena ilmuma hakkava *Riigikogu Toimetiste* sisust, eesmärkidest ja sellest, kes võiksid olla väljaande lugejad.

Riigikogu on kodanike poolt valitud seadusandlik institutsioon, mis vajab oma poliitilis-uurimuslikku häälekandjat, tutvustamaks parlamendis toimuvat. Riigikogu Kantselei peab tagama Riigikogu põhiseaduslike ülesannete täitmiseks vajalikud tingimused, ta on Riigikogu kui institutsiooni järjepidevuse kandja ja tema arengu eelduste looja. Läänud kümnendil keskendus Eesti parlamentaarse demokraatia ülesehitustöö Riigikogule kohaste õiguslike aluste loomisele ja Riigikogu põhiseaduslike ülesannete tulemuslikumaks täitmiseks vajalike protseduuride ning teabesüsteemi kujundamisele. Olles selle tööga aastatel 1992–1999 põhiosas toime tulnud, saab astuda järgmisi Eesti parlamentarismi edendamiseks tarvilikke samme. Selle üheks näiteks on *Riigikogu Toimetiste* ilmumine nii trükiväljaandena kui ka Internetis [Riigikogu koduleheküljel](#).

Toimetised juhinduvad Riigikogu põhiseaduslikest ülesannetest, pidades eriti silmas õigusloome kvaliteedi ning täitevvõimu tegevuse tulemuslikkuse kindlustamist ja meie ärkava kodanikeühiskonna tugevdamist. Nagu võite lugeda Riigikogu esimehe Toomas Savi avaartiklist ja toimetajate tagaveerust, on Riigikogu ja Eesti ülikoolide koostöös ilmuma hakkava väljaande eesmärk Riigikogu poliitiliste arutelude, otsuste ning seaduseelnõude suurem sidumine reguleeritavate valdkondade uuringutega nii Eesti kui ka rahvusvahelises kontekstis. *Riigikogu Toimetiste* põhiteemad seonduvad Riigikogu ülesannete ja Eesti õigussüsteemi arengu, poliitilise kultuuri, demokraatia laiendamise võimaluste, riiklikult tähtsate programmide, õigusloome kvaliteedi, globaliseeruva välispoliitika ja paljude muude parlamentarismi ning kodanikeühiskonna aegumatute teemadega. Tähelepanu väärib Riigikogu tööga seotud politoloogiliste, õigussotsioloogiliste, juriidiliste, ökonoomiliste, rahvastikupoliitiliste jms uuringute ja arvamuste rubriik, kus huviline lugeja leiab meie uurimisteenistuste, ministeeriumide ja kõrgkoolide uurimistulemusi, millest ajakirjandusse pudeneb sageli vaid kilde.

Poliitiliste ettekannete põhjal, avaliku teenistuse ja teadusgrantide raames loodud analüütiliste artiklite viimine ühtede kaante vahele annab pildi poliitilise otsustusprotsessi erinevatest tahkudest. Riigikogul avaneb võimalus anda laiemale avalikkusele tasakaalustatud infot tehtavast tööst ning toimetiste lugeja leiab vastuse küsimusele, miks seadusandja arutab ja teeb otsuseid ühel või teisel viisil.

Riigikogu Toimetised ei ole sündinud tühjale kohale. Eelnenud on Eesti riigiasutuste, ülikoolide ning Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumendikeskuse koostöö, rahvusvaheliste seminaride korraldamine sotsiaalteaduste ning õigusloome suhetest tsiviilühiskonnas jpm. *Toimetistest* peaks kujunema Riigikogu ülesannetega seotud debatte ja uuringuid siduv parlamentaarne foorum ning see määratleb ka sihtauditooriumid. Loodame, et *Riigikogu Toimetised* leiavad koha Riigikogu liikmete, nende nõunike, põhiseaduslike institutsioonide juhtide ja ametnike töölaual, kes tegelevad Riigikogus arutatavate probleemidega. Lugejatena näeme ka Eesti erakondade liikmeid, Eesti kõrgkoolide õppejõude ja üliõpilasi, äri- ja mittetulundusühingute juhte, ajakirjanikke, teiste riikide parlamentide, saatkondade ja rahvusvaheliste organisatsioonide esindajaid ning loomulikult ka Riigikogu Kantselei teenistujaid.

Toimetiste ilmunissageduseks on planeeritud esialgu kuni kaks korda aastas. Kui säästueelarvete tõttu teise numbri jaoks vahendeid ei peaks jätkuma, on toimetuskolleegium otsustanud ilmutada teise numbri Internetis ning anda teine ja kolmas number hiljem välja ühiste kaante vahel.

Nagu iga uus üllitis, nii vajavad ka *Riigikogu Toimetised* oma missiooni teostamiseks ning traditsioonide väljaarendamiseks aega. Toimetuskolleegium ootab oma elektroonilisse portfelli ka Teie arvamusi, ettepanekuid ja huvitavaid artikleid ning uurimistöid.

Head lugemist!

Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest

Toomas Savi (RiTo 1), Riigikogu esimees

Sajandivahetusel mõtleme tavalisest sagedamini minevikule ja tulevikule ning otsime nii sise- kui välispoliitiliste valikute eel vastuseid mitmele põhimõttelisele küsimusele. Millised me rahva ja riigina täna oleme? Kust me tuleme? Mida suudame ja kuhu tahame jõuda? Püüan neid küsimusi avada meie Riigikogu põhiseaduslike ülesannete võtmes: mida meil on Eesti parlamentarismi ajaloost õppida ja mida on võimalik lähiaastatel teha, kui soovime Riigikogu Eesti riigi arengu nimel paremini tööle rakendada? Arvan, et vastuste leidmiseks on vaja esmalt süveneda väärtustesse, mis meid rahvana ühendavad, sest kõlbelise aluseta ei ole võimalik täita Riigikogu ees seisvaid eesmärgi ja ülesandeid.

1. Demokraatia ega riik ei saa kunagi valmis

Demokraatiat võiks võrrelda lõpmatult kestva tööga, mis ei saa iialgi valmis. Iga uus kodanike põlvkond, kes astub ellu, mõtestab oma riiki, oma elu, oma arusaamist õnnest ja tööst ikka ja uuesti, kujundades vastavalt sellele ka meie põhiseaduse ja Eesti riikluse nägu. Demokraatia ei ole Sisypheose töö, mis suubub mõttetusse, vaid ehitus, mis kestab läbi põlvkondade ja teeb meie Eesti aina kaunimaks. Läbi põlvkondade talletuv poliitiline kogemus selle heas ja kurjas on see, mis annab meie parlamentaarsele demokraatiale sisu ja mõtte. 1787. aastal 10 leheküljele mahtunud USA põhiseadus on nüüdseks koos oma paranduste ja nendest sündinud kaasustega kümneid riigileid pikk, kajastades Ameerika rahva poliitilist ajalugu selle algusest tänase päevani. Meie põhiseaduse seismised konfliktid, Riigikogu öised istumised, umbejooksunud vaidlused, seadused, mis pole päriselt õnnestunud, poliitiliste tegevus, mis vahel pole kokku langenud rahva tahtega – see kõik on meie ühine õppetund. Teisest küljest on meile õppetunni andnud ka valijate võimetus teha vahet pinnapealsete poliitiliste lubaduste ja tõelise rahvapoliitika, pärispoliitiliste ja poliitikaanide vahel, erakondade juhuloosungite ja tegelike ideeliste veendumuste vahel. Ja me oleme sellest õppinud: kui võtta kümme viimast üürikest aastat, siis meie poliitika on täna targem ning meie valija valivam ja arusaavam kui 90. aastate alguses. Parlamendi kui kõrgeima riigivõimuorgani ja seadusandja kõige püham missioon on esindada ja kaitsta demokraatiat seaduse vormis, luua norme, mis ei anna privileege ühtedele teiste arvel, seadusi, mis pole seotud hetkekasudega, vaid ideaalis teenivad ühevõrra kõiki ja kõike, st riiki tervikuna, ja riigi kui terviku, st meie kõigi huvidest lähtudes.

President Lennart Meri korratud sõnad “demokraatia algab igal hommikul” (1998) sobivad demokraatiaideaalide mõõdupuuks nii Riigikogu, Vabariigi Valitsuse kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil, samuti rahvusvahelisel tasandil. Õiguslikult tagatud poliitiline demokraatia teeb seaduse ees omavahel võrdseks kõik inimesed ja rahvad, olgu nad siis suured või väikesed, rikkad või vaesed, kuid loomulikult ei piisa siin üksnes seadustest. Ent sellest veidi allpool.

Mastaapsed muutused Eesti ühiskonnas, majanduses ja meid mõjutavas rahvusvahelises elus nõuavad Riigikogult valmisolekut analüüsida keerukaid poliitilisi valikuid ja langetada otsuseid, mille mõju Eesti ühiskonnale ning demokraatiale võib ilmuda alles aastate pärast.

Kuigi parlamentaarne demokraatia ja seadusloome on oma sisemise loogika tõttu üldjuhul end aeglaselt loovad süsteemid ega talu kiiretempolisi muudatusi, on see meil praegu paljuski paratamatu. Me ei tohiks aga sealjuures unustada, et iga tänane muutus võib olla uue traditsiooni algus.

Demokraatia hädadest on kirjutanud paljud tema eestvõitlejad ja neid hädasid on tõesti küllaga: avaliku arvamuse erakondlik killustatus, emotsioonide suur osa poliitiliste otsuste langetamisel, sageli ka otsuste vähene professionaalsus ja nende tegemise aeglus. Otsused, mida diktaatorid saavad langetada mõne päeva jooksul, võivad demokraatlikult kujunedes võtta aastaid, isegi aastakümneid. Kuid see on paratamatu hind, mida demokraatlik ühiskond peab maksma oma demokratismi eest! Kontrollimaks ja valitsemaks riiki teadmiseks, et see ei kuulu mitte ainult minule, vaid kõikidele minu naabritele, sõpradele ja vaenlastele, peab meil olema aega, mille jooksul me saame oma arvamusi väljendada, kooskõlastada ja ühitada neid millekski, mida võiksime nimetada meie rahva ühiseks tahteks.

Seadus, temast tulenev kohustus ja vastutus, on see, mis tagab kodanike võrdsuse õigusriigis. 'Igusriigi ja kodanikuühiskonna põhimõtte kattub, sest mõlema kohaselt usaldatakse poliitikutele valimistel võim selleks, et kodaniku huvid oleksid esindatud ja kaitstud. Eesti kodanik peaks esivanemate rajatud Eesti riigist saama nii vaimset kui majanduslikku kasu. Mis aitaks kodanikel selga sirgu ajada? Riigikogu ja omavalitsuse volikogude kohta tehtud avaliku arvamuse uuringute põhjal aitaks kodanikku teadmine, et Eesti valitud juhtkond arvestab kodaniku huvisid. Ja kui ta ei saa neid arvestada, siis tuleb tal aru anda, miks ei saa. Rahva osalus demokraatias ei piirdu ainult valimistega, ei alga ega lõpe valimiste päeval. See toimib lisaks võimuinstitutsioonidele ka ülikoolides, meedias ja kodanikeühendustes (sh erakondades), sest kes räägib probleemidest, peab pakkuma lahendusi. Riik ja ühiskond, kus elame, on osa meist ja meie osa temast – kui me oleme Eesti Vabariigi kodanikud, siis ei tohiks meile olla ükskõik, milline on rahva olukord ja mis meist rahvana XXI sajandil saab. Sotsioloogiliste analüüside põhjal võib öelda, et eesti rahvas pole aastail 1992–1999 kordagi kaotanud usku **oma riiki**, kuigi ta on sageli olnud enda valitud juhtide suhtes kriitiline. Loodan, et seda usku ei kõiguta ka järgnevad murrangulised aastakümned ja Riigikogu suudab Eesti kodanikele järjest enam olla nende **oma esinduskogu**.

Parlamenditöö olemus on erinevate ühiskondlike jõudude konkurents ja koostöö. Jälgides Eestis Riigikogu tellimisel korraldatud küsitluste tulemusi ning elanike ootusi Riigikogu suhtes, võib järeldada, et Eesti avalikkus ei ole parlamenditöö olemusest piisavalt informeeritud.

Parlamenti seostatakse eelkõige õigusloomega, mis on oma olemuselt ju ühiskonna mitmesuguste poliitiliste, sotsiaalsete, majanduslike või kultuuriliste ühenduste kompromisside ning mõjude montaaž. Riigikogu läbirääkimiste tulemuslikkuse huvides on loomulikult see, et iga seaduseelnõu algataja uurib enne seaduseelnõu menetlusse andmist, mida see elnõu võib endaga praktikas kaasa tuua, ja esitab selle info koos elnõuga Riigikogule ning avalikkusele tutvumiseks.

Riigikogu arutelusid mõjutavad paljud infoallikad. Lisaks valitsusasutustele on Riigikogu käsutuses ka ülikoolides koostatud ettekanded ja eksperdihinnangud, üleriigiliste ja kohalike ajalehtede uudiste kokkuvõtted, toimetuste juhtkirjad, valijate kaebused ja abipalved, kohtumised *lobby*-gruppidega, rahvusvahelised raportid jms. Kogu parlamendiliikmete suhtlemise ning infokogumise eesmärk on saavutada enne oluliste otsuste langetamist võimalikult täpne arusaam nende tagajärgedest. Parlamendiliikme üks tähtsamaid rolle nii täna kui ka tulevikus on analüüsida kodanike ja huvirühmade seisukohti ning teadusuuringuid, informeerida ja selgitada, miks üks või teine valik on ühiskonna pikaajalise arengu seisukohalt rahvale parem.

Tihti on parlamendil infot rohkem, kui ta suudab kasutada. Sellises olukorras on parlamendi tegevus tulemuslikum, kui asja arutava komisjoni liikmed on mingil määral vastava valdkonna eksperdid. Rahvusvaheline kogemus näitab, et üldjuhul suudavad poliitikud info ülekülluse olukorras tegutseda ratsionaalselt, kui nad võtavad arvesse erakondade ja komisjonide nõunike ning teiste ekspertide nõuandeid (Schick, 1991).

Riigikogu komisjon kui poliitiliste jõudude ümarlaud on õigusloomes eelviimane faas, kus kaalutakse läbi võimalikud poolt- ja vastuargumendid. Mitmed komisjonid on astunud samme esindusdemokraatia täiendamiseks, kutsudes komisjoni istungitele seaduse rakendusala eksperte ning äri- ja mittetulundusühenduste esindajaid.

Kui seaduse eesmärgid ja mõjud on välja selgitatud ja huvirühmadel on olnud võimalus sõna sekka öelda, siis saab Riigikogu liige selgust ka küsimuses, kes selle seadusega võidab, kes kaotab ja miks. Euroopa Liidu riikides on õigusloome põhireegel langetada selliseid otsuseid, millest võimalikult paljud inimesed võidaksid ja võimalikult vähesed kaotaksid. Niisugune kindlustunne tugevdaks ka eestlaste usku demokraatia, sotsiaalse õigluse ja õigusriigi võimalustesse. Sellele saavad kaasa aidata kõik Riigikogu liikmed, õigusloomega tegelevad üksused ja sellega seotud inimesed: riigiametnikud ja eksperdid, äriinimesed, teadlased ja õppivad noored. Eesti demokraatia on nii noor ja nii avatud, et kas meil õigupoolest leiakski kodanikku, kes soovi ja asjatundlikkuse korral ei saaks seaduste loomisel osaleda? Selles näen ma meie oma väikese riigi suurust ja jõudu.

2. Põhiseadus kui parlamentaarse riigi põhiväärtuste tagatis

Meie põhiseadus on toimiv moodne parlamentaarse vabariigi põhiseadus, see on omariikluse ja õigussüsteemi alus, isiku õiguste ja vabaduste ning inimlike põhiväärtuste tagatis. Sügava mõistmisega on põhiseaduse olemuse sõnastanud eelmine Riigikohtu esimees, tänane Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik Rait Maruste: "Põhiseadus on riigivõimu enesepiiramise akt. Põhiseadus püsib rahva usul ja usaldusel temasse. Põhiseadusega on rahvas loovutanud osa talle ürgomaselt kuulunud õigusi ja vabadusi ja andnud need üldistes huvides üle avalikule võimule. Siit tulenevalt on põhiseadusel ja tema alusel loodud institutsioonidel ja õigustel õigustus niivõrd, kuivõrd nad aitavad rahval ja igaühel rahva hulgast vabamalt ja paremini elada ning areneda. See on õiguse, sh põhiseaduse, ja ka kogu avaliku võimu õigustus ja eesmärk." (Maruste, 1997).

Eesti mitte eriti pika omariikluse aja jooksul on meil olnud neli põhiseadust. Seda on märkimisväärselt palju. Probleem on selles, et meie esimese riikluse suhteliselt üürrike periood, mis lõppes vägivaldse okupatsiooniga ning millele eelnes "vaikiva ajastu" ülimalt keeruline sise- ja välispoliitiline olukord, ei võimaldanud meie põhiseadusel areneda loomulikku rada, nii et see oleks täiel määral vastanud meie rahva poliitilistele traditsioonidele, ootustele ja poliitilisele kultuurile. Keskne poliitilis-filosoofiline probleem, mis jäigi tol korral lahendamata, oli presidentaalsete ja parlamentaarsete elementide ühitamine või esimeste täielik elimineerimine (juhindudes Eesti Vabariigi esimesest põhiseadusest) meie põhiseaduslikust elust. Mitmed neist probleemidest ja vastuoludest on jõudnud ka meie tänasesse päeva. I. Gräzin on öelnud selle kohta nii: "Presidentialistlike ja parlamentalistlike elementide vahekorra probleemi lahenduse võib veel mõneks ajaks edasi lükata, kuid seda ei saa teha lõputult. Niipea, kui ülemineku perioodi ebamäärasus annab teed stabiilsele ja väljakujunenud riiklusele, peitub neis vastuoludes ja ebamäärasustes tulevaste põhiseaduslike kriiside oht, mida me kõik iga hinna eest tahaksime vältida." (Gräzin, 1995)

Ka praegu tehakse jälle ettevalmistusi põhiseaduse muutmiseks.

Ma ei näe midagi halba põhiseaduse pidevas ja põhjalikus analüüsimises, lahti-mõtestamises. Otse vastupidi, meil on seda seni tehtud suhteliselt vähe. Kuid me peame olema selle juures tasakaalukad ja ettevaatlikud, sest põhiseaduse muutmine ei saa olla eesmärk omaette, vaid peab tulenema ühiskonna arengu vajadustest. Põhiseadus peab teenima rahvast.

Eesti põhiseaduse preambulat tuleb käsitleda ühiskonna baaskokkuleppena, kus on sätestatud väärtused, mida ükski poliitiline jõud ei vaidlusta. Põhiseaduse kohaselt peab riik kaitsma sisemist ja välist rahu, mis tähendab kaitset nii teiste kodanike eest kui ka riigivõimu omavoli eest. Riik ja Riigikogu peavad tagama eesti rahvuse ja kultuuri säilimise läbi aegade. Põhiseaduse §-i 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

Need on riigi põhifunktsioonid. Kui riik on andnud avalike ülesannete täitmise üle eraõiguslikele isikutele, siis peab ta eriti hoolikalt valvama selle järele, et õigused ja vabadused oleksid tagatud.

Tabavalt on märgitud, et põhiseadus on õigusriigi aluste alus. Riik saab aga õigusriigina püsida vaid juhul, kui tema põhiseadus on stabiilne; kui põhiseadus pole manipuleeritav ega muudetav poliitiliste ambitsioonide ja hetke-eesmärkide nimel. Ajalugu õpetab, et põhiseadus kehtib stabiilsena üksnes siis, kui ta kehtib rahvale, riigile, mitte aga üksikisiku ambitsioonidele ja parteidele.

Kehtiva põhiseaduse loomiseks kokku kutsutud Põhiseaduse Assamblee teisel istungil 1991. aasta sügisel rõhutas ühe põhiseaduse eelnõu autorite grupi juht Jüri Raidla, et rahvas ei saa oma põhiseadust kuskilt laenata, see peab välja kasvama rahva minevikust, olevikust ja tulevikukavadest (Põhiseadus ja..., 1997). See sõnum on aktuaalne ka täna ja tulevikku

vaadates teeb mulle heameelt, et viimastel aastatel on esile kerkinud noorte juristide põlvkond, kes viib põhiseaduslast arutelu edasi.

3. Riigikogu ja kodanikuühiskond. Riigikogu avatus ja läbipaistvus

Demokraatia oluline komponent pole mitte ainult rahva huve väljendav seadusandlus, vaid kogu parlamendi töö, selle seos rahvaga, ajakirjandusega, äri-, majandus- ja akadeemilise üldsusega jne – ühesõnaga, rahva esinduskogu avatus ja aruande-kohustuslikkus teda valinud rahva ees.

Parlament on eluliselt huvitatud koostööst meediaga, ülikoolidega, äri- ja mittetulundusühendustega, kõigiga, kes on valmis selgitama Riigikogus toimuvat. Meie ülesanne on oma tegevusega suurendada usaldust Riigikogu kui kodanike esinduskogu vastu.

Selleks tuleb suurem osa tööst teha meil endil, kuid ka kõigil teistel arvamuse kujundajatel, eriti ajakirjandusel, lasub kohustus olla võimalikult objektiivne.

1998. aastal astus Riigikogu veel ühe tubli sammu avatuse suunas – sellest ajast on Internetileheküljelt kättesaadav Riigikogu seadusandlik tegevus tervikuna (vt <http://www.riigikogu.ee>). Huvilistel on võimalik jälgida ühe või teise seaduseelnõu menetlemise käiku, seaduseelnõude ja nende seletuskirjade ning muudatusettepanekute tekste, lugeda istungite stenogramme ja komisjonide koosolekute protokolle. Tööle on hakanud ka süsteem, et Riigikogu istungit saab Internetis kuulata-vaadata otseülekandes. Uus infosüsteem annab inimestele võimaluse teha päringuid ja oma ettepanekuid juba eelnõude menetlemise ajal. See loob lisavõimalusi osalusdemokraatia arendamiseks ja annab valijatele selgema ettekujutuse Riigikogu liikmete tööst.

Riigikogu ei ole muutunud avatuks mitte ainult ülekantud tähenduses või Interneti kaudu, vaid ka sõna otseses mõttes – pole vist päeva, mil meie maja ei külastaks ekskursioonid Eestimaa eri paikadest. Paaril viimasel aastal on külastajaid kodu- ja välismaalt kokku olnud üle 13 000, mullusel Riigikogu lahtiste uste päeval (23. aprillil, Asutava Kogu 80. aastapäeval, mida õigusega võime pidada ka Riigikogu sünnipäevaks) lisandus neile veel üle 3000 inimese. Läinud suvest on lossiväravad igal nädalavahetusel uudistajatele valla, spetsiaalne lahtiste uste päev on aga kavas korraldada tänavugi.

Traditsiooniks on kujunemas Riigikogu teabepäevad maakondades ja suuremates linnades, kus selgitame rahvale Riigikogu töö põhimõtteid ja tutvustame parlamenti kui seadusandlikku institutsiooni. Teabepäevale lisaks korraldatakse näitusi, mis aitavad tutvustada Riigikogu ajalugu ja tänapäeva.

4. Riigikogu töökorraldus ja juhtimine

Alates 1992. aastast on Riigikogu teinud ära hiigeltöö demokraatliku ja turumajandusliku riigi õiguslike aluste loomisel. Selleks on tulnud vormida seadusteks väga suur hulk eelnõusid: Riigikogu VII koosseis võttis 1992–1995 vastu 529 õigusakti ja VIII koosseis

1995–1999 754 õigusakti. Õigusloome tempo ja maht ei ole veel langenud ning seoses seaduste harmoneerimisega Euroopa Liidu riikide seadustega ei juhtu seda ka lähiaastail. Hoolimata kvantiteedist ei tohi me aga mingil juhul lasta halveneda seaduste kvaliteedil.

Istungisaali peaksid jõudma alatistes komisjonides põhjalikult läbitöötatud seaduseelnõud. Suured ning väikesed vaidlused peaksid saama peetud Riigikogu alatistes komisjonides. Täiskogu ülesandeks peaks jääma põhimõteteliste poliitiliste valikute tegemine, kuid seejuures tuleks võimalikult palju arvestada majanduslike ja sotsiaalsete tagajärgedega, mida konkreetne valik kaasa toob. Tööraskuse kandumine komisjonidesse tähendab aga ka komisjonide töö suuremat avatust. Nagu märkisin, on asjatundjate kutsumine komisjoniistungitele juba praegu igapäevane. Samuti on edaspidi kavas rohkem tellida seaduste regulatsioonialaga seotud sihtrühmade uuringuid, et mitte piirduda üksnes huvirühmade või ministeeriumiametnike esitatud ettepanekutega. Erinevate arvamuste ärakuulamisel aitavad meid edaspidi üha rohkem elektroonilised kanalid. Juba praegu on kogu menetlusprotsess kättesaadav Internetis, kuid kahtlemata on Riigikogu menetluses eelnõusid, mille tähenduse ja pikaajalise mõju selgitamine nõuab ekspertide abi.

Mis puudutab näiteks võlaõigusseadust, siis ärgem unustagem, et tegemist on kogu meie tsiviilseadustiku nurgakiviga, mis ei määratle mitte ainult seda, millised tsiviilsuhted meie majanduskäibes kujunevad, vaid ka seda, milliseks kujuneb kogu meie tsiviilseadusandluse süsteem. Tõele au andes: mitte kõiki sügavalt teoreetilisi probleeme selles vallas pole meie lugupeetumad juristid–teoreetikud selgeks vaielnud. Arvan, et me oleme lausa kohustatud neile selle aja andma, et nende rajatud teoreetilisele vundamendile tekiks Eesti Vabariigi tsiviilõigus, mille alused jääksid kestma veel aastasadeks. Riigikogu Toimetised võiksid olla üks arutelu tribüüne. Täpselt sama kordaksin seoses karistusseadustikuga.

Lühidalt: meil on kiire ja elu tõesti ei oota, aga kiirustamine peab siinkohal, eriti neid kahte seadust silmas pidades, olema mõistlik ja väga pikka perspektiivi arvestav. See on koht, kus meie seadusloojate ajalooline ja juriidiline vastutustunne pannakse ehk kõige tõsisemale proovile – ajaloo enese kohtu ees.

5. Riigikogu arutelud ja avaliku arvamuse väljaselgitamine

Riigikogu vajab oma töös väga palju aktuaalset infot ühiskonna allsüsteemide kohta, et põhjendada avalikkusele oma poliitilisi seisukohti ning valikuid. Viimastel aastatel on seetõttu Riigikogu tellimusel tehtud terve hulk avaliku arvamuse uuringuid, mis on keskendunud järgmistele küsimustele. Milline on Eesti inimeste informeeritus ja vajadus saada teavet Riigikogu ülesannete (sh seadusandlus, täitevvõimu kontroll) ja õigusinfoallikate kohta? Millised on inimeste eelistused ning ootused Riigikogu tegevuse prioriteetide, riigieelarveliste programmide, europoliitika lähtekohtade ja avalik–õigusliku ETV saatekava osas? Millised on Eesti inimeste mured, sotsiaalsed probleemid ja kodanikualgatuslik protesti– või koostöövalmidus? Milline on rahulolu Riigikogu tööga ja ettekujutus Riigikogu otsuseid mõjutavatest teguritest?

(Vt<http://www.riigikogu.ee/index.php?id=46186>.) Võib öelda, et selliste rahva ja parlamendi dialoogile kaasaaitavate uuringute tellimine parlamendi poolt on nii Euroopas kui mujalgi üsna haruldane – üldjuhul tellitakse uuringuid üksnes erakondade populaarsuse

mõõtmiseks. Seejuures on ülioluline selline poliitilis–kultuuriline fakt: Riigikogu juhatus otsustas 1996. aastal poliitiliste reitingute uuringute tellimise lõpetada.

20. sajand muutis alates Max Weberi ja tema eelkäija Auguste Comte'i teedrajavatest töödest poliitika ja rahva võimu vahekorra põhimõtteliselt uueks. Areenile astus inimtunnetuse uus valdkond: teaduslik sotsioloogia. See, mis seni oli olnud enam või vähem edukate või isegi geniaalsete riigimeeste intuitsioon, sageli tabamatu jõudude mäng maailma poliitilisel areenil, omandas ühtäkki reaalse ja maise olemuse, mida oli võimalik uurida, analüüsida, arvutada. Sellest alates polnud poliitika ja rahva suhe poliitikasse enam iial need, mis nad olid olnud enne. Aastakümned läksid ja kõrvuti sotsioloogia üldise arenguga ta ka lihtsustus ja vulgariseerus: soliidsete avalike arvamuste küsitluste kõrvale hakkas tekkima juhuslikke päringuid, tegelikult oluliste asjade asemel hakati uurima tühja–tähja ning, mis kõige hullem, kadus vahejoon olulise ja ebaolulise vahel. Lugesdes täna mis tahes ajalehest – olgu kodu– või välismaisest – ühest või teisest arvamusküsitlusest, on võhikul lihtsalt võimatu aru saada, kui soliidne alus on esitatavatel järeldustel, kui representatiivne on olnud küsitletav valim ja kui töökindlad rakendatud analüüsimeetodid.

Kuid probleem pole mitte ainult pseudosotsioloogia petlikkuses, vaid enamas: mis juhtub siis, kui avalik arvamus, nii nagu ta avaldub avaliku arvamuse küsitlustes või “puhtas” ajakirjanduses hakkab otseselt mõjutama poliitilist protsessi väljaspool demokraatia toimimise põhiseaduslikke raame? Teisisõnu: mis saab siis, kui rahvaasemik hakkab viimasest arvamusküsitlusest enam hoolima kui oma valijate tahtest ja nendelt saadud mandaadist, kui ajaleheartikkel või –pilt muutub olulisemaks sellest, mis on kasulik valijaile (eriti veel siis, kui valimisi vahetult ees ei seisa)? See on meie kõigi ühise küpsuse küsimus – ma mõtlen ajakirjandust, sotsiolooge ja eeskätt mõistagi poliitikuid.

Miks siiski Riigikogu, valitsus ja omavalitsused vajavad otsuste langetamiseks eri laadi sotsioloogilisi ning avaliku arvamuse uuringuid? Nende abil on võimalik hinnata eri inimrühmade majanduslikke, sotsiaal–kultuurilisi või poliitilisi hoiakuid, arusaamu, vajadusi, ootusi ja ka võimalikku käitumist. Arvamusuuringutega saab mõõta ka Riigikogu ja valitsuse seniste otsuste (seadused, määrused, eelarve jm) tulemuslikkust valijate vaatekohalt. Tulevikus muutub järjest olulisemaks inimeste teavitamine ja seejärel nende arvamuse küsimine enne suurte, ühiskonna jaoks oluliste otsuste langetamist. Need on osalusdemokraatia ja esindusdemokraatia teemad.

Ka kodanikuühiskond ise vajab riigi tasandil enesetunnetuseks peegelpilti.

Kui uuringud ja ajakirjandus näitavad ning inimesed ise tajuvad mingil elualal allakäiku (nt haridus, turvatunne, tööhõive), siis võtavad oma õigusi teadvad kodanikud kindlasti midagi ette: peavad nõu, arvustavad võimu, koostavad kirju või kohtuvad saadikutega.

Riigikogu jaoks seisneb sotsioloogiliste uuringute sügavam mõte võimu ja ühiskonna dialoogi edendamises ning seeläbi suuremate kriiside vältimises (dialoog toimib siin iseregulatsiooni vahendina). Riigikogul on rahva esindusena siin keskne roll, sest ta saab seaduste, riigieelarve ja arupärimiste abil suunata valitsust tegema poliitilisi valikuid, mida rahvas õigeks peab. Kohalikus elus täidab sama ülesannet valla või linna volikogu.

Poliitikud on hakanud arvamusuuringuid järjest rohkem kasutama, sest professionaalne poliitik vajab rahva vajaduste mõistmiseks, õigusloomeks ja oma sõnumi edastamiseks täpset ülevaadet inimeste olukorrast ja arvamustest. Mõnes mõttes võib akadeemilist arvamusuuringut võrrelda ka rahvahääletusega, sest ta aitab mõõta, mil määral erinevad inimesed ühiskonnas tunnetavad mingit probleemi ja milliseid lahendusi nad eelistavad. Et poliitikuid piiravad huvi- ja survegrupid, siis on tähtis küsida ja teada ka rahva vaikiva enamuse arvamust, kes põhiseaduse järgi on kõrgeima võimu kandja.

Meedia ja avalik arvamus on demokraatliku ühiskonna alustalad. Ilma vaba meedia ja avaliku arvamusega ei saa vaba ühiskond lihtsalt eksisteerida. Kuid see ei tähenda, et avalik arvamus ja vaba meedia saaksid pretendeerida ühiskonnas sellele kohale, mis neile põhiseaduslikult ei kuulu. Rahvas teostab oma võimu seadusandluse kaudu, milleks ta valib Riigikogu põhiseaduses ettenähtud korras. See on põhiseaduslike õiguste ja vabaduste teostamise kõige tähtsam ja vastutusrikkam tee. Lõppkokkuvõttes ei vastuta ka kõige julgem ajakirjanik ega kõige nutikam arvamusküsitaja kellegi muu kui oma lugejate ja kolleegide või äärmisel juhul (laimu korral) kohtu ees, aga nad ei vastuta iialgi poliitiliselt, nii nagu seda teevad rahvasaadikud, kes on valitud põhiseaduslikus korras ja kellel on kohustus kanda vastutust kogu ametisoldud perioodi eest.

6. Eesti õigusaktide harmoneerimine Euroopa Liidu õigusega

Riigikogu praegune koosseis keskendub ikka rohkem riigisisesele ettevalmistusele Euroopa Liiduga liitumiseks. Meie õigusaktide harmoneerimine Euroopa omadega on pidev protsess, mida kiirustab tagant Eesti väljakäidud tähtaeg ning ka arengud Euroopa Liidus eneses. Ka siin peame olema kaalutlevad ega tohi lihtsalt kopeerida teiste tehtut või soovitatut. Tähtsaim institutsioon meie euroopastumise protsessis on 1997. aasta jaanuaris loodud ja minu meelest väga hästi tööle hakanud Riigikogu Euroopa asjade komisjon, mida juhib Riigikogu aseesimees Tunne Kelam. Eesti seaduste harmoneerimisel kasutab Riigikogu mitme Euroopa parlamendi protseduuri, mille kohaselt seaduseelnõude menetlemisel on juhtival kohal parlamendi alatised komisjonid. Euroopa asjade komisjon ei ole seega otseselt seadusandlusega tegelev tavaline parlamendikomisjon. Kuid ta on juba juhtinud, ja tõenäoliselt hakkab üha rohkem juhtima alatiste komisjonide tähelepanu eurointegratsiooniga seotud protsessidele või annab soovitusi. Riigikogu liikmetele seab eurointegratsioon lisakohustuse olla kursis Euroopa Liidus toimuvaga ja osata seda ka rahvale selgitada. Sellele aitab kaasa Riigikantselei Eurointegratsioonibüroo ning Euroopa Liidu Infosekretariaadi tegevus.

Lähenedamine Euroopa Liidule seab kõrged nõudmised meie seadusandlusele ja on pannud uude olukorda Eesti poliitikud. Eesti õigussüsteemi harmoneeritakse Euroopa Liidu omaga, kusjuures korraga tuleb orienteeruda väga paljudes poliitilistes, juriidilistes, majanduslikes ning tehnilistes üksikasjades. Euroopa Liiduga ühinemise tingimuste täitmine ei ole eesmärk omaette. Paljud reformid tuleks meil läbi teha niikuinii ning õigusaktide ühtlustamine loob eeldused kiiremaks majanduslikuks arenguks ja suurendab inimeste heaolu. Õigusaktide ühtlustamisel on oluline seegi, et me ei pea ise tingimata jalgratast leiutama – me saame eeskujuks võtta Eestile sobivate Euroopa Liidu riikide õigussüsteemi, mis on juba pikka aega

toiminud ja end globaalses konkurentsisis õigustanud, lisades sinna meie riigile ainuomased aspektid.

Kuidas Riigikogu jälgib ja mõjutab Eesti läbirääkimisi Euroopa Liiduga? Pean väga tähtsaks, et Euroopa asjade komisjoni kuuluvad Riigikogu fraktsioonide ja ka Riigikogu alatiste komisjonide esindajad.

Alates põhiseaduse vastuvõtmisest oleme oma õigusaktide väljatöötamisel sihiteadlikult püüdnud lähtuda Euroopa, ennekõike Saksa õiguse normidest. Nii on meil suur osa kodutööst juba tehtud ja tihti peame üht või teist seadusesätet kohendama vaid seetõttu, et ka Euroopa Liidu õigusaktid on vahepeal muutunud.

Eraldi nimetamist vajab ka üksiku Riigikogu liikme roll eurointegratsioonis. Riigikogu liige peaks loomulikult ise olema hästi informeeritud Euroopa Liidus ja teistes kandidaatriikides toimuvast, sest tal on selles protsessis täita kaksikroll. Ühelt poolt peab ta edastama oma valijatele objektiivset informatsiooni Euroopa Liidu ja integratsiooniprotsessi kohta. Euroopa Liit ei tohiks olla kodanike jaoks midagi kauget ja abstraktset, vaid ta peab saama arusaadavaks ja lähedaseks, nii et nad ühel päeval, kui hakatakse referendumil otsustama, kas Eesti peaks ühinema Euroopa Liiduga või mitte, teeksid oma otsuse teadlikena selle ülitähtsa otsuse kõigist aspektidest. Samas annab parlamendiliikme suurem informeeritus võimaluse sekkuda debatti ja mõjutada otsuseid, lähtudes oma valijate, st rahva tahtest. Teiselt poolt peab Riigikogu liige oma valijate ning ka fraktsioonide arusaamad ja soovid tooma vastavate komisjonide kaudu Riigikogu täiskogu ette. Seega on Riigikogu liikme roll olla nii vahe- kui ka vahimeheks.

7. Riigikogu Toimetiste ülesanded

Usun, et oma panuse kõigi eelmainitud Riigikogu ees seisvate kaalukate ülesannete parema täitmise heaks saab anda ka käesolev Riigikogu Kantselei seeriaväljaanne *Riigikogu Toimetised*. Eelkõige saab ta aidata terviklikumalt ja sügavamalt kajastada parlamentaarse demokraatia ja parlamendi töö olemust ning võimaldada foorumit eri poliitilistele jõududele ning kodanikualgatustele. See on osa järjepidevast silla ehitamisest Riigikogu ja rahva vahel.

Riigikogu Toimetised on üks sündiv traditsioon, mille alguse juures me oleme. Soovin talle pikka iga ja kõikidele autoritele vahedat sulge!

Kasutatud kirjandus

Gräzin, I. (1993) A New Old Constitution fo Estonia: Genetic Aspects and Parliamentaryism versus Presidentialism .- Journal of International Law and Practice vol. 2 issue 3, pp. 471–498.

Meri, L. (1998) Vabariigi presidendi kuus järelust. (President Lennart Meri kõne Eesti Vabariigi 80. aastapäeval Estonia teatris).- Postimees, 25.02, lk 2.

Maruste, R. (1997) Ettekanne Põhiseaduse viienda aastapäeva konverentsil .- Juridica, nr 9.

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

Schick, A. (1991) Informed Legislation: policy Research versus Ordinary Knowledge.– Knowledge, Power and the Congress – Congressional Quarterly Inc., pp. 99–119.

Riiklikult tähtsate küsimuste arutelud Riigikogus 1992–1999

Aare Kasemets (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Kait Oole (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Eesti Vabariigi Riigikogu riiklikult tähtsa küsimuse arutelude ülesandepüstitus ja korraldus on 1992. aastast alates muutunud ja täienenud. Alljärgneva lühianalüüsi eesmärk on anda ülevaade riiklikult tähtsa küsimuse arutelu õiguslikust alusest, aruteludel käsitletud teemadest ning ajakirjanduse ja avaliku arvamuse hinnangutest arutelude tulemuslikkusele.

Riiklikult tähtsa küsimuse aruteluna vaatleme käesoleva töö esimeses osas kolme liiki Riigikogu arutelusid:

- Riigikogu kodukorra seaduse §-st 135 tulenevaid olulise tähtsusega riiklike küsimuste arutelusid¹,
- Riigikogu liikmete ja Vabariigi Valitsuse algatatud otsuse–eelnõusid, mis käsitlevad riiklikke programme (infopoliitika, integratsiooni–poliitika jms), ja samuti
- välispoliitika arutelusid tulenevalt välissuhtlemisseadusest (§ 5, lg 7 – RT I 1997, 73, 1200).

Need kolm parlamentaarse arutelu tüüpi väljuvad tavapärasest seaduseelnõude ja rahvusvaheliste konventsioonide menetlemise raamistikust oma eesmärgi ja käsitusviisi poolest.

Ülevaate teine osa keskendub riiklikult tähtsa küsimuse arutelude suhtele avaliku arvamuse uuringute ja ajakirjandusega, sest on ju nende Riigikogu arutelude üks olulisemaid ülesandeid tõmmata laiemal üldsuse tähelepanu riiklikult tähtsatele küsimustele ning käivitada ühiskonnas teavitustöö ja avalik arutelu.

Riiklikult tähtsa küsimuse mõiste sisu varieerub nii ajalooliste ja poliitiliste situatsioonide kui ka erinevate ühiskonnakorralduste ja kultuuride puhul. Ennekõike on see parlamendis esindatud poliitiliste jõudude kokkuleppel algatatud riiklikult/rahvuslikult tähtsate valikute kaalumine. Riigikogu riiklikult tähtsa küsimuse arutelude põhjal ei peaks poliitikas vähegi orienteeruvatel inimestel tekkima teist arusaama, kui et tegemist on riigi ja rahvuse edasikestmise ning konkurentsivõime seisukohalt iseäranis oluliste valdkondadega. Seega viitab riiklikult tähtsate küsimuste üldisem määratlus kas kultuuriliselt, majanduslikult või mõnest muust aspektist strateegilistele küsimustele, olgu see siis kas haridus, tervishoid, kultuur, maaelu, kodanikeühiskonna areng vms. Riiklikult tähtsa küsimuse arutelude tulemuslikkuse eelduseks on erinevate ühiskondlike jõudude moraalne koostöötahe õigusriigi ja kodanikeühiskonna põhimõtete alusel. Teisisõnu püütakse kokku leppida, mis on see kodanike enamiku heaolu või ühine hüve, mille saavutamisel jõutakse aruteluni kodanikeühiskonna kõige kõrgemal, parlamentaarsel tasandil. Riigikogu kõnepult on ju Eesti riigi kõige kõrgem kõnetool, mille kaudu väljendatakse ideaalis kodanike ühistahet.

Riiklikult tähtsa küsimuse parlamentaarsete arutelude algatamise eesmärgid võivad olla erinevad ja sageli vastuolulisedki. Tihti oodatakse parlamendilt seda, et see arutab ja püüab kokku leppida nendes riigijuhtimise küsimustes, mis on rahva jaoks aktuaalsed, arusaadavad, kus ühiskond on juba konsolideerunud, tunnetades mingit valdkonda sotsiaalse probleemina. Kuid teisalt on riiklikult tähtsa küsimuse arutelude algatamise eesmärk sageli ka mingil ekspertide ja poliitikute arvates riigi jaoks strateegilise tähtsusega teemal mõttevahetuse algatamine ning ühiskonna informeerimine. Eesti puhul on sellisteks teemadeks näiteks Euroopa Liit, kodanikeühiskond ja haldusreform.

1. Riiklikult tähtsad küsimused Riigikogus – õiguslik ja politoloogiline aspekt

1.1. Eelnõude menetlemise protseduur

Riiklikult tähtsate küsimuste lülitamine Riigikogu täiskogu istungite päevakorda toimub sarnaselt seaduseelnõudega. Riigikogu juhtivkomisjonid on need tööorganid, kus arutatakse ja otsustatakse, milliseid päevakorraküsimusi Riigikogu tasandil tõstatada. Reeglina ongi kõik riiklikult tähtsate küsimuste arutelud toimunud komisjonide ettepanekul. Täpsemalt: Riigikogu komisjon esitab Riigikogu juhatusele kirjaliku ettepaneku lülitada teatud riiklikult tähtis küsimus seaduse või otsuse eelnõuna Riigikogu järgmise töönädala päevakorda. Seejärel Riigikogu juhatus, arvestades juhtivkomisjonide ettepanekuid, koostab töönädala päevakorraprojekti.

Ettekannetega esinevad traditsiooniliselt algataja esindajad – kas juhtivkomisjoni esindaja või Vabariigi Valitsuse esindajana vastutav minister; mõnikord on kaasettekandjateks (kuni kaks) kas valitsuse või ülikoolide eksperdid. Ettekannete järel annab Riigikogu juhataja küsimusteks sõna Riigikogu liikmetele ja küsimustele järgnevad Riigikogu liikmete läbirääkimised (vt Riigikogu kodukorra seaduse § 57 “Täiskogu töönädala päevakorraprojekt”, peatükk 9 “Päevakorraküsimuse arutamine Riigikogu istungil”).

1.2. Õiguslik alus

Riigikogu kodukorras puudus kuni 1999. a kevadeni vormiline võimalus riiklikult tähtsa küsimuse arutelu sidumiseks eelnõude menetlemisega. Seetõttu saab juriidiliselt vaadeldes¹ riikliku tähtsusega arutelude loendisse aastatest 1992–1999 kanda peamiselt välispoliitika ülevaated – need on toimunud seaduse alusel ilma otsuse eelnõu menetlemiseta. Koos otsuse eelnõu menetlemisega on Riigikogu kodukorra seaduse järgi võimalik riiklikult tähtsa küsimuse arutelusid läbi viia alates 14. märtsist 1999. Kui Riigikogu kodukorra varasema versiooni järgi: “Alalise komisjoni ettepanekul võib Riigikogu avalikul või kinnisel istungil ilma vastava eelnõuta eraldi päevakorrapunktina arutada olulise tähtsusega riiklikku küsimust”, siis peale muudatuste jõustumist võib see arutelu olla seotud ka otsuse eelnõu menetlemisega. Samuti on muudatusega laienenud eelnõu algatajate ring: “Vabariigi Valitsuse, Riigikogu fraktsiooni või komisjoni ettepanekul võib Riigikogu avalikul või kinnisel istungil arutada olulise tähtsusega riiklikku küsimust eraldi päevakorrapunktina küsimuse lahendust sätestava otsuse eelnõu menetlemisega.”

1.3. Riigikogu liikmete või Vabariigi Valitsuse algatus

Millist küsimust pidada eriti oluliseks riiklikuks küsimuseks? Seda otsustavad Riigikokku valitud poliitikud, kuid vaatamata sarnasele rollile on neil sõltuvalt erakondlikust kuuluvusest ning informeeritusest siiski oma subjektiivne nägemus riiklikest prioriteetidest. See ei pruugi ega peagi alati kokku langema teiste poliitikute arvamusega ega ka avaliku arvamuse uuringute tulemustes väljenduvate nn **rahva vaikiva enamuse** arusaamade ning eelistustega. Et Riigikogu liikmete enamus moodustab valitsuskabineti, siis võib Vabariigi Valitsuse poolt tulnud algatusi pidada üldjuhul ka Riigikogu enamuse riiklikult tähtsa küsimuse algatuseks.

Vabariigi Valitsuse algatatud riiklikud arengukavad koostatakse koalitsioonierakondade juhtimisel ministriumides. Enamasti on need eelnõud saanud Riigikogu toetuse. Riigikogu stenogrammid ja kroonikate alusel oleme saanud järgneva loendi

(vt stenogrammid – <http://www.riigikogu.ee/ems/plsql/stenograms.form>):

(1) Eesti riigi kaitsepoliitika põhisuundade heakskiitmine – vastu võetud, otsuse eelnõu (OE), stenogramm III 1996, juhtivkomisjon riigikaitsekomisjon;

(2) Eesti keskkonnanstrateegia heakskiitmine – vastu võetud, OE, stenogramm I 1997, juhtivkomisjon keskkonnakomisjon;

(3) Eesti metsapoliitika heakskiitmine – vastu võetud, OE, stenogrammid II, III 1997, juhtivkomisjon keskkonnakomisjon;

(4) kütuse ja energiamajanduse pikaajalise riikliku arengukava kinnitamise kohta – vastu võetud, OE, stenogramm VI 1997, stenogramm I 1998, algataja Vabariigi Valitsus, juhtivkomisjon majanduskomisjon;

(5) Eesti infopoliitika põhialuste heakskiitmine – vastu võetud, OE, stenogrammid II, III 1998, juhtivkomisjon kultuurikomisjon;

(6) Eesti riigi kultuuripoliitika põhialuste heakskiitmine – vastu võetud, OE, stenogramm V 1998, juhtivkomisjon kultuurikomisjon;

(7) Eesti riikliku integratsioonipoliitika lähtekohad mitte-eestlaste integreerimiseks Eesti ühiskonda – vastu võetud, OE, stenogramm IV 1998, juhtivkomisjon põhiseaduskomisjon;

(8) Eesti regionaalarengu strateegia heakskiitmine – OE, Riigikogu Kroonika 1998/99, juhtivkomisjon põhiseaduskomisjon, menetlusest välja arvatud 13.03.99;

(9) Eesti teadusstrateegia heakskiitmine – OE, Riigikogu Kroonika 1998/99, juhtivkomisjon kultuurikomisjon, menetlusest välja arvatud 13.03.99.

Riigikogupoolne algatus, tulenevalt kas fraktsioonide, komisjonide või Riigikogu liikmete ettepanekutest, võimaldab koostada aga järgmise loendi riiklikult tähtsatest küsimustest.

(1) Maaelu ja põllumajanduse arengu seadus – SE, Riigikogu Kroonika 1993/94, algatajad J. Raig, J. Raidal jt (grupp Riigikogu liikmeid), juhtivkomisjon maaelu- ja põllumajanduskomisjon, menetlusest välja arvatud 20.04.94.

(2) Maaelu ja –majandust käsitlevate seaduste väljatöötamise põhialused – vastu võetud, OE, stenogramm I 1994, juhtivkomisjon maaelu- ja põllumajanduskomisjon.

(3) Maapoliitika riiklikult esmatähtsate eesmärkide, abinõude ja põhimõtete kehtestamise seadus – SE, Riigikogu Kroonika 1993/94, algataja Maaliidu Ühendus, juhtivkomisjon maaelu- ja põllumajanduskomisjon, menetlusest välja arvatud 20.04.94.

(4) Põllumajandus ja maaelu Eestis – OE, stenogramm I 1996, algataja maaelukomisjon. Arutelu lõpetati ning päevakorrapunkti käsitlemine loeti ammendavaks, hääletamist ei toimunud.

(5) Maaelu ja põllumajanduse riiklikest prioriteetidest – OE, stenogramm III 1999, algataja Maaliidu Ühendus, juhtivkomisjon majanduse- ja põllumajanduskomisjon. Arutelu katkestati klausliga, et edaspidi esitada juba kõik probleemid vastloodud komisjonile, kes hakkab tegelema põllumajanduse probleemidega.

(6) Eesti rahva tulevik ja hariduskorraldus – algataja Riigikogu kultuurikomisjon eesotsas Tõnis Lukasega 1996. a. Arutelu toimus vahetult pärast III Rahvusliku Kasvatuse Kongressi, Riigikogu liikmetele jagati välja ka kongressikõnedes tõstatatud probleemide ja lahenduste kokkuvõte (tekst Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonnas, 101 lk).

(7) Abinõud kriisi ületamiseks põllumajanduses – OE, Riigikogu Kroonika 1998/99, algatajad kolm Riigikogu opositsioonilist saadikut, eelnõu võeti algatajate poolt tagasi 28.10.99.

(8) Arengukoostöö põhimõtted aastateks 1999–2000 – vastu võetud, OE, Riigikogu Kroonika 1998/99, algataja väliskomisjon.

Toodud loeteludest nähtub, et kõige rohkem on arutatud riiklikult tähtsa küsimuse all välis-, agraar- ja haridus- ning kultuuripoliitikaga seonduvaid poliitilisi valikuid. Domineerivatest välis- ja agraarpoliitika aruteludest alljärgnevalt veidi lähemalt.

1.4. Välispoliitika arutelud

Seni on Riigikogule esitatud üheksa korralist poolaastaülevaadet² Eesti välis- poliitilistest prioriteetidest ja tegevussuundadest (vt Välisministeeriumi kodulehekülg – <http://www.vm.ee/eesti/vmin/koned/index.html>). Välisministrite korralised poolaastaülevaated on reguleeritud Riigikogu kodukorraga, ettekande sisu arutatakse eelnevalt Vabariigi Valitsuse tasandil läbi.

Seoses Eesti ettevalmistustega liitumiseks Euroopa Liiduga on välispoliitika aruteludest kasvanud välja omaette alaliik – eurointegratsiooni arutelud. Eurointegratsiooni arutelude vormiline alus on Riigikogu kodukord, kuid täpsemalt on sellest juttu Riigikogu otsuses

Euroopa asjade komisjoni moodustamisest. Selle otsuse järgi Euroopa asjade komisjon annab oma tegevusest aru Riigikogu täiskogule vähemalt üks kord aastas. Esimene Euroopa integratsiooni alane arutelu "Ettevalmistused Eesti liitumiseks Euroopa Liiduga" toimus 4., 8. ja 9. juunil 1998 (http://www.riigikogu.ee/ems/stenograms/1998/06/t98060416-02.html#P70_6200).

1.5. Maaelu ja põllumajanduse arutelud

Kokku on aastatel 1992–1999 arutlusel olnud kuus **maaelu ja põllumajanduse** alast riiklikult tähtsat küsimust. Üks viimastest sellesse kategooriasse kuuluvaid arutelusid "Abinõud kriisi ületamiseks Eesti põllumajanduses" (vt stenogrammid – <http://www.riigikogu.ee/ems/plsql/stenograms.form>) toimus 1999. a augustis–septembris. Alljärgnevalt on näitena esitatud lühike kirjeldus, kuidas maaeluga seotud poliitilist lahendust vajavad probleemid lülitati Riigikogu päevakorda ja kuidas arenesid sündmused Toompea lossis ja selle ümber. Järgneva sündmusteahela kohta saab lisainfot Riigikogu stenogrammidest ja maaelukomisjonist (elektronposti aadress: maaelukom@riigikogu.ee).

- 21. juunil 1999 anti otsuse eelnõu menetlusse.
- 12. juulil 1999, põllumajandustootjate ning talupidajate keskliitude loodud kriisitoimkonna laiendatud istungil, kus osales 58 organisatsiooni ja ettevõtte juhti, otsustati teha poliitikutele ettepanek kutsuda kokku Riigikogu erakorraline istung.
- 17. juulil 1999, mis oli Riigikogu istungjärgu viimane korraline tööpäev, esitati opositsioonierakondade poolt ettepanek Vabariigi Valitsusele kutsuda kokku Riigikogu erakorraline istungjärk, et arutada maaelu ja põllumajanduse probleeme kui riiklikult tähtsat küsimust. (Kriisitoimkond taotles valitsusega kokkusaamist juulis, kuid valitsus ei tulnud neile vastu).
- 11. augustil 1999 tuli 28 saadiku ettepanekul kokku Riigikogu erakorraline istungjärk, eelnõu arutati, kuid arutelu katkestati.
- **25. augustil 1999 kutsuti 37 Riigikogu saadiku ettepanekul kokku Riigikogu erakorraline istungjärk**, kus pidi eelnõu arutelu jätkuma, kuid valitsuskoalitsiooni liikmed jäid saali tulemata.
- 14.–15. septembril 1999 otsustas Riigikogu toetada Vabariigi Valitsuse poolt kavandatud samme põllumajanduse arendamisel ja toiduaineteturu reguleerimisel.
- 24. septembril 1999 eelnõu arutelu jätkus, kuid katkestati.
- 28. septembril 1999 tegid eelnõu algatajad enne lõpphääletust ettepaneku eelnõu tagasi võtta, põhjendades seda väitega, et valitsuskoalitsioon on eelnõu rakenduslikud sätted välja hääletanud. Koalitsiooni esindajad omakorda küsisid, et miks eelnõu algatajad ei viinud oma tahet ellu enne 1999. a märtsis toimunud üldvalimisi, kui olid võimul.

2. Sotsioloogiline ja ajakirjanduslik mõõde

Riigikogu tasandil algatatud arutelu rahva heaolu ja käekäiku puudutavatest valupunktidest õhutab tavaliselt ühiskondlikku diskussiooni, mille tulemusel saadakse palju kasulikku infot ja uusi ideid. Ajakirjandusel on seejuures etendada oluline roll erinevate inimrühmade seisukohtade ja huvide peegeldajana, teadvustajana ja väljendajana. Kodanikeühiskonna

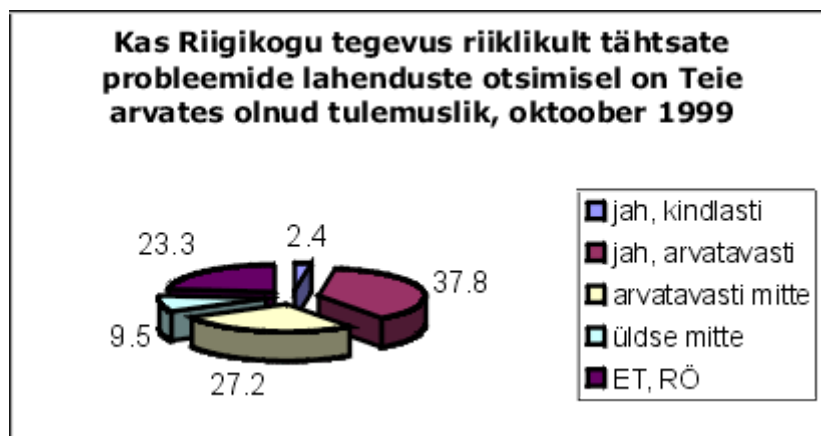
huvirühmad on küll riikliku poliitika sihtauditooriumiks, kuid samas on nad ka seda keskkonda muutvate ja kujundavate subjektide osas. Nende kaasamine poliitilisse arutellu on vajalik üksnes juba seetõttu, et oleks tagatud ühiskondlike riskide esiletoomine ja vaadete mitmekesisus. Parafraseerides C. Wright Millsi mõtteid essee "The Sociological Imagination" (Mills 1966), on inimene ühiskonna ja ajaloolise situatsiooni produkt, aga samas oma igapäevaste tegutsemiste kaudu osaleb ta vahetult teda ümbritseva sotsiaalse keskkonna kujundamisel. Seega on inimene samaaegselt nii aktiivses kui passiivses rollis.

Kaks lihtsat võimalust kirjeldada laiemat avalikkuse suhet riiklikult tähtsasse küsimusse on vaadelda Riigikogu Kantselei poolt 1996–1999 tellitud avaliku arvamuse uuringute tulemusi ja analüüsida Riigikogu arutelude kohta ajakirjanduses ilmunud artikleid.

2.1. Mida näitavad avaliku arvamuse küsitlused?

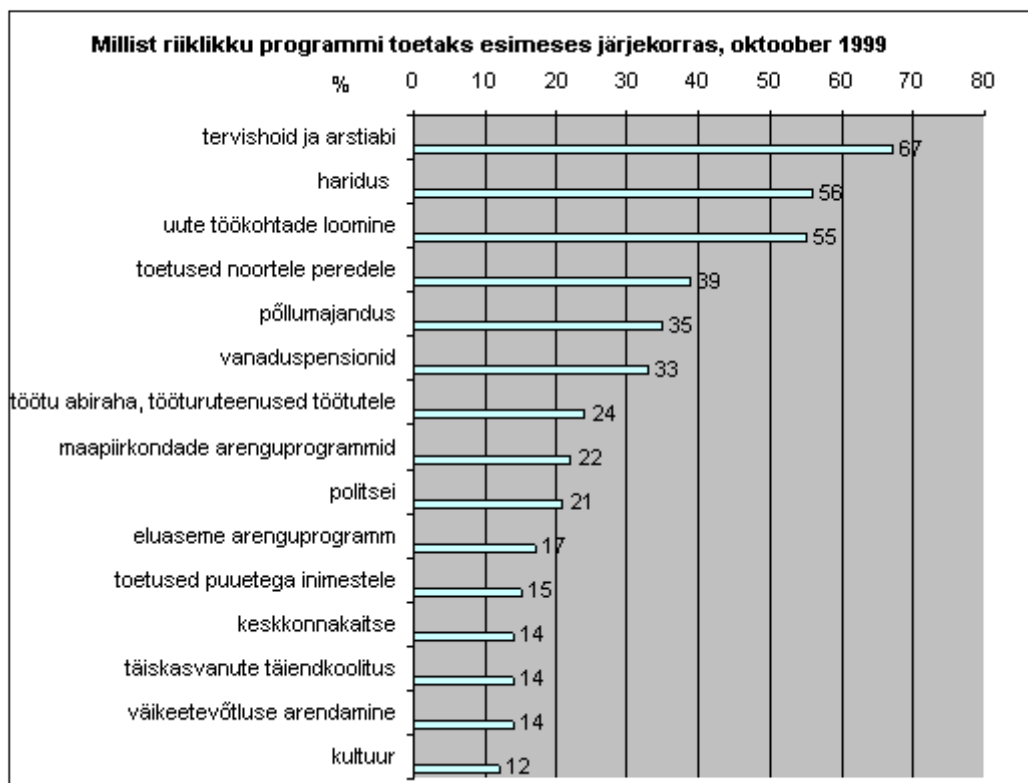
Avaliku arvamuse uuringuid võib käsitleda infosillana Riigikogu ja kodanikeühiskonna vahel. Rahva esinduskoguna Riigikogu ei saa minna üksnes eksperthinnangute najal rahva arvamustest liiga kaugele ette. Klassikalise poliitilise sotsioloogia vaadete kohaselt on parlamendiliikmetel otstarbekas arutada ja võtta riiklikke otsused vastu siis, kui avalikkus on selleks piisavalt informeeritud, et vältida võimalikku negatiivset tagasisidet. Seda eriti valmiste eel. Teisisõnu, parlamendis ja üldse poliitilises protsessis on väga tähtis ühiskonna tunnetus ning otsuste õige ajastamine (Kasemets 1999).

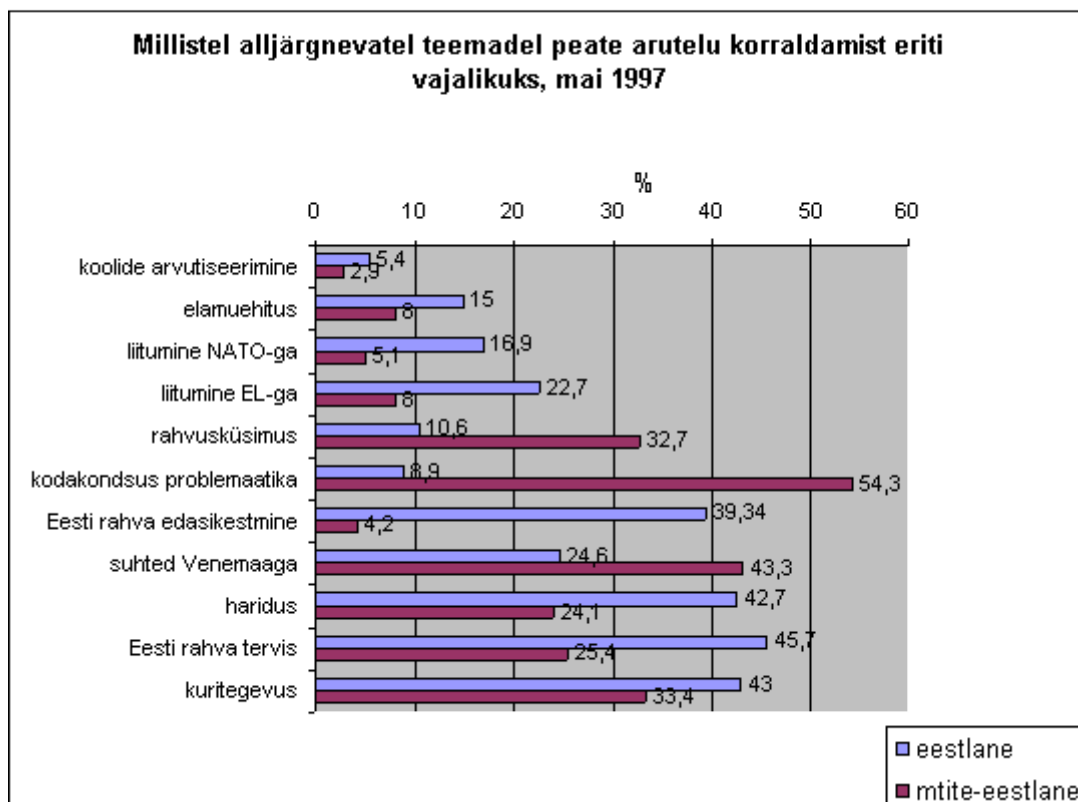
Mitmetel põhjustel on Eesti elanike informeeritus oma parlamendi tegevusest olnud küllaltki väike, nagu demonstreerivad ka avaliku arvamuse uuringud (<http://www.riigikogu.ee/index.php?id=46186>). See on üks märke Eesti parlamentaarse demokraatia sünnivaludest. Kui elanikkond on puudulikult informeeritud Riigikogu jt. võimustruktuuride tegevusest, siis võib arvata, et avaliku sektori teenuseid ei osata alati hinnata, mõjutada ega kasutada. Riigikogu Kantselei tellimisel viis 1999. a oktoobris firma Saar–Poll läbi küsitluse, kus 2,4% vastanutest avaldasid kindlat veendumust, et **Riigikogu tegevus riiklikult tähtsatele probleemide lahendamise otsimisel on olnud tulemuslik**. Suurem osa elanikkonnast on kahtleval ja umbusklikul seisukohal ("Jah, arvatavasti" märkisid 37,8% ja "Arvatavasti mitte" 27,2%). 9,5% küsitletuist vastas aga, et **Riigikogu tegevus riiklikult tähtsatele küsimustele lahendamise otsimisel pole olnud üldse tulemuslik** (vt graafik 1).



Allikas: Saar-Poll

Võib küsida, kas riiklikult tähtsa küsimuse teemavalik on olnud piisavalt täpne, ühiskondlikku situatsiooni ning peamisi valuprobleeme järgiv? Nagu näitavad alates 1996. aasta septembrist tellitud "Riik ja rahvas" trendiküsitlused, kattuvad elanikkonna arvates enam eelistatavad riiklikud programmid ja riiklikult tähtsate küsimuste teemad vaid osaliselt riiklikult tähtsa küsimuse arutelude loeteluga (graafik 2 ja graafik 3)





Allikas: Saar-Poll

Seega, kui osa riiklikult tähtsa küsimuse arutelude puhul saab öelda, et rahva ootused kattuvad Riigikogu tegevusega (olgu siinkohal nimetatud näiteks **rahva tulevik ja hariduskorraldus** 1996, **maaelu ja põllumajandus** 1994, 1999), siis paljude aruteluteemade puhul see nii ei ole. Sotsioloogilisest vaatekohast lähtudes võib väita: kuna mitmed Riigikogu arutelude teemad ei olnud Eesti elanike enamuse jaoks esmatähtsad või need arutelud ei jõudnud arusaadava ja rakendusliku tulemuseni, siis ühiskonna **vaikiva enamuse** erinevad grupid on pettunud ja sageli üsna kriitilised enda valitud Riigikogu tegevuse suhtes.

2.2. Ajakirjanduslik vastukaja

Üks võimalusi riiklikult tähtsa küsimuse ja avalikkuse suhete kajastamiseks on ajakirjanduslike tekstide analüüs. Peatume lühidalt välispoliitika ja maaelu kajastamisel Eesti trükiajakirjanduses.

Riigikogus regulaarselt toimuvad välispoliitika arutelud on Eesti parlamentaarses töökorralduses juba kinnistunud, nende läbiviimise protseduur on arusaadav. Kuigi välispoliitika on riigi jaoks strateegiliselt esmatähtis valdkond, jääb ta siiski rahva igapäevase tegevusega märksa vähem seotuks, sest tavakodaniku kaasarákimise võimalused on välispoliitikas märksa väikesemad kui hariduse või maapoliitika teostamisel. Seetõttu trükiajakirjanduse leige huvi välispoliitika arutelude valgustamise vastu ei üllata.³ Viimase korralise poolaastaülevaate kohta, mille tegi välisminister Toomas Hendrik Ilves 25. novembril 1999, ilmus artikleid üksikutes nädala- ja päevalehtedes (kusjuures ei ilmunud

mitte üheski maakonnalehes): Maaleht – 1, Eesti Päevaleht – 1, Postimees – 1, Molodjoz Estoni – 1.⁴

Riigikogu otsuse eelnõu “Abinõud kriisi ületamiseks põllumajanduses” arutelu käsitlemine on antud juhul näide sellest, kuidas avaliku tähelepanu keskmes oleva riiklikult tähtsa küsimuse arutelu poliitilises plaanis ebaõnnestus, kuid leidis siiski mitmekülgset käsitlust ajakirjanduses. Miks see nii läks? Mida oleks saanud või pidanud tegema teisiti? Ajavahemikus 04.08.99–05.10.99 ilmus üleeestilistes päevalehtedes, Maalehes ja Eesti Ekspressis kokku 36 artiklit, mis käsitlesid maaelu ja põllumajanduse alast debatti Riigikogus⁵. Neist 22 ilmusid maakonnalehtes ja 14 üleeestilistes päeva- ja nädalalehtedes.

Maakonnalehed	22	Üleeestilised päeva- ja nädalalehed	14
Virumaa Teataja	8	Postimees	7
Nädaline	6	Maaleht	5
Võrumaa Teataja	5	Eesti Päevaleht	3
Pärnu Postimees	2	Molodjoz Estoni	1
Valgamaaline	1		

Suunitluselt olid ülekaalus eelnõu algatajate, st Riigikogu opositsiooni vaatekohalt kirjutatud artiklid. Eelnõuga seotud Riigikogu liikmed olid märksa aktiivsemad oma seisukohtade väljendamisel ja pingutasid enam üldsuse toetuse leidmise nimel: suhe oli 10:5 maakonnalehtedes ja 6:1 üleriigilistes lehtedes opositsiooni kasuks. Kõige aktiivsemalt kirjutati maaelust ja põllumajandusest esimese Riigikogu erakorralise istungi ja sellele vahetult järgnenud päevadel – see oli ajakirjanduse ja avalikkuse huvi järsu tõusu faas.

Nimelt kogunes 11. augustil Toompea lossi platsile maaelu kriisitoimkonna kutsel hulk põllumajanduslikke suurtootjaid, talunikke ja kohaliku võimu esindajaid eelnõu kaitsma, nõudes kodumaise tootja eelistamist välismaise ees, siseturu kaitseks tollide kehtestamist jne. Tegemist oli IX Riigikogu koosseisu puhul esimese opositsioonierakondade püüdega mõjutada parlamentaarse otsustusprotsessi tulemust erinevate survegruppide ja ajakirjanduse aktiivse kaasamise abil.

Üks väheseid eestikeelseid artikleid avaliku arvamuse kujunemise analüüsi metoodikast ja sotsiaalse probleemi ning avaliku arvamuse formeerumise seostest ilmus ajakirjas Eesti Loodus 1988. a professor Marju Lauristini sulest (Lauristin 1988) Eesti fosforiidisõja ainetel. Üldsuse osaluse vormid on asja arutamises ja otsustamises ajapikku muutunud, tõdes autor, analüüsides ENSV aegse fosforiidisõja näitel avalikkuse surve osa lahenduste otsimisel ja ametkondade tegutsemisel. Sellesarnaseid avaliku arvamuse kujunemise ja kristalliseerumise etappide uuringuid võiksid ülikoolid ka tänases Eesti Vabariigis teha, sest ühiskond ja selle poliitiline otsustusmehhanism on muutunud. Muutunud on ka poliitikute ja ametnike arusaamad avalikkussuhetest ja riiklusest.

Jälgides viimase maaelu arutelu käiku, tuleb tõdeda, et see läbis oma arengus nn kristalliseerumise faasi. Tekkisid arvamusiidrid ja esitati vastandlikke seisukohti, kuid käesoleva lühiuuringu raames on raske vastata küsimustele, kas jõuti ka järgmisse etappi, kas toimus aktiivse avalikkuse konsolideerumine ja kas avaldati otsustajatele piisavalt survet probleemile lahenduse leidmiseks. Väidame, et eesmärgiks seatud protsess jäi poolikuks ega ei leidnud tarvilikku kanaliseerimist nii erakondade kui ka muude huvirühmade erimeelsuste tõttu. Selle üks põhjusi oli lähenevad kohaliku omavalitsuse volikogude valimised, mistõttu erakonnad olid enam konkurentsile kui koostööle meelestatud.

Võib ka väita, et selle riiklikult tähtsa küsimuse arutelu ebaedu oli osaliselt tingitud asjaolust, et arutelu algatati opositsioonipoliitikute poolt ja osaliselt välispoliitilistest teguritest, mis seonduvad Vabariigi Valitsuse siduvate lepingutega Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) läbirääkimistel.

Avaliku arvamuse ja ajakirjandusliku huvi mõttes oli arutelu tõstatamiseks kõige kõrgemal riiklikul tasandil soodne pinnas. Riigikogu arutelu ebaõnnestumist seletades võib nõustuda ka nende ekspertide seisukohaga, kes leiavad, et arutelu objekt ei olnud Riigikogu tasandil eelnõu algatajate poolt piisavalt hästi ette valmistatud (näiteks oli OE seostamata Vabariigi Valitsuse poolt kavandatava maaelu puudutava arengukavaga, riigieelarveliste programmidega jms). Kuid ehk jäi tagasihoidlikuks ka sotsiaalteadlaste ning ajakirjanduse uuriv, mõtestav, põhjusi otsiv ja elanikkonna erinevate sotsiaalsete gruppide (maainimesed, talunikud, tarbijad linnades jt) seisukohti tutvustav roll. Ajakirjandus on tähtis poliitikute, teadlaste jt sotsiaalsete tegelaste foorum. Kahjuks enamik vaatlusperioodil ilmunud artikleid olid uudislikud mis-kes-kus-kuna-lood või siis peamiselt intervjuud opositsioonipoliitikutega, milles puudus selge seos täitevvõimu otsustustasandiga. Esmane artiklite sisuanalüüs näitas, et ajakirjanikud tõstavad esile vaid ükskuid aruteludes kõlanud probleeme ja infoallikaid, tutvustamata lugejatele probleemide rahvusvahelist või sisepoliitilist konteksti.

Eeltoodust lähtudes soovitame tulevikus kõikidele Riigikogu aruteludest huvitatud inimestele ja organisatsioonidele järgmist: pöörakem pilk Interneti-allikatele ja uurigem vajadusel oma silmaga Riigikogu stenogramme ning juhtivkomisjonide koosolekute protokolle. Siis ei teki ohtu, et vaba inimene vabal maal satub mingi paratamatuse tõttu ajakirjanduse osalise ning kallutatud info ohvriks teda eluliselt huvitavates küsimustes. Teisisõnu, mõtleb inimene võiks trükiajakirjanduse, televisiooni ja raadio kokkuvõtteid Riigikogu riiklikult tähtsa küsimuse aruteludest käsitleda kui teemassejuhatust või reklaami, et seejärel huvi korral ise Interneti vahendusel või kirjaga saadetud infopäringu abil ametlikke dokumente (stenogramm, protokollid, eelnõud) uurida. Oma silm on kuningas!

3. Kuidas edasi?

Paljude riiklikult tähtsate aruteludega kursis olevate inimeste arvates on nimetatud arutelud Riigikogus olnud liialt üldist laadi ja vähetulemuslikud. Peamiseks põhjuseks loetakse, et riiklikult tähtsa küsimuse arutelu on seostamata Vabariigi Valitsuse juhitavate riiklike programmide ning riigieelarvega. Samas on selge, et nii Riigikogu liikmed, erinevate alade eksperdid kui ka professionaalsed äri- ja mittetulundusühendused soovivad riiklikult tähtsa

küsimuse arutelude suuremat tulemuslikkust Eesti arenguprobleemide lahendamisel. Poliitikud ootaksid ekspertidelt selleks selgemaid tulevikutsenaariume, kus oleks esitatud ka ühe või teise poliitilise otsuse sise- ja välispoliitiline mõju ning eelarveline maksumus. On väidetud ka, et arutelude ettevalmistuses kasutatavate uuringute ja teabe kvaliteet peaks paranema – suurem osa ülikoolides koostatud akadeemilisi töid pole ilma neid Riigikogule sobivasse vormi “tõlkimata” poliitikas kasutatavad (http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/koostoo_kodu.html).

Kokkuvõttes võib siiski riiklikult tähtsate küsimuste aruteludele aastatel 1992–1999 tagasi vaadates täheldada positiivset arengut. Probleemid on muutunud keerukamaks ja pakutud lahendused täpsemaks, arvestades siin nii teiste riikide kogemusi kui Eesti võimalusi. Kindlasti aitab arutelude tulemuslikkust edaspidi suurendada ka 1999. aasta kevadel jõustunud Riigikogu kodukorra seaduse muudatus, mis lubab eelnõu arutelu lõpetada konkreetse otsusega. Autorite arvates näitab see Eesti parlamentaarse poliitika ideede ning institutsioonide rakenduslikkuse kasvu. Kuidas kommenteerivad Riigikogu liikmed riiklikult tähtsate küsimuste arutelusid, loeme alljärgnevalt.

Kasutatud kirjandus

Riigikogu Kroonika, 1992/93; 1993/94; 1994/95; 1995/96; 1996/97; 1997/98; 1998/99. Eesti Rahvusraamatukogu.

Lauristin, M. (1998) Fosforiidisündroom ja avalikkuse areng I. – Eesti Loodus, nr 7.

Mills, C. W. (1966) The Sociological Imagination. 2nd print. New York : Oxford Univ. Press.

Stenogrammid, 1992 (1), 1993 (5); 1994 (6); 1995 (5); 1996 (6); 1997 (6); 1998 (7); 1999 (2). Riigikogu Kantselei dokumendiosakond.

Kasemets, A. (1999) The Roles of Small Parliamentary Information & Research Services in the Political and Social Interaction. Society, Parliament and Legislation, Department of Economic and Social Information of the Chancellery of the Riigikogu, Tallinn.

Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4001.html> – p.7.2. Figure 1.

Märkused

1. Kitsama juriidilise käsitluse korral oleks see ainus riiklikult tähtsa küsimuse vorm – vt RT I 1994, 90, 1517; 1995, 11, 115; 20, 295; 74, 1285; 83, 1440 ja 1444; 1996, 29, 576; 30, 595; RT I 1999, 10, 148.
2. 1. 17.02.94, välisminister Jüri Luik
2. 30.05.96, välisminister Siim Kallas
3. 05.12.96, välisminister Toomas Hendrik Ilves
4. 12.07.97, välisminister Toomas Hendrik Ilves
5. 12.02.98, välisminister Toomas Hendrik Ilves
6. 11.06.98, välisminister Toomas Hendrik Ilves
7. 26.11.98, välisminister Raul Mälk

8. 11.06.99, välisminister Toomas Hendrik Ilves
9. 25.11.99, välisminister Toomas Hendrik Ilves
3. 11.06.1999, välispoliitika arutelu, ettekandja välisminister Toomas Hendrik Ilves – <http://www.riigikogu.ee/ems/stenograms/1998/06/t98061117-02.html>
- 25.11.1999, välispoliitika arutelu, ettekandja välisminister Toomas Hendrik Ilves – http://www.riigikogu.ee/ems/stenograms/1999/11/t99112509-02.html#P52_7147
4. Väljavõtte tegi Eesti Rahvusraamatukogu filiaal Toompea lossis. Vaatluse all olid kõik Eestis ilmuvad päevalehed, maakonnalehed, Eesti Ekspress ja Maaleht ajavahemikus 25. november – 9. detsember 1999.
5. Loendi aluseks on artiklite väljavõte Eesti Rahvusraamatukogu kataloogist.

Kommentaariid

Ants Käärma (RiTo 1), Riigikogu maaelukomisjoni esimees, Maaliit

Jaanus Männik (RiTo 1), Riigikogu rahanduskomisjoni liige, Eestimaa Rahvaliit

Vardo Rumessen (RiTo 1), Riigikogu kultuurikomisjoni liige, Isamaaliit

Kolm küsimust Riigikogu liikmetele*:

1. Kuidas hindade Riigikogu riiklikult tähtsate küsimuste arutelude rolli Riigikogu senises töös 1992–1999? On see Teie arvates aidanud kaasa arutluse all olnud riigi tasandi probleemide lahendamisele?
2. Ajakirjandus vahendab Riigikogu arutelusid Eesti avalikkusele. Kuidas hindate ajakirjanduse rolli Riigikogu arutelude kajastamisel ja rahva informeerimisel, et tuua käsitletud probleemid ühiskonnas avaliku arutelu tasandile?
3. 1999.a. kevadel jõustus seadusmuudatus, mis lubab riiklikult tähtsa küsimuse arutelu tulemusel võtta vastu Riigikogu otsuse. Mida veel võiks teha, et Riigikogu riiklikult tähtsate küsimuste arutelu institutsioon muutuks sisukamaks ning tulemuslikumaks?

** RiTo toimetuse pöördus kõikide Riigikogu fraktsioonide poole.*

Ants Käärma

1) Riigikogus aastatel 1992–1999 arutamisel olnud riiklikult tähtsad küsimused võib jaotada kolmeks: Mitmesugused arengukavad ja strateegiad, mille suhtes poliitilistel jõududel ei ole olnud suuri erimeelsusi. Vaidlused keskendusid peamiselt detailidele ja nüanssidele. Sellisteks küsimusteks on kaitsepoliitika põhisuunad, keskkonnanstrateegia, metsapoliitika, infopoliitika põhialused, kultuuripoliitika põhialused, samuti kütuse ja energiamajanduse pikaajaline riiklik arengukava. Kõigi nende kohta vastuvõetud otsustega andis Riigikogu ametliku toetuse vastavatele programmidele. Välispoliitika arutelu on natuke kohustuslik, veidi pidulik (diplomaatiline korpus rõdul) infoetendus Riigikogus. Kuulatakse, küsitakse, peetakse mõned kriitilised või toetavad kõned. Ja ongi kõik. Diplomaadidki hakkavad pärast ettekannet vaikselt rõdult lahkuma. Mitte midagi selle järel nähtavalt ei muutu. Riigikogu mõjutab välispoliitikat vaid niivõrd, kui võrd saab lugeda mõjutamiseks kohalolekut rahvusvahelistes organisatsioonides ja foorumitel. Valitsus viib ellu oma välispoliitikat. Linnuke on aga kirjas – arutati. Kõik maaelu ja maamajanduse probleemide arutelud on algatatud Riigikogu liikmete, fraktsioonide või maaelukomisjoni poolt. Arutelud on toimunud neljal korral. Lisaks sellele on täiskogu kaks eelnõu ilma arutamata menetlusest välja arvanud. Riigikogu Maasaadikute Ühendusse kuulunud Riigikogu liikmete algatatud otsuse “Maaelu ja –majandust käsitlevate seaduste väljatöötamise põhialused” võttis Riigikogu vastu 23.02.1994. Nimetatud otsuses leidis kajastamist osa Maaliidu Ühenduse 1993. a algatatud “Maaelu ja põllumajanduse riiklikest prioriteetidest”, mille lugemine oli katkestatud ja mida seejärel polnud vaja jätkata. Kuigi nimetatud otsus ei olnud vormiliselt riiklikult tähtis küsimus, oli ta seda sisuliselt ja vajab seetõttu äramärkimist. Maaelukomisjoni algatusel

arutas Riigikogu riiklikult tähtsa küsimusena 22. veebruaril ja 4. märtsil 1996 “Põllumajandus ja maaelu Eestis”. Põllumajandusminister kaasettekande ega kõnega ei esinenud. Otsust vastu ei võetud (kodukorra seadus ei võimaldanud), kuid arutelu mõjul moodustas peaminister nn Leimanni komisjoni põllumajandusproblematika läbitöötamiseks. Komisjoni soovitusel alustati klassikalise turukorraldussüsteemi ühe elemendi – otsetoetuste – rakendamist Eestis. Maaelu ja maamajanduse probleemide arutelud on Riigikogu enamusele reeglina ebamugavad. Kui vastavad eelnõud on algatatud opositsioonipoliitikute poolt, siis kujuneb arutelu viljatuks. Nii juhtus ka otsuse eelnõuga “Abinõud kriisi ületamiseks põllumajanduses”. Et eelnõu oli opositsiooni algatatud, siis oma arvulist ülekaalu kasutades hääletas koalitsioon selle üsna lapsemeelseks loosungiks ja autorid olid sunnitud eelnõu tagasi võtma.

2) Esimese rühma eelnõude menetlemisel ja välispoliitika arutelul sensatsiooni või skandaali pole, seetõttu ajakirjandus kajastab neid üsna leigelt. 1999. a augustis toimunud arutelu “Abinõud kriisi ületamiseks põllumajanduses” toimus üldise vaikelu tingimustes ja ajakirjandus püüdis maksimaalselt ära kasutada kõike, mis vähegi välja paistis. Põllumajanduses aga oli olukord katastroofi äärel, Riigikogule pakutavad lahendused radikaalsed, lisaks veel elusad sead Toompea platsil. Sellest ka palju kirjutisi. Väga täpselt märkas ajakirjandus aga, et Euroopa Liitu astumise ajaks vajab Eesti tegusat ja vajalikul määral mahukat põllumajandust. Riiklikult tähtsa küsimuse selliselt kajastamine mõjus ergutavalt valitsuskoalitsiooni maaelu arengukava väljatöötamisele SAPARD¹ programmi rakendamiseks. Otsuse eelnõu ühte-kahte punkti (tollid kolmandatest maadest pärit kaupadele jms) kavatseb valitsus ka rakendada.

3) Riiklikult tähtsa küsimuse arutelu lõppemine otsusega on loogiline. Et kogu arutelu ei kujuneks lihtsalt auru väljalaskmiseks, tuleks juhtivkomisjonil kord aastas esitada Riigikogule ülevaade asjade käigust, mille jooksul toimuks ka täiendav arutelu ja vajadusel otsuse täiendamine. See näitaks, et küsimus on tõepoolest riiklikult tähtis ja seadusandja kontrollib otsuse täitmist. Kõikide riiklikult tähtsate küsimuste arutelud peaksid olema kajastatud ka Riigikogu vastavates kogumikes jms. 1994. a 23. veebruari arutelu ja otsust “Maaelu ja –majandust käsitlevate seaduste väljatöötamise põhialused” ning 1996. a veebruari–märtsi arutelu “Põllumajandus ja maaelu Eestis” ei ole kajastatud Riigikogu Kroonikas.

Vardo Rumessen

1) Hindan Riigikogus toimunud riiklike küsimuste arutelu ebaefektiivseks. Kahjuks on see vähe aidanud kaasa arutlusel olnud küsimuste lahendamisele. Eelkõige pean selle põhjuseks laialivalguvat teemaasetust ja ebapiisavat ettevalmistust.

2) Ajakirjandus kajastab neid üldprobleeme ebarahuldavalt, sest arutelud on ise laiali-valguvad ning puudub eesmärk, mida tegelikult tahetakse selle aruteluga saavutada. Arvan siiski, et selliseid Riigikogu üldiseid arutelusid oleks väga vaja. Seda eelkõige sellistes küsimustes, mis peaksid seisma kõrgemal erakondlikust huvist, Need on kultuur, välispoliitika, kaitsepoliitika. Need arutelud peaksid minu arusaamise järgi toimuma väga selge probleemiasetusega ja nende lõppeesmärgiks peaks olema mingi avalduse või otsuse

vastuvõtmine. Selleks, et selline arutelu ei kaotaks avalikkuse huvi, oleks vaja, et selle vastuvõtmine toimuks võimaluse korral samal päeval või äärmisel juhul järgmisel päeval. Vastasel korral ei ole see ajakirjanduse jaoks enam uudis. Selliseid arutelusid oleks kindlasti vaja ka selleks, et lähendada rahvast võimule ning aidata ületada seda võimu ja rahva vahelist tühimikku, millest on palju räägitud. Eriti puudutab see näiteks eurointegratsioon küsimust. Sel teemal pole seni veel debatti Riigikogus toimunud. Kuid kahtlemata oleksid ka vajalikud välispoliitilised arutelud, juhul kui selleks on eelnevalt välja töötatud mingi lõppdokument. See võiks ju tegelikult kajastada ka erinevaid seisukohti mõnes konkreetsetes küsimuses. Miks mitte? Kuid lõppeesmärk aitaks ehk vältida laialivalgumist ja lihtsalt lahimist. Ka kultuurivaldkond peaks siia hulka kuuluma, sest võimaldaks rahval veenduda oma valitud saadikute üldkultuurilises tasemes ja nende arusaamises kultuuriväärtustest. Kuid siingi peaks olema eesmärgiks mingi seisukohavõtt – näiteks kas kultuurisaavutuste ekspordivõimalused seoses eurointegratsiooniga või kas kultuurivaldkonnas oleksid mõeldavad mingid riiklikud tellimused. Kuid milline peaks olema neljas suurem kultuuriobjekt? Kuid samas oleks vaja selliste arutluste efektiivsuse saavutamiseks siduda nende arutamine lahti riigikogu kodukorra reeglitest, mis võimaldavad neid arutlusi opositsioonil alati blokeerida, ning kehtestada mingid teised reeglid. Ka võiks selliste arutluste juures anda sõna ühiskondlike organisatsioonide esindajale, mis aitaks kaasa nende arutluste kõlapinna suurendamisele. See võiks olla ka üheks põhjuseks, miks oleks vaja sätestada mingid erinevad reeglid kui seda on ette nähtud kodukorras. Lõpptulemusena peaks kasutegur olema vastastikune. Riigikogu liikmed peaksid tunnetama suuremat vastutust oma arvamuste väljendamisel, kui nad ei esine mitte ainult parteiliselt positsioonilt, vaid oleksid sunnitud tunnetama oma rahvaesindaja staatust. Samuti peaks rahvale andma võimaluse aru saada probleemide olemusest erinevalt väljendatud arusaamade kaudu.

Jaanus Männik

1) Riiklikult tähtsate küsimuste arutelu on üheks oluliseks Riigikogu töö vormiks, vaatamata selle soovida jätvale resultatiivsusele. Eesmärgiks peaks olema arutelu tulemusena võimalikult hea ülevaate saamine arutletavast valdkonnast, et olukorda muuta, tekitada positiivsed arenguiimpulsid. Seadusandja võimalusteks on vastuvõetavad arengukavad, kontseptsioonid, seaduse(paranduse)d, otsused, avaldused – parim oleks vastu võetuna selsamal arutelul. See oleks vajalik, konkreetne ja efektiivne.

Reegliks arutelul peaks olema skeem: otsuse eelnõu arutletavas küsimuses, põhi- ja kaasettekanded, küsimused–vastused, sõna–võttud, lõppsõnad, otsuse vastuvõtmine; sh katkestustega ja otsuse eelnõu muutmisega arutelu. Senised arutelud (maaelu ja põllumajanduse olukorrast, välispoliitikast, haridusest jne) on olnud olukorda kirjeldavad, põhjuseid–tagajärgi selgitavad, oponeerivad, arenguvõimalusi pakkuvad – n-ö pilti loovad. Kindlasti on seegi oluline, kuivõrd informeerib seadusandjat, valitsust ja üldsust ning seeläbi (kaudselt) suunab / võib suunata seadusandlust, ühiskonna hoiakuid, asjaosaliste tegutsemist. Tulemuslikum oleks siiski arutelu resümeena Riigikogu otsuse vastuvõtmine, nagu võimaldab praegune Riigikogu kodukorra seadus. Seda skeemi pakuti algatajate poolt möödunud sügisel maaelu ja põllumajanduse olukorra arutelul. Ütleksin siinkohal, et vaatamata tookordsele kahetsusväärsele formaalsele tulemusele – koalitsioon hääletas maha

opositsiooni eelnõu – on valitsus oma tegevuses siiski eelnõus sisalduvat arvestanud. See on peamine, see oligi eesmärk. Niisiis, tähtsaim on see, kas arutelu tulemusena muutub midagi positiivses suunas või mitte.

2) Ajakirjanduse roll Riigikogu arutelude kajastamisel ja rahva informeerimisel on hädavajalik ja asendamatu. Samas, nagu arutelude enda kvaliteet Riigikogus, jätab soovida ka info vahenduse kvaliteet. Keskendutakse nõrkade kohtade kriitikale, jättes tihti tahaplaanile asja sisu, seosed, põhjused–tagajärjed ning võimalikud arenguteed. Professionaalsusest ja heatahtlikkusest on vajaka ka ajakirjandusel.

3) Potentsiaalselt on resultatiivse arutelu võimalused olemas. Rohkem kui kodukorra seadusest, sõltuvad tulemused demokraatia arengutasemest, Riigikogu professionaalsusest ja koalitsiooni–opositsiooni koostöövõimest

Märkused

1. SAPARD – Euroopa Liidu finantstugi liituv riigi (sh Eesti) põllumajanduse ja maaelu struktuuraseks ettevalmistamiseks. Programm sisaldab investeeringutoetusi põllumajandussektorile, töötlevale tööstusele, maaettevõtlusele ning maapiirkondade infrastruktuuri ja keskkonnakaitseobjektide rahastamiseks.
Lisainfo:http://www.agri.ee/beuro_4.html

Riigi välispoliitika põhisuunad

Toomas Hendrik Ilves (RiTo 1), välisminister

Austatud härra esimees, lugupeetavad Riigikogu liikmed!

11. juunil esitasin Vabariigi Valitsuse nimel teile pikema ettekande riigi välispoliitikast, mis mitme asjaolu tõttu jõudis teie ette, lugupeetavad parlamendiliikmed, ainult kirjalikul kujul. Seetõttu jäi teil ära võimalus mulle küsimusi esitada ja mul võimalus teile vastata. Kinnitan teile, et sellisel dialoogil on valitsuse jaoks aga suur väärtus välispoliitika praktilisel teostamisel.

Välispoliitika on oma olemuselt järjepidev protsess. Eesti välispoliitika põhisuunad on jäänud läbi aastate muutumatuks. Põhiseisukohad ei tohigi muutuda. Riiki, kelle käitumine on ettearvatu, kes oma seisukohti pidevalt vahetab, ei võtaks keegi tõsiselt. Samal ajal, kui oleme jäänud kindlaks oma välispoliitilisele suunale, on toimunud aga olulised muutused meie rahvusvahelises seisundis, seejuures positiivses suunas. Eesti on saanud tänu sihikindlalt aetud poliitikale rahvusvahelise koosluse lahutamatuks osaks.

Tänases ettekandes piirduksin vaid kolme teemaga, ja need oleksid:

- I rahvuslik julgeolek,
- II ühinemisprotsess Euroopa Liiduga ning
- III meie välismajanduspoliitika küsimused.

Loomulikult on väga olulised ka muud välispoliitilise tegevuse aspektid, mis seekord vaatluse alt välja jäävad: regionaalne koostöö, suhete arendamine teiste riikidega ning kahepoolne koostöö nendega jms.

I

Kuna rahvusliku julgeoleku tagamine jääb valitsuse pikaajaliseks ja tähtsaimaks ülesandeks, siis pöördusin, nüüd juba traditsiooniliselt, alguses selle teema juurde.

Nagu teada, võeti k.a aprillis Washingtonis toimunud NATO tippkohtumisel vastu kandidaatriikidele pakutav liikmelisuse tegevusprogramm (MAP), millest lähtuvalt Eesti koostas operatiivselt oma aastase riikliku tegevusprogrammi. See kava, mis seab väga selged ning konkreetsed eesmärgid tegutsemiseks julgeoleku- ja kaitsepoliitika valdkonnas, kiideti Valitsuse poolt heaks ning anti NATO-le ametlikult üle kaks kuud tagasi, 27. septembril. Nimetaksin nüüd selle tegevusprogrammi mõningaid olulisemaid eesmärke.

Eesti valitsus on võtnud selge suuna kaitsekulutuste võimalikult kiirele suurendamisele ja otsustanud tõsta vastavad eraldised aastaks 2002 astmeliselt kuni 2%-ni sisemajanduse kogutoodangust. Rõhutaksin mõtet, et riigikaitseks seni kulutatavad vahendid on täiesti ebapiisavad meie rahvusliku julgeoleku kindlustamiseks. Kavandatav tõus võib tunduda suurena ainult rea aastate jooksul toimunud riigikaitse alafinantseerimise taustal. Kordaksin

siinkohal minu eelmises, juunikuises Riigikogule tehtud ettekandes sisalduvat väidet: “Kui me tahame tagada riigi piisava julgeoleku taseme, siis on kaitsejõudude tunduv tõstmine vältimatu ka ilma kellegagi liitumata ja sel juhul võivad need kulutused olla veelgi suuremad.”

Vastavalt finantsressursside järk-järgulisele kasvule suureneb ka kaitsejõudude isikkoosseis, mis praegu on alamõõduline ja moodustab vaid kolmandiku rahuaja Eesti armeest 1939. aastal. Jalaväes planeerime luua 3 kergejalaväebrigaadi, mereväe ja õhuväe koosseis peaksid jääma samale tasemele professionaalide osakaalu suurenemisega mõlemas väeliigis. Mereväe areng keskendub miinitõrje võime suurendamisele, kusjuures tuleb välja arendada ühendatud merejõudude kontseptsioon. Õhuväe areng aga keskendub õhuseirele, mis hõlmab ka Ämari lennuvälja väljaarendamise. Piirivalve osas kavatseb valitsus üle minna professionaalsele kaadrile, kusjuures on tarvis täpsustada piirivalve sõjaaja ülesandeid, sama puudutab ka päästeüksusi.

Valitsus kavatseb täiustada kaitseväge juhtimisstruktuuri nii rahu- kui sõjaaja tingimustes, samuti reorganiseerida praegune Kaitsejõudude Peastaap väeliikide ühendatud staabiks. Viimane kava sisaldab endas ka maaväestaabi loomist.

Eesti kaitsejõudude arengukavades oleme arvestanud NATO-ga koostegutsemisvõime nõuet (interoperaabiilsus), vajadust osaleda rahutagamisoperatsioonides ja arendada vastavat sõjalist struktuuri ning riigikaitse planeerimissüsteemi. Oleme pidanud silmas ka vajadust panna rõhku sõjalisele haridusele ja väljaõppele, aga ka sotsiaalsetele garantiidele sõjaväepersonali jaoks. Eesti arvestab samuti NATO nõudeid, mis kehtivad Alliansi riikides sõjaliste üksuste vastuvõtmisel liitlasmaadest ning töötab välja vastavad protseduurid.

Eesti jätkab osalust rahuvalvealases tegevuses, mis on meiepoolne vahetu panus rahvusvahelise julgeoleku kindlustamisse. Kui tagasihoidlik see panus võib ka näida, oodatakse meilt seda ja pannakse tähele. Valitsusel on kavas tõhustada Eesti osalemist NATO poolt läbi viidavates rahutagamisoperatsioonides, mis võimaldab meil omandada kogemusi ja praktilisi teadmisi koostööks Alliansi maadega. Selliste operatsioonide tarbeks valmistatakse ette 1 jalaväekompanii, 1 eriüksus, 2–3 sõjalist vaatlejat ning 4–6 inimesest koosnev staabipersonal. Eesti jätkab osalust SFOR-i koosseisus Bosnia-Hertsegoviinas, KFOR-i koosseisus Kosovos ja UNTSO koosseisus Lähis-Idas, samuti Lääne-Euroopa Liidu politsei nõustajate grupi (MAPE) koosseisus Albaanias.

Rööbiti osavõtuga konkreetsetest operatsioonidest planeerime Eesti osaluse suurendamist NATO sõjalises struktuuris. Sel eesmärgil kavandame avalike teenistujate ja staabiohvitseride haridustaseme tõstmist. Nii on plaan valmistada ette 4 kandidaati järgmiseks aastaks, et tagada Eesti osavõtt NATO partnerluse staabielelemendis (PSE).

Lähiaastatel kavatseb valitsus tugevdada ka EV alalist esindust NATO juures ja eeskätt sõjaliste esindajatega.

Viimane, millele tahaksin teie tähelepanu juhtida: meie NATO püüdlustes on oluliseks momendiks asjaomaste Eesti seaduste vastavus NATO-ga liitumise nõuetele. Peame tagama,

et nii rahu– kui sõjaaja riigikaitseseadus ja ka edaspidi väljatöötatavad riigikaitsealased õigusaktid oleksid kooskõlas NATO juriidiliste dokumentidega.

Valitsus jälgib tähelepanelikult arenguid Euroopa julgeoleku– ja kaitseidentiteedi vallas ning peab vajalikuks, et Eesti ei jääks oma kodutööd tehes siin kõrvaltvaatajaks. Kõik meie tööd ja tegemised riigikaitse vallas on tulevikku suunatud. Kiirete muutuste ajal Euroopas, eriti pärast Kosovo aktsiooni ja pidades silmas eelseisvat Lääne–Euroopa Liidu ühinemist Euroopa Liiduga selle relvastatud tiivana, arvestame oma plaanide elluviimisel kindlasti uusi väljakutseid.

II

Järgnevalt peatuksin Euroopa Liiduga seonduval.

Detsembris möödub kaks aastat ajast, mil EL liikmesriigid otsustasid Eesti kutsuda liitumisläbirääkimistele. Valitsuse kavad EL suunal on endiselt selged: meie tähtsamaks välispoliitiliseks ülesandeks on liitumisläbirääkimiste edukas lõpuleviimine ning EL liikmeks saamine. Peagi saavad EL–ile üle antud meie läbirääkimispositsioonid pea kõikides peatükkides. Sõelumised on lõppenud ning läbirääkimised meie ja EL vahel on muutunud järjest tõsisemaks sisuliseks dialoogiks, kus Eesti liitumistempo sõltub eelkõige meie endi kodutööst.

13. oktoobril avalikustas Euroopa Komisjon oma arvult teise regulaarse eduaruande kandidaatriikide kohta. Eestile antud hinnangut peame üldiselt positiivseks. Võime öelda, et Eesti püsib seni veel kindlalt esimese kuue, st läbirääkimisi pidava riigi hulgas. Samas sisaldab aga komisjoni hinnang kindlaid ning tõsiseid märguandeid sellest, et meil tuleb teha veel suuri jõupingutusi saamaks EL liikmeks.

Endiselt on valitsuse kindel siht saavutada valmisolek EL–ga liitumiseks 1. jaanuariks 2003. Olen korduvalt rõhutanud, et tegu on väga pingelise ning vastutusrikka ülesandega. Selleni jõudmiseks tuleb meil veel tublisti tööd teha. Nagu rõhutab ka Euroopa Komisjon oma eduaruandes, on siin määravateks faktoriteks kiirus ning kvaliteet.

Seadusandluse ülevõtmisel hindab Euroopa Komisjon meie saavutusi ebastabiilseteks, mõnes valdkonnas on need üsna head, teistes aga jäänud hoopiski puudulikeks. Siinkohal tahaksin teie tähelepanu juhtida tõsiasjale, et seni on IX Riigikogu võtnud valituse poolt Riigikogusse saadetud 24 eelnõust vastu vaid üheksa EL–ga seotud seadust. Loomulikult on need seadused meile tähtsad eelkõige siseriiklikult. Nii edasi minnes ei ole ma enam kindel, et meid järgmise aasta eduaruandes ei asetata kandidaatide pingereas juba tunduvalt tahapoole. Me ei tohi unustada, et meid hinnatakse Kopenhaageni kriteeriumide alusel ja et oleme seotud assotsiatsioonilepingust ehk Euroopa lepingust tulenevate kohustustega.

Tõise kriitika osaliseks saab komisjoni hinnangute kohaselt Eesti haldussuutlikkus, seda eriti avaliku halduse reformimise osas. Samuti tuuakse aruandes välja erinevate institutsioonide, esmajoones nende, mis tegelevad siseturu põhimõtete rakendamise tagamisega, nõrk areng viimase aasta jooksul. Ei pea vist siinkohal üle kordama, et siseturg

on EL majanduskoostöö vundament ja müür, aukusid ning pragusid ei taha EL laienemisest tulenevalt sinna tekitada. Soovides püsida kandidaatriikide esireas, peame saavutama olulise edasimineku siseturu, turu järeல்valve, finantskontrolli, kalandus- ja põllumajandussektoris.

Kahe nädala pärast leiab Helsingis aset Euroopa Liidu tippkohtumine. Oleme vahepealset aega kasutanud intensiivseks suhtlemiseks eesistujamaa – Soome ja teiste EL liikmesmaadega, aga samuti esimese grupi kandidaatriikidega. Omavahelise koostöö tugevdamisele oli suunatud ka Eesti, Poola, Ungari, Tšehhi, Sloveenia ja Küprose välisministrite kohtumine 11. oktoobril Tallinnas.

Helsingi tippkohtumisel kutsutakse liitumiskõnelustele suure tõenäosusega kuus uut kandidaati. Liitumiskõneluste aluseks saab üha enam nn diferentseerituse põhimõte. Läbirääkimiste protsess hakkab üha enam kulgema paralleelselt üldise progressiga kandidaatide liitumisprotsessis. Kõnelusi juba pidavatel riikidel soovib komisjon ajutiselt suletud peatükkide uuesti avamist, et saada kinnitust meie poolt antud lubaduste tegelikule täitmisele.

Koostades oma tööplaanid integreerumiseks Euroopa Liitu, peame endale teadvustama, et me ei saa jätta kõiki keerulisemaid ja mahukamaid ülesandeid viimasele minutile, see on vahetult liitumisele eelnevasse aega. Liitumispartnerluse dokumendis esitab EL meile oma selge nägemuse sellest, mida ja millal me liitumiseks veel tegema peaksime.

Tahtmata kõlada liiga pessimistlikult ja kriitiliselt, tahaksin siinkohal veelkord rõhutada meie kodutöö tähtsust liitumisprotsessis. Üksnes tõsiste ühiste jõupingutuste tulemusena suudame täita endale püstitatud eesmärgi. Rõhutaksin seda, mida väitsin juba eelmises Riigikogule esitatud kõnes, et meie ametkonnad peavad tugevdama oma koosseise ning töötama tõhusamalt. Meie edu liitumisel EL suunas ei ole automaatselt garanteeritud. Määrav on endiselt ja veelgi rohkem kodutöö, kus ka riigikogul ja tema liikmetel on täita vastutusrikas ning oluline roll.

III

Lugupeetavad Riigikogu liikmed! Eesti välismajanduspoliitika juurde tulles käsitleksin kolme teemat – WTO–ga liitumist, meie eksportiga seonduvat ning arengukoostööd.

29. septembril ratifitseerisite siin saalis Maailma Kaubandusorganisatsiooni asutamislepinguga ühinemise protokoll. Täna on mul heameel tõdeda, et 12 päeva tagasi lõppes viis aastat kestnud ühinemisprotsess ja Eesti on saanud WTO täisliikmeks. See on tõendiks, et meie kaubandusrežiim ja –reeglistik on usaldatavad ja läbipaistvad ning vastavad rahvusvaheliselt aktsepteeritud normidele. Samas on kuulumine WTO–sse üks ELiga liitumise eeltingimusi, mis nüüdseks on täidetud. Eesti ja Euroopa Liidu ühinemisläbirääkimised saavad nüüdsest toimuda juba teisel tasandil, kuna mõlemad partnerid juhinduvad majanduspoliitika väljatöötamisel WTO raames kokku lepitud põhimõtetest.

Järgmisel nädalal USA-s Seattle'is avatav WTO liikmete vaheline kaubanduskõneluste voor on Eestile esmakordne võimalus osaleda nii laiaulatuslikel läbirääkimistel organisatsiooni täisliikmena ning kaitsta oma tööstuse ja ettevõtluse huve globaalsel tasandil. Eesti peab näitama, et on suuteline täielikult kasutama oma võimalusi WTO raames. See eeldab senisest aktiivsemat koostööd erasektori ja riigivõimu vahel Eesti huvide objektiivseks määratlemiseks uuel kaubanduskõneluste voorul.

Eesti jaoks on muutunud akuutseks liitumine veel ühe välismajanduspoliitiliselt olulise organisatsiooniga, mille ingliskeelne nimi on Wassenaar Arrangement. Oleme jõudnud tänaseks faasi, kus kõrgtehnoloogiliste kaupade eksporti piirab meie puudumine sellest organisatsioonist, mis reguleerib nn strateegilise kauba sisse- ja väljavedu ning transiiti. Eriti puudutab see sõjaliseks otstarbeks kasutatavat kaupa ja nn kahesuguse kasutusega kaupa, mida saab kasutada nii tsiviil- kui ka sõjaliseks otstarbeks. Et võimaldada aga just Eestis toodetud kõrgtehnoloogilise kauba kergemat ligipääsu lääneriikidesse ning kõrgtehnoloogiatele tugineva tootmise kiiremat arendamist Eestis, esitasime k.a 8. oktoobril taotluse WA-ga liitumiseks.

Eesti jätkas ka sidemete tihendamist Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooniga (OECD), mille liikmestaatuse saavutamine on üks meie eesmärkidest. 1998. aastal käivitus OECD Balti Regionaalprogramm, mille käesoleva aasta kõige olulisem projekt on praegu OECD poolt esimese omataolise regionaalse ülevaadena koostatud Balti riikide võrdlev majandusanalüüs. Dokument ilmub 2000. aasta jaanuaris ning annab üldise hinnangu Balti regiooni kui terviku majandusarengutele. Analüüs oma hinnangutega kujuneb oluliseks dokumendiks nii riigi- kui erasektori kesk- ja pika majandusperspektiivi kujundamisel ning majanduspoliitika suundade väljatöötamisel.

Jätkub koostöö teiste ministeeriumide ja ettevõtluse esindajatega kaubandusesindajate võrgu välja arendamiseks. Tänavused eelarvenumbrid ei luba kahjuks asjale läheneda väga ekstensiivselt. Koostöös majandusministeeriumiga on ametisse palgatud esimene kohapealt värvatud, sihtturgu hästi tundev kaubandusnõunik. Paranemas on koostöö asjaosaliste ametkondade vahel ka selles osas, mis puudutab ekspordi edendamiseks vajalike siseriiklike tingimuste parandamist.

Viimasena puudutaksin arengukoostööga seonduvat. Arengukoostöö on välispoliitiline instrument, mida Eesti on asunud aktiivselt rakendama, et suunatud tegevuse kaudu aidata omalt poolt kaasa stabiilsuse ja heaolu tagamisele maailmas. Eesti ühiskonna areng on jõudnud tasemeni, kus väljastpoolt toodud teadmised ühildatuna kohalike oludega annavad võimaluse jagada Eesti kogemust teistele riikidele. Teiste sõnadega, oleme abisaajast riigist muutumas abiandvaks, doonorriigiks. Võtkem seda siis omamoodi auvõla tasumisena meie poolt.

Eesti samme arengupoliitika väljatöötamisel on tervitanud Euroopa Liit eesotsas Põhjamaadega, kelle strateegiatele tuginedes on koostatud ka Eesti arengukoostöö põhisuunad. 20. jaanuaril kiitis Riigikogu heaks otsuse "Arengukoostöö põhimõtted aastateks 1999-2000", mille ideestik lähtub arenenud ühiskonna tavadest ja on aluseks edaspidisele Eesti arengupoliitikale. (Muuseas, juba 1998. aastast on Eesti riigi eelarves ette

nähtud eraldi vahendid riikliku arengu- ja humanitaarabi otstarbeks.) Tänavu ellu viidud projektid on olnud suunatud eelkõige Balkani regioonile kui ühele käesoleva aasta suuremale kriisi- ja looduskatastroofiirirkonnale.

Lugupeetavad Riigikogu liikmed! Lõpetaksin selle ülevaate alljärgneva mõlgutusega:

Iseseisvuse taastamisest möödunud kaheksa aasta jooksul oleme teinud suuri jõupingutusi, tänu millele Eesti ei ole enam see vaene riik, keda peaks pidevalt rahaliselt toetama. Me ei ole enam ka riik, keda peaks pidevalt õpetama. Vastupidi, meis nähakse nüüd partnereid, kellega peetakse läbirääkimisi, kelle seisukohtadega arvestatakse. Samas tundub, et vahel ei suudeta või ei taheta harjuda mõttega – Eesti on lapsekingadest välja kasvanud. Küllaltki pikk arengutee, mille Eesti on vahepeal läbinud, eeldab ka, et muutuks nii mõnegi riigi suhtumine meisse. Positiivseid märke sellisest muutusest on uue sajandi künnisel õnneks üha rohkem.

Tänan teid tähelepanu eest!

Eesti Välispoliitilised eelistused

Andres Tarand (RiTo 1), Riigikogu väliskomisjoni esimees, Mõõdukad

Alustagem üldisemast. Need on olemuslikud asjaolud, mis määravad Eesti arengu praeguses ja ettenähtava mõne aastakümne tuleviku-maailmas niipalju, kui ettenägelikkus võimalik on. Lähtume ühest protsessist – globaliseerumine – ning kolmest staatusest: rahvusriik, väikeriik, piiririik. Siinkohal on võimalik vaid nende mõistete suure mahu markeerimine, mitte ammendav käsitlus.

Kuigi globaliseerumist vaadeldakse tihti ainult majanduslikust aspektist, on tegemist ilmselt palju laiemaga nähtusega. Selle protsessi arengu eeldusteks on olnud muuhulgas nii linnastumine kui transpordi- ja teabetehnika kiirenev areng. Aga ka tööstusliku ajajärgu ebasoovitav tagajärjed koos ülemaailmse ökokatastroofi võimalikkuse tunnetamisega on globaliseerumise üks osa. See on maailmajagudeks, rassideks ja rahvasteks jagatud käsitlust Maast asendamas vaatepunktiga, mille järgi meie planeet kujutab endast tervikorganismi, kus ühe piirkonna hädad kanduvad tüsistustena hõlpsasti mujale üle.

On pikemata selge, et paratamatu ning kiirenev globaliseerumine on mitmes punktis vastuolus rahvusriigi ideega, mida maailmajagude järgi rakendati kõige enam lõppeva sajandi Euroopas. Maailmasõdade vahel tekkinud iseseisvad riigid Soomest Balkanini kaotasid (peale Soome) suveräänsuse taas ligi pooleks sajandiks ning alates 1989. aastast on rahvusriigi idee neis jälle üks juhtivatest. Seda samal ajal Euroopa integratsiooniga – Euroopa Liidu laienemisega – mida enamik nimetatud riikidest on pidanud oma kiireloomuliseks välispoliitiliseks ülesandeks.

Selle organisatsiooni ametlikeks kandidaatideks kuulutati EL Helsingi tippkohtumisel 10. detsembril 1999 veel viis selle võõndi riiki. Kandidaatriikides läbiviidavate keerukate majandusreformide ning demokraatlike institutsioonide loomise taustal seisneb üks vastuolu selles, et integreerumisest tulenev osaline suveräänsuse loovutamine toimub enne, kui kogu ühiskonna küpsus selleks on küllaldane.

Eestis võib küsimus olla püstitatud isegi teravamalt, kuna rahvaarvu järgi oleme senistest kandidaatriikidest kõige väiksem (välja arvatud saareriigid Küpros ja Malta) ning koos Lätiga kaotanud põhirahvuse osatähtsusest kõige enam. Tavaliselt väikeriigi defineerimiseks kasutatava rahvaarvu põhjal ei kuulu me viisikjaotuses ÜRO liikmesriikide seas küll viimasesse, kõige väiksemate gruppi, kuid vähendades statistilist varieeruvust hiiglaste (üle saja miljoni) ning kääbuste (alla saja tuhande) kõrvaldamisega, saame maailma ning väga sobival Euroopa jaoks kolme keskmise klassi piirideks 4 ja 25 miljonit elanikku. Ilmselt ei vaja väide, et Eesti on väikeriik sellise statistilise täpsusega tõestust, kuid meiega sama rühma riikide loend (Albaania, Iirimaa, Island, Küpros, Leedu, Läti, Makedoonia, Malta, Sloveenia) tõestab, et enamik neist on näidanud küllaldast elujõudu ning peatset EL küpsust.

Globaliseerumise ning EL-ga ühinemise unifitseerivad tendentsid on kindlasti ka Eestis asjaliku analüüsi aine, kuid seni ei ole vastava analüüsi vähesus olnud takistuseks poliitilistele parteidele ega avalikule arvamusele pidada EL-ga liitumist välispoliitiliseks

prioriteediks. (Tõsi, üks erakond püüab oma vastalisust taas demonstreerida, kuid see on vaadeldav kui kunstlik hingamine partei ellujäämiseks). Lisaks eelpoolsetele kategooriatele seletub valitsev üksmeel asjaoluga, et Eesti on ka piiririik. Eestis nüüd laiemalt tuntuks saanud Samuel P. Huntingtoni ühe tsivilisatsioonidevahelise piiri kokkulangemine meie idapiiriga valmistab meie värskes iseseisvuses muidugi mõnu kui märk meie kuulumisest Läände, mida, tõsi küll, saab mujaltki teada. Olen varem osutanud, et samasse on tsivilisatsioonidevahelise piiri vedanud ka Ellesworth Huntington oma 1915. a esmatrükis ilmunud raamatus "Climate and Civilization". Esimesel on klassifitseerimise alus (indikaator) religioon, teisel kliimaatiline energia. Mõlemaid indikaatoreid võib pidada liiga kitsaks, kuid nende ülesanne ongi keerulist lihtsustades põhiline välja tuua. Kui eeldame, et religioon esindab olulist osa vaimukultuuri kujunemisel ning kliimaga kohanemine olulist osa materiaalse kultuuri kujunemisel ja mille omavahelist seost ei ole mõtet kahtluse alla panna, siis ei sunni nimetatud piiride kokkulangemine imestama.

Oluline on märkida veel kaht tõika. Esiteks on kaardile tõmmatud piirid täpselt fikseeritud, tegelikult piirid aga paigal ei püsi, ei aja- ega loodusloos. Eesti puhul on piir lääne ja ida vahel kulgenud sel sajandil umbes 400 km ulatuses, Kesk-Euroopas pikemalt. Statistika terminites võib seda nimetada hajumisribaks. Selles asuvatel riikidel on poliitilised valikud tõepoolest esitatavad küsimusega: kummal pool piiri? Teiseks ei pea piir olema igas mõttes läbilaskmatu nagu seda kujutab pidev joon kaardil, vaid võib olla ka katkendjoon. Heaks eeskujuks looduses on ökosüsteemide vaheline piiriala (ökoton), kus elustik on rikkam, biodiversiteet suurem. See tähendab, et võib uskuda globaliseerumisest tingitud läbilaskvaid piire vastastikuse kasu nimel, nii nagu seda kaubanduses ürgammu on tunnetatud. Tänapäeva eeltingimuseks, vastupidi inimkonna ajaloole, on muidugi loobumine tahtmisest oma territooriumi naabrite arvelt üha laiendada. Ja see tähendab, et ei pea uskuma tingimata S. Huntingtoni spenglerlikku järeldust tsivilisatsioonide vältimatust kokkupõrkest. See võimalus oleks tõenäoliselt totaalne tuumasõda, mida kaheksakümnendatel aastatel rikkalikult illustreeriti nii otseste tagajärgede kui atmosfääri põhjaliku segikeeramise tulemit. Seega Jumalate Hämarus nii suurtele kui väikestele riikidele.

Piltlikult öeldes on välispoliitilised sihiseaded Eestis nagu optimeerimisülesanne nelinurgas (nurkadeks globaliseerumine, rahvusriik, väikeriik ja piiririik) ning külgedeks ja diagonaalideks tõmbuvad-tõukuvad jõujooned (poolt- ja vastuargumendid) nende vahel. Kaks eelistust on Eesti välispoliitikas enam-vähem üksmeelselt kokku lepitud. Need on liikmelisus Euroopa Liidus ja NATO-s. Soovides oma identiteedi arengut rahvusriigis väike- ja piiririigina, ei paku praegune maailm meile muid võimalusi. Siinjuures on praktiliselt kergemini saavutatav EL liikmeksolek meile laialdasemate mõjudega kui raskemini saavutatav kuulumine NATO-sse (välja arvatud muidugi otsesed relvastatud konfliktid, mida NATO-sse kuulumine ära hoiab või siis läheb allavett kõik). EL oma uuenenud kujul ei mõjuta ainult majandust, vaid ka poliitikat ning kultuuri. Globaliseeruv maailmas tähendab valik seda, et teatud ohvrite hinnaga oleme siiski sama tsivilisatsiooni liige ning tagame võimalikest parimal viisil demokraatia arengu. Euroopa Liit on oma põhilise poliitilise idee järgi rahvusriikide ühendus, kus pideva sõdimise negatiivne kogemus ajaloost on juhtinud koostöö teele. Muud mandrid töötavad pigem nagu rahvaste sulatusahjud või jätkavad veriseid konflikte nagu Aafrikas. Alles tähtsuselt järgmisel tasandil toimivad Euroopas

rahvuslike ja regionaalsete huvide tekitatud majanduspoliitilised vaidlused ning aeganõudvad protsessid nende lahendamiseks. Liikmelisus annab võimaluse nendes kaasa rääkida ja mitte ainult seadusi harmoniseerida ning norme üle võtta nagu liikmeks taotledes. Eesti ei hakka kunagi üksinda EL-s ilma tegema, kuid teiselt poolt oleme väikest rahvaarvu silmas pidades EL hääletussüsteemis üle esindatud, see tähendab, et Eesti elaniku kohta on meie hääl erikaal suurem.

Eestis ei ole kokku lepitud kolmandat välispoliitilist eelistust. Pakun selleks Läänemere regionaalse koostöö ja seda mitte ainult "geograafiliste tõsiasjade tunnistamisena" nagu K. Paasikivi tavatses öelda. Geograafiliselt seob regioon meid Kesk-Euroopasse kuuluvate suurriikide Saksamaa ja Poolaga, Põhjala riikidega, Läti ja Leeduga ning Venemaa Peterburi piirkonnaga. Möödunud aastal soomlaste poolt käiku lastud põhjadimensioon kattub Läänemere regiooniga suures osas. Oleme juba lõiganud kasu sellest, et Põhjala riigid on olnud meie advokaadi osas Eesti ja EL suhetes ning arvestades meie väga vähest tuntust Vahemere äärses Euroopas, vajame nende seda rolli veelgi. Ka Baltimaade ELi kuuludes jääb regioonile oma mõte, sest aeg-ajalt vastandub see majandushuvidest ning mõnevõrra erinevast mentaliteedist tingituna Vahemeremaadele. Rühmitumine töötab niisiis häälekõvendajana, kuigi rühmad ise ei ole igas küsimuses sama koosseisuga.

Ka suhetes Venemaaga võib osutuda regionaalne tasand edukamaks otsesuhetest Moskvaga, kuigi see viimast täielikult ei asenda. Lähiaastatel ei näi realistlik uskuda, et Moskva loobub sisuliselt oma "lähivälismaa" kontseptsioonist. Sellest järeldub, et Eesti riigi väärtus Moskva silmis on klassi jagu madalam kui näiteks Soomel või Rootsil. Venemaa kui terviku säilitamiseks peaks tal olema kasulikum anda Vene regioonidele senisest märksa suurem välismajanduslik iseseisvus ning Venemaa peaks lõpetama poliitilised majandussanktsioonid naabrite suhtes. Sellisel juhul hakkaks toimima ka eelpool mainitud läbilaskev piir, mille saavutamine näib praegu regionaalses koostöös hõlpsam kui bilateraalset. 1999. a juunikuine Karaganovi aruanne tunnistab Eesti EL-i astumise Venemaale majanduslikult kasulikuks, kuid klausliga, et Venemaa peab enne liitumist saavutama olulise osa Eesti majanduses.

Otseselt kaitsepoliitikas kujutab Läänemere regioon endast parajat pähkli. Kuna USA juhtivas osas nii praeguses kui ka tuleviku NATO-s ei ole põhjust kahelda, siis meie võimalused on määratud eeskätt sisepoliitilistest arengutest Ameerika Ühendriikides ning Venemaal ning neist tulenevatest USA-Venemaa suhetest. Teine asjaolu selgub, kui vaadata regioonile kindrali pilguga. Baltikumi kuulumine Põhja-Atlandi pakti tähendaks kaardil NATO hoburauda ümber Rootsi ja Soome, s.o kaitsepoliitiliselt meile mitte kõige arukamat lahendit. Eestil ei ole erilisi võimalusi nende sõbralike naaberriikide seisukohti muuta, pealegi kui need tuginevad aastakümnete pikkustele Soome traditsioonidele idapoliitikas ning pikale neutraliteedile Rootsis. Nagu näitab Max Jakobson oma raamatus "Finland in the New Europe", on Soome ja Rootsi valik selles, kas Euroatlantilise kaitsestruktuuri ning Venemaa vahelistes suhetes aktiivselt kaasa rääkida või jääda üle pea tehtavate otsuste kartusesse. Praegu reorganiseeritav kaitseorganisatsioon Lääne-Euroopa Unioon (WEU), mis on otsustatud muuta EL organisatsiooniks, peegeldab praegusi kaitsesüsteemi transformatsiooni raskusi suurepäraselt. Kümne ka NATO-sse kuuluva põhiliikme kõrval on

riigid, kes kuuluvad Euroopa Liitu, aga mitte NATO-sse; riigid, kes kuuluvad NATO-sse ja mitte EL-i; liitunud partnerid, kes ei kuulu veel kummassegi, kuid on EL kandidaadid; riigid, kes pole ka kandidaadid ning lisaks juurde kutsutud Venemaa, kes NATO laienemisele viimase võimaluseni püüab vastu seista. Kõik need asjaolud mõjutavad meie liitumise ajagraafikut.

Kasutatud kirjandus

Huntington, E. (1933) Civilization and Climate. Yale University Press.

Huntington, S. P. (1996) The Clash of Civilization and the Remaking of World Order. Simon&Shuster.

Jakobson, M. (1998) Finland in the New Europe. The Washington Papers/175. Praeger.

Ettekanne Riigikogus 2000. aasta riigieelarve seaduse eelnõu 1. lugemisel

Siim Kallas (RiTo 1), rahandusminister

Kõik riigieelarve koostajad seisavad silmitsi igavese probleemiga – kuidas jaotada kogutud raha läbi kollektiivse valiku. Kuidas ja kui palju koguda? Milline summa on piisav, rahuldamaks ühiskondlikke vajadusi, ilma et sellega ei oleks kahjustatud majanduse arengut soodustavad stiimulid.

Iga minister, iga valitsus, iga parlament, kelle eesmärgiks on ühiskonna sotsiaalse ja majandusliku käekäigu edendamine, peab endale kõigepealt selgeks tegema ühe olulise küsimuse: millest sünnib ühiskonna heaolu? Kas sellest, et kellegi sissetulek suureneb lühiajaliselt lihtsa ümberjagamise kaudu või suureneb pikemas perspektiivis kogu elanikkonna sissetulek. Sarnaselt kogu majandussüsteemiga seisavad ka riigieelarve puhul vastamisi lõpmatud vajadused piiratud ressurssidega.

2000. aasta eelarve koostamisel lähtus valitsus eesmärgist soodustada ja toetada stabiilset majanduskasvu ning selle kaudu kogu elanikkonna heaolu suurenemist. Valitsus pidi tegema valiku, kas lähtuda lühi- või pikaajalisest eesmärgist. Üks tuntud majandusteadlane on küll öelnud, et pikaajalises perspektiivis oleme me kõik surnud, kuid olge kindlad, tänased valeotsused võivad kibedaid kahetsuspisaraid põhjustada juba mõne järgmise aasta jooksul. 2000. aasta riigieelarve koostamisel lähtus valitsus põhimõttest teha valik homse kasuks ja seda paljuski tänase arvel.

Selleks, et otsuseid teha, tuleks vaadata, millised võimalused on Eesti riigil. Milline on hetkeolukord?

Makromajanduslik olukord					
	1996	1997	1998	1999* hinnang	2000* prognoos
SKP reaalkasv	3,9%	10,6%	4%	0,4%	4,1%

Juba 1996. aasta teisel poolel alanud majanduskasvu kiirenemine saavutas haripunkti 1997. aasta lõpus. Tormilist majanduskasvu toetas kapitali sissevool, mis võimaldas intressimäärade kiire alanemise tulemusena tarbimise kiire kasvu.

1998. aastal majanduskasv aeglustus. Selle põhjuseks oli 1997. aasta teises pooles alguse saanud arenevate maade finantsturgude kriis, millele 1998. aasta augustis lisandus finantskriis Venemaal, tuues kaasa olulise ekspordituru mahu vähenemise Eesti toiduainetetööstuse toodetele ja raskused Venemaaga seotud ettevõtetele. Üldjuhul kanduvad probleemid finantssektoris reaalmajandusse hilinemisega ja nii saavutas Eesti majandus veel ka 1998. aastal, hoolimata IV kvartali negatiivsest majanduskasvust, kokkuvõttes 4%-lise reaalkasvu.

Majanduse tsüklilisele arengule on iseloomulikud nii kasvu– kui langusfaasid. Nii selgelt kui tõus erineb mõnast, peab majanduslik käitumine tõusufaasis erineva käitumisest langusfaasis. Oskus tabada õige moment ja muuta käitumisjoont on see, mis eraldab eduka äpardujast.

1999. aasta eelarve

1999. aasta riigieelarve koostamisel ei hinnatud piisavalt tõsiseks rahvusvaheliste finantsturgude kriisi mõju Eesti majandusele. Majanduse nominaalkasvuks prognoositi ca 12% ja sellele tuginedes koostati ka optimistlik eelarvetulude laekumise prognoos. Maksulaekumised planeeriti 15% ning riigieelarve tulud kokku ca 12% suuremana 1998. aasta oodatavast laekumisest.

Võttes arvesse 1998. aasta teisel poolel toimunud sündmusi, oleks eelarve pidanud olema märksa realistlikum, paraku mängisid oma rolli ka lähenevad valimised

Säästueelarve

1999. aasta I kvartalis majanduslangus süvenes. Nii majanduslanguse ja inflatsiooni aeglustumisega kaasnenud eelarvetulude väiksem laekumine kui ka riigieelarves 1999. aastaks ettenähtud järsk pensionite ja avaliku sektori palgakulude kasv muutsid fiskaalolukorra väga pingeliseks. Majanduse sisemise tasakaalu parandamiseks võttis riigikogu 28. juunil 1999 vastu säästueelarve, millega riigieelarve kulutusi vähendati ca 1 miljardi krooni võrra. Kuigi säästueelarve vastuvõtmise ajaks oli selge, et miljardi krooni suurune kärpe jääb eelarve tasakaalustamiseks liiga väikeseks, oli pool eelarveaastast juba läbi ning suur osa kulutusi tehtud.

Jooksevkonto defitsiit ja hindade kasv					
	1996	1997	1998	1999* hinnang	2000* prognoos
Jooksevkonto defitsiit(SKP–st)	–9,2%	–12,1%	–9,2%	–6,0%	–4,8%
THI kasv	23,1%	11,2%	8,2%	3,7%	3,8%

Kuid pole halba ilma heata. Terve rea negatiivsete tulemuste kõrval on majanduslanguse tingimustes alanenud jooksevkonto defitsiit ja aeglustunud hindade kasv.

Käesoleva aasta esimesel poolel on Eesti majanduse välistasakaal jätkuvalt paranenud. Rahandusministeerium prognoosib 1999. aasta maksebilansi jooksevkonto defitsiidi alanemist 6,0%–ni SKP–st, samas peab aga arvestama, et see muutus on põhjustatud sisenõudluse vähenemisest eelkõige erasektori investeeringute järsu languse tulemusena.

Siiski on ka 6%-line jooksevkonto defitsiit rahvusvaheliste standardite kohaselt liiga kõrge näitaja. Majanduse elavnemisega kaasnev eratarbimise kasv võib tekitada reaalse surve impordimahtude kasvuks ja tuua kaasa maksebilansi jooksevkonto defitsiidi suurenemise. Selle mõjusid aitavad vähendada ekspordimahtude suurenemine konkurentsivõimelise toodangu kasvu kaudu ja säästmise suurenemine avalikus sektoris ning ettevõtluses.

Mis puudutab inflatsiooni kasvu pidurdumist, siis on loomulik, et majanduse tõusufaasis hinnatõus kiireneb, kuid langusfaasis on hinnatõus väike või isegi olematu. Tarbijahinnaindeksi kasvutempo aeglustumine käesoleval aastal on viinud hinnatõusu Eestis peaaegu et samale tasemele EL riikidega.

Valitsussektori kulud

Valitsussektori kulude osakaal SKP-st (%)				
	1997	1998	1999* hinnang	2000* prognoos
Valitsuse kulud	38,2%	38,7%	40,6%	38,3%
Valitsuse tulud	40,4%	38,4%	36,9%	38,3%

Valitsussektori kulutuste osakaal sisemajanduse koguproduktis on viimastel aastatel suurenenud. Lähtudes piiratud ressurssidest majanduses, tuleb silmas pidada, et liigne riiklike kulutuste osatähtsus võib kahjustada erasektori konkurentsivõimet osade tootmisfaktorite äratõmbamise kaudu vähemproduktiivsesse kasutusse.

Vähendamaks riigi osa majanduses ning saavutamaks eelarve tasakaalu, on järgmise aasta valitsussektori eelarve kulud kavandatud väiksemad – nende osakaal SKP-s väheneb 2,3 protsendipunkti võrra, sh jooksvate kulude osakaal väheneb 1,7 ning kapitalikulutuste osakaal 0,3 protsendipunkti võrra ning seda eelkõige pooleliolevate ehitus- ja renoveerimisprojektide külmutamise tõttu.

2000. aasta investeeringute kogumahu prognoos moodustab 21,6 miljardit krooni, sellest erainvesteeringud 18,7 ja avaliku sektori investeeringud 2,9 miljardit krooni. Seega moodustavad avaliku sektori investeeringud vaid 13,4% investeeringute kogumahust.

Valitsussektori eelarve kulud (% SKP-st)				
	1997	1998	1999	2000
Kulud kokku	38,2	38,7	40,6	38,3
Jooksvad kulud	33,4	34,2	36,5	34,8
Sh Töötasud	6,1	5,8	6,7	6,2

Kaubad / teenused	12,1	13,0	13,0	11,7
Intressimaksed	0,4	0,4	0,3	0,5
Tulusiirded elanikkonnale	10,7	10,5	11,6	11,8
Muud siirded	4,1	4,5	4,8	4,6
Kapitalikulud	4,4	4,4	4,1	3,8

Valitsussektori defitsiit/ülejääk (% SKP-st)

	1996	1997	1998	1999* hinnang	2000* prognoos
Valitsussektori defitsiit/ülejääk	-1,9%	2,2%	-0,3%	-3,7%	0,0%

Tasakaalus eelarve on Eesti krooni usaldusväärsuse tagamise ning stabiilse majanduskasvu saavutamise üheks põhialuseks. Positiivse näitena saab tuua 1997. aasta mil valitsussektori eelarve ülejääk moodustas 1,4 miljardit krooni (2,2% SKP-st). Ent 1998. aastal asendus ülejääk 240 miljonilise puudujäägiga ning käesoleval aastal lisandub sellele prognoositavalt veel 2,8 miljardit krooni, mis moodustab 3,7% SKP-st ja on kõigi aegade suurim.

Eelarve koostamise põhimõtted

Arvestades Eesti praegust majandussituatsiooni, lähenes valitsus 2000. aasta eelarve koostamisele **konservatiivsuse** põhimõtetest lähtuvalt, seega

1. LÄHTUDA SAAB AINULT REAALSETEST TULUDEST ja
2. KULUTUSED PEAVAD OLEMA RATSIONAALSED.

Konservatiivne eelarve ei ole valitsuse ainus valikuvõimalus. Alternatiivina saab käsitleda ka võimalust finantseerida kulutusi laenudega või siis näiteks varasematel aastatel kogutud riiklike tagavarade laialijagamist. Ka üloptimistliku maksuprognoosi koostamine ja maksukoormuse tõstmine oleks abinõud.

Miks on valinud Eesti Vabariigi valitsus just sellise tee, mis sunnib meid kõiki püksirihma pingutama?

Range raha- ja eelarvepoliitika ning riigi madal võlakoormus on seni aidanud Eestil säilitada rahvusvahelist usaldust. Eesti kui avatud majandusega väikeriigi jaoks, mille sisemaiste säästude tase on madal ning mis sellest tulenevalt on otseses sõltuvuses välisraha sissevoolust, on rahvusvahelise usalduse säilitamine üheks jätkusuutliku arengu tagamise oluliseks teguriks.

Vaatamata Venemaa kriisi negatiivsetele järelmõjudele, suurele jooksevkonto defitsiidile ja koguvälisvõlale (ligikaudu 50% SKP-st) on Eesti suutnud säilitada rahvusvahelise usaldusväärsuse, mida näitab välisinvesteeringute kõrge tase. See on võimaldanud Eesti erasektoril kaasata välismaist laenuressurssi märksa soodsamatel tingimustel, säästes sellega miljoneid. Kuigi enamikus Euroopa Liidu riikides on avaliku sektori võlakoormus suurem kui Eestis, on enamasti tegu suure sisemaise võlakoormusega, sest nende riikide kõrgem säästuaste võimaldab loodud väärtusi sel moel ümber jagada.

Välisvõla kasvades suureneb riigi sõltuvus välismaistest laenuandjatest. Samuti kaasneb sellega lisakohustus lähiaastate eelarvetele intressi ja teeninduskulude ning tulevaste aastate eelarvetele tagasimaksete näol. Tänase seisuga moodustavad intressimaksed Eesti riigieelarve kuludest 0,3%, aga maailmas eksisteerib riike, kus intressimaksed on üks olulisemaid eelarve kuluartikleid. Näiteks 1997. aastal moodustasid intressimaksed 36% Kreeka keskvalitsuse kogukuludest ning uued laenud kasutatakse eelmiste refinantseerimiseks.

Keskvalitsuse intressimaksete osakaal kogukuludes (1997. aasta IMF – andmed)	
Eesti	1,02%
Läti	2,93%
Leedu	3,02%
Ungari	24,25%
Kreeka	36,06%
Belgia	18,13%
USA	15,03%

Eesti riigile on äärmiselt oluline viia läbi pensionireform, st minna üle jooksvate tulude alusel finantseeritud süsteemilt fondeeritud süsteemile. Uuele süsteemile üleminekuperioodil tekib aga oluline puudujääk riiklikult finantseeritavas esimeses sambas, mis hinnanguliselt võib olla 2–3% aastasest SKP-st. Selle katmiseks ei piisa kaugeltki vaid stabiliseerimise reservi seni kogutud vahenditest ja ilmselt vajame olulises mahus ka kaasatud vahendeid. Sellist suurt põhimõttelist otsust kavandades peame aga eriti hoolikalt kaaluma kõiki samme, mis on seotud lähema ja kaugema perspektiivi eelarveliste kulutuste ja laenutegevusega.

Valitsussektori liigne laenamine enamasti halvendab erasektori olukorda, sest toob reeglina kaasa intressimäärade tõusu. Avaliku sektori ekspansiivne laenamine täna tähendab võlakohustuste täitmise üleandmist järgmisele generatsioonile. Kuna ka meie rahvastiku vanuseline koosseis halveneb, on kohustus seda rängem, sest ühelt poolt tuleb maksude näol ülal pidada suurem arv pensionäre ning teiselt poolt maksta tagasi laenud.

Mõistlik ei ole ka riiklike tagavarade kulutamine, sest väga raske on ette prognoosida kõike tulevikus toimuda võivat. 2000. aasta riigieelarve koostamisel on lähtutud põhimõttest, et reservide olemasolu on vajalik nii võimalike erakorraliste kulutuste kui ka oluliste struktuuriliste reformide finantseerimiseks.

Seega on vajalik, võttes arvesse mitmete oluliste reformide finantseerimise vajadust ning ka Euroopa Liiduga ühinemisega kaasnevaid kohustusi, piirata jooksvaid kulutusi efektiivsuse kasvu kaudu ning väga hoolikalt hinnata iga uut laenuprojekti konservatiivsuse põhimõtetest lähtudes. Lisaks tuleks suurte riiklike objektide ehitamist rahastama üha enam kaasata ka erasektorit.

Eelarve tänane tasakaalustamatus põhjustab märksa suuremat survet eelarvele tulevikus. Eesti majanduse eri valdkondades on hulgaliselt probleeme, mille lahendamiseks napib vahendeid.

Riiklike vahendite kasutamisel on aga oluline esiplaanile seada mitte kitsa valdkonna probleemide lahendamine, vaid kogu ühiskonna heaolu suurendamine. Ka siis, kui suurendada eelarvest jagatava raha hulka, jääb suure tõenäosusega palju neid valdkondi, mis raha ei saa. Samas on elu tõestanud ka seda, et rahasaajate rahulolu on enamasti ajutine. Suuremate summade eraldamine ei tähenda automaatselt olukorra paranemist ja heaolu kasvu vastavas sektoris.

2000. aasta eelarve koostamisel lähtus valitsus põhimõttest, et riik ei saa elada üle oma võimete ning riigi tänased kulutused peavad vastama tänastele tuludele ning toetama majanduse arengu jätkumist tulevikus.

Olulise muudatusena 2000. aasta riigieelarve koostamisel võeti suund nullbaasilise eelarvestuse põhimõtete rakendamisele. Ministeeriumid ja maavalitsused pidid kulud kavandama asutuse põhiülesannetest lähtuvalt, defineerima oma tegevuse eesmärgid ning näitama nende seost taotletava ressursiga. Esitada tuli ka kavandatavad kulud järgmise kolme aasta kohta ning sõnastada tulemuslikkuse kriteeriumid. Esitatud informatsiooni kasutati 2000. aasta riigieelarve koostamisel ning see on hea baas ka järgmiste aastate eelarvete koostamisele.

2000. aasta majanduskasvu prognoos

2000. aasta riigieelarvet koostades lähtuti olulisematest majandusindikaatoritest, mis näitavad üldist majanduskliima paranemist viimastel kuudel. Neile tuginedes võib väita, et Eesti majandus on tõusuteel ning õnneks lühikeseks jäänud langusperiood on möödas. Majanduse elavnemise faas peaks 1999. aasta teises pooles väljenduma ka positiivse kasvuna eelmise aasta vastavate kvartalite suhtes, mis aasta kokkuvõttes viib ca 0,4% SKP reaalkasvule.

2000. aastal majanduskasv taastub tänu ekspordi vedavale jõule. Võib väita, et eeldused majanduskasvu saavutamiseks on head, sest väliskeskkond on jätkuvalt paranenud (Eesti peamised kaubanduspartnerriigid prognoosivad oma majanduse kiiremat kasvu, võrreldes

käesoleva aastaga), ning paljud ettevõtjad, kes varem eksportisid Venemaale, on kiirelt kohanenud ning leidnud uued turud Lääne- ja Kesk-Euroopas. Samuti on arvesse võetud tugevat finantssektorit, madalaid intressimäärasid ning kapitali sissevoolu jätkumist.

Lähtudes eeltoodust, prognoosib Rahandusministeerium majanduse reaalkasvuks 2000. aastal 4,1%.

Miks on riigieelarve kasv olnud peaaegu olematu?

Kui riigi tulud ei kasva, siis ei ole võimalik ka rohkem kulutada. 2000. aasta eelarve on 178,7 miljoni krooni võrra suurem 1999. aasta eelarvest, seega on eelarve kasv ainult 0,6%.

Järgmise aasta eelarve mahust rääkides vajab mainimist, et eelarve struktuuris on toimunud mitmed olulised muudatused. 2000. aastal moodustavad nii riikliku ravikindlustuse kui pensionikindlustuse tulud ja kulud osa riigieelarvest ning lisaks sellele on eelarves kajastatud ka ministeeriumide ja maavalitsuste omatulud mitmesuguste teenuste osutamisest ja nende arvelt finantseeritavad kulud ning Keskkonnakeskuse tulud-kulud. Seega võrreldavatest numbritest rääkides on riigieelarve maht tegelikult kahanenud 2,3%.

Koos riigieelarve seaduse eelnõuga tuleb käsitleda ka mitmeid eelmistel aastatel vastu võetud seadusemuudatusi, millega kaasnevad rahalised kohutused, ning nende jõustamise edasilükkamist. Kevadel teostatud arvestuste kohaselt saadi uutest seadustest või seadusemuudatustest tulenevate täiendavate kulude mahuks 2000. aastal 2,56 miljardit krooni. Olukorras, kus eelarve maht ei kasva, osutus nende kõigi muudatuste sisseviimine Eesti riigile ülejõukäivaks ning 2000. aasta eelarvesse arvestati vastavaid lisakulutusi 880 miljoni krooni ulatuses.

Suur osa rahastamiskohustusi lükkub kas osaliselt või täielikult edasi järgmistesse aastatesse.

Maksukoormus, riigieelarve tulud

Maksukoormus jääb 2000. aastal käesolevaga võrreldes samale tasemele, mis tähendab kogulaekumise kasvu 8,8%. Suuremad maksud järgmiselgi aastal on sotsiaalmaks (34,6% kogu maksulaekumisest), käibemaks ja üksikisiku tulumaks (vastavalt 26,0% ja 23,3% maksulaekumistest). Kui võrrelda muutusi maksulaekumiste struktuuris, siis kõige suurem juurdekasv maksude laekumistes on planeeritud aktsiisimaksude oodatavate laekumiste näol.

Muudatused 2000. aasta eelarve maksutuludes		
Maksud	Osakaal 2000. a	Muutus maksulaekumistes eelmise aastaga võrreldes
Üksikisiku tulumaks	23,3%	5,0%

Ettevõtte tulumaks	2,1%	-57,9%
Sotsiaalmaks	34,6%	15,3%
Käibemaks	26,0%	14,0%
Aktsiisid	12,3%	20,3%
Kokku	100%	8,8%

Järgmisel aastal riigieelarvesse laekuvatest tuludest moodustavad maksud prognoosikohaselt 91,6%, järgnevad riigilõiv, segatulud ning tulu varadelt, mille tähtsus on siiski suurusjärgu võrra madalam. Suurim eelarve tuluallikas on sotsiaalmaks, mille osakaal moodustab rohkem kui kolmandiku kogutuludest. Olulise osa annavad veel käibemaks, aktsiisid ja üksikisiku tulumaks.

Sotsiaalmaks

Sotsiaalmaksu laekumiste prognoosimisel oli aluseks arvestuslik palgafond (keskmise palga ja tööhõive alusel), palgatöötajate palgafondile lisati ka füüsilisest isikust ettevõtjate panus. Baasi on korrigeeritud arvestades sotsiaalmaksu seadusemuudatuse põhjustatud alalaekumist 1999. aastal 580 miljoni võrra. Sotsiaalmaks 1999. aasta detsembrikuu palgafondilt (milles kajastuvad ka aastalõpu- ja jõulupreemiad) laekub tänu seadusemuudatusele alles 2000. aasta eelarvesse. Võrreldes 1999. aasta oodatava laekumisega, suureneb maksu laekumine 15,3%.

Käibemaks

Käibemaksu prognoosimisel on aluseks majanduskasvu ja kogukäibe komponentide analüüs, millele lisandub täiendav laekumine tänu seadusemuudatustele ja maksu administreerimise efektiivistamisele. Käibemaksu laekumise kasvuks on planeeritud 14,0%.

Aktsiisid

Aktsiiside prognoosi aluseks on toodetud ja sisseveetavad kaubakogused ning muudatused aktsiisimäärades (tubaka ja mootorikütuse aktsiisi). Aktsiiside oodatav kasv on 20,3%.

Tulumaks

Seoses uues tulumaksuseaduses planeeritud muudatustega, väheneb ettevõtte tulumaksu laekumine 1999. aastaga võrreldes 57,9%.

Üksikisiku tulumaksu laekumise dünaamika peegeldab ühelt poolt palgatulude jätkuvat kasvu ning teiselt poolt maksuvaba tulu suurenemist. Käesoleva aasta eeldatavaga võrreldes kasvab laekumine 5,5%.

Maksukoormus 2000. aastal, võrreldes 1999. aasta oodatavaga, ei muutu ning moodustab 35,9%. Olulistest maksuliikidest vähenevad suhtena SKP-sse mõlemad tulumaksud, seejuures kroonides väljendatuna füüsilise isiku tulumaksu laekumine kasvab. Tulumaksu vähenemisest põhjustatud maksukoormuse alanemise kompenseerib täielikult aktsiiside, käibe- ja sotsiaalmaksu suurenemine suhtena SKP-sse, st nende laekumise kiirem kasv (tulenevalt seadusemuudatustest) majanduse nominaalkasvuga võrreldes.

Riigieelarve kulud

Tegevusalade järgi moodustab järgmise aasta riigieelarve kuludest suurima osa – ligi kolmandiku – sotsiaalhoolekanne. Suhteliselt palju kulutatakse ka teistes sotsiaalse iseloomuga valdkondades – tervishoius ja hariduses. Need kolm tegevusala moodustava kogukuludest 59,4%. Neljandaks suunatakse kõige enam riigieelarvelisi vahendeid korrakaitse sfääri.

Võrreldes 1999. aasta riigieelarvega nähakse kulude kasvud ette Kaitse-, Majandus- ja Sotsiaalministeeriumi haldusalades. Võrreldavates numbrites suurenevad Kaitse-ministeeriumi kulud 22,2%. Suhteliselt palju väheneb kulude maht Teede- ja Side-, Keskkonna- ning Kultuuriministeeriumi tegutsemisfäärides.

Majandusliku sisu järgi moodustavad sotsiaaltoetused ühe kolmandiku kogukuludest. Sealhulgas on pensionid on 23%-ga ülekaalukalt suurima osatähtsusega kuluartikkel järgmise aasta riigieelarves. Lastetoetused moodustavad 5%. Sotsiaaltoetustes leiab võrreldavates tingimustes aset ka üks olulisemaid kasve tänavuse aasta suhtes – 4,8%.

Mitmesugused tegevuskulud moodustavad 42% järgmise aasta riigieelarve kogukuludest. See sisaldab majandamiskulusid 6% ning töötasu ja sotsiaalmaksu 17%. Kuigi töötasufond tuleval aastal suureneb, tegevuskulud tervikuna siiski alanevad 3,5% võrra.

Muudatused eelarves

Läbipaistvuse idee

2000. aasta eelarve koostamisel oli valitsusel eesmärk muuta eelarve koostamise, täitmise ja ka jälgimise protseduur läbipaistvamaks. Lähtutud on rahvusvaheliselt tunnustatud seisukohast, et võitluses vaesusega on parim vahend valitsuse tegevuse läbipaistvus ning heade valitsemistavade järgimine ning sõda korrupsiooniga.

2000. aasta riigieelarve koostamisel lähtuti põhimõttest, et kõik riigi tulud ja kulud peavad olema eelarves kajastatud. Nii kaasati riigieelarvesse riikliku ravikindlustuse, pensionikindlustuse, Keskkonnakeskuse eelarved ja ministeeriumide omatulud ning nende arvel finantseeritud kulud.

Läbipaistvust on suurendatud ka igapäevases eelarveprotsessis. Nii avalikustatakse igapäevased eelarvelaekumised. Loodud on riskide juhtimise komitee riiklike rahapaigutuste kohta otsuste tegemiseks eesmärgiga vältida meelevaldsust raha paigutamisel ning viia

otsustusõigus laiemale pinnale, suurendades selleläbi süsteemi usaldusväärsust. Iga kuu valmivad ka ülevaated valitsussektori eelarvepositsioonist.

Kaitsekulud

Põhimõtteline otsus, mille valitsus eelarvet koostama asudes tegi, oli riigi kaitsekulutuste suurendamine. Eesti riigi tänane kaitsevõime vajab olulist parandamist. Samas piiratud ressursside tingimustes tähendab kaitsekulutuste suurendamine mingite teiste kulutuste vähendamist ning seetõttu mõjub kaitsekulutuste 16%-line kasv paljudele väga valusalt. Peab aga meeles pidama, et tegemist on üheselt tulevikku suunatud ettevõtmisega, mille tegematajätmine praegu võib end ühel heal päeval väga valusalt meelde tuletada. Kuigi täna ei ähvarda otseselt keegi Eestit sõjaga, ei ole tulevikku võimalik ette prognoosida. Järgmise aasta kaitsekulutused moodustavad 1,53% SKP-st.

Tollid

Uudse maksuliigina on 2000. aasta eelarves ette nähtud laekumised tollimaksudest. Sõlmitud vabakaubanduslepinguid arvestades on tollimaksude rakendamine võimalik piiratud arvu n-ö kolmandate riikide suhtes. Eesti kaubanduspartneritest kuuluvad suuremate kolmandate riikide hulka Venemaa, Ameerika Ühendriigid ja Uus-Meremaa. Tollid kehtestatakse põllumajandussaadustele ja toiduainetele. Tollimaksu laekumiseks 2000. aastal on planeeritud 90 miljonit krooni. Tollimaksu kehtestamisel on oluline aspekt, et Euroopa Liiduga ühinemisel tuleb need nii või teisiti omaks võtta.

Tulumaksureform

Seoses ettevõtlusest saadava tulu vabastamisega maksustamisest juhul, kui see suunatakse tootmise arendamiseks, vähenevad järgmisel aasta eelarvelaekumised. Samas jääb erasektori investeeringuteks 900 miljonit krooni rohkem raha. Maksuvabastuse kehtestamine investeeringutele on väga selgelt tulevikku suunatud otsus, mis tekitab tugeva aluse Eesti majanduse kiiremaks arenguks pikaajalises perspektiivis. Lisaks sellele suureneb Eesti atraktiivsus välisinvestorite silmis.

Kuigi eelarve tulud antud otsuse mõjul vähenevad, kasvavad samal ajal ressursid eraettevõtluses. Erasektori investeeringute suurenemine loob tingimused tootmise kasvuks ning ka uute töökohtade loomiseks ja palgatõusuks. Antud seadusemuudatuse mõju erasektorile ilmneb juba tuleval aastal. Riigieelarvele hakkab uus seadusemuudatus positiivset mõju avaldama tunduvalt hiljem üksikisiku tulumaksu, sotsiaal- ja ravikindlustusmaksu ning käibemaksu suurema laekumise kaudu.

Maksukoormus SKP-st		
	1999	2000
Maksukoormus	35,9%	35,9%

Ettevõtte tulumaks	2,0%	0,8%
Sotsiaalmaks	11,7%	12,4%
Käibemaks	8,9%	9,4%
Aktsiisid	4,0%	4,4%
Tollimaks	-0,1%	

Maksuvaba miinimum

Vastavalt ametiühingute, tööandjate liitude ja valitsuse poolt sõlmitud kokkuleppele suureneb alates 1. jaanuarist 2000 senine 500 kroonine maksuvaba tulu 300 krooni võrra. Samuti suureneb palga alammäär 1400 kroonini kuus.

Tulumaksuvaba miinimumi suurendamine 500 kroonilt 800 kroonini vähendab tulumaksu baasi 2073 miljoni krooni võrra, mille tulemusena laekub 2000. aasta riigieelarvesse 539 miljonit krooni vähem tulusid. Praeguses majanduslikus olukorras tehtud raske otsus oli tingitud vajadusest säilitada kolmepoolsete läbirääkimiste usaldusväärsus ning täita varasemate kokkulepetega võetud kohustus. Palga alammäära tõstmisel lähtuti põhimõttest, et alammäär peaks ületama arvestuslikku elatusmiinimumi.

Eelarve ja tööhõive

Otse eelarvest makstakse palka ligikaudu 63 000 inimesele. Eelarve vahendite abil luuakse ka järgmisel aastal rida uusi töökohti eeskätt eurointegratsiooniga seotud valdkondades. Tervikuna ei ole valitsus pidanud otstarbekaks valitsusasutustes töötavate inimeste arvu suurendada, vaid suund on võetud hoopis töötajate arvu vähendamisele.

Eespool käsitletud tulumaksureformi rakendamine jätab erainvesteeringuteks täiendavalt 900 miljonit krooni. Kui me eeldame, et kõik need 900 miljonit kasutatakse uute töökohtade loomiseks, siis peaks see võimaldama luua ca 5200 uut töökohta.

Valitsuse majanduspoliitika eesmärk on erasektori toetamine, sest just erasektor loob uusi töökohti, mis rahuldavad tuleviku vajadusi.

Lapsehooldustasu suurendamine

Äsja riigikogus vastuvõetud seadus muutis ülalpidamistoetuse lapsehooldustoetuseks, mida saavad kõik kuni 3-aastase lapse hooldajad. Lisaks sellele tõsteti ka sünnitoetust, üksikvanema lapse ja ajateenija lapse toetuse suurust. Selleks on eelarves ette nähtud lisaraha 196 miljonit krooni.

Kohalike omavalitsuste investeeringutoetused

Eesmärgiga suurendada ministeeriumide rolli oma valdkonna arengustrateegia kujundamisel, on kohalike omavalitsuste investeeringutoetused lülitatud vastava ministeeriumi (haridus-, kultuuri- ja sotsiaalministeeriumi) riiklike investeeringute programmi.

Kohalike omavalitsuste investeeringutoetused olid 1999. aastal 453 miljonit krooni, 2000. aastal on selleks otstarbeks kavandatud 295 miljonit krooni. Tulemus ei ole kuigi meeldiv, kuid meeldiv ei olnud ka siiani valitsenud olukord, kus omavalitsustel oli võimalik investeeringutoetusi taotleda mitmest erinevast allikast. Samas tuleb tunnistada, et ka raha selline ümberjaotamine ei lahenda kõiki probleeme ning vaja on rakendada mõistlik, riigi prioriteetidest lähtuv süsteem.

Haldusreform

Riigis, kus elab 1,4 miljonit elanikku, on 12 ministeeriumi, 15 maavalitsust, 253 omavalitsust ning ca 150 000 riigilt palka saavat töötajat (mis moodustab ca 25% tööhõivest). Selliste proportsioonide korral ei ole riigivalitsemine kindlasti maksimaalselt kokkuhoidlik ja efektiivne. Riigi valitsemissüsteemi tõhustamiseks on vajalik läbi viia haldusreform. Reformi ülesandeks on funktsioonide jaotamine kohaliku võimu ja keskvalitsuse vahel – millised funktsioonid jäävad keskvalitsuse täita ja millised peaksid üle minema omavalitsusele. Samas funktsioonid, mida erasektor suudab teostada efektiivsemalt, tuleb avalikust sektorist ära anda.

Regionaalpoliitika

Regionaalne poliitika peab olema suunatud kõigi Eesti inimeste stabiilse ja kõrge elukvaliteedi tagamisele. Eesti regioonide arengule annab tõuke ka integratsioon Euroopa Liiduga. Eesti liitumiseks Euroopa Liiduga on ette nähtud Euroopa Liidu abiprogrammid Phare 2000+, SAPARD ja ISPA. Nende programmide raames eraldatav raha on oluline täiendus riigieelarvest regionaalpoliitika elluviimiseks eraldatavatele summadele.

Riigieelarve koostamisel lähtuti Eesti riigi ja rahva kui terviku huvidest. 2000. aasta riigieelarve koostamise põhimõtteks ei olnud parandada mitte üksikute huvigruppide, vaid kogu rahva heaolu.

2000. aasta riigieelarve, mis ja milleks

Kalle Jürgenson (RiTo 1), Riigikogu rahanduskomisjoni esimees, Isamaaliit

Riigikogus kui Eesti Vabariigi kõrgeimas seadusandlikus organis on tähtsaimateks otsustusteks seaduste vastuvõtmised. Mis neist seadustest edasi saab, on juba seaduse kvaliteedi ja täitevorganite poolt seaduse täitmise tulemus. Loomulikult on Riigikogu ja tema komisjonid huvitatud tagasisidest seaduste toimimise kohta tegelikus elus. Selline tagasiside on ka allikaks, kust ammutatakse ideid, mis siis koos Vabariigi Valitsusega või omaalgatuslikult taas seadusteks vormistatakse.

Riigikogu poolt vastuvõetavatest seadustest valdkonniti rääkides on näiteks riigi rahanduse ja majanduse seisukohalt üheks tähtsamaks riigieelarve. See on dokument, kus ühest küljest kajastuvad need ootused majanduses, mida oma tegevusega valitsus soovib saavutada. Teisest küljest mõjutab riigieelarve ise neid protsesse, mis majanduses eelseisval aastal aset leiavad. Seega on tegemist enam kui tähtsa dokumendiga, mille arutelluse ja vastuvõtmisse parlament alati väga tähelepanelikult suhtub. Riigieelarve on dokument, milles Vabariigi Valitsus määratleb eelseisvateks aastateks oma tegevuse sisu ja olemuse. Selles kajastuvad tihtipeale ka erinevused erakondade programmides. Seega on eelarve riigielu seisukohalt kahtlemata riigi üks tähtsamaid dokumente, mille vastuvõtmine parlamendis on seetõttu alati ka piisavalt vaeviline ja saadetud tulistest aruteludest erinevate valupunktide ümber.

Meie järgmise aasta riigieelarvest kõneldes ei saa mööda muudatustest riigieelarvet kujundavas baasseaduses, riigieelarve seaduses. Nimetatud seadus sätestab riigieelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra. Selle aasta algusest kehtima hakanud seaduses on senikehtinuga võrreldes tehtud mitmeid põhimõttelisi muudatusi. Saab rääkida isegi teatud reformist riigieelarve koostamise põhimõtetest. Võiks tuua eraldi välja kolm muudatust, mis enam või vähem iseloomustavad suunda, kuhu riigieelarvet kujundava baasseadusega on edaspidi kavas liikuda.

Riigieelarvesse on riigieelarve seaduse järgi järgmisest aastast alates lülitatud ka sotsiaalfond. Ravikindlustuseks ja pensionideks tehtavaid väljamakseid tehakse seega otse riigieelarvest kui tervikust. Sellist lähenemist nõuab tegelikult ka põhiseadus, mille järgi riigieelarve peab hõlmama kõiki riigi tulusid. Senini oli sotsiaalfond eraldi osana vaid lisatud riigieelarvele.

Teiseks muudatuseks 2000. aasta eelarve koostamisest alates on loobumine kuludest lähtuvast eelarvest. See tähendab, et iga järgmise aasta eelarve koostamist ei alustata mitte sellest, kui palju üks või teine valdkond (ministeerium) riigis oli suutnud eelmisel eelarveaastal raha ära kulutada, et siis seda kulu vastavalt majandusprognoosidele lihtsalt mingi protsendi võrra suurendada. Selle aasta eelarve koostamist alustas Vabariigi Valitsus sellest, et kõigepealt hinnati erinevate ministeeriumite reaalseid vajadusi, selleks et neile pandud ülesanded saaksid täidetud. Selline lähenemine võimaldab kõige paremini kavandada ka prioriteete, mida üks või teine valitsus eelarvega arendada soovib. Kulude hindamine lähtuvalt ülesannetest eri ministeeriumites tõi välja ka mitmeid senini korralikult lahtirääkimata probleeme. Näitena võiks tuua rahvusvaheliste laenukohustuste täitmise.

Laenudega seotud kohustused oleks mõttekas koondada ühte ja neid käsitleda omaette tervikuna. On ju vastavad kohustused endale võtnud riik ja nende kohustuste täitmise nimel ei peaks iga ministeerium eelarve koostamise ajal omaette tegutsema. Senise praktika kohaselt tegeles oma valdkonnas võetud laenude arvestamise ja tagasimaksmisega iga ministeerium eraldi.

Kulude hindamisest otseselt tuleneb ka kolmas uuendus riigieelarve koostamisel. See seisneb selles, et esimese sammuna riigieelarve projekti koostamisel määrati eri ministeeriumite ülesannetest ja valitsuse prioriteetidest lähtuvalt kindlaks eelarve proportsioonid eri valdkondade (ministeeriumite) vahel. Sellest otsusest tulenevalt püüti juba 2000. aasta eelarve käsitlemise ajal Riigikogus järgida põhimõtet, et Vabariigi Valitsuse poolt paika pandud proportsioone eelarves ei muudeta. Kui Riigikogus mingeid muudatusi tehti, siis eelkõige toimus see vastava valdkonna ministriga kooskõlastatult ja ainult tema ministeeriumi piires. Selle aasta eelarve menetlemisel tehti sellest ainult paar erandit. Nimelt vaatas Vabariigi Valitsus eelarve menetlemise ajal täiendavalt läbi infotehnoloogiaga seotud kulutuste põhimõtted ja tegi selles osas eelarvet läbivalt kontseptuaalsed muudatused, mida Riigikogu ka aktsepteeris. Teine erand puudutas maakondlike hooneregistrite kuludega seotud põhimõttelist muudatust ja nende koondamist majandusministeeriumi otsesse haldusse. Viimane neist muudatustest on mõningal määral seotud ka käimasoleva haldusreformi ettevalmistamisega. See otsus ei pruugi aga sugugi lõplik olla. Senini on meil veel kavandatava haldusreformi käigus lahti rääkimata territoriaalse (maakondliku) ja harukondliku (ministeeriumi otsese) juhtimise vahekord riigi erinevatel juhtimistasanditel.

Lisaks kirjeldatutele on uue riigieelarve seadusega muudetud ka eelarve eelnõu menetlemisega seotud protseduure Riigikogus. Nüüd ei saa enam teise lugemise jätkamisest alates ja eelarve kolmandal lugemisel parlamendi täiskogus hääletada neid muudatusettepanekuid, mida Vabariigi Valitsus algatajana ja juhtiv komisjon ei ole aktsepteerinud. See muudab riigieelarve menetlemise oluliselt kiiremaks, elimineerides Riigikogu istungil mõttetult suure hulga parandusettepanekute hääletamise näol destruktivse käitumise võimaluse. See on igati mõisteta, kui eeldada, et riigieelarve, koostatuna Vabariigi Valitsuse poolt, on riigielu korraldava põhidokumendina valitseva koalitsiooni poliitika otsene väljendus. Sellesse suurte paranduste tegemine oleks ebaloomulik, sest siis ei oleks tegemist valitsuse koostatud eelarvega, vaid parlamendi eelarvega. Kõige loogilisem oleks, et parlament, arutades eelarve projekti, hääletab riigieelarve eelnõu puhul vaid poolt või vastu. Sisuliselt taanduks asi omamoodi valitsuse usaldushääletuseks parlamendis. Kehtima hakkavas uues riigieelarve seaduses ongi samm selles suunas astutud.

2000. aasta eelarvest jäeti välja ministeeriumite kaudu tehtavate investeeringute konkreetsed loetelud. Seda sammu on kritiseeritud kui liikumist eelarve läbipaistmatuse suunas. Nii see aga ei ole. Küll teenib see samm eesmärgi, mille tulemusel vastava ministri vastutus kasvab ja tema tegevusvabadus rahade otstarbekal kasutamisel oluliselt suureneb. On selge, et selline samm on õigustatud juhul, kui valitsev koalitsioon oma ministreid täielikult usaldab. Eelarvet koostades ei ole nimelt võimalik ette näha, kui kalliks või odavaks eri investeeringutena tehtavad kulutused tegelikult minna võivad. Kui aga vastavad summad

on eelarvesse konkreetselt sisse lülitatud ja Riigikogus seadusena vastu võetud, siis kõik muutused tuleb taas Riigikogus riigieelarve muudatustena seadusega kinnitada. See on tülakas ja tarbetu protseduur, mida senini iga eelarveaasta lõpus on tehtud. Objektide loetelu ärajätmisel saab minister oma valdkonnas investeeringuteks ettenähtud summasid kiiremini ja operatiivsemalt kasutada. Loomulikult ei tohi sellise lähenemise juures teha mööndusi parlamendile antava informatsiooni osas, milleks investeeringute summad on plaanitud kulutada. Selle kohta peab eelarve seletuskiri andma ammendava selguse kõigile parlamendi liikmetele. Kui sellest vajaka jääb, peab olema tagatud võimalus ministrilt endalt lisainformatsiooni saada. Riigieelarvega ettenähtud investeeringute üldsumma taga olevad konkreetsed objektid võiks olla kinnitatud äärmisel juhul loeteluna Vabariigi Valitsuse poolt. Investeeringute plaani eelarvest väljajätmine suurendab seega ministri vastutust Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja valitsuskoalitsiooni ees ning määratleb senisest täpsemalt ka seadusandliku ja täidesaatva võimu tegevuspiirid.

Selle aasta eelarves kajastuvad hästi need prioriteedid, mida tänane koalitsioon tahab valitsemise kaudu realiseerida. Oleme seadnud endale kolm prioriteeti, mis joonistusid välja juba 1999. aasta säästueelarve menetlemise ajal Riigikogus. Nendeks oleks riigikaitse, haridus ja kultuur. Vastavate ministriumite kulutusi kärbiti säästueelarvega kõige vähem ja nende osakaal on 2000. aasta eelarves 1999. aasta eelarvega võrreldes kasvanud vastavalt 22, 6,7 ja 19,4 protsenti.

Prioriteedid on otseselt seotud kahe põhimõttega. Kui kaitsekulutuste tähtsustamine tuleneb otseselt meie huvist saada NATO liikmeks, siis kultuuri ja hariduse seadmine prioriteetideks on tänase valitsuskoalitsiooni programmiline seisukoht. Kaitsekulutuste suurendamine (mis 2000. aasta eelarves ulatuvad 1,6%-ni SKT-st ja mis on aastaks 2002 kavas viia 2%-ni) näitab, et meie riik on saamas täiskasvanuks ning on eluliselt huvitatud ise oma kaitsevõime tugevdamisest. Ka NATO, millega me tulevikus ühineda soovime, tahab oma tulevaste liikmete puhul näha, et igaüks neist ise ka oma kaitse eest hea suudab seista. Kahjuks ei ole tänapäeva maailmas kaitsega seotud partnerite osas meie jaoks NATO-le alternatiivi.

Lisaks eeltoodule mainiksin veel ühe prioriteedina ära investeeringud, ja seda kõige üldisemas mõttes. Pean siin silmas nii neid investeeringuid, mida riik teeb otseselt ministriumite kaudu riigieelarvest kui ka neid investeeringuid, mida teevad kohalikud omavalitsused. Paraku puuduvad eelarvest aastal 2000 kohalikele omavalitsustele investeeringuteks antavad rahad. Seda suuremat tähelepanu sai pööratud aga investeeringutele, mis ministriumite kaudu lõpuks kohalikesse omavalitsustesse jõuavad. Ehkki esmapilgul võib jääda mulje, et kohalikud investeeringud on aastal 2000 jäänud eriti vaeslapse ossa, siis õnneks see päris nii ei ole. Kui 1999. aasta säästueelarve järel oli riigieelarve kaudu kohalikes omavalitsustes investeeringutena realiseeruvate kulutuste maht ligikaudu 1,8 miljardit krooni, siis selle aasta eelarves on selliste kulutuste kogumaht ligikaudu 1,5 miljardit krooni. Kui seda raha arukalt kasutada, siis ei olegi seda nii vähe. Põhilised vaidlused investeeringute puhul ei käi mitte alati summade üle, vaid enamasti selle üle, millisel printsiibil otsustatakse riigis tervikuna, maakonnas või siis mõnes omavalitsuses tehtavate investeeringute järjekord. Kahtlemata on selles valdkonnas meil veel nii mõndagi ära teha, selleks et raha kõige otstarbekamalt kasutatud saaks. Omavalitsustest rääkides ei

saa mainimata jätta tõsiasi, et algse riigieelarve eelnõuga võrreldes suurenes oluliselt omavalitsustele nende eelarvete toetuseks jagatava toetusfondi maht.

Paljud parandusettepanekud, mida riigieelarve menetlemise ajal Riigikogus tehti, olidki seotud ministriumite investeeringutega. Nende taga olid omakorda konkreetsed objektid valdades ja linnades. Kohalike investeeringutega seonduv on tõepoolest problemaatiline ka juba tehtud kulutusi arvestades, sest vastavalt Riigikontrolli aruandele on riigi rahadega ehitatud ja pooleliolevaid objekte riiki mööda laiali enam kui poole miljardi krooni eest. Kas sellise olukorras on mõtet rääkida uute objektide alustamisest, ja kui on, siis milliste? Vajalik oleks tõsine inventuur, et otsustada, milliseid pooleliolevaid objekte üldse tasub edasi ehitada. 2000. aasta eelarve menetlemise ajal oligi investeeringutest rääkides üheks valitsuskoalitsiooni kindlaks seisukohaks, et tehtavad investeeringud peavad tagama objektide valmimise või siis peab olema täpselt kokku lepitud vastavas investeeringute plaanis tulevikuks. Teoreetiliselt on uue riigieelarve seaduse järgi selline kava riiklike investeeringute programmi (RIP) näol meil ka olemas. Senini oli selle seotus riigieelarvega üsna ähmane ja lisaks tehti selles riigieelarve menetlemise käigus küllaltki kergekäeliselt muudatusi.

Investeeringute juurest on loogiline minna edasi riigi laenupoliitika juurde. Arvestades meie suhteliselt madalat laenukoormust, mis on suuresti olnud kõigi seniste valitsuste teadliku tegevuse tulemus, siis tulevikus tuleks laenamisega seotud poliitikat tõsiselt arutada. Kui riigi poolt laenudena tehtavate investeeringute puhul on põhiliseks probleemiks raha senisest efektiivsem kasutamine, siis võetud laenude edasilaenamise puhul on riigile põhiprobleemiks kujunenud nende tagasisaamine. Kui tugineda rahandusministri nõuniku Ants Leemetsa hinnangutele, siis ulatuvad kohalike omavalitsuste ja mitmesuguste avalik-õiguslike institutsioonide täitmata rahalised kohustused riigi ees enam kui 200 miljoni kroonini. See näitab, et riik on edasilaenajana käitunud enam kui ebaperemehelikult. Ka sellele on 2000. aasta eelarves tähelepanu pööratud ja loodetavasti suudab rahandusministeerium riigi raha tagasisaamisel eelseisval aastal senisest tõhusamalt tegutseda. Vastavaid laekumisi on riigieelarve tulude poolele planeeritud enam kui saja miljoni krooni ulatuses.

Viimase prioriteedina mainiksin meie üldist suundumist Euroopasse ja võimalikku liitumist Euroopa Liiduga. Vastavad kulutused on ministriumitele planeeritud, ja juhul kui teised kirjeldatud prioriteedid õnnestub realiseerida, siis peaks ka nende rahade kasutamine ennast igati õigustama. Loodetavasti aitavad tänase valitsuskoalitsiooni poolt seatud prioriteedid tagada meie majanduse taastõusu ning eduka liitumise Euroopa Liiduga. Kõige selle juures ei tohi seatud eesmärgid kuidagi kahjustada meie inimeste igapäevast elatustaset ja julgeolekut. Just sellisest seisukohast lähtudes on ka tänane valitsuskoalitsioon kujundanud oma prioriteedid nii 2000. aasta eelarves kui ka lähiaastateks tervikuna.

Kommentaarid

Olev Raju (RiTo 1), Riigikogu liige, Keskerakond

Villu Reiljan (RiTo 1), Riigikogu liige, Eestimaa Rahvaliid

Olev Raju

Lugupeetud kolleegid!

Lutsu "Kevades" on üks niisugune koht, kus esitatakse küsimus, miks Joosep Toots ei ole veel koolist lennanud, ja vastus kõlab niimoodi: "Ta teeb iga koerustüki järel koerustüki, nii et eelmisesse ei jõua keegi süveneda". Umbes sama küsimus on ka meie eelarvega, miks ei ole see eelarve saanud täieliku hukkamõistu osaks ja miks ei ole ta juba pea peale lennanud. Aga lihtsalt seetõttu, et auke on niivõrd palju. Ja rääkides ühest ja rääkides teisest, rääkides kolmandast tekib mulje, et noh see on üks lihtsalt materdamine ja aukude otsimine.

Ma räägiks siis praegu ainult ühest august, kus peaks asi selge olema, kuna siin ei klapi lihtsalt elementaarne aritmeetika. Jutt on omavalitsuste eelarvest, õigemini küll riigi-eelarve ja omavalitsuste eelarve suhtest. Järgmisel aastal on plaanitud brutopalga kasv, kui te vaatate nimetatud kollast raamatut, 3,8%. Omavalitsustele peab aga tulumaksu laekuma, isikutulumaksu laekuma rohkem 12,5%. Kust see vahe võetakse? Asja on maskeeritud loomulikult. Tegelikult ei ole laekumise kasv tõesti kirjas 12,5%, aga arvestame tulumaksu-vabamiinimumi tõusu, teeme andmed võrrelda-vaks ja saame 12,5% planeeritud tulumaksu laekumise kasvu. On selge, et seda ei tule, see ei ole lihtsalt võimalik.

Nüüd miks niisugune asi on planeeritud? Ei, see ei ole kahe silma vahele jäänud näpuviga. Planeeritud on see lihtsalt selleks, et riigieelarvest anda vähem nn toetusfondi. Sinna on praegu planeeritud 808 miljonit otsejaotuseks, Omavalitsusliidu läbirääkimistel küsisid 1350. Kui me arutasime eelarvet rahanduskomisjonis, siis teatati viimane kord, kui muudatusettepanekuid arutasime, et omavalitsused on selle summaga nõus. Eilne Omavalitsusliitude pressikonverents näitas, kui palju nad siis nõus on. Öeldi otse välja, et ei ole nõus. Veel enam, kolme koalitsioonierakonna ettepanekuga tehakse niisugune muudatus-ettepanek võtta sellest 808-st veel 42,4 ära. Kuskil 440 miljonit on omavalitsuste eelarves niigi auku, nüüd me suurendame seda kuskile 480 miljonini. Kuhu me selle raha paneme? Kolme koalitsioonierakonna ettepanekus umbes 15, ma praegu ei mäletagi täpselt, kohta, kuhu see raha on paigutatud miljoni-kahe kaupa. Põhimõtteliselt õiged asjad, vähemalt enamik võib isegi öelda et kõik. Aga katteallikas? Mis saab siis, kui omavalitsused täidavad eile välja öeldud ähvardused ja keelduvad täitmast neile seadusega pandud funktsioone, lähtudes põhiseaduse punktist, kus on kirjas, et nendel tuleb see funktsioonide täitmine finantseerida. Nüüd ma küsisin komisjonis, küsisin siin saalis ja vastust ei saanud. Siin on kirjas kenad asjad. Siht-otstarbelised eraldised valla- ja linnaeelarvetele. Poolteist miljonit. Ma küsisin milliseks sihtotstarbeks ta läheb? Ei tea valitsus, ei tea autorid. Vastust ma pole saanud, kuhu see poolteist miljonit läheb. Kirjas on siht-otstarbeline eraldus. Millisel sihtotstarbel? Ministri tagataskusse, et anda oma poistele? On see sihtotstarve? Seda

ei ole kirjas ei eelarves, ei seletuskirjas, ei saanud ma vastust komisjonis ega täna saalis. Kas autorid ei tea või ei taha öelda. Hea küll, võibolla sinna on tõesti vaja. Aga siis esiteks tuleb öelda, milleks ta läheb, ja teiseks tuleb välja öelda, et katteallikas on lubamatu ja tähendab seda, et järgmine aasta on oodata meil väga suuri pingeid. Nii, see oli üksainus aritmeetiline viga. Umbes samasuguseid vigu on vähemalt 20, mis üles on leitud. Väga kena eelarveprojekt, mida põhimõtteliselt ei taheta ka parandada.

Tänan!

Riigikoguliikme Olev Raju seisukoht asub riigikogu stenogrammis järgmisel Interneti aadressil:http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/1999/12/t99120810-08.html#P553_102155

Villu Reilijan

Austatud juhataja! Austatud Riigikogu liikmed!

See olevat väga hea eelarve, lahendavat palju. Ma olen kindel, et see on hea neile, kes on selle tänase eelarve tellijad. /.../ Selles mõttes tuleb ütelda, et kellele hea, kellele halb.

Tänaseks päevaks on muudatused jõudnud uude kvaliteeti, nimelt on kolmik-liit suunanud tulumaksuvabastusest tuleneva augu katteks ka riigivara müügi, mis on alati kindlalt hukka mõistetud. Eestimaa

Rahvaliit on selle eelarveeelnõu vastu, sest ta on vastuolus rea seadustega, eelnõu on vastuolus kütuseaktsiisi seadusega, kuna jäetakse kompenseerimata põllumajandus-tootjate kütteaktsiis. Eelarve on vastuolus riigieelarve koostamise seadusega, kuna Riigikogu on sellest välja arvanud riiklike investeeringute jaotuse lahtikirjutamise ligikaudu 1,5 miljardit. Eelnõu § 9 on vastuolus Eesti poolt ratifitseeritud kohalike omavalitsuste hartaga, ta on ebaeetiline, sest paneb suurele osale Eesti rahvast lisakoormusi ehk soodustusi vähestele väga suures ulatuses. Ta suurendab sotsiaalseid pingeid, suurendab regionaalset ebavõrdsust, kuna ei ole lootust, et regioonidesse tuleb investeeringuid. Selle eelarvega loobub riik sisuliselt vastutusest nõrgemate ja kaitsetumate eest, ka turvalisuse eest.

Ja lõpetuseks võiks öelda nii, et see on iseseisvuse aja halvim eelarve ja kindlasti saab ta ka kõige vähem häält iseseisvuse ajal vastuvõetud eelarvetest.

Aitäh!

Riigikoguliikme Villu Reilijani seisukoht asub riigikogu stenogrammis järgmisel Interneti aadressil:<http://web.riigikogu.ee/ems/saros/9928/992800022.html>

Põhiseadus peab ajaga kaasas käima

Liia Hänni (RiTo 1), Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees, Mõõdukad

Uuel aastal ootab vastust üks oluline riigielu küsimus: kas meie põhiseadus vajab lähiaastatel muutmist või ei. Arutelu sellel teemal ei saa kauem edasi lükata, sest põhiseaduse muutmine on raske ja aeganõudev tegevus. Kui Riigikogu IX koosseis tahab selles kaasa rääkida, tuleb arutelu põhiseaduse muutmise teemal avada.

Pärast uue põhiseaduse jõustumist 1992. aasta juulis oleks selle muutmine Eestis esmakordne ettevõtmine. Väga tähtis oleks algusest peale teada, mida on vaja teha positiivse lõpplahenduse ni jõudmiseks. Käesoleva kirjutise eesmärgiks on visandada võimalik tegevuskava põhiseaduse muutmiseks. Autor annab endale aru, et tõsiselt on tegevuskava võimalik arutada ja selles kokku leppida alles siis, kui põhiseaduse muutmise vajalikkus ise on teadvustatud ja laiemat tunnustust leidnud.

Mõningane eeltöö arutelu alustamiseks on tänaseks tehtud. Juba 1998. aasta suvel valmis põhiseaduse juriidiline ekspertiis, mille koostas Riigikogu põhiseaduskomisjoni tellimisel Vabariigi Valitsuse poolt moodustatud riigiõiguse asjatundjate komisjon (RT I 1996, 35, 725). Aruandega on võimalik osaliselt tutvuda justiitsministeeriumi Interneti koduleheküljel<http://www.just.ee/pohiseadus> Komisjoni tegevuse aruanne kujutab endast põhiseaduse kõigi sätete üksikasjalikku analüüsi ja ettepanekuid põhiseaduse teksti täpsustamiseks või ka sisuliseks muutmiseks. Ekspertid hoiatavad, et nende järeldusi ja ettepanekuid ei võetaks lõpliku tõena, vaid konstitutsioonipoliitilise diskussiooni algmaterjalina. See on õige soovitus, sest põhiseadus pole pelgalt juriidiline konstruktsioon, vaid eelkõige ühiskondlik kokkulepe riikluse eesmärkide ja selle ülesehituse põhiküsimustes.

Oluline on ka teada, kuidas suhtub põhiseaduse muutmisse laiem avalikkus. 1999. aasta maikuus Riigikogu tellimisel toimunud avaliku arvamuse küsitluse (<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi> : Tellitud uuritud) raames esitati selles osalejatele küsimus: "Kas Eesti põhiseadus peab püsima muutumatuna või võib vastavalt ajanõuetele seda muuta?". Vaid 18% küsitletutest leidis, et põhiseadus peab püsima muutumatuna, 68% arvas, et põhiseadust võib muuta ja 14 % ei omanud selles küsimuses arvamust. Huvitav on seejuures, et mitte-eestlased suhtuvad põhiseaduse muutmisesse palju konservatiivsemalt kui eestlased – põhiseaduse püsimist muutumatuna toetas 21 % mitte-eestlastest vastajat eestlaste 12 % vastu. Niisiis on rahva suhtumine põhiseaduse muutmisse tolerantne, mis loomulikult ei tähenda, et igasugused põhiseaduse muudatused võiksid leida laiemat toetust.

Uue põhiseaduse toimimise rohkem kui seitsme aasta pikkune praktika lubab järeldada, et Eesti ei vaja ulatuslikku põhiseaduse reformi. Riiklus on selle toel arenenud suuremate tagasilööride ja põhiseaduslike kriisideta. Põhiseaduse autoriteet on järk-järgult kasvanud, tema ulatuslik isikute põhiõiguste ja –vabaduste kataloog alles ootab täit teadvustamist ja kasutuselevõttu. Küll aga võime rääkida põhiseaduse edasiarendamise vajadusest, selleks et kindlustada meie riikluse põhiväärtusi ja parlamentaarsel demokraatial tuginevat

riigikorraldust 21. sajandi tingimustes, mis kõige eelduste kohaselt toob endaga kaasa Eesti liitumise Euroopa Liiduga.

Põhiseadus on ühtne tervik, millest ei saa ühte teemat välja rebida ja eraldi käsitleda. Elu on näidanud, et sellised katsed ei vii sihile. Sellepärast tuleks põhiseaduse muutmine kavandada komplekskena, võttes vaatluse alla valdkonnad, kus muudatuste sisseviimine on igakülgset põhjendatud. Muudatusettepanekute ettevalmistamine ise peab samuti vastama põhiseaduses väljendatud demokraatliku õigusriigi ideaalidele, mis tähendab rahva igakülgset informeerimist kavandatavatest muudatustest.

Ka põhiseaduse muutmise viis tuleks eelnevalt ette näha, sest plaanipärane töö nõuab alati vähem aega ja energiat kui asjade juhuse hooleks jätmine. Riigikogul lasub väga suur seadusloome koormus ja seda tööd ei tohiks põhiseaduse muutmise arutelu pidurdada.

Põhiseaduses endas on sätestatud kolm erinevat teed muudatuste tegemiseks, millest tuleb valida sobiv. Põhiseaduse muutmise seadust saab vastu võtta kas

1. Rahvahääletuse teel hääletamisest osavõtnute poolthäälte enamusega, kusjuures põhiseaduse muutmise seaduse rahvahääletusele panekuks peab seda toetama vähemalt 61 Riigikogu liiget;
2. Riigikogu poolt kiireloomulisena, kui küsimuse sellisena käsitlemist toetab neli korda rohkem Riigikogu liikmeid kui on vastu (vähemalt 81 poolthäält kui 101 Riigikogu liiget osaleb hääletamisel ja erapooletuid ei ole) ning põhiseaduse muutmise seaduse poolt on vähemalt 2/3 Riigikogu koosseisust (minimaalselt 67 poolthäält);
3. Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt, kui põhiseaduse muutmise seadust toetab koosseisu enamus (vähemalt 51 poolthäält) ja järgmise koosseisu 3/5 enamus (vähemalt 61 poolthäält).

Eesmärgiks tuleks seada põhiseaduse kiireloomuline muutmine neis küsimustes, kus tegu on põhiseaduse teksti juriidilise täpsustamise või riigi institutsioonide pädevuse mõningase korrigeerimisega. Olulised riikluse arenguga seonduvad küsimused tuleks otsustada rahvahääletusel. Arvestada tuleb seda, et põhiseaduse esimest ja viimast peatükki saab muuta ainult rahvahääletusega.

Järgnevalt sellest, milline võiks nende üldiste arusaamade najal välja näha põhiseaduse muutmise ajakava. Esimene sündmus selles ahelas võiks olla põhiseaduse muutmise kui riiklikult tähtsa küsimuse arutelu Riigikogu täiskogu istungil. Riigikogu kodukord võimaldab sellise arutelu korraldada kas Vabariigi Valitsuse või Riigikogu alatise komisjoni algatusel. Antud teemal võiks arutelu ette valmistada ja Riigikogu päevakorda võtmiseks ettepaneku teha põhiseaduskomisjon, kellel juba oma nime järgi on kohustus tegeleda põhiseaduse probleemidega. Mida varem arutelu Riigikogus toimub, seda parem. Optimistlikult asju vaadates võiks see teoks saada juba 2000. aasta veebruaris–märtsis. Riigikogu arutelu peaks selgitama erinevate poliitiliste jõudude seisukohti põhiseaduse muutmise suhtes ja andma selguse, kes konkreetselt ja millise aja jooksul põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu koostab.

Põhiseaduse muudatusettepanekute ettevalmistamine on selle töö üks kõige komplitseeritum ja vastutusrikkam osa. Kui juba selles faasis õnnestub leida poliitiline konsensus sisulistes küsimustes ja sõnastada korrektsed juriidilised formuleeringud, on väljavaated põhiseaduse muutmiseks head. Erinevatest võimalustest tundub kõige perspektiivikam valmistada ette põhiseaduse muudatused Riigikogu juures.

See annab kõigile olulistele poliitilistele jõududele võimaluse vahetult protsessis osaleda. Kas muudatuste ettevalmistajaks on põhiseaduskomisjon või moodustab Riigikogu selleks ajutise komisjoni, on otsustamise küsimus. Iga juhul on vaja tagada Riigikogu kõigi fraktsioonide esindatus võrdeliselt nende osakaaluga Riigikogus. Kindlasti peab sellel komisjonil olema võimalus kaasata töösse eksperte ja tellida vajadusel täiendavat juriidilist ekspertiisi kavandatavatele muudatustele.

Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu ettevalmistamiseks antav aeg ei tohiks olla liiga pikk. Intensiivne töö annab paremaid tulemusi, kui probleemidele lahenduste otsimise edasilükkamine. Tasub meenutada, et kui Eesti uus põhiseadus valmis 8 kuuga, siis nüüd peaks muudatusettepanekute sõnastamiseks piisama poolest aastast. Seega võiks september 2000 olla see aeg, mil eelnõu on valmis tutvustamiseks avalikkusele ja Riigikogu fraktsioonidele. Avalik arutelu põhiseaduse muudatuste üle võiks kesta aasta 2000 lõpuni.

Aasta 2001 algus oleks õige aeg alata põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis nõuab vähemalt 21 Riigikogu liikme osalust. Eesmärgiks peaks olema saada eelnõule palju suurem toetus kui minimaalselt nõutav arv.

Järgneb põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemine Riigikogus. Siin on tempo määratud Riigikogu kodukorra ja põhiseaduse endaga. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu esimene lugemine võiks toimuda jaanuaris 2001, teine lugemine mais 2001 ja juuni 2001 võiks olla see aeg, kui Riigikogu konsensuse alusel võtab vastu põhiseaduse need muudatused, mis ei nõua rahvahääletust. Tasub meenutada, et juulis aastal 2002 täitub 10 aastat Eesti põhiseaduse jõustumisest.

September 2001 oleks aeg, kus Riigikogu poolt heakskiidetud põhiseaduse muudatused jõustuvad. Oktoobris 2001 on Vabariigi Presidendi valimine. Kui põhiseaduses muudetakse Vabariigi Presidendi pädevust, nagu soovivad eksperdid, on loogiline, et need muudatused hakkavad kehtima uue valitud presidendi jaoks tema ametiaja algusest peale.

Rahvahääletuse korraldamise aega on mitme aasta peale raske ette näha. Üks võimalus on korraldada see seondult Eesti saamisega Euroopa Liidu liikmeks. Võimalik ajaline horisont on seega aasta 2003, milleks Eesti ise on võtnud kohustuse olla sisuliselt valmis liitumiseks Euroopa Liiduga.

Põhiseaduse muudatuste vastuvõtmine kiireloomulisena selle Riigikogu koosseisu poolt on keeruline ülesanne, kui pidada silmas opositsiooni ja valitsuskoalitsiooni hääle vahekorda ja pingestatud suhteid. See on tõsine väljakutse kõigile Riigikogu liikmetele ja omamoodi proovikivi Eesti demokraatia arengutasemele. Ainult parlament, kes suudab üle olla päevapoliitikast, suudab põhiseadust muuta.

Põhiseadus on sellest ajast, kui ta rahvahääletusel vastu võeti, elanud oma iseseisvat elu. Tema teksti on õpetatud koolides, tema põhimõtteid on kasutatud riigielu korraldamisel ning Riigikohtu lahenditena on kogunenud põhiseaduse tõlgendamise õhuke kultuurikiht. Austusest põhiseaduse ja Eesti ühiskonna vastu tuleks põhiseadust muuta nii vähe kui võimalik ja täpselt nii palju kui vajalik, et põhiseadus eluga kaasas käiks¹.

1. Hänni L. (2000) Põhiseadus peab ajaga kaasas käima. Postimees, 12. jaanuar, lk 13

Põhiseaduse juriidiline ekspertiis: eesmärgid, töökorraldus ja tulemused

Paul Varul (RiTo 1), Tartu Ülikool

Iga riigi õigussüsteem on muutuv ja arenev, tulenevalt ühiskonnas toimuvatest muudatustest. Seega on paratamatu ja vajalik seadustesse paranduste ja täienduste tegemine, samuti uute seaduste vastuvõtmine. Samas tuleb hoiduda liiga sagedasest seaduste muutmisest, et mitte tekitada õigussuhetes ebastabiilsust. Õeldu kehtib ka põhiseaduse kohta. Võrreldes nn lihtseadustega, tuleb põhiseadusesse muudatuste tegemisse suhtuda veelgi konservatiivsemalt ja ettevaatlikumalt, kuna põhiseaduse normidel on riigi ja õigussüsteemi ülesehitamise ja funktsioneerimise seisukohalt tunduvalt laiem tähendus teiste seadustega võrreldes. Põhiseadusesse põhjalikumalt läbimõtle mata paranduste tegemine võib ühiskonna stabiilset arengut oluliselt häirida. Põhjendatud on R. Maruste järeldus, et kui põhiseadus oleks iga valitsuse või esinduskogu poolt muudetav, kaotaks see oma põhjaneva tähenduse – vundamenti ei saa iga natukese aja tagant teise kohta tõsta, isegi tema remont on äärmiselt komplitseeritud ettevõtmine (Maruste 1996, 460). Samas on aeg-ajalt teatud paranduste tegemine põhiseadusesse hädavajalik, et põhiseadus ei muutuks arengu piduriks. Teiste riikide kogemus näitab, et ilma põhiseadust täiendamata ja parandamata ei ole kusagil läbi saadud.

Eesti praeguse põhiseaduse eelnõu valmistati ette suhteliselt lühikese ajaga. Ülemnõukogu võttis 20. augustil 1991. aastal vastu otsuse Eesti riiklikust iseseisvusest, millega otsustati moodustada Eesti Vabariigi põhiseaduse väljatöötamiseks ja rahvahääletusele esitamiseks Põhiseaduslik Assamblee (RT 1992, 25, 312), oma esimesele istungile kogunes assamblee 13. septembril 1991 (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, 1997, 9), põhiseaduse edukas rahvahääletus toimus aga juba 28. juunil 1992. Leian, et põhiseaduse kiire ja heatasemeline koostamine ja edukas vastuvõtmine on meie 1990. aastate tulemusriikka õigusloome silmapaistvaim saavutus.

Muidugi oli reaalne oht, et niivõrd kiire põhiseaduse eelnõu koostamise käigus võis midagi kahe silma vahele jääda, sisse võis jääda mõni oluline lünk või vastuolu. Seda ohtu ette nähes sätestati põhjendatult põhiseaduse rakendamise seaduse §-s 8 põhiseaduse lihtsustatud korras muutmise võimalus, täiendavalt põhiseaduse XV peatükis kehtestatud põhiseaduse muutmise üldreeglitele, mis on koostatud eesmärgiga teha põhiseaduse muutmine võimalikult keeruliseks ja aeganõudvaks. Vastavalt põhiseaduse rakendamise seaduse §-le 8 võis põhiseaduse rahvahääletusel vastuvõtmisele järgneva kolme aasta jooksul teha põhiseaduse muudatusi kiireloomulisena Riigikogu kahekolmandikulise häälteenamusega, kusjuures otsuse vastuvõtmiseks põhiseaduse muutmise eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena piisanuks poolhäälte enamusest (üldkorra kohaselt, vastavalt põhiseaduse §-le 166 on vaja sellise otsuse vastuvõtmiseks neljaviiendikulist häälteenamust), samuti anti nimetatud kolme aasta jooksul võimalus põhiseaduse muutmist algetada rahvaalgatuse korras vähemalt kümne tuhande valimisõigusliku kodaniku poolt.

Põhiseaduse lihtsustatud korras muutmise võimalus lõppes kolme aasta möödumisel pärast põhiseaduse rahvahääletamisel vastuvõtmist, ilma et Riigikogu või valimisõiguslikud kodanikud seda kasutanud oleks. Nõustuda võib K. Meruski ja R. Naritsa järeldusega, et

põhiseaduse lihtsustatud korras muutmise võimalus jäeti kasutamata, kuna põhiseaduse kolme aastase toimimise käigus ei ilmnenud selliseid olulisi lünki ega takistusi, mille kõrvaldamine oleks lihtsustatud korras olnud hädavajalik (Merusk, Narits, 1998, 37).

Põhiseaduse lihtsustatud korras muutmise võimaluse kasutamata jätmine ei tähendanud seda, et vajadus põhiseaduse analüüsiks ja võimalike muudatuste väljaselgitamiseks oleks ära langenud. Vastupidi, põhiseadust tuleb pidevalt analüüsida, lähtudes ühiskonna, riigi ja õiguse arengust. Seda teevad eelkõige õigusteadlased – konstitutsiooniõiguse asjatundjad, aga ka teiste erialade esindajad ja poliitikud. Selline pidev analüüs on ka toimunud, nii näiteks on ajakirja *Juridica* kaks numbrit olnud pühendatud põhiseaduse probleematikale (*Juridica* 1996, nr. 9 ja 1999, nr. 10), kirjutatud ja avaldatud on hulgaliselt artikleid (H. Schneider, J. Pöld, K. Merusk, H.–J. Uibopuu, U. Lõhmus, R. Maruste, R. Narits, M. Ernits jt.), ilmunud on kogumikud *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee* (1997), *Taasiseseisvunud Eesti põhiseaduse eellugu* (1997), R. Maruste poolt koostatud raamat *Põhiseadus ja selle järelvalve* (1997), K. Meruski ja R. Naritsa monograafia *Eesti konstitutsiooniõigusest* (1998). 1997. a. septembris toimus esinduslik konverents, mis oli pühendatud põhiseaduse 5. aastapäevale ning millest võtsid osa ja esinesid nii meie asjatundjad kui paljud silmapaistvad välismaa õigusteadlased. Seda loetelu võiks jätkata.

Põhiseaduses muudatuste tegemiseks ei piisa siiski üksnes vastava erialakirjanduse olemasolust, oluline on veel muudatuste tegemise korralduslik aspekt ning vastava poliitilise tahte olemasolu.

Eestis ei ole otseselt määratletud sellist institutsiooni, kes oleks vahetult vastutav põhiseaduse muudatusettepanekute väljatöötamise ja Riigikogule esitamise eest. Õigus alkatada põhiseaduse muutmist on vastavalt põhiseaduse §-le 161 vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ja Vabariigi Presidendil, põhiseadust saab muuta seadusega, mis on vastu võetud rahvahääletusel või Riigikogu poolt (põhiseaduse § 163). Põhiseaduse muutmise seaduse rahvahääletusele paneku otsustab Riigikogu. Seega on keskseim institutsioon põhiseaduse muutmise otsustamisel Riigikogu, põhiseadust ei ole võimalik muuta ilma Riigikogu vastava tahteta, temast mööda minnes. Kuna Riigikogus on põhiseaduse muutmise seonduvate küsimuste ettevalmistamisel ja otsustamisel juhtivkomisjoniks põhiseaduskomisjon, võib tinglikult väita, et põhiseaduskomisjon ongi see, kes peaks jälgima põhiseaduse toimimist ja analüüsi selle pilguga, et vajadusel põhiseadust muuta. Praktika on seda järeldust kinnitanud – Riigikogu erinevate koosseisude põhiseaduskomisjonid on oma vastutust tunnetanud ning vastavaid samme astunud.

1995. a. märtsis valitud Riigikogu põhiseaduskomisjon pöördus Vabariigi Valitsuse poole ettepanekuga läbi viia põhiseaduse terviklik analüüs. Eesmärgiks seati välja selgitada võimalikud vastuolud ja lüngad põhiseaduses, et osata vastata küsimusele, kas ja millises ulatuses on vajalik põhiseaduse muutmine. Nagu eespool märkisin, oli selleks ajaks möödunud põhiseaduse lihtsustatud korras muutmise võimalus ning lähtuti üldisest hinnangust, et ühtegi sellist viga või lünka, mille parandamine oleks kiirkorras hädavajalik, põhiseaduses ei ole. Ometi oli selge, et põhiseaduse teksti tuleks täiustada ning et teha vastavaid otsuseid Riigikogus professionaalselt ning argumenteeritult, oli põhiseadus–

komisjoni arvates vajalik kõigepealt ära teha ettevalmistustöö, mis seisnes põhiseaduse ning selle toimimise praktika analüüsis. Üheks motiiviks, miks sellise töö alustamisega ei saanud viivitada, oli alanud Eesti ühinemisprotsess Euroopa Liiduga. Seoses sellega oli vaja osata vastata täiendavale küsimusele – kas põhiseadust tuleb seetõttu muuta ja kui, siis kuidas.

Vastavalt põhiseaduskomisjoni ettepanekule moodustas Vabariigi Valitsus oma 4. mai 1996. aasta korraldusega põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni (RT I 1996, 35, 725) (edaspidi: komisjon). Komisjoni liikmeteks olid konstitutsiooniõiguse eksperdid Uno Lõhmus, Kalle Merusk, Heiki Pisuke, Jüri Raidla, Märt Rask, Heinrich Schneider, Eerik-Juhan Truuväli, Henn-Jüri Uibopuu ning komisjoni esimeheks ametikoha järgi tollane justiitsminister Paul Varul. Komisjoni töös osales Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Tiit Käbin. Enamik komisjoni liikmetest olid ühel või teisel viisil olnud seotud põhiseaduse eelnõu väljatöötamisega 1991–1992. a. Tiit Käbin oli Põhiseaduse Assamblee liige. Komisjoni töö kestis ligi kaks aastat. Alustati 1996. a. kevadel, 16. märtsil 1998. a. esitas komisjon Vabariigi Valitsusele oma tegevuse lõpparuande. Valitsus tunnistas komisjoni töö kordaläinuks, seda komisjoni töö korralduse, töö meetodite ja lõpptulemuse vormistamise seisukohalt. Valitsus ei andnud oma sisulist hinnangut tehtud muudatus–ettepanekutele, kuna erinevalt muudest seaduseelnõudest, ei ole valitsusel põhiseaduse muudatusettepanekute suhtes seadusandliku initsiatiivi õigust. Esitades komisjoni tegevusaruande Riigikogu põhiseaduskomisjonile, täitis valitsus põhiseaduskomisjoni taotluse – teha ära ettevalmistustöö põhiseaduse võimalike muudatuste tegemiseks.

Komisjoni ülesanne oli esitada Riigikogule soovitusel konstitutsioonipoliitiliste otsuste tegemiseks. Komisjoni esitatud ettepanekud ei tulene poliitilistest huvidest ega ole seotud erakondade programmidega, vaid põhinevad riigiõigusteaduslikel seisukohtadel. Komisjoni eesmärk ei olnud uue põhiseaduse koostamine ega uute põhiprintsiipide väljatöötamine. Komisjon lähtus oma töös 1992. a. rahvahääletusel heaks kiidetud põhiseaduse põhimõtetest ning tegutses nende kindlustamine ja edasiarendamise suunas. Siiski ei piirdunud komisjon üksnes põhiseaduse muudatusettepanekute formuleeringuga. Põhiseaduse muutmise vajaduse väljaselgitamiseks viis komisjon läbi põhiseaduse tervikliku analüüsi.

Komisjoni lõpparuanne koosneb 4 osast: sissejuhatuse, põhiseaduse analüüs, muudatus–ettepanekud koos kommentaaridega ning välisekspertiisid.¹ Kõige mahukam osa ongi põhiseaduse analüüs. Analüüsi käigus arutati põhjalikult läbi kõik põhiseaduse paragrahvid peatükkide kaupa, tehti kindlaks põhiseaduse puudused ja otsustati muutmise vajadus. Analüüsi terviklikkuse huvides ei piirdunud komisjon põhiseaduse tekstiga, vaid töötas täiendavalt läbi hulgaliselt riigiõiguslikke allikmaterjale. Komisjon käsitles ka neid riigiõiguslikke küsimusi, millele ei ole põhiseaduses vajalikku tähelepanu pööratud või mis on lahendamist leidnud üksnes lihtseaduste tasandil. See tähendas riigiõigusliku praktika ja tulevikuperspektiivide põhjalikku käsitlemist, samuti teiste riikide riigiõigusliku kogemuse tundmaõppimist ja arvestamist. Põhjalikult uuriti Põhiseaduse Assamblee materjale, et selgitada tolleaegsete valikute põhjusi ja argumentatsiooni. Komisjoni peamisteks töömeetoditeks olidki ajalooline ja võrdlev meetod. Uuriti iga põhiseaduse normi tekkelugu, hinnati tema toimet ning võrreldi teiste riikide analoogiliste normidega.

Võib öelda, et komisjoni lõpparuande põhiseaduse analüüsi kohta käiv osa on seni mahukaim Eestis põhjalikult ja komplekssemalt kirja pandud konstitutsiooniõiguslik uurimus, millel on praktilise tähenduse kõrval oluline teoreetiline tähtsus. Komisjoni lõpparuande osana on põhiseaduse analüüs eelkõige mõeldud kontsentreeritud kujul esitatud allikmaterjaliks Riigikogu liikmetele ja teistele poliitikutele, kes hakkavad otsustama põhiseaduse muutmisega seonduvaid küsimusi. Analüüsi tekst esitatud kujul ei ole praegu trükkis avaldamisküps, eelkõige vormilisest ja toimetajatöö aspektist, küll aga ei nõua see oluliselt palju lisatööd, et analüüs tervikuna kogumikuna avaldada, et see oleks ka laiemalt kättesaadav.²

Teine osa tegevusaruandest on põhiseaduse muudatusettepanekud koos põhjendustega. Muudatusettepanekud tulenevad eelnevalt esitatud analüüsist, on selle kontsentraadiks. Muudatusettepanekutele on lisatud lühikesed põhjendused, et lugejal oleks ka siis võimalik muudatusettepaneku mõttest aru saada, kui ta ei ole eelnevat analüüsi lugenud. Muudatusettepanekute esitamisel lähtus komisjon põhimõttest, et teha neid vaid siis, kui see on tingimata vajalik, pidades silmas riikluse ja õigussüsteemi arengu vajadusi. Seal, kus põhiseaduse süsteemse tõlgendamise abil on võimalik puudus ületada ja tekkinud probleem lahendada põhiseaduse enda alusel, komisjon muudatusettepanekuid ei teinud. Seega avalduvad komisjoni soovitused ka muudatusettepanekute tegemata jätmises seal, kus esmapilgul tundub olevat lünk või vastuolu põhiseaduses. Sellekohased komisjoni seisukohad on esitatud tegevusaruande analüütilises osas. Nii komisjoni soovitused põhiseaduse muutmiseks kui muutmata jätmiseks on võrdse kaaluga, mõlemad on hoolikalt läbi arutatud ja ratsionaalselt põhjendatud. Väga tihti on analüüs ja komisjoni arutelu viinudki selleni, et muudatusi ei ole tarvis teha. Ka see on komisjoni töö oluline tulemus, mille tähendust ei tohi alahinnata. Selline tulemus kinnitab hinnangut, et tervikuna on põhiseadus õnnestunud ning ennast praktikas hästi õigustanud.

Komisjoni poolt pakutavad põhiseaduse muudatusettepanekud on esitatud kahes rühmas, kahes nimekirjas. Esimeses nimekirjas on sellised muudatusettepanekud, mille tegemist peab komisjon oluliseks ning soovib neid teha. Teises nimekirjas olevad muudatusettepanekud on suunatud vähem oluliste puuduste kõrvaldamisele, nende muudatusettepanekute esitamisega juhivad komisjon tähelepanu probleemidele ja nende võimalikele lahendustele. Muudatusettepanekud on esitatud põhiseaduse uute sätetena, kokku on komisjon esitanud 100 põhiseaduse muudatusettepanekut, neist 71 esimeses nimekirjas ja 27 teises nimekirjas ning 2 muudatusettepanekut nimekirjadest eraldi, seoses Eesti Vabariigi võimaliku ühinemisega Euroopa Liiduga. Viimasena nimetatud ettepanekuid ei saanud panna ei esimesse ega teise nimekirja, kuna nende tegemine ei tähenda põhiseaduse kvaliteedi parandamist, millele on eelkõige suunatud nimekirjades olevad muudatusettepanekud, vaid Eesti riigi jaoks põhimõtteliselt uute oluliste poliitiliste otsuste tegemist praeguse põhiseadusega võrreldes.

Mõlemasse nimekirja kuuluvad muudatusettepanekud on komisjoni tegevusaruandes esitatud ühes loetelus. Seda tehti praktilistel kaalutlustel, et oleks peatükkide lõikes võimalik saada paremini terviklikku ülevaadet iga peatüki kohta tehtud muudatusettepanekutest,

kusjuures igaühe juures on märge selle kohta, millisesse nimekirja ettepanek kuulub, st kas see on vähem või rohkem oluline.

Komisjon pidas veel ka kolmandat nimekirja – sinna kanti need ettepanekud, mida komisjon tegi põhiseaduse analüüsi käigus lihtseadustes esinevate puuduste kõrvaldamiseks. Nagu märgitud, käsitles komisjon põhiseaduse analüüsi käigus õiguslikke probleeme laiemalt, piirdumata üksnes põhiseaduse enda tekstiga. Käsitletavat küsimust olid muidugi põhiseaduse normidega seotud, kuid paljudel juhtudel jõudis komisjon järeldusele, et probleemi lahendus ei seisne mitte muudatuse tegemises põhiseadusesse, vaid piisab lihtseaduse parandamisest. Sellekohased ettepanekud ei ole tegevusaruandes esitatud siiski eraldi nimekirjana, kuna lihtõiguse suure mahu tõttu oleks selline nimekiri jäänud mittetäielikuks ja ebaülevaatlikuks, vaid on toodud aruande analüütilises osas koos põhiseaduse vastava peatüki kohta antud käsitlusega.

Aruande analüütilises osas on analüüs esitatud põhiseaduse peatükkide kaupa ning eraldi alaosana käsitletud Eesti võimalikku liitumist Euroopa Liiduga ja selle õiguslikku tähendust Eesti riigiõiguse seisukohalt. Sama skeemi järgi on esitatud ka muudatus–ettepanekud – põhiseaduse peatükkide kaupa kahes ülalnimetatud nimekirjas ning täiendavalt ettepanekud seoses Eesti võimaliku liitumisega Euroopa Liiduga.

Tinglikult võibki nii analüütilise osa kui muudatusettepanekud jaotada kaheks:

1. kehtiva põhiseaduse analüüs ja tema suhtes tehtud muudatusettepanekud,
2. Eesti Euroopa Liiduga ühinemise riigiõiguslik analüüs põhiseaduse võimaliku sellekohase muutmise aspektist ning vastavad põhiseaduse täiendamise ettepanekud.

Nii põhiseaduse analüüsimiseks kui konkreetsete muudatusettepanekute välja-töötamiseks kasutas komisjon abijõudu nii oma kui välismaiste ekspertide näol.

Komisjoni töö toimus peamiselt istungite vormis, komisjon pidas kokku 18 istungit, enamikus 2-päevased, mis kõik on protokollitud. Komisjoni istungitel käsitleti probleeme peatükkide kaupa ning määrati kindlaks vajalikud muudatusettepanekud. Igaks komisjoni istungiks tehti eelnevalt ära ulatuslik ettevalmistustöö nii analüüsi kui muudatus–ettepanekute osas. Komisjon määras kindlaks, milliste peatükkide eest iga komisjoni liige vastutab. Tööjaotus oli järgmine: Uno Lõhmus – II peatükk Põhiõigused, vabadused ja kohustused; Kalle Merusk – I peatükk Üldsätted ja VI peatükk Vabariigi Valitsus; Heiki Pisuke – Euroopa Liidu temaatika ja põhiseaduse III peatükk Rahvas; Jüri Raidla – XII peatükk Õiguskantsler ja XIII peatükk Kohus; Märt Rask – X peatükk Riigikaitse ja XIV peatükk Kohalik omavalitsus; Heinrich Schneider – IV peatükk Riigikogu ja XI peatükk Riigikontroll; Eerik–Juhan Truuväli – V peatükk Vabariigi President ja VII peatükk Seadusandlus; Henn–Jüri Uibopuu – Euroopa Liidu temaatika ja põhiseaduse IX peatükk Välissuhted ja välislepingud; Paul Varul – VIII peatükk Rahandus ja riigieelarve ning XV peatükk Põhiseaduse muutmine.

See tööjaotus tähendas eelkõige vastutust vastava osa ettevalmistustöö eest, samuti kohustust olla komisjonis vastava teema arutamisel põhiettekanadjaks. Muidugi ei piirdunud komisjoni liikme töö vaid oma vastutusalaga. Kõik komisjoni liikmed osalesid kõigi teemade

arutamisel. Analüüsi tulemused ja eranditult kõik muudatusettepanekud hääletati enne otsuse langetamist komisjonis läbi. Aruandesse sattusid vaid need muudatusettepanekud, mis leidsid komisjoni liikmete enamuse toetuse. Komisjoni materjalide ettevalmistamisel tegid olulise osa eeltööst komisjoni juurde loodud töögrupi liikmed. Nende tegevust juhtis justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja Heiki Loot, kes oli ka peamine komisjoni organisatoorse tegevuse korraldaja. Nimetatud töögrupi liikmete vahel olid teemad jaotatud järgmiselt: Maret Altnurme – XII peatükk Õiguskantsler; Taavi Annus – XI peatükk Riigikontroll; Ülle Anton – XIV peatükk Kohalik omavalitsus; Madis Ernits – II peatükk Põhiõigused, vabadused ja kohustused ning IV peatükk Riigikogu; Priit Kama – XIII peatükk Kohus; Oliver Kask – III peatükk Rahvas; Kai Kullerkupp – XIII peatükk Kohus; Lasse Lehis – VIII peatükk Rahandus ja riigieelarve; Heiki Loot – VI peatükk Vabariigi Valitsus ja XII peatükk Õiguskantsler; Lauri Madise – Euroopa Liidu temaatika, põhiseaduse Preambula, I peatükk Üldsätted ja IX peatükk Välissuhted ja välislepingud; Aaro Möttus – VII peatükk Seadusandlus ja XV peatükk Põhiseaduse muutmine; Urmas Reinsalu – V peatükk Vabariigi President; Anti Poolamets – X peatükk Riigikaitse; Erik Salumäe – VII peatükk Seadusandlus ja XV peatükk Põhiseaduse muutmine; Mihkel Tasa – III peatükk Rahvas; Ken-Marti Vaher – VII peatükk Seadusandlus ja XV peatükk Põhiseaduse muutmine.

Ettevalmistustöö toimus vastava teema eest vastutava komisjoni liikme ning töögrupi liikmete koostöös. Töögrupi liikmed osalesid ühtlasi vastavate teemade arutamisel komisjonis, tehes ka ettekandeid. Loen väga positiivseks saavutuseks seda, et komisjoni töösse oli kaasatud nii palju noori abilisi-eksperte, kellest mõned olid tollal veel üliõpilased. Nad said olulise kogemuse, osaledes aktiivselt kahe aasta jooksul komisjoni töös ning enamusest neist on tänaseks kujunenud arvestatavad asjatundjad riigiõiguse valdkonnas või sellega seotud õigusvaldkondades. Seega võib komisjoni tegevuse ühe kõrvaltulemusena nimetada riigiõigusteaduse kandepinna tunduvalt laienemist Eestis.

Töös osalejate ring oli siiski veelgi laiem. Komisjoni istungitel osales eksperdina Enn Markvart, kes oli olnud ka Põhiseaduse Assamblee ekspert. Üksikute teemade arutelul osalesid ekspertidena veel Kaljo Tamm, Aare Reenumägi ja Tiina Üksvärav. Riigikontrolli puudutavate materjalide ettevalmistamisel osales Rein Söörd, kohtu temaatika arutelul Rait Maruste. Üksikutes küsimustes oli nõuandjaid veel palju teisi.

Komisjonil oli tihe koostöö välisekspertidega, kusjuures ekspertideks olid silmapaistvad ja tunnustatud teadlased: prof. Robert Alexy, prof. Jochen Abr. Frowein, prof. Torsten Stein, prof. Rolf Stober, dr. Jürgen Thomas, dr. Hubert Beemelmans (kõik Saksamaa), prof. Sergio Bartole (Itaalia), prof. David Cameron (Kanada), prof. Guy Carcassone (Prantsusmaa), prof. John Pierce Gardner (Suurbritannia), prof. Johan Hirschfeld (Rootsi), dr. Matti Niemivuo (Soome), prof. Heinz Schäffer (Austria).

Komisjonile esitatud välisekspertiisid on esitatud komisjoni tegevusaruande viimase osana. Ekspertide arvamused on oluliselt mõjutanud komisjoni poolt heaks kiidetud muudatusettepanekute kujunemist.

Välisabist on oluline nimetada Phare programmi SIGMA, Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni ja Saksa Õiguslase Koostöö Fondi kaudu saadud abi. Söandan väita, et

põhiseaduse juriidilise ekspertiisi teostamisel osales kõige kõrgetasemelisem välisekspertide grupp, kes Eestis ühegi seaduseelnõu koostamisel või juriidilise iseloomuga projekti teostamisel kunagi osalenud on.

Valitsus esitas komisjoni töö aruande eelmisele Riigikogule 1998. a. kevadel. Uue Riigikogu valimisteni jäi siis vähe aega, et esitatud materjalidega oleks jõutud midagi ette võtta. Nüüd, mil praegusel Riigikogul veel pikk tööperiood ees, tuleks otsustada, kuidas toimida edasi, initsiatiiv peaks eelduslikult tulema Riigikogu põhiseaduskomisjonist.

Komisjon ei pea oma seisukohti ja asjatundjate poolt esitatud põhiseaduse muutmise ettepanekuid lõplikuks tõeks, vaid palub neid käsitleda tulevase konstitutsioonipoliitilise diskussiooni algmaterjalina.

Kuigi muudatusettepanekuid kogunes lõpuks küllaltki palju, ei olnud nende suur arv komisjonile eesmärgiks. Pigem vastupidi, komisjon suhtus muudatuste tegemisse väga konservatiivselt, paljud esialgselt pakutud muudatusettepanekud ei leidnud komisjoni enamuse toetust ning jäid esitamata. Nii näiteks ei teinud komisjon ühtegi ettepanekut põhiseaduse keelekasutuse ning terminoloogia muutmise osas, lähtusime sellest, et 1992. aastal pakutud põhiseaduse keel kajastab koostajate maitset ja stiili, olles mõjutatud ühtlasi eelnevatest Eesti põhiseaduse tekstidest ning on sellest aspektist midagi märksa enam kui üksnes põhiseaduslike normide kogumik. Oma keelelt ja stiililt on põhiseadus kultuurisümbol, mida tuleb sellisel kujul muutumatult hoida.

Ka sisuliste muudatusettepanekute osas oli komisjoni lähtepositsiooniks põhiseaduse sätete võimalik säilitamine ning kui vähegi võimalik, muudatusettepanekute tegemisest hoidumine.

Kõik muudatusettepanekud on esitatud koos põhjendustega aruandes ning huvilistele Internetis kättesaadav <http://www.just.ee/pohiseadus>.

Siin on nendest vaid lühike ülevaade.

Oma iseloomult ja riigiõiguslikust tähendusest tulenevalt võib tehtud muudatusettepanekud jagada kolme gruppi.

Esimesse gruppi kuuluvad need muudatusettepanekud, millega täpsustatakse põhiseaduse sätteid, tehes nad täiuslikumaks ning kõrvaldades lünki ja ebatäpsusi. Esitan mõned üksikud näited siia gruppi kuuluvate muudatusettepanekute kohta.

Nii sätestatakse põhiseaduse §-s 16 lisaks õigusele elule ka õigus kehalisele puutumatusele. Põhiseaduse §-s 25 täpsustatakse, et igaühe õigus talle õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele määratakse kindlaks seadusega. Praegune § 25 formulatsioon annab liiga laia kahju hüvitamise nõude aluse, mis võib viia äraarvamatute tulemusteni. Nii näiteks võiks nõuda igaüks igasuguse moraalse kahju hüvitamist, kui ta leiab selle endale tekitatud olevat, tuginedes põhiseaduse §-le 25. See ei ole mõistlik ega teistes riikides tuntud. Lihtseadus, tuginedes põhiseaduse §-le 25, peab antud juhul kindlaks määrama millal ja mis ulatuses moraalset kahju tuleb hüvitada.

Põhiseaduse §-i 21 teist lauset on täiendatud selliselt, et perekonna- ja eraellu sekkumine oleks seaduse alusel lubatud ka kriminaaltäitemenetluse tagamiseks. Tegemist on praktilise vajadusega, näiteks vangistuses viibivate isikute eraelu kitsendused, piirangud vanglast vabanenud isikutele või riikliku julgeoleku tagamiseks ettevõetavad piirangud. Praegune põhiseaduse § 26 lg 4 on muudetud niimoodi, et mitte ainult lasterikkad pered, vaid kõik lastega pered oleksid riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. Laste kaitsmise vajadus sõltub perekonna majanduslikust olukorrast, mitte ainult laste arvust. Demograafilisest situatsioonist lähtuvalt peaks juba esimene laps olema erilise hoole all.

Palju segadust on tekitanud põhiseaduse § 104 p 15, mille kohaselt loetakse riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused nn konstitutsioonilisteks seadusteks, mida saab vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega (see tähendab, et vajalik on vähemalt 51 poolthäält). Enamik seadusandja poolt vastuvõetavatest lihtseadustest puutuvad riigi varalistesse kohustustesse, ometi ei saa neid ainuüksi seetõttu pidada konstitutsioonilisteks seadusteks. Põhiseaduse § 104 p 15 on eksitava ja ebatäpse sõnastusega ning seetõttu pakub komisjon siia muudatusettepanekut, mille kohaselt kuuluksid konstitutsiooniliste seaduste hulka § 104 p 15 alusel seadused, millega kinnitatakse Eesti Vabariigile varaliste kohustuste võtmiseks sõlmitud lepinguid.

Põhiseaduse § 113 muutmise ettepanek sisaldab igasuguste riiklike maksete üksnes seadusega sätestamise nõude. Praeguses §-s 113 seda reeglit ei ole, mis on viinud lubamatu olukorrani, et riiklikke makseid kehtestatakse ka väljaspool seadusest tulenevat alust.

Teise gruppi kuuluvad muudatusettepanekud, mille eesmärk on põhiseaduslike institutsioonide kohta käivate normide korrastamine, eelkõige puudutab see nende institutsioonide nimetamise korda ja pädevust. Toon ka siin mõned näited.

Põhiseaduse § 60 kohaselt võib Riigikogusse kandideerida iga vähemalt kahekümne ühe aastane hääleõiguslik Eesti kodanik, muudatusettepaneku kohaselt võib Riigikogusse valida nimetatud kodaniku. Muudatusettepaneku eesmärk on siduda vanusetsensus üheselt mõistetavalt valimispäevaga, välistades praeguse sätte mitmeti tõlgendamise võimaluse.

Põhiseaduse §-i 63 lg 1 on muudetud ja sõnastatud järgmiselt: “Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigi- või kohaliku omavalitsuse ametis ega kohaliku volikogu liige, lubatud on teaduslik ja pedagoogiline töö”. Praegune praktika, mille kohaselt Riigikogu liikmed kuuluvad samaaegselt ka kohaliku omavalitsuse kui riigist alamalseisva avalik-õigusliku juriidilise isiku volikogusse või on kohaliku omavalitsuse palgal, on ebanormaalne ja ei ole põhiseaduse enda mõttega kooskõlas.

Põhiseaduse §-i 65 punkti 7 ja 8, samuti nendega seotud teisi sätteid soovib komisjon muuta sel viisil, et Riigikogu teeks presidendile ettepaneku riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikmete ametissenimetamiseks ning president nimetaks vastavad isikud ametisse. Praegu, v.a Riigikohtu liikmete nimetamisel, mis toimub Riigikogu poolt Riigikohtu esimehe ettepanekul (põhiseadus § 150), on olukord vastupidine – president esitab ja Riigikogu nimetab. Praktikaks ei ole praegune kord ennast hästi õigustanud, ka ei vasta see põhiseaduse §-s 1 fikseeritud demokraatia põhimõttele. Määrava

tähtsusega on kandidaadi väljavallimine – see peaks toimuma läbipaistvalt poliitiliste jõudude läbirääkimiste käigus Riigikogus, mitte varjatult presidendi kabinetis.

Põhjendamatuks tuleb pidada Põhiseaduse Assambleel esindatud kartust, et president võib jätta kandidaadi nimetamata. Presidendile ei koonduks sisuline otsustusõigus (praegu on see palju suurem), talle jääb vaid nn notarifunktsioon. Ta ei saa tagasi lükata parlamendi otsust, sest parlament on rahva esinduskogu, mis otsustab parlamentaarses demokraatlikus riigis kõiki olulisi küsimusi, vaid üksnes kontrollib, kas parlamendi otsus langetati põhiseaduse norme järgides.

Avalikkusele on enam huvi pakkunud presidendi valimise küsimus. Komisjon soovitas muuta põhiseaduse §-s 79 sätestatud presidendi valimise korda. Kuna see on eeskätt oluline poliitiline, mitte niivõrd juriidiline küsimus, pakkus komisjon välja presidendi valimise korra muutmiseks neli alternatiivi.

1. Presidendi valib eriline valimisorgan – valimiskogu, mis koosneb valijameestest, mis valitakse isikuvalimistel valimisringkondadest. Valijameeste hääleõigus ja kandideerimisõigus on sarnane Riigikogu valimistele. President valitakse läbirääkimisteta salajasel hääletusel. Igal valimiskogu liikmel on üks hääli. Valituks osutumiseks peab kandidaat saama hääli 50% + 1 hääli. Kui esimeses hääletusvoorus ei osutu ükski kandidaat valituks, korraldatakse samal päeval teine hääletusvoor. Teises hääletusvoorus osutub valituks kandidaat, kes sai rohkem poolthääli. Presidendikandidaadi ülesseadmise õigus kirjeldatud valimisviisi puhul on vähemalt kümnel tuhandel hääleõiguslikul Eesti Vabariigi kodanikul.
2. President valitakse otse rahva poolt. Selle alternatiivi puhul valitakse president rahva otsese tahteavalduse alusel, juhindudes sellest, et kui esimeses voorus ükski kandidaat ei saa hääli 50% + 1 hääli, korraldatakse nädala pärast kahe enim hääli saanud kandidaadi vahel teine hääletusvoor. Teises hääletusvoorus osutub valituks kandidaat, kes saab rohkem poolthääli.
3. Presidendi valib Riigikogu vastavalt senisele korrale selle erisusega, et Riigikogu kolmandas voorus osutub valituks rohkem poolthääli saanud kandidaat ning valimised ei kandu Riigikogust üle valimiskogusse.
4. Säilitada põhiseaduse §-s 78 kehtiv valimissüsteem, muutes seda nii, et valimiskogu viimases hääletusvoorus on valituks osutumiseks vajalik poolthääle enamus, mitte hääletamisest osavõtnute häälteenamus nagu praegu.

Põhiseaduse §-is 133 on täpsustatud riigikontrolli pädevust, mis võrreldes praegu kehtivaga vastab enam kaasaegsetele suundadele riigikontrolli arengus demokraatlikus riigis.

Põhiseaduse §-i 135 täiendatakse uue lõikega: „Õiguskantsler teostab järelevalvet täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse tegevuse üle põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste järgimisel”. Muudatusettepanek tuleneb sellest, et õiguskantsler täidaks ka ombudsmani funktsioone. Õiguskantsler ongi nimetatud funktsiooni juba täitma asunud, vajalik on anda siin selge põhiseaduslik alus.

Muudatusettepanekute **kolmandasse gruppi** kuuluvad sellised ettepanekud, mille sisuks on riiklikus korralduses ja õigussüsteemis põhimõteteliste muudatuste tegemine. See grupp on

kahe eelneva grupiga võrreldes ettepanekute arvult kõige väiksem. Põhjuseks on, et komisjon ei seadnud endale eesmärgiks muuta põhiseaduse aluspõhimõtteid, selleks ei ole ka vajadust.

Komisjoni ettepanekute kohaselt tuleks kõige olulisemalt muuta põhiseaduse X peatükki Riigikaitse. Võrreldes põhiseaduse teiste osadega, on see ilmselt kõige nõrgem. See on üks väheseid valdkondi, mille kohta võib väita, et põhiseaduse vastavad sätted on takistanud riigi arengut, mõistes selle all riigi kaitsevõime ja kaitseväge arengut.

Tähtsaim muudatusettepanek seoses riigikaitsega on seotud põhiseaduse § 127 muutmisega. Praegu kehtiva põhiseaduse § 127 kohaselt on riigikaitse kõrgeimaks juhiks president, kelle juures on nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu. Komisjoni muudatusettepaneku kohaselt tuleks § 127 sõnastada järgnevalt: "Vabariigi Valitsus tagab riigi välise julgeoleku ning juhib seaduse alusel riigi kaitset. Peaminister moodustab seaduses sätestatud korras Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu. Sõjaseisukorra ajal allub kaitseväge peaministrile".

Põhiprobleemiks riigi kaitsejõudude juhtimisel on kujunenud kõrgeima juhtimise hajumine ja topeltalluvus. See topeltalluvus moodustab kahekordse ning omavahel kattuvate funktsioonidega juhtimismehhanismi nii kaitseväge juhataja ja kaitseministri vahel kui ka presidendi ja valitsuse vahel. Käsuliinid peavad olema ülemistel astmetel sama selged kui madalamatel astmetel. Eesti parlamentaarse riigikorralduse juures peaks riigikaitse tegelik ja kõrgeim juht olema Vabariigi Valitsus, kellel on poliitiline vastutus parlamendi ees ning kellele allub täitev-korraldav aparaat selle funktsiooni efektiivseks täitmiseks.

Põhiseaduslikus Assamblees ei saanud täna tõusetunud probleemid kõik olla nähtavad. Praeguseks on tekkinud rida praktilisi probleeme ning on ilmne, et selline regulatsioon, mille kohaselt presidendile on pandud täitevvõimu funktsioonid, mida ta ei suuda täita, ei õigusta ennast. Näiteks võib tuua kasvõi 1997. aastal toimunud Kurkse tragöödia, kus hukkus 14 kaitseväelast. Vaatamata sellele, et valitsuse uurimiskomisjon jõudis ekspertide arvamuste toel järeldusele, et peamine õnnetuse põhjus oli korra puudumine kaitseväes, ei suudetud midagi ette võtta vajalikul määral vastutuse kohaldamiseks, kuigi vastutavad isikud olid teada. Vastutuse kohaldamata jätmine niivõrd tõsise juhtumi puhul, nagu seda oli Kurkse õnnetus, on distsipliinile kaitseväes avaldanud ilmselt negatiivset mõju. President riigikaitse kõrgeima juhina ei olnud võimeline midagi ette võtma, valitsusel aga puudus selleks võimalus. Võib väita, et presidendi riigikaitse kõrgeima juhtimise funktsioon on sümboolne ja sisutühi ning tekitab üksnes määratlematust. Seetõttu on vajalik loobuda põhiseaduse § 127 praegusest sisust ning viia kogu riigikaitse juhtimine selgelt valitsuse alla. Kaitseväge kõrgeimal tasandil juhtimise eest peab olema võimalik kohaldada vastutust. Valitsus vastab poliitiliselt Riigikogu ja rahva ees. Presidendi suhtes vastutuse kohaldamise võimalust antud juhul ei ole. Selline olukord on riiklikult lubamatu, kuid tuleneb põhiseaduse ebaõnnestunud regulatsioonist X peatükis. Kindlasti on riigikaitse korraldamiseks vaja nõuandvat organit – Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu. Kõrgema juhtimise korrastamisega seoses tuleks see nõuandev organ paigutada valitsuse juurde. Esimeseks küsimuseks sellise organi juures on vastutus ning tegelik otsustusõigus peaks kindlasti jääma eelkõige täitevvõimule. Valitsuse

praktika näitab, et riigikaitsealaste otsustuste ettevalmistamise juurde on vaja eelkõige neid ministreid, kelle haldusala see kõige otsesemalt puudutab. Kogu valitsuse pädevust see põhimõtteliselt ei piira, sest Rahvusliku Julgeoleku Nõukogul pole oma spetsiifilist õigusakti. Nõukogu otsused on nõuandva ja koordineeriva tähendusega. Peaminister moodustaks Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu seaduse alusel ning seetõttu jääb seadusandja määratleda see isikute ring, kes hakkavad Rahvusliku Julgeoleku Nõukogusse kuuluma.

Vabariigi President võib vastavalt § 78 punkt 16 muudatusettepanekule otsustada, kas ta osaleb Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu istungitel, mida ta sel juhul juhataks. Toodud skeem tagaks kaitsejõudude juhtimise selgelt meie riigikorraldusliku mõtte kohaselt täitev-korraldava võimu alluvuses.

Kaitseväge juhataja institutsiooni pole uute redaktsioonide järgi põhiseaduse tekstis nimetatud, sest kavandatud juhtimisskeemi puhul pole vajalik kaitseväge juhataja institutsiooni põhiseaduslik legitimatsioon.

Teine olulisem sisuline muudatusettepanek seisneb ettepanekus luua Põhiseaduse Kohus, muutes vastavalt põhiseaduse §-e 150 ja 151. Paragrahvi 150 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Põhiseaduse Kohus:

1. otsustab Vabariigi Presidendi või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu taotluse alusel seaduse vastavuse põhiseadusele;
2. otsustab õiguskantsleri taotluse alusel seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloova akti vastavuse põhiseadusele või seadusele;
3. lahendab igaühe kaebused põhiõiguse rikkumise kohta, kui muid õiguskaitse võimalusi ei leidu või kui olemasolevad on ammendatud;
4. lahendab kohaliku omavalitsuse kaebused põhiseaduses tagatud pädevuse kaitseks, kui muid õiguskaitse võimalusi ei leidu või kui olemasolevad on ammendatud.

Põhiseaduse Kohus tunnistab kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte või mõttega.

Põhiseaduse Kohtu otsused on lõplikud ja avaldatakse koos eriarvamusega seaduste avaldamiseks sätestatud korras.

Kohtu otsused jõustuvad avaldamisel. Kohus võib õigusakti kehtetuks tunnistamise otsuse jõustumise edasi lükata, kuid mitte kauemaks kui üheks aastaks.

Paragrahvi 151 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Põhiseaduse Kohtu liikmed valib Riigikogu kahekolmandikulise häälteenamusega ja nimetab ametisse Vabariigi President.

Kohtu liikmeks võib valida kogenud ja tunnustatud juristi.

Kohtu liikmed valitakse kaheteistkümneks aastaks. Iga kolme aasta järel valitakse neljandik liikmetest. Kedagi ei saa ametisse valida teistkordselt.

Kohtu esimehe valib kohus oma liikmete hulgast ja nimetab ametisse Vabariigi President kolmeks aastaks.

Põhiseaduse Kohtu töökorralduse sätestab seadus.”.

Põhiseaduse Kohus täidaks seega nii neid funktsioone, mida täidab praegu Riigikohtu põhiseadusliku järelvalve kolleegium, hakkaks aga lahendama ka seaduses ettenähtud individuaalkaebusi.

Põhiseaduse Kohtu loomise ettepanek on põhimõtteline uuendus põhiseadusesse. Samas tuleb rõhutada, et see ettepanek on komisjoni teise nimekirja kuuluv ettepanek, mis tähendab seda, et Põhiseaduse Kohtu loomine ei ole riigi arengu seisukohalt hädavajalik, kuid siiski oluline ja soovitatav. Komisjon pidas vajalikuks rõhutada, et esmalt vajab otsustamist Põhiseaduse Kohtu loomise vajadus ning alles seejärel saab täpsustada kohtu pädevust. Seega on muudatusettepanekutest pakutav pädevus näitlik, mida tuleks täpsustada. Riigikohtust eraldiseisva ja ainult põhiseaduslike vaidlusküsimuste lahendamisele spetsialiseerunud Põhiseaduse Kohus kindlustab konstitutsiooniõiguse arengu, hoiab riigiorganid neile põhiseadusega määratud võimu piirides ning tagab põhiõiguste kaitse, aidates nii muuhulgas vältida Eesti riigi kaotusi vaidlustes Euroopa Inimõiguste Kohtus.

Põhiseaduse Kohtu suured volitused eeldavad tugevat demokraatlikku legitimatsiooni, mille tagab kohtu liikmete valimine Riigikogu poolt. Kindel ametiaeg ja liikmeskonna perioodiline vahetumine väldivad kohtu “kivinemist” ning tagavad legitimatsiooni jätkuva uuendamise. Teistkordse valimise keeld tugevdab kohtuniku sõltumatust.

Kolmandasse gruppi kuuluvad ka muudatusettepanekud seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga.

Siin esitati kaks muudatusettepanekut:

1. täiendada põhiseaduse §-i 1 lõikega 3 järgmises sõnastuses: “Eesti võib liituda rahva-hääletuse alusel Euroopa Liiduga põhiseaduse §-s 1231 ettenähtud tingimustel”;
2. täiendada IX peatükki §-ga 1231 järgmises sõnastuses: “Eesti võib vastastikkuse ja võrdsuse põhimõttel Euroopa Liidu organitele delegeerida põhiseadusest tulenevaid riigivõimuvolitusi nende ühiseks teostamiseks Euroopa Liidu liikmesriikide poolt ulatuses, mis on liidu aluseks olevate lepingute rakendamiseks vajalik, ja tingimusel, et see ei ole vastuolus põhiseaduse preambulas sätestatud Eesti riikluse aluspõhimõtete ja ülesannetega. Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu võimalikult vara ja laialdaselt Euroopa Liitu puudutavates küsimustes ning arvestab osalemisel Euroopa Liidu õigusloomes Riigikogu seisukohti. Täpsem kord kehtestatakse seadusega”.

Komisjon jõudis järeldusele, et põhiseadus ei võimalda Eestil astuda Euroopa Liitu ja täita liikmesriigile liidu poolt esitatavaid nõudeid. Seega on vaja põhiseadust muuta. Komisjoni poolt pakutavad muudatusettepanekud on aruandes ülal esitatud kujul argumenteeritult esitatud. Muudatusettepanekute sisuks on põhiseadusesse kirjutatav otsene volitus Eesti riigiorganitele sõlmida Euroopa Liiduga liitumisleping ja delegeerida selle alusel Euroopa Liidule põhiseaduslikke riigivõimuvolitusi, võimaldamaks Euroopa Liidu õiguse rakendamist Eestis. Oluline on seejuures tagada, et Euroopa Liiduga liitumine puudutaks Eesti sõltumatust ja põhiseaduslikke aluspõhimõtteid võimalikult vähesel määral. Komisjon jõudis järeldusele, et liitumist võimaldavate muudatusettepanekute vastuvõtmise ainsaks võimalikuks viisiks on rahvahääletus. Viimane peaks vahetult eelnema Euroopa Liiduga liitumislepingu sõlmimisele, et tagada rahva tahte adekvaatsus vastavalt selleks ajaks kujunenud Euroopa Liidu juriidilisele ja poliitilisele olemusele. Ei Euroopa Liidu baasõigus ega suveräänse riigivõimu osalisest delegeerimisest tulenev Euroopa Liidu seadusandlus (*acquis communautaire*) ei tohi sattuda vastuollu Eesti riikluse aluspõhimõtete ja ülesannetega, mis on väljendatud eelkõige põhiseaduse preambulas.

Muudatusettepanekute esitatud kujul kolme gruppi liigitamine on tinglik. Nii võiks näiteks ettepaneku presidendi valimise korra muutmise kohta paigutada ka kolmandasse gruppi, kuna on tegemist olulise sisulise muudatusega. Muudatusettepanekute grupeerimisel ongi vaid ettepanekutest parema ülevaate saamise tähendus.

Kasutatud kirjandus

Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevusaruanne <http://www.just.ee/pohiseadus>

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 20. augusti 1991. a. otsus Eesti riiklikust iseseisvusest. – RT 1991, 25, 312.

Vabariigi Valitsuse 4. mai 1996. a. korraldus põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni moodustamise kohta. – RT I 1996, 35, 725.

(1997) Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tln.

Merusk, K, Narits, R. (1998) Eesti konstitutsiooniõigusest. Tln.

Maruste, R. (1997) Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tln.

(1997) Taasiseseisvunud Eesti põhiseaduse eellugu. Tartu.

Maruste, R. (1996) Põhiseaduse muutmise õiguslik protseduur. – Juridica, nr 9.

Märkused

1. Käesolev artikkel on kirjutatud komisjoni aruandele tuginedes ja kasutades selle teksti.

2. Komisjoni tegevusaruanne 1998. aastal Riigikogu põhiseaduskomisjonile esitatud kujul on kättesaadav justiitsministeeriumi koduleheküljel (<http://www.just.ee>).

Põhiseaduslikkuse järelevalve praktikast võrsunud põhiseaduse kriitiline analüüs

Uno Lõhmus (RiTo 1), Riigikohtu esimees

Seminar korraldajad on ettekande teema valimisega pannud mind keerulisse olukorda.¹ Teema asetus eeldab, et analüüsiksin põhi-seaduslikkuse järelevalve kohtuasju, mille lahendamisel oleme avastanud põhiseaduse puudusi. Rangelt teemat järgida püüdes võiksin tunnistada oma võimetust ja lõpetada siinjuures.

Vastus on selline seepärast, et põhiseaduslikkuse järelevalve teravik on suunatud selle väljaselgitamisele, kas seadus või mis tahes muu õigusakt vastab põhiseadusele. Põhiseaduslikkuse järelevalve on määratud kaitsma põhiseaduslikku korda, neid väärtusi ja põhimõtteid, mis on väljendatud nii põhiseaduse preambulas kui ka selle peatükkides. Põhiseaduse § 152 ei seo Riigikohut üksnes põhiseaduse sättega. Kehtetuks tunnistada tuleb õigusakt, mis on vastuolus ka põhiseaduse mõttega. Paaril juhul on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukollegium nii ka toiminud. 21.12.1994. aasta otsuses märgitakse, et seaduse säte tehingu kehtetuks tunnistamise osas on vastuolus põhiseaduse mõttega Eesti Vabariigi rajamisest õigusriiklikele põhimõtetele. Teises samal päeval tehtud otsuses leidis kohtukollegium, et põhiseaduse mõttega ei ole kooskõlas, et Vabariigi President annab kaitseväge juhatajale korralduse, minnes mööda Vabariigi Valitsusest. Juba nõude – õigusakt peab vastama põhiseaduse sättele ja mõttele – püstitamine eeldab, et põhiseadust ei saa tõlgendada üksnes keeleliste (leksikaalsed, grammatilised, semantilised) meetoditega, vaid appi tuleb võtta ka muud tõlgendamise meetodid. Seepärast võib ka väga üldiselt vastata: põhiseadus pole takistanud õigusaktide põhiseadusele vastavuse selgitamist. Iseküsimus on see, kuivõrd me igal konkreetset juhul oleme tahtnud või olnud suutelised põhiseaduse norme tõlgendama, võttes appi süstemaatilisi, ajaloolisi, teleoloogilisi jm argumente.

Seega, mitmekülgset tõlgendamisarsenali kasutades ei teki ületamatuid raskusi õigusaktide põhiseadusele vastavuse kontrollimisel.

Nüüd aga veidi statistikat (vt tabel). Selle põhjal võib teha järgmisi järeldusi:

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve asjade arv on enamikul aastatel olnud suhteliselt väike – viiel aastal 3–4 ja vaid kahel aastal, 1994 ja 1998, on see arv olnud vastavalt 11 ja 10.
2. Neljakümnest pöördumisest Riigikohtusse lähtuvad pooled, s.o 20, üldkohtutest, enamikul juhtudel esimese astme kohtutest. Seega pooltel juhtudel on teostatud põhiseaduslikkuse konkreetset ehk vahetut normikontrolli. Ülejäänud juhtudel on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukollegium teostanud abstraktset normikontrolli, millest a priori on kontrolli teostatud Vabariigi Presidendi algatusel 8-l juhul ja a posteriori kontrolli õiguskantsleri initsiatiivil 12-l juhul.
3. Märkimisväärselt palju on vaidlustatud seadust – 22-l juhul, valitsuse määrusi on vaidlustatud 10-l, kohaliku omavalitsuse akte kuuel ja ministri määrusi kolmel korral.
4. Enamik taotlusi õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamiseks oli põhjendatud. 30-l juhul tunnistati õigusakt või mõni norm kehtetuks või põhiseadusvastaseks. Viiel juhul oli õigusakt juba enne kohtuotsuse tegemist kehtetuks tunnistatud.

Senised põhilised probleemid on järgmised.

1) Seaduse põhiseadusele vastavuse üle otsustamisel juhindutakse õigusriigis õiguse üldprintsipiidest. Seadusloome pole neid põhimõtteid alati arvestanud.

Õiguse üldprintsipiideni jõudis kohtukolleegium üheksandas otsuses. 30. septembril 1994 tehtud otsuses kirjutab Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium: "Demokraatlikes riikides juhindutakse õigusloomes ja õiguse rakendamisel, sealhulgas õiguse mõistmisel, seadustest ja ajalooliselt kujunenud õiguse üldpõhimõtetest. Eesti õiguse üldpõhimõtete kujundamisel tuleb põhiseaduse kõrval arvestada ka Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu asutuste poolt kujundatud õiguse üldpõhimõtteid. Need põhimõtted on tuletatud arenenud õiguskultuuriga liikmesriikide õiguse üldpõhimõtetest" (RT I, 1994, 66, 1159).

Õiguskindluse põhimõte. 5. veebruari 1998. a otsuses nimetab kohus üldist õiguskindlust seoses seaduse ebamäärase delegatsiooniga (RT I, 1998, 14, 230). Järgmises otsuses 23. märtsist 1998 märgitakse: "Riigikogu poolt võimude lahususe ja tasakaalustuse põhimõtte rikkumine riikliku maksu sätestamise ja kehtestamise delegeerimisega

Aasta		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Kokku
Taotluse esitaja	Vabariigi President	2	3	0	1	0	2	0	8
	Õiguskantsler	2	6	0	1	0	3	0	12
	Kohus	0	2	4	2	3	5	4	20
Kokku tehtud otsuseid		4	11	4	4	3	10	3	39
Vaidheta- tud õigusakt	Seadus	2	7	3	2	0	6	2	22
	Valitsuse määrus	0	2	0	2	2	2	2	10
	Ministri määrus	0	1	1	0	0	1	0	3
	Kohaliku omavalitsuse akt	2	2	0	0	1	1	0	6
Kohtu- otsus	Tunnistada õigusakt põhiseadusevastaseks või kehtetuks	3	9	2	3	2	8	3	30
	Õigusakt oli kohtuotsuse tegemise ajaks juba kehtetuks tunnistatud	0	2	0	1	0	2	0	5
	Mitte tunnistada õigusakti põhiseadusevastaseks või kehtetuks	1	1	2	1	1	0	0	6

TABEL 1. Põhiseaduslikkuse järelevalve asjade läbivaatamine riigikohtus 1993 – 1999

Vabariigi Valitsusele on Põhiseaduse §-s 10 nimetatud demokraatliku õigusriigi põhimõtte rikkumine, kuna see ohustab ka igaühe põhiõigusi, õiguskindlust ja avaliku halduse seaduslikkust" (RT I, 1998, 36/37, 432). 17. juuni 1998. a otsuses kohtukolleegium rõhutab, et enne delegatsiooninormi antud Vabariigi Valitsuse määruse kohaldamine rikub õiguskindluse põhimõtet (RT I, 1998, 58, 939). Mitmel juhul on õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtteid käsitatud koos. Sõnaselgelt tunnistatakse õiguskindluse põhimõte

õiguse üldtunnustatud põhimõtteks 30. septembri 1998. a ja 17. märtsi 1999. a otsustes (RT I, 1998, 86/87, 1434; RT III, 1999, 24, 230). Esimeses märgitakse: "Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kordab 30. septembri 1994. a otsuses väljendatud seisukohta, et demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtete kehtivus Eestis tähendab Euroopa õigusruumis tunnustatud õiguse üldpõhimõtete kehtivust. Selliste põhimõtete hulka kuulub ka õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõte". Teises lisatakse: "Nendest põhimõtetest tuleneb igaühe õigus mõistlikule ootusele, et seadusega lubatud rakendatakse isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima. Seadus, mis seda õigust rikub, on vastuolus Põhiseadusega..."

Proportsionaalsuse põhimõte. Proportsionaalsuse põhimõtet on mainitud mitmes otsuses. Mõnes on seda vaid nimetatud (nt 6. oktoobri 1997. a ja 5. veebruari 1998. a otsustes – RT I, 1997, 74, 1268; 1998, 14, 230), mitmes on põhimõtet kasutatud argumenteerimisel. 30. septembri 1998. a otsuses, mis käsitles omandireformiga seonduvate õigusaktide muutmise seaduse vastavusest põhiseadusele, kinnitas kohtukolleegium, et õigusriigis kehtiva proportsionaalsuse printsiibi kohaselt peavad rakendatavad abinõud vastama soovitavale eesmärgile. Õigusvastaselt võõrandatud vara kompenseerimisel osa õigustatud subjektide seisundi mõningane parandamine teiste õigustatud subjektide olulise halvendamise teel ei vasta proportsionaalsuse põhimõttele (RT I, 1998, 86/87, 1434). 17. märtsi 1999. a otsuses märgib kohtukolleegium: "Piirangute tegemisel tuleb järgida, et need oleksid vajalikud demokraatlikus ühiskonnas ning kasutatud vahendid proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga on põhjendatav"(RT III, 1999, 24, 230).

Võrdse kohtlemise põhimõte. Sellele põhimõttele on osutatud 30. septembri 1998. a otsuses, milles nagu märgitud, otsustati omandireformi seaduses tehtud muudatuste vastavus põhiseadusele. 27. mai 1998. a otsuses kasutatakse põhiseaduse §-st 12 tulenevat põhimõtet seaduse ees võrdsuse põhimõttena (RT I 1998, 49, 752).

Legaalsuse põhimõte. Seda põhimõtet mainitakse 6. oktoobri 1997. a otsuses. "Põhiseaduse § 3 lg 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega kehtib Eestis demokraatlikes õigusriikides tunnustatud põhimõte, et avaliku võimu teostamisel tuleb järgida legaalsuse põhimõtet. Võimu teostamine peab olema legaalne nii võimuakti sisu kui võimu teostamise viisi ja vormi poolest"(RT I, 1997, 74, 1268).

2) Teine grupp probleeme seondub delegatsiooninormidega seaduses.

Seda küsimust on kohtukolleegium põhjalikult käsitlenud 20. detsembri 1996. a otsuses:

"Põhiseaduse kohaselt on avaliku võimu põhiseadusliku ja demokraatliku teostamise aluseks avaliku võimu rajanemine õigusele (preambula) ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse (§ 4), demokraatliku õigusriigi (§ 10) ning seaduslikkuse (§ 3 lg 1) printsiibid. Nimetatud printsiipide järgimiseks ning igaühe põhiõiguste ja vabaduste kaitseks peavad legislatiiv- ja haldusfunktsioonid olema eristatud ja täpselt määratletud ning nende funktsioonide täitmine peab toimuma kooskõlas Põhiseadusega ja õigusteoorias tunnustatud põhimõtetega.

Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu Põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igaühe õiguste ja vabaduste kahjustamiseks. Tõlgendades seaduslikkuse mõistet, märkis Euroopa Inimõiguste Kohus kaasuses Malone Ühendatud Kuningriigi vastu (1984), et „seaduslikkuse printsiibiga oleks vastuolus see, kui täidesaatev võim teostaks talle antud seaduslikku voli piiramatu võimuna. Järelikult peab seadus määrama vajaliku selgusega kindlaks kompetentsetele organile delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi, pidades silmas käsitatava abinõu seaduslikku eesmärki anda üksikisikule vajalik kaitse meelevaldse sekkumise eest.”

“Õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda” (RT I, 1997, 4, 28).

3) Millal on vajalik seaduse vastuvõtmiseks kvalifitseeritud häälteenamus. Riigikohtu põhiseaduslikkuse kohtukolleegium on arvamisel, et mitte üksnes siis, kui tehakse muudatus mõnda põhiseaduse §-s 104 nimetatud seadusse.

29. septembri 1999. a. notari distsiplinaarvastutuse seaduse § 16 põhiseadusele vastavuse kontrollimisel ütles kolleegium järgmist:

“Notari distsiplinaarvastutuse seaduse § 16 välistab notari poolt distsiplinaarkaristuse peale esitatud kaebuse läbivaatamise halduskohtus ja annab sellise kaebuse läbivaatamise Tallinna Linnakohtule. See säte määrab kindlaks mitte ainult kohtualluvuse, vaid lõppkokkuvõttes ka notari kaebuse menetlemise korra. Nimelt menetletakse Tallinna Linnakohtus notari kaebust tsiviilkohtumenetluse korras, millele on omane dispositiivsuse põhimõte. Halduskohtus menetletakse kaebust aga uurimisprintsipi rakendades.

Kohtute pädevust ja kohtualluvust reguleerivad seaduse sätted on olemuselt kohtumenetlust reguleerivad sätted. Põhiseaduse § 104 lg 2 p 14 kohaselt saab kohtumenetluse seadusi muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Selle sätte eesmärgiks on kindlustada kohtumenetluse korra stabiilsus. Eesmärgi saavutamise vahendiks on kohtumenetluse normide muutmiseks tavalisest keerulisema korra kehtestamine.” (RT III, 1999, 24, 230).

Põhiseaduse juriidilise analüüsi komisjoni ettepanekud puudutasid ka põhiseaduslikkuse järelevalvet. Niinimetatud 2. nimekirja ettepanekuna on toodud Põhiseaduse Kohtu loomine. Ettepanekutes märgitakse, et Riigikohtust eraldiseisva ja ainult põhiseaduslike vaidlusküsimuste lahendamisele spetsialiseerunud Põhiseaduse Kohtu asutamist nõuab põhiõiguste paremaks kaitseks loodav põhiõiguse hagi.

Mitmed väliseksperdid on leidnud Eesti põhiseaduslikkuse kohtulikul järelevalvel erijooni, mis muudavad selle mudeli Euroopa kontekstis haruldaseks, kui mitte lausa unikaalseks. Nimetatud on nelja iseloomulikku tunnust: 1) põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on

pädev teostama järelevalvet parlamendi poolt vastuvõetud seaduste üle; 2) Vabariigi Presidendil on õigus alitada a priori põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet ja õiguskantsleril on õigus alitada a posteriori abstraktset kontrolli; 3) peale Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukollegiumi on teistel kohtutel õigus tunnistada põhiseadusvastaseks iga õigusakt, mis on põhiseadusega vastuolus, ja jätta see kohaldamata, teatades sellest Riigikohtule ja õiguskantslerile, millega käivitub põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus; 4) puudub võimalus esitada individuaalseid põhiseaduslikke kaebusi. Eesti süsteem hõlmab Ameerika ja nn Austria-Kelseni mudeli aspekte.

Eraldi konstitutsioonikohtu loomine on seotud selle kohtule antava pädevusega. Praeguse pädevuse juures pole eraldi konstitutsioonikohtu vaja. Kui aastas tuleb arutada 3–4 asja, siis oleks konstitutsioonikohtu ülalpidamine liigne luksus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukollegium on ilmselt kõige odavam konstitutsioonikohtu funktsiooni täitev organ maailmas. Kõik tema liikmed peale kohtu esimehe on hõivatud teistes kolleegiumites. Kolleegiumil on vaid kaks poole kohaga töötavat nõunikku, mis pole küll normaalne, kuid sellel küsimusel peatun oma teises ettekandes.

Vaid üks protsessuaalne säte on problemaatiline. Nimelt sätestab põhiseaduse § 152, et kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (§ 5 lg 1) täpsustab, et kohus tunnistab selle õigusakti ka põhiseadusvastaseks. Kohtu volitus peatada menetlus kuni Riigikohtu lahendi jõustumiseni hoiaks ära tavaliste või halduskohtute otsuste ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuse vastuolu.

Praegu puudub üksikisikutel juurdepääs põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile. Nende lubamisel tõuseks oluliselt pöördumiste ja kohtuasjade arv. Paljud konstitutsioonikohtud (nt Tõehhi, Saksa) on tõsiselt hädas kaebuste rohkusega. Praktika näitab sedagi, et individuaalsete kaebuste lubamine suurendab konstitutsioonikohtu ja tavaliste kohtute suhete defineerimise probleeme ja pingestab nendevahelisi suhteid. Ühendriikides, Kanadas, Iisraelis, nüüdsest ka Suurbritannias ei ole loodud inimõigustega tegelemiseks eraldi konstitutsioonikohtu. Neis riikides ei peeta oluliseks mitte institutsioonilist raamistikku, vaid seda, et üksikisikul oleks juurdepääs kohtule. Kuna meie üld- ja halduskohtutel ei ole põhiseaduse § 15 kohaselt õigus tunnistada põhiseadusvastaseks mitte üksnes seadus või muu õigusakt, vaid ka toiming, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi, siis eksisteerib põhiõiguste kaitse võimalus ka praegu. Mõistagi pole senine süsteem laitmatu, kuid menetlusnormide täiustamise teel on võimalik seda parandada. Teine probleemidering, mis otsekohe kerkib, puudutab menetlusloa andmise süsteemi sisseseadmist.

Saksamaa Max Plancki Võrdleva Avaliku ja Rahvusvahelise Õiguse Instituudi teadur Marauhn väljendas arvamust, et põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi institutsioonilist raamistikku ei ole tingimata tarvis reformida. Pigem on Eesti-suguses väikeriigis praegusel institutsioonilisel ülesehitusel omad eelised. Tema analüüs avaldati ajakirjas "European Public Law" selle aasta juuninumbris (Marauhn. 1999). Arvestades ka vaidlusi Saksamaal

individuaalsete kaebuste üle, tuleks institutsioonilistesse muudatustesse suhtuda äärmise ettevaatlikkusega.

Ühel küsimusel lubatagu veel peatuda. Jutt on põhiseaduse §-st 149. See paragrahv ei määra mitte üksnes seda, et maa- ja linnakohtud ning halduskohtud on madalama astme kohtud, ringkonnakohtud kõrgema astme kohtud ja Riigikohus kassatsioonikohus, vaid ka selle, et kõik kohtuasjad saavad alguse maa- ja linnakohtutest ja halduskohtutest ja ringkonnakohtud on vaid apellatsioonikohtud. Tegelikult puudub igasugune vajadus reguleerida põhiseaduses kohtukorraldust nii kasuistlikult. Väliselt lihtne kohtusüsteem on liialt kallis ja pikatoimeline. Euroopas pole omaks võetud printsiipi, et kohtuotsuse peale peaks saama kaevata kaks korda. Enamlevinud mudeli järgi algavad paljud keerulisemad asjad teise astme kohtutest. On raske selgitada, miks peaks kaebusi Valitsuse üksikakti peale läbi vaatama riigi ühe haldusüksuse kohus.

Kasutatud kirjandus

Marauhn, T. (1999) Supreme Court or Separate Constitutional Court: The Case of Estonia. – European Public Law, Volume 5, Issue 2.

Märkused

1. Antud artikkel on valminud Riigikogu põhiseaduskomisjoni korraldatud seminari Eesti Vabariigi põhiseaduse analüüs: probleemid ja lahendused (26–27 november 1999, Haapsalu) ettekande põhjal.

Korruptsioonivastane võitlus väljaspool Eestit

Ivar Tallo (RiTo 1), Riigikogu liige, Mõõdukad

Lahkunud sajandi viimane aastakümme tõstatas ühe terava riigipiire ületava probleemina korruptsioonivastase võitluse. Selle tunnistajaks on olnud nii rohkearvulised rahvusvahelised seminarid kui ka erinevates rahvusvahelistes organisatsioonides väljatöötatud seadused ning eetikakoodeksid.

Korruptsioonivastase võitluse hoogustumise eelduseid on olnud kaks. Esiteks, kõigile on muutunud üheselt arusaadavaks korruptsiooni mõiste. Täpsem korruptsiooni määratlus ja selle legaalsed vormid on riigiti erinevad, sõltudes eelkõige poliitilisest kultuurist antud maal, kuid põhimõtteliselt peetakse korruptsiooniks tegevust, mis seisneb ametikoha kasutamises isikliku kasu saamisel.

Teiseks, korruptsiooni kui nähtuse negatiivne mõju on leidnud üldist tunnustust. Veel parkümmend aastat tagasi kirjutas tuntud ameerika politoloog Samuel Huntington korruptsiooni kasulikkusest, viidates Kolmanda Maailma praktikale, kus ettevõtlusega tegelemiseks tuli läbida palju bürokraatlikke tõkkeid, mille kõrvaldamiseks altkäemaks justkui funktsionaalselt sobis. Nüüdseks on aga majandusteadus jõudnud arusaamisele, et tähtsad on pigem stabiilsed mängureeglid ja mitte reeglite eiramine, sest viimane teeb majandustegevuse lõppkokkuvõttes kallimaks. Selle tulemusena ei ole korruptsiooni-vastane võitlus enam mitte ainult demokraatlike ideaalide kehtestamise püüe, vaid samal ajal ka majandusruumi korrastamisele suunatud tegevus.

Rahvusvaheliste organisatsioonide tegevus

Rahvusvahelistest organisatsioonidest tuleb eelkõige esile tuua OECD-d, mis oli üks rahvusvahelise korruptsioonivastase võitluse pioneere. Nüüdseks on selle võitlusega väga tegusalt ühinenud ka Maailmapank ja Euroopa Nõukogu, mille tegevusest tuleb juttu allpool. Eraldi vajab äramärkimist viimasel paaril aastal hämmastava populaarsustõusu läbinud (TI) (<http://www.transparency.de>), mis on valitsusväline organisatsioon. Kui alles mõned aastad tagasi kuulati rahvusvahelistel seminaridel TI presidenti Peter Eigenit kui natukene tüütut targutajat, siis praeguseks ületab nende korruptsiooniindeksi avaldamine rahvusvahelise uudisekünnise. Nende enda 1999. aasta aastakonverentsi austasid oma osavõtuga mitu riigipead ning sinna saatis videopöördumise isegi USA asepresident Al Gore.

TI korruptsiooniindeks peegeldab korruptsiooni tunnetust erinevates riikides ning järjestab riigid korruptsiooniilmingute sageduse alusel. Indeksi koostamise aluseks on välismaiste ettevõtjate küsitlused äritegemise tavadest antud riikides ning nendes riikides ilmuvate põhiajalehtede korruptsiooni paljastavate artiklite analüüs. Eelmisel aastal hakkas TI koostama ka eraldi altkäemaksu maksjate indeksit, mida võib lähemalt lugeda nende koduleheküljelt.

Loomulikult on sellise kuuma teema vastu nagu korruptsioon huvi tundnud ka väga paljud teised rahvusvahelised organisatsioonid, kes alustasid üldiste initsiatiivide asemel kõigepealt oma ridade puhastamisega.

Eelmine aasta jättis meie mällu kaks väga võimsat skandaali: meelehea vastuvõtmine Rahvusvahelise Olümpiakomitee mitmete liikmete poolt ja Euroopa Komisjoni tagasiastumine seoses huvide konfliktidest tuleneva ebakorrekse tegevuse ilmsiks-tulekuga.

Korruptsioonivastane võitlus eri riikides

Olukord korruptsiooni ohjeldamises on erinev isegi Euroopa Liidu riikides, rääkimata neist väljapoole jäävatest maadest. Meile Eestis on kõige huvipakkuvam arusaamine korruptsioonist ja korruptsioonivastane võitlus eelkõige nendes riikides, mis kuulusid niinimetatud nõukogude blokki.

Selle põhjuseks on tõsiasi, et nende ajalooline kogemus avaliku võimu käitumisest on sarnane meie ühiskonnas valitsevate arusaamadega ning sellest tulenevalt on sarnased ka probleemid, mis neid maid vaevavad. Need tulenevad eelkõige avaliku võimu kasutamise reeglite eiramisest ja demokraatliku ühiskonnakorralduse mehhanismide vähesest tundmisest, mis väljendub näiteks suutmatuses enesele teadvustada huvide konflikti võimalikkust ja kahjulikkust, aga ka majanduslikust kitsikusest ja lihtsalt sisseharjunud käitumisharjumustest, mis on ühiskonnas visad kaduma.

Eriti selgelt tõestab seda korruptsiooniprobleemide hämmastav sarnasus Balti riikide vahel, kuigi i indeksi järgi on Eesti ühiskond tunduvalt vähem korrumppeerunud kui meie mõlema lõunanaabri oma.

Erinevalt näiteks Ungarist ja Tšehhi Vabariigist, kus erastamiskandaalide kõrval on üheks suuremaks probleemiks korruptsioon tervishoiusüsteemis, on Balti riikides avaliku kahtluse alla langenud eelkõige tollitöötajad ja liikluspolitsei ning osaliselt ka kohtute tegevus.

Lääne-Euroopa riikides on korruptsiooniskandaalide aluseks tihti nn näivuse küsimused, kuigi lõunapoolsetelt laiuskraadidelt pole kadunud ka otsene seaduseväline omakasu taotlemine. Üldiselt juhindutakse maksimist, et demokraatliku riigi püsimise eelduseks on mitte ainult tegeliku korruptsiooni vältimine, vaid eelkõige usaldus avaliku võimu tegevuse vastu. Sellest tulenevalt mõistetakse hukka mitte ainult otsene korruptsioon, vaid ka võimalikud korruptsiooniohtlikud olukorrad. Küllalt pole mitte lihtsalt korruptiivse teo vältimisest, pahaks pannakse ka sellise olukorra loomist, mida võib korruptiivseksena tõlgendada. Just sellise põhimõtte rikkumine oli aluseks meilgi tuntuks saanud Mona Sahlini skandaalile, milles too tuntud Rootsi naispoliitik oli riigi krediitkaardiga endale sukkpüksid ostnud.

Parlamentide roll korruptsioonivastases võitluses

Tegelikult on õigem vaadelda korruptsioonivastast võitlust laiemalt kui ühe või teise seaduse või mõne võimuliigi tegevuse tasandil, sest eetiline kliima riigis sõltub väga mitmest

komponendist. OECD/Puma¹(<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm>) tööühm lõi 1997. aastal nüüdseks laialdasse kasutusse läinud eetika infrastruktuuri mõiste, mille viis põhiosa olid järgmised: poliitiline tahe, seadusandlus, elluviimine, vabatahtlik regulatsioon ja ametnike töötingimused.

Kõige tähtsamaks komponendiks üldises eetilises kliimas ning eriti korruptsiooni–vastase võitluse puhul on poliitilise tahte olemasolu. Selle formuleerimisel on kesksel kohal loomulikult seadusandja, kes ühiskonnas valitsevad hinnangud seadusandlike initsiatiividena vormistab.

Meetodid, kuidas korruptsiooni vastu võideldakse, on muutunud järjest keerulise–mateks ning need on erinevates riikides erinevad, sõltudes paljuski poliitilisest kultuurist antud riigis.

Mitte kõik riigid pole vastu võtnud korruptsioonivastase võitluse seadust, kuid see ei tähenda, et neil korruptsiooniprobleemi pole ja et nad seda lahendada ei tahaks.

Kõige levinumaks meetodiks korruptsioonivastases võitluses on piirangud võimukandjate tegevusele, mis aitavad juba eos ära hoida huvide konflikti tekkimise võimalusi. Laialdaselt rakendatakse töökoha– ja toimingupiiranguid ja järjest enam on populaarsust võitmas majanduslike huvide deklaratsioonid, mille eesmärgiks on ära hoida võimupositsioonil oleva inimese ebaseaduslikku rikastumist.

Eesti on oma korruptsioonivastase seadusega kehtestanud suure hulga arukaid piiranguid ja seadusandlikul tasandil ongi olukord selgelt väga hea. Me oleme majandusliku huvide deklaratsiooniga läinud väga kaugele võimukandja eraelu kallale, esiteks nõudes deklaratsiooni esitamist väga paljudelt ja teiseks avalikustades suure osa neist deklaratsioonidest. Näiteks Ungaris täidavad parlamendiliikmed oma majanduslike huvide deklaratsiooni vaid üks kord ja keegi seda tegelikkuses ei kontrolli ning see jääb kuni parlamendi volituste lõppemiseni seifi hoiule.

Korruptsioonivastase võitluse tähtsus on riike pannud formaliseerima ka kasutatavaid põhimõtteid. Nüüdseks on Euroopa Nõukogu vastu võtnud juba kaks sellesuunalist konventsiooni: *Criminal Law on Corruption* (1998) ja *Civil Law on Corruption* (1999) (<http://www.coe.fr/eng/legaltxt/e-corrup.htm>). Lisaks neile on Euroopa Liit vastu võtnud konventsiooni “Euroopa Liidu ametnike ja liikmesriikide ametnike korruptsiooni vältimisest” (http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1998/en_498Y1215_01.html). Seoses kasvava majanduskuritegevusega, mida põhjustab üha tihenev rahvusvaheline konkurents, on OECD üllitanud konventsiooni “Välismaiste ja avalike teenistujate altkäemaksudest rahvusvahelistes ärikontaktides”, mis oma eesmärgina näeb sarnaselt Ameerika Ühendriikide vastava seadusandlusega riigipiire ületava korruptsiooni tõkestamist.

Erinevate organisatsioonide korruptsioonivastase võitluse hoogustumine on toonud kaasa ka nende organisatsioonide omavahelise koostöö korruptsiooni ohjeldamisel. Maailmapanga ja Euroopa Nõukogu koostöös toimus eelmise aasta märtsis Riias suur rahvusvaheline seminar, mis oli pühendatud korruptsioonivastasele võitlusele. Selle seminari tulemusena otsustas

Euroopa Nõukogu uurida lähemalt parlamentide rolli korruptsioonivastases võitluses (<http://www.europarl.eu.int/g3/experts/en/default.htm>). Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee raport "Parlamentide roll korruptsiooni-vastases võitluses" tuleb assambleel arutlusele 2000 aasta aprillis. Selle raporti eesmärk on anda erinevate organisatsioonide poolt tehtust ülevaade. Raportis on eraldi kajastamist leidnud 14 soovitus parlamentide eneste rollist korruptsioonivastases võitluses.

Esmast tähelepanu on pööratud parlamendi põhifunktsioonidele. Kuna tegemist on seadusandjatega, siis peavad just parlamendid hoolitsema selle eest, et riigi institutsioonide ülesehitus ja tegutsemine oleksid nii läbipaistvad, et nad suudaksid avalikkuse toel korruptsioonile vastu seista. Selleks tuleb alustada parlamendist ja parlamendiliikmetest endist, kusjuures tähtis pole mitte ainult seadusetahe järgimine, vaid ka üldine eeskuju kogu ühiskonnale. Arutelu kujunes üheks kuumemaks teemaks erakondade tegevuse ja valimisvõitluse rahastamise küsimus. Kuigi valdava enamuse arvamus kaldus selle poole, et erakondi tuleks rahastada ainult riigieelarvest ja liikmemaksudest, jäi väljastpoolt tulevate annetuste keelustamise soov eraldi rõhutamata. Küll aga leiti üksmeelselt, et kogu rahastamine peab olema avalik ja hästi kontrollitav.

Üldise arutelu tulemusena selgus, et võtmeküsimuseks korruptsiooni vältimisel on poliitiline tahe küsimusega tegeleda ühelt poolt ja korruptsiooniohtlike toimingute võimalikult suur avatus teisalt. Kuigi kontrolliorganite efektiivne töö on korruptsiooni vältimise ja paljastamise üheks eeltingimuseks, jõuavad ainult ühiskond ise ja vaba ajakirjandus kõigel silma peal hoida. Seetõttu peeti otstarbekaks, et riikides loodaks komisjonid, mis koosneksid nii parlamendiliikmetest kui ka ametnikest, ajakirjanikest, mittetulundussektori inimestest ja teistest, kes suudaksid ühiskonda laiemalt harida ja teavitada korruptsiooni kahjulikest mõjudest, samuti organiseerida uusi algatusi korruptsioonivastases võitluses.

Maailm ja Eesti

Eesti olukord rahvusvahelise korruptsioonivastase võitluse valguses on üllatavalt hea, sest väga lühikese ajaga on ära tehtud väga palju. Hoolimata ajakirjanduses tihti paljastamist leidnud skandaalidest või just tänu neile oleme me korruptsiooniindeksi järgi kõige vähemkorrumpeerunud Ida-Euroopa riik. Ka on Eesti korruptsioonivastane seadusandlus võrreldes teiste endiste Idabloki riikidega selgelt kõige paremini arenenud. Loomulikult ei saa loorberitele puhkama jääda. Korruptsioonivastase erikomisjoni raport näitab paljusid kitsaskohti ja osalist segadust meie praeguses seadusandluses ning esmajoones tuleb need kaotada.

Sarnaselt paljude teiste valdkondadega on meie probleemiks eelkõige see, et euroopalikud seadused ei ole endaga kaasa toonud euroopalikku suhtumist ja seetõttu tuleb Eestis väga palju rõhku panna teavitamisele ja teadvustamisele. Harida tuleb ühest küljest poliitikuid ja ametnikke, kes avalikku võimu teostavad ja teisalt ühiskonda, kes peab jälgima nende tegevuse korrektsust. Meie ajakirjandus on teinud väga tänuväärset tööd korruptsiooniilmingute paljastamisel, aga ühiskondlikud organisatsioonid alles hakkavad tähtsustama korruptsioonivastast võitlust.

Korruptsioon ei kao kunagi. Kehtestatud normidele mittevastavat käitumist esineb alati, sest käitumisnormid ise on pidevas arengus. See kehtib kahekordselt siirde-ühiskondade iseloomustamisel, sest neis toimuvad pidevalt suured nihked inimeste väärtushinnangutes. Parlamendi mõte esindusdemokraatia tingimustes on ühiskonna väärtushinnangute peegeldamine, kuid ühiskond ise peab nõudma, et parlament peegeldaks mitte ainult neid väärtushinnanguid, mille järgi käitutakse, vaid pigem neid, mille poole püüeldakse.

Märkused

1. Vt ka Avaliku teenistuse eetika: aktuaalsed probleemid ja praktika. Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD). Tallinn, 1999. Toim.

Korruptsioonivastase seaduse kohaldamisest

Eenok Kornel (RiTo 1), Riigikogu Kantslei

Esmakordselt on Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja üldsuse kasutuses ametlik materjal, mis käsitleb korruptsioonivastase seaduse rakendamise praktikat, tuues esile ilmnunud probleemid.

Uus korruptsioonivastane seadus (KVS), mis jõustus 28. veebruaril 1999, on hakanud toimima. Seda näitab valitsusasutustelt ja kohaliku omavalitsuste üksustelt saadud mahukas informatsioon. Seadusandjal on nüüd tagasiside, kas ja kuidas seadust mõistetakse ning selle nõudeid täidetakse. Eriseadus, mille regulatsioon hõlmab haldus-, tsiviil- ja kriminaalõiguse valdkonda, kohati mõnda teistki õigusharu, on kollisiooniohtlik. Sätestades korruptsiooni vältimiseks mitmesuguseid keelde, on kõnealune seadus Eesti õigussüsteemis erandlik. Seda seadust töötati välja tervelt kolm aastat, muutes ikka ja jälle eelnõu sisu. Esmalugemisel tundub seadus keeruline. Selle mõistmine eeldab seaduse põhjalikku tundmaõppimist. Tegemist on eriseadusega, st juhul, kui võib välja lugeda vastuolu mõne muu seaduse sättega, tuleb talitada nii, nagu nõuab korruptsioonivastase seaduse säte.

Tuleb tõdeda, et enne seaduse rakendamisele asumist tegid rakendajad, konkreetsel juhul ministeeriumid ning linna- ja vallavolikogud, ära vajaliku korraldava töö. Põhjaliku normistikuga karmi seadust on asutud rakendama. Tähtis on säilitada Riigikogu tegevussuund kindlustamaks korruptsioonivastase seaduse järjekindel ja ühetaoline kohaldamine kogu riigis. Tagada tuleb ju kasvanud korruptsiooniohu pidurdamine. Seetõttu on meie parlament põhiseaduskomisjoni ettepanekul moodustanud üsna suurte volitustega korruptsioonivastase erikomisjoni. Praktikast on seegi erandlik, et on seatud parlamendi järelevalve ühe olulise seaduse kohaldamise üle. Esialgu tundub, et selline samm on ennast õigustanud.

Erikomisjonis valminud ülevaate teksti põhjal on näha, et ministeeriumidel on seaduse rakendamise andmed oma valitsemisala kohta, linna- ja vallavolikogudel aga omavalitsusüksuste kohta. See on edasiminekuks. Kui näiteks veel kaks aastat tagasi ei tegelenud Vabariigi Valitsus tolleaegse korruptsioonivastase seaduse rakendamisega kuigi tõsiselt ja vastates arupärimisele Riigikogus ei suudetud anda üldistatud andmeid, siis 1999. aastal aitasid ministrid kujundada seaduse ühtset rakendamist oma valitsemisalas. Uue korruptsioonivastase seaduse järgi on kohalikes omavalitsustes ametnike majanduslike huvide deklareerimine ja kontrollifunktsioonid volikogude käes. 2000. aastal hõlmab Riigikogu erikomisjoni tegevus andmete kogumisel ja analüüsimisel avalikku sektorit (esmajoones riiklikku sektorit) veelgi laiemalt, tänavu veel ei jõutud.

Erikomisjoni ülevaade korruptsioonivastase seaduse kohaldamisest on koostatud võrreldes andmeid seadusega ja omavahel. Kohati tundub mõnede arvandmete tegelikkusele vastavus küsitav, kuid andmeid (ka arusaamu) on kujundanud suures osas majanduslike huvide deklaratsioonide esitajad ise – andmed on sellised, nagu deklaratsioonides on kirjutatud. Üldpilt peaks siiski tegelikkust peegeldama või olema sellele üsna ligilähedane.

Ülevaade kui üldistus sisaldab arvandmete kõrval seaduse kohaldamisel ilmnunud peamisi probleeme. Suur osa tekkinud küsimustest oli tingitud sellest, et mõnedest seadusesätetest ei saadud ühtemoodi aru või tutvuti seadusega liiga pinnapealselt. Erikomisjon esitas Riigikogule ennekõike need üldistatud probleemid, mis tingivad muudatusi seadustes.

Neid sõlmküsimusi, mille lahendamine kuulub seadusandja pädevusse, võib käsitleda veelgi laiemalt. Näiteks ametniku mõiste ja ametiisiku mõiste käsitus. Avaliku teenistuse seadusest ja korruptsioonivastases seadusest ei loeta välja, et ametnik ja ametiisik pole sünonüümid. Ilmselt tuleb avaliku teenistuse seaduses veel teisigi sätteid. Hea pole ka see, et ametiisiku legaaldefiniitsioon kriminaalkoodeksis, haldusõiguserikkumiste seadustikus ning korruptsioonivastases seaduses ei lange kokku. Kaks esimesena nimetatud seadus-tikku ei tee vahet, millises sektoris ametiisik tegutseb, korruptsioonivastane seadus hõlmab ametiisikuid vaid avalikus sektoris. Seadusandja peab ka edaspidi hoidma oma tähelepanu all ametiisikute töökoha- ja tegevuspiiranguid. Praegu ütleb korruptsioonivastane seadus sõnaselgelt, mida ametiisik teha ei tohi (vt. KVS § 19), kuid see ei laiene kõikidele seaduse §-s 4 loetletud ametiisikutele. Korruptsioonivastases seaduses ei hõlmata neid ametiisikute kategooriaid, kelle ametiseisundit, õigusi ja kohustusi reguleeritakse teiste seadustega. Seetõttu on tarvis jälgida, et teistes seadustes sisalduksid samuti vajalikud piirangud. Komplitseeritud küsimus on ka majanduslike huvide deklaratsiooni vorm. On kahetsusväärne, et vorm kui seaduse lisa ei ole kooskõlas seaduses endas esitatud nõuetega sellesama vormi kohta.

Oleme olukorras, kus korruptsiooniteemat Eesti meedias käsitletakse ühenduses skandaalidega. Kodumaised teaduspublikatsioonid selles valdkonnas praktiliselt puuduvad. Riigikogupoolne analüütiline materjal võimaldab seda nähtust objektiivsemalt hinnata. Samal ajal ei tohi tähelepanuta jätta tõsiasja, et Vabariigi Valitsus on juba Riigikogu menetlusse andnud karistusseadustiku eelnõu, kus korruptsioonist enam sõnaselgelt ei räägita. Kas loobutakse hiljem korruptsioonivastases seadusest või mitte, pole üheselt selge.

Eesti õiguspraktikas tuleks seaduste tegelikku toimet analüüsida tunduvalt sagedamini ja rohkem. Tagasiside loomine seadusandja ja seaduste rakendajate vahel annab informatsiooni kehtivates seadustes põhjendatud paranduste tegemiseks. Analüütilised tööd soodustavad ühtsete arusaamade teket, mõjutavad õigusteadvust ja õiguskultuuri. Positiivne tulemus on koostöö teke eri institutsioonide vahel, tagamaks õigusregulatsioonile suuremat mõju. Seepärast oleks hea, kui suudaksime esmajoones täita korruptsioonivastase seaduse eesmärgi – korruptsiooni ennetavate abinõude rakendamise. Tutvudes ülevaatega, võite teiegi veenduda, et Riigikogu komisjon selles suunas töötab.

Ülevaade korruptsioonivastase seaduse kohaldamisest 1999. aastal¹

Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon²

1. Kaaskiri

Korruptsioonivastane seadus (RT I 1999, 16, 276; 87, 791) on suunatud korruptsiooni – korruptiivsete tegude, korruptiivse tulu saamise vältimisele, korruptsiooniohtlikest suhetest hoidumisele. Esmajoones vajab seda avalik sektor, aga samuti erasektor ning mittetulundussektor. Suunates Eesti ametnikkonda täitma oma teenistuskohustusi ausalt ja õiguspäraselt, toimib korruptsioonivastane seadus koosmõjus avaliku teenistuse seaduse ja teiste Eesti Vabariigi seadustega. Korruptsioonivastane seadus on seatud toimima ka eetiliste normide ja tõekspidamiste järgimise suunas.

Korruptsioonivastase seaduse põhirõhk on korruptsiooni vältimise vahendite sätestamisel ja üleriigilise korruptsioonivastase süsteemi loomisel. Korruptiivsete tegude ja korruptiivse tulu saamise vältimiseks on seadus kehtestanud ametiisikutele majanduslike huvide deklareerimise kohustuse, deklaratsioonide avalikustamise nõude ning töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangud. Nende nõuete täitmine algab juba ametniku teenistusse võtmisest. Neid tuleb järgida kogu teenistuses olemise aja. Teatud ametiisikute kategooriad deklareerivad oma varalist seisu, varalisi kohustusi ja majandushuve ka pärast teenistusest lahkumist.

Majanduslike huvide deklaratsioonide esitamisega puutub kokku asutuse juht, tema määratud ametiisik või vastav komisjon. Need on seaduse mõistes deklaratsioonihoidjad: vastuvõtjad (kogujad), hoidjad ja nende tegelikkusele vastavuse kontrollijad. Just deklaratsioonihoidjad moodustavad seaduse alusel korruptsiooni ennetava riikliku süsteemi, mis peab võimaldama korruptsioonijuhtumeid ja seaduserikkumisi välja selgitada ning õigusvastutust kohaldada.

Riigikogu (parlamendi) erikomisjon korruptsioonivastase seaduse kohaldamiseks on seatud esmajoones kaasa aitama, et üleriigiline profülaktiline süsteem toimiks mõjusalt, et kasvaks nõudlikkus ametiisikute ja nendega võrdsustatud isikute vastu. Luues oma tegevusega tagasisideme seaduse rakendajate ja seadusandja vahel, loodab komisjon parandada kõikide Riigikogu liikmete, fraktsioonide ja komisjonide informeeritust korruptsiooniga ja selle ennetamisega seotud probleemidest, et tagada vajalike muudatuste tegemine seaduses.

November 1999

2. MAJANDUSLIKE HUVIDE DEKLARATSIOONIDE ESITAMISE ANDMED

Komisjon saatis 24. ja 25. mail 1999 välja **265** kirja, adressaatideks ministrid ja kohalike omavalitsuste volikogude esimehed. Andmed esitasid kõik ministeeriumid, 41 linna (46-st) ning 174 valda (207-st).

2.1. Ministeeriumid ja teised valitsusasutused.

Vastavalt korruptsioonivastasele seadusele (§14 lõiked 1, 6, 7 ja 8 ning §16 lõige 2) esitasid vabariigi ministeeriumid Riigikogu erikomisjonile arvandmed **majanduslike huvide deklaratsioonide (MHD) kogumise ja hoidmise korraldamise** kohta. Komisjon soovis andmeid ministeeriumi ja selle valitsemisala suhtes järgmiselt:

1. MHD esitanud ametiisikute kategooriad (ministeeriumis ja valitsemisalas).
2. MHD koguarv (ministeeriumis ja valitsemisalas).
3. Kes on deklaratsioonihoidja.
4. Deklaratsiooniregistrite arv ja neisse kantud ametiisikute arv.
5. Ametipalga mittedaajad.
6. Täiendavate tuluallikate omajate arv.
7. Valitsemisalas asuvate riigi enamusosalusega äriühingute arv ja ametiisikute arv, kes kuuluvad nende juht- ja järelevalve organitesse.

Lisaks eeltoodule huvitus komisjon ka uue korruptsioonivastase seaduse rakendamisel ilmnenud probleemidest, võimalikest ettepanekutest.

Komisjon on analüüsinud kõikide ministeeriumide vastuseid.

Kõikides ministeeriumides on minister vahetult tegelenud korruptsioonivastase seaduse rakendamise korraldamisega. Kui kohati võib mõnede andmete osas tekkida küsitavusi, siis neid on tinginud kas erinevat arusaamist võimaldavad seadusesätted või on deklaratsioonide täitjad (ametiisikud) MHD formulari punkte erinevalt täitnud. Ka siis taandub küsimus seadusest ja deklaratsiooni formularist arusaamisele, s.t. sätete ja punktide tõlgendamisele.

Kõikides ministeeriumides ja teistes valitsemisala valitsusasutustes on määratud deklaratsioonihoidjad. Ministeeriumides ja nende valitsemisalas (peamiselt ametites ja inspektsioonides) laekusid majanduslike huvide deklaratsioonid **kokku 14 863 ametnikult**. Kõikides ministeeriumides ning ametites ja inspektsioonides on kasutusel deklaratsiooniregistrid (KVS §11 lõike 1 nõue).

Andmed näitavad, et arv 14 863 ei hõlma kahe ministeeriumi valitsemisala. See viitab, et MHD esitanute arv tegelikkuses on veelgi suurem.

Riigikogu erikomisjon tõdeb, et MHD täitmine on kõikides ministeeriumides toimunud avaliku teenistuse seaduse §75 järgi. Seejuures ei ole arvestatud, et korruptsioonivastane seadus laieneb nendele ametnikele, kellel on ametiseisund (KVS §-is 3 ja 4). Seetõttu ka vahetegemine kahe seaduse terminites: ametnikud (ATS) ja ametiisikud (KVS).

Ministeeriumides ja nende valitsemisalas oli juhtumeid, kus ametiisikud ei esitanud oma deklaratsiooni ettenähtud tähtajaks. Seejuures oli ka neid, kes venitasid MHD esitamisega. **30. aprilliks 1999 ei olnud MHD esitanud 1701 ametiisikut**. Komisjonile esitatud andmete järgi oli ministeeriumides ja nende valitsemisalal ametiisikuid, kes veel **kahe kuu jooksul, arvates 30. aprillist**, ei olnud oma MHD esitanud.

Komisjon püüdis välja selgitada, kas ja kui palju ametiisikuid ei saa ametipalka ning kui palju on neid, kellel on ametipalga kõrval täiendavaid tuluallikaid. Ministeeriumides saavad üldjuhul kõik ametipalka. Siiski Justiitsministeeriumi valitsemisalas ei saa ametipalka notarid (arvult 58), Rahandusministeeriumi valitsemisalas 33 ametiisikut, Siseministeeriumi valitsemisalas samuti 33 ametiisikut. Täiendava tulu saamine ei ole olnud üheselt tõlgendatav. Ligikaudne suhtarv tuleks järgmine: **iga 10–s ametiisik valitsusasutuses saab ametipalga kõrval täiendavat tulu.**

Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon / Ülevaade korruptsioonivastase seaduse kohaldamisest 1999. aastal

Ministeerium koos valitsemisala	MHD-ga hõlmatud ametnike kategooriad	MHD arv ministeeriumi registris	Registrite arv valitsemisalas	MHD esitanud ametnike arv kokku
1	2	3	4	5
Haridus- ministeerium	Kõrgemad ametnikud, vanem- ja nooremametnikud, riigi enamusosalusega äriühingute juht- ja järelevalveorganite liikmed	117	veel üks register – 18 MHD	135
Justits- ministeerium	ministeeriumi ametnikud: kõrgemad, vanem- ja nooremametnikud; lisaks: kohtunikud, kohtunikuabid, kohtutäitjad, kinnis- tusametite juhatajad, notarid, kriminaalhooldusosakonna juhatajad ja ametnikud, täitev- osakondade juhatajad, registri- sekretärid	720	register Vanglate Ametis – 1989 MHD; 26 registrit kohtutes*	2709
Kaitse- ministeerium	kõik ministeeriumi ja valitsemisala ametnikud, koosseisuvälised teenistujad, kaitseväge- ametnikud ja ohvitserid	127	veel 18 registrit*	127**
Keskkonna- ministeerium	ametnikud ATS §75 järgi, ametite ja inspeksioonide juhid, riigi enamusosalusega äriühingute juhid (KVS §14 lg.6)	125	veel 2 registrit – 357 MHD	482
Kultuuri- ministeerium	kõik ametnikud ATS §75 järgi	46	veel 1 register – 41 MHD	87
Majandus- ministeerium	ei avaldanud ametiisikute kategooriaid	36	veel 7 registrit – 137 MHD	173
Põllumajandus- ministeerium	kõik ametnikud ATS §75 järgi	130	veel 3 registrit – 172 MHD	302
Rahandus- ministeerium	kõrgemad ametnikud, vanem- ja nooremametnikud, riigi enamusosalusega äriühingute järelevalveorganite liikmed (KVS §14 lg. 6)	331	veel 6 registrit – 2857 MHD	3188
Siseministeerium	kõrgemad ametnikud, vanem- ja nooremametnikud, s.h. politsei- ja piirivalveametnikud	88	veel 61 registrit (hõlmatud kõik politseiprefektuurid, õppeasutused, piirkonnastaabid) – 5198 MHD	5286
Sotsiaal- ministeerium	kõik ametnikud ATS §75 järgi	128	veel 6 registrit – 1166 MHD	1394
Teede- ja Side- ministeerium	kõik KVS §4 loetletud ametiisikute kategooriad	74	veel 4 registrit – 551 MHD	625
Välis- ministeerium	kõrgemad ametnikud, vanem- ja nooremametnikud	355	koguvalitsemisalas on 1 register, mida	355

* Registreisse kantud deklaratsioonide arvu kohta puuduvad Riigikogu erikomisjonil täpsemad andmed.

** See arv ei näita valitsemisala, vaid näitab MHD arvu ministeeriumi registris.

Riigikogu erikomisjon pidas vajalikuks, et arvandmete esitamisel antakse ülevaade ka ministeeriumide valitsemisasas asuvate riigi enamusosalusega äriühingutest koos andmetega, millised ametiisikud kuuluvad niisuguste äriühingute juht- ja järelevalve-organitesse ning kas ja kellele nad esitasid oma MHD (KVS §-id 14 lg. 2 punkt 18 ja §14 lg. 6). **Riigi enamusosalusega äriühingud** on 8 ministeeriumi valitsemisasas. Kokku **49**. Korruptsioonivastase seaduse §14 lõige 6 nõuab, et selliste äriühingute juhatuste ning nõukogude liikmed esitavad ametiisikutena MHD vastavale ministrile. Komisjoni andmete kohaselt on MHD esitanud juhatuse või nõukogu liikmena **161** ametiisikut. Komisjon kahtleb, kas see arv on täpne. Ministeeriumide endi ametnikest kuulub seda liiki äriühingute juht- või järelevalveorganitesse 61 isikut. On fakt, et mõnesse nõukogusse delegeerib oma esindaja rohkem kui üks minister. Kas sel juhul esitavad oma MHD osaniku- või aktsionäriõigusi teostavale ministeeriumi juhtivale ministrile ka teiste ministeeriumide ametnikud, see küsimus on veel selge lahenduseta.

Korruptsioonivastases seaduses on ametiisikute töökoha- ja tegevuspiirangute peatükis lubatud Vabariigi Valitsusel teatud ametikohtade eripära arvestades kehtestada selliste **ametikohtade loetelu**, millel töötamiseks seaduses sätestatud piiranguid (vt. KVS §19 lõige 2) arvestamata võib anda loa minister, kelle valitsemisasas vastav ametikoht asub. Niisuguse olukorra puhul on erandi üle järelevalve teostajateks nii Vabariigi Valitsus, Riigikontroll kui Riigikogu erikomisjon, kes saab vastava aruande.

Ministeeriumide andmete kohaselt ei ole ükski minister Vabariigi Valitsuses taotlenud, et kõnealune erandlik nimekiri koostataks.

2.2. Kohalikud omavalitsused. Linnad

Kohalikud omavalitsused esitasid samuti Riigikogu erikomisjonile arvandmeid majanduslike huvide deklaratsioonide (MHD) kogumise ja hoidmise korraldamise kohta. Komisjon soovis neid järgmistena:

1. Linna- / vallavolikogus vastu võetud otsused, mis käsitlevad uue korruptsiooni-vastase seaduse rakendamist.
2. MHD hoidja: volikogu komisjon või selleks määratud ametiisik.
3. MHD esitanud ametiisikute kategooriad.
4. Ametiisikud, kellel on seaduse kohaselt rohkem kui üks deklaratsioonihoidja.
5. Ametiisikud, kes ei saa ametipalka.
6. Ametiisikud, kellel on täiendavad tuluallikad.
7. Kas on rakendatud KVS §4 lõike 2 punkti 17.
8. Omavalitsusametnikud, kes kuuluvad omavalitsuse äriühingute juht- ja järelevalve-organitesse.
9. Avalikustamisele kuuluvate MHD arv, avalikustamise koht.
10. Kas 1999. a. laekus MHD-e ka varem kehtinud KVS alusel.

Uus korruptsioonivastane seadus (RT I 1999, 16, 276; 87, 791) tõi kaasa nõude, et omavalitsuste volikogude liikmed, omavalitsusametnikud või nende ülesandeid täitvad koosseisuvälised teenistujad esitavad MHD kas **volikogu määratud komisjonile** või **volikogu**

liikmele (KVS §14 lg.4). Samuti tuli volikogul otsustada, millises väljaandes avalikustatakse volikogu liikmete ja linna- /vallavalitsuse liikmete MHD. Volikogu määrata jäi muude omavalitsusliikmete deklaratsioonide avalikustamine (KVS §15 lg.3). Neid küsimusi tuli volikogus arutada ja otsused vastu võtta. Et MHD formularid pidi täitmiseks adressaatidele üks kuu enne deklaratsiooni esitamise tähtaega välja jagama, siis tuli seaduse alusel ka kindlaks määrata, kes on MHD esitajad (KVS §11).

Riigikogu komisjon huvitus uue seaduse rakendamisel ilmnunud probleemidest, võimalikest ettepanekutest.

Linnad

46 linnast on Riigikogule komisjoni ülevaate esitamise ajaks vastanud 41 linna.

Loetletud linnade volikogud on korruptsioonivastast seadust täites määranud deklaratsioonihoidja ja otsustanud kas ja kelle MHD ning kus avaldatakse. Nelja linna – Loksas, Põltsamaal, Saue ja Tallinnas volikogud kehtestasid seaduse rakendamise küsimusi üksikajalikul tasemel. Seitse linna –**Kohtla-Järve, Kuressaare, Kärdla, Lihula, Maardu, Narva-Jõesuu, Räpina** volikogud korraldasid seaduse täitmist varem kehtinud seaduse alusel vastuvõetud (1995–1998) rakendusakti alusel. Tapa, Valga, Võhma ja Võru volikogud väitsid, et nad rakendavad seadust vahetult ilma oma õigusakti vastu võtmata. **Narva** linnavolikogu selles küsimuses erikomisjonile andmeid ei esitanud.

On oluline, et deklaratsioonihoidjad on määratletud igas omavalitsusüksuses. 16-s linnas on **deklaratsioonihoidja** ülesannete täitmiseks moodustatud volikogus **eraldi komisjon**. Varieeruvalt on sellise komisjoni koosseis 2–5 liikmeline. Kaheliikmelises komisjonis (neid on 3) on valik langenud volikogu esimehele ja linnapeale, kolmeliikmelistes (neid on 11) on üldjuhul üheks komisjoni liikmeks volikogu esimees, lisanduvad kas revisjonikomisjoni esimees ja linnapea või volikogu liikmed või linnaametnikud. Viieliikmelistes komisjonides (neid on 2) on volikogu esimehe ja linnapea kõrval kaasatud linnasekretär või muu linnaametnik. Selline praktika ei lähe vastuollu KVS-ga, sest seadusandja pole lahti mõtestanud, kes kuuluvad volikogu määratud komisjoni, seega seadus ei välista ametnike kaasamist.

Riigikogu komisjon leiab, et KVS-ga kooskõlas on ka juhtumid, kus linnavoli-kogus täidab deklaratsioonihoidja ülesandeid **revisjonikomisjon** või **muu volikogu komisjon**.

21 linnavolikogu on eelistanud MHD hoidja küllaltki mahukad tööülesanded anda **üksikule ametiisikule**. Kümnel juhtumil on selleks volikogu esimees ise, kolmel juhtumil revisjonikomisjoni esimees, kuuel juhtumil volikogu liige ja ühel vallasekretär. Viimasel juhul on tegemist korruptsioonivastase seaduse §14 lõike 4 rikkumisega, kuna vallasekretär ei kuulu volikogu liikmete hulka.

Linnavolikogudel on olnud raskusi piiritlemisega, kes **linnaametnikest** peavad esitama majanduslike huvide deklaratsiooni, kes mitte. Erikomisjonile esitatud andmed näitavad, et

linnades esitati **4326majanduslike huvide deklaratsiooni**. See näitaja sisaldab ka **140** "hilinejat" ning **14** mitteesitanud ametiisikut.

Mitteesitanute all tõlgendab komisjon 4 Võru ja 10 Kohtla-Järve linna ametiisikut (Võru osas 10. 06. 99 seis, Kohtla-Järve osas 2. 07. 99 seis).

Riigikogu komisjon tõdeb, et valdav enamus linnavolikogudest on MHD esitavate ametnike kategooriate määramisel eelistanud juhendumist avaliku teenistuse seaduse §-ist 75, s.o. avalikus teenistuses olemise faktist. Riigikogu erikomisjoni arvates tuleb avalikus teenistuses olevate isikute osas rakendada ühtaegu ka korruptsioonivastases seaduses sätestatud kriteeriumi (KVS §-id 3 ja 4) – **ametiseisundi olemasolu**. Seda enam, et vastutusele võtmine toimub selle kriteeriumi alusel. Kahjuks on see KVS-s väljendatud ametiisiku tunnus jäetud osades linnavolikogudes vajaliku tähelepanuta. Nii on näiteks linnajuhtide (linnapea, ase- ja abilinnapead, linnasekretärid ning mitmesuguste linnaametite ja linnavalitsuse struktuuriüksuste juhatajad) kõrval nõutud MHD esitamist ka konsultantidelt ja nendelt nõunikelt, kellel üldjuhul puudub KVS mõttes ametiseisund. Nad ei võta vastu teistele kohustuslikke otsuseid, ei ole kaasotsustajad munitsipaalvara erastamisel, võõrandamisel või kasutusse andmisel ega teosta toiminguid (vt. KVS §3 lg. 2). Linnavolikogudes on hakatud kujundama praktikat, kus MHD esitamise kohustust laiendatakse nooremametnikele (näiteks sekretärid: sekretär-asjaajajad, sekretär-kassa-pidajad, sekretär-masinakirjutajad). Selline nõue ei ole kooskõlas korruptsioonivastase seadusega.

Andmete analüüsimisel Riigikogu erikomisjonis ilmnes ka see, et osa linnavolikogusid ei järgi ametikohtade kehtestamisel Vabariigi Valitsuse 20. veebruari 1996. a. määrust nr. 50.

Komisjoni kasutuses on andmed, mille kohaselt ei täidetud nõuet, et volikogude liikmed ja omavalitsusametnikud esitavad MHD volikogu määratud komisjonile või volikogu liikmele. Nii oli juhtumeid, kus linnavolikogu liikmed esitasid oma MHD volikogu esimehele, linnavalitsuse ametnikud aga. Eriline olukord kujunes küll Tallinnas ja Tartus, kus ametnike arv teistest linnadest suurem. Tartu linnavolikogu otsustas küsimuse seaduse järgi ning volikogu komisjonile laekus hoidmiseks ja kontrollimiseks 433 majanduslike huvide deklaratsiooni. Tallinna linnavõimud tegid järelduse, et vastavat seadusesätet ei saagi täpselt täita, sest ametiasutuste arv on suur (28). Volikogu lahendus oli selline: linna ametiasutused (seega ametiasutuste juhid või nende poolt määratud ametiisikud) korraldavad ise oma ametnike deklaratsioonide hoidmist (MHD esitanute arv Tallinna ametiasutustes oli 1804). Riigikogu komisjon ei käsitle seda juhtumit KVS rikkumisena.

Tallinna linnavolikogus moodustatud komisjon on deklaratsioonihoidja 233-le ametiisikule.

Kohati on linnades tekkinud probleem, et osa volikogu liikmeid ei pea ennast ametiisikuks, ehkki KVS seda sõnaselgelt ütleb (KVS §4 lõige 2 punkt 11).

Volikogu liikme seotus korruptsioonivastase seadusega on veelkordse kinnituse leidnud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS §17): "volikogu liige on kohustatud esitama majanduslike huvide deklaratsiooni korruptsioonivastases seaduses sätestatud korras" (vt. muudatuste kohta KOKS-s – RT I 1999, 75, 705). Selline kinnitamine ei tähenda

volikogude liikmete kohustuse tekkimist alles alates muudatuste jõustumisest kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses.

Olles võrdsustatud KVS-s ametiisikuga, on MHD mitteesitanud või sellest koguni keeldunud volikogu liikmed toime pannud seaduserikkumise.

Riigikogu komisjon taotles selguse saamist, kuidas täideti korruptsioonivastase seaduse §14 lõiget 9. Selles lõikes on sätestatud ametiisiku kohustus esitada üks deklaratsioon. Kui ametiisikul on agaerinevad **deklaratsioonihoidjad**, on ta kohustatud esitama teatise MHD esitamise kohta kõigile deklaratsioonihoidjatele. Seega taotles komisjon andmeid, kui palju oli ametiisikuid, kellel on mitu MHD hoidjat. Linnavolikogude vastuste alusel on selliseid ametiisikuid **115**.

Majanduslike huvide deklaratsioonide vormi täitmisel osutus paljudele ametiisikutele probleemiks **ametipalga saamine** või selle puudumine. Korruptsioonivastane seadus (§9)esitab MHD sisu nõuded, kus ametipalgast on jutt vaid seoses sellega, millise kriteeriumi alusel deklareeritakse võlad, käenduslepingud, muud varalised kohustused ja täiendavad tuluallikad.

*Need kriteeriumid on : **6 kuu ametipalk**; kui ametipalka aga ei maksta, siis **50 000 krooni** võlgade, käenduslepingute, muude varaliste kohustuste deklareerimisel – KVS §9 lg. 1 punktid 4 ja 5.*

***10% eelmise 6 kuu ametipalgast**; kui ametipalka aga ei maksta, siis **15 000 krooni** aastas täiendavate tuluallikate deklareerimisel – KVS §9 lg. 1 punkt 6.*

Ametipalga enda suuruse või selle puudumise pidi MHD esitaja deklareerima formulari üldosas. Kuna deklaratsioonivorm on kõikidele ametiisikutele üks,

siis sisaldab punkt 5 nii ametipalga astme (palgaastmestik kehtib riigi ametiasutustes, seega riigiteenistujate kohta) kui ka ametipalga deklareerimise kohustuse.

Kohaliku omavalitsuse ametnike ametikohtade nimetused kinnitab ATS järgi (§11) Vabariigi Valitsus, palgamäärad aga kohaliku omavalitsuse volikogu (§11).

Probleemi ei tekitanud adumine, et kohaliku omavalitsuse ametnik deklareerib vaid ametipalga suuruse, mitte ametipalga astme, sest seda tema suhtes kehtestatud ei ole. Segadust tekitas punkt 5 volikogude liikmete hulgas, kes ATS järgi ei ole avalikus teenistuses, KVS järgi on võrdsustatud ametiisikuga, kuid kelle põhitöökoht on mujal ja kes ei saa volikogu liikmena ametipalka. Need isikud pidid MHD punkti 5 märkust arvestades kirjutama deklaratsiooni täites, et neil **ametipalk puudub**(ametipalgaks ei ole volikogu liikmetele makstav hüvitis).

Riigikogu erikomisjonile linnavolikogudelt laekunud arvandmete järgi ei saa 4326 ametiisikust ametipalka vaid **354 isikut** (seega veidi üle 8%). Komisjon ei pea seda arvu tegelikkusele vastavaks.

Ametipalga deklareerimisel ilmnunud mõningane segadus mõjutas ka arvandmete seda osa, kus tuli näidata, kui paljudel ametiisikutel on ametipalga kõrval **täiendavaid tuluallikaid**. Linnavolikogude andmetel on niisuguseid ametiisikuid **785** (s.o. iga kuues). Ka selle arvu õigsuses tuleb kahelda, eriti juhtudel, kui mitte keegi ei ole deklareerinud lisatuluallikate olemasolu. Riigikogu komisjoni arvates on tarvis korruptsioonivastases seaduses ning deklaratsioonivormis ametipalga ja täiendava tulu mõisted selgemalt lahti kirjutada. Küsimus ei taandu ainult sellele, kas täiendavad tuluallikad 6 kuu lõikes või eelmisel kalendrikuul.

Korruptsioonivastase seaduse lisana sätestatud MHD vormi punkt 12 ei ole sõnastuselt vastavusse viidud seaduse §9-ga.

Riigikogule kohustuslikult esitatavad arvandmed ei oleks täielikud, kui puuduks ülevaade korruptsioonivastase seaduse §4 lõike 2 punkti 17 rakendamisest. Selle sätte kohaselt esitavad MHD isikud, kes on valitud või nimetatud kohaliku omavalitsuse vara füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku valdusse, kasutusse või käsutusse andmise üle otsustava organi koosseisu. Neid ametiisikuid on, st. 17. punkti rakendatakse 13 linnas. Andmeid esitanud linnavolikogude andmetel on selliseid ametiisikuid kokku **124**. Neljas linnas otsustab vara üleandmist kas volikogu ise või linnavalitsus. Üldjuhul on deklaratsioonihoidjaks kõnealusele 124 ametiisikule volikogu komisjon.

Riigikogu erikomisjon sai arvandmeid, kes on omavalitsusüksuste esindajad äriühingute **juht- ja järelevalveorganites**. Andmed näitavad, et see ongi rohkem linnade valdkond. On vaid mõned linnad, kus omavalitsus ei ole äriühingute osanik ega aktsionär. 31 linnas on äriühingute juht- ja järelevalveorganites **368** omavalitsuse esindajat (neist Tallinnas 228). Esindajad on peamiselt linnapead, ase- ja abilinnapead, volikogude esimehed. On ka linnavolikogu ja linnavalitsuse liikmeid, osakonnajuhatajaid, pearaamatupidajaid, nõunikke. Siiski ei ole mitte igas vastuses konkretiseeritud, millisel ametikohal on kõnealune linna esindav isik.

Väga oluline on korruptsioonivastase seaduse rakendamisel **avalikustamise põhimõte**. Enamus linnavolikogudest on KVS §15 lõiget 3 rakendanud nii, et linnavolikogu liikmete ja linnavalitsuse liikmete majanduslike huvide deklaratsioonid tuleb avaldada §15 lõike 5 nõudeid järgides, kuid linnaametnike MHD-e ei ole tarvis avalikustada. Osa volikogusid on otsustanud, et ka mõnede teiste ametiisikute MHD avalikustatakse (näiteks: Kohtla-Järvel linnavalitsuse nõunikud; Kuressaares linna esindajad äriühingutes, mille osad, aktsiad või aktsiate kontrollpakk kuulub linnale; Kärdlas, Pärnus ja Tartus linnavalitsuse struktuuride juhatajad). On aga linnavolikogusid, kelle otsuste õigsuses Riigikogu erikomisjon kahtleb.

***Maardu ja Narva-Jõesuu** linnavolikogud otsustasid, et avalikustamine piirdub volikogu esimehe ja linnapea MHD avaldamisega Riigi Teataja Lisas. **Räpina** linnavolikogu asus seisukohale, et mitte kellegi MHD-i ei avalikustata. **Viljandi** linnavolikogu otsustas mitte järgida KVS §15 nõudeid ning avalikustada MHD-id väljavõtetena deklaratsioonihoidja valikul.*

Kohati tekitab küsitavusi avalikustamise koht. Seaduses on sätestatud, et deklaratsioonid avalikustatakse **volikogu määratud väljaandes** (KVS §15 lg. 3). Seejuures näitab seadus, milliste ametiisikute MHD avaldatakse Riigi Teataja Lisas (KVS §15 lg. 2).

Linnavolikogud on väljaande mõistet käsitlenud komisjoni arvates põhiliselt õigesti: avalikustamise koht on kohalik info- või ajaleht. Selle kõrval on avalikustamise kohaks määratud ka raamatukogusid, linnavalitsuse kantseleid või fuajeed. Mõned volikogud on otsustanud, et volikogu liikmete ja linnavalitsuse liikmete MHD kuulub avaldamisele Riigi Teataja. Üks linnavolikogu on teinud valiku linna interneti kodulehekülje kasuks. On volikogu, kes avalikustas deklaratsioonid vaid linnavalitsuse teadetetahvil. Riigikogu erikomisjon näeb probleemi, kui avalikustamine seisneb üksnes interneti ja teadetetahvi kasutamises. Probleem on ka selles, et üks kord aastas avalikustamise nõue võib tekitada olukorra, kus aprillis esitatud MHD muutub avalikkusele kättesaadavaks alles jooksva aasta lõpus.

Korruptsioonivastane seadus delegeerib kohaliku omavalitsuse volikogudele **erandliku õiguse** kehtestada ametikohtade loetelu, millel töötamiseks annab loa kohaliku omavalitsuse täitevorgan (linnades linnavalitsus). Seaduse §20 lg. 3 teeb viite piirangutele (§19 lg. 1 punktid 4 ja 5), mida sel juhul ei järgita. See tähendab, et teatud ametiisikul lubatakse olla ametikohal, kus teda kontrollivaks ametnikuks või vahetuks ülemuseks on tema enda lähisugulane (isa, ema, õde, vend, laps) või lähihõimlane (abikaasa, tema isa või ema, vend, õde või laps). Niisiis on seesugune säte KVS-s fakultatiivne norm. Komisjonile andmeid edastanud linnavolikogudele oli iseloomulik, et niisuguse erandi loomisele (loetelu kehtestamisele) polnud asutud. Ainsana on teinud seda Kuressaare volikogu.

Linnade volikogud esitasid Riigikogu komisjonile teavet ka selle kohta, kas kõik ametiisikud on MHD esitanud **uue seaduse** alusel. On selgunud, et 22 linnas on olnud juhtumeid, kus jaanuaris-veebruaris 1999 laekus deklaratsioone vana seaduse ja vana vormi järgi. Üldjuhul esitati vana seaduse kehtetuks kinnitamise järel uus MHD uue seaduse nõuete alusel. **Räpina** ja **Saue** linnavolikogud ei nõudnud ametiisikutelt uue MHD esitamist. **Tartu** linnas esitasid vana deklaratsiooni asemel uue need ametiisikud, kelle MHD kuulus avalikustamisele. Osa linnavolikogusid põhjendas vanadel blankettidel esitamist sellega, et uute saamine hilines.

2.3 Kohalikud omavalitsused. Vallad

Riigikogu erikomisjon saatis arvandmete saamiseks taotluse 207 vallavolikogule. Komisjoni ülevaate esitamise ajaks on saadud arvandmed **174** vallavolikogult. 31 vallavolikogu on jättnud andmed esitamata.

Vallavolikogud on samuti vastavalt korruptsioonivastasele seadusele võtnud vastu otsuseid, mis käsitlevad volikogu poolt deklaratsioonihoidja määramist, deklaratsioonide avalikustamist. Paljud vallavolikogud on püüdnud täpsustada ka ametnike ringi, kes peavad esitama MHD. Mitmetes valdades on vallavolikogu määrusega sätestatud korruptsiooni-vastase seaduse rakendamise küsimused üksikasjalikumalt. Osa vallavolikogusid ei olnud kehtetuks tunnistanud varasema KVS alusel volikogu poolt kehtestatud seaduse rakendamise

korda. On ka vallavolikogusid, kes väidavad, et uut KVS saab kohapeal rakendada volikogu otsuseid vastu võtmata. Riigikogu erikomisjoni andmetel on **134** vallavolikogu (174-st) otsustanud MHD hoidmise, esitajate ringi ning deklaratsioonide täitmise küsimusi ning seda käsitleb komisjon kui positiivset fakti seaduse täitmisest (KVS §14 lg. 4, §15 lg. 3, §11).

Lahendades küsimust, kes on majanduslike huvide deklaratsioonide hoidja omavalitsusüksuses, on 55 vallavolikogu pidanud vajalikuks moodustada selleks **eraldi komisjon**. Neid on moodustatud kahe- ja kolmeliikmelisena (2-liikmelised 14 vallas). Komisjoni liikmete valikul domineerivad vallavolikogu esimees (30 juhtumit), revisjoni-komisjoni esimees (22 juhtumit), vallasekretär (32 juhtumit). Komisjoni koosseisu on määratud ka volikogu liikmeid (6 juhtumit), vallavanemaid jt.

Nagu linnades nii on ka valdades osa volikogusid eelistanud deklaratsioonihoidja ülesanded anda mõnele teisele komisjonile. 16-s vallavolikogus ongi MHD hoidjaks volikogu **revisjonikomisjon**.

Suur osa vallavolikogudest on kasutanud seda KVS-s lubatud varianti, kus omavalitsusüksuses on deklaratsioonihoidja **üks volikogu liige** (§14 lg. 4). Nii asja otsustanud vallavolikogusid on komisjonile esitatud andmete järgi 94. Andmed näitavad, et domineerivad teatud ametikohtadel töötavad isikud: vallavolikogu esimees (31 juhul), vallasekretär (21 juhul), revisjonikomisjoni esimees (9 juhul), vallavanem (6 juhul), vallavolikogu liige (26 juhul) jt. Ühel juhul on määratud deklaratsioonihoidjaks volikogu sekretär.

Üksiku ametiisiku eelistamine tööks majanduslike huvide deklaratsioonidega (kogumine, hoidmine, kontrollimine) on loonud praktika, kus luuakse mingisugune segavariant. Nii on vallavolikogusid, kus MHD võtab ametiisikutelt vastu üks ametiisik, MHD hoidja ülesannetes on aga teine ametiisik. On ka muid variante.

Audrus on deklaratsioonihoidjaks vallasekretär, MHD kontrollijaks on aga määratud volikogu revisjonikomisjon.

Meeksis on MHD hoidja vallasekretär, deklaratsioonide kontrollijaks aga kolmeliikmeline komisjon (vallavolikogu esimees, revisjonikomisjoni esimees, raamatupidaja – kassapidaja).

Pärstis võtab deklaratsioonid vastu vallavolikogu esimees, MHD hoidjaks on aga üks volikogu liige.

Emmastes ja mõnes teiseski vallas (**Halinga, Harku, Järvakandi, Kohtla-Nõmme** jt.) on vallavolikogu esimees volikogu liikmete ja vallavalitsuse liikmete MHD hoidja, vallavanem aga vallaametnike MHD hoidja (kohati hoiab neid ka vallasekretär).

Riigikogu erikomisjon ei loe selliseid lahendusi korruptsioonivastase seadusega kooskõlas olevaks.

Majanduslike huvide deklaratsioonid esitas valdades **1514** ametiisikut, neist mittetähtaegselt **160** (39 vallas). Kuid on veel **92** ametiisikut (24 vallas), kelle MHD oli esitamata veel siis, kui vallavolikogud Riigikogu komisjonile andmed saatsid (seega juunis–juulis).

Paljud vallavolikogud viitasid deklaratsioonide mitteõigeaegse esitamise põhjusena, et MHD vormid saadi Riigikantseleist hilinemisega.

Ka vallavolikogudel oli raskusi määratlemisega, kes on nende vallas majanduslike huvide **deklaratsioonide esitajad**. Analoogiliselt linnavolikogudega on deklaratsioone kogutud nooremametnikelt (sekretärid, arvutioperaatorid, hoolekande- ja kantseleitöötajad), kassapidajatelt jt. See näitab, et vallavolikogud ei järgi korruptsioonivastases seaduses sätestatud kriteeriumi – ametiseisundit.

Mitmele majanduslike huvide deklaratsiooni hoidjale deklaratsiooni esitamise kohuslaste väljaselgitamine ei andnud täpset tulemust ka valdade lõikes. Komisjonile esitatud andmete järgi on niisuguseid ametnikke valdades vaid 66 (see arv peaks olema reaalsuses suurem). Teatiste esitamise (KVS §14 lg. 9) korrektset praktikat veel ei ole. Mitme deklaratsioonihoidja olemasolu puudumist kinnitas tervelt 94 vallavolikogu.

Ametipalga olemasolu või selle puudumise deklareerimine on probleem Eesti valdades. Ka siin on hulgaliselt juhtumeid, kus volikogu liikmed deklareerivad ametipalgana oma põhitöökohal saadava töötasu või ametipalga. See ei võimaldanud saada õigeid andmeid. 174 vallavolikogu teatasid Riigikogu komisjonile, et vaid 462 isikut ei saa ametipalka (s.o. ca 30% 1514-st). Osa vastas lakooniliselt: kõik saavad ametipalka.

Mitteõige arusaamine ametipalgast ei võimaldanud saada adekvaatseid andmeid ametiisikute täiendavate tuluallikate olemasolu kohta. Nii on Riigikogu komisjonile esitatud arvandmete järgi valdades vaid 462 ametiisikut (s.o. iga kuues), kes saab mingisugust **täiendavat tulu**.

Korruptsioonivastase seaduse §4 lõike 2 punkti 17 ei ole rakendatud 122 vallas. 42 vallavolikogu on teatanud, et **omavalitsuse vara** füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku valdusse, kasutusse või käsutusse andmise üle otsustava organi koosseisu kuulub kokku 265 ametiisikut. Osa vallavolikogusid on seisukohal, et niisugused küsimused otsustab iga üksikjuhul kas vallavolikogu ise või vallavalitsus.

Riigikogu erikomisjon kogus ka valdade lõikes andmeid, kes on valla esindajad **äriühingute juht- ja järelevalveorganites**. Saadud andmed näitasid, et suures osas valdades puuduvad äriühingud, kus omavalitsus on osanik või aktsionär. Selliste valdade arv on 99 (174-st). 67 vallavolikogu on teatanud, et nendel on niisugused äriühingud ja valdasid esindab seal 137 ametiisikut. Esindajateks on vallavanemad ja abivallavanemad, volikogude esimehed, volikogu liikmed, raamatupidajad ja teised spetsialistid, sekretär-asjaajajad.

Ka vallavolikogudes pole majanduslike huvide deklaratsioonide**avalikustamise** põhimõtet ühesuguselt tõlgendatud. Paljudes volikogudes (65 e. 37% andmeid esitanutest) otsustati avalikustada ainult **vallavolikogu liikmete** ja **vallavalitsuse liikmete** MHD, jättes

omavalitsusametnike deklaratsioonid üldse avalikustamata. Osa volikogudest asusid seisukohale, et **mitte ühegi** ametiisiku majanduslike huvide deklaratsiooni ei avaldata.

***Isaku** vallavolikogu on ka mitteavalikustaja. Otsuse eripära on neil selles, et lubavad avalikustada vaid ühe MHD – volikogu esimehe oma. KVS §14 lõike 3 kohaselt esitab volikogu esimees aga deklaratsiooni riigikontrolörile, kes avalikustab selle §15 lõike 2 nõuet täites Riigi Teataja Lisas. Seega volikogu esimehe MHD avalikustamine pole seaduse järgi vallavolikogu otsustada.*

*Analoogilise “vea” tegid ka **Jõhvi, Järvakandi ja Salme** vallavolikogud. Selle vahega, et nemad otsustasid avalikustada volikogu esimehe kõrval ka vallavanema MHD.*

Kõik käsitletud otsused on korruptsioonivastase seaduse rikkumine, kuna KVS §15 lõige 3 näeb ette volikogu liikmete ja vallavalitsuse liikmete deklaratsioonide avalikustamise. Volikogude otsustada on seadus jätnud muude omavalitsusametnike deklaratsioonide avalikustamise. Küllalt suur osa vallavolikogusid (69 e. 40%) on võtnud vastu otsuse, et avalikustatakse **kõik** esitatud deklaratsioonid. Seaduse kohaselt oli neil selleks õigus.

Komisjonile esitatud andmed sisaldavad veel teisigi omapäraseid lahendusi. Nii leidis **Kõpu** vallavolikogu õige olevat avalikustada üksnes vallavolikogu liikmete deklaratsioonid. **Muhu** vallavolikogu asus seisukohale, et volikogu otsustab igal aastal, kelle MHD avalikustatakse. **Mõniste** vallavolikogu lisas avalikustamist otsustades seadusest mittemuleneva klausli, et MHD avalikustatakse vaid ametiisiku enda nõusolekul valla põhi-määrusega sätestatud korras. **Nõos** otsustati, et omavalitsusametnike deklaratsioonid avalikustatakse vallavolikogu istungil.

Nii nagu linnades, on ka valdades volikogud määranud avalikustamise **väljaannet** erinevalt. Peamiselt lahendati küsimus valla infolehe või muu kohaliku ajalehe (mõnel juhul maakonnalehe) kasuks. Ometi käsitleti avalikustamise kohana veel raamatukogusid, valla-kantseleid, teadetetahvleid (stende). Kolmel juhtumil otsustati, et Riigi Teataja Lisas või selle elektroonilises andmekogus.

Komisjon pidi tõdema, et on volikogusid, kes andmete esitamise ajaks polnud veel avalikustamise küsimust otsustanud. Riigikogu komisjon näeb selles ohtu, et avalikustamisega tahtlikult venitatakse. Vaid üksikud vallavolikogud sätestasid endale kohustuse, millal MHD avalikustatakse.

***Näited. Ahja** – üks kord aastas, hiljemalt augustis; **Avanduse** – deklaratsiooni esitamise kuule järgneval kuul; **Konguta, Vaivara, Vastemõisa** – kahe kuu jooksul, arvates MHD esitamise tähtajast; **Lihula** – kolme kuu jooksul peale MHD esitamise tähtaega. **Tootsi, Tori** – kaks nädalat pärast MHD esitamise tähtaega vallasekretäri juures kahe nädala (Tori kahe kuu) jooksul; **Vinni** – igal aastal hiljemalt 1. juuliks; **Kullamaa, Põlva** – hiljemalt 1. novembriks; **Mäetaguse** – kuue kuu jooksul peale esitamise tähtaega.*

Riigikogu erikomisjoni arvates tuleks Riigikogul kaaluda, kas KVS §18 lõikes 2 väljendatud seisukoht – deklaratsiooni andmed avaldatakse **üks kord aastas**, on rakendatud õigesti. Komisjon tuleb siin välja seaduse muutmise ettepanekuga.

Riigikogu komisjonil on andmed, kuivõrd vallavalitsuse volikogud on kasutanud korruptsioonivastase seadusega antud õigust kehtestada ametikohtade loetelu, millel töötamiseks annab loa kohaliku omavalitsuse täitevorgan – vallavalitsus (KVS §20 lg. 3). Seda fakultatiivset normi on otsustanud täita vaid üksikud vallavolikogud. Neid on 4 (**Alatskivi, Järva-Jaani, Karksi, Kärla**). Tegelikult võib siia arvata veel kaks vallavolikogu. **Albu**vallavolikogu otsustab igakordse personaalse erandi võimaldamise ise, **Vasalemma** vallavolikogu pole loetelu kehtestanud, kuid vallavolikogu esimehe käskkirjaga on lubatud vallavanemal ja abivallavanemal töötada erafirmade juhatajana. Riigikogu erikomisjoni arvates viimati nimetatud juhtum korruptsioonivastase seadusega kooskõlas ei ole.

Vallavolikogudelt saadud andmete järgi oli ka valdades juhtumeid, kus majanduslike huvide deklaratsioonide esitati kehtivuse kaotanud seaduse alusel. Neid fakte on kokku 27 vallas. Üldjuhul esitati MHD uue korruptsioonivastase seaduse ja uue formulari järgi teistkordselt. Vaid kolm vallavolikogu ei nõudnud uute deklaratsioonide esitamist.

2.4. Andmeid mitte esitanud või sellest keeldunud omavalitsusüksused.

Riigikogu erikomisjoni pöördumisele linnade ja valdade volikogude poole **ei reageerinud 5 linnavolikogu** (Kehra, Kilingi-Nõmme, Mustvee, Suure-Jaani, Tõrva) ning **31 vallavolikogu** (Ambla, Illuka, Kadrina, Kaiu, Kareda, Karula, Kernu, Koigi, Kõo, Käina, Käru, Laeva, Lasva, Lehtse, Lümanda, Mikitamäe, Noarootsi, Paistu, Piirissaare, Põltsamaa, Pühajärve*, Pühalepa, Saksi, Saku, Sõmeru, Tahkuranna, Tartu, Toila, Veriora, Viimsi, Väike-Maarja).

* Pühajärve vald ei ole enam eraldi omavalitsusüksus.

Komisjon on seisukohal, et sellega rikuti kahte seadust. Esiteks korruptsioonivastase seaduse §16 lõikes 2 väljendatud nõuet: deklaratsioonide hoidjad on kohustatud Riigikogu komisjonile andma aru neile käesoleva seadusega pandud kohustuste täitmisest. Teiseks on rikutud avaldustele vastamise seadust (RT I 1994, 51, 857; 1996, 49, 953), mille kohaselt kohalikud omavalitsused on kohustatud märgukirjadele kirjalikult vastama hiljemalt ühe kuu jooksul, arvates märgukirja saabumisest, Riigikogu liikmetele aga isegi kümne päeva jooksul.

*Õiguskantsler on 16.04.1999 kirjaga Riigikogu liikmetele vastates sedastanud, et avaldustele vastamise seaduse §3 lõike 2 järgi on riigiasutused, **kohalikud omavalitsused** ja nende ametiisikud kohustatud vastama 10 päeva jooksul, arvates avalduse või märgukirja saabumisest. Täiendava uurimise vajadusel võivad riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud tähtaega pikendada kuni ühe kuuni, olles kohustatud sellest märgukirja või avalduse esitajat kirjalikult informeerima. Riigikogu liikmete pöördumist tuleb käsitleda märgukirjadena avaldustele vastamise seaduse mõttes.*

Puudulikud vastused saatsid Riigikogu komisjoni kirjale **Narva** linnavolikogu ja **Vastemõisa** vallavolikogu. Esimene neist ei esitanud arvandmete üldistust, vaid väljavõtted deklaratsioonihoidjale üleantud deklaratsioonidest. Teine saatis vaid ära kirja volikogu 14. juuli 1999. a. määrusest "Korruptsioonivastase seaduse rakendamise kord", mille jõustumise ajaks oli alles 1. august 1999.

Riigikogu komisjonile saatsid küll vastuseks kirja **Rakvere** vallavolikogu ning **Tamsalu** vallavolikogu, kuid keeldusid üldse andmete esitamisest.

3. KORRUPTSIOONIVASTASE SEADUSE KOHALDAMISEL ILMNENUD PROBLEEMID

Riigikogu komisjonile laekunud arvandmete analüüsimisel ilmnas, et korruptsioonivastase seaduse kohaldamisel (rakendamisel) on olnud ühetaolisi probleeme nii ministeeriumides (valitsusasutustes) kui ka kohalikes omavalitsustes.

3.1. Seadusest ei loetud üheselt välja, kellele see laieneb, **kes on kohustatud esitama majanduslike huvide deklaratsiooni** (kohustatud subjekt). Oli protesteerijaid, oli MHD esitamisest keeldujaid (mitmete volikogude liikmed). Kui KVS järgi ei esita deklaratsiooni kõik ametnikud, siis ATS nõuab, et seda teeksid kõik, kellel on ametikoht. Probleemiks ongi võimaliku kollisiooni vältimine kahe seaduse vahel. Üks lahendustee on siin KVS §4 lõike 2 loetelu uuesti läbivaatamine Riigikogus. Sellest on praegu välja jäetud näiteks valla- ja linnavalitsuse liikmed, kuigi seaduse §15 lõige 3 näeb ette nende MHD avalikustamise. Küsimus on ka linna – ja vallaasutuste juhtides, prokurörides.

On avaldatud isegi seisukohti, et maavaldades pole mõtet MHD esitamist nõuda ja et deklareerijate ringi peaks oluliselt kitsendama.

3.2 Korruptsioonivastasest seadusest ja majanduslike huvide deklaratsiooni vormist ei loeta välja, millise perioodi kohta MHD üldse täidetakse, kas eelmise aasta või jooksva aasta kohta, kas deklareeritakse hetkeseis (MHD punktid 5, 10, 11, 12).

3.3. Seadus ei ole määranud, kes on kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingu juht – ja järelevalveorganite MHD hoidja (vrld. KVS §4 lõige 2 punkt 18 ja §14 lõiked 5 ja 6).

3.4. Ametipalga deklareerimine. Eriline probleem oli see volikogude liikmetele, kes ei saa volikogust ametipalka. Tekkis küsimus, et kui nad ei saa ametipalka, kas siis tuleb saadav hüvitis deklareerida formulari punktis 12 kui täiendav tuluallikas. Arusaamatusi tekkis ka siis, kui deklaratsioonis märgiti ametipalgana põhitöökohal saadav töötasu – tekitati nii ju kollisioon palgaseadusega.

3.5. Osa ametiisikuid valdades keeldus avalikustamast andmeid neile kuuluva kinnisvara, sõidukite ja pangaarvete olemasolu kohta.

3.6. Kritiseeriti deklaratsiooni vormi punkti 8, kus on välja jäetud aktsiate nimi-väärtus ning nõutakse nende turuväärtuse märkimist.

3.7. Ei saada aru deklaratsiooni punktist 10, kas seal nõutakse võetud võlasumma näitamist või hoopis võlasumma jääki deklareerimise hetkel.

3.8. Vaidlustatakse ametiisiku lähisugulaste andmete esitamist ametiisiku majanduslike huvide deklaratsioonis. Ka seda, et märkida tuleb alaealised lapsed ja surnud.

3.9. Üheselt ei ole mõistetud deklaratsiooni punkti 12 (täiendavad tuluallikad) Deklaratsiooni täitjad lähtusid vastamisel vaid pakutud näidisloetelust. Osa kirjutas rahalise väärtuse, osa mitte. Tõsteti üles küsimus, kas punktis 12 tuleb näidata vaid maksustamisele kuuluv tulu.

3.10 Protesteeritakse MHD vormide hilinenult saamise vastu ning vormi liigenduse vastu, kus vajalik informatsioon ei mahu ettenähtud ridadele ära.

3.11. Seadusest ei selgu, kuidas toimub vastutuselevõtmine, kes esitab materjalid ja kellele vastutuse kohaldamiseks.

Sisulisi probleeme on korruptsioonivastase seaduse kohaldamisel veelgi. Samas ilmnes, et 128 vallavolikogul ei tekkinud KVS rakendamisel mitte mingisuguseid probleeme.

Riigikogu komisjon näeb korruptsioonivastase seaduse kohaldamise probleeme veelgi laiemalt, kui komisjoni ministriumidest ja omavalitsustest teavitati. Neile otsib komisjon lahendusi korruptsioonivastase seaduse täiendamise ja kohatise muutmise kaudu.

4. ERIKOMISJONI POOLT ETTEVALMISTATAVAD SEADUSEPARANDUSED JA TÄIENDUSED

Riigikogu andis 27. aprillil 1999. a. otsusega (RT I 1999, 43, 502) erikomisjonile õiguse teha ettepanekuid seaduste muutmiseks või täiendamiseks. Komisjon ei kiirustanud nende tegemisega, otsustades ära oodata, millised on korruptsioonivastase seaduse kohaldamise esimesed tulemused. Nüüd on võimalik näha, milliseid parandusi tuleb teha, et seadust saaks tulemuslikumalt täita. Erikomisjon on seisukohal, et esimesed olulised seadusemuutused tuleb teha: krediitiasutuste seaduses, Riigi Teataja seaduses, Riigikogu töökorra seaduses, korruptsioonivastases seaduses ning avaliku teenistuse seaduses.

Käesolev ülevaade on kinnitatud Riigikogu erikomisjoni istungil (6. 12. 1999) ning on otsustatud esitada Riigikogule.

Märkused

1. Avaldatakse lühendatult
2. Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni kuuluvad: Jaan Pöör (esimees, Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon), Lauri Vahtre (aseesimees, Isamaaliidu fraktsioon), Vambo Kaal (Möödukate fraktsioon) Tõnu Kauba (Keskerakonna fraktsioon), Maret Maripuu (Reformierakonna fraktsioon) Tiit Toomsalu (Eestimaa Ühendatud Rahvaparteifraktsioon) ja Mai Treial (Eesti Koonderakonna fraktsioon) Erikomisjoni e-post: korruptskom@riigikogu.ee

Ettekanne Riigikogus 22.09.1999 – Riigivara kasutamise ja säilimise ülevaade

Juhan Parts (RiTo 1), riigikontrolör

Lugupeetud Riigikogu juhataja! Austatud Riigikogu liikmed!

Teile esitatud ülevaade erineb eelnevatel aastatel koostatust oluliselt. Varasemad üle vaated kirjeldasid riigivara olemist ja selles aasta jooksul toimunud muudatusi ning sisaldasid üldistatud hinnanguid riigivara arvestusele ja riigivaraga tehtud tehinguile.

Tänavune ülevaade koosneb kahest osast. Üheks on arvamus eelmise aasta riigieelarve täitmise aruande kohta. Eelnevail aastail oleme selle esitanud iseseisva dokumendina, mis tavaliselt on jäänud rahanduskomisjoni ja pole Riigikogu saali jõudnud.

Ülevaate teine osa sisaldab kokkuvõtet meie 1998. aasta olulisematest kontrollimistest, mis eelnevail aastail on Riigikogule esitatud osana Riigi kontrolli tegevusaruandest. See kirjeldab riigi vara säilimist ja olukorda riigi vara kasutamisel.

Riigikontrolli ülesanne kõrgeima kontrolliasutusena on anda Riigikogule ja avalikkusele kindlustunnet, et riigi vara üle peetav arvestus on õige ning aruandlus kajastab tõetruult riigi vara ja finantsolukorda. Lühidalt ütlen nii: igaüks tehku oma tööd.

Riigikontroll ei pea tegema ja ei hakka tegema seda, mis on Rahandusministeeriumi ja valitsuse ülesandeks. Küll aga on meie ülesanne informeerida Riigikogu ja avalikkust sellest, mis valitsuse ja tema täitevorganite poolt on tegemata jäänud.

Me ei vastanda end neile, vastupidi – me käsitleme end koostööpartneritena, nõustajatena. Ja mul on siinjuures hea meel tõdeda, et enamuses küsimustes, mida me oma ülevaates tõstatasime ja mida ma ka täna käsitlen, ühtivad meie seisukohad ja püüdlused Rahandusministeeriumi ja valitsuse omadega. See annab lootust, et järgmisel aastal on meie ülevaate rõhu asetused teised ja ma ei pea siis kordama seda, mida ma teile täna räägin, ning mida ma seoses analoogse ettekandega peaaegu samas sõnastuses rääkisin siin aasta tagasi.

Peatun järgmistel küsimustel:

I Mis on riigi finantsjuhtimise põhiprobleem?

II Kus on riigibilanss?

III Sisekontroll ja Euroopa Liidu rahad.

IV Mida on õpitud Maapanga juhtumist?

I Mis on riigi finantsjuhtimise põhiprobleem?

Alustuseks tsiteerin Briti peaministrilt Disraeli, kes ütles 1881. aastal Briti Parlamendi Alamkoja ees esinedes:

“Ma olen seda siin saalis juba nii tihti maininud, et mul on peaaegu häbi seda korrata, aga kahjuks ei ole see põhimõte veel avalikus arvamuses juurdunud, et kulud sõltuvad poliitikast”.

Mitmed meie poolt tehtud ettepanekud on seotud riigieelarve kulude eesmärgistatuse nõudega. See eeldab avalike vahendite juhtimise põhimõttelist – ma rõhutan: põhi-mõttelist, mitte kosmeetilist või juhuslikku ümberkorraldamist.

Keerukamalt väljendades tähendaks see strateegilise juhtimise ja selle tsükli terviklikku ja korrapärast rakendamist.

Riigieelarve planeerimine algab kahe lihtsa küsimusega:

Mida me saada tahame? Millised on meie strateegilised prioriteedid ja lähiaja sihid?

Prioriteet ei saa olla mingi riigivaldkond kui selline.

Mis meie strateegilised valikud meile maksma lähevad?

Riigieelarve täitmise aruande arutamise käigus peaksime me saama vastused veel kahele lihtsale küsimusele:

Mida me tegelikult saime?

Mis see meile maksma läks?

Riigikontroll teataks Teile siis, et valitsuse vastused neile küsimustele on õiged ja usaldusväärsed. Nii saame teha korrektseid plaane, hinnata oma tegevust ja olla täpsemad tulevikuplaanides.

Avalike vahendite juhtimise süsteemi eesmärk on anda vastus neile küsimustele. Ka käesolev aruanne peaks olema selle eesmärgi teenistuses, teda ei tohiks käsitleda asjana iseeneses.

Austatud Riigikogu liikmed, kas see täna on nii!?

Kuid teile esitatud aruanne on vaid jäämäe veepealne osa ja te eksite kui arvate, et kogu info on vee aluses osas ja tuleb vaid sealt välja tuua. Sellist infot, mida teil otsustamise käigus vaja läheb, ei ole ka madalama taseme aruannetes. Süstemaatiliselt seda täna veel ei koguta, koondata ega analüüsita.

Ja mis kõige huvitavam, tihti olen kuulunud seisukohti, et seda ei tehta seepärast, et Riigikogu ei ole seda küsinud. Lugeses riigieelarve seaduse erinevaid kehtinud redaktsioone ja samuti kehtivat, ei ole see ka otseselt valejutt.

Eelarvereform

Lähenemised eelarvestusele, ressursside jaotamisele ja finantsjuhtimisele muutuvad pidevalt sõltuvalt sellest, millist kolmest eelarvetegemise funktsioonist peetakse peamiseks, kas avalike vahendite kasutamise kontrollimist, avalike vahendite tulevase jaotuse planeerimist või avalike vahendite juhtimist.

Eelarveprotsess peab vastavalt mainitud funktsioonidele tagama kolm peamist väljundit:

üldine fiskaalne distsipliin,

strateegiliste prioriteetide määratlemine ning

tõhus ja mõjus teenuste pakkumine.

Kas need funktsioonid täideti hästi, peab vastama eelarve täitmise aruanne.

Siiski ei aita ka parim eelarveprotseduur, lihvitui eelarvemenetlemise tehnika ega rahvusvahelistele standarditele vastav arvestus ja aruandlus, kui avaliku sektori mõtteviis ei ole tulemustele orienteeritud.

Usun, et teie roll siin saalis on eelkõige muuta seda mõtteviisi, küsides alati neilt, kes eelarve koostasid ja ellu viisid, mida Eesti Vabariigi kodanikud eelmisel aastal kulutatud raha eest said. Sellest küsimusest algab kõik.

II Kus on riigibilanss?

1998. aasta riigieelarve täitmise aruande koostamisel kehtinud riigieelarve seadus sätestas aruande esimesena osana bilansi. Üldlevinud tähenduses on bilanss ülevaade varadest, see tähendab asjadest, rahaliselt hinnatavatest õigustest ja kohustustest. Antud juhul pidanuks teile esitama ülevaade keskvalitsuse varadest. Seda pole, ja pole olnud ka kõigil eelnevail aastail, kuigi seadus seda nõudis. Riigieelarve baas seadus, mille käesoleval aastal vastu võtsite, sellise bilansi koostamist riigieelarve täitmise aruande osana enam ei nõuagi.

On bilanss vajalik? Kindlasti on. Bilanss annab ülevaate riigi varalisest seisust, kohustustest ja nende võimalikest katteallikatest. Selliste andmete koondamine ja korrastamine bilanssiks on vajalik tegevuse pikemaajalisel kavandamisel, aasta jooksul toimunu ja järgmiseks aastaks kavandatu mõju hindamisel. Oleksid sellised bilansid midagi Eestile ainuomast? Kaugel sellest. Enamus riike koostab neid ja need esitatakse seadusandjale koos riigi tulude ja kulude aruandega. Nii nagu neid esitavad äriühingud oma üldkoosolekutele. See ei tähenda, et riik oleks äri.

Bilansi koostamist peab vajalikuks ka Rahandusministeerium. Miks seda siis seni pole? Aga sellepärast, et selleks peavad riigiasutused pidama tulude ja kulude tekkepõhist arvestust nii, et seda arvestust kajastavad andmed oleksid konsolideeritavad riigi bilanssi.

Möödunud aastal püüti sellist arvestust riigiasutustes juurutada, kuid see ei õnnestunud. Ilmselt mitmetel objektiivsetel, eelkõige tehnilistel põhjustel. Loodan, et tänavu eelmise

aasta vead ei kordu. Kuid bilansi koostamisega seonduvad ka mitmed teoreetilised probleemid ning neist mitmete osas tuleb teha keerukaid põhimõttelisi otsuseid.

Kõigepealt – kuidas aruandeid konsolideerida? Ning mis veel keerulisem – kuidas hinnata asju, õigusi ja kohustusi nende tegeliku väärtuse järgi. Selgitan. Näiteks – kas ja kui, siis kuidas hinnata Rahvusraamatukogus ja Kunsti muuseumis olevaid varasid? Kuidas hinnata Toompea lossi või Kadrioru parki? Kuidas ja kui pika perioodi peale hinnata riigi kohustusi kodanike ees nendele makstava pensioni osas?

Kõiki neid küsimusi ei suudeta korraga otsustada. Kuid see ei tähenda, et bilanssi, nii head või halba, kui me seda täna teha suudame, ei peaks üldse koostatama. Selles osas oleme me Rahandusministeeriumiga ühel meelel. Kuid olgem realistid. Rahandus-ministeeriumi ametnikel on jooksvat tööd rohkem, kui nad suudavad korralikult ära teha. Ja kui seadus neid bilansi koostamisega ei käsi tegelda, siis nad sellega tõsiselt ka ei tegele.

Seepärast kordan ette panekut, mille esitasime juba riigieelarve baas seaduse eelnõu kohta: seadus peab sätestama riigi vara bilansi riigieelarve täitmise aru ande osana. Veel parem, kui see sätestataks ka riigieelarve eelnõu seletuskirja lisana. Miks seda ei arvestatud, jääb meile arusaamatuks. Kõik olid ju sisuliselt poolt.

III Sisekontroll, finantskontroll ja Euroopa rahad

Sisekontrollisüsteemi valitsussektoris juurutamisega seonduv on nagu parim koomiks. Erinevad valitsuskabinetid ei ole suutnud enam kui kuue aasta jooksul luua toimivat sisekontrolli- ja siseauditisüsteemi. Vaatamata isegi sellele, et Euroopa Liidule on juba üle aasta tagasi ette kantud sisekontrollisüsteemi loomisest.

Valitsuse eelmise koosseisu moodustatud komisjoni töö lõppes tulemusteta. Poole aasta jooksul ei ole ka võimul olev valitsus suutnud kinnitada vastavat tegevuskava. Siiani on kehtestamata sisekontrolli ja siseauditi rahvusvaheliselt üldtunnustatud standardid. Välja on töötamata sisekontrolli eeskirjad. Valitsusasutuste olemasolevad sisekontrolli või – revisjoniteenistused on üldtunnustatud nõuetele vastavateks siseauditi teenistusteks ümber korraldamata. Siseaudiitorite väljaõpet ega täiendõpet ei ole alustatud. Valitsuse sise-audiitori teenistus on asutamata. Riigikontrolli andmetel ei ole ühelgi ministeeriumil määratletud sisekontrolli eesmärged ega koostatud asjakohaseid tegevuskavasid.

Mis on põhjuseks? Riigikontrolli hinnangul on põhilisteks põhjusteks valitsusasutuste juhtide vähene juhtimisalane ettevalmistus ning kaasaegse hea juhtimistava mittetundmine, samuti sisekontrolli asjatundjate vähesus Eestis. Riigikontroll on esitanud asjatundjate komisjonile ja Rahandusministeeriumile paketi ettepanekuid ja soovitusi, mis on täidesaatva riigivõimu poolt jäetud rakendamata.

Sisekontrollisüsteemi keskseks alamsüsteemiks on finantskontrollisüsteem. Tõhusa finantskontrollisüsteemi puudumise pärast on Eesti riiki pidevalt kritiseerinud mitmed rahvusvahelised organisatsioonid ja institutsioonid. Tänapäevani ei ole riigis ka toimivat finantskontrollisüsteemi.

Euroopa Liidu üks põhinõuetest eelstruktuurfondidest ja struktuurfondidest rahastamise avamiseks on tõhusalt toimiva finantskontrollisüsteemi olemasolu. Ei ole vist ka ametnikku, kes ei teaks, et esimesi rahasid loodame alates järgmise aasta 1. jaanuarist.

Ma tahan teid informeerida 1999. aasta suvistest Euroopa Komisjoni otsustest, mis puudutavad eelstruktuurifonde. Nendes on sõnaselgelt esitatud Euroopa Liidu poolsed nõuded, millele finantsjuhtimis- ja kontrollisüsteem peab vastama, et neid vahendeid kandidaatriikidele antaks. Samuti ka juhised, et juhul kui need ei vasta või ka ei viida ellu asjakohast tegevuskava, mis lubaks saavutada standarditejärgse olukorra 01.01.2002, siis lihtsalt seda raha ei anta.

Samuti anti juhised, et juhul, kui aastaks 2002 pole saavutatud standarditele vastavat kontrollisüsteemi taset ja puudub asjakohane tegevuskava, raha lihtsalt ei anta.

Riigikontrollil ei ole täna teavet selle kohta, et Euroopa Komisjon oleks otsustanud anda Eestile selles küsimuses ajapikendust. Samuti ei ole Riigikontrollil teavet selle kohta, et Vabariigi Valitsus viljeleks asjakohast tegevust vastava süsteemi kiireks loomiseks.

Kuigi finantskontrollisüsteemi nõuab Euroopa Liit, peaks see ennekõike olema siseriiklikuks prioriteediks kui üheks elemendiks juhtimise kvaliteedi tõstmisel.

IV Mida on õpitud Maapanga juhtumist?

Ma käsitlen seda kui ühte näidet, millega 1998. aastal Riigikontroll kokku puutus.

Eesti Maapanga juhtumit kutsuti analüüsima ka Taani ekspert Eigil Molgaard, kes esitas ettepanekud eesti finantssüsteemi tõrgeteta toimimiseks. Ka Riigikontroll esitas Vabariigi Valitsusele ja asjakohastele ministritele ettepanekud.

See kurb lugu, mis läks riigile maksma sadu miljoneid kroone, ei ole lõppenud.

Me ei tea, kes selle asja eest vastutab. Eesti Pank või valitsus või mõni ametnik või see juhtide paraad, kes sealt erinevatel aastatel läbi käinud on? Üks neist, muide, usaldati pärast pankrotti täitma Kaitseministeeriumi asekancleri kohustusi.

Molgaardi ettepanekuid, selgitada välja kogu tõde ja ainult tõde ei ole täidetud. Kas keegi üldse teab, millal politsei prokuratuuri juhtimisel või vastupidi esitab kohtule kriminaalõigusliku versiooni sellest loost? Senimaani on teated sellelt rindelt üsna vähe – lubavad – uurija (ilmselt on neid üks) tutvub tuhandete pankade alates jäänud paberitega.

Tuleb nõustuda Molgaardiga, et selles loos tõde väljaselgitamine on ühiskonna moraali tervendamise seisukohast krutsiaalne. Laiemalt on see ka Eesti kui õigusriigi proovikivi. Küsimus on väljunud seega Riigikontrolli pädevusest, soovin nii siseministrile kui teile visadust tõde leidmiseks.

Minu üks vastamata küsimus paljude hulgas oli, miks paigutas Rahandusministeeriumi osakonnajuhataja asetäitja 6. juuni ennelõunal panka veel paarkümmend miljonit krooni või miks pensionäride raha "investeeriti" kümneid kordi üledoseeritult just sellesse panka ja seda ministri enese otsusel või miks Riigikantselei kinnisvara võõrandamisest saadud üle kümne miljoni krooni just sinna panka hoiustas jne.

Molgaardi järelalus põhjustest oli, et kogu lugu taandub lõppkokkuvõttes juhtimisele ehk mil määral üleminekumajandus suudab luua sellise juhtimiskultuuri, mis vastab turumajanduse tingimustele.

Paralleelina riigisektorist on ju tegemist tuntud fraasiga eurodokumentides – ja nimelt haldussuutmatusest.

Tema ettepanek oli luua niiõelda uue aja juhtide koolitamiseks eraldi institutsioon, kaasates rahvusvahelist kapitali ja oskusteavet, samuti riigi- ja erakapitali. Põhieesmärk keskenduks just rahvusvahelise kvaliteediga juhtimisharidusele. Hämmastavalt kerge-käeliselt loobus valitsus sellest ettepanekust, märkides et Eestis ju korraldatavat piisavalt igasuguseid seminare ja koolitusi, sh juhtimisalal.

Juhtide professionaalne tase, ja selles on oluline koht pideval enesetäiendamisel ning koolitusel, on määrava tähtsusega avaliku halduse tõhususele. Tulenevalt demokraatia põhimõttest, ei saa riigil olla eesmärgitut või eesmärkidest sõltumatut majandustegevust, sealhulgas peab riigi majandustegevusest olema adekvaatne ja selgelt mõistetav ülevaade.

Lugupeetud Riigikogu, minu veendumus on, et teile esitatud ettepanekute ja põhimõtete juurde tuleb teil tagasi tulla.

Missugune peaks olema Eesti eraõiguse süsteem

Uno Mereste (RiTo 1), Riigikogu liige, Reformierakond

Eesti eraõiguse süsteemi korrastamine on tõusnud päevakorra seoses Justiitsministeeriumis koostatud "Võlaõigusseaduse"¹ eelnõu esitamisega Riigikogu menetlusse. Eelnõu autorite arvates peab võlaõigusel olema eraõiguses edaspidi senisega võrreldes hoopis olulisem koht.

Süsteemi senine korrastamatus, millest tahetakse vabaneda, väljendub võlaõiguse tähtsuse suurendamise pooldajate ehk võlaõiguslaste arvates selles, et erinevaid lepinguid reguleeritakse praegu eraldi õigusvaldade raames, näiteks töölepinguid tööõiguse, rendilepinguid rendiõiguse, tarbija-kaitselepinguid tarbijakaitseõiguse raames jne. Eraldi käsitletavate õigusvaldade paljususki on õigussüsteemi rangemat korrastamist taotlejatele pinnuks silmas. Süsteemi korrastatus peab eelnõu autorite arvates väljenduma praktiliselt selles, et kõiki eraõiguslikke lepinguid hakatakse reguleerima võlaõiguse raames².

Katse võlaõiguse rakendusala paljude siiani eraldi käsitletud õigusvaldade arvel laiendada on põhjustanud elavaid protestiavaldusi eeskätt tööõiguse spetsialistide seas. See on täiesti ootuspärane. Tööõigus on üks selliseid eraõiguse alasid, mille täiustamisele, sealhulgas ka korrastamisele on rahvusvahelises ulatuses, eriti ÜRO Rahvusvahelises Tööorganisatsioonis (ILO) palju tähelepanu pühendatud ja silmapaistvaid tulemusi saavutatud. Nüüd selgub kummalisel viisil, et rahvusvahelises ulatuses tehtud õigussüsteemi korrastustöö tulemusi tuleks võlaõiguslaste ettepanekul hinnata Eestis õigussüsteemi korrastamatuse ilminguiks?!

Õigussüsteemis³ võlaõigusele omistada kavatsetava uue rolliga seoses ei teki suuri probleeme muidugi mitte ainult töö-, vaid ka paljude teiste õigusvaldade valdkonda kuuluvate lepingutega. Et kokkupõrked teiste õigusvaldadega ei ole siiani veel niisamasuguse teravusega avalikkuse tähelepanu keskmesse tõusnud, seletub eelkõige sellega, et teistel aladel ei ole ametiühingutega ligilähedaseltki sama võimsaid organisatsioone ega elukutseliselt nende alade õigusküsimustele spetsialiseerunud juriste.

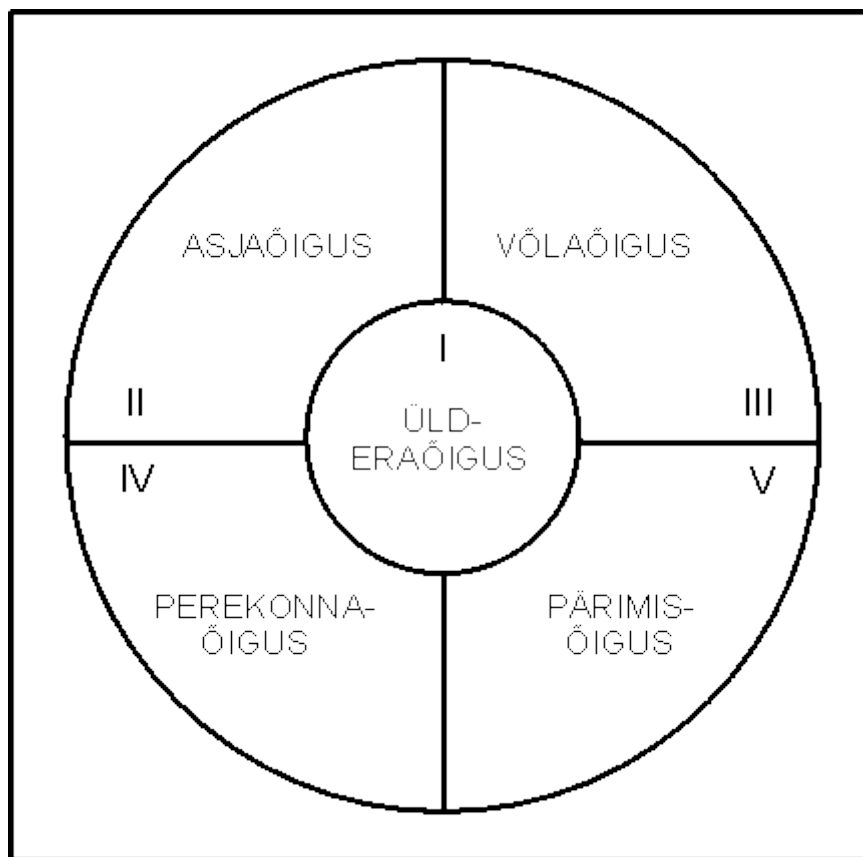
Õigussüsteemi kavatsetava reformiga seoses on seni kogu tähelepanu koondunud võlaõigusele. Pea täiesti tähelepanuta on jäänud õigussüsteem – missugune see peaks olema või võiks olla, mida selle reformimisel või korrastamisel peaks vältima ja mida taotlema.

Pandektistlik õigussüsteem

Õigusnormide mitmekesisuse tõttu on neid juba väga kaugest minevikust alates püütud süstematiseerida. Aluseks on olnud kas õiguslikult reguleeritavate objektide (maa, vara, perekond jne) või õiguse teoreetiliseks aluseks olevad vaatesüsteemid. Esimesi selliseid korrastuskatseid, mis oma tähtsusest otsaga tänapäeva ulatuvad, oli arvatavasti usundliku ja ilmliku ehk puhtjuriidilise normistiku eraldumine, mis kujunes välja Vana-Roomas pärast Puunia sõdu ja millega ühenduses nii õigusloome kui õiguse tõlgendamine muutusid puhtilmalikuks asjaks.

Tänapäevases mõttes võib õigussüsteemist kui õigusnormide korrastamise süsteemist rääkida alates Rooma tavaõiguse üleskirjutamisest keiser Justinianuse käsul 529 aastal pärast Kristust. Nn digestade (digestide) ehk pandektide nime all kirjutatud kujul pärandati see edasi järgmistele põlvkondadele.

Pandektides kasutatud õigusnormide süstematiseerimisviisi on nimetatud hilisemas kirjanduses pandektisüsteemiks ja vaatestikku, mis peab vajalikuks selle süsteemi ranget järgimist, pandektismiks. Pandektisüsteemis olid eraõiguslikud normid jaotatud viieks rühmaks, mis moodustavad tänapäevases mõttes viis madalamat järku õigust ehk õigusala: 1) ülderaõigus ehk eraõiguse üldosa; 2) võlaõigus; 3) asjaõigus; 4) perekonnaõigus; ja 5) pärimisõigus⁴. (Vt joonis 1).



Joon. 1. Õigusnormide rühmitus pandektisüsteemis. Õigusala, nagu neid on eristatud rooma õiguses alates 6. sajandist pärast Kristust kuni Saksa praegu kehtiva eraseadusliku BGB loomiseni 19. sajandi lõpul.

Need viis õigusala hõlmasid algselt kogu tolleaegse Rooma õiguse ja selline õigusalaadeks jaotumus moodustas pika aja jooksul ammendava õigusklassifikatsiooni. Väljaspool neid õigusi ei olnud muid sama tähtsusejärku kirjutatud õigusnorme.

Riigivõimu osa oli õiguse rakendamisel ja ka täiendamisel esialgu suhteliselt väike. Tähtsaimaks õigusloojaks osutus Roomas esialgu kohtumagistraat, kes täiendas ja parandas kehtivat õigust kohtuasjade lahendamise tulemusi kajastavates igaaastastes ediktides (lad. *edictum*). Juba sel ajal ilmneseid ka esimesed tunnused sellest, et just võlaõigus oli

pandektisüsteemis niisugune klassifikatsiooniüksus, kuhu võis kanda kõige sagedamini mõne õigusnormi, mis kuhugi mujale hästi nagu ei kuulunud. Aina elavnevas majanduskeskkonnas hakkasid juba Roomas välja arenema mitmesugused kontrahti- ehk lepinguliigid, sealhulgas laenu tagatise käsitlevad lepingud, mille objektile oli võlga ainult väga kaudne seos. Eraõiguse hilisemas arengus tõi pandektistliku võlaõigusega reguleeritavate objektide kasvav eemaldumine võlast kaasa esialgu ammendavana mõeldud viieüksuselise pandektisüsteemi lagunemise.

Pandektismi pärand Eesti õiguses

Rooma õigus oli aluseks kogu Euroopa õiguskultuuri kujunemisele ilma vaheaegadeta kuni 19. sajandini. Selle kaudne mõju ulatub tänapäevani. Ehkki praeguseks on rooma õigusest kui niisugusest loobutud ja kõigis riikides rakendatakse oma õigussüsteeme, on need kõik rooma õigusest tugevasti mõjustatud.

Saksakeelses kultuuriruumis rajati sellele 19. sajandil eraõiguse käsitlemise süsteem, mis on säilinud praegugi kehtivas Saksa eraseadustikus –*Bürgerliches Gesetzbuch*’is ehk lühendatult BGB–s⁵. Saksa eraseadustik on ranges vastavuses pandektisüsteemiga ja koosneb viiest raamatust: I – üldosa (sks *Allgemeiner Teil*); II – võlasuhteõigus (sks *Recht der Schuldverhältnissen*); III – asjaõigus (sks *Sachenrecht*); IV – perekonnaõigus (sks *Familienrecht*) ja V – pärimisõigus (sks *Erbrecht*)⁶.

Põhimõtteliselt samasuguseid, samuti raamatuteks nimetatavaid osi sisaldas ka 1940. aasta eesti tsiviilseadustiku eelnõu. See jäi algava Vene okupatsiooni tõttu küll seadusena välja kuulutamata, ent hilisemates käsitlustes on sellele omistatud teoreetilise eeskujuna tegelikult niisugune tähtsus, nagu see oleks juba kehtinud. Eesti tsiviilseadustiku eelnõus on järgmised raamatud: I – üldosa, II – perekonnaõigus, III – pärimisõigus, IV – asjaõigus ja V – võlaõigus⁷.

Võrdlemisel BGB–ga selgub, et Eesti tsiviilseadustiku 1940. aasta eelnõus on ainult raamatute järjestus erinev. Miks on võlaõigus ja asjaõigus, mis BGB–s on paigutatud kohe üldosa järele, pandud meil viimasteks, selle kohta ei ole andmeid säilinud. Võib oletada, et sellega taheti rõhutada eraõiguse uusaegset orienteeritust mitte niivõrd majanduslikele asjaoludele (võlad ja vara) kui just sotsiaalsetele (perekond, inimene), mis on demokraatlikule riigile omasemad. Ent see on ainult oletus, mis lähtub eeldusest, et oludes, milles saksa õigussüsteemi enam-vähem täpne jäljendamine oli seatud varjamatuks eesmärgiks, otsustasid eelnõu tegijad raamatute järjestust BGB–s siiski täpselt mitte järgida, sest leidsid selleks toleaeegses ühiskonnas nende arvates piisavalt tähtsaid asjaolusid.

Pandektistliku võlamõiste hägustumine

Pandektisüsteemi pika, peaaegu poolteist tuhat aastat kestnud mõjuaja jooksul toimunud ühiskonna ja õiguse arenguprotsessis on selle eri osadesse ehk raamatutesse koondatud normistiku üldises muutumises mõndagi erinevat. Suhteliselt vähe on muutunud üldine eraõigus, mille sisu moodustavad erinevuse käsitlemine füüsilise ja juriidilise isiku vahel, õigustoimingud, tähtajad ja tähtpäevad jms.

Nii perekonna-, asja- kui pärimisõigus on oma normistikuga orienteeritud ka tänapäeval, niisamuti nagu kauges minevikuski, ikka perekonna, asjade (kinnis- ja vallasvara) ja pärandamisega seotud probleemide õiguslikule lahendamisele. Muidugi on kõigi nende õiguste objektnähtustest arusaamises palju muutunud. Mees ja naine on nüüd võrdsete õigustega abielupooled, pärandi jaotamise reeglid on muutunud jne – ent nähtustena, millele vastav õigus on fokuseeritud, on nad jäänud põhimõtteliselt endisteks.

Äärmiselt palju on muutunud seevastu võlaõiguse hõlmealas. Kuuendal sajandil pärast Kristust oli isikutevaheliste majandussuhete seadustega korraldamine peaaegu tundmatu. Oludes, milles võlaõigus kujunes, oli võla tekkimise, sissenõudmise ja äramaksmise probleemistik majanduskäibes pea ainus, mis üldse seadusandliku võimu poolt reguleerimist pälvis ja mida seetõttu ka seaduste vahendusel reguleerima hakati. Kuidas, missugustel eeldustel ja missugustes piirides majanduslikke suhteid inimeste vahel korraldati, ei olnud neil aegadel veel eriline probleem. Kui mingite tehingute eeldused, tingimused ja sõlmimise vorm neil eraõiguse arengu algaegadel mingit tähelepanu pälviski, siis peamiselt tekkivate võlgade tõestamise ja sissenõudmise võimaluste tagamise seisukohast, olles seega võlaga otseselt seotud. Tähtis oligi ainult see, et igaüks oma võlad korralikult kinni maksaks. Seega vastas nimetus 'võlaõigus' selle normistiku kaudu reguleeritavale objektile, nii nagu seda inimesed üldiselt mõistsid, peaaegu niisama hästi kui nimetused 'perekonna- või pärimisõigus'.

Pandektistliku võlaõiguse normistiku kujunemine on kajastanud õigusnormide vahendusel reguleeritava tegelikkuse ehk nn normiteadusliku tegelikkuse muutumist. Sedamööda, kuidas majanduslikud suhted arenesid ja keerulisemaks muutusid, on pidevalt suurenenud võlaga otseselt mitteseotud asjaolude hulk, mida taotletakse reguleerida õigusnormide vahendusel. Neist paljude puhul avaldub seos võlaga väga kaudselt ega ole mingil määral nende õigusliku reguleerimise otseseks või isegi mitte peamiseks põhjuseks.

19. sajandist alates on eriti suurenenud inimeste töist tegevust reguleerivate normide hulk, mis käsitlevad tööpäeva pikkust, töötingimusi, puhkuse korraldamist, tööohutust, inimestevahelist käitumist ja muid sellesarnaseid asjaolusid, millega seotud detail- probleemistik erineb tunduvalt tüüpilisest võlaprobleemistikust. 20. sajandil lisandusid sellele mitmesugused õigusnormid, mis käsitlevad äriühingute organiseerimist ja nende töö korraldust, tarbija- ja keskkonnakaitset, faktooringut, liisingut jms.

Võlaga otseselt mitteseostuvate normide lakkamatu lisandumise tulemuseks oli võlaõiguse nime kandva õigusala mahu väga jõudus suurenemine, millega kaasnes selle sisemise heterogeensuse jätkuv kasv. Siseheterogeensuse kasvu hoogustas muuseas eriti see, et võlalepingute käsitlemisega hakati siduma mitmete teistegi eraõiguslike lepingute sõlmimist ja lepingutingimusi reguleerivaid õigusnorme.

Kogu see õigusala, mida pandektide kirjapanekul nimetati võlaõiguseks, ei ole juba väga pikka aega orienteeritud enam niivõrd võlale kui majanduslikule kategooriale, vaid peamiselt mitmesuguste korralduslike seikade reguleerimisele majanduslikus käibes. Nende seikadega seoses, peamiselt teatavate kokkulepete täitmata jätmisel või rikkumisel, võivad küll ka

võlad tekkida, ent nende tekkimine ei ole reguleerimisobjekti suhtes sugugi mingi vältimatus, seega ka mitte keskne asjaolu või sündmus.

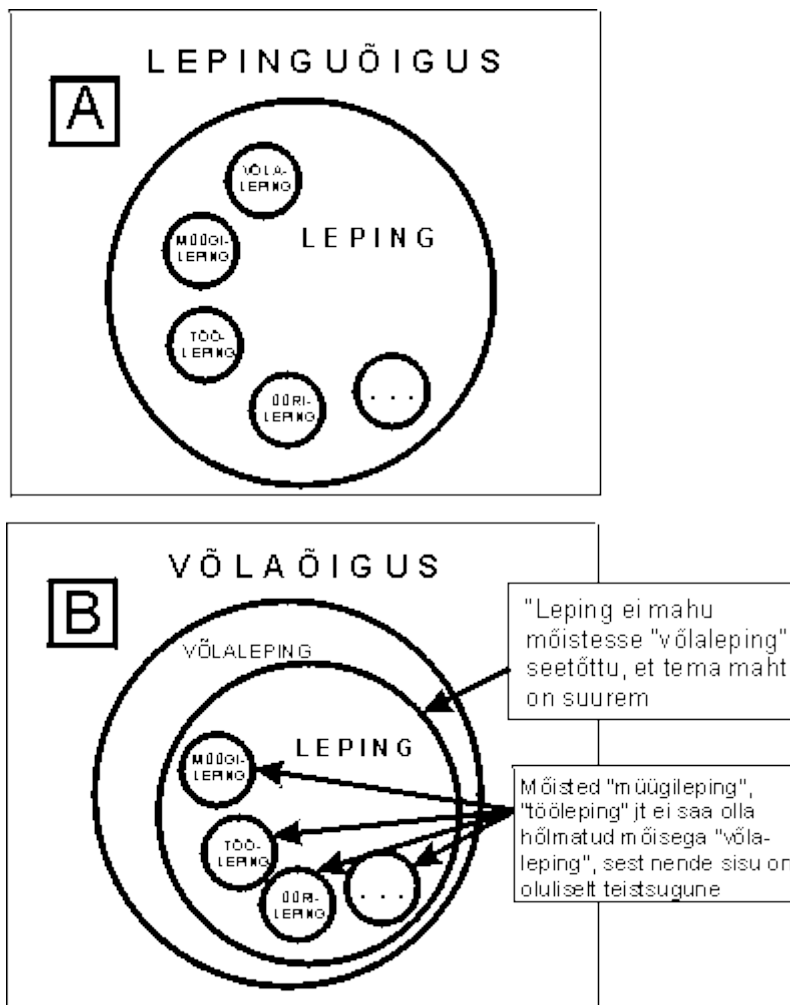
Tulemuseks on olnud, et õigusala ajalooline nimetus 'võlaõigus' on aja jooksul kaotanud oma otsese, võlalepingu ja üldse võlaga seotud tähenduse. Üha enam on sõna 'võlaõigus' hakanud olema lihtsalt ilma omatähendusest tehniline märkis peaaegu kogu lepinguõiguse kohta, mida teised neli pandektilist õigusala – ülderaõigus, perekonna-, pärimis- ja asjaõigus ei hõlma. Puhtformaalse klassifikatsiooniühikuna võiks võlaõigust nimetada seetõttu juba ammu kõigi nende teiste pandektisüsteemi kuuluvate õiguste suhtes ka lihtsalt "muuks" eraõiguseks.

Pandektismi ja teadustunud õigussüsteemi vastuolud

Pandektisüsteemi esmakujunemisel, mis seisnes eri ajastutest säilinud tavaõiguse kirjapanemises, käsitati õigust kas kui jumalate poolt seatud, suverääni tahet väljendavat või muud sellelaadilist algupära omavat kohustuslike käitumis- ja talitlemiseeskirjade kogu, mille kohta mingid muud üldisemad reeglid ja põhimõtted ei kehtinud. Hilisemas ajalookäigus, eriti 19. ja 20. sajandil, mil inimestevahelised majandusliku ja sotsiaalse koostöö vormid ettenägematult mitmekesisustisid, eraõiguse pandektisüsteemist aga rangelt kinni peeti, oli selles mitmete suurte loogiliste vasturääkivuste tekkimine või juba algusest peale selles peitunud vasturääkivuste ilmsikstulek vältimatu.

Pandektisüsteemi vananemus paistab eriti silma lepingute käsitluses. Oludes, milles võlg oli peamine õiguslikult reguleeritav eramajanduse kategooria, oli võlasuhteid reguleeriv leping ehk võlaleping keskse tähtsusega lepinguliik majanduslikus käibes. Kuna teistegi lepingute puhul oli õigusliku reguleerimise tähelepanu keskmes võlg, ei olnud selles midagi mõistetamatut, kui neidki teatud üldistusega võlalepingutena käsitati. See tähendab, et loogika seisukohalt ei olnud mõistete 'võlaleping' ja 'leping' mahu- ja sisuerinevused eriti olulised.

Tänapäeval eksisteerib väga suur hulk mitmesuguseid eraõiguslikke lepinguid, millest enamiku sõlmimisel ei oma võla kategooria nimetamisväärsed tähtsust. On juba ammu selge, et mõiste 'võlaleping' loogiline maht on võrratult väiksem kui mõiste 'leping' maht ja et mõiste 'võlaleping' ja 'tööleping' sisu erinevused on väga suured. Kõik eraõigusliku lepingu tänapäevased eriliigid – müügileping, üürileping, kinkileping, tööleping jms – lihtsalt ei mahu ära võlalepingu mõistesse. Ei ole ka mingit sisulist alust käsitleda neid eri liiki võlalepingutena. Seepärast on pandektisüsteemis kujunenud tava käsitada kõiki lepinguid võlaõiguse raames ehk eri liiki võlalepingutena nüüdisoludes ilmselt loogikavigane (vt joon. 2) ja muutunud ammugi anakronistlikuks nähtuseks⁸.



Joon. 2. Mõistete mahu- ja sisuerinevuste eiramisest tulenev loogikaviga, mis tekib, kui kõiki eraõiguslikke lepinguid käsitada nagu eri liiki võlalepinguid ja püüda neid kõiki reguleerida võlaõiguse raames. Mõistete loogiliselt õige (A) ja väär subordinatsioon (B).

Praegusel ajal, kus õigust käsitatakse nüüdisteaduste kontekstis ja lähtudes samadest metodoloogilistest alustest, mida rakendatakse kõigi teistegi teaduste suhtes, ei saa leppida sellega, kui kuulutatakse, et õiguses või õigusteaduses on üks või teine mõistusevastane lahend vastuvaieldamatu seetõttu, et see on "lihtsalt nii". Seda tajuvad ka need, kes püüavad pandektisüsteemist iga hinna eest kinni pidada. Võlaõigusega ühenduses väljendub see ponnistustes luua teoreetiline alus võla mõiste laiendamiseks ka sellistele vahekordadele, kus keegi tegelikult kellelegi võlgu ei ole ega ole kunagi tundnud ennast kellelegi võlgu olevat. Kõikvõimalikke teoretiseerimiskavalusi kasutades püütakse seletada, et kõik inimestevahelised lepingulised suhted, kaasa arvatud isegi abielusuhted (!), olevat teatud vaatekohast "tegelikult" võlasuhted ja mis tahes lepingud seega eri liiki võlalepingud. Lõpptulemusena jõutakse järeldusteni, et kui lepinguid, mis ei ole võlalepingud, mitte vaadelda sellistena, nagu neid igapäevaelus mõistetakse ja nagu neid tegelikult isikutevaheliste suhete reguleerimiseks kasutatakse, vaid teatud erilist (?) vaatekohast, siis olevat nad kõik tegelikult (?) eri liiki võlalepingud (!!!). Seega ei saavat kõigi eraõiguslike lepingute võlalepingutena käsitamist teaduslikult (?) vaidlustada⁹. Kogu selles retoorikas jääb selguseks, miks ei tule lepinguid vaadelda nii, nagu nad igapäevaelus oma ülesandeid

täidavad ja nagu neid tegelikult ka mõistetakse. Miks on neid tarvis vaadelda mingist “erilisest”, tegelikku õiguspraktikat eiravast vaatekohast?

Hoolimata sellest, et teooriad, millega üritatakse seletada, nagu oleksid kõik lepingulised suhted võlasuhted, on kohati päris leidlikud ja huvitavad, on nad siiski hädateooriad – loodud spetsiaalselt selleks, et vabandada aegunud õigussüsteemi ajaloolises arengus paljastunud loogilisi vastuolusid. Ükski teooria ei suuda kummutada vastuvaieldamatut tõsiasja, et ‘leping’ kui mahukam mõiste hõlmab ka ‘võlalepingu’ ja et kõigi eraõiguslike lepingute, sealhulgas töölepingute käsitlemine võlalepingutena on rajatud selgele loogikaveale, mis paljastub hästi joonisel 2.

Praktiliseks järeltuleks sellest on, et Eesti õigussüsteemi korrastamisel tuleks selle ühe iseseisva osana ehk esimest järku õigusala näha võlaõiguse asemel lepinguõigust. Võlalepinguid käsitlev võlaõigus võiks olla ainult lepinguõiguse osa, mitte aga hõlmata kogu lepinguõigust, nagu see on sätestatud “Võlaõigusseaduse” eelnõus.

Uued õigusala väljaspool pandektisüsteemi

Võlaõiguse aina suurema mitmekesisustumise protsessiga rööbiti on hakatud kõikjal kehtestama eraõiguslike seadusi ja terveid seadustikke väljaspool kehtivaid pandektisüsteemis eraseadustikke ja seega ka väljaspool pandektistlikku võlaõigust. Esimesi ulatuslikumaid õigusalasid, mis eraldus pandektistlikust võlaõigusest, oli majandus-, ajaloolise nimetusega kaubandusõigus. Sellele õigusale tüüpilist normikompleksi hõlmab Eestis praegu äriseadustik. Kaubandusõiguse tunnustamine väljaspool võlaõigust seisva iseseisva õigusala tähistas loobumist viieühikulisest eraõiguse süsteemist.

Teisena võib nimetada tööõigust, sealhulgas töölepingute tingimusi ja nende sõlmimise korda reguleerivaid seadusi, mida ei loeta seotuks ei BGB-ga üldse ega eriti mitte selle võlasuhete õiguse raamatuga, ehkki võlasuhete raamatus käsitletakse teiste lepingute kõrval ka töölepinguid. Austria tööõigust sisustab praegu näiteks enam kui 100 eraldi seadust väljaspool ABGB-d (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*), ehkki ka selles on käsitletud töölepinguid.

Eraldi seadused sisustavad uute, varem tundmatute õigusnormidega tööõigust, müügiõigust, keskkonnaõigust, tarbijakaitseõigust, keskkonnaõigust jt – ent mitte enam vastavaid eraseadustikke, mis on jäänud truuks pandektistlikule viieks raamatuks jaotatusele.

Eraõiguse uusi alasid, mis viide pandektisüsteemi “vanasse õigusesse” ära ei mahu, tähistatakse näiteks Austrias üldnimetusega eri-eraõigused (*die Sonderprivatrechte*). Seda võib euroopaliku eraõiguse poolteist aastatuhandet kestnud arengus pidada oluliseks struktuurimuudatuseks – senisele viiele õigusala on lisandunud mitu uut õigusala.

Eri küsimus on, kas nimetus eri-eraõigused on eraseadustikku mittekuuluvate õiguste kohta sisuliselt küllalt iseloomustav ja tabav. Mille poolest moodustavad näiteks töölepingut käsitlevad normid, mis sisalduvad BGB-s, vähem erilise ja BGB-sse mittekuuluvates seadustes sisalduvad töölepinguid käsitlevad õigusnormid rohkem erilise tööõiguse?

Sisuliselt on seda raske seletada. Tundub, et eri (saksa keeles *Sonder*) esineb siin mitte erilise, vaid rohkem eraldatuse, üldisest võlaõigusest lahus või eraldi käsitletuse mõttes. Ent jäetagu probleemi see tahk käesolevas kirjutises lähemalt käsitlemata.

Seadussüsteemi ja õigussüsteemi struktuurierinevused

Kui võrrelda heas pandektistlikus vaimus koostatud BGB viieraamatulist struktuuri Saksamaa õigussüsteemi struktuuriga, nagu seda tutvustavad seal laialt levinud juriidilised käsiraamatud, teaduslikud ülevaateteosed ja kõrgkooliõpikud, siis selgub, et nad erinevad põhjalikult. Saksa eraseadustiku struktuur ei lange kokku saksa eraõigussüsteemi struktuuriga, nagu see esineb neis teostes. Sama on täheldatav ka teistes riikides.

Erinevused selle vahel, kuidas õigusnorme rühmitatakse BGB-s ja õpikutes-käsiraamatutes, on kujunenud välja puhtpraktilistel põhjustel. Neis peegeldub viimastel sajanditel toimunud normiteadusliku tegelikkuse muutumine ja selle mõju õiguse struktuurile, sellal kui näiteks BGB kehtib praegu niisamasuguse struktuuriga, nagu see 19. sajandil kirja pandi.

Idülliline aeg, kus kehtiva seadustiku struktuur ja kehtiva õiguse ehk õigussüsteemi struktuur täpselt kokku langesid, nii et nende vahel ei olnud tarvidust vahet teha, on jäänud seega minevikku. Õiguse struktuur, nagu seda praegusajal näiteks Saksamaal teaduslikes teostes käsitletakse, on kehtiva eraseadustiku BGB struktuurist märksa liigendatum, palju ülevaatlikum ja ka loogilisem.

Eesti seisukohalt on praegu aktuaalne, missuguseks kujundada meie eraõiguse struktuur. Võimalikke valikuid on vähemalt kaks. "Võlaõigusseaduse" eelnõu kohaselt peaksime aluseks võtma klassikalise pandektisüsteemi, millest järeldub, et kõiki eraõiguslikke lepinguid peaks reguleerima võlaõiguse raames.

Ajalugu on näidanud, et hoolimata pandektisüsteemi tähtsusest eraõiguse ajaloos, ei ole selle idealiseerimiseks tänapäeval siiski põhjust. Oleks märksa arukam, kui arvestaksime õigusnormide rühmitamise kogemusi, mis on saanud Mandri-Euroopas viimase sajandi teisel poolel, ja võtaksime oma eraseadustiku struktuuri kujundamisel aluseks mitte saksa eraseadustiku (ka mitte Eesti 1940. aasta tsiviilseadustiku eelnõu) struktuuri, vaid eraõiguse struktuuri, nagu seda praegu käsitletakse õigusteaduses ja ka õiguspraktika käsiraamatutes. Sellega tagaksime oma seadustiku suurema kaasaegsuse, selguse ja parema kooskõla inimeste tänapäevase õigusteadusega.

Piirdudes konkreetsete muudatuste kirjeldamisega, mida selline suunamuutus meie praeguses õiguspoliitikas eeldab, üksnes eespool toodud näitega, tähendaks see, et loobuksime ideest kehtestada pandektistlik "Võlaõigusseadus". Selle pandektistliku, kogu tööõigust hõlmava võlaõigusseaduse asemel tuleks kehtestada nii sisult kui struktuurilt tänapäevane lepinguseadus, millesse kuuluks ühe osana teiste kõrval muidugi ka võlalepingute käsitletus.

Loomulikult tuleks Eesti lepinguseadus kujundada heas vastavuses Euroopa Liidu lepinguõiguse põhimõtetega¹⁰, Eraõiguse Ühtlustamise Rahvusvahelise Instituudi (UNIDROIT) poolt väljatöötatud "Rahvusvaheliste kaubanduslepingute põhimõtetega"¹¹ ja ÜRO 1980.

aasta konventsiooniga rahvusvaheliste kaubalepingute kohta, mis on ka Riigikogu poolt ratifitseeritud¹². Tähelepanu väärrib, et ükski neist dokumentidest ei käsitle võlaõigust, vaid lepinguid ja lepinguõigust! Nii tagaksime meie õigussüsteemi kooskõla Euroopa Liidu õigusega ja väldiksime ühtlasi rahva õigusteadvusega vastuolusid ja loogikavigu, mis on paratamatud, kui püüaksime võlaõigusega hõlmata kõiki eri laadi eraõiguslikke lepinguid.

Pandektisüsteemi ja eraõiguse mõnede nüüdissüsteemide võrdlus

Põhjused, miks kõrgkooliõpikutes ja praktiseerivatele juristidele mõeldud käsi-raamatutes ei käsitleta Saksa kehtivat eraõigust mitte selliste normirühmade – õiguste või õigusalade – kaupa, nagu nad esinevad kehtivas saksa eraseadustikus BGB-s, on väga lihtne. Seadustiku süsteem on vananenud ja raskepärane, see ei soodusta eri normide omavahelist õigesti sidumist, vaid pigem raskendab seda. Kuuendal ja isegi veel 16.–19. sajandil pärast Kristust, kui kujunes BGB süsteem, oli selline õigusalade jaotus hea ja vastas tolleaegsetele majanduslikele oludele, praeguseks on see lootusetult vananenud.

Võib oletada, et kui silmapaistvad Rooma juristid, kes panid kunagi kirja pandektid, oleksid pidanud arvestama nii mitmekesiseid majandussuhteid, nagu valitsevad tänapäeval, oleksid nad õigusnormid jaotanud kindlasti hoopis teisiti ja suuremaks arvuks õigusaladeks. Ja päris kindlasti ei oleks nad kõiki majanduslikke suhteid reguleerivate õigusnormide kogumit nimetanud võlaõiguseks.

Kõrvutades pandektisüsteemi ja näiteks saksa õiguspraksise kõige populaarsemas ja suurima levikuga käsiraamatus kasutatavat õigusnormide rühmitamise süsteemi, pälvivad tähelepanu nendevahelised olulised erinevused (vt lisa 1).

Esimeseks, teatud mõttes üheks kõige olulisemaks erinevuseks, on eraõiguse piiramine selliste õigusaladega, mille ulatuses avalikõiguslikel normidel ei ole otsest tähtsust, või kus nende tähtsus on suhteliselt väike. Õigusalad, mille ulatuses on oluline arvestada nii- või teistsuguses ulatuses ka avalikõiguslikke norme ja mida seetõttu osa teoreetikuid käsitleb eraõiguse ja avaliku õiguse vahe- ehk segaõigusena, on eraldatud omaette õigusalaks. Seda käsitletakse pika kirjeldava nimetuse all “Ettevõtlus- ja majandusõigus. Tööõigus. Sotsiaalõigus”.

Teiseks paistab silma, et võlasuhte mõistet käsitletakse “Üldise lepinguõiguse” nimetuse all, millega on välditud või vähemalt püütakse vältida eespool käsitletud jämedat loogikaviga, mis tekib paratamatult, kui loogilise mahu poolest väiksema mõistega ‘võlaõigus’ hõlmata ‘lepinguõigust’ kui mahult suuremat õigust.

Kolmandaks käsitletakse müügiõigust, üürimis- ja rendiõigust jt ligikaudu sama-suguseid õigusi iseseisvate eraõiguslike lepinguõigustena, mitte eri liiki võlalepingutena. Sellest võib järeldada, et kui nende lepingute osapoolte vahel esineb võlgu, siis rakenda-takse nende suhtes võlasuhte mõistet eeskätt üldise lepinguõiguse mõistestikku kuuluva mõistena.

Neljandaks äratub tähelepanu eraõiguslike lepingutega seotud õiguste (§ 3: müügiõigus, üürimis- ja rendiõigus jt) eristamine eraõigustest kui sellistest, milleks on laenu- ja

pangaõigus (§ 4), kindlustusõigus (§ 5), vastutusõigus (§ 6), asjaõigus (§ 7), perekonnaõigus (§ 8) jt. Nende õiguste vahelisi erisusi otsides selgub, et esimesed neist on õigusladad, mille koosseisus on võlasuhete lahendamiseks seotud normide osatähtsus suhteliselt suurem ja mida seni levinud tavalises kõnepruugis nimetatakse enamasti “võlaõiguslikeks lepinguteks” (saksa keeles schuldrechtliche Verträge).

Viiendaks erisuseks on seik, mis pälvib meie võlaõigusevaidlustega ühenduses erilist tähelepanu – tööõigust ei käsitleta üldse mitte eraõiguse, vaid eraõiguse ja avaliku õiguse vahepealse ehk segaõigusena, üheskoos ettevõtlus- ja majandusõiguse ning sotsiaalõigusega. Viimase asjaoluga ühenduses tasub meenutada meie tööõiguse spetsialistide, näiteks prof. H. Siiguri korduvaid meeldetuletusi, et tööõigust ei saa käsitada puhtakujulise eraõigusena, rääkimata sellest, et käsitleda seda võlaõiguse raames¹³.

Mitmesuguseid tähelepanuväärseid seiku võib ühelt poolt pandektiisüsteemi ja “Võlaõigusseaduse” eelnõu süsteemi ning teiselt poolt saksa õiguspraksise käsiraamatus kirjeldatava õigussüsteemi vahel täheldada veel rohkesti. Ent piirdudes ka ainult viie ülalpool sõnastatud erinevusega, võib teha üldistava järelduse, et traditsioonilisest BGB-süsteemist kinnipidamisest olulisemaks peetakse ülevaatlikkust õiguse käsitlemisel ja paremate võimaluste tagamist õigusnormide vahelistesse seostesse süvenemiseks.

Eri riikides on eri autorite poolt esitatud mitmesuguseid variante kehtivate õigus-süsteemide võimalike struktuuride kohta. Vaadeldes lisaks eeltoodule veel ainult Austria õigussüsteemi lisa 2 andmetel, pälvib tähelepanu kõigepealt eri-eraõiguse staatuse eristamine, kusjuures üheks selliseks õiguseks on näiteks kaubandusõigus, mida Saksa õiguse nüüdissüsteemis ei arvestatud üldse eraõiguse koostisse.

Teiseks pälvib tähelepanu tööõiguse käsitlemine eri-eraõiguste hulka kuuluva õigusena. Võlaõiguses eristatakse kaht osa – üld- ja eriosa. Võlaõiguse eriosas käsitletakse mitmesuguseid eri lepinguid, sealhulgas ka töölepinguid, mida peetakse nii tööõiguse kui võlaõiguse ühiseks reguleerimisobjektiks. Kirjeldades töölepingut võlaõiguse objektina, märgitakse, et “see on ühtaegu ka peamine käsitusobjekt tervele omaette õiguslale: tööõigusele”¹⁴.

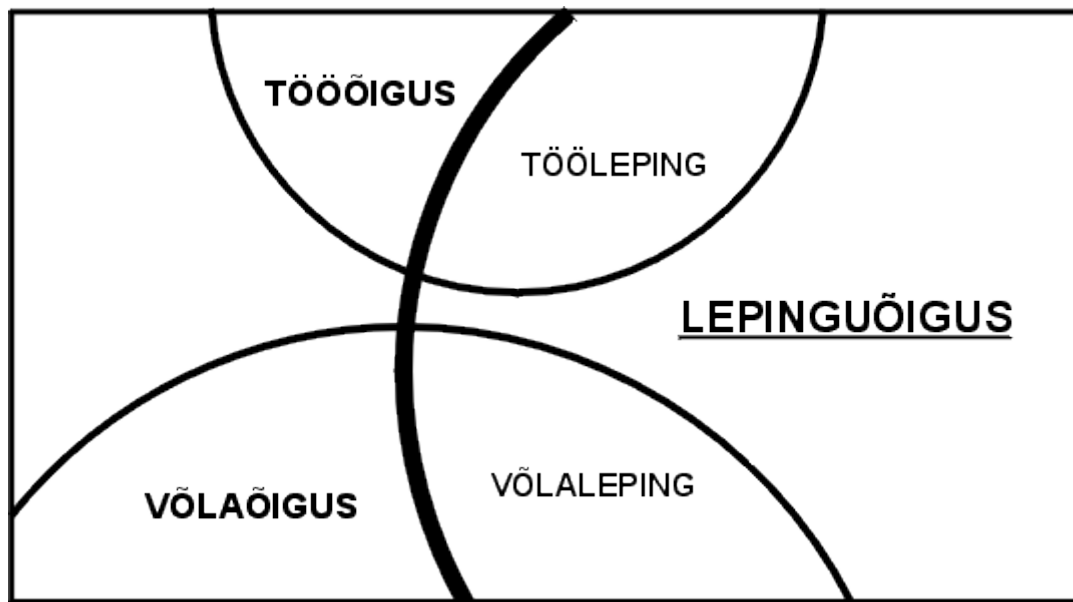
Eri õiguste omavaheline põimumine

Välja arvatud erijuhtumid, mida siin ei ole mõtet käsitleda, võib üks õigusnorm kuuluda ainult ühte seadusesse. Selles mõttes on mistahes norm seaduse kinniselement ja ka seaduste struktuuri kinniselement, mis kuulub just sellesse seadusesse, millega see on kehtestatud, ega saa kuuluda mingisse muusse seadusesse.

Õigusega on lugu teisiti. Õigus kui kehtivate õigusnormide kogum võib olla, nagu eespool selgus, väga mitut moodi õigusladeks jaotatud, kusjuures valitud jaotamisviisi võivad oluliselt mõjustada ka subjektiivsed tegurid, nagu jaotaja (süsteematiseerija) informeeritus reguleeritavatest suhetest ja nende muutumisest, niisamuti ka tema teoreetilised lähtepõhimõtted.

Ajal, millal kujunesid praegu Kesk-Euroopas kehtivad eraseadustikud ja nende struktuurid, mõisteti õigusvalade üksteisest eraldatust niisamuti, nagu seadustike üksteisest eraldatust ehk elementaristlik-mehhanistlikult: iga õigusnorm võis ja pidi kuuluma mingisse ühte õigusesse ehk õigusvalasse ja üksnes sinna. Tänapäeval oleme jõudnud üldise süsteemiteooria tundmise võrra rikastunult selleni, et mõista mitte ainult paljude süsteemide omavahelist tihedat seotust, vaid ka nende ositist läbipõimumist kui tõsielufakti, mis mitte ei raskenda süsteemide käsitlemist, vaid hoopis hõlbustab seda.

Seost lepinguõiguse ja võlaõiguse vahel tuleb mõista nagu integratsiooniseost, mille puhul võlalepinguõigus, teiste sõnadega kõik võlalepinguid puudutavad õigusnormid, paiknevad nende õigusvalade ristumisalal ja kuuluvad nii sellesse kui teise õigusesse (vt joonis 3). Seetõttu on mõttetu vaielda selle üle, kas need sätted kuuluvad lepingu- või võlaõigusesse, või kui sellisesse vaidlusesse on mingis seltskonnas siiski satunud, siis sellele mingit ühest lahendust leida.



Joon. 3. Võlalepingu ja töölepingu koht lepinguõiguse ja vastavale materiaali – eraõiguste – tööõiguste ja võlaõiguste – süsteemis, kus nad on korraga kaheõigusala käsitusobjektid. Selle käsitusmaali kohaselt reguleeritakse töölepinguid lepinguõiguse ja tööõiguse, mitte aga võlaõiguse raames, millega on välditud joonisel 2-B kujutatud loogikaviga ja arvestatud ühtlasi lähedaste õigusvalade üksteisega läbipõimumist.

Nagu selgub piltlikult samalt jooniselt, võib lepingu- ja tööõiguse vahelisi suhteid kujutada põhimõtteliselt samast mõttelisest mudelist lähtudes. Töölepingud kuuluvad alasse, milles nad on korraga nii selle kui teise, nii lepingu- kui tööõiguse käsitusobjektid. Väljapoole lepinguõigust jäävad lepinguvälised tööõiguslikud suhted.

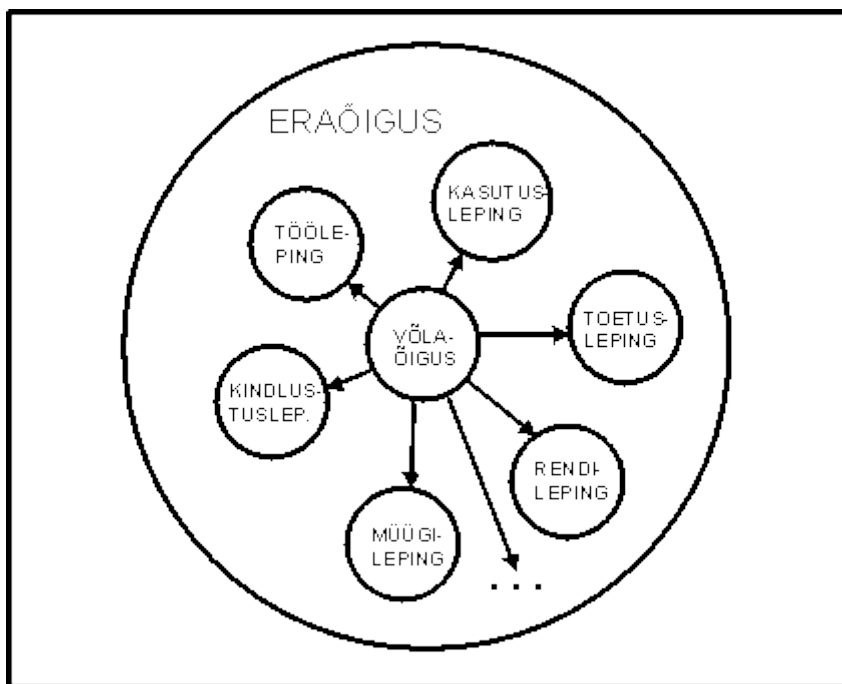
Eelmise alljaotuse lõpul märgitud tõsiasi, et Austria õigussüsteemide arvates on tööleping korraga nii võla- kui tööõiguse käsitusobjektiks, võib pidada kinnituseks selle kohta, et õiguse mittelineaarne käsitlemisviis on õigussüsteemide juba praktiliselt tunnustust leidnud. Sisuliselt õigem on aga kaheldamatult see, kui töölepingut otseselt

võlaõigusega ei seostata, vaid käsitletakse nende vahet nii, nagu joonistel 3 ja 4 kujutatud.

Analoogiliselt võib käsitleda ka suhteid lepinguõiguse ja mis tahes teise eraldi käsitletava materiaa-õiguse vahel, kusjuures on ilmne, et nende õiguste osade mahud, mis jäävad väljapoole lepinguõigust, on väga erinevad. Mida rohkem on mingis eri-õiguses norme, mis ei eelda lepingute sõlmimist ja nende täitmise jälgimist, seda sõltumatum on vastav eriaõigus lepinguõigusest ja vastupidi.

Kui mitut materiaa-õigust tuleks eraldi käsitleda, on küsimus, mille käsitlemiseks ei ole käesolevas kirjutises ruumi. Ent sõltumata sellest, kui suur on eraldi käsitletavate õiguste arv, hoiaksid nende peret koos kaks eri suundades ja eri viisil toimivat õigust – lepinguõigust ja võlaõigust. Lepinguõigust on teiste õigustega seotud nii, et hõlmab nende normistikust osa, mis käsitleb lepinguid – võlalepinguid, töölepinguid, müügilepinguid, kindlustuslepinguid, kinkelepinguid, toetuslepinguid jne.

Võlaõiguse siduv toime on õiguse süsteemis teistsugune. Võlaõigust ei hõlma teisi eri-õigusi, nagu seda asjast lihtsustatult arusaajad on püüdnud väita. Ta kuulub ise ositi lepinguõigusesse. Võlaõigust laieneb mis tahes õigustelike lepingute osapooltele, kui nende vahel tekib võlasuhe: kui üks neist ei soorita õigeaegselt oma kohustusi ja jääb teisele mis tahes asjaoludel võlgu. Olgu võlaks kas mingi rahasumma, kaubakogus või teenustehulk, igal juhul rakendatakse selle kindlakstegemisel ja sissenõudmisel võlaõigust (vt joonis 4).



Joon. 4. Võlaõiguse eriline roll eraõiguslike lepingute reguleerimisel. Juhul, kui mis tahes lepingu poolte vahel ilmnevad võlasuhted – üks jätab teise suhtes oma lepingujärgse kohustuse õigeaegselt täitmata – lahendatakse need võlaõiguse normide kohaselt.

Õigussüsteemi mudelit, mille ühte telge pidi seob selle allsüsteeme lepinguõigus ja teist telge pidi võlaõigus, võib käsitada kahemõõtmelise õigussüsteemina. Sellise kujutlusmudeli kasutamisele üleminek tagab tunduvalt paindlikuma ja tõele lähedasema ettekujutuse nii eri õigusvaldkondade vahelistest piiridest kui ka õiguste omavahelistest sidemetest.

Tõsiseik, et üks ja sama leping võib eelkirjeldatud süsteemi rakendamisel olla sama-aegselt kahe erineva õiguse käsitus- ja reguleerimisobjektiks (töölepingu puhul näiteks nii tööõigus kui lepinguõigus), võib tunduda traditsioonilise lineaarse mõtlemisviisiga harjunule esialgu häiriv. Niisama häiriv võib näida, et üks ja sama õigusnorm, mis kehtestatakse mingi ühe seadusega, võib osutada kahe erineva õiguse elemendiks – kuuluda korraga näiteks lepinguõigusse ja tööõigusse. Pandektisüsteemis oli ju kõik nii lihtne: igat objekti reguleeris ainult üks õigus ja iga õigusnorm kuulus ainult ühte selle süsteemi õigusvaldkonda. Kas ei tuleks pandektisüsteemist ja pandektistlikust võlaõiguse mõistest kinni hoida just seepärast, et see tagab õigusnormide hästi lihtsa jaotamise (klassifitseerimise) võimaluse?

Kuidas suhtuda mingi ühe teadmiselemendi (ka õigusnorm on teatud teadmiselement!) mitmesse eri süsteemi samaaegsesse kuulumisesse, oli kunagi üks teaduseteooria kõige kuumemaid küsimusi ja tõusetus eelmisel sajandil paljude eri teaduste puhul, iga kord muidugi vaadeldava teaduse spetsiifikale ja eri riikides valitsevatele ühiskonna- ja teaduspoliitilistele oludele vastavalt. Üldise süsteemiteooria arengu ja levikuga viimase poolsajandi jooksul on eri süsteemide vastastikune läbipõimumine ja korraga mitmesse süsteemi kuuluvate allsüsteemide olemasolu saanud täiesti tavaliseks ja enam mitte kelleski imestust äratavaks tõsiasi. Tähelepanek on, et vaadeldavate objektide käsitlemine pole muutunud sellega mitte keerulisemaks, segasemaks või raskemini arusaadavamaks, vaid just nimelt lihtsamaks, selgemaks ja arusaadavamaks.

Mõningaid lõppjäreldusi

Lühikeses artiklis ei ole mõeldav anda ammendavat kirjeldust sellest, missugune võiks olla Eesti eraõiguse süsteem selle kõigis üksikasjades. Piirdume seetõttu ainult mõnede kokkuvõtivate märkustega.

Halvim lahendus on püüda eraõiguse süsteem üles ehitada pandektistliku võlaõiguse taastamisele, mis hõlmaks täielikult kõigi eraõiguslike lepingute reguleerimise või isegi tervikuna kõik materiaalsed eraõigused, s.o tööõiguse, müügiõiguse, üürimisõiguse ja muud analoogilised õigusvaldkonnad. Selline lahendus põhineks tänapäevaks põhjalikult muutunud reguleerimisobjekti tõttu lubamatule loogikaveale ja oleks rätigas vastuolus rahva õigusteadvusega, mis ei tunnusta mis tahes eraõiguslikke suhteid võlasuhtetena.

Keskne koht eraõiguse süsteemis, sealjuures eraõiguslike lepingute reguleerimisel, peaks kuuluma mitte võlaõigusele, vaid lepinguõigusele. Riigikogu menetluses oleva “Võlaõiguse seaduse” mammutelnõu tuleks ümber konstrueerida lepinguseaduse eelnõuks.

Lepinguseadus võiks alata lepinguõiguse üldosast, milles käsitletakse lepingupoolte õigusi ja kohustusi. Järjekindlalt tuleks eristada lepingulisi suhteid võlasuhteist, mis tekivad, kui lepingulisi kohustusi õigeaegselt ei täideta. (Lepinguõiguse üldosa võiks hõlmata suure osa

“Võlaõigusseaduse” eelnõu paragrahvidest 8 – 201). Lepinguseaduse eriosa võiks alata võlalepingute resp. laenulepingute käsitlesega, millele võiks järgneda võõrandamis– lepingud, kasutuslepingud, kindlustuslepingud ja teised lepingud (so. põhiosas praeguse eelnõu paragrahvidest 202 – 1182). Muidugi ei ole võlaseaduse ümberkonstrueerimine lepingu–seaduseks üksnes üksiknormide tehniline ümberpaigutustöö, see eeldab ka nende teatavat sisulist töötlust.

Põhimõttelise tähtsusega on lepinguseaduse ja materiaal–eraõigusi reguleerivate seaduste vahekorra lahendamine. Missugused töölepinguid reguleerivad õigusnormid peaksid olema lepinguseaduses, missugused tööõiguslikes seadustes? Või võivad kõik töölepinguid reguleerivad erinormid olla tööseadustes, eeldusel muidugi, et ka tööseadused juhinduvad lepinguõiguse üldnormidest, mis on toodud lepinguõiguse üldosas?¹⁵ Sama küsimus tekib muidugi ka mitmete teiste eraõigusvaldade kohta, mille kohta kehtivad küllalt põhjalikud ja kõigiti tänapäeva turumajanduse nõuetele vastavad seadused.

ÜRO ja Euroopa Liidu lepinguõiguse põhimõtete, samuti üldise süsteemiteooria seisukohtade arvestamine õigussüsteemi struktuuri kujundamisel ning eri õiguste omavaheliste seoste käsitlemisel on tähtis väga mitmes suhtes. See ei avaldu kaugeltki ainult õigusnormide loogilisemas süstematiseerimises ja muude nõ õigustehniliste küsimuste lahendamise lihtsustumises. Sellel on otsene tähtsus ka õiguspoliitikas ja inimeste igapäevase elu õiguslikul reguleerimisel kasutatavate meetodite põhjendamisel. Pandektistliku võlaõiguse juurutamisest loobumisel langeks ära näiteks vastamine tülikatele ja suuri segadusi külvavatele küsimustele –mis mõttes on tööleping võlaleping; kes on töölepingu puhul võlglane, kes võlausaldaja; mis mõttes on kingi saaja kinkija võlausaldaja; mis mõttes on toetuse maksja toetatava võlgnik jt –, millele ei saagi olla täiesti arukaid ja ühemõttelisi, rahva õigusteadvusega kõigiti kooskõlas olevaid vastuseid. Muidugi eeldab see ka loobumist loosungilisest põhimõttest, nagu oleks õigussüsteemi seisukohalt ainuõige reguleerida kõiki eraõiguslikke lepinguid võlaõiguse raames.

LISA 1

Saksa õiguspraksise käsiraamatus jaotatakse eraõigust järgmiselt¹⁶:

Esimene osa.

ERAÕIGUS

§ 1. Eraõiguse alused

§ 2. Üldine lepinguõigu

- A. Võlasuhte mõiste
- B. Lepingud, lepingutingimuste rikkumine
- C. Lepingud, lepingueelsete tingimuste rikkumised
- D. Äritegevuse üldtingimused
- E. Võlgnike ja võlausaldajate paljus.

- § 3. Eraõiguslikud lepingud
- A. Müügiõigus
 - B. Üürimis- ja rendiõigus.
 - C. Reisilepinguõigus
 - D. Ehituslepinguõigus
 - E. Arhitekti- ja insenerileping

§ 4. Panga- ja laenuõigus

§ 5. Kindlustusõigus

§ 6. Vastutusõigus

§ 7. Asjaõigus

§ 8. Perekonnaõigus

§ 9. Pärimisõigus

Teine osa.

ETTEVÕTLUS- JA MAJANDUSÕIGUS, TÖÖÕIGUS, SOTSIAALÕIGUS

§ 12. Kaubandusõigus

§ 13. Ühinguõigus.

§ 14. Bilansiõigus

§ 15. Maksuõigus

§ 16. Äriline õiguskaitse

- A. Konkurentsioõigus
- B. Kartelliõigus
- C. Patendiõigus

§ 17. Ajakirjandus- ja ringhäälinguõigus

§ 18. Tööõigus

§ 19 Sotsiaalõigus.

L I S A 2

Austria eraõiguse süsteem Heinz Krejci¹⁷ järgi hõlmab kuut õigusala:

ÜLDINE ERAÕIGUS

Üldosa
Võlaõigus
Asjaõigus
Perekonnaõigus
Pärimisõigus

ERI-ERAÕIGUSED JA MENETLUSÕIGUS

Kaubandusõigus

- A. Kaupmeeskonna, firma- ja registriõigus
- B. Esindusõigus
- C. Kaubanduslik abitöötajaskond
- D. Ühinguõigus
- E. Raamatupidamine
- F. Kaubandustehingud
- G. Väärtpaberiõigus
- H. Äritegevuse õiguslik kaitse

- 1. Konkurentsioõigus
- 2. Teabeomandi kaitse

Tööõigus

- A. Isiklik tööõigus
- B. Kollektiivne tööõigus

Tarbijakaitseõigus

- A. Üldised tarbijakaitsereeglid
- B. Tarbijakaitse erireeglid eri tarbimisliikide kohta Tarbijakaitse erireeglid eri lepingutüüpide kohta. Tootevastutus.

Menetlusõigus

Märkused

1. "Võlaõiguse seadus". Eelnõu. Riigikogu dokument 116 SE-1. Esitatud 09.06.1999. Eelnõus on koos hiljem esitatud rakendussätetega on 1579 paragrahvi + 102 lk seletuskirja. Kirjutises kasutatakse eelnõust juttu tehes selle nimetust jutumärkidega, sõnu võlaseadus ja võlaõigus kasutatakse üldtähenduses ilma jutumärkideta.
2. "Õigussüsteemi seisukohalt on ainuõige tee, et kõik eraõiguslikud lepingud saavad reguleeritud võlaõiguse raames" (M. Rask. Kas töösuhete reguleerimine võlaõiguse seadusega vähendab töötajate kaitset? – Postimees. 20.10.99. lk. 17).
3. Õigussüsteemina ehk õiguse süsteemina mõistame käesolevas töös õiguse sisestruktuuri sellisel kujul, nagu see väljendub õigusnormide omavahelises seostatuses ning eri õigusaladeks ehk –valdkondadeks jaotatuses.
4. Heinz Krejci, Privatrecht.. Wien, 1995. lk 24.

5. Saksa eraseadustik Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) avaldati 18.08.1896 Saksa tolelaegses ametlikus väljaandes "Reichsgesetzblatt" ja jõustus 1. jaanuarist 1900.
6. Bürgerliches Gesetzbuch mit Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Herausg. Prof. Dr. Othmar Jauernig. 7., neubearbeitete Auflage. München, 1994.
7. Tsiviilseadustik. Tallinn, 1940.
8. Et võlaõigus ei saa hõlmata lepinguõigust kui temast loogikalise mahu poolest palju kordi suuremat õigusala ja et sellega seoses on Eesti tsiviilseadustiku 1940. aastast pärit eelnõu, mis seda nagu eeldaks, ent järelikult ka selle otseseks eeskujuks olnud BGB, loogikavigased, sellele juhtis käesolevate ridade autori tähelepanu esmakordselt prof. Leo Leesment ühes 1960–ndail aastail Tartu Ülikooli raamatukogus peetud vestluses.
9. Eestis on üks pandektistliku võlaõiguse eestvõitlejaid P. Varul väitnud korduvalt, et näiteks töölepingud kuuluvad võlaõiguse reguleerimisalasse nagu kõik teisedki lepingud: "Ei ole mõtet võtta ühte lepinguliiki eraldi välja võlaõigusseadusest, mis on mõeldud siiski kõikide lepingute jaoks." – Töösuhete võlaõigusseadusega reguleerimise kavade. – Rahva Leht. 21.08.99.
10. Principles of European Contract Law (PECL). Dordrecht: Nijhoff, 1995.
11. Principles of International Commercial Contracts (PICC). UNIDROIT.
12. Convention on International Sale of Goods (CISG). Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsioon kaupade rahvusvahelise ostu–müügi lepingute kohta. – RT II 1993, 21/23, 52.
13. H. Siigur, Töösuhteid ei saa reguleerida võlaõigusega. – Sõnumileht, 25.11.1999, lk. 7. Unification of Private Law. Rome: Unidroit, 1994.
14. "Der Arbeitsvertrag ... ist zugleich der Grundtatbestand eines ganzen Rechtsgebietes: des Arbeitsrechts" – Heinz Krejci, osundatud teos. lk. 123.
15. Justiitsministri M. Raski ja sotsiaalministri E. Nestori ühisel pressikonverentsil 23. detsembril 1999 sõlmiti seni pretsedenditu jõulurahu võlaõiguse ja tööõiguse pooldajate üliteravaks läinud vaidlustes. Sel pressikonverentsil avaldas M. Rask mõtet, et tegelikult on ükskõik, kas igati tänapäeva turumajanduse nõuetele vastavad sätted töölepingute kohta sisalduvad võlaseaduses või tööseadustes. Selles mõtteavalduses võib näha õigusalaade põimuvuse tunnustamist, ehkki õigem oleks rääkida sellest, et on ükskõik, kas need normid on tööseaduses või lepinguseaduses.
16. Deutsche Rechtspraxis. Hand- und Schulungsbuch. Herausg. Von Dr. Burkhard Messerschmidt. München 1991. IX – XI.
17. Heinz Krejci, viidatud teos. lk. VIII –XIV.

Õigussotsioloogia ja õigusloome

Henn Käärrik (RiTo 1), Tartu Ülikool

Õiguse, õigusteaduse, õigussotsioloogia ja õigusloome vahekorrad kuuluvad paljuvaieldud ja paljuvaieldavate probleemide hulka. Eesti auditooriumi jaoks on need probleemid olulised, sõltumatult sellest, kas ja millal Eesti Vabariik liitub Euroopa Liiduga. Alljärgnevas kirjutises on püütud neid küsimusi lühidalt lahata, lähtudes juristi, sotsioloogi ja õigussotsioloogi Max Weberi seisukohtadest, liikudes tuntud saksa sotsiaalteadlaste Niklas Luhmanni ja Jürgen Habermasi kaudu konkreetsete õigusteadust, õigussotsioloogiat ja õigusloomet siduvate uurimusteni.

Õigussotsioloogia rajaja Max Weber on õigust määratlenud järgmiselt: mingit korda (*die Ordnung*) nimetatakse õiguseks,

- a) kui see kord on väliselt garanteeritud selleks spetsiaalselt määratud inimeste grupi poolt ja
- b) kui sellel grupil on võimalus kasutada füüsilist või psüühilist sundi ja
- c) kui see sund tagab korrast kinnipidamise või väljendub sellest üleastumise karistamises (Weber 1990, 17).

Weberi õiguse määratlusest ilmneb selgelt, et õigus garanteeritakse väliselt. Erinevalt eetilistest normidest, kus põhirõhk on seesmistel, vabatahtlikel etc. teguritel, on õigus tagatud spetsiaalse "õiguspersonali" poolt, kellel on volitused vajadusel tarvitada jõudu või jõuähvardust õigusnormidest kinnipidamise tagamiseks.

Õiguse järkjärguline ratsionaliseerumine, vastastikuses toimes oma sotsiaalse kontekstiga on Weberi õigussotsioloogia peateema. Peale selle on Weber õigussotsioloogia uurimisobjektina näinud ka indiviidide igapäevase sotsiaalse tegevuse uurimist õiguslikus kontekstis.

Õiguse erineva tähenduse kohta juriidilise ja sotsioloogilise käsitluse raames kirjutab Weber:

"Kui me räägime õigusest, õiguskorrast, õigusnormist tuleb rangelt eristada juriidilist ja sotsioloogilist käsitlusviisi. Esimest huvitab ideaalselt kehtiv õigus. Teisisõnu: millist tähendust, millist normatiivset mõtet peaks, loogiliselt korrektselt, omama mingi õigusnormina esinev keeleline väljend. Teine seevastu küsib, mis tegelikult juhtub mingis grupis, tulenevalt tõenäosusest (võimalusest), et sotsiaalsesse tegevusse haaratud individid – eriti need, kellel on sotsiaalselt olulised võimuressursid – peavad subjektiivselt teatud norme kehtivateks /.../" (Weber 1990, 181).

Õiguse ajaloolise ratsionaliseerumisprotsessi käsitlemisel kasutab Weber kaht analüüsitasandit: ratsionaalsuse–irratsionaalsuse (mitteratsionaalsuse) tasand ning formaalse–materiaalse tasand. Õigus võib olla:

1. irratsionaalne, st mitte juhinduda üldistest reeglitest või printsiipidest
 - a. formaalselt: juhindudes meetoditest, mis pole mõistuspärased (jumalakohus, oraaklid *etc.*);
 - b. materiaalselt: juhindudes üksikjuhtumi konkreetsest poliitilisest, eetilise, emotsionaalsest *etc.* hinnangust;
2. ratsionaalne, st juhinduda üldistest reeglitest
 - a. formaalselt:
 - väliselt: omistades teatud tähenduse meeltega tajutavatele faktidele (sümboolne käitumine *etc.*),
 - loogiliselt: väljendades oma reeglid üldistamise alusel saadud abstraktsete mõistete süsteemina;
 - b. materiaalselt: juhindudes ideoloogilise süsteemi mitteõiguslikest printsiipidest (eetika, religioon, võim, poliitika *etc.*).

Kui ratsionaalse–mitteratsionaalse vahekord on üldjoontes selge, siis formaalse–materiaalse vahekord vajab täpsustamist. Formaalne tähendab Weberil eeskätt protseduurilist, menetluslikku külge. Formaalne ratsionaliseerimine tähendab protsessi, mille käigus korrustatakse loogiliselt protseduurireegleid. Materiaalne ratsionaliseerimine tähendab olemasolevate protseduurireeglite allutamist kindlate eesmärkide saavutamisele. Esimesel juhul on tähtis, **kuidas** otsustatakse, teisel juhul on tähtis, **mida** otsustatakse.

Õiguse areng on tihedalt seotud poliitilise arenguga ja sellest tingitud. Rääkides õhtumaade õiguse evolutsiooni põhietappidest, märgib Weber, et “need kõik on väga olulisel määral konkreetset poliitiliselt põhjustatud protsessid” (Weber 1990, 505). Õiguse ajalooline areng on olulisel määral vastuseks konkreetsetele poliitilistele vajadustele ja tellimustele. Õiguse areng jõuab oma kõrgpunkti formaal–ratsionaalses õiguses, mis kujutab endast ühelt poolt tavalist, igapäevast ja pidevat ning teiselt poolt rangelt asjakohast ja loogilist (s.o mitte konkreetse isiku huvidele allutatud) õigussüsteemi.

Me võime niisiis öelda, et Weberi jaoks on õiguse arengu allikad eeskätt ühiskonnas ja mitte riigis. Weberi käsitlusele on iseloomulikud kaks järgmist momenti.

1. Weber rõhutab eriti õiguse formaalse kvaliteedi tähtsust. Õigus peab olema erapooletu, kindel, protseduuriliselt selge. Selline õigus suudab tagada individidele maksimaalse tegevusvabaduse. Õigusformalismi ohustavad mitmesugused materiaalsed (eetilised *etc.*) nõudmised, mida esitavad erinevad õigusest huvitatud jõud (*Rechtsinteressenten*). Weber toob siin näitena ühelt poolt tööliklassi, kes nõuab oma sotsiaalmajandusliku olukorra parandamise õiguslikku reguleerimist. Teiselt poolt viitab Weber nn õigusedeoloogidele, kes nõuavad sotsiaalset õigust, mis rajaneks kõlbelistel postulaatidel (õiglus, inimväärikus *etc.*). Siinkohal on vajalik osutada asjaolule, et kõik sellised nõuded ei ole tingitud õiguse enda materiaalsest (eesmärgile suunatud) ratsionaalsusest, vaid on õiguse jaoks välise iseloomuga. Õigus saab olla ennekõike erinevate huvide lepitamise, reguleerimise tehniline vahend. Õiguse formaalne puhtus kannatab tõsiselt “kui sotsioloogilised ja majanduslikud või eetilised arutlused astuvad juriidiliste mõistete asemele” (Weber 1990, 512).¹ Weberi

jaoks ei ole vastuvõetav vabaõiguse koolkonna katse sotsioloogiliselt jurisprudentsi põhjendada (Weber 1990, 508).

Anglosaksi jurisprudents ei ole Weberi arvates midagi muud kui empiiriline kunst, sest siin:

- 1) puudub üldiste abstraktsete normide süsteem ja toimib ainult pretsedent;
- 2) kohtupidamine on oluliselt mõjutatud kohtuniku isiklikust autoriteedist, mida omakorda mõjutab jõukate huvigruppide ja klientide surve.

2. Teine moment on esimesest tuletatav. Weberi järgi saavad ratsionaalselt õigust mõista, luua ja sihipäraselt muuta ainult akadeemilise hariduse saanud professionaalsed juristid, seda ei saa teha mittespetsialistid (*Laienrichtertum*) (Weber 1990, 513).

Niisiis, õiguse arengu allikas peitub küll ühiskondlikus arengus, ent mitte igasugused ühiskonna poolt tulevad mõjud ei saa õigust muuta. Võib arvata, et Weberi jaoks on õigussüsteemis olemas teatud filter, mis selekteerib väljastpoolt tulevaid mõjusid ja mis võimaldab õigusel ühelt poolt reageerida ühiskondlikele vajadustele ning teiselt poolt säilitada võimaluste piires oma formaalne iseloom.

Võib väita, et Weber, baashariduselt jurist, sotsioloogia suurimaid klassikuid ühtaegu, tehes väga palju kahe teaduse sünteesimisel, säilitas seejuures ometi nende vahel selgepiirilise distantssi. Weberi seisukohad on suurel määral mõjutanud õigussotsioloogilise mõtte arengut ning Weberil on aegade jooksul olnud väga palju toetajaid, nagu õigesti märgib Cotterrell (Cotterrell 1992, 155). Weberi poolt rõhutatud vastuolu formaalselt ratsionaalse õiguse (õigus kui puhtalt tehniline vahend konfliktide lahendamiseks) ning õiguseväliste materiaalsete nõudluste vahel on fundamentaalse tähtsusega kogu Weberi-järgse õigussotsioloogia jaoks. Sellest, millise seisukoha võtab üks või teine autor antud küsimuses, sõltub ühemõtteliselt ka tema hinnang sotsiaalse informatsiooni kasutamise võimalustele õigusloomes.

Sajandi teise poole suurimad saksa sotsioloogid Niklas Luhmann ja Jürgen Habermas on Weberi tõstatatud küsimustele vastates jõudnud diametraalselt vastandlike tulemusteni.

Luhmann, Parsonsi järel, rõhutab, et indiviidi võime sõltuda teise käitumisest, võime säilitada kindlaid ootusi teise indiviidi suhtes, sisaldab ühtaegu käitumismustri esitamist sellele teisele indiviidile, mis annab viimasele samasuguse ootuskindluse. Ootuste ootus on inimtegevuse stabiilsete süsteemide põhjanev iseärasus, mis taandab muidu korrastamatute alternatiivsete strateegiate hulga millekski prognoositavaks, ettearvatavaks. Ühiskonnas levinud käitumisootused ise vajavad koordineerimist ja see on see funktsioon, milles Luhmann näeb õiguse olemust. Õigus annab (loob) seega eeldused tegevuseks, kindluse, ilma milleta järjekindel tegevus poleks võimalik.

Kaasaegses ühiskonnas ei vaja indiviidid mitte "tõelist" õigust, vaid õigust, mis võimaldab orienteeruda sotsiaalses keskkonnas (Luhmann 1969, 24). Õiguse kui institutsiooni genees on Luhmanni arvates lühidalt järgmine. Lähtesituatsioonis on ainult kaks kategooriat indiviide: need, kel on teatud ootused, ja need, kes tegutsevad. Järgmisel astmel tuleb sisse

kolmas kategooria: need, kellel on teatud ootused, ent kes konkreetses situatsioonis vahetult ei osale. Luhmann nimetab neid potentsiaalseteks (ettekujutatavateks) kolmandateks. Suure hulga anonüümsete kolmandate baasil toimub aja jooksul erilise ja suhteliselt väikesearvulise, kindlate volitustega kolmandate grupi eristumine, tekib õigus kui institutsioon. Institutsioonid üldiselt aga ei püsi mitte arvamuste faktilisel konsensusel, vaid selle tagajärjekal ülehindamisel (*erfolgreiche Überschätzung*).

“Institutsioonide püsimine on tagatud niikaua, kui peaaegu kõik kujutavad ette, et peaaegu kõik on sellega nõus; ja võimalik, et isegi siis, kui peaaegu kõik kujutavad ette, et peaaegu kõik kujutavad ette, et peaaegu kõik on sellega nõus” (Luhmann 1980, 71).

Käsitledes legitiimsuse küsimust, väidab Luhmann, et 20. sajandil on pidevalt tugevnenud arusaam, mille järgi legitiimsus saab tuleneda (kodanike) faktilisest veendumusest õiguse kehtivuses või nende printsiipide ja väärtuste kehtivuses, millel tuginevad siduvad otsused (Luhmann 1980, 259). Luhmann lisab, et tema institutsionaliseerimisprotsessi analüüs on näidanud, et taoline veendumus ei saa nimetamisväärselt levida. Seepärast pakub Luhmann välja uue ja väidetavalt adekvaatsema legitiimsuse lähenemisviisi. Legitiimsus on Luhmanni arvates kõige paremini määratletav kognitiivsete ja normatiivsete ootuste kategooriates.

“Legitiimsed on need otsused, milliste puhul võib eeldada, et suvalised kolmandad (osapooled) ootavad normatiivselt, et asjassepuutuvad isikud orienteerivad end kognitiivselt sellele, mida otsustajad edastavad kui normatiivseid ootusi” (Luhmann 1980, 261).

Niisiis, kolmanda osapoole eeldatavad ootused meie käitumise osas määravad tegelikult otsuste, seaduste jms legitiimsuse. Siin on vähemalt kaks aspekti, mida tuleb silmas pidada. Esiteks, suvalise kolmanda mõiste sissetoomine välistab mingi ajas ja ruumis piiratud kokkuleppe, tegemist saab olla mingi poliitilise süsteemi kui tervikuga. Teiseks, tegemist on küll kolmanda poole normatiivsete ootustega, ent ei ole selge, mis seisab nende ootuste taga. Siin võib olla tegemist lihtsa huvidel baseeruva ootusega, ent välistatud pole ka usk otsuse õigsusse, s.o mingi otsuse, seaduse *etc.* väärtusratsionaalne jaatus. Teiste sõnadega, tegemist on käsitleusega, mis ei erine oluliselt Weberi omast. Nagu Luhmann, nii pidas ka Weber tõenäoliseks, et väärtusratsionaalset legitiimsus-usku omav kodanikkonna osa kaasaegses ühiskonnas on suhteliselt väike. Kaasaegsete poliitiliste korralduste legitiimsus püsib eeskätt pragmaatilistel huviseisunditel, st on A-legitiimne.²

Need Luhmanni seisukohad kuuluvad tema õigussotsioloogilise tegevuse esimesse perioodi (80–ndate algus). Juba sel ajal käsitleb Luhmann õigust suurelt jaolt õiguspositivismi seisukohalt ning seisab üsna lähedal Weberile, ilma seda ise tunnistamata. Alates 1980–ndate esimesest poolest hakkab Luhmann arendama õiguse autopoieetilist³ teooriat, mille olemuse võib kokku võtta järgmiselt.

Õigussüsteemi autopoiesis on normatiivselt suletud selles mõttes, et ainult õigussüsteem võib anda õiguslikult normatiivse kvaliteedi oma elementidele ja seega luua neid kui elemente ... Mitte mingi õiguslikult relevantne sündmus ei saa tuletada oma normatiivsust väljastpoolt õigussüsteemi ...

Samal ajal on ... õigussüsteem kognitiivselt avatud süsteem, st sõltub õigussüsteemi ümbritseva keskkonna faktidest Iga õiguslik operatsioon, iga õiguslik infotöötlus kasutab seega üheaegselt normatiivset ja kognitiivset orientatsiooni ... (Luhmann 1988b, 20; vrd Teubner 1988a, Teubner 1988b).

Autopoieetiline süsteem on suuteline filtreerima endasse keskkonnast suvalist informatsiooni, ent selle kasutamise viis sõltub ainult tema sisemistest normatiivsetest struktuuridest. Kuigi vormiliselt Luhmann möönab, et õigussüsteem on suuteline õppima keskkonnas toimuvatest muutustest, ei ole ta seda kuskil suutnud lähemalt põhjendada, õigussüsteemi avatus jääb deklaratiivseks.

Habermas, 20. sajandi II poole originaalsemaid ja põhjapanevamaid sotsiaalteadlasi, jõuab Max Weberi sotsioloogia, hermeneutilise filosoofia ja Wittgensteini keeleanalüütiliste tööde kaudu arusaamiseni, et inimsubjektid on *ab initio* üksteisega ühendatud keelelise mõistmise vahenditega. Inimindiviidide eluvorm eristab end teistest eluvormidest intersubjektiivsuse kaudu, mille alused on keele struktuuris. Keeleline mõistmine on sotsiaalse elu taastootmise fundamentaalseks eelduseks. Keele sügavaim tähendus seisneb inimeste jaoks paratamatus püüdluses kommunikatiivselt ratsionaalsete diskussioonide vahendusel üksteist vastastikku mõista. Kommunikatsiooni käigus esitavad inimesed teatud nõudmisi: et nende esitatud informatsiooni usutaks, st tunnistataks kehtivaks. Teisisõnu, inimesed esitavad kommunikatsiooniprotsessis teatud kehtivusnõudeid (*Geltungsansprüche; validity claims*).

Kehtivusnõuete kaudu jõuab Habermas meie jaoks olulise diskursuse kategooriani.

Diskursuse mõiste all olen ma sisse toonud argumentatsioonil rajaneva kommunikatsioonivormi, mille teemaks on problemaatiliseks muutunud kehtivusnõuded ja mille raames püütakse leida viimastele põhjendust (Habermas 1984, 130).

Õigusloome on Habermasi jaoks demokraatlik diskursiivne protsess, mitte aga juristide privileeg (Habermas 1992). Õigus on täielikult avatud süsteem, õigus peab olema materiaalselt ratsionaalne, kasutades Weberi terminoloogiat.

Kolmnurgas õigus – poliitiline võim – diskursus seisavad kaks esimest elementi komplementaarses vahekorras. Õigus annab seadusliku aluse võimu realiseerimiseks. Riiklik võim aga teeb sanktsiooniähvarduste kaudu õiguse sotsiaalselt efektiivseks. Teiselt poolt, ja see on äärmiselt oluline, õigus oma eri tasanditel peab olema legitimeeritud kodanike ja nende esindajate laiema diskursuse kaudu (Rehg 1996). Teisisõnu, kõik olulised seadused saavad olla ainult diskursiivselt legitiimsed. Diskursiivne legitiimsus on oma olemuselt B-legitiimsus.

D: Kehtivad (=legitiimsed) on ainult need käitumisnormid, millega nõustuksid kõik asjassepuutuvad inividid kui ratsionaalsete diskursuste osalised (Habermas 1992, 138).

Seadusloome sidumine diskursusega Habermasi versioonis on ühelt poolt maksimaalselt demokraatlik, ent teiselt poolt äärmiselt raskesti realiseeritav. Antud teema aspektist on tähtis see, et õigusloome diskursiivne legitiimatsioon ja sotsiaalse ning sotsioloogilise

informatsiooni kasutamine õigusloomes on samasuunalised protseduurid. Sotsiaalse informatsiooni kogumine ja kasutamine uute seaduste väljatöötamisel on vaadeldav kommunikatiivse protseduurina, mille raames õigusloome väljub juriidiliselt suletud ruumist ja kohandab ennast sotsiaalse kontekstiga. Ehk: õigusloome väljub õiguspositivistliku paradigma raamest, ja kasutades Weberi terminoloogiat, materialiseerub (*Materialisierung des Rechts*).

Ainult kõikide diskursiivselt või läbirääkimiste kaudu kujundatud programmide kokkusobivus moraalselt põhjendatuga garanteerib diskursiivse printsiibi igakülgse elluviimise. Poliitiline tahtekujundamine lõpeb otsustega poliitika(te) ja seaduste kohta, mis tuleb formuleerida juriidilises keeles. See teeb lõpuks nõutavaks normide kontrolli (*Normenkontrolle; judicial review*), mille käigus selgitatakse, kas uued programmid sobivad olemasolevasse õigussüsteemi. Poliitiline seadusandja saab kasutada oma õigusloomejõudu ainult selliste seadusprogrammide esitamiseks, mis on ühendatavad kehtivate seaduste korpusega – seda juhul, kui uued programmid vahetult ei interpreteeri ega viimistle vanu seadusi.

Käsitledes õigusloome probleeme, jõudsid Luhmann ja Habermas niisiis erinevate tulemusteni. Luhmann, seistes märgatavalt lähemal Weberile, rõhutab õigussüsteemi suletust ja autonoomsust, Habermas aga vajadust muuta õigussüsteem ja õigusloome diskursiivse printsiibi kaudu maksimaalselt avatuks.

Õigusloome ja õigusloome legitiimsuse probleemid on õigussotsioloogia jaoks ühed kesksamad. Samas on nii seadusandlussotsioloogia teoreetilise kui rakendusliku külje problemaatikale pühendatud uurimuste hulk silmatorkavalt väike. Üks vähestest autoritest, kes seda teemat on käsitlenud, on prantsuse sotsioloog Jean Carbonnier. Carbonnier teeb vahet õigusloomesisesel sotsioloogial ja õigusloomevälisel sotsioloogial. Õigusloomeväline sotsioloogia tegeleb põhiliselt õigusloome protsessi mehhanismi kui sellise uurimisega, pööramata tähelepanu selle protsessi sisule. Õigusloomesisene sotsioloogia aga tegeleb kõige sellega, mida saab mõista seadusandluse abiteadusena, mõistes uuringute objektina seaduste sisu ennast. Õigusloomesisene sotsioloogia ongi õigusloomesotsioloogia ranges tähenduses. Õigusloomeväline sotsioloogia jaguneb prelegislatiivseks ja postlegislatiivseks sotsioloogiaks.

Prelegislatiivse sotsioloogia ülesandeks on mingi planeeritava seaduse “psühholoogiline ettevalmistamine” auditooriumi jaoks. Postlegislatiivse sotsioloogia põhifunktsiooniks on vastuvõetud seaduste seletamine. Seadusloome on tinglikult käsitatav kui tootmise eriliik. Seadusandja on sunnitud, *ergo*, hoolitsema oma avalike suhete (*public relations*) ja seaduste tarbimise organisatsiooni eest.

Oskus veenda seadusandja *ratio's* enne seadusprojekti hääletusettepanekut mitte ainult parlamendiliikmeid vaid ka auditooriumi kuulub õigupoolest õiguse psühhosotsioloogia valdkonda. Siinkohal saab eristada kaht võimalikku lähenemisviisi:

1. Ameerika variant, mis tugineb veenmisele: arvamusküsitlus peab selgitama põhilised planeeritavale reformile vastuseisu motiivid ning seejärel püüdma neid kõrvaldada või neutraliseerida veenva ja usaldusväärse informatsiooni abil.

2. Sündinud fakti variant. Kõigepealt tuleb välja anda seadus, mille järel seadus ise, *eo ipso*, veenab auditooriumi oma headuses.

Carbonnier väidab, tuginedes ajaloolisele kogemusele, et viimase variandi korral on seadused sageli jäänud ebaefektiivseks. Samas ei tee ka eelnev selgitustöö seadusi tingimata tegusaks (*sic!*). Carbonnier oletab, et ühe või teise seaduse mõju sõltub ennekõike spontaansest ootusest, millega teda ühiskondlik arvamus vastu võtab. Näha ja mõista seda ootust – see on seadusloome kunsti olemus (Carbonnier 1978, 319–320). On siiski kaheldav, kas massiauditooriumi muutuvate ootuste tajumises peab seisnema õigusloome peaeesmärk või koguni olemus. Ajalooline kogemus, kasutades autori argumenti, ei kinnita eriti sageli seda seisukohta. Massiauditooriumi ootused on reeglina manipuleeritavad. Küsimus on siin pigem, viidates Habermasile, vajaduses luua institutsionaalsed eeldused põhjalikuks protseduuriliseks diskursuseks.

Kaks momenti Carbonnier käsitluses vajaksid siinses seoses veel mainimist. Esiteks, sotsioloogilised uuringud on näidanud, et õigusnormi ja selle rakendamise vahel peab seisma vahendav inimtüli, kes konverteeriks (tõlgiks) tavakodanikule uute seaduste tähenduse. Teiseks, uute seaduste vastuvõtmise järel tuleks läbi viia seeria küsitlusi, mis võimaldaksid välja selgitada nende võimaliku ebaefektiivsuse määra ja põhjused. Vastavalt olukorrale peaks valitsus kasutama kas ametlikke selgitusi, taotlema prokuratuuri sekkumist või – eriti komplitseeritud juhtudel – pöörduma uuesti seadusandja poole. Lahtiseks jääb küsimus, kas prelegislatiivne propaganda peaks lähtuma postulaadist, mille järgi massidele on iseloomulik soov muutuste järele, või peaks ta orienteerima ennast masside loomupärasele konservatiivsusele.

Seadusloome ehk seadusandliku sotsioloogia põhiprobleem on selle normatiivsus.

Carbonnier, paljud teised õigussotsioloogid ja valdav enamus juriste leiavad, et seadusloomesisene sotsioloogia ei saa olla seadusloome jaoks normatiivse iseloomuga:

1. Fakti ja õiguse vahekord = oleva (*Sein*) ja olema pidava (*Sollen*) vahekord.
2. Sotsioloogia näitab seda, mis on, õigus räägib sellest, mis peab olema.
3. Võib koguda suvalise hulga konkreetseid andmeid, kuid nendest ei saa tuletada kohustuslikku, imperatiivset. Normi ei saa tuletada faktidest, sest ta sisaldab väärtushinnangut nende faktide kohta.
4. Seadusandluses eksisteerib kindel võimude lahusus: sotsioloogiline ja seadusandlik.
5. Oleva ja olema pidava vahel eksisteerib ületamatu lõhe; antud teesi on kõige järjekindlamalt kaitsnud Kelsen, kes on avaldanud märkimisväärset mõju juristidele.

Sotsioloogilised uuringud varustavad seadusandjat andmetega, ent ei saa viimasele dikteerida seadusi. “Seadusandja nimelt võib, aga ei pea kasutama neid andmeid” (Carbonnier 1978, 333). Küsitluste tulemused ei ole seadusandjale mingil määral kohustuslikud (Carbonnier 1978, 337). Meenutame: 1969. a kaotas Inglise seadusandlus

surmanuhtluse, kuigi 85% küsitletud inglased olid selle vastu. Selles kontekstis tekitab teatud skepsist Carbonnier' väide, mille järgi ühiskondlikule arvamusele vastaval-tugineval seadusel on kõige suuremad võimalused osutada efektiivseks. Esiteks, see on teatud vastuolus autori juba mainitud seisukohtadega. Teiseks, nagu väitsime eespool, avalik arvamus ei pea tingimata peegeldama stabiilseid väärtusorientatsioone.

Fakti ja normi vastuolu on püütud palju kordi teoreetiliselt ületada. Kõige tuntumad on järgmised neli argumenti.

1. Ontoloogiline argument. Olemine sisaldab iseenda mõistliku põhjenduse = väärtuse. Teisisõnu, ideaal sisaldub juba looduse enda loomuses.
2. Tüpoloogiline argument. Normatiivset võib tuletada, tõlgendades ja seletades kirjalikes allikates sisalduvaid fakte (Piibel *etc.*).
3. Loogiline argument. Normid on deontilises juriidilises loogikas seotud ligikaudu samal viisil kui klassikalises loogikas väited faktide kohta. Kaht paralleeli ühendavaks mehhanismiks võiks kujuneda mingi elementaarse deontilise termini lisamine igale faktiväitele, näiteks: "sanktsiooni kasutamine". Siit järgmine võimalik väiteahel: kui inimene tapab omataolise, kasutatakse sanktsiooni = inimese kohuseks on mitte tappa. Viimane väide kujutab endast aga juba normi.
4. Filoloogiline argument. Rajaneb eeskätt ameeriklastele omasel pragmaatilisel hoiakul mitte eristada fakte ja väärtusi. Siit võimalik lingvistiline protseduur: kõneakt, väljaöeldud sõnad võivad tekitada kohustuse ("ma kohustun tegema...").

Toodud neljast argumendist on kaalukamad ainult kaks viimast. Loogilise argumendi kahjuks räägib asjaolu, et normide puhul ei kasutata mitte alati sanktsioone. Filoloogilise argumendi puhul võib öelda, et keelefakt võib kohustada ainult juhul, kui eelnevalt eksisteerib juba mingi õigusnorm, mis annab suulistele või kirjalikele faktidele kohustusliku jõu.

Seega ka puhtteoreetiliselt ei ole fakti ja normi vastuolu ületamine sugugi lihtne. Sotsioloogia jääb õigusloome jaoks ikkagi eeskätt soovitava ja abistava iseloomuga teaduseks (vrd Carbonnier 1978, 324–326; vrd Mäkelä 1985).

Lisaks fakti ja normi vastuolule kui asjaolule, mis raskendab sotsiaalse informatsiooni kasutamist õigusloomes, on eri autorite poolt välja toodud veel kaks vastuargumenti. Mõlemad on seotud sotsiaalteaduste iseloomuga. Esimesel puhul rõhutatakse sotsiaalteaduste tõenäosuslikku iseloomu (millele muide juhtis korduvalt tähelepanu juba Weber). Teisisõnu, sotsiaalteaduste esitatud väited ei saa kunagi olla absoluutselt tõesed või absoluutselt valed. Tõenäosusliku informatsiooni aluseks võtmine või lihtsalt kasutamine on aga eriti kohtupraktikas (s.o eeskätt siis anglosaksi õigussüsteemis) leidnud tugevat vastuseisu (Monahan & Walker 1985).

Sotsiaalteadused mängivad paljudel aladel tähtsat rolli, kaasa arvatud õiguses, kuid teised teadusevälised väärtused, huvid ja uskumused on nendest üle (Monahan & Walker 1985, 99).

Teine vastuargument rõhutab teaduste, sh sotsiaalteaduste antirealistlikku põhjuslikku paradigmat. Selle seisukoha järgi kehastavad õigusnormid realistlikku põhjuslikku paradigmat, st õigusteaduses lähtutakse sellest, et on olemas teatud eelnevad põhjused kusagil väljaspool (*out there*). Sotsiaalteadused (*resp.* teadused üldse) eeldavad, et põhjused ei ole mitte niivõrd reaalsed ja väljaspoolsed, kuivõrd sotsiaalselt konstrueeritud pragmaatilised fiktsioonid, pelgalt kalkuleerimismehhanismid, materjali esitamise mugavad meetodid jms, mis on kasulikud ainult vaatluste organiseerimiseks (Kester 1995, 531).

See on sotsiaalteadlaste hulgas laialt levinud fantaasia, nagu teeksid Kongress ja Ülemkohus suuremaid muudatusi oma tegevuses, usaldades ühemõtteliselt nende uurimistulemusi. Seda ei juhtu muidugi peaaegu mitte kunagi ja sotsiaalteadlaste hulgas on levinud tendents alahinnata sotsiaalteaduslike andmete kasutamist, sest nad määratlevad kasutamist kui "tuginemist suuremate otsuste tegemisel eranditult ainult sotsiaalteaduslikele andmetele". Samamoodi lihtsustatult kaldub osa sotsiaalteadlasi, innustatuna vastassüsteemi tundmatust atmosfäärist, võrdsustama kasutamist "võiduga" (Lipson, Wheeler 1984, 605).

Nii kirjutavad õigusteadlased Ellsworth ja Getman Stanfordin ja Yale'i ülikoolidest. Seisukoht, mida nad esindavad, ei ole sugugi erandlik. Vastupidi, tegemist on üsna levinud ja mõjuka mõtlemisviisiga. Kaks momenti vajaksid siin väljatoomist. Esiteks, sotsiaalteadlased ülehindavad tugevalt oma mõju tippotsustele ja seetõttu, sama tendentsi kaasnähtena, kalduvad alahindama (mitte nägema) sotsiaalteadusliku andmestiku kasutamist otsuste tegemisel õigussüsteemi madalamatel tasanditel. Teiseks, mõneti ootamatu, ent nähtavasti asjade seisu üsna adekvaatselt peegeldav on termini "vastassüsteem" kasutamine. Vastasseis õigusteadlaste ja sotsiaalteadlaste vahel, kohati kunstlikult võimendatud, on vaieldamatu tõsiasi. Tõsiasi, mis tuleneb kahe vaieldamatult erineva mõtteviisi olemasolust (vrd Black 1988). Samas on just tipptasemel tehtavate otsuste jaoks sotsiaalse informatsiooni kasutamine **formaalselt** lihtsam. Seadusandlikes organites, kõrgemates apellatsioonikohtutes *etc.* on eesmärgiks üldiste reeglite ja printsiipide kehtestamine. Seetõttu kaob suurel määral ära see kindlusetus ja ebamäärasus, mis on seotud üldistatud (agregeeritud) andmete kohandamise ja kasutamisega üksikjuhtumite lahendamisel. "Siin lõpuks tegutsevad otsusetegijad ja andmete kogujad ühel ja samal abstraktsiooniastmel: otsusetegijad tahavad kehtestada õigusemõistmise üldisi seadusi ja printsiipe, mis pole kohandatavad mitte üksiksituatsioonile, vaid määratletud situatsioonide universumile. Sotsiaalteadlased aga võivad pakkuda käitumise üldisi printsiipe ja andmeid, mis baseeruvad paljude indiviidide või gruppide käitumisel. Otsusetegijad võivad muidugi leida, et andmed ei ole asjakohased või usaldusväärsed... Ent seoses indiviidi kadumisega ei ole andmete konkreetne kasutatavus ja erapooletus probleemiks" (Lipson, Wheeler 1984, 605). Jättes tähele panemata opositsiooni otsusetegijad – andmete kogujad (*alias* sotsiaalteadlased) võimalikud teadusevälised implikatsioonid, võib arutluskäiku küllaltki korrektseks pidada.

Kui mitmed õigussotsioloogid ja enamik tavajuriste näevad õigussotsioloogiat võimalikuna ainult teatud kitsastes raamides, siis täiesti mittelegitiimne on õigussotsioloogia nn dogmaatilise jurisprudentsi esindajate ja õigusfilosoofide jaoks. Mittelegitiimseks on arvatud seega teadus, mis ühena esimestest tõstatas küsimuse õigusloome legitiimsusest, veel täpsemalt: õigusloome legitiimsuse alustest.

Seadusloomele, nagu nähtub ülaltoodust, peab eelnema laiaulatuslik eeltöö, mis tuleneb ühiskonna tüübi, sotsiaalse tellimuse tüübi ja reguleeritava valdkonna piiridest. W. Evan on välja pakkunud efektiivse seadusandluse seitse hädavajalikku eeltingumust. Cotterrell on iseloomustanud neid seitset tingimust kui juriidilisest kogemusest ja empiirilistest uuringutest tuletatud praktilisi juhtnööre seadusandjale (Cotterrell 1992, 63).

1. Uus seadus peab pärinema autoriteetselt seadusandjalt. Lääne demokraatiate jaoks võimalik seadusandjate pingerida: seadusandlik võim, täidesaatev võim, administratiiv-võim, kohtuvõim.
2. Loodav ratsionaalne seadus peab järgima antud riigis kehtivaid kultuurilisi ja õiguslikke põhimõtteid. Õigust on võimatu luua tühjale kohale, arvestamata ühiskonnas kehtivaid väärtusarusaamu.
3. Uus õigus peab põhinema pragmaatilistel kaalutlustel. Peab olema võimalik määrata seaduste poolt nõutavate uute käitumismustrite olemust ja tähtsust, viidates neile gruppidele, kus nõutavad käitumismustrid juba eksisteerivad. On olemas tendents avaldada vastuseisu täielikult läbi proovimata ideedele.
4. Ajafaktorit tuleb teadlikult kasutada. Üleminekuperioodi lühidusest sõltub sihtgrupi võime viia oma käitumine vastavusse seaduses nõutavaga. Mida lühem on aeg, seda reaalsem on õnnestumine.
5. Riiklikud õiguskaitse- ja administratiivorganid peavad olema uuele seadusele lojaalsed, sõltumata nende nõustumisest ja seaduses väljendatud väärtustest või käitumuslikest tavadest. Igasugune tõend korruptsiooni või protestimeelsuse kohta vastavates organites vähendab seaduse usaldusväarsust.
6. Tähtis roll on sanktsioonidel. Need peavad olema nii positiivse kui negatiivse iseloomuga. Kui negatiivse iseloomuga sanktsioonid on tavalised õigusrikkumiste karistamise korral, siis positiivseid sanktsioone tuleb kasutada uute seaduste tutvustamise faasis, suurendamaks seadusest tuleneva sotsiaalse muutuse edu tõenäosust.
7. Uus seadus peab pakkuma efektiivset kaitset nendele, kes selle seaduse rikkumise tõttu kõige tõenäolisemalt kannatajaks jäävad. Neile tuleb garanteerida kohtulik kaitse (Evan 1980).

W. Evan arutleb oma 1990. aastal ilmunud teoses eduka, ühiskonda muutva seadusandluse teemal. Rõhutades seadusandluse teaduslikku iseloomu, kirjutab autor: "Seaduse jõustumine, sõltumata seaduse loojast, võib olla mõjutatud teaduslikest teadmistest" (Evan 1990, 232). "Üksikud erandid välja arvatud, ei mõista seadusandjad, kohtunikud ja administratiivorganid reeglina, et nende poolt loodavad seadused vajavad süstemaatilist empiirilist hindamist" (Evan 1990, 234). Evani arvates on üliharvad need juhud, kus enne seaduse loomist uuritakse ühiskonda, ja samuti seaduse jõustumise järgselt kontrollitakse empiiriliste meetoditega, kas seadus on täitnud oma oodatud funktsiooni ühiskonnas.

Põhjused, et loodaval õigusel ei õnnestu täita temale pandud ühiskondlikke funktsioone, võivad leida nii õiguskaitseüsteemi sees kui ka ühiskonnas tervikuna. Kõige tavalisema näitena võib tuua õigussüsteemi mahajäämuse sotsiaalse süsteemi muutustest, mille tulemusena õigussüsteemis vastuvõetavaid otsuseid ei kogeta ühiskonnas õiguspärastena.

Selle tulemusena võivad ühiskondlikud grupid hakata vältima õigust, kasutades alternatiivseid konfliktide lahendamise mehhanisme, samuti kasutada vägivalda nii üksteise kui ka õigussüsteemi suhtes. Evan jätkab: õigust tuleb mõista sotsiaalset muutust esile kutsuda võiva strateegilise instrumendina ja sellest lähtuvalt on kogu õigusloome eksperimentaalse iseloomuga, kasutades ühiskonda testimise laboratooriumina.

Evan lõpetab, kirjutades, et õigussüsteemile on eluliselt vajalik õppida nii oma õnnestumistest kui ka ebaõnnestumistest. Õigussüsteemi kirjeldades peaksid kõik asjasse puutuvad isikud (juristid, sotsioloogid, seadusloomega tegelejad) arendama välja eksperimentaalse suhtumise õigusesse, mitte aga suhtuma sellesse kui kivisse raiutud käsuraamatusse. Kuigi autor näib arvavat, et antud käsitlus on tänapäeval suhteliselt tunnustatud, ei ole see päris nii, nagu eespool nägime. Küsimärgi alla tuleb seada ka ühiskonnaga eksperimenteerimise probleemistik. Nagu Evan ise märkis, võib vea hind olla mingis olukorras liiga kõrge.

Seadusloome köögipoolega tuttava isikuna pakub Antti Kivivuori (Kivivuori 1989) välja kolmeastmelise teooria seaduste loomise rakendusliku külje selgitamiseks. Seadusloome kolme põhilise komponendina mainib autor teadmisi, diskussiooni ja tahte formeerimist.

Teadmised saadakse autori arvates ühiskonna empiiriliste ja ajalooliste uuringute kaudu. Probleemina näeb autor, et teadmiste saamine ühiskonnast jääb ajaliselt maha reaalsusest. Sellest asjaolust sõltumata on olukord seadusloomes märkimisväärselt paranenud. Kui 1969. aastal Soome justiitsminister teatas, et “pole teada ühtegi juhust, kus sotsiaalteaduslikke uuringuid oleks kasutatud” (Kivivuori 1989, 36), siis tänapäeval on Soomes olukord kardinaalselt erinev. Viimase väite põhjendusena toob autor hulgaliselt fakte Soome (1989. aasta) seadusloomest. Nende hulgast tasub ära mainida seda, et ühel neljandikul seadusloomega tegelejatest on õiguslikust erinev haridus, pooltel on ülikooli lõpetamise järgne kraad, kasutatakse ja kogutakse ajaloolist ja ühiskonnaalast informatsiooni ja toimub jooksev seadusloomealane täienduskoolitus.

Seadusloome teise kriitilise staadiumina märgib autor diskussiooni ühiskonnas. Seaduse jõustumisele eelnev diskussioon ühiskonnas aitab kaasa uue seaduse realiseerumisele. Diskussioon ei tohi aga olla anarhiline, st ta peab olema juhitud. Selle all peab autor silmas diskussiooni osapoolte ja sisu valikut. Diskussioon peab olema kriitilise iseloomuga, tuues välja põhilised riskifaktorid, mis kaasnevad ühiskonna planeeritava muutusega. Autori arvates on tavaline, et oma seisukohti kaitsevad osapooled võimendavad üle oma seisukoha positiivseid elemente ja halvustavad vastaspoolt. See ei ole probleem, kuni osapoolteks pole mitte seaduse looja, st riigiametnik. Riik peaks olema huvitatud loodava seaduse varjukülgede väljatoomisest ja kriitilisest lähenemisest loodavale seadusele. Tähtsaks elemendiks on osapoolte valik.

Seadusloome viimaseks staadiumiks on tahte formeerimine. Selle all mõistab autor põhiseaduslikult reguleeritud seaduse vastuvõtmise protseduuri ja sellele eelnevaid läbirääkimisi parlamendis või vastavas riiklikus institutsioonis. Viimasega kaasneb samuti hulk riskifaktoreid, mis pole aga käesoleva teema juures relevantseteks. Antti Kivivuori seisukohti üldistades tuleb öelda, et riigi huvides on korrektne, sotsiaalselt adekvaatne

seadusloome. Seadust luues tuleb lähtuda teaduslikkuse seisukohast, mitte lihtsalt seadust tõlkida.

Seadusloome ei lõpe teksti valmimisega. Selle järel peaksid vastavad riiklikud institutsioonid alkatama piiratud ja kontrollitud arutelu soovitatavate muutuste sisu üle ja loodud seaduse võime üle talle esitatud sotsiaalseid ülesandeid täita. Peale seaduse lõpliku teksti valmimist tuleb see seadus vastu võtta, arvestades osapoolte huve ja mitte liialdades kompromissidega parlamendis. Samuti tuleks teavitada rahvast uue seaduse sisust ja selle vastuvõtmisega kaasnevatest muutustest ühiskonnas enne seaduse jõustumist, kujundades ühiskondlikku seadust soosivat arvamust, eeldusel et seadus on läbinud kõik eelnevad astmed ja on tunnistanud nii spetsialistide, asjasse puutuvate osapoolte kui ka täidesaatva võimu poolt sobivaks täitma temale pandud sotsiaalset rolli.

Nagu juba märgitud, on sotsiaalse informatsiooni kasutamist õigusloomes käsitavaid uurimusi erakordselt kasinalt. Seetõttu on Riigikogu kantselei tellimusel läbi viidud paralleeluuringutel sotsiaal-majandusliku informatsiooni kasutamise kohta Eesti ja Euroopa parlamentide õigusloomealases tegevuses eriline tähtsus.

Järgmised momendid nimetatud uurimustest tunduvad antud töö autorile eriti olulised (Ginter, Kenkmann 1998, 36–40).

1. Kuigi kõik uuritud parlamendid Euroopas kasutavad oma tegevuses sotsiaalset informatsiooni, on see informatsioon kogutud–hangitud mingil muul eesmärgil, st mitte õigusloome vajadusteks. On mõisteta, et kõige sagedamini kasutatakse sotsiaalset informatsiooni suurt majanduslikku või sotsiaalpoliitilist tähtsust omavate seaduste ettevalmistamisel.
2. Peaaegu kõikide parlamentide esindajad Euroopas viitasid asjaolule, et sotsiaalse informatsiooni kasutamine õigusloomes ei ole formaalselt ega seaduslikult reguleeritud: puuduvad formaalsed seaduslikud reeglid, normid, eeskirjad selle kohta, kas ja kuidas sotsiaalset informatsiooni kasutada. Ühtaegu ei ole ja ei saagi sellistes tingimustes olla sotsiaalse informatsiooni kasutamine kohustuslik. Seejuures on enamikus maades eelarvest eraldatud teatud summad sotsiaalse informatsiooni kasutamiseks õigusloome protsessi teatud etappidel.
3. Ilmnesid teatud erinevused vanade ja uute demokraatiate vahel. Vanades demokraatiates on sotsiaalse informatsiooni kasutamisel nii õigusloomes kui täidesaatva võimu realiseerimisel kujunenud teatud demokraatlikud rutiinid, vaatamata vastava seadusliku regulatsiooni puudumisele. Uutes demokraatiates, sh Eesti Vabariigis, soovitakse taoliste rutiinide väljakujunemist kiirendada vastava seadusliku regulatsiooni sisseviimise kaudu.

Autorite ettepanek luua seaduslik alus, mis reguleeriks sotsiaalse informatsiooni kasutamist õigusloomes, tundub olevat igati põhjendatud. Samas on selge, et vaatamata Eesti teatud mahajäämusele selles küsimuses, on ka vanades demokraatiates sotsiaalse informatsiooni kasutamine õigusloomes endiselt ennekõike juhusliku ja piiratud iseloomuga (Ginter *et al.* 1998; Ginter & Kenkmann 1998).

Ühtaegu tuleks osutada õigusloomes kasutatava sotsiaalse informatsiooni kahesugusele iseloomule. Ühest küljest on tegemist laiaulatuslike uuringutega, mis peegeldavad kodanike sotsiaalseid väärtusorientatsioone, hinnanguid ja hoiakuid. Teiselt poolt on tegemist küllaltki kitsamastaabiliste sotsiaalsete uuringutega seaduste efektiivsuse jms mõõtmisel. Heaks näiteks on siin surmanuhtluse probleem demokraatlikus õigussüsteemis. Kodanike enamuse on pidanud surmanuhtluse kui kõrgeima karistuse säilitamist teatud juhtudel vajalikuks. Teisisõnu, surmanuhtluse ärakaotamist fikseeriv seadus ei ole kodanike silmis legitiimne. Teiselt poolt on mitmed konkreetset sotsiaalsed uuringud näidanud kõrgeima karistuse vähest efektiivsust. Tõsi, siin ei ole teadlaste hulgas lõplikku üksmeelt. Õigusloomes on ignoreeritud kodanike enamuse väärtusorientatsioone ning tuginedud kitsamastaabilistele teadusuuringutele ja mitmesugustele vaieldavatele eetilistele postulaatidele. Sisuliselt on võimalikud olukorrad, kus seaduste legitiimsus ja seaduste efektiivsus on teineteisega vastuolus. Selline tendents näib pidevalt süvenevat. Ühistele väärtustele tuginev *Gemeinschaft* (=kogukonna; F. Tönnies'i termin) õigus muutub üha enam *Gesellschaft*'i (=ühiskond; F. Tönnies'i termin) õiguseks, mis tugineb teaduslike ja tehniliste ekspertide nõuannetele (vrd Cotterrell 1992, 167). Ei ole välistatud võimalus, et kodanikkonna jaoks mittelegitiimsete seaduste vastuvõtmine kahandab mingi õigussüsteemi legitiimsust tervikuna. See küsimus vajaks spetsiaalseid empiirilisi uuringuid.

Mõned kokkuvõtlikud märkused. Eri teadusdistsipliinide ja eri autorite hinnangud õigussotsioloogiale ja tema võimalustele õigusloome protsessi mõjutada, laiemalt võttes aga hinnangud igasuguse sotsiaalse informatsiooni kasutamise tähtsusele ja võimalustele õigusloomes üldse, on äärmiselt vastuolulised.

1. Õigusfilosoofia ja nn dogmaatilise jurisprudenti esindajate jaoks on õigussotsioloogia kui omaette distsipliin tervikuna mitteseaduslik, mittelegitiimne.
2. Enamik õigusteadlasi ja praktiseerivaid juriste, samuti osa õigussotsiolooge näevad õigussotsioloogiat õigusloome protsessis nõuandvas, soovitavas rollis. Õigussotsioloogial ja tema käsutuses oleval empiirilisel sotsiaalsel informatsioonil ei ole õigusloome jaoks kohustuslikku, normatiivset iseloomu (Weber, Parsons, Luhmann, Carbonnier).
3. Osa sotsiaalteadlasi, sh õigussotsiolooge, peab vajalikuks ühelt poolt küll sotsiaalse informatsiooni senisest laiemat kasutamist, teiselt poolt aga ei kiirusta talle erilise normatiivse staatuse andmisega õigusloome protsessis (Cotterrell jt).
4. Mitmed sotsiaalteadlased peavad õigeks õigusloome rajamist kas osaliselt või täielikult olemasolevale või spetsiaalselt kogutud sotsiaalsele informatsioonile (Evan). Võib öelda, et kuigi antud küsimuses pole õigussotsioloogias välja kujunenud kindlapiirilisi koolkondi, on sotsiaalse informatsiooni kasutamise tähtsust seadusloomes eriti rõhutanud Skandinaaviamaade spetsialistid (Kivivuori, Mäkelä jt).
5. Sotsiaalteadlastest kõige radikaalsema ettepaneku õigusloomeprotsessi (ümber)kujundamiseks on teinud Habermas. Tema järgi saab õigusloome tugineda ainult diskursiivsele printsiibile, s.o ainult argumentatsioonil rajanevale kommunikatsioonivormile. Diskursus ise on seejuures vaadeldav kui igasuguse sotsiaalse informatsiooni kõige täielikum normatiivne realiseerimine õigusloomes.

6. Tegelik olukord õigusloomes, vastavalt empiirilistele uuringutele, näitab peaaegu kõikjal, et:
 1. sotsiaalse informatsiooni kasutamine õigusloomes on **õiguslikult reguleerimata**;
 2. sotsiaalse informatsiooni kasutamine õigusloomes **ei ole kohustuslik**;
 3. aeg-ajalt õigusloomes kasutatav sotsiaalne informatsioon **ei ole spetsiaalselt kogutud õigusloome vajadusteks**.
Teisisõnu, sotsiaalset informatsiooni õigusloomes küll kasutatakse, ent see kasutamine on piiratud iseloomuga ja juhuslikku laadi. Ehk: õigusloome on eeskätt A–legitiimne.
7. On tehtud katseid osaliselt realiseerida Habermasi diskursiivset printsiipi. Sellised katsed on aga taandunud valitseva süsteemi poolt teostatud instseneeringuks, mille käigus püütakse koguda süsteemi jaoks vajalikku informatsiooni, tekitada individides süsteemile vajalikku motivatsiooni ja kanaliseerida pingeid. Tegelikku diskursiivset kommunikatsiooni ei toimu, täpsemalt: selline diskursus on algusest peale moonutatud iseloomuga.
8. Tugev teoreetiline vastuseis sotsiaalse informatsiooni laialdasele (ja normatiivsele) kasutamisele õigusloomes ning sotsiaalse informatsiooni tegelik piiratud ja episoodiline kasutamine õigusloomeprotsessis näivad üldjoontes kinnitavat järgmisi Weberi üldteoreetilisi seisukohti.
 1. Olulisel määral A–legitiimne seadusandlik institutsioon saab genereerida eeskätt A–legitiimset õigusloomet.
 2. Põhjalikult saab B–legitimeerida õigusloomet ainult siis, kui paralleelselt püütakse B–legitimeerida poliitilist süsteemi ja selle loomise aluseid tervikuna.

Kasutatud kirjandus

Black, D. (1988) Sociological Justice. New York–Oxford: Oxford University Press.

Breuer, S. (1991) Max Webers Herrschaftssoziologie. Frankfurt: Campus Verlag,.

Breuer, S. (1994) Bürokratie und Charisma. Zur politischen Soziologie Max Webers. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Carbonnier, J. (1986) –

Cotterrell, R. (1992) The Sociology of Law: An Introduction. London: Butterworths.

Evan, W. M. (Ed.). (1980) The Sociology of Law. A Social–Structural Perspective. New York: The Free Press.

Evan, W. M. (1990) Social Structure and Law. Theoretical and Empirical Perspectives. Newbury Park: Sage Publications.

Ginter, J., (1998) Kasemets, A. and Kenkmann, P. Use of Social Information in the Law-Making Process of Parliaments: a Comparative Study. Tallinn: Riigikogu Chancellery.

Ginter, J. & Kenkmann, (1998) P. Use of Social Information in Decision-Making Process of Parliaments: Opinions and Practices. – 5th International Conference. Estonia and the European Union: Estonia on Its Way to a Changing Europe. Tallinn, November 4–6.

Habermas, J. (1983) Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln. Frankfurt: Suhrkamp.

Habermas, J. (1992) Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt: Suhrkamp.

Habermas, J. (1996) Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Kester, C. (1995) The Language of Law, the Sociology of Science and the Troubles of Translation: Defining the Proper Role of Scientific Evidence of Causation. – Nebraska Law Review, 74.

Kivivuori, A. (1989) Limits of Legal Regulation. – Limits of Legal Regulation. Grenzen rechtlicher Steuerung. Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft.

Ladeur, K. H.(1984) Vorüberlegungen zu einer ökologischen Verfassungstheorie. – Demokratie und Recht, 12.

Lipson, L., Wheeler, S. (Eds.) (1984) Law and the Social Sciences. New York: Russell Sage Foundation.

Luhmann, N. (1969) Legitimation durch Verfahren. Neuwied: Luchterhand.

Luhmann, N. (1980) Rechtssoziologie. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Luhmann, N. (1983) Die Einheit des Rechtssystems. – Rechtstheorie, 14.

Luhmann, N. (1988) The Unity of Legal System. – Autopoietic Law: A New Approach to Law and Society. Hrg. G.Teubner. Berlin: Walter de Gruyter.

Maus, I. (1986) Rechtstheorie und politische Theorie im Industriekapitalismus. München: Beck.

Monahan, J., Walker, L. (Eds.). (1985) Social Science in Law: Cases and Materials. New York: The Fundation Press,

Munger, F. (1993) Sociology of Law for a Postliberal Society. – Loyola of Los Angeles Law Review, 27.

Mäkelä, K. (1985) Sociology and Law Drafting. – Law Drafting and Sociology. A Seminar Report. Ed. A. Kivivuori. Helsinki: Ministry of Justice.

Rehg, W. (1996) Translator's Introduction. – J. Habermas. Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Teubner, G. (1988) Hypercycle in Law and Organization: The Relationship Between Self-Observation, Selfconstruction and Autopoiesis. – European Yearbook in the Sociology of Law.

Teubner, G. (1988) Autopoietic Law: A New Approach to Law and Society. Berlin: Walter de Gruyter.

Unger, R. M. (1976) Law in Modern Society. Toward a Criticism of Social Theory. New York: The Free Press.

Weber, M. (1990) Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. 5. Aufl. Tübingen: J. C. B. Mohr.

Märkused

1. Õigusliku formalismi nõrgenemine ja isegi likvideerimine viivad aga paratamatult kogu kaasaegse võimustruktuuri lammutamiseni. Rida kaasaegseid autoreid on seda Weberi teesi otse või kaudselt toetanud: õigussüsteemi eneselikvideerimine, õigussüsteemi sügav kriis (Luhmann 1983), õigussüsteemi lagunemine üksteisega kokkusobimatuteks osadeks (Maus 1986; Ladeur 1984 jpt). Seaduste laialivalgusus, sanktsioonivahendite jõuetus jms võimaldavad korporatiivsetel juriidilistel isikutel vastastikku pariteedi alusel teostada seaduserikkumiste tasaarveldust (Breuer 1991; vrd Munger 1993, 96–97). Kõik see viib seadusandlike esinduskogude osatähtsuse pidevale kärpimisele ning võimu kontsentreerumisele bürokraatia kättesse, lõppkokkuvõttes aga riigi kui sellise demonteerimisele (Breuer 1991; Breuer 1994). Weberi õiguse materialiseerumise problemaatika seondub nn diskretsioonilise regulatsiooniga (discretionary regulation). Viimast iseloomustab mitmesuguste ebamääraste (indeterminate) ettekirjutiste kasutamine: lähemalt piiritlemata standardid ja üldised klauslid seadusandluses, valitsemisel ja kohtumõistmisel (Unger 1976). Diskretsiooniline reguleerimine tähendab õigusliku analüüsi sisemise loogika allutamist üksikute poliitiliste eesmärkide, sotsiaalse kasulikkuse nõuete või moraalse väärtuste realiseerimisele õiguse kaudu (Cotterrell 1992). Diskretsioonilisus on seega seotud formaalse õigusliku ratsionaalsuse allutamisega materiaalsele õiguslikule ratsionaalsusele. Paljud kaasaegsed autorid, nagu Cotterrell õigesti märgib, on täheldanud sellise tendentsi tugevnemist. Samas puudub üksmeel mainitud tendentsi laiemate tagajärgede osas. Üks on aga selge, õigusteadlaste enamik peab vajalikuks range seaduslikkuse taastamist ja diskretsiooniliste struktuuride kõrvaldamist. Mõõdukamas versioonis on püstitatud nõue seada sisse diskretsiooni pädev juriidiline kontroll, iseäranis valitsuse tegevuse juriidilise ekspertiisi vormis. (Cotterrell 1992, 162–164).

2. A- ja B-legitiimsuse mõisted on minu poolt sisse toodud konventsioonid, tähistamaks ühelt poolt kohustuslikku, normatiivset legitiimsust (A) ja teiselt poolt inimeste tegelikul tunnustusel püsivat legitiimsust (B). Esimesel juhul nõuavad ja eeldavad formaalselt korrektsete protseduuride kaudu valitud võimustruktuurid enda tunnustamist, teisel juhul on tegemist kodanike faktilisel legitiimsus-usul põhineva legitiimsusega.
3. autopoiesis – mõiste tuleneb kreekakeelsetest sõnadest auto (ise-, oma-) + poiesis (tegmine, loomine, kujundamine) = isetegemine, omalooming. Luhmanni arvates saab süsteem luua (või taastoota) oma elemente ainult süsteemi enda, mitte aga süsteemi keskkonna materjalist.

Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses: olukord ja ettepanekud

Paul Kenkmann (RiTo 1), Tartu Ülikool

Uurimus, mille materjalidel põhineb käesolev käsitus¹, teostati Riigikogu Kantselei tellimusel Tartu Ülikooli ning Õiguspsühholoogide ja –sotsioloogide Tartu Ühingu uurimisrühma poolt. Uurimusel oli kaks põhisüti. Esiteks taheti välja selgitada seadusloomes osalejatele sotsiaalse informatsiooni kasutamise praktikat seaduste väljatöötamisel. Teiseks otsiti teid, kuidas seaduste koostajaid informatsiooniga paremini varustada ja sotsiaalse informatsiooni efektiivsemaks kasutamiseks ette valmistada.

Sotsiaalse informatsiooni all peetakse käesolevas projektis silmas kolme liiki andmestikku: esiteks sotsiaalstatistilisi andmeid, teiseks majandusinformatsiooni ja kolmandaks sotsioloogiliste uurimuste tulemusi.

Isikute ring, keda lugeda Eestis seadusloomes osalejateks, määratleti seadusloomega tegelevate institutsioonide kaupa asutuste juhtidelt saadud nimekirjade alusel. Esiteks loeti seadusloomes osalejaks Eesti Vabariigi Riigikogu liikmed. Teiseks võeti arvesse Riigikogu fraktsioonide ja komisjonide kaudu seadusloomes osalenuid, samuti Riigikogu nõunikke ja Riigikogu Kantselei juriidilise ning majandus- ja sotsiaalinfoosakonna töötajad. Kolmandaks olid seadusloomega hõivatud ministeeriumide töötajad, eksperdid jne.

1997. aasta kevadel edastati ankeedid 562le seadusloomes osalejale. Andmed koguti anonüümse ankeetküsitluse teel. Kui selgus, et ankeetide tagastamine jääb oodatust väiksemaks, saadeti meeldetuletused ministeeriumidesse ning igale Riigikogu liikmele personaalselt. Sellest hoolimata saabus kokku 40 täidetud ja analüüsikõlblikku ankeeti. Need jagunesid täitjate tegevusala alusel järgmiselt: Riigikogu liikmed – 1; Riigikogu Kantselei töötajad – 3; ministeeriumide ja ametite kaudu seadusloomesse haaratud – 32; kuuluvus määratlemata – 4.

Niisiis vastas ankeedi küsimustele vaid väike osa isikutest, kellelt seda oodati. Milles võib näha põhjusi?

Esiteks, kuigi ankeedi koostamisel läbiviidud pilootküsitlused olid kinnitanud metoodika põhimõttelist sobivust, oli seadusloomes osalemine eeldatavate respondentide jaoks erineva kaalu ja mahuga, suures osas aga episoodiline tegevus. Nii loobuti täiendavast tööst oma sellealase tegevuse kokkuvõtmisel. Ka pärast meeldetuletuse saamist ankeedile mittevastamise peapõhjuseks oli seadusloomes osalejate suur ajapuudus.

Teiseks, uurimuse temaatika ei olnud küsitletavaile antud hetkel aktuaalne. Nagu näitasid samal perioodil Euroopa riikide parlamentide infoteenistuste hulgas läbi viidud uuringu tulemused, ei ole sotsiaalse informatsiooni kasutamine ka pikaajaliste demokraatlike traditsioonidega maades parlamentide tegevuse edendamisel omaette küsitlav teema. Reeglina on tegemist väljakujunenud rutiiniga. Viimane puudub Eesti- taolistes maades. Käesoleva teema püstitamine uurimuse probleemina oli arengust etteruttamine, mida kinnitaski respondentide reageering. Ometi tuleb probleemi tõstmist põhjendatuks lugeda:

seadusandliku tegevuse täiustamise see suund, kuhu ühe osana kuulub ka sotsiaalse informatsiooni kaasamine, on praegu Eestis päevakorral.

Käesoleva andmekogumise reaalne tulemus pole kõigi käsitlusele võetud teemade osas küllaldane statistiliselt kandvate järelduste tegemiseks. Laekunud andmete alusel saab samas formuleerida järeldusi seadusloomes osalejate arvamuste ning sotsiaalse informatsiooni kasutuse laiendamise teede suhtes. Need on algmaterjali iseloomust tulenevalt pigem trende näitavad kui eri arvamuste ja olukordade vahekordi täpselt esile toovad.

Esitatud tulemused käivad esmajoonel ministeeriumide jt asutuste seadusloomega tegelevate töötajate ning ekspertidena seadusloomesse kaasatute kohta.

Kasutatud on ka firma Saar Poll poolt veebruaris 1998 Riigikogu Kantselei tellimusel läbiviidud infovajaduse teemalise uurimuse resultaate. Saar Polli uurimuses hõlmati Riigikogu liikmeid ja Riigikogu Kantselei teenistujaid; ei puudutatud aga kolmandat suuremaarvulist seadusloomes osalejate rühma, nimelt ministeeriumide ja ametkondade töötajaid ning eksperte. Kogumis saab uurimisandmeid Saar Polli uurimuse abil täiendada ja täpsustada.

Järgnev ei ole täiskokkuvõtte lähtealuseks olnud andmete analüüsist. Andmed ise võiksid otsest huvi pakkuda vastavate teemadega tegelejaile: nii vahetult õigusloomesse haaratuile kui ka riikliku ja avaliku juhtimise korraldajatele ning koolitajatele.

Siinses ülevaates ei ole seatud eesmärki haarata terviklikult selliseid õigusloome arendamise aktuaalseid alaprobleeme nagu õigusloome institutsionaalne edendamine, töötajate ettevalmistus jm. Kõne alla on võetud seadusloomesse haaratute hinnangud, sotsiaalse informatsiooni edendamise põhimõttelised võimalused Eestis, samuti rahvus–vahelisest kogemusest teadaolev.

Vajadust antud probleemi käsitlemiseks võib näha kahest omavahel seotud aspektist. Ühelt poolt on siin Eesti ühiskonna sisemise arengu vajadused, teiselt poolt sellise administratiivse suutlikkuse (*capacity*) tagamine, mis tähendab valmisolekut võtta endale kohustusi seoses Eesti Euroopa Liidu liikmeks saamisega ja ka selle liikmeks olemisega². Teisisõnu tähendab see suutlikkust olla osa kujunevast Euroopa administratiivruumist (*administrative space*): vastata selle nõudmistele ja samas ka osaleda selle institutsionaalses kujundamises.

Millest tuleneb sotsiaalse informatsiooni osakaalu kasv seadusloomes?

Pole kahtlust, et nii seadusloomes kui ka kogu sotsiaalses juhtimises on käimas sotsiaalse informatsiooni osakaalu tõus. Seda kutsuvad esile järgmised asjaolud.

Eesti seadusloome praegusel etapil on paratamatult esiplaanil teiste maade seadus–loomes väljatöötatu ülevõtmine ning meie seadusandluse vastavusse viimine Euroopa Liidu õigusega, mis olulisel määral seisneb olemasolevate tekstide tõlkimises, kohaldamises jne. Seadusloome arendamise järgmine periood peaks suuresti seisnema olemasoleva

täpsustamises. See nõuab praegusest enam lähtumist siinsest muutuvast olukorrast. Viimase analüüs nõuab asjakohast pädevat alusmaterjali – sealhulgas sotsiaalset informatsiooni käesolevas aruandes kasutatud tähenduses.

Euroopa praktikast tuleb Eestil ühe olulisema arenguna üle võtta kavandatavate seadusandlike muutuste resultaatide prognoos – regulatsioonide mõju analüüs (*regulatory impact analysis*). Viimase kvalifitseeritud teostamine eeldab muuhulgas sotsiaalse informatsiooni laiaulatuslikku kasutuselevõttu.

Eesti poliitilise süsteemi arengu juhtivaks tendentsiks on demokraatia süvenemine. Selleski kasvab sotsiaalse informatsiooni osa: elanikkonna tõhusam informeerimine sotsiaalsest ja poliitilisest arengust ning seadusandluse enda edenemisest, sellega kaasnev poliitiliste institutsioonide vastutuse kasv, samuti erinevate uute huvigruppide, valitsusväliste organisatsioonide kasv ning suurem osakaal.

Õigusloomes peaks poliitiliste ja õiguslike probleemiseadete ja juhtimishoobade kõrval üha suurema kaalu saama sotsiaalse arengu juhtimine kui sotsiaalsete protsesside suunamine, sealhulgas Euroopa sotsiaalmudeli (*European social model*) põhimõtete alusel. See nõuab sotsiaalse informatsiooni kasutamist.

Viimase aja arengud Euroopa Liiduga ühinemise ettevalmistamisel on esile toonud vajaduse muuta avaliku võimu teostamine Eestis efektiivsemaks. See tingib vajaduse otsida teid eri tasemel juhtimise efektiivsuse tõstmiseks, kusjuures see saab toimuda enamasti olemasolevate ressursside parema rakendamise kaudu. Mitmekülgsem sotsiaalse informatsiooni kasutamine otsuste tegemisel oleks kahtlemata asjakohane.

Sotsiaalse informatsiooni kasutamine: mida ja miks mitte rohkem?

Uurimuse materjal kinnitab, et sotsiaalse informatsiooni kasutamine seadusloomes on ühelt poolt napim, kui seda sooviksid asjaosalised ja kui võimaldaks Eestis kättesaadav sotsiaalne informatsioon, teiselt poolt aga ebaühtlane (vt tüüpilist hinnangute pilti tabelis 1).

MIL MÄÄRAL OLETE KASUTANUD NEID ALLIKAD SOTSIAALSE INFORMATSIOONI KÄTTESAAMISEKS?	Tihti 3	Vahel 2	Üldse ei 1	Kesk- mine	Kasu- tanute %
Ministeeriumide jt. ametkondade materjalid	14	22	1	2.38	97
Erialakirjandus raamatukogude st	11	24	4	2.18	90
Andmed teiste riikide olukorrast ja arengust	10	25	4	2.15	90
Ajakirjanduses avaldatud materjalid	7	28	4	2.08	90
Statistikaameti trükitud materjalid	13	21	4	2.24	89
Enda poolt kogutud andmed ja materjalid	11	20	7	2.11	82
Eesti avaliku arvamuse ja sotsioloogiliste uurimustega tegelevate firmade andmed	4	26	8	1.89	79
Ülikoolides ja teadusasutustes korraldatud sotsiaalsete uurimuste tulemused	5	22	11	1.84	71
Ajakirjandusest jms saadud materjalid, mida olen ise analüüsinnud, ümber arvutanud jne	10	15	13	1.92	66
Riigikogu Kantselei osakondade saadud materjalid	2	17	19	1.55	50
Eesti sotsiaalteadlaste esinemised	1	17	19	1.51	49
Statistikaameti töötajalt saadud informatsioon	0	16	19	1.46	46
Interneti kaudu kättesaadavad materjalid	5	10	23	1.53	39

Tabel 1. Seadusloomes osalejate hinnangud eri sotsiaalse informatsiooni allikate kasutamisele

Tabelis on sotsiaalse informatsiooni allikad reastatud nende kasutajate protsendi järgi.

Arvestades respondentide koosseisu, on ootuspärane, et ministeeriumide ja ametkondade töötajad kasutavad ulatuslikumalt oma ametkondade kaudu saadud materjale. Ligikaudu 90 protsenti kasutab erinevaid üldlevinud trükiseid. Järgnevad ise kogutud ning töödeldud materjalid ja avaliku arvamuse ning sotsiaalsete uurimustega tegelevate asutuste trükis avaldatud andmed.

Ligikaudu pooled käesoleva uurimuse respondentidest olid seadusloomes kasutanud Riigikogu Kantselei osakondade materjale. Umbes sama levinud on sotsiaalteadlaste ja statistikaameti töötajate käest saadud andmete kasutamine.

Muutused informatsiooni kasutamises on toimunud juba küsitluse ja käesoleva ülevaate kirjutamise vahelisel ajal. Oluliselt on laienenud nii Interneti kasutus kui ka sealtkaudu kättesaadava sotsiaalse informatsiooni hulk (sealhulgas Statistikaameti materjalid). Oluliseks on saanud nii Riigikogu siseteabevõrk kui ka kodulehekülg.

Saadud uurimistulemuste hindamiseks ja eri teabeallikate vaatluseks olid lisaks andmed firma Saar Poll poolt Riigikogu Kantselei tellimisel korraldatud küsitlusest (tulemused on kättesaadavad Riigikogu Kantselei koduleheküljelt). See võimaldab hinnata, kuivõrd erineb kolme seadusloomes osalejate kategooria infokasutus (Riigikogu liikmed, Riigikogu kantselei teenistujad ning ministeeriumide ja ametkondade personal ja eksperdid). Selgub, et Riigikogu liikmetel ja Riigikogu kantselei teenistujatel on esikohal individuaalselt kogutud andmed ning isiklikud kontaktid erakonnakaaslaste, valijate ja kolleegidega. Kasutuse ulatuselt järgnevad teabeallikad, mis ilmselt annavad materjali konkreetsete küsimuste lahendamiseks. Vähem olulised on olnud analüütilised, ulatuslikuma sisuga materjalid.

Üldjoontes on teabeallikate kasutuse üldpilt võrdlemisi sarnane. Silmatorkavamad erinevused peegeldavad esmajoones kolme seadusloomes osalejate rühma erinevat vahekorda õigusloomega, nende osalust õigusloome eri astmel. Siit johtub, et käesoleva uurimuse respondentide ringi teatud ühekülgsele vaatamata on lubatav nende järelduste võtmine aluseks arutlemaks seadusloomealase tegevuse teabevajaduse ning antud valdkonna edendamisteede üle.

Vastused anti järgmisel skaalal: 5 – just nii, 4 – suuremalt jaolt, 3 – ei oska öelda, 2 – mõnel määral, 1 – kindlasti pole nii. Tabelis on sotsiaalse informatsiooni mittekasutamise motiivid reastatud nende kaalukuse järgi, lähtudes hinnangute keskmistest.

MA POLE SEADUSLOOME-ALASES TEGEVUSES SOTSIAALSET INFORMATSIOONI KASUTANUD VÕI OLEN SEDA VÄHE TEINUD SEEPÄRAST, ET	5	4	3	2	1	Keskmine
... on puudunud võimalused vajalikel teemadel uurimuste tellimiseks	12	12	7	1	3	3.83
... vaja oleks operatiivsemat informatsiooni, kui seda meil saada võib	7	10	8	10	1	3.33
... seaduse väljatöötamisega läheb alati kiireks, pole aega sotsiaalse informatsiooniga tegeleda	5	14	2	11	4	3.14
... minnak vajalikus valdkonnas sellist informatsiooni ei ole	2	17	4	7	6	3.06
... ei ole ülevaadet, millist sotsiaalset informatsiooni on ja kust seda kätte saaks	5	7	2	18	3	2.50
... meil kättesaadav sotsiaalne informatsioon pole küllalt usaldusväärne	2	6	12	11	4	2.75
... Eestis puuduvad piisava kvalifikatsiooniga spetsialistid, kes oskaksid sellist teavet koguda ja töödelda	3	5	13	7	7	2.71
... muu seadusala tegevus on olnud liialt episoodiline selliseks asjasse süvenemiseks	7	5	1	14	9	2.64
... seaduse väljatöötamisel on juuridiline külg määrav, millest tulebki lähtuda	1	8	2	15	9	2.34
... puudub vastav kogemus, eelteadmised	1	9	4	19	2	2.03
... Eesti seadusandluse praegusel arenguastmel on vaja peaaegu paika panna, sotsiaalse informatsiooni abil seadusandluse viimistlemiseks tuleb aeg hiljem	0	6	3	11	15	2.00
... loen seaduste väljatöötamisel peamiseks uute novatorlike ideede järgimist, millele avalik arvamus alles ajapikku järele tuleb	0	4	1	17	13	1.89
... on määravaid asju, millest seadusloome s lähtuda, kui sotsiaalne informatsioon	0	1	4	17	13	1.80
... Eesti praeguse majandusolukorra juures pole otstarbekas kulutada raha selliste uurimuste peale	0	1	3	11	20	1.57

Tabel 2. Sotsiaalse informatsiooni seadusloome- alases tegevuses alakasutuse põhjused seadusloomes osalejate hinnangul

Tabelist 2 on näha, et kõige olulisemad motiivid, miks sotsiaalset informatsiooni ei ole küllaldaselt kasutatud, seonduvad informatsiooni kättesaadavuse ja kvaliteediga. Neljast keskmiste poolest kõige kõrgemale asetunud alakasutuse motiivist kolm on sellise sisuga. Ülekaalukalt on tähtsaimaks peetud asjaolu, et vajalikel teemadel uurimuste tellimiseks on puudunud võimalused.

Tähtsuselt järgmine motiiv on, et informatsioon ei ole küllalt operatiivne. Olulise kaaluga on ka asjaolu, et seadusloomes osalejale vajalik sotsiaalne informatsioon puudub. Järgnevad

seisukohad, et puudub ülevaade olemasolevast sotsiaalsest informatsioonist, kättesaadav informatsioon pole küllalt usaldusväärne ning Eestis puuduvad piisava kvalifikatsiooniga spetsialistid kogumaks ja töötlemaks sellist teavet.

Teine rida sotsiaalse informatsiooni alakasutuse motiive seondub seadusloomes osalemise tingimustega. Märkimisväärne on hinnang, et seaduste väljatöötamisega läheb alati kiireks ning seetõttu pole aega sotsiaalse informatsiooniga tegelda. Sageli on osaleja seadusloomealane tegevus liialt episoodiline süvenemaks asjasse sotsiaalse informatsiooni rakendamiseni ulatuval määral.

Kolmas komplekt sotsiaalse informatsiooni vähest kasutamist seletavaid tegureid tuleneb Eesti seadusloome praegusest arengujärgust. Siia kuulub mõte, et seaduste väljatöötamisel on määrav juriidiline külg ning et praegu on tarvis peaasjad paika panna, sotsiaalse informatsiooni abil seadusandluse viimistlemiseks tuleb aeg hiljem.

Vähe on neid, kes soostuksid, et seaduste väljatöötamisel on peamine novaatorlike ideede järgimine, millele avalik arvamus ajapikku järele tuleb, või et seadusloomes on määravamaid asju kui sotsiaalne informatsioon. Kõige vähem ollakse nõus arvamusega, et Eesti praeguses majandusolukorras pole otstarbekas sotsiaalse informatsiooni kogumisele raha kulutada.

Üheks sotsiaalse informatsiooni alakasutuse põhjuseks on vastavate kogemuste ja eelteadmiste puudumine.

Kui võtta arvesse, et kolm neljandikku respondentidest kasutab sotsiaalset informatsiooni oma seadusloomealases tegevuses enda meelest tarvilikust vähem, väärivad siintoodud hinnangud täit tähelepanu.

Mida saab teha?

Olukorra muutmist näeme kolme tegevusliini pidi:

1. avaliku võimu vajadustele vastava sotsiaalse informatsiooni olemasolu ja otstarbekas kättesaadavus,
2. seadusloome protseduuride täiendamine,
3. seadusloomes osalejate kvalifikatsiooni kujundamine.

Kõige enam nähti sotsiaalse informatsiooni alakasutuse põhjusi informatsiooni seisundis endas. Siin on kaks suhteliselt iseseisvat alaprobleemi: Eestis käepärast oleva informatsiooni sisu ja kvaliteet ning informatsiooni jõudmine seadusloomes osalejateni.

Informatsiooni kvaliteeti üheselt hinnata on suhteliselt raske. Ometi võib nentida, et näiteks Eesti statistika ümberkorraldamine on leidnud Euroopa institutsioonidelt heakskiitmist. Sotsiaalteaduste välisekspertide hinnangud pole hoolimata kriitikast Eesti sotsiaalteaduse suhtes mahategevad.

Siit leiame aluse seisukohale, et paralleelselt statistika ja teaduslike uurimuste taseme tõstmisega peaks kujunema tihe kontakt informatsiooni "tootjate" ning seadusloomes osalejate vahel.

Eeldus, et sellised kontaktid võivad olla tulemuslikud, peegeldub ka uurimuse enese andmetes. Suhteliselt vähe on hääli antud informatsiooni vähese kasutamise selliste motiivide poolt, mis lähtuvad selle mittevajalikkusest. Samuti leiavad vaid üksikud respondendid, et rahakulutus sellesse valdkonda kuuluvatele uurimustele on ebaotstarbekas.

Eestis laekub sotsiaalset analüüsi läbiviivate institutsioonide tegevuse tulemusena informatsiooni üsna mitmesugustel teemadel. See teave võib rahuldada suurt osa seadusloome ja muu avaliku võimu tegevuse vajadustest, kui ta jõuab avaliku võimu vastavate lülideni ning on ka kasutamiseks sobivas vormis. Siin tähendaks avaliku võimu poolne sotsiaalne tellimus esmajoones seda, et rajatakse kanal sotsiaalse informatsiooni liikumiseks seadusloomes osalejateni. Teiseks tähendab selge sotsiaalne tellimus, et sotsiaalse informatsiooni "tootjail" ning valdajail tekib vajadus ja huvi oma materjale nii ette valmistada, et need jõuaksid seadusloomega tegelejateni.

Senisest kogemusest lähtudes näeme peamise infoallikana sotsiaalteaduslikku andmearhiivi, kus on olemas teave Eestis seni kogutud informatsiooni kohta ning küllalt hõlpsasti on kättesaadav ka vastav informatsioon ise. Eesti Sotsiaalteadusliku Andmearhiivi (ESTA) senine tegevus, sealhulgas koostöö Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonnaga lubab sedastada ESTA arengut nimelt selles suunas

Seadusloome või avaliku võimu muude funktsioonide täitmiseks võib vajalik olla uurimuste ja statistiliste vaatluste korraldamine teemadel, mille kohta sotsiaalne informatsioon puudub. Otstarbekas on, et kujuneb välja efektiivne viis selliste tööde tellimiseks selleks kõige sobivamatelt organisatsioonidelt. Suures osas võib sotsiaalteaduslik andmearhiiv kujuneda ka tellimuste paigutamise ning nende täitmise korraldamise baasiks, kuna andmearhiivis koondub teave sotsiaalse informatsiooni "tootjate" kohta.

Sotsiaalset informatsiooni saab struktureerida mitmel eri alusel. Käesolevas projektis rakendatud määratluse kohaselt on sotsiaalse informatsiooni põhiliigid majandus- informatsioon, sotsiaalne informatsioon ja sotsioloogiliste uurimuste tulemused. Andmed võimaldavad analüüsida ühiskonna elu valdkondade kaupa, nagu nad esinevad seadusloomes ja avaliku võimu tegevuses. Sotsiaalse arengu valdkond, mille suhtes adekvaatne teabebaas on tunnustatult esmajärgulise tähtsusega, on näiteks regionaalne areng. Seni esileküündivaim näide sotsiaalpoliitika formeerimisest Eestis spetsiaalselt sellel otstarbel kokkukoondatud sotsiaalse informatsiooni baasil on kahtlemata etniline integratsioon.

Käesoleva uurimuse tulemused tõid esile, et

- seadusloomega seotud isikud peavad avalikku arvamust enam tähelepanu väärivaks kui sotsiaalse elu eri valdkondades kujunenud objektiivset olukorda;

- Riigikogu kui seadusandliku institutsiooni enese tegevust puudutav teave on vahel kaalukam (eks ka atraktiivsem), kui teave ühiskondlike protsesside kohta;
- sotsiaalse informatsiooni kvaliteeti hinnatakse mõneti madalamaks kui on olemasoleva informatsiooni sisuline väärtus.

Sotsiaalse informatsiooni efektiivsema kasutamise teede otsimisel on mõistlik lähtuda sotsiaalse informatsiooni eri funktsioonidest. Informatsioon ükskõik millise eluvaldkonna kohta võib leida kasutamist erinevail eesmärkidel ja seadusloome erinevail astmel. Siin on toodud üks võimalik loetelu.

1. Võimalus anda mingil seadusloomega hõlmataval ühiskonna elu alal olukorra kirjeldus. Viimane hõlmaks nähtuste või protsesside põhiparameetrites väljenduva objektiivse pildi, asjade seisu ning käimasolevaid muutusi kõige iseloomulikumalt edasi andvad statistilised tunnused, antud valdkonna kohta tüüpilise avaliku arvamuse, selle kõige Eesti–sisese diferentseerumise. Selline andmestik oleks otstarbekas ette valmistada koos kõige üldisema tõlgendusega (näiteks Eesti haridussituatsioon hariduselu korraldavate seaduste ettevalmistamise puhul; sotsiaaldemograafilised trendid ja rahvastiku liikumine maailmas, kui kõne all on migrante või põgenikke puudutav; hälbekäitumise põhiliikide seis noorsoo hälbekäitumise ohjamise alaseid õigusakte ette valmistades jne.).

Kasulik oleks samalaadsete materjalide paralleelne ettevalmistamine maade kohta, mille olukord on meile oluline (mitmel puhul näit Venemaa) või mis võiksid olla eeskujuandvad ning teatud poliitika läbiviimise tulemusi demonstreerivad (näit Skandinaaviamaad sotsiaalpoliitikasse puutuvast) või mis läbivad meile sarnast arengut (Läti, Leedu).

Sotsiaalse informatsiooni rakenduse alla võib kuuluda ka teistes maades teostatava õigusliku reguleerimise toime analüüs, kuivõrd viimast teostatakse integreeruvast Euroopast eeldatavasti üha rohkem teatud ühtsete mallide alusel ja kindlale informatsioonile tuginedes (*regulatory impact analysis*).

Sotsiaalse tellimuse eri küsimus on olukorra tagamine, kus sotsiaalset informatsiooni “tootvate” institutsioonide koostöös toimuks Eesti ühiskonna oluliste sotsiaalsete protsesside ning kesksete ühiskonnarühmade seisundi monitooring. See eeldab vastavalt püstitatud riiklikku tellimust, mille täitmiseks võetakse kokku olemasolev informatsioon ning korraldatakse vajadusel täiendavaid uurimusi. Niisugune riiklik tellimus lubaks näiteks teatud sagedusega koostada sotsiaalteadusliku aruande olukorrast riigis ja ühiskonnas.

2. Kogu kõnealuse valdkonna edendamise peaidee oleks olukorrani jõudmine, kus seadusega on sätestatud ning toimivad seadusloome ja sotsiaalse informatsiooni seosed. Praegu on esmane seaduseelnõu seletuskirja koostamine ja selle rolli määratlus. Pikemaajaliste demokraatlike traditsioonidega maades on välja kujunenud viisid seadusandluse efektiivsuse tagamiseks, seda ka sotsiaalse informatsiooni rakendamise kaudu, millest seaduseelnõu analüütiline seletuskiri on üks võimalusi.

Samuti väärib kaalumist seaduseelnõu ja selle juurde kuuluvate materjalide vastuvõtmise–eelne avalikustamine.

Oluline on, et seesugust sotsiaalse informatsiooni rolli võetaks poliitika subjektide poolt normaalse poliitilise tavana, poliitilise kultuuri enesestmõistetava osana. Ilmselt stimuleerivad sellist lähenemist eurointegratsiooniga seotud kooskõlastamised ja hindamised. Eesti ühiskonna suhtelist kompaktsust, poliitika subjektide mitte väga laia ringi ja sotsiaalse informatsiooni kvaliteedi tagamise võimalusi arvestades ei nõua kõnealuse valdkonna arendamine erilisi ponnistusi.

Kogutud andmed viitavad seadusloome enda mitteküllaldasele planeeritusele ja süsteemsusele. Seadusloomes osalejad tajuvad seda paratamatult kujuneva pealiskaudsusega: pole aega küllaldaselt süveneda ettevalmistatavasse eelnõudesse ning ennast selle tegevuse jaoks tarvisminevaga kurssi viia.

3. Kolmas võimalus sotsiaalse informatsiooni edukamaks kasutamiseks seondub isikutega, kes seadusloomes osaledes informatsiooni praktiliselt rakendavad.

Tähelepanu vajab seadusloomes osalejatel sotsiaalse informatsiooni kasutamise motivatsiooni, selleks vajaliku üldise ettekujutuse ja ka praktilise vilumuse tagamine.

Motivatsiooni kujunemise aluseks on see, kui sotsiaalse informatsiooni kasutamine seadusloomes sätestatakse seadusega ning omandab kindla koha poliitilises kultuuris. Isikuil, kelle töö on seadusloome, on motivatsiooniks see, kui vastav ettevalmistatus on osa neile esitatavaist kvalifikatsiooninõudeist.

Lähtekohaks poliitiline tahe

Loetletud meetmed on ellu rakendatavad ning vajalik mõtteviisi muutus saavutatav siis, kui sotsiaalse informatsiooni kasutamist peetakse poliitikas tooni andvate isikute poolt piisavalt oluliseks. Teiste riikide seadusloome praktika analüüsist tuleneb, et arenenud demokraatiaga maades on sotsiaalse informatsiooni kasutamine avaliku võimu tegevuses tagatud vastavate poliitilise elu traditsioonidega ja pikema arengu tulemus. Niisugustes tingimustes ei ole sotsiaalse informatsiooniga seonduv tavaliselt eraldi tähelepanu all ja seda ei peeta vajalikuks kõikjal spetsiaalselt reguleerida. Eestis sellekohased kindlad traditsioonid puuduvad.

Eesti poliitikas olulist rolli etendavad erakonnad ja teised asjassepuutuvad subjektid (muuhulgas ka praegu poliitilise jõuna konstitueeruv kolmas sektor) peaksid jõudma ühisele seisukohale, kas pidada õigeks, et seadusloome ja avaliku võimu efektiivsuse suurendamisel arvestatakse ka sotsiaalset informatsiooni kui euroopaliku poliitilise praktika väljakujunemise tähtsat teed.

Loogiline on oodata neile taotlustele poliitiliste jõudude heakskiitu ja valmisolekut sellistes muutustes osaleda. See võiks olla kõrvuti teiste ühiskonna elu aktuaalsete teemadega peamiste poliitiliste jõudude arutelu ja järgneva poliitilise kokkuleppe aineks. Selline eeldus sai sõnastatud Riigikogu eelmise koosseisu ajal. See on sama aktuaalne ka praegu.

Riigikogu Kantselei Majandus- ja Sotsiaalinfo
osakonnakodulehekülg:<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/MSI/>

Eesti Sotsiaalteadusliku Andmearhiivi kodulehekülg:<http://psych.ut.ee/esta/>

Soome Sotsiaalteadusliku Andmearhiivi kodulehekülg: <http://www.fsd.uta.fi>

Kasutatud kirjandus

(1999) Regional Policy and Migration. Tartu.

Drechsler, W. (1997) Avalik haldus kui riigiteadus. –Avaliku halduse alused: Valimik Euroopa esseid. Tartu.

Flinn, P. (1998) Keynote Address: European Social Policy Forum. Brussels, 25 June.

Kasemets, A. (1999) The Roles of Parliamentary Information Research Services in the Political and Social Interaction. – Society, Parliament, Legislation: The Role of Socio- Economic Studies and Parliamentary Information and Research Services in Legislation – in the context of EU enlargement. Proceedings of the international seminar. – Tallinn: Department of Economic and Social Information of the Chancellery of the Riigikogu.

Malvet, M. (1998) Mikkola, Matti. Sotsiaalhoolekanne. Helsinki.

(1998) Preparing Public Administrations for the European Administrative Space.–SIGMA

Papers No 23. Paris: SIGMA–OECD.

(1997) Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris: OECD.

Ruutsoo, R. (1999) Kodanikualgatus ja Eesti sotsiaalne areng. – Eesti 21. sajandil: Arengustrateegiad. Visioonid. Valikud. Tallinn.

(1999) Society, Parliament, Legislation: The Role of Socio- Economic Studies and Parliamentary Information and Research Services in Legislation – in the context of EU enlargement. Proceedings of the international seminar. – Tallinn: Department of Economic and Social Information of the Chancellery of the Riigikogu.

Märkused

1. Aruande tekst on kättesaadav

Internetishttp://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/kenkmann_e.html

Õigusloome normitehnika olemus, vajalikkus, probleemid

Kaljo Tamm (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Mis on normitehnika?

Normitehnika kõige üldisem definitsioon võiks olla järgmine: normitehnika on õigustloovate aktide eelnõude ettevalmistamisel kasutatavate, teoreetiliselt põhjendatud võtete ja meetodite kogum. Sellest definitsioonist tuleneb, et normitehnika esemeks on õigusloome ehk õigustloovate aktide eelnõude väljatöötamine. Seega on normitehnika vahetult ja lahutamatult seotud õigusloomeprotsessiga. Kogu selle protsessi lõppeesmärgiks on tagada väljatöötatud ja vastuvõetud õigustloova akti **kehtivus ja toime**. Kahtlemata on see ka normitehnika lõppeesmärgiks. Peaks pikematagi selge olema, et kui väljatöötatud ja ettevalmistatud õigustloovat akti vormilistel või sisulistel põhjustel vastu ei võeta, või kui ta võetaksegi vastu, kuid oluliste sisu- või vorminõuete eiramise tõttu kehtima ei hakka (teda ei kuulutata välja või ta tunnistatakse kehtetuks), on kogu eelnev töö tühja jooksnud. Ent kogu eelnev töö võib tühja joosta ka seepärast, et vastuvõetud ja kehtima hakanud õigustloov akt ei toimi, seda ei saa tegelikult elus rakendada sellepärast, et selles kirjapandud õigusliku regulatsiooni mehhanism ei sobi, õigustloovas aktis sisalduvaid õiguslikke ettekirjutusi ei ole võimalik täita või kirjapandud õigusi ei ole võimalik kasutada. Normitehnika peabki tagama selle, et seda kõike ei juhtuks.

Normitehnika õiguslik reguleerimine ja selle vajalikkus

Normitehnika laiemal käsitlemisel selgub, et normitehnikas on kindlasti selliseid valdkondi, mis tuleb paratamatult õiguslikult reguleerida, ilma milleta tööpoolest hakkama ei saa. Ent samas on normitehnikas ka selliseid valdkondi, mida polegi võimalik õiguslikult reguleerida. Nende vahele aga mahub ka selliseid valdkondi, mis võivad olla õiguslikult reguleeritud, kuid ei pruugi seda olla.

Nagu eespool märgitud, võime normitehnika peamise ja lõppeesmärgi formuleerida selliselt, et normitehnika peab tagama võimalused õigustloova akti nõuetekohaseks vastuvõtmiseks ja vastuvõetud õigustloova akti kehtivuse ning toime.

Kehtivus

Õigustloova akti kehtivus oleneb kokkuvõttes neljast tingimusest:

- pädevus,
- menetlus e. protseduur,
- akti vorm
- akti avaldamine.

Pädevus. Pädevusnõue väljendub selles, et õigustloov akt peab olema vastu võetud **pädeva organi poolt tema pädevuse piires**. Pädevusnõude rikkumine toob endaga kaasa õigusakti kehtetuse.

Pädevus võib olla nii sisuline kui vormiline. Sisuline pädevus tähendab vastava institutsiooni õigust mingit valdkonda õiguslikult reguleerida. Vormiline pädevus aga vastava institutsiooni õigust anda kindla nimetusega akte.

Õigustloovaid akte väljaandvad institutsioonid ja nende pädevus on hetkel piisavalt õiguslikult reguleeritud põhiseadusega, seadustega ja ka seadustest alamalseisvate aktidega. Põhiseadus sätestab selgelt Riigikogu kui seadusandja pädevuse (§ 65), Vabariigi Presidendi pädevuse (§ 78), Vabariigi Valitsuse pädevuse (§ 87), ministrite pädevuse (§ 94) ja kohalike omavalitsuste pädevuse (§ 154). Põhiseadust täiendavad ja konkretiseerivad pädevuse osas mitmed seadused (Riigikogu kodukorra seadus, Vabariigi Valitsuse seadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus jt). Neile lisanduvad veel valitsusasutuste põhimäärused, kohaliku omavalitsuse tasandil valla- ja linna põhimäärused, samuti muud aktid. Kokkuvõttes: pädevus peab olema ja ongi piisavalt ning täielikult õiguslikult reguleeritud põhiseaduse ja seadustega, normitehnika eeskirjaga või muu alamalseisva aktiga siin midagi reguleerida ei saa. Kõne alla võib tulla üksnes eelnimetatud õigusaktide muutmine või täiendamine.

Kõigele vaatamata kohtame õigusloomes aga ikkagi veel õigustloovaid akte, milles on rikutud pädevuse nõuet. Isegi Riigikogu on seadusega andnud volitusi Vabariigi Valitsusele reguleerida oma määrusega selliseid valdkondi, mida põhiseaduse kohaselt saab reguleerida üksnes seadusega (nt tollitariifi seadus).

Protseduur ehk menetlus. Protseduur ehk menetlus tähendab seda, et õigustloovad aktid võetakse vastu kindlate, üksteisele järgnevate toimingute kaudu. Menetlusnõuete rikkumine toob endaga kaasa õigustloova akti kehtetuse. Protseduur algab õigustloova akti algatamisega, järgneb eelnõu menetlemine, protseduur lõpeb eelnõu vastuvõtmisega.

Ka õigustloovate aktide algatamise, menetlemise ja vastuvõtmise kord on piisava selgusega reguleeritud nii põhiseaduse kui seadustega. Põhiseaduse § 103 sätestab seaduste algatamise õiguse. Paragrahv 194 aga sätestab seaduste vastuvõtmise üldised põhimõtted: seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Samas aga § 104 loetleb need seadused, mida saab Riigikogus vastu võtta üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Põhiseaduse § 105 sätestab Riigikogu õiguse panna seaduseelnõu rahvahääletusele. Rahvahääletusel tehakse rahva otsus rahvahääletusest osavõtnute häälteenamusega. Rahvahääletuse läbiviimise korra ja tingimused sätestab rahvahääletuse seadus.

Seaduste vastuvõtmise täpsema korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Sellega tagatakse demokraatliku parlamentarismi ühe põhireegli täitmine. Kõigil Riigikogu liikmetel ja fraktsioonidel on täielik õigus vabalt osa võtta iga arutusel oleva eelnõu arutamisest, esitada küsimusi ettekandjatele, esineda sõnavõtuga, esitada muudatus-ettepanekuid jne. Üldise põhimõtte järgi võetakse seadused Riigikogus vastu vähemalt teisel lugemisel. Üksnes

põhiseaduse muutmise seadust ja eelarveaasta riigieelarve seadust saab vastu võtta alles kolmandal lugemisel. Reeglina võetakse seadused vastu Riigikogu liikmete poolthääle enamusega, välja arvatud põhiseaduse §-s 104 loetletud seadused (nn põhiseaduslikud seadused) ja põhiseaduse muutmise seadus.

Põhiseadus (§ 109) annab ka Vabariigi Presidendile õiguse erandjuhtudel anda seaduse jõuga seadlusi. Ent põhiseadus piirab seda erandlikku õigust väga selgelt, loetledes seadused, mida president oma seadlusega ei saa kehtestada, muuta ega tühistada Need on nn põhiseaduslikud seadused, riiklikke makse kehtestavad seadused ja riigieelarve.

Vabariigi Valitsuse määruste vastuvõtmise üldise korra sätestab põhiseaduse § 96, täpsema korra aga Vabariigi Valitsuse seadus ja Vabariigi Valitsuse reglement.

Kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide vastuvõtmise korra sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja selle alusel vastuvõetud valla- või linna põhimäärus ja muud kohaliku omavalitsuse aktid.

Vorm. Iga õigustloov akt peab olema vastu võetud kindlas vormis. Seadusega kehtestatud vorminõuete rikkumine toob endaga kaasa õigustloova akti vaieldamatu kehtetuse. Näiteks oleks igal juhul kehtetu Vabariigi Valitsuse või kohaliku omavalitsuse volikogu poolt vastu võetud seadus.

Vorminõuded hõlmavad õigustloova akti nimetust ja eeskätt pädevate isikute allkirju, samuti muid olulisi rekvisiite.

Põhiseaduse § 65 kohaselt võtab Riigikogu vastu seadusi ja **otsuseid**.

Põhiseaduse § 87 kohaselt annab Vabariigi Valitsus seaduste alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Minister annab seaduste alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus sätestab ka kohaliku omavalitsuse antavate aktide nimetused: volikogu määrused ja otsused, valla- või linnavalitsuse määrused ja korraldused.

Õigustloovate aktide kõige olulisemateks rekvisiitideks on pädevate isikute allkirjad aktil, akti vastuvõtmise kuupäev, seaduste puhul aga väljakuulutamine. Seaduste täpsemad rekvisiidid sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Seaduste väljakuulutamise korra ja tähtaja aga sätestab põhiseaduse § 107.

Riigikogus vastuvõetud aktile peab alla kirjutama Riigikogu täiskogu istungi juhataja, kus akt vastu võeti (Riigikogu esimees või aseesimees).

Põhiseaduse § 109 sätestab, et Vabariigi Presidendi seadlusel peavad olema lisaks presidendi allkirjale ka Riigikogu esimehe ja peaministri allkirjad.

Põhiseaduse § 96 sätestab ühemõtteliselt, et Vabariigi Valitsuse määrused kehtivad, kui nad kannavad peaministri, asjaomase ministri ja riigisekretäri allkirja. Vabariigi Valitsuse ja

ministri määruste rekvisiidid sätestab Vabariigi Valitsuse seadus. Vabariigi Valitsuse määrus kannab ka numbrit.

Kohaliku omavalitsuse aktide rekvisiidid sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.

Järelikult on ka vormi küsimused õiguslikult piisavalt reguleeritud. Tegelikkuses on siiski kerkinud küsimus vastuvõetud õigusakti kehtivusest juhul, kui ta on küll ettenähtud korras ja pädevuse piires vastu võetud, kuid sellel puudub pädeva ametiisiku allkiri. Küsimus kerkis ühes kohalikus omavalitsuses, kus volikogu võttis vastu määruse, millele volikogu esimees keeldus alla kirjutamast põhjendusega, et ta ei olnud volikogu otsustusega nõus. Paraku on see küsimus kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega lahendamata. Samuti ei lahenda Riigikogu kodukorra seadus Riigikogus vastuvõetud seaduste kehtivust, kui näiteks Riigikogu istungi juhataja keeldub vastuvõetud seadusele allkirja andmast (tõsi, alates 1992. aastast, mil Riigikogu põhiseaduse alusel tegutseb, pole seda kordagi juhtunud). Samuti ei lahenda Vabariigi Valitsuse seadus Valitsuse määruse kehtivust juhul, kui sellele keeldub allkirja andmast peaminister. Vabariigi Valitsuse seaduse § 19 sätestab küll, et valitsus teeb oma otsuseid peaministri või asjaomase ministri ettepanekul valitsuse istungil osalevate valitsusliikmete häälteenamusega ja et määrusele kirjutab alla peaminister, asjaomane minister ja riigisekretär, kuid ei enam. Vabariigi Valitsuse seadus lahendab juhud, mil vastuvõetud määrusele keeldub allkirja andmast asjaomane minister (§ 28 lg 3) ja riigisekretär (§ 81 lg 4). Küsimus on lahendatud nii, et minister ja riigisekretär peavad oma allkirja andma, kuid neil on õigus lisada oma eriarvamus. § 81 lg 4 lisab veel, et riigisekretäri eriarvamus määrusele või korraldusele saadetakse viivitamata õiguskantslerile. Milline võiks olla lahendus? Küllap võiks see olla analoogne ministri ja riigisekretäri keeldumisega. allkirja andmast. See tähendab, et kui nad ei nõustu vastuvõetud kollegiaalse otsustusega, võivad nad lisada oma eriarvamuse, mis saadetakse õiguskantslerile. Allkirja nad aga peavad andma. Nii on ju lahendatud ka kollegiaalsele kohtuotsusele allkirjutamine. Vaevalt oleks õige anda Riigikogu esimehele, peaministrile või volikogu esimehele vetoõigus.

Avaldamine. Põhiseaduse § 103 sätestab: täitmiseks kohustuslikud on üksnes avaldatud seadused. Seadused avaldatakse ettenähtud korras. Siit johtub kindel põhimõte – kehtida saab üksnes avaldatud seadus.

Sedasama põhimõtet rakendatakse ka teiste õigustloovate aktide suhtes. Õigustloovate aktide avaldamise kord on sätestatud täpsemalt Riigi Teataja seaduses. Üksnes Riigi Teatajas avaldatud õigusaktide tekstid loetakse ametlikeks tekstideks. Seega kokkuvõttes: õigustloovate aktide kehtivusnõuded on piisavalt ja ammendavalt reguleeritud nii põhiseadusega, seadustega kui ka seaduste alusel antud muude õigusaktidega. Normitehnika eeskirjal ei ole siin enam midagi reguleerida.

Õigusakti toime

Õigusakti toime all mõistetakse õigusakti rakendamist, kohaldamist, temas sisalduvate ettekirjutuste ja õigustuste realiseerimist. Siit võibki teha selge järelduse: õigusakt võib küll kehtida, kuid ta ei pruugi alati toimida. Mittetoimiv õigusakt on vaid vormiliselt kehtiv, sisuliselt on ta aga tühine, kasutu.

Õigusakti toime eelduseks on mitmed olulised tingimused. Tähtsamatena neist võiks nimetada järgmisi:

1. vastuolude puudumine,
2. õiguslike ettekirjutuste sobivus ehk tabavus,
3. õiguslike ettekirjutuste arusaadavus ja üheselt mõistetavus,
4. süsteemsus,
5. rakendusmehhanism.

Vastuolude puudumine. Igasugune vastuolu õigustloovas aktis endas või akti vastuolu teiste õigusaktidega muudab kas õigusakti kehtivuse vaieldavaks või pärsib olulisel määral õigusakti toimet. Vastuolud õigustloovas aktis võivad olla mitmesugused.

ESITEKS võib õigustloov akt tervikuna või selle osa olla vastuolus kõrgema õigusjõuga õigusaktiga: seadus põhiseadusega, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega ja Eestis ratifitseeritud välislepinguga; määrus põhiseaduse või seadusega. Põhiseaduse § 3 kohaselt peavad kõik seadused olema kooskõlas põhiseadusega. Põhiseaduse § 152 kohaselt tunnistab Riigikohus kehtetuks mistahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Siit oluline järeldus: põhiseadusega vastuolus olev õigusakt ei ole kehtetu mitte automaatselt, vaid ta võidakse Riigikohtus kehtetuks tunnistada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras. Kuni kehtetuks tunnistamiseni see akt kehtib. Sellest ka vaieldav kehtetus.

TEISEKS, õigustloova akti üksikud sätted võivad olla omavahel vastuolus (näiteks üks säte midagi lubab, teine aga samas keelab). Selline vastuolu piirab olulisel määral selle õigusakti toimet – omavahel vastuolus olevaid sätteid ei saa kohaldada või neid kohaldatakse erinevalt. Selle tagajärjel võib aga olla piiratud kogu õigusakti toime.

KOLMANDAKS, õigustloova akti üksikud sätted on vastuolus sama valdkonda reguleeriva varem jõustunud õigusaktiga või õigusaktide vastavate sätetega. Ka see vastuolu pärsib oluliselt mõlema või mitme õigusakti toimet seepärast, et õigusakti rakendaja (kohaldaja) võib-olla ei tea, millist õigusakti sellisel juhul kohaldada tuleb. Kuigi õiguses kehtib enamikule juristidele hästituntud põhimõte, et kollisiooni korral hilisema ja varasema seaduse vahel kohaldatakse hilisemat, ei pruugi kõik seaduse kohaldajad seda teada ja see seabki nad raskustesse.

Normitehnika ülesandeks on aidata tagada, et õigustloovasse akti sellised vastuolud ei satuks. Need vastuolud kaovad siis, kui samas eelnõus või ka eraldi eelnõus nähakse ette vastavate varasemate õigusaktide muutmise või kehtetuks tunnistamine. Kui eeltähteldatud vastuolusid õigustloovatesse aktidesse ikkagi satub, võib tõepoolest tekkida vajadus kuidagi seda õiguslike vahenditega takistada. Ent paraku saab seda teha vaid väga üldiste sätetega, nagu näiteks, et õigustloov akt tervikuna ja iga selle üksik säte peab olema ranges kooskõlas põhiseaduse sätte ja mõttega. Ei ole ju võimalik ette näha, milline konkreetne vastuolu konkreetsesse õigustloovasse akti satub. Üldise sisuga säte peab vaid eelnõu ettevalmistajate ja vastuvõtjate tähelepanu pöörama vajadusele hoolikalt uurida põhiseadust, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud norme ja Eestis ratifitseeritud välislepinguid. On

näiteks võimalik eeskirjas sätestada, et eelnõu mõne sätte vastuollu sattumisel varasema õigusakti sätetega esitatakse eelnõus endas või eraldi paralleelses eelnõus nende sätete muutmise või kehtetuks tunnistamine.

Õigusliku ettekirjutuse sobivus ehk tabavus. See põhimõte tuleneb tõdemusest, et erinevaid ühiskonnaelu suhteid on võimalik reguleerida erinevate õiguslike vahenditega. See tähendab aga seda, et mitte kõik õigusliku reguleerimise vahendid ei sobi kõikide ühiskonnaelu suhete reguleerimiseks. Kui õigustloovas aktis valitakse konkreetse valdkonna suhete reguleerimiseks sellised õiguslikud vahendid, mis selliste suhete reguleerimiseks ei sobi, ei hakka selline õigusakt selle jõustumisele vaatamata toimima, teda ei ole võimalik rakendada.

Kuid sobivust tuleks tingimata käsitada ka laiemalt. Nimelt iga õigustloov akt tervikuna peab sobima meie kehtivasse õigussüsteemi, eriti aga selle õigusharu süsteemi, millesse ta kuulub.

Õigustloova akti toime tagamiseks peavad selles sisalduvad õiguslikud ettekirjutused olema täidetavad, ettekirjutuste täitmine kontrollitav, sätestatavad õigused aga kasutatavad, realiseeritavad. Selles väljendubki teisiti öeldes nõue, et õigustloovas aktis sisalduvad sätted peavad olema regulatiivse toimega. Õigustloovas aktis ei tohiks olla kohta sellistel loosunglikel normidel, milles kutsutakse üles midagi arendama, parendama, tõstma, looma tingimusi jne. Üheks näiteks selle kohta on omal ajal Riigikogus vastu võetud säästva arengu seadus. Juba selle seaduseelnõu menetlemise ajal juhiti tähelepanu sellele, et selles puuduvad regulatiivse sisuga õigusnormid. Ometigi võeti see seadusena vastu. Ja alles mõne aja möödudes taibati, et seadus tõepoolest ei toimi, et seda ei olegi võimalik rakendada.

Selleks et saavutada õiguslike ettekirjutuste tabavus ja sobivus, on oluline mitmesuguse majandusliku, sotsiaalse ja muu info kogumine enne eelnõu väljatöötamist. Selline info peab võimaldama kujundada nn tüüpilisi suhteid, milliseid tulebki õiguslikult reguleerida. Teisalt on vaja ka analüüsida seni kehtivat ja toimivat õiguslikku regulatsiooni: millised õigusaktid seda valdkonda seni reguleerivad, kuidas on nendes sisalduvad sätted toimunud, kuidas neid on rakendatud, milliseid otseseid või kaudseid tõrkeid on nende õigusaktide kehtivuse ja rakendamise ajal ilmnunud. Alles sellise põhjaliku analüüsi põhjal on võimalik kirja panna sellised sätted, mis oleksid regulatiivse toimega ja sobiksid hästi just selle valdkonna suhete reguleerimiseks. Ka seda valdkonda on võimalik õiguslikult reguleerida üksnes väga üldiste nõuetega. Mingisugust kindlat, konkreetset ja ühest retsepti, mis kehtiks kõikidele õigustloovatele aktidele, ei ole võimalik anda.

Õigusliku ettekirjutuse tabavuse ja sobivuse nõude eiramine ei too endaga kaasa õigusakti kehtetust. See lihtsalt pärsib või mõnel juhul ka paralüseerib õigusakti toimet.

Õiguslike ettekirjutuste selgus ja üheselt mõistetavus. See asjaolu on õigusakti toimeks väga oluline. Oluline on, et iga säte, iga õiguslik ettekirjutus õigustloovas aktis jõuaks arusaadavana igapäheeni, keda see vähegi puudutab. Igaüks, keda seadus käsib midagi teha või millestki hoiduda või kellele seadus annab mingi õiguse, peab selgelt aru saama, mida ta peab tegema, mida ta teha ei tohi, millest ta peab hoiduma või milleks tal on õigus ning

kuidas ta saab seda õigust realiseerida. Ainult siis toimib seadus. Vastasel korral seadus ei toimi.

Õiguslik ettekirjutus ei pea olema mitte üksnes selgelt väljendatud, vaid ka ühtmoodi arusaadav. Ettekirjutus peab olema sõnastatud nii, et seda saab mõista vaid ühtmoodi. Ta ei või võimaldada erinevat tõlgendust. Kui õigusakti säte võimaldab erinevaid tõlgendusi, pärsib see otsekohe õigusakti toimet. See väljendub selles, et eri kohtades ja eri subjektide poolt hakatakse õigustloova akti mõningaid sätteid erinevalt tõlgendama ja kohaldama. Seda aga olla ei tohi.

Õigusliku ettekirjutuse selgusele ja üheselt arusaadavusele aitavad väga oluliselt kaasa eesti kirjakeele reeglite järgimine ja ka seaduskeele tundmine, selle omapära arvestamine. Selgusele ja üheselt arusaadavusele aitab samuti suuresti kaasa terminikasutuse nõuete järgimine.

Kokkuvõttes eeldab ettekirjutuste selguse ja üheselt mõistetavuse saavutamine eeskätt oskust kasutada eesti keelt, tema võimalusi. Kuid mitte ainult. Õiguslike ettekirjutuste sõnastamine eeldab ka seaduskeele tundmist, selle keele iseloomulike joonte ja seaduskeele nõuete tundmist.

Nii ei olegi selles osas midagi õiguslikult reguleerida. Ei ole ju võimalik ette kirjutada, milliseid sõnu, lauseliike, termineid jms tuleb ühes või teises õigusaktis kasutada. Õigusliku ettekirjutuse selgus ja üheselt mõistetavus oleneb olulisel määral keelekasutusoskusest, seaduskeele eripära tundmisest. Eks see kujuneb tegeliku töö käigus, kasutades eeskujuna varem vastuvõetud õigusakte.

Süsteemsus. Süsteemsuse eesmärgiks on muuta õigustloovates aktides sisalduvad sätted kergesti leitavaks. See asjaolu aga omakorda mõjutab oluliselt õigustloova akti toimet, sest konkreetsel juhul kohaldamisele kuuluva sätte leidmine ja seega ka kohaldamine on kergem. Õigusnormide paiknemine õigustloovates aktides süsteemitult, juhuslikult laialipillatuna raskendab väga oluliselt õigustloova akti kohaldamist. Igaüks võib ette kujutada raskusi näiteks võlaõigusseadusest konkreetse sätte leidmisel, kui võlaõigus–seaduse ca 2000 paragrahvi on ilma igasuguse süsteemita segamini paisatud.

Süsteemsus hõlmab ka õigusakti sobivat ülesehitust, st millistest struktuuriosadest õigusakt koosneb. Just sobiv ülesehitus aitab luua õigusaktis kindla süsteemi.

Õigusnormide süsteem võib olla praktikas välja kujunenud ja muutunud üldiselt kasutatavaks. Kui nii, siis ei pruugigi olla vajadust õigusnormide süsteemsuse põhimõtteid õigusnormidena kirja panna. Et aga õigustloovate aktide subjektide ring on väga lai, täpsemalt personifitseerimata, ei pruugi süsteemsuse põhimõtted muutuda kiiresti üldiselt tunnustatud tavaks. Sel juhul on vaja see sätestada õigusnormidena. Nii ongi seda tehtud. Süsteemsuse põhimõtted olid kirja pandud juba 1928. aastal tollase valitsuse poolt vastuvõetud otsuses “Seaduste kokkuseadmise juhtnöörid”. Süsteemsuse põhimõtted on leidnud selget kajastamist Riigikogu juhatuse poolt 1993. aastal kinnitatud normitehnilistes eeskirjades. Nii on see ka mitmetes teistes riikides. Nagu teada, algatas Vabariigi Valitsus

1997. aastal Riigikogus õigusloome seaduse eelnõu, ent Riigikogu langetas selle kohta otsuse, et seadusega ei ole vaja selliseid küsimusi reguleerida. Seega jääb üle reguleerida neid tõepoolest eeskirja tasemel.

Rakendusmehhanism. Ükski õigustloov akt, ei seadus ega määrus, ei toimi iseenesest, nõõ *perpetuum mobile* põhimõttel. Peaaegu iga akti toimeks ja tegelikkuses rakendamiseks on vaja teatud rakendusmehhanismi.

Esmatähtis on, et iga subjekt, keda millekski kohustatakse, täidaks talle õigusliku ettekirjutusega pandud kohustused. See eeldab lõppkokkuvõttes üldist seaduskuulekust. Üldise seaduskuulekuse eelduseks on iga isiku austus ja lugupidamine seaduse vastu. See aga saab tekkida üksnes siis, kui seadus on isikule meelepärane, vastab tema üldistele soovidele. Kuna aga mitte alati ei ole see nii, on õiguskuulekuse tekkeks vaja ka riiklikku sundi, mida tuleb rakendada nende suhtes, kes kas tahtlikult või lohakusest ei täida neile õigusaktiga pandud kohustusi. Riiklik sund võib olla mitmesugune. See võib olla tsiviilõiguslik sund (näiteks kohustus hüvitada enda poolt teisele tekitatud kahju või kohustus käituda teatud ettekirjutatud viisil või hoiduda teatud viisi käitumisest). See aga võib olla ka haldussund (paraku meil praegu seadus seda otse ei reguleeri). Praktikas tuntakse haldussunni vormina pädeva ametiasutuse antavat, täitmiseks kohustuslikku ettekirjutust. Üheks sunni vormiks on karistus, mida kohaldatakse distsiplinaar-, haldus- või kohtuliku karistusena. Olenevalt olukorrast ja reguleeritavast valdkonnast tuleb kõik see seaduses täpselt ette näha. Seejuures tuleb ette näha mitte üksi karistused võimalike rikkumiste eest, vaid ka karistuste kohaldamise mehhanism (kes võib karistusi kohaldada, milline on karistuse kohaldamise protseduur jne.).

Õiguslike ettekirjutuste täitmist on vaja alati kontrollida. Ilma efektiivse kontrollita ei hakkagi õigustloov akt toimima. Seepärast ongi õigustloovas aktis sageli vaja ette näha, kes hakkab õigusakti täitmist kontrollima, milline on tema pädevus. Aga ei ole sugugi vaja asutada iga õigusakti kontrollimiseks eri riigiasutust. Kontrollmehhanismi saab rakendada edukalt ilma kontrollivat riigiaparaati paisutamata.

Üsna sageli eeldab seaduse toime ja rakendamine vastavate rakendusaktide olemasolu. Nagu teada, et ole meie seadused veel niivõrd üksikasjalikud, detailsed, et neid oleks ilma vastavate rakendusaktideta võimalik ka rakendada. Üldiselt tunnustatud põhimõtte järgi ei peagi seadusandja end koormama liigselt detailiseeritud seaduste vastuvõtmisega, ta volitab selleks täidesaatvat riigivõimu. Seepärast tulebki sageli võtta seadusse volitusnorme, milles antakse valitsusele või muule institutsioonile õigus anda määrus mingi vajaliku korra kehtestamiseks, mõne riiklikult tähtsa dokumendi vormi kehtestamiseks jne. Volitusnorm peab olema selline, et igaüks saaks aru, keda ja mille kohta seadusandja on volitanud määrust andma, mis sellises määrukses peab olema sätestatud. Hoolitseda tuleb ka selle eest, et seaduses sisalduva volitusnormi alusel vastav määrus ka antakse. On ju küll varasemal ajal olnud juhtumeid, kus seaduses sisalduva volitusnormi alusel ei suudetud õigeaks ajaks rakendusakti anda ja seaduse toime takerdus. Et seda ei juhtuks, peabki seaduses sisalduv volitusnorm olema maksimaalselt konkreetne.

Normitehnika eeskirjad

Eespool käsitletust selgus, et kõrvuti seadustega esineb vajadus täpsustada normitehnika võtteid ja meetodeid ka seaduse alusel ja täitmiseks antavate eeskirjadega. Seda seepärast, et Riigikogu on vastu võtnud põhimõttelise otsuse mitte vastu võtta õigusloome seadust (Riigikogu otsus õigusloome seaduse eelnõu menetlusest väljaarvamise kohta). Ka teistes riikides reeglina normitehnikat seadusega üksikasjalikult ei reguleerita.

Enne Eesti inkorporeerimist NSV Liitu kehtis Eestis Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1928. a otsusega kinnitatud akt pealkirjaga "Seaduste kokkuseadmise juhtnöörid" See määraski kindlaks, et seadused jagunevad paragrahvideks, paragrahvid võidakse koondada peatükkideks, peatükid osadeks. Peatükid aga omakorda võisid jaguneda jagudeks, jaod jaotisteks jne. See akt määras kindlaks ka seaduste kehtetuks tunnistamise viisid ja korra.

Taasiseseisvunud Eestis on seni normitehnikat detailsemalt reguleerinud Riigikogu juhatuse poolt 1993. aastal kinnitatud normitehnilised eeskirjad. Riigikogu juhatuse kinnitas need eeskirjad Riigikogu kodukorra seaduses sisalduva volitusnormi alusel. Need eeskirjad sätestavad Riigikogule esitatavate õigusaktide eelnõudele esitatavad sisu- ja vorminõuded. Nad annavad juhiseid õigusaktide sõnastamiseks, viitavate ja volitusnormide esitamiseks. Eeskirjad määravad kindlaks ka seaduste ülesehituse põhimõtted.

Nüüd on lisandunud nimetatud eeskirjadele veel ka Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. a määrus nr 279 "Õigustloovate aktide eelnõude normitehniline eeskiri". Selles sätestatakse seaduse eelnõule esitatavad põhinõuded, seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise põhinõuded ja nõuded seaduseelnõule lisatavale seletuskirjale. Eeskiri sätestab nõuded ka Vabariigi Valitsuse ja ministri määrustele.

Seega on kujunenud olukord, kus paralleelselt kehtivad nii 1993. a Riigikogu juhatuse kehtestatud normitehnilised eeskirjad kui ka Vabariigi Valitsuse määrus, mis suures osas sätestab normitehnika nõuded ka seaduseelnõudele. Kuigi nendes olulisi erinevusi ei ole, on mõned erinevused siiski. Näiteks näeb Vabariigi Valitsuse määrus ette nn normitehnilise märkuse, mida aga Riigikogu juhatuse kehtestatud eeskirjad ette ei näe. On ka muid väiksemaid erinevusi.

Kui võrrelda nende kahe eeskirja legitiimsust, tuleb kohe märkida, et Riigikogu juhatuse kehtestatud eeskirjad tulenevad otse Riigikogu kodukorra seaduse §-s 531 sisalduvast otsesest volitusnormist Riigikogu juhatusele. Kuigi Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lg 3 annab Valitsusele volituse anda määrusi valitsusasutuste töö korraldamiseks, võib siiski Vabariigi Valitsuse määrust käsitada kui volitusnormi ületanud akti. Seaduseelnõude ettevalmistamine ei toimu üksnes valitsusasutustes, see toimub ka Riigikogus. Seaduste algatamise õigus ei ole ju mitte üksnes Vabariigi Valitsusel, vaid ka Riigikogu liikmetel, komisjonidel ja fraktsioonidel, kes seda õigust on küllalt aktiivselt kasutanud. Vabariigi Valitsus aga ei ole pädev tegema ettekirjutusi teistele peale valitsusasutuste, kuidas valmistada ette seaduseelnõusid. Pikematagi on selge, et Riigikogule esitatavate seaduseelnõude väljatöötamine erinevate eeskirjade järgi tekitaks seadusloomes suurt segadust.

Kujunenud olukorras on Riigikogu valiku ees, kas jätkata seda teed, mille kehtestas Riigikogu kodukorra seaduse § 531, või loobuda sellest ja tunnistada Vabariigi Valitsuse määrust. Põhiseadus ei keela Riigikogu andmast Vabariigi Valitsusele volitust õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja kehtestamiseks. Kui Riigikogu otsustab minna seda teed, tuleks teha muudatus Riigikogu kodukorra seaduse §-s 531. Kui aga otsustatakse jääda senise korra juurde, tuleks 1993. aastal Riigikogu juhatuse kinnitatud normitehnilisi eeskirju mõneti muuta.

Probleeme õigusloomes normitehnika seisukohalt

Taasiseseisvumisest alates on Eesti õigusloomes läbi käinud tormilise tee. Eriti tormiline oli õigusloome aastatel 1992 kuni 1997. Neil aastail tuli välja töötada ja vastu võtta väga palju olulisi seadusi. Riigikogu VII ja VIII koosseisud võtsid alates 1992. a oktoobrist kuni 1999. a märtsini vastu kokku 1074 seadust, lisaks hulgaliselt muid akte. Kuigi nüüdseks on see tormiline periood lõppenud, ei tähenda see sugugi õigusloome lakkamist. Meil puudub ju tänaseni mitu olulise tähtsusega seadust. Paratamatult tuleb nüüd läbi käia ka teine etapp – varem vastuvõetud seaduste muutmine, täiendamine, parandamine.

Arusaadavalt on senine õigusloome tõstatanud ka hulgaliselt normitehnika probleeme. Kokkuvõttes tuleb siiski tunnistada, et normitehnika vajalikkusest, tema üldtunnustatud põhimõtetest ja reeglitest on juba aru saadud. Kuid vigu tehakse ikkagi.

Üsna tuntavalt avaldab õigusloomele negatiivset mõju see, et mõned kontseptuaalsed probleemid on lahendamata. Meil on võetud suund rajada õigussüsteem põhiliselt Kontinentaal-Euroopa, eeskätt Saksa õigussüsteemile. Kas aga peab see tingimata tähendama seda, et kõik meie seadused tuleb otse kopeerida Saksa seadustest, on siiski küsitav.

Üheks komistuskiviks õigusloomes on olnud avalik-õigusliku isiku käsitlus. Praegu kehtiva tsiviilseadustiku üldosa seaduse kohaselt asutatakse avalik-õiguslik juriidiline isik tema kohta käiva seadusega. Samas seaduses on sätestatud ka põhimõte, et üks juriidiline isik ei saa kuuluda teisele. Millegipärast aga rikuti seda põhimõtet Riigikogus 1999. aastal vastuvõetud Kaitseliidu seadusega. Selles sätestati, et nii Kaitseliidu peastaap kui ka kõik seaduses loetletud Kaitseliidu malevad on avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Kaitseliit on kahtlemata riigikaitse osa ja selles peab valitsema sõjaväeline kord. Kuidas saab aga Kaitseliidu peastaabile alluda Kaitseliidu malev, mis on iseseisev avalik-õiguslik juriidiline isik?

16. juunil 1999 võttis Riigikogu vastu keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse. Selle §-s 6 sätestati, et keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekunud raha suunatakse rahandusministeeriumi valitsemisalas asutatud sihtasutusele Keskkonnakeskus. Selle sihtasutuse nõukogu neli liiget nimetab Riigikogu. Sama paragrahv sätestas veel, et nimetatud sihtasutuse asutamise otsustab Vabariigi Valitsus kahe nädala jooksul seaduse jõustumisest. Kuid sellise seaduse vastuvõtmisel unustati ära 12. juunil 1996 Riigikogus vastuvõetud riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus. Selle seaduse § 4 sätestas, et riigi poolt ministeeriumi kaudu eraõigusliku juriidilise isiku

asutamise otsustab Vabariigi Valitsus. Paragrahv 6 järgi määrab ka Valitsus ministeeriumi asutatud eraõigusliku juriidilise isiku liikmeõiguste teostajaks. Paragrahv 8 kohaselt on sihtasutuse nõukogus riigi esindajateks riigiametnikud ja/või teised asjatundjad. Sihtasutuse nõukogu liikmed aga nimetab minister, kelle valitsemisalas sihtasutus moodustati. Vastuolu kahe seaduse vahel seisneb selles, et 16. juunil 1999 vastuvõetud seadusega võttis Riigikogu endale täita selle rolli, mille ta varem vastuvõetud seadusega oli andnud Vabariigi Valitsusele ja ministrile. Ka see seadus ei sobi seega meie õigussüsteemi.

Nagu eespool rõhutatud, on seadusloomes väga suur tähtsus õigel terminikasutusel. Ka siin tehakse veel vigu. Riigikogu võttis vastu patendiseaduse muutmise seaduse. Selles võeti kasutusele uued terminid "meditsiinitoode" ja "taimekaitsetoode". Need terminid aga seoti otse kahe varem vastuvõetud seadusega – ravimiseadusega ja taimekaitse–seadusega. Patendiseaduse muutmise seaduses sätestati otse, et meditsiinitootele antakse täiendav patendikaitse, kui meditsiinitoode on kantud ravimiseaduses ettenähtud registrisse. Eksituse põhjustab aga see, et ravimiseadus ei kasuta terminit meditsiinitoode, ka ei kanta neid registrisse. Registrisse kantakse üksnes ravimid. Kas ikkagi saab anda täiendavat patendikaitset sellisele meditsiinitootele, mis ei ole ravim ravimiseaduse tähenduses ega ole ka kantud ravimite registrisse?

Väga suureks probleemiks seadusloomes on muutunud kehtivate seaduste muutmine. Meil muudetakse kehtivaid seadusi väga palju. Näiteks Riigikogu VIII koosseis (märts 1995 kuni märts 1999) võttis kokku vastu 645 seadust, nendest 56% ehk üle poole olid kehtivate seaduste muutmise seadused. Kuigi kõikidele on hästi teada, et seaduste stabiilsus on õiguskorra kindlustamise üheks olulisemaks eelduseks, ei saa kehtivate seaduste muutmise vajalikkust loomulikult eitada. Üsna tihti juhtub et kehtiv seadus jääb elule jalgu. Sel juhul on täiesti loomulik, et see seadus tuleb kas muuta või hoopiski kehtetuks tunnistada. Siit saabki teha järelduse: kehtivat seadust on vaja muuta siis, kui elu seda dikteerib. See eeldab, et kehtiva seaduse muutmisele eelneb põhjalik analüüs sellest, kuidas see seadus on tegelikkuses toiminud, millised probleemid on tema rakendamisel tekkinud. Teisisõnu eeldab kehtiva seaduse muutmine kehtiva seaduse toime ja rakendamise *ex post facto* analüüsi. Paraku meil aga selline arvestatav analüüs puudub ja meil ei ole rakendatud ka vastavat mehhanismi sellise analüüsi tegemiseks. Meil ei ole püsivalt toimivat tagasisidet seaduste rakendajate (kohus, riigi- või omavalitsusasutused) ja seadusandja või institutsiooni vahel, kus seadusloome toimub. Ja see ongi viinud selleni, et seaduste muutmine on meil pehmelt öeldes kaootiline. Selle kinnituseks on see, et enamasti muudetakse kehtivat seadust ühe-kahe paragrahvi kaupa. Selle kinnituseks on ka see, et Riigikogu menetluses on üheaegselt mitu seaduseelnõud ühe ja sama kehtiva seaduse muutmiseks. Ja tihti võetaksegi need seadused ühekaupa, neid ühendamata, vastu. Seejuures puudub koordineerimine nende menetlemisel, mis ongi viinud mõnel juhul vastuoludeni muudatustes.

Puudub ka ühtne süsteem kehtivate seaduste muutmise seaduste pealkirjastamisel. On selliseid seadusi, kus muudetava seaduse muudetavaid paragrahve pealkirjas ei märgita. On hulgaliselt ka selliseid, kus pealkirjas loetletakse kõik muudetavad paragrahvid. Võttes

arvesse nõuet, et seaduse pealkiri peab olema võimalikult lühike, poleks ju pealkirjas üldse vaja loetleda muudetavaid paragrahve.

Viimastel aastatel on kujunenud tõsiseks probleemiks nn. seaduse muutmise seaduse muutmise seadused. Need on sellised seadused, millega ei muudeta mitte algselt vastuvõetud seadust, vaid selle asemel muudetakse hoopis seda seadust, millega algselt vastuvõetud seadust muudeti. Näiteks võttis Riigikogu 17. septembril 1997. a vastu käibemaksu seaduse muutmise ja täiendamise seaduse §-de 4, 11 ja 23 muutmise seaduse. Selle seadusega sisuliselt tehti aga muudatused hoopiski käibemaksuseaduses. 1998. aastal võttis Riigikogu vastu laeva lipuõiguse ja laevaregistri seaduse, mille §-s 104 tehti muudatused riigilõivuseaduse mitmes paragrahvis, sealhulgas §-s 114. Veel samal aastal võttis Riigikogu vastu Vabariigi Valitsuse algatatud mahuka seaduse, millega üheaegselt tehti muudatusi paljudes kehtivates seadustes. Sama seaduse §-ga 306 muudeti laeva lipuõiguse ja laevaregistri seaduse § 104 osas, mis käsitles riigilõivuseaduse § 114 muudatusi. Selliseid näiteid võiks tuua palju. Kerkib tahtmatult küsimus, miks .nendel juhtudel ei muudetud otse seda varasemat seadust, millist seejärel oli juba muudetud, vaid muudeti hoopiski varasemat seadust muutnud seadust? Sellistel seaduse muutmise seaduse muutmise seadustel võib olla ohtlik tagajärg: nendega kehtivas seaduses tehtud muudatused ei pruugi alati jõuda õigesse kohta, see tähendab, et seaduse kohaldaja ei tee õiges kohas vajalikke muudatusi.

Mis aga veelgi hullem, Riigikogu praktikas on ka seaduse muutmise seaduse muutmise seaduse muutmise seadus.

Selles mõttes tuleb tervitada Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. a määruse "Õigustloovate aktide eelnõude normitehniline eeskiri" §-s 21 sisalduvat sätet "Seaduse eelnõus ei esitata jõustunud muutmise või kehtetuks tunnistamise seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise sätteid." Tahaks loota, et see säte aitab eelkäsitletud eksimusi edaspidi vältida.

Lisainfo Riigikogu Kantselei juriidilisest osakonnast e-postiga: jur@riigikogu.ee

Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal–majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas

Aare Kasemets (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

1. Sissejuhatuseks

Käesolev artikkel annab ülevaate esimesest Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade sisunõuetele vastavuse uuringust. Artikkel põhineb MSI raportil, mille täispikk versioon on nähtav ka Internetis (<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4012.html>)¹. Riigikogu menetlusse antud eelnõude seletuskirjade analüüsimine avaliku halduse ning kodanikeühiskonna teooriate, Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni riikide praktika ja Riigikogu ning Vabariigi Valitsuse õigusloomet reguleerivate aktide alusel toob esile rea moraalseid ning praktilisi probleeme Eesti õigusloomega seotud poliitilises, uurimisalases ja administratiivses tegevuses. Sellest tulenevalt on uuringu rakendusosas esitatud ettepanek õigusloome kvaliteedi alase riikliku programmi algatamiseks.

Raport on pilotaazuuring, mille teoreetilistes, empiirilistes ning rakenduslikes osades vaadeldakse seaduseelnõude sotsiaal–majanduslike mõjude määratlemise küsimusi. Empiiriline osa keskendub kehtivates normitehnika eeskirjades nõutud eelarvelise, majandusliku, sotsiaalse ning Euroopa Liidu õiguse alase info olemasolu analüüsile. Vaatamata uurimisperioodi lühidusele (6 kuud) ning analüüsitud eelnõude suhteliselt väikesele arvule (n=156), saab esitatud arvandmeid, järeldusi ja ettepanekud kasutada nii Eesti Vabariigi seniste õigusloomeprobleemide hindamisel kui ka järgmise etapi tegevuskavades. Tuumküsimus on: *Mida võiksime õppida Eesti ja teiste riikide seadusloome kogemustest 1992–1999, et Eesti õigussüsteemi põhiseaduse vaimus õigusriikluse suunas edendada?*

Uuringu ülesandepüstitus tuleneb Riigikogu põhiseaduslikest ülesannetest seadusandluses ja riigieelarve kavandamisel, täitevvõimu töö kontrollimisel ja rahva esindamisel, millest omakorda tulenevad Riigikogu Kantselei ülesanded. Et seadused mõjutavad ühiskonna käitumist, heaolu ning riikidevahelist konkurentsivõimet, siis eeldame Riigikogu tasandil osapoolte informeeritust nii seaduste algatamise põhjustest kui ka võimalikest tagajärgedest. Seletuskirjade sisuanalüüs keskendubki selle eeldusega seotud küsimustele.

Seaduseelnõude analüüsi meetodid on Eestis alles kujundamisjärgus, seepärast on artikli ülesandeks ka mõttevahetuse edendamine. Seletuskirjade vaatluse kaudu on seostatud eelnõu algatajate analüütilist suutlikkust, normitehnilisi kvaliteedinõudeid, Riigikogu ülesandeid, täitevvõimu administratiivset suutlikkust ning kodanikeühiskonna tugevdamiseks vajalikke osalusdemokraatia võimalusi².

Järgneva artikli struktuur lähtub raportist, sisaldades teooria, empiiria, järelduste ja ettepanekute osi, sh:

2. Seaduseelnõude seletuskirjade uuringu põhjused, eesmärgid ja ülesanded.
3. Uuringu objekt, analüüsiskeem, kriteeriumid ja infokategooriad.
4. Lühülevaade Riigikogu menetlusse võetud seaduseelnõude seletuskirjade analüüsist 1998/1999.
5. Empiirilise uuringu tulemuste kokkuvõte, järeldused ja arutelu.
6. Valik ettepanekuid Eesti õigusloome süsteemi edendamiseks 2000–2003.

2. Seaduseelnõude seletuskirjade uuringu põhjused, eesmärgid ja ülesanded

2.1. Uuringu põhjusi ja eesmäärke

Seaduseelnõude madal normitehniline kvaliteet on Riigikogu komisjonide tavaline tööprobleem (vt 2.4), kuid selle parandamiseks põhimõttel, *kus viga näed laita, seal tule ja aita*, ei piisa riigi tasandil üksnes arvamustest. Uuringu praktiline põhjus seisnebki vajaduses mõõta empiiriliselt, kuidas ja kui võrd eelnõude algatajad valitsuses või Riigikogus arvestavad kehtivate õigusloomet reguleerivate normidega ja samuti (välis)poliitiliselt deklareeritud prioriteetidega. Eesmärgiks oli teada saada, milline on Riigikogu menetlusse antud eelnõude seletuskirjade informatiivsus erinevate algatajate ja vaadeldavate infokategooriate lõikes. Põhitähelepanu pöörati eelnõude rakendamisega kaasnevate majanduslikku, sotsiaalset ja organisatsioonilist laadi mõjude (riigieelarve, riigiasutuste töökorraldus, sotsiaalsete rühmade sissetulekud jm) määratlemisele. Lisaks tuli leida eelnõude algatajate lõikes, kas seletuskirjas on märgitud seaduse rakendusalas tegutsevate organisatsioonide kaasamist ja Euroopa Liidu vastava õiguse analüüsi ning milliseid uuringuid või allikaid on kasutatud. Sotsiaal–majanduslike jm uuringute tellimise ja kasutamise info seondub teiste kategooriatega, sest kui näiteks eelnõu seletuskirjas esitatakse mingeid andmeid, siis tuleks viidata ka allikale, ja teisalt, seaduseelnõude rakendamise planeerimine ju eeldab eeluuringuid ning analüüse. Seega seaduseelnõude seletuskirjades peaks olema oluline info eelnõu põhjuste ning regulatsiooniga kaasnevate muutuste kohta esitatud arusaadavalt ja adekvaatselt. Sõltumata algatajast, on kõik Riigikogu menetluses olevad eelnõud ning nende seletuskirjad Riigikogu töövõime ja maine kujundajad, mistõttu Riigikogu kui kodanike esinduse huvides on tõsta järk–järgult eelnõude arusaadavust ning informatiivsust. Piisava avalikkusele kättesaadava infota on raske rääkida ka Eesti poliitilise otsustusahela läbipaistvusest kui osalusdemokraatia eeldusest, milleks moraalselt kohustab poliitikuid ning ametnikke Eesti põhiseaduse üldosa säte *kõrgeim võim kuulub rahvale* ja § 44.

Kõik eelnimetatud pilotaazhuuringu teemad on suunatud õigusloomes osalevate institutsioonide koostöö täpsustamisele. Lisaks arutelu ärgitamisele võiks artikkel kaasa aidata Riigikogu menetlusse jõudvate seaduseelnõude kvaliteedisõela tihendamisele ja tõsta seeläbi Eesti avaliku sektori ning seadusandluse tulemuslikkust nii meie endi kui rahvusvahelise üldsuse silmis.

2.2. Uuringu rakenduslikud eesmärgid

Eesti seaduste kvaliteeti mõjutava siseriikliku õigusloomekorralduse probleemide, nende põhjuste ja võimalike lahenduste kaardistamise küsimused on töös kokku võetud kuude–seitsmesse ülesandesse:

1) uurida sotsiaal–majanduslike mõjude analüüsi, osalusdemokraatia tavade ja eurointegratsiooniga seotud õigusliku analüüsi kasutamist Eesti seadusloomes, et rikastada sellekohast poliitilist ning akadeemilist arutelu empiirilise andmestikuga ja juhtida tähelepanu lahendamist vajavatele küsimustele;

2) analüüsida, millised seaduseelnõude algatajad (ministeeriumid, Riigikogu komisjonid, fraktsioonid, liikmed) arvestavad rohkem või vähem oma töös:

(a) Eesti Vabariigis täna kehtivate õigusloomet reguleerivate õigusaktidega, sh Vabariigi Valitsuse reglementide (määrus 1.07.1993) ja Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirjadega (otsus 22.11.1993);

(b) Majandusliku Arengu ja Koostöö Organisatsiooni (ingl k OECD) ja Euroopa Liidu liikmesriikide õigusloomestandardite ja heade tavade (vt Jacobs 1997; Kellermann 1998; OECD & EC/Phare 1992–98).

3) analüüsida seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsust kui üht olulist infoallikat Riigikogu liikmetele, ametnikele ja Riigikogu Interneti kodulehekülje vahendusel ka kohalikele omavalitsustele ja erinevatele kodanikeühendustele;

4) luua usaldusväärne statistiliselt töödeldav elnõude seletuskirjade uuringute andmebaas, mille alusel on võimalik edaspidi edendada Eesti õigusloomeprotsessi kvantitatiivset ning kvalitatiivset analüüsi³;

5) analüüsida Eesti riigiasutuste info– ja analüüsiosakondade, statistikaameti, ülikoolide jt uurimisrühmade ning infoallikate potentsiaali kasutamist Riigikogu menetlusse jõudnud seaduseelnõudes;

6) kasutada uurimuse tulemusi elnõudele ja nende seletuskirjadele esitatavate nõuete täpsustamisel ning ühtlasi ka Riigikogus ja valitsuses seadusloomega seotud nõunike koolituses. Eesti avalik sektor on nii inim–, aja– kui raharessurssidelt väike, seetõttu tuleks üha enam teha koostööd ka koolituse alal.

2.3. Uuringu eesmärkide seos Riigikogu ülesannetega

Riigikogu põhiseaduslikud ülesanded (vt PS §–d 59, 65, 70, 72, 74 ja 102–106) võiks käesoleva infouuringu kontekstis olla kokku võetud viide punkti:

1) seadusloome, sh seaduseelnõude õigusliku, majandusliku, rahandusliku, sotsiaalse jm mõju prognoos;

2) täitevvõimu seadustega määratud tegevuse ning riigi rahaliste vahendite kasutamise kontroll, sh arupärimised ministritele, Eesti Panga presidendile, õiguskantslerile, Riigikontrolörile jt, siia kuulub ka uuringute ning ekspertiiside tellimine Riigikogu komisjonide algatusel;

3) poliitiline dialoog riiklike programmide osas ja soovitude ning otsuste andmine Vabariigi Valitsusele;

- 4) Riigikogu esindamine sise- ning välispoliitilistel üritustel (esinemised eeldavad informeeritust);
- 5) avalikkuse informeerime ja sotsiaalse dialoogi toetamine (võimu ja rahva suhted).

Riigikogu Kantselei ülesanne on kaasa aidata Riigikogu ülesannete täitmisega seotud teabe hankimisele ja analüüsile. Kuna parlamentaarne õigusloome ei toimu mitte suletud juriidilises ruumis, vaid paljude poliitiliste, majanduslike, akadeemiliste ja kodaniku-algatuslike jõudude koostöös, siis nimetatud ülesannete lahtimõtestamisel selgub, et seaduseelnõude seletuskirjad peaks lisaks juriidilisele infole sisaldama ühiskonna kohta ka politoloogilist, õigusökonoomilist, sotsioloogilist, demograafilist jms teavet. Vaatamata sellele, et eelnõude väljatöötamine ning mõjude analüüs on valdavalt valitsuse ülesanne, vastutab avalikkuse ees õigussüsteemi otstarbekuse ning legitiimsuse eest rahva valitud seadusandja – parlament (vrd Soltesz 1994; Verrier 1995; Interparliamentary conference 1996; Robinson 1998; Kasemets 1999i).

2.4. Kümme riigi tasandi probleemi Eesti õigusloomesüsteemis: 1999/2000

Järgnevad kümme probleemi on sõnastatud peamiselt Riigikogu Kantselei poolt 1996–1999 tellitud õigussotsioloogiliste ning avaliku arvamuse uuringute, rahvusvaheliste allikate ja autori seniste tekstide põhjal. Need põhjuslikult seotud õigusloomesüsteemi probleemid olid ka uuringu tööhüpoteesideks.

1) Riigikogu menetlusse võetud seaduseelnõude ning nende seletuskirjade kvaliteet on äärmiselt ebaühtlane ja see vähendab Riigikogu töö tulemuslikkust. Õigusliku kooskõla, terminoloogia, keele ja samuti rakendussätete ähmasuse tõttu tehakse nii Vabariigi Valitsuse kui ka Riigikogu liikmete ning fraktsioonide algatatud seaduseelnõud juhtivkomisjonides sageli põhjalikult ümber. Riigikogu menetlusse võetud eelnõude kvaliteet ja Riigikogu komisjonide ning täiskogu töö kvaliteet on omavahel seotud, seetõttu kulub istungitel sageli palju aega taustinfo hankimisele, seaduseelnõude algatajate vigade parandamisele ja muudele tehnilistele üksikasjadele, selle asemel et kaaluda riigi õiguspoliitilisi valikuid. Riigikogu otsused mõjutavad otseselt või kaudselt kõiki Eestis toimuvaid kultuurilisi, õiguslikke, sotsiaalseid, majanduslikke ja administratiivseid protsesse. Seaduseelnõude ettevalmistuse sisuline tase ja Riigikogu arutelu tulemuslikkus on seega üks olulisi Eesti riigi/rahva heaolu ning rahvusvahelise konkurentsivõime eeldusi, mis seab kõigi osalejate tööle kõrgemaid nõudmisi.

2) Kehtivate õigusnormide ja poliitilise ning ametialase käitumise lahknevus. Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Valitsuse normitehnika eeskirju ei täideta ning nende täitmise kontrolli eest vastutavat üksust pole rajatud, mis omakorda loob tingimused ebakvaliteetsete seaduseelnõude algatamiseks, koormab Riigikogu tehnilise lisatööga, ja mis halvemgi, kehtivate õigusaktide sisunõuete mittetäitmine süvendab õigusnihilismi avalikus sektoris. Kui riigiasutused ise ei taga enda kehtestatud õigusnormide täitmist, siis pole neil moraalses mõttes õigust seda teistelt nõuda. Samuti pole põhjust loota, et õigusloome hea tava iseenesest ilma meetodiliste juhendite, süstemaatilise koolituse ning järelevalvemehhanismita tekiks (OECD 1997–98; Jacobs 1997; Korhonen 1997; Kellermann 1998; Liiva 1998).

3) Vabariigi Valitsuse kui riigi täidesaatva võimu ministeeriumide ning ametite struktuur, funktsioonid ning tööjaotus on sageli küsitav õigusaktide (sh seadus-eelnõud, programmid) ettevalmistamisel ja administreerimisel. Ministeeriumide ning ametite põhimäärustes sätestatud ülesannete mittetäitmise, harukondliku juhtimise, horisontaaltasandi infotupikute, dubleeriva välissuhtluse jms näiteid leiab 1990–ndatel kõikide Eesti Vabariigi valitsuste tegevusest. Seadusloomes väljendub see sageli ka ministeeriumide või ametite poolt koostatud eelnõude ametkondlikus iseloomus. Paljusid valitsusreformi nimelisi algatusi ei saa reformideks pidada, sest süsteemseid muutusi ja jätkusuutlikke protsesse ei käivitatud. Kas uus kavandatav haldusreform tuleb süsteemsem?

4) Seadusi muudetakse liiga sageli ja ilma regulatsioonide mõju analüüsimate. Puudused strateegilises planeerimises tekitavad seaduste rakendamisel ootamatuid sotsiaal–majanduslikke kõrvalmõjusid, õiguslikke konflikte, eelarvelisi probleeme jms, milleks ministeeriumid, omavalitsused ja äri– ning mittetulundusühingud pole juhtimisasaselt ega eelarveliselt valmis. See näitab ministeeriumide koostöö nõrkust strateegilise analüüsi ja planeerimise alal. Teisalt, kohalikel omavalitsustel, ettevõtetel, ühingutel jt õigussubjektidel on viimastel aastatel järjest raskem seadusemuudatustest ülevaadet saada ning oma klientide või liikmete teenindamisel tekkivate probleemide korral kritiseeritakse reeglina Riigikogu ja Vabariigi Valitsust. Selline olukord rikub nii õigussüsteemi toimimiseks vajalikku stabiilsust kui ka Riigikogu ning poliitiliste erakondade autoriteeti. Seaduste muutmisele peaks alati eelnema õigusajalooline, sotsiaal–majanduslik jms olukorra analüüs, et vähendada riske ja austada inimeste õiguspäraseid ootusi, tööd ning aega (Mäkela 1985; Kasemets 1996/97).

5) Eesti Vabariigi õigussüsteemi kui terviku toimimise analüüs ja õigusloome planeerimine pole praegu ühegi riigiasutuse ega uurimisinstituudi põhi–ülesandeks. Juba arvukad seaduste muutmise seaduste eelnõud eeldavad põhimõtteliselt kehtivate seaduste toimimise (sh ühiskonna gruppide õiguskäitumise) analüüsi, vastavaid trendiuuringuid ja adekvaatset riiklikku statistikat. Vabariigi Valitsuses vastutab õigussüsteemi koordineerimise eest justiitsministeerium ning osalt Riigikantselei ja siseministeerium, Riigikogus põhiseaduskomisjon ja õiguskomisjon. Probleem puudutab ka presidendi, õiguskantsleri, Riigikontrolli ja kohtu institutsioone, kuid seni pole algatatud ühiseid tegevuskavasid. Riigikogu töö tulemuslikkuse nimel oleks vaja kokku leppida ühtsed eelnõude analüüsi kriteeriumid ja meetodid, et objektiivsemalt ning kiiremini hinnata menetlusse antud eelnõude sisunõuetele vastavust.

6) Eestis riigieelarveliselt finantseeritud teadusuuringud ja ülikoolide grantid (riiklik tellimus) on riigijuhtimise probleemidega süsteemselt seostamata. Väikese Eesti paljude ülikoolide intellektuaalne potentsiaal on suunatud sageli Eestist välja ja samas tehtud uuringud on poliitilises ning administratiivses otsustusprotsessis raskesti kasutatavad. Teine probleem on selles, et kaasaegne avaliku sektori juhtimine ning õigusloome eeldab interdistsiplinaarseid rakendusuuringuid. Kolmas, ülikoolihariduse nõrkuse näitaja on õigusliku regulatsiooni ülehindamine ja majandusliku, sotsiaal–kultuurilise ning administratiivse regulatsiooni alahindamine. Paljud seaduseelnõude kirjutajad näivad uskuvat, et seaduse olemasolu üksi aitab parandada riiklikke ja ühiskondlikke probleeme.

Ülikoolide kaasabil või vaikival nõusolekul soovitakse sageli avalikus halduses seaduse jõuga rakendada rikastele ja suurtele riikidele sobivaid lahendusi, raisates meie rahva piiratud kultuurilist, sotsiaalset ja majanduslikku kapitali (Hancock 1992; Santos 1995; http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ka_koostoo.html).

7) Eesti elanike õigusteadvus on avaliku sektori ebaefektiivsuse tõttu ohtlikult madal. Õigussüsteem ning seadusandlus pole avalikkuse arvates piisavalt legitiimne, valdavalt ei usuta poliitikute ning ametnike sõnade ja otsuste õiglusse ega oma võimalustesse omavalitsuse või riigi tasandi otsustusi mõjutada. Seega on ohus demokraatliku riigikorra põhiväärtused (vrd Habermas 1976a, 1996; OECD Synthesis 1997; Käärik 1998; Kasemets 1999i;).

8) Eesti avaliku sektori juhtimine, mille instrumente riigiõiguslik ja –eelarveline regulatsioon on, ei jõua kodanikeühiskonna ootustele ning vajadustele järele. Vaatamata poliitiliste skandaalidega seotud õppetundidele ja sotsioloogiliste uuringute tulemustele on eeltingimuste loomine avaliku sektori koostööks äri- ja mittetulundus-sektoriga seni Eestis juhuslikku laadi. Enamikus OECD ning Euroopa Liidu riikides on 1990-ndadel viidud koostööprotseduurid õigusloome nõuetesse, avaliku sektori eetikakoodeksitesse, Interneti teenustesse jm. Ka riiklikud strateegiad on sidustatud kommunikatiivse planeerimisega, õiguskoolitusega ja uue meedia võrgustikega, millesse on haaratud ka äri- ja mittetulundusühingud. Poliitika läbipaistvus ja avalikkuse informeerimine kommunikatiivse eetika põhimõttel on tingimuseks haritud kodanikeühiskonna kujunemisele ning osalusdemokraatia instrumentide igapäevasele kasutamisele. Adekvaatne, manipuleerimata info on nii poliitilise kui sotsiaalse dialoogi eeldusi, sest ilma piisava infota pole võimalik hinnata eelnõude otstarbekust, osaleda arutelus, langetada vastutustundlikult poliitilisi või ametialaseid otsuseid, rääkimata seaduste tulemuslikkuse mõõtmisest kas riigi või kodanikeühenduste poolt (Habermas 1976b, 1984; Hancock 1992; Carlsson 1995; OECD 1996; Andersen 1998; Ruutsoo, Lagerspetz, Rikman 1999).

9) Eesti Vabariigi välispoliitiliste prioriteetide ja rahvusvahelise mainega seotud riskid. Võrreldes Eesti õigussüsteemi olukorda ja Euroopa Liidu riikide uuringuid poliitilise otsustusprotsessi läbipaistvuse ning õigusliku regulatsiooni mõjude analüüsi alal, näeme Eesti avaliku sektori analüütilise ning administratiivse suutlikkuse mahajäämust. Eesti administratiivse suutlikkuse probleemidele seaduste ja rahvusvaheliste konvent-sioonide rakendamisega on viidanud ka Euroopa Komisjoni, Maailmapanga jt ekspertide raportid aastatest 1998–1999. See on tõendiks õigusaktide planeerimisetapi puudustest, seda eelkõige seaduseelnõude rakendamisega seotud organisatsiooniliste ja eelarveliste mõjude alal, mille taga on aga inim- ja kodanikuõigused. Eesti poliitilised parteid on võtnud Riigikogu tasandil suuna Euroopa Liiduga ja NATO-ga ühinemisele, mis viib Eesti poliitilise juhtkonna vastutuse rahvusvahelisele tasemele (vt<http://www.vm.ee/eng/index.html>, Euroopa Komisjon 1999 ja RiTo rubriik “Parlamentaarne maailm”).

10) Käesolev siseriiklike muutuste ning rahvusvahelise koostöö etapp Eesti riigi arengus eeldab nii poliitikutelt kui avalikus teenistuses töötavatelt ametnikelt senisest kõrgemat kvalifikatsiooni ning koostöövõimet. Kuid seni puudub nii valitsuse, Riigikogu kui ka

kohalike omavalitsuste tasemel olukorra keerukusele vastav kvalifikatsiooni ning pädevuskoolituse süsteem, mistõttu näiteks 2000. a esmakordselt läbi viidav avalikus teenistuses töötavate ametnike atesteerimine kipub kujunema pigem formaalseks kui sisuliseks administratiivse suutlikkuse tõstmise ürituseks. Paljude riigiasutuste ametnike kvalifikatsioon on muutunud piduriks Eesti ülikoolidega ja teiste riikide kolleegidega koostöö tegemisel (vt OECD 1996, 1998; Kenkmann 1998; Eesti Haldusjuhtimise Instituut 1999; Euroopa Komisjoni aruanne '99).

Lähtudes parlamentaarses avalikus teenistuse töötava eksperdi rollist ja MSI ülesannetest, esitan käesolevas uurimuses ka mõningaid ootusi ja väljakutseid ministeeriumides õigusloomega tegelevatele kolleegidele, sest võimude lahususest tuleneva tööjaotuse tõttu on ministeeriumides koostatud seaduseelnõude ühiskonna tasandi riskide analüüs sageli Riigikogu liikmete ning nõunike ülesanne (vrd. Schick, Hahn 1994; Soltesz 1994; Verrier 1995; Robinson; Hyde 1998). Lisaks teiste riikide allikatele aitasid lähtekohtade valikul ka Eesti uurijate senised tööd (Kenkmann, Kasemets, Ginter 1998; Liiva 1998; Kenkmann 1998; Käärik 1998), mis on avalikkusele kättesaadavad ka Riigikogu koduleheküljelt (<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/> + Tellitud uuringud + Arvamused ja analüüsid)

3. Uuringu objekt, analüüsiskeem, kriteeriumid ja infokategooriad

3.1. Seaduseelnõude seletuskirjade empiirilise uuringu objekt ja analüüsiskeem

Uurimisobjektiks on seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus kuues infokategoorias (vt p 3.3, loend B). Empiirilise uuringu üldvalimi moodustasid kõik 10.01–20.06.1998 Riigikogu menetlusse esitatud õigusaktide eelnõud. Kokku 203 seadus- ja otsuse-eelnõu, millest mõjude hindamise, osapoolte kaasamise, uuringute kasutamise jms märkimist seletuskirjas eeldanuks punktis 3.2 toodud kriteeriumide põhjal 156 eelnõu seletuskirja. Tegemist on formaalse seletuskirjade sisuanalüüsiga. Uurija ülesanne oli fikseerida mõjude analüüsi eeldanud eelnõude seletuskirjade alusel infokategooriate esinemine põhimõttel "on" või "ei ole", kasutada võis erandjuhul ka määratlust "raske öelda". Artikli punktist 4 leiab ülevaate Riigikogu menetlusse antud eelnõude seletus-kirjades normitehnika nõuetele vastava sisu esinemise kohta, aga ei leia ülevaadet seletuskirjades esitatud väidete ning andmete faktiõigsuse, eelnõude rakendamisega kaasnevate tegelike mõjude ega kasutatud meetodite adekvaatsuse kohta. Analüüsi üldisem siht on saada algatajate ja vaadeldud kategooriate lõikes üldarvud, et kordusuuringute käigus analüüsida avaliku info kvaliteediga seotud muutusi Eesti õigusloomes.

3.2. Uuritavate eelnõude üldvalimist eristamise kriteeriumid

Kõigist 203-st uurimisperioodil Riigikogu menetlusse võetud seaduse ja otsuse eelnõust eristati alltoodud kuue kriteeriumi alusel need eelnõud, mis uurijate hinnangul eeldavad erinevat laadi mõjude, huvirühmade osaluse jms info analüüsimist ning selle näitamist seletuskirjas. Kriteeriumid on järgmised:

1) Seaduse rakendamine puudutab suurt osa Eesti elanikest (üle 5000 perekonna või 20 000 üksikisiku).

- 2) Seaduseelnõu rakendusala on Eesti arengu ja konkurentsivõime seisukohalt strateegilise tähendusega (tööturg, haridus, ettevõtlus, teadus jm) või eelnõu reguleerib mõnda SKP-s olulist majandussektorit (metsandus, toiduainetööstus, kaubandus, energeetika jms), millel on suur mõju ühiskonnale tervikuna.
- 3) Seaduseelnõu muudab või täiendab varem vastu võetud seadust sätetega, mis toob kaasa olulisi muudatusi riigieelarves või kohalike omavalitsuste eelarves.
- 4) Seaduseelnõu muudab või täiendab varem vastu võetud seadust sätetega, mis toob kaasa olulisi muudatusi erinevate sotsiaalsete gruppide õiguslikus või majanduslikus olukorras.
- 5) Seaduseelnõu muudab või täiendab varem vastu võetud seadust sätetega, mis toob kaasa olulisi muudatusi riigi- või omavalitsusasutuste struktuuris ja ülesannetes (3. ja 5. alapunkt on seotud).
- 6) Seaduseelnõu regulatsiooniala on avaliku arvamuse ja massimeedia teravdatud tähelepanu all, märgatav on seisukohtade polaarsus (surmanuhtlus, maksuseadused, kodakondsus jms).

Esitatud kriteeriumide alusel valitud 156 eelnõu analüüsi punkt 3.3 loendi B infokategooriate lõikes.

3.3. Seaduseelnõude seletuskirjade struktuurielemendid ja analüüsi kategooriad

Seaduseelnõude koostamisel ja analüüsil võib vaadelda väga erinevaid poliitilisi, juriidilisi ning sotsiaal-majanduslikke sisunõuete kategooriaid, mis koos kujundavad seaduse toime ühiskonna kultuurilistele, majanduslikele ja õiguslikele suhetele. Kokkuleppeliselt võib neid nõudeid jaotada ka formaal-juriidilisteks (sh eelnõu kooskõla kehtiva seadusega) ja sisulisteks (sh mõju ühiskonnale ja riigiasutuste tööle). Et seni on Riigikogu menetlusse antud eelnõude seletuskirjades käsitletud reeglina vaid normitehnika juriidilisi nõudeid, siis koostati käesoleva uuringu ettevalmistuse käigus alltoodud loend A. See koondab endasse enamiku seaduseelnõude seletuskirjade sisunõuetes eeldatud infokategooriaid, mis võiksid olla käsitletud olulist ühiskondlikku ja poliitilist mõju omavate seaduseelnõude ettevalmistamises. Arvan, et administratiivselt suutlikule täitevvõimule on loendis A esitatud sisunõuete täitmine jõukohane ja küsimuseks jääb vaid see, millistel juhtudel, kelle poolt ja kuidas seda rakendada ning kontrollida.

LOEND A: SEADUSEELNÕU SELETUSKIRJA STRUKTUURIELEMENDID

I. Seaduseelnõu soovitavad eesmärgid/tulemused ja abinõud nende

saavutamiseks. Põhiseaduslike ja poliitiliste eesmärkide ning nende saavutamise õiguslike, majanduslike, organisatsiooniliste jt abinõude täpne määratlemine loob võimaluse riikliku juhtimise tulemuslikkuse mõõtmiseks. Millised on riigiõiguslikud ja administratiivsed alternatiivid? Mis on riigi roll? Kas jõuame soovitud eesmärkideni odavamalt? Võib-olla piisab probleemi lahendamiseks otsustusõiguse delegeerimisest kohalikule omavalitsusele või mittetulundus- ja erasektori tasandile?

II. Seaduseelnõu õiguskeel, sh terminid, grammatika, sõnastuse üheselt tõlgendatavus ja arusaadavus.

III. Mida ja miks kavatsetakse muuta senises õiguslikus regulatsioonis? Milline seadusandlus sellel alal varem on olnud (õiguse ajalugu) ja kuidas see on toiminud? Milline on kehtivate seaduste sisu ja kooskõla? Vajalik on ka vastava valdkonna seniste administratiivaktide ja kohtupraktika analüüs, mis eeldab elektroonilisi andmebaase.

IV. Kas eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi rahvusvaheliste lepingutega ja kuidas ta mõjub välispoliitilistele prioriteetidele (EU, WTO, OECD, NATO)? Kui eelnõu regulatsioonialas on rahvusvahelisi lepinguid ja prioriteete, on võrdlev juriidiline analüüs vajalik.

V. Seaduseelnõude rakendusala iseloomustavad sotsiaal-majanduslikud andmed (statistilised, sotsioloogilised vms faktid ja järeldused) õiguslikku regulatsiooni eeldava valdkonna ning probleemi kirjeldamiseks. Olemasolevate statistiliste andmetega on võimalik näidata, kui suur hulk inimesi, ettevõtteid jne on potentsiaalselt seadusemuudatusega seotud ja milline on nende osakaal ühiskonnast, sisemajanduse koguproduktist, töökohtadest vms. Sotsioloogilised andmed aitavad kirjeldada muutuste sotsiaalset ning vaimset poolt, näidates sotsiaalsete rühmade (loe: valijaskonna) väärtushoiakutes, arvamustes ning ootustes toimuvaid muutusi. Poliitikud vajavad oma otsuste avalikuks põhjendamiseks mõlemat tüüpi andmeid.

VI. Milline on seaduseelnõu mõju riigieelarve struktuurile 1. , 2. ja 3. aastal? Lisaküsimus: Kas seaduseelnõu rakendamisega on riigieelarve planeerimisel arvestatud?

VII. Milline on seaduseelnõu mõju kohalike omavalitsuste eelarvele 1. , 2. ja 3. aastal? Kohalik omavalitsus on omaette institutsioon, millele peab seadustega delegeeritud kohustuste täitmiseks olema tagatud ka eelarve. Avaliku sektori teenused, sh õigusinfo, viib kodanikuni enamasti just kohalik omavalitsus.

VIII. Kuidas eelnõu mõjutab Eesti majanduspoliitilisi prioriteete ja kokkuleppeid (SKP, inflatsioon, krooni kurss, tööhõive, turud, kõrgtehnoloogiline tööstus jms)?

IX. Milline on seaduseelnõu mõju riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (struktuurid ja funktsioonid)? Kas luuakse uusi töökohti või koondatakse vanu? Kas tulemusi püütakse saavutada senise töö ümberkorraldamisega? Kas vastutavate asutuste ja ametnike töö ja kvalifikatsioon on piisavad eesmärkide täitmiseks? Milline on järelevalvemehhanism?

X. Kas midagi muutub riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuste teenuseid kasutavate inimeste jaoks (sh administratiivsed protseduurid ja formaalsused)? Kui muutub, siis kuidas parandab see õigusliku regulatsiooniga kaasnev muutus avaliku sektori teenuste osutamist?

XI. Milline on kavandatav mõju suuremate seaduseelnõu rakendusala seotud sotsiaalsete gruppide olukorrale? Näiteks kahelapselised pered, pensionärid, õpetajad, talunikud, kalurid, kodakondsuse taotlejad, väike- ja keskmise suurusega ettevõtete juhid jne. Kes võidavad ja kes kaotavad? Kuidas on kaitsnud avalikud huvid?

XII. Kas ja milliseid seaduseelnõu rakendusala seotud valitsusväliseid organisatsioone ning kodanikeühendusi on informeeritud ja kaasatud eelnõu väljatöötamise etapis? Milliseid ettepanekuid arvestati ja milliseid mitte? Miks?

XIII. Kuidas seaduseelnõu mõjutab Eesti ökoloogilist mitmekesisust, keskkonnakaitset ja loodusressursside kasutamist perspektiivis?

XIV. Viited tellitud ja/või kasutatud uuringutele, allikatele, autoritele. Probleemid seoses autoriõiguse ja intellektuaalse omandiga on üldisemad. Ka õigusloomes peaks järgima akadeemilist head tava, mille nõudeks on viitamine kasutatud uuringutele, kirjandusele jm allikatele. Riigiasutused peaksid püüdma siin olla heaks eeskujuks.

XV. Milliseid rakendusakte (määruseid) on vaja, et seadust kavapäraselt ellu rakendada?

XVI. Millise ministeeriumi milline osakond/talitus/büroo vastutab seaduse rakendamise ja toimimise eest (sh analüüsib tagasisideinfot, hoiab korras vastavaid andmekogusid ja annab aru ministrile ning Riigikogu juhtivkomisjonile)? Vastutava üksuse nimi võiks olla nii iga seaduse rakendusosas kui ka seletuskirjas.

© A. Kasemets, MSI 1998/99

Seaduseelnõu seletuskirja eesmärk on info esitamine arusaadaval ja ühtlustatud kujul selleks, et selgitada kavandatava õigusakti vajalikkust ning efektiivsust otsustajatele ja huvitatud pooltele Eesti ühiskonnas. Ülaesitatud loendi A kõikide infokategooriate täitmine võiks kõne alla tulla kogu riigi ja rahva tulevikku mõjutavate strateegiliste otsuste ettevalmistamisel – olgu selleks näiteks Eesti Euroopa Liiduga ühinemise referendumiga seotud poliitikate ning õigusaktide pakett aastal 2003 või hiljem.

Seaduseelnõud on koos seletuskirjadega juba täna Internetis Riigikogu koduleheküljel. Ideaalis võiks kõik seaduseelnõu seletuskirja rubriigid I–XVI olla täidetud faktiliste andmete või vähemasti eelnõu algataja väidetega „a la” on oluline mõju” või ”ei ole olulist mõju”, kus algataja võtab poliitilise vastutuse, mida oponentidel, teadlastel ning huvigruppidel on võimalik vajadusel kontrollida. Uuringu empiirilise osa (p 4) analüüsitabel koosneb 14-st näitajast, sh MSI ülesannetega seotud infokategooriad F–K loendis B:

LOEND B: UURITAVAD INFOKATEGOORIAD

F. Seaduseelnõu mõju riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvele.

G. Seaduseelnõu mõju riigi- ja omavalitsusasutuste organisatsioonile (struktuuri ja funktsioonide muutus, sh töökohad, täiendõpe uute funktsioonide lisandumisel jms).

H. Seaduseelnõu mõju rakendusega seotud inimrühmade sotsiaalsele ja majanduslikule olukorrale.

I. Seaduseelnõu rakenduse ja mõjuga seotud osapoolte informeerimine ja kaasamine (osalusdemokraatia).

J. Viited seaduseelnõu väljatöötamisel kasutatud kirjandusele, uuringutele ja ekspertide kaasamisele.

K. Viited Euroopa Liidu õiguse ja seaduseelnõu võrdlevale analüüsile (parimal juhul ka regulatsioonide põhjused)

© A. Kasemets, MSI 1998/99.

Seaduseelnõude seletuskirjade analüüsi lähtepunktiks on see, kas algataja on seletuskirjas must-valgel näidanud eelnõu võimalikke mõjusid või seda ei ole tehtud. Omaette probleem on, et paljud menetlusse antud eelnõud on kehtivate seaduste täiendamise ning muutmise seaduse eelnõud ja lühikese teksti ning napi seletuskirja korral on sageli raske hinnata, kas see toob kaasa märgatavaid muudatusi näiteks riigieelarves, riigiasutuste ülesannetes, sihtrühmade majanduslikus olukorras või mitte. Selliseid eelnõusid ei tohi formaalsest vaatlusest siiski välja jätta, sest ka viierealine seadusemuudatus võib liigutada miljoneid riigieelarve kroone ning parandada või halvendada tuhandete inimeste olukorda ja õiguslikke võimalusi.

4. Lühüülevaade Riigikogu menetlusse võetud seaduseelnõude seletuskirjade analüüsist 1998/1999

4.1. Empiirilise osa sissejuhatuseks.

Kokku analüüsiti uurimuses 203 ajavahemikul 10.01–20.06.1998 Riigikogu menetlusse võetud eelnõu seletuskirja. Kõikidest vaadeldud eelnõudest selekteeris uurija punkti 3.2 kriteeriumide alusel välja 156 eelnõu, mis eeldanuks punkti 3.3 loendis B nimetatud infokategooriate analüüsi. Järgnevalt punktides 4.2–4.7 esitatud uurimustulemuste kokkuvõtted ei tulnud kergelt. Vaatamata lihtsale kodeerimisskeemile ja –juhendile tuli seletuskirjade analüüsi käigus korduvalt ette raskesti määratletavaid osi, mis nõudsid sisulist eelnõu rakendusmehhanismi süvenemist. Tulemused on esitatud ministeeriumide ja Riigikogu komisjonide, fraktsioonide ning liikmete kaupa suhtarvudena. Statistikareeglitest ning parlamentaarse avaliku teenistuse põhimõtetest⁴ tulenevalt on uuringus Riigikogu komisjonide, fraktsioonide ja üksikliikmete algatatud eelnõude analüüsi tulemused summeeritult. **Uuringu arvuline koondülevaade on tabelis 3A ja alapunktis 5.1.**

4.2. Mõjud riigi- ja kohalike omavalitsuste eelarvele (F).

Kokkuvõttes selgus, et **156-st seletuskirjast ei informeerinud 72 seletuskirja**, kas seaduseelnõu rakendamisega kaasneb mõju riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvele. **15-** I korral oli eelnõu rakendamisega kaasnevatest kuludest või tuludest möödaminnes juttu, puudus konkreetsus. Seega ainult **69** eelnõu seletuskirjas oli vastavalt normitehniliste eeskirjade nõuetele määratletud võimalik mõju riigieelarvele ja toodud parimal juhul ka katteallikas.

4.3. Mõjud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (G).

Kui seaduseelnõude rakendamisega kaasnevad avaliku sektori asutuses struktuur- funktsionaalsed ümberkorraldused, töötajate arvu ja ülesannete muutmine (seotud eelarvega), riigi funktsioonide delegeerimine jms, siis peaks seda näitama seletuskirja tekstis. Vaid 38 eelnõu seletuskirjas oli välja toodud, kas toimub ümberkorraldusi või mitte. 113-l juhul ei olnud seletuskirjas midagi mainitud ning 5-l korral oli seda raske määratleda.

4.4. Mõju inimrühmade sotsiaal-majanduslikule olukorrale ja võimalustele (H).

Selle kategooria kaudu peaks seletuskirja lugeja saama vastuse küsimustele, millised sotsiaal-majanduslikud grupid ühiskonnas võivad või kaotavad (vrd *Pareto optimum*), kui palju nad võivad/kaotavad, milles see väljendub ja kas see võit/kaotus on ka avalikes huvides. Sõltuvalt eelnõu valdkonnast on selle kategooria keskmes inimene, perekond või sotsiaalne grupp. Uurides seletuskirjades sotsiaal-majanduslike mõjude kirjeldusi eelnõu rakendusala seotud sotsiaalsetele rühmadele, selgus, et 85-s seletuskirjas ei olnud neid mainitud ja 61-l juhul oli seaduse rakendamisega kaasnevad võimalikud mõjud kirjas. 10 eelnõu seletuskirjas oli sellest juttu üldises sõnastuses ja nad kodeeriti kui "raske öelda".

ALGATAJA	F	G	H	I	J	K
Handusministeerium	2/6 (1/6)	2/6 (1/6)	0/6	2/6	1/6	1/6
Justitsministeerium	10/11	9/11	3/11 (1/11)	2/11	0/11	10/11
Kaitseministeerium	2/9	1/9	1/9	1/9	0/9	3/9
Keskkonnaministeerium	2/5	2/5	3/5	0/5	0/5	5/5
Kultuuriministeerium	1/4	2/4	0/4	2/4	1/4	4/4
Majandusministeerium	7/10	5/10	9/10	0/10	1/10	9/10
Siseministeerium	4/4	1/4	2/4	1/4	0/4	4/4
Sotsiaalministeerium	2/4	0/4	3/4	1/4	0/4	3/4
Teede- ja sideministeerium	2/2	1/2	1/2	1/2	0/2	2/2
Välisministeerium	6/13	1/13	7/13	2/13	0/13	6/13
Põllumajandusministeerium	3/4	2/4	2/4 (1/4)	1/4 (0/4)	0/4	3/4
Rahandusministeerium	6/18 (5/18)	2/18	10/18	2/18 (1/18)	0/18	3/18
Rahvastajaminister	0/1	0/1	1/1	0/1	0/1	0/1
Riigikogu komisjonid	6/14	4/14	6/14	3/14	0/14	2/14
Riigikogu fraktsioonid	9/33	6/33	14/33	0/33	1/33	8/33
Riigikogu liikmed	4/26	2/26	10/26	1/26	1/26	3/26

Tabel 3A: Võimalike mõjude, uuringute, osaluse ja euroõiguse näitamine (vt loend B) seaduseelnõude seletuskirjades algatajate lõikes 10. jaanuarist 20. juunini 1998

Riigikogu komisjonid algatasid uuritaval perioodil seaduseelnõusid kokku 14 korral, sh keskkonnakomisjon 5-l, kultuurikomisjon 3-l, põhiseaduskomisjon 3-l, õiguskomisjon 1-l, sotsiaalkomisjon 1-l ja majanduskomisjon 1-l. Fraktsioonide seadusandlike algatuste arv oli kokku 33, sh algatas Keskfraktsioon 16, Koonderakonna fraktsioon 5,

Reformierakonna fraktsioon 5, Mõõdukate fraktsioon 3, Isamaaliidu fraktsioon 2, Maaliidu fraktsioon 2, Pensionäride ja Perede fraktsioon 1 ja Eesti Maarahva Erakonna fraktsioon 1 korra. **Riigikogu liikmeid on 156-ses valimis eelnõude algatajana kokku 26 nime** (Lisainfo: <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4012.html>).

© Kadri Vallimäe ja Aare Kasemets, MSI 1998/99

4.5. Seaduseelnõu rakendusala seotud osapoolte informeerimine ja kaasamine (I).

Riigikogu menetlusse võetud seaduseelnõude seletuskirjade analüüsi põhjal võib öelda, et õigusaktide väljatöötajad ei ole vaatlusperioodil otsustusprotsessi transpertsusse ja osalusdemokraatia põhimõtteid veel oluliseks pidanud. Eelnõude seletuskirjades on väga harva infot seaduseelnõu rakendusala seotud huvirühmade või esindusorganisatsioonide kaasamise, arvamusuuringute, nõupäevade jms kohta. **156-st** eelnõu seletuskirjast ainult **15-st** võis välja lugeda, et on kaasatud erinevate osapoolte arvamusi. **136-s** ei olnud midagi kirjas ning **5-s** oli arvamuste kasutamine esitatud ebainformatiivselt, s.o ilma nimedeta.

4.6. Viited seaduseelnõu väljatöötamisega seotud uuringutele ja kirjandusele (J)

on vajalikud probleemi identifitseerimiseks ning regulatiivsete vahendite valikuks. Tegemist on uuringu teiste infokategooriate kontrollküsimumusega. Uurimistööde kasutamisele, konkreetsetele uuringutele või Statistikaameti jt asutuste kogutud-töödeldud andmetele viitamist käsitlev lahter J jäi kõige tühjemaks. Viiteid reguleeritava valdkonna uuringutele, küsitlustele, tellitud analüüsidele või akadeemilisele kirjandusele oli **ainult 4** eelnõu seletuskirjas (vt tabel 3).

4.7. Eesti seaduste harmoniseerimine Euroopa Liidu õigusega (K).

Kuna Eesti Vabariigi Riigikogu ja valitsuse peamiseks välispoliitiliseks prioriteediks on saanud Euroopa Liiduga (EL) liitumine, siis on oluline, et Eestis vastuvõetavad seadused oleks kooskõlas EL-i õigusaktide nõuete ja normidega. Samuti on poliitilistel foorumitel rõhutatud avalikkuse informeerimise vajadust. Uuring näitas, et **65-s** seletuskirjas oli märgitud seaduseelnõu võrdlust või kohandamist EL-i direktiividega ning **88-l** juhul ei olnud. Nagu võis eeldada, oli reeglina kirjeldatud vaid juriidilisi nõudeid, viitamata EL-i direktiivide algatamise ja vastuvõtmise sise- või välispoliitilistele, majanduslikele ning sotsiaalsetele põhjustele.

5. Empiirilise uuringu tulemuste kokkuvõte, järeldused ja arutelu

5.1. Seaduseelnõude algatajate produktiivsuse ja info kvaliteedi suhe

Kui vaatleme tabeli 3A põhjal produktiivsemaid seaduseelnõude algatajaid, kelle menetlusse antud eelnõud eeldasid mõjude hindamist, siis erinevate algatajagruppide lõikes on produktiivsuse ja seletuskirjade informatiivsuse koondsuhed kirjeldatud järgmistes alapunktides 1-4.

1. Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõude seletuskirjade keskmine suhtarv on uuritaval perioodil $86-516/176=34\%$, sh kõige rohkem eelnõusid tootnud ministeeriumid on rahandus- ($18-108/25=23\%$), välis- ($13-78/21=27\%$), justiits- ($11-66/32=48\%$), majandus- ($10-60/30=50\%$) ja haridusministeerium ($6-36/10=28\%$). Eeldatud ja tegeliku informatiivsuse suhtarvud näitavad, et ministeeriumide tase on erinev.
2. Riigikogu komisjonide keskmine suhtarv on $14-84/21=25\%$, sh keskkonnakomisjon $5-30/12=40\%$ ja kultuurikomisjon $3-18/3=17\%$. Kui Eesti õigussüsteemis on tarvis ruttu korrigeerida mõnda seadust, siis kasutatakse sageli Riigikogu alalist komisjoni seaduse muutmise seaduse algatajana, sest nii jääb ära valitsuse pikk kooskõlastusring. See näitab poliitiliste jõudude kokkulepet Riigikogus.
3. Riigikogu fraktsioonide keskmine suhtarv on $33-198/38=20\%$. Mil määral kajastab see fraktsiooni nõunike tööülesandeid või koostöösuhteid erinevate infoallikatega? Millised olid poliitilised eesmärgid?
4. Riigikogu liikmete keskmine suhtarv sai $26-156/21=13,5\%$.

Märgistus. Näiteks rahandusministeeriumi rida $18-108/25=23\%$ tähendab: 1) 18 – valimisse sattunud rahandusministeeriumi eelnõusid & seletuskirju on 18; 2) $108=(18 \times 6)$, kus 6 on vaadeldud infokategooriate arv; 3) 25 – seletuskirjades tegelikult näidatud/leitud 6 kategooria esinemise juhte oli 25; 4) 23% on normitehnika nõuetes ja selles uuringus eeldatud informatiivsuse tegelik osakaal, mis näitab valitsuse määruse täitmise tulemuslikkust rahandusministeeriumis vaadeldud perioodil.

5.2. Järeldusi ja arutlusi

5.2.1. Taustinfot tulemuste hindamiseks. Mõned selgitused enne järelduste juurde asumist. Kõigepealt märgiksin, et nn vanades demokraatiates peetakse parlamendi panuse lisandumist valitsuse eelnõudele heaks parlamentaarse demokraatia märgiks, kuid seaduseelnõude ja muudatusettepanekutega koos ei ületa parlamendi seadusandlike algatuste osakaal tavaliselt 20% (Olsen 1994; Robinson, Hyde 1998). Kui Eestis menetlusse antud eelnõude arvult olid vaatlusperioodil valitsus ja Riigikogu üksused enam-vähem võrdsed, siis vastuvõetud eelnõude autoritest on umbes 70%–l juhtudest algataja valitsus ja 30%–l Riigikogu komisjon, fraktsioon või liige (vt RiTo nr 1 rubriiki "Riigikogu arvudes"). OECD riikide ja isegi teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide praktika foonil on meie Riigikogu osakaal seega seaduseelnõude algatajana ebatavaliselt suur (Ben-Gera 1999). Lisaks sellele tehakse paljud valitsuse eelnõud sageli komisjonides normitehniliste jm probleemide tõttu ümber. Minu majanduskomisjonis töötamise ajal (1993–95) muutus seaduseelnõu tekst koostöös algatajatega äärmuslikes näidetes kuni 4/5 võrra. Seega Riigikogu liikmete ja nõunike tööaeg kulus algatajate töö puudujääkide likvideerimisele, mis ministeeriumide puhul oli reeglina eelnevalt lisatasudega ja lepingutega kinni makstud. Need Eesti seadusandluse ökonoomsuse ja moraalsuse küsimused on omaette uurimisteemad.

Kui valitusest või Riigikogust tulnud seaduseelnõude kvaliteet (sh mõjude prognoos) jätab soovida, siis tingib see tihti olukorra, kus Riigikogu liikmed ei tegele mitte oma põhitöö – poliitiliste valikute analüüsimise ja otsustamisega – vaid takerduvad taustinfo ja eelanalüüside puudusel tehnilistesse üksikasjadesse. Teisalt on probleemiks ka poliitikute ja

mittepoliitikutest tööjaotuse/vastutuse määratlemine. Ametnikud ministeeriumides on vahel pettunud Riigikogu liikmete muudatusettepanekutes, mis viivad eelnõude juriidilise kvaliteedi alla. Seega sageli on raske öelda, kus lõpeb poliitika ja algab normitehnika.

Eespool algatajate lõikes toodud suhtarve käsitledes võib täheldada järgmist:

- Seadusandlike algatuste arvu, seletuskirjade informatiivsuse jms analüüsi alusel on keeruline jõuda väga põhjanevate järeldusteni nii seaduseelnõude võimalike mõjude, algatajate kavatsuste kui ka algatajate ja Riigikogu komisjonide tegeliku informeerituse alal, sest seletuskirjades on praegu avalikkusele nähtav sageli ainult jäämäe veepealne osa.
- Eesti üleminekuaja (1992–1999) seadusloome kiirkonveieri–praktikat arvestades on valdav osa parlamentaarset tööd seotud poliitilise tahte ja seaduseelnõu juriidilise kooskõla jälgimisega, see on ka seletuskirjade valdav sisu. Juriidilise analüüsi vajaduse mõistmisele aitab kaasa ka presidendi kantselei, õiguskantsleri ja Riigikohtu töö, millega seaduseelnõude algatajatel tuleb tahes–tahtmata arvestada, kui nad ei taha oma algatusega jõuda Riigikohtusse. Seega juriidiliste küsimuste analüüsiga tegelevate inimeste ja institutsioonide koostoime on aidanud vältida suuremaid kohtu–protsessidega seonduvaid riske.
- Vaatamata õiguskantsler J.–E. Truuvälja Riigikogu ettekannetes 1993–1998 jm esitatud üleskutsetele ei ole õigusloomega kaasnevate sotsiaalsete, majanduslike, kultuuriliste, ökoloogiliste, välispoliitiliste jms mõjude hindamise süsteemi loomiseks poliitilist kokkulepet veel tõsiselt taotletud (vrd Kasemets 1994, 1995, 1996/97). Seetõttu pole eelnõude ega muudatusettepanekute autoritelt Riigikogu juhatuse normitehnilistes eeskirjades nõutud mõjude hindamist seni küsitud ja puudub ka vastav järelevalve. Küsimus on ka juriidilises protseduuris. 1998. a ega 1999. a esimesel poolel ei tagastatud normitehnika nõuetele mittevastavaid eelnõusid osaliselt ka õiguslikel põhjustel, sest alles 1999. a kevadel toimunud Riigikogu kodukorraseaduse § 3 muutmisega tekkis Riigikogu juhatusel võimalus menetlusse antud eelnõusid kolm päeva analüüsida. Selle tulemusel on hakatud normitehnika vormistuslikele nõuetele mittevastavad eelnõusid algatajatele parandamiseks tagasi andma enne nende juhtivkomisjoni suunamist.
- Seaduste sotsiaal–majanduslike mõjude, osalusdemokraatia protseduuride õigusloomes arvestamise jms järelkontrolli elemendid alles hakkavad Eestis tekkima. Põhiseaduslike institutsioonide poolelt edenevad siin Riigikogu lähipartneritena avaliku sektori finants–majandusliku tegevuse hindamisel Riigikontroll ja inim– ning kodanikuõiguste tagamise õiguslikul hindamisel õiguskantsler. Lootust annab ka kodanikeühiskonna aktiivsuse kasv, sest paljudel juhtudel saavad Eesti elanikkonna erinevate rühmade sotsiaal–majanduslike huvide, osalusdemokraatiaga seotud kodanikuõiguste jms eel– ja järelkontrolli seadusandluse suhtes täita vaid aktiivsed inimesed ise (mittetulundus– ja äriühingute kaudu). Kodaniku–ühiskonna eesliinil on tavaliselt sotsiaalteadlased ning akadeemilised kutse– ja erialaliidud⁵.
- Seega käesolev Riigikogu liikmete, fraktsioonide, komisjonide ja Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõude analüüs on teatud mõttes ka kehtivate normitehnika sisunõuete ning OECD ja Euroopa Komisjoni raportites kirjeldatud eeskujude võrdlus Eesti

õigusloomes valitseva olukorraga. Ministeeriumides koostatud eelnõude osas täidab uuring ka kontrolli ülesannet, sest võimalike mõjude hindamata jätmine eelnõu seletuskirjas viitab valitsuse õigusloomet reguleeriva määruse rikkumisele.

Iga seadus avaldab mõju ja tal on sotsiaal–poliitiline ning majanduslik hind. Paljud regulatsioonide mõju analüüsist kirjutavad autorid rõhutavad, et nende meetodite puhul on tegemist eelkõige riigijuhtimisega seotud mõtteviisi ja teadmiste kogumiga, mida kasutatakse vastavalt lahendamist vajavate probleemide olemusele ja riigi võimalustele (vrd Jacobs 1997; Binder 1999; Ben–Gera 1999; Liiva – <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/nov4.html>)

5.2.2. Seaduseelnõude seletuskirjade uuringu järeldused

1) Üldjäreldus: Eesti õigusloomesüsteem on vaatamata probleemidele valmis kvalitatiivseks hüppeks.

Eesti õigusloomekultuur on dünaamiliselt arenev, on tehtud rida uuringuid ja ka Euroopa Liidu riikide head tavad terendavad eeskujudena, seega võib 2000. aastaks prognoosida regulatsioonide mõju hindamise ja seaduseelnõude kvaliteedi paranemist. Selle optimistliku visiooni eeldusteks on Riigikogu töökorralduse paranemine, seaduseelnõude kvaliteedinõuete arutelu ja samuti asjaolu, et meil on piisavalt nii kodu– kui välismaiseid uuringuid tegevuskavade väljatöötamiseks – infopuudus tööd ei takista (vt Liiva 1998; Kenkmann 1998; Merusk 1999). Olles ametialaselt Riigikogu õigusloomeprotsessis sees, arvan, et sotsiaal–majandusliku teabe õigusloomes kasutamise ja kajastamise probleemid on seotud eelkõige koolituse, täpse poliitilise ülesandepüstituse, piisava arvu inimeste ja ajapuudusega (vrd P. Kenkmann, RiTo nr 1). Kui eesmärgid ja probleemid on tuvastatud, saab edasi minna küsimusega, milline on Eesti õigusloomekorralduse ning regulatsioonide mõju hindamise riiklik tegevuskava aastateks 2001–2003.

Seaduseelnõude seletuskirjade põhjal jääb sageli mulje, et seadusandlike aktide eesmärk on vaid kooskõla saavutamine normitehnika juriidiliste reeglitega. Arvan, et nii õigusloome kui põhiseaduslike institutsioonide töö tulemuslikkuse tugevdamiseks peaksime alanud põhiseaduse muutmise arutelus tulema tagasi põhiseaduses sätestatud õigusriigi ja kodanikeühiskonna kontseptsioonide ning riigi ülesannete mõtestamise juurde. Millised on Eesti riigi ja kohaliku omavalitsuse eesmärgid ning ülesanded meie rahva kultuuri, tervise, julgeoleku, kodu, töö jms hüvede kindlustamisel ja mis on seaduste eesmärk?

Uuring tõendab, et Riigikogus ja valitsuses puudub piisav ülevaade regulatsioonide mõju analüüsimeetodite rakendamise võimalustest, nende vajalikkust pole tunnetatud (vrd Kiviorg 1999, 26).

Reeglina peaks seaduseelnõu menetlemiseks vajalikke sotsiaal–majanduslikke eel–uuringuid teostama valitsuse ministeeriumides enne eelnõu menetlusse andmist, sest Riigikogus on tavaliselt juba hilja põhjalikke uuringuid tellida. Seda tehakse vaid erandjuhul komisjonide või koalitsiooni–opositsiooni esindajate konsensuslike taotluste alusel näiteks seoses riiklikult tähtsate küsimuste aruteludega.

2) Sotsiaal-majanduslike mõjude analüüsi, osalusdemokraatia protseduuride ja eurointegratsiooni õigusliku analüüsi rakendamine on kehtivate õigusloomet reguleerivate aktide täitmise küsimus.

Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõude seletuskirjade puhul on keskmine eeldatud info osakaal $86-516/176=34\%$ võimalikust, sh kolm enam eelnõusid tootnud ministeeriumi on rahandusministeerium ($18-108/25=23\%$), välisministeerium ($13-78/21=27\%$) ja justiitsministeerium ($11-66/32=49\%$). Miks on ministeeriumide tase valitsuse määrase täitmisel nii erinev? Uuringutulemuste ja ametialaste vaatluste alusel juhiksin siinkohal tähelepanu järgmistele põhjustele.

- a) Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei tööjaotus pole paigas seaduseelnõude kvaliteedi kontrollimisel (NB! Teatavasti on seaduseelnõu seletuskiri ja lisad eelnõu lahutamatu osa).
- b) Seaduseelnõu rakendusala seotud osapoolte kaasamine ehk osalusdemokraatiat tugevdavate heade tavade arvestamine jätab soovida kõigi ministeeriumide puhul (keskmine $91/13=15\%$). Et kolmanda sektori arengu eest vastutavat üksust valitsuses pole, siis oli ja on see kogu valitsuskabineti probleem.
- c) Eelnõude kooskõlastusringidel ei analüüsi rahandusministeerium piisavalt eelnõu mõju riigi- ja omavalitsuste eelarvele (ministeeriumide keskmine $91/44=48\%$) ega avaliku sektori organisatsioonile (keskmine $91/26=29\%$). Viimane kuulub osalt ka Riigi-kantselei pädevusse.
- d) Sotsiaalministeerium ei analüüsi piisavalt eelnõude mõjusid sotsiaalsete rühmade sotsiaal-majanduslikule toimetulekule ega tööhõivele (keskmine $91/39=43\%$). Ettevõtluse ja tööturu küsimustes on siin osaline funktsioonide kattumine majandusministeeriumiga, mis põhimääruse järgi peaks tegelema regulatsioonide mõju analüüsiga väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele (vrd BET-Checklist 1997).
- e) Haridusministeeriumi ja justiitsministeeriumi koostöölal pole süsteemselt tegeldud õigusloomeks vajalike teaduslike ning rakenduslike eeluringute koordineerimisega (keskmine $91/3=3\%$).
- f) Eurointegratsiooni eest vastutavad üksused pole kooskõlastusringil ministeeriumide eelnõude seletuskirjades alati jälginud Euroopa Liidu ja Eesti õiguse võrdleva analüüsi olemasolu ($91/49=54\%$).

On oluline teada, et Riigikantselei senise praktika järgi jäetakse mõnikord osa seaduseelnõuga seotud materjale Riigikokku minevasse eelnõusse panemata, mistõttu Riigikogu liikmetel, ametnikel ja Interneti kaudu ka avalikkusel pole võimalik nendega tutvuda. Varjatud põhjus näib siin olevat kartuses, et informeeritud poliitik, ajakirjanik või huvigrupp võib asja süvenedes veelgi täpsemaid küsimusi esitada.

Riigikogu komisjonide algatatud eelnõude seletuskirjade keskmine informatiivsus on $14-84/21=25\%$ võimalikust. Vaatamata paari komisjoni suhteliselt heale tulemusele ministeeriumidega võrreldes, näitab saadud keskmine, et Riigikogu alaliste komisjonide algatatud eelnõude seletuskirjade sisu ei vasta Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirjades sätestatud nõuetele ja ei informeerii eelnõu võimalikest mõjudest ega komisjoni koosolekul

kuulatud ekspertide osalusest. Majanduskomisjoni nõunikuna töötamise kogemuse alusel näen eelkõige nelja põhjust:

- a) Komisjoni kiire töötempo ja nõunike sage tööalane ülekoormus ei jäta sageli süvenemiseks aega.
- b) Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirja täitmine seletuskirja sotsiaal-majandusliku infoga seotud nõuete osas justkui polegi kohustuslik. Komisjonide liikmete ning nõunike valdava arusaama kohaselt piisab eelnõude menetlemisel praegu juriidilisest infost (vrd Kenkmann 1998) ja üksnes poliitilisest situatsioonist tulenevatel erijuhtudel käsitletakse seletuskirjas või Riigikogu stenogrammis kajastuvas kaasettekandes muid eelnõu rakendusküsimusi (<http://www.riigikogu.ee/ems/plsql/stenograms.form>).
- c) Riigikogu juhatuse ning Riigikogu Kantselei direktsoon pole seni nõudnud regulatsioonide mõju hindamise meetodite tundmist ega rakendamist, sest puudub vastav poliitiliste jõudude kokkulepe.
- d) Sageli ei teadvustata kodanikeühiskonna põhimõtteid, avalikkuse informeerimise olulisust ja seda, et eelnõud koos seletuskirjadega on juba Internetis teadlaste ning huvigruppide pilgu all.

Riigikogu fraktsioonide algatatud eelnõude seletuskirjade keskmine suhtarv on $33-198/38=20\%$. Mil määral kajastab see fraktsiooni nõunike ettevalmistust ja tööülesandeid? Mil määral fraktsioonide töösuhteid statistikaameti, rahvusraamatukogu, MSI jt infoallikatega? Milline on parteide programmiga seotud eelnõude osakaal? Seletuskirjade info põhjal otsustades võib väita, et Riigikogus on valdavad poliitilistel eesmärkidel algatatud eelnõud, mis on iseenesest üsna loomulik kaasaegses parlamentarismis (vrd Robinson 1991). Fraktsioonide algatatud eelnõude suhteliselt vähene informatiivsus Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirjades esitatud nõuete lõikes ei tarvitse alati tähendada seda, et fraktsioonil vastav info eelnõu võimalike mõjude või varem tehtud uuringute kohta puudub.

Riigikogu liikmete algatatud eelnõude seletuskirjade keskmine informatiivsus ($26-156/21=13,5\%$ võimalikust) on kõige madalam. Riigikogu liikmed on ühelt poolt sõltumatud rahvasaadikud ja teisalt kuuluvad nad erakondadesse ja fraktsioonidesse, mistõttu Riigikogu liikmete algatatud eelnõude kvaliteedi eest kannab formaalselt kaasvastutust erakond ja fraktsioon. Ka juhul, kui Riigikogu liige üksnes vahendab mõne huvirühma seadusemuudatuse ettepanekuid, ikka jääb poliitiline vastutus võimalike negatiivsete mõjude puhul Riigikogu liikmete ja nende erakondade kanda. Ajakirjandus võimendab tehtud vigu enne valimisi.

Riigikogu liikmete, fraktsioonide ja komisjonide algatatud eelnõude seletuskirjade informatiivsus oli käsitletud perioodil madalam kui ministeeriumides ettevalmistatud eelnõude puhul keskmiselt. Lisaks eelviidatud põhjustele võib täheldada Riigikogus algatatud eelnõude seletuskirjade struktuuri suuremat varieeruvust. Arvan, et põhjustest sõltumata ei saa Riigikogus algatatud eelnõude seletuskirjade informatiivsusega rahul olla vähemasti kolmel põhjusel. Esiteks takistab senine informeerimise tase sisulist arutelu ja osalust, teiseks kujundavad eelnõud nii ekspertide kui avalikkuse silmis Riigikogu mainet ja kolmandaks on eelnõude väljatöötamisel vaja enam süveneda õigusliku regulatsiooni

eesmärkide ning tulemuslikkuse küsimustesse ka seepärast, et seaduse vastuvõtmine Riigikogus pole ei põhiseaduse ega tavaõiguse mõttes iseseisev eesmärk.

Riigikogu põhiülesannetega seoses võib uuringu põhjal väita, et Riigikogu liikmed ei saa seletuskirjadest piisavat infot poliitilistest valikutest ega eelnõude võimalikest tagajärgedest. Pigem eeldatakse, et need Riigikogu liikmed, nõunikud ja ministeeriumide ametnikud, kes pole eelnõu enne selle menetlusse andmist näinud, hakkavad ise käigult eelnõu eesmarke, regulatsioone ja võimalikke mõjusid uurima. Kuid ideaalid teostuvad harva, sest Riigikogu menetluses on korraga kümneid eelnõusid ja samas pole seadusloome Riigikogu liikmete ainus ülesanne (vt p 2.3). Sageli pingeline ajagraafik ning nõunike vähesus ei võimalda süvenemist igasse Riigikogu menetlusse antud eelnõusse. Teiseks, Riigikogu liikmete igapäevases infokeskkonnas on valdav kallutatud info (sh kohtumised huvirühmadega, erakonna toetajatega, artiklid ajakirjanduses vms), ja kui seda seletuskirjades pole, siis neil sageli puudub soliidsetele uuringutele toetuv teave, millega erinevate huvirühmade taotlusi võrrelda. Need probleemid on omased ka teistele parlamentidele (vrd Robinson 1991; Verrier 1995; Kenkmann, Ginter, Kasemets 1998).

Riigikogu komisjonide ning täiskogu protseduurid (sh küsimused algatajatele, järelepärimised ministritele) aitavad Riigikogu liikmetel vajadusel leevendada eelnõude seletuskirjades valdavat infopuudust. Kuid avalikkus ei saa selle killustatud menetlusinfo põhjal enam nii adekvaatset vastust oma küsimustele, kui võinuks pakkuda terviklik seaduseelnõu seletuskiri Internetis. Kui seaduseelnõu algatajad ei näita eelnõu otseseid mõjusid riigieelarvele, avalikule haldusele või sihtrühmade sotsiaal-majanduslikule olukorrale, siis tähendab see mõneti ka seda, et nad pole võtnud selget poliitilist vastutust võimalike negatiivsete tagajärgede ning kõrvalmõjude eest. Et kõik Riigikogu menetlusse antud Riigikogu liikmete, komisjonide ja fraktsioonide eelnõud lähevad vastavalt protseduurile ka valitsusele seisukohavõtuks, siis kannab valitsus siin paratamatult kaasvastutust.

3) Uuringute kasutamine ja neile viitamine eelnõude seletuskirjades oli vaatlusperioodil peaaegu olematu. Eesti teaduses ning avalikus teenistuses rakendatud inimeste arv, raha, tehnilised vahendid, oskused ja reformide optimaalne aeg on piiratud. Seetõttu tuleks neid ressursse sihipärasemalt rakendada. Uuringu koondtulemus ($4/156=3\%$) näitab ennekõike, et riigiasutuste poolt tellitud uuringute, teadusfondi ning ülikoolide grandide jt riigieelarveliste uuringute kasutamine riigi juhtimisega seotud õigusloomes ei ole süsteemne ega toimi avalikes huvides – uuringute teave (infokapital) pole avalikkusele kättesaadav. Puudub seos riigieelarve vahenditest tehtud uuringute ja valitsusasutuste õigusloomekavade vahel. Lisaks võib öelda järgmist:

- a) seaduseelnõude väljatöötamise etapis kasutatud riigieelarveliste uuringute ja andmebaaside (sh riiklik statistika) kõrvalejätmine takistab sageli eelnõu põhjuste ja eesmärkide mõistmist,
- b) Riigikogu liikmetel, huvirühmadel või akadeemistel uurijatel pole avalikes ega erahuvides võimalik analüüsida eelnõuga seotud ametlikke infoallikaid;
- c) avalikkust puudutava ametliku info kättesaadavuse probleemi seadusandluses tuleks

vaadelda meie põhiseaduse § 44 kontekstis (Loodan, et arutlusel olev infovabaduse seaduse eelnõu aitab põhiseaduse nõuet rakendada. – vt

<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4003.html>);

d) neljas küsimus on eelnõude koostajate kui kõrgharidusega akadeemiliste isikute kutse-eetikas: kas õigusloomes ei pea kehtima allikale viitamise hea tava? Sellele lisandub turumajanduslikus ühiskonnas autoriõiguste küsimus.

4) Seaduseelnõudele esitatavate nõuete täpsustamine ja õigusloomega tegelevate asutuste töökorralduse rutiinid. Eelnõu ja selle seletuskirja struktuuri kooskõlastamine Riigikogu ja valitsuse vahel on esmane, et võimaldada standardiseeritud formaalset laadi on-või-ei-ole kiirkontrolli teostamist Riigikogu juhatuse, komisjonide või liikmete taotlusel. Ka käesoleva uuringu analüüsitempot aeglustas see, et loendis B antud infokategooriate esinemist tuli otsida kogu seletuskirja ulatuses. Mõned seaduseelnõu algatajad tõid mõju riigieelarvele, rakendamiskulud vms esile omaette alapealkirja all, teised mainivad seda pikas lõigus mõõdamannes, ühtedel on see seletuskirja algusosas, teistel lõpus. Kokkuvõttes neli järeldust:

a) Riigikogu ja valitsuse erinevate üksuste tööjaotus ja vastutus regulatsioonide mõju hindamisel on ebarahuldav;

b) puuduvad kokkulepitud (miinimum)nõuded ja metoodika õigusakti kehtestamisega kaasnevate tagajärgede hindamiseks, mistõttu pole võimalik ka rangelt hinnata nende täitmise korrektsust ning tulemuslikkust;

c) nii Riigikogu kui ka valitsuse tasemel puuduvad seni vastava pädevuse ja oskustega analüüsi- ning järelevalveüksused, mis aitaksid normitehnika sisunõuete täitmist samm-sammult ellu rakendada;

d) kui eelnõude eesmärged ja taotletud positiivseid mõjusid pole eelnõude seletuskirjades esitatud, siis on ka Riigikontrollil põhimõtteliselt raske või võimatu korrektselt järelelegislatiivset tulemusanalüüsi teostada. Seega valitsuse ja Riigikogu tasemel tuleb õigusaktidele esitatavates nõuetes ja analüüsimetoodikas enne kokku leppida, kui Riigikontroll saab hakata abistama avaliku halduse kandjaid nende tegevuses.

5) Sise- ja välispoliitiliste eesmärkide ühitamine regulatsioonide mõju hindamise meetodite abil. OECD ning EL-i liikmesriikides peetakse regulatsioonide mõju analüüsi meetodeid üheks efektiivsemaks vahendiks seaduste ja juhtimise kvaliteedi tõstmisel. OECD soovitude näol (vt OECD Synthesis 1997) on tegemist rahvusvaheliste standarditega, mida aktsepteerivad 29 maailma jõukaimat riiki, sh Euroopa Liidu riigid (Jacobs 1997; Kellermann 1998). Arvestades Eesti soovi ja vajadust jõuda kiiremas korras järele Euroopa arenenud riikidele, on nende meetodite rakendamine väikeriigile sobival viisil hädavajalik.

Transpertsus, mida regulatsioonide mõju analüüs toetab, on nii Eestis osalusdemokraatia arengu kui ka rahvusvahelise kaubanduse jaoks olulise tähtsusega. Ka WTO, mille liikmeks Eesti hiljuti sai, peab oluliseks selgeid regulatiivseid otsuseid ning nende aluseks olevaid põhjendusi. Samuti toob regulatsioonide mõju hindamise meetodite kasutamine Eestile kasu eurointegratsioonis, sest ta kindlustab meie esindajad läbirääkimisteks vajaliku analüüsiga. Kodutöö on ju olulise määral seotud avaliku sektori administratiivse suutlikkuse kasvatamisega, kus iga õiguslike instrumentide abil kavandatav reform vajab avaliku teenuse

kvaliteedi ja hinna suhte rehkendamist. Teiste riikide kogemuse põhjal on avaliku sektori optimeerimise kõrval regulatsioonide mõju hindamise meetodite teine kasutamisalala rahvusliku majanduse edendamine (BET–Checklist 1997; Binder 1999).

Suuremate järelduste tegemiseks on vaja teha kordusuuringuid ja süveneda erinevate infokategooriate peensustesse. Rõhutan siinkohal, et poliitiline otsustusprotsess sõltub igas parlamendis veel paljudest muudest õigusloome sisu mõjutavatest teguritest, sh poliitiline traditsioon, valitsuskoalitsiooni osakaal parlamendis (vähemus- või enamusvalitsus), valitsuskoalitsiooni programmilised seisukohad, opositsiooni tugevus, huvirühmade mõju, valimiste lähedus jms. Eesti parlamendiuringute traditsioon on lühike, seetõttu on uute ja esmakordsete uurimisteede hulk mäekõrguselt suurem meie ülikoolides sirgivate uurijate hulgast. Iga oma kutse–eetikast lähtuv teadlane ja üliõpilane on siin teretunud, sest demokraatlik riigijuhtimine, mille instrumente õigusloome on, vajab pidevat tagasisidet nagu iga teine kogu ühiskonnale suunatud tegevus (http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ka_koostoo.html).

Näide: Soome Vabariigi valitsusprogramm

1996 Vastuseks Soomes regulatsiooni mõjude määratlemisel esinenud probleemidele, avaliku sektori kulude optimeerimise vajadusele ja OECD koostööprogrammidele otsustasid Soome rahandusministeerium koos justiitsministeeriumiga 1996. a parandada mõjude analüüsi süsteemi valitsusprogrammiga⁶.

Projekti fookuses oli:

- a) regulatsiooni majanduslik mõju valitsemisele, ettevõtlusele ja kodumajanduskulutustele;
- b) hindamisprotsessi analüütilised meetodid ministeeriumides;
- c) ministeeriumidevahelise rahanduskomitee ja rahandusministeeriumi juhtimisel tehakse majandusülevaade kõikide oluliste ettepanekute kohta enne, kui ministeerium või valitsuskabinet võtavad vastu otsuse määruse või seaduseelnõu toetamise kohta;
- d) mõjude hindamise metoodika sõltub eelkõige seaduseelnõu olemusest ja valdkonnast;
- e) maksu- ja sotsiaalpoliitikaga seotud seaduste puhul kasutatavad mikrosimulatsiooni mudelid.

Probleemid:

1. Õigusloome tihe graafik, mis ei luba adekvaatselt analüüsida kõike, ja samuti see, et vanemametnike vastutus mõjude analüüsi eest pole sageli selge. See on ka metodoloogiline probleem.
2. Avalikus teenistuses olevad ametnikud vajavad rohkem koolitust, et kasutada võimalikke keerukaid meetodeid.
3. Poliitiline toetus mõjude analüüsile on väga tähtis. Mõningate poliitiliselt sensitiivsete juhtumite puhul võib poliitiline kaalutus mõjude analüüsi kõrvale tõrjuda.

Soome viis õppetundi:

1. vanemametnikud peavad hoolikalt vaatlama regulatsiooniga seotud tegevusi, eriti enne lõppotsuste vastuvõtmist;
2. tähtis on kõikide ministeeriumide rutiinne kommunikatsioon rahandusministeeriumiga, et hinnata uute regulatsioonide mõju riigieelarvele;
3. andmebaasid peavad olema adekvaatsed ja kui võimalik siis standardiseeritud, sh rahvamajanduse andmed, statistiline ja ka ajalooline ülevaade valitsuskulutuste kohta võib aidata olukorda hinnata;
4. analüütiline protsess peaks olema reguleerimise protsessi lahutamatu osa, mitte aga ad hoc ülesanne;
5. analüütiliste meetodite arendamine – see ülesanne nõuab assigneeringuid kindla valitsusasutuse, uurimisinstituudi või ministeeriumi loomiseks (vt Korhonen 1997).

6. Valik ettepanekuid Eesti õigusloomesüsteemi edendamiseks aastatel 2000–2003

Autori ettepanekuid ja ideid võib vastavalt vajadusele omavahel kombineerida. Tulenevalt OECD riikide praktikast (Jacobs 1997; Kellermann 1998; Ben-Gera 1999), põhiseaduse võimude lahususe printsiibist ning ülaloodud Soome kolleegide probleemidest ning õppetundidest, esitan ettepanekud alljärgnevalt riigijuhtimise tasandite kaupa.

6.1. Riigikogu ja teiste põhiseaduslike institutsioonide koostöö

1) Riigikogu juhatus või põhiseaduskomisjon võiksid teha valitsusele, õiguskantslerile ja Riigikontrollile ettepaneku moodustada ajutine õigusloome korralduse ja kvaliteedi küsimuste komisjon, mis kaardistab erinevates õigusloomeahelates seni tekkinud probleemid, arutab riiklikku õigusloome reguleerimise ning koordineerimise kava ja teeb ettepanekud valitsusele ning Riigikogule. Kuigi kõik põhiseaduslikud institutsioonid vastutavad õigussüsteemi legitiimsuse eest, on vastavate riiklike programmide väljatöötamine valitsuse pädevuses, mille ülesandeks on riigi otsene juhtimine.

2) Riigikogu põhiseaduskomisjon võiks vajadusel kaaluda Riigikogu otsuse eelnõu algatamist, et teha valitsusele ülesandeks regulatsioonide mõju analüüsi nõuetega seotud riikliku programmi koostamine ning Riigikogule esitamine. Riiklik programm võiks sisaldada rahvusvahelist võrdlevat uuringut, meetodikaid, vastava analüüsikeskuse ning järelevalvekorralduse kavandit, ülikoolidele esitatava riikliku tellimuse ja õigusloomega tegelevate ametnike pädevuskoolituse kava (vt Soome näide).

3) Seaduseelnõude väljatöötamist, seaduste täitmist, õiguskorda ja –mõistmist kirjeldava riikliku statistikasüsteemi töökorda viimine *on-line* andmebaaside kujul on vajalik kõigile põhiseaduslikele institutsioonidele ja samuti Eesti advokatuurile, ülikoolide sotsiaalteadlastele ning kodanikualgatustele. Riigikogu komisjonide jaoks on seoses seaduse muutmise seaduse eelnõudega eriti olulised täitevvõimu ja kohtute andmebaasid, mis võimaldaksid saada infot muudetavate seaduste senisest toimimisest (vrd Katsh 1989; Kasemets 1997– <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tell117.html>);⁷

4) Riigikogu põhiseaduskomisjon võiks seoses Riigikontrolli seaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemisega Riigikontrolli arengukava laiemalt arutada. Riigikogu ja Riigikontrolli

täitevvõimu kontrolli funktsioonid on teatud määral sarnased. Riigikontrolli avalikes huvides teostatud teenusest on eeldatavasti nii Riigikogule kui avalikkusele tulevikus suurem kasu. Muuhulgas aitab see läbipaistva avaliku poliitika korral vähendada kinnitamata andmetele rajatud poliitilisi spekulatsioone juhtudel, kui riigi ressursside raiskamine ei kuulu otseselt kohtute kompetentsi. Uues Riigikontrolli seaduse eelnõus (1999) sätestatud tulemusanalüüsi teostamist saab põhimõtteliselt siis alustada, kui regulatsioonide eesmärgipärasuse ja mõjude analüüsi metoodika on valitsuse ja Riigikogu tasandil rakendatud.

6.2. Riigikogu tasand

1) Seoses Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirjade ümbervaatamisega 2000. a võiks Riigikogu komisjonide, fraktsioonide ja kantselei esindajatega seadusandluse kvaliteedi küsimusi seminari vormis arutada. Riigikogu Kantselei juriidiline osakond on välja töötanud uute normitehnika eeskirjade eelnõu, mis püüab pigem soovitava juhendi kui range õigusaktina aidata kaasa hea õigusloome tava kujunemisele. See eelnõu vajaks Riigikogus esindatud poliitiliste jõudude ja seejärel ka avalikus teenistuses töötavate juhtivametnike arutelu. Ühistöö loob eeldusi ühise vastutuse võtmiseks ja aitab kaudselt kaasa ka Riigikogu kui seadusandliku institutsiooni maine tugevdamisele.

2) Riigikogu menetlusse võetavate seaduseelnõude pisteline kontrollRiigikogu juhatuse või juhtivkomisjonide tellimusel aitaks kindlustada vastutustundlikumat õigusloometraditsiooni, sealhulgas näiteks eelnõude tagasiandmine algatajatele õiguslike, keeleliste, rahanduslike vm poliitiliselt kokkulepitud nõuete täitmiseks. Kui Riigikogu juhatusel või juhtivkomisjonil on mingi menetlusse antud eelnõu nõuetele vastavuse hindamiseks vaja lisainfot, siis edastatakse eelnõu kantselei juriidilisele osakonnale õiguslike nõuete ja MSI-le majanduslike, sotsiaalsete või administratiivsete mõjude hindamise nõudeid käsitleva informatsiooni kontrollimiseks.

3) Eesti Vabariigi õigussüsteemi ning juhtimist käsitlevate uurimistööde tellimine ja tunnustamine, et saada tagasisidet kehtivate seaduste toimest ja kavandatavate seaduste ning programmide prognoositava mõju kohta. Samuti selleks, et seaduseelnõude algatamise vastutusrikast õigust omavad isikud tunnetaksid selgemini avalikes huvides tegutsevate ülikoolide ning kutseühingute akadeemilist kontrolli.

4) Põhiseadusest tuleneva parlamentaarse demokraatia ning Riigikogu rolli tugevdamine täitevvõimu administratiivse suutlikkuse ja kodanikuühiskonna edendamisel. Seaduseelnõude teksti lihtsustamise võimalused laiema arusaadavuse huvides on piiratud, sest õiguslik regulatsioon peab normina olema kohtutes jt ametiasutustes töökindel. Seega on Riigikogu menetlusse antud eelnõude seletuskirjade ning lisade arusaadavus- ning informatiivsuse nõuete täpsustamine ja juurutamine poliitiliselt prioriteetsetes valdkondades igati otstarbekas. Ühiskonda mõjutama hakkava seaduseelnõu seletuskiri on Riigikogu kui seadusandja **parlamentaarne avalik teenus**. Kui Internetiski nähtavate seletuskirjade sisu on arusaadav ja täpne, siis suudavad ehk avaliku poliitika suunamisest huvitatud kodanikeühendused paremini mõista reguleeritava eluala probleeme ja teha komisjonidele ning fraktsioonidele ettepanekuid⁸.

6.3. Avaliku teenistuse tasand

1) Normitehnika eeskirjade ja uuringute põhjal on vaja välja töötada seaduseelnõude koostamise ning analüüsi meetodite kommenteeritud juhendid, mille eesmärgiks on õigusloome hea tava kujundamine ning erinevate institutsioonide koostööd lihtsustav nõuete ühtlustamine, sh näiteks eelnõude (sh seletuskirjade) üldstruktuuri ja juriidilise normitehnika järel ka finants–majanduslike mõjude analüüsi meetodid, eri liiki andemete töötlemise ja esitlemise kord jms. Selliseid juhendeid täiendatakse vastavalt aja nõutele. Oluline on mõista, et kõiki õigusaktide mõjusid ei ole kunagi võimalik ressursside piiratuse tõttu põhjalikult analüüsida ning selle järgi pole ka praktilist vajadust. OECD riikide kogemuse põhjal võib regulatsioonide mõjuga seotud nõuete sätestamisel aluseks olla nii võimukoalitsiooni programm kui ka riigi senine poliitiline traditsioon, millest tuletatakse järgneva perioodi prioriteedid (nt tööhõive, avaliku sektori kulude optimeerimine, ettevõtluse soodustamine vms). Sageli piisab olemasolevate statistiliste jm andmete kokkuvõttest. Seega tuleks määrata mõju–uuringute prioriteedid ja analüüsikünnis, millest alates on põhjalikum uuring nõutav. Kasutada võib siin ka järelevalveüksusi, millel on õigus nõuda täiendavate uuringute tegemist ja nende avalikustamist (vt Liiva 1998; Kenkmann 1998; Merusk 1999).

2) Avalikustamine on tõhus riskide avastamise ning sotsiaalse iseregulatsiooni toetamise meetod, mida kasutavad regulatsioonide mõju hindamises süsteemselt Rootsi, Holland jt väiksemad riigid. (Kellermann 1998). Reguleerimisettepanekud avaldatakse koos lühikese kuluanalüüsiga avalikkusele ning huvitatud pooled annavad koos oma ettepanekutega hinnangu, kas kõiki kaasnevaid tagajärgi on piisavalt ja õigesti arvestatud (Hancock 1992; Carlsson 1995; Kalvet 1998; Kasemets 1999).

3) Õigusloomega seotud riigiametnike haridus– ja atesteerimisnõuete täpsustamine. Seaduseelnõude õiguslike, administratiivsete, majanduslike jm mõjude analüüsimeetodeid, andmebaase, huvirühmade kaasamise protseduure jms on vaja esmalt koolituse kaudu meie inimestele tutvustada ja seminaridel ühiselt arutada, sest teiste riikide praktikat pole võimalik ega otstarbekas kopeerida (me võime uurida, kuid ei saa üle võtta teiste riikide/asutuste kogemust – see on inimestes talletunud organisatsioonikultuuriline teave, mis reguleerib tööelu sageli paremini kui mistahes õigusakt). Eesti riigiametnike õigusloomealase õpimotivatsiooni tugevdamiseks on otstarbekas vastavat täiendkoolitust algul võimaldada väiksematele ameti– või kutsealaselt asjast huvitatud rühmadele (pilootrühmad) ministeeriumides, Riigikantseleis ja Riigikogu Kantseleis, põhjalikumalt tulevaste järelevalveüksuste juhtivametnikele ning analüütikutele. Samaaegselt tuleks kaaluda nimetatud asutuste põhimääruste, ametijuhendite, atesteerimisnõuete, töölepingute jm täiendamist regulatsioonide mõju hindamise nõuetega, et viia muutus süsteemselt täiendkoolituskavadesse, atesteerimisnõuetesse, ja mis tähtsamgi, igapäevastesse tööruutiniidesse.

Riikliku programmi käivitamisstaadiumis on väga oluline roll järelevalveüksuse inimestel, kelle ülesandeks on osaleda analüüsides koostamise juhendamisel ning töös tekkivate probleemide jooksval lahendamisel. Eraldi väärivad märkimist kodu– ja välismaised

seminarid ning konverentsid, mis pakuvad arutelu võimalusi ja uusi loovaid ideid (vt <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/nov4.html>).

4) Järelevalvepädevuse täpsem sätestamine on OECD soovitusel poliitilise toetuse kõrval tähtis lüli. Kuidas Eestis olemasolevate inimestega (koos)töö tulemuslikkust tagada? Meil kujunenud täidesaatva ja seadusandliku võimu töökorralduse kohaselt koordineerivad valitsuses seaduseelnõude mõjude analüüsi juriidiliselt poolelt justiits- ja majanduspoolelt rahandusministeerium. Et õigusaktide eelnõud valmistab Vabariigi Valitsuse istungiks ette Riigikantselei, siis võiks mitmete ekspertide arvates just seal asuda ka riigi keskne õigusloomekvaliteedi järelevalveorgan. Riigikogus tegelevad praegu seaduseelnõude kvaliteedi analüüsiga peamiselt Riigikogu juhatuse nõunikud, juhtivkomisjonide nõunikud ja poliitilistel eesmärkidel ka fraktsioonide liikmed ning nende nõunikud. Riigikogu kantseleis täidavad vastavaid funktsioone Riigikogu juhatuse, komisjonide või fraktsioonide ülesande alusel juriidiline osakond ning majandus- ja sotsiaalinformatsiooniosakond (MSI), millel on põhimääruse kohaselt õigus ka omal algatusel analüüsi teha. Ülaltoodud uuring ja artikkel on üks selliseid põhitoo kõrvalt sündinud erandeid.

7. Kokkuvõte: Eesti õigusloome *analüütiline suutlikkus aastal 2000 = administratiivne suutlikkus aastal 2003*

Eesti avaliku sektori juhtimise ning õigusloomesüsteemi raskuspunktid on viimastel aastatel nihkunud ja sellele avaldab üha enam mõju eurointegreatsioon, mis kujundab Eesti riigi rahvusvahelise koostöö ja konkurentsi tingimusi ka eeloleval kümnendil.

Seaduseelnõu seletuskirja eesmärk on selgitada kavandatava seaduse vajalikkust otsustajatele ja huvitatud pooltele ühiskonnas. Riigikogu ülesannete ning kodanikeühiskonna põhimõtete mõtestamisel näeme, et eelnõude seletuskirjade sisu peaks lisaks juriidilisele baasinfole sisaldama ühiskonna kohta arusaadaval ja ühtlustatud kujul ka politoloogilist, ökonoomilist, sotsioloogilist, demograafilist jms teavet. Tähtis on, et kõik eelnõuga seotud andmed ja argumentid oleksid vähemalt Internetis kättesaadavad: siis on igal huvilisel võimalik eelnõusid ise analüüsida (kodaniku õigus) ja samas iga seaduseelnõu algataja (valituse õigus) võtab endale selge vastutuse tema algatatud eelnõuga seotud andmete ja argumentide täpsuse eest. Õigusloome toimub paljude poliitiliste ning sotsiaalsete jõudude koostöös. Riigikogu menetlusse antud eelnõude seletuskirjade uuringu ülesandeks on õigusloome kvaliteedi ning avaliku poliitika läbipaistvuse alase mõttevahetuse edendamine ja Eestile sobivate tegevuskavade kaardistamine. Täpsemalt – argumenteeritud aruteluks ja edasisteks uuringuteks on vaja empiirilist alust.

Pilootaa

N-uuringu põhjal võib väita, Eesti õigusloomes on seadusandluse mõju prognoos, sotsiaalsete rühmade heaolu analüüs, osalusdemokraatia ja ka seaduseelnõude võrdlus rahvusvahelise õigusega seni üsna juhuslik. Võib väita, et õigusloome puuduste tagajärjed ilmnevad enamasti seaduste ja rahvusvaheliste konventsioonide ellurakendamisel eelarvelistes lisakuludes ja riigiasutuste juhtimises. Seega analüütilise ja poliitilise planeerimise probleemid saavad administratiivse suutlikkuse probleemiks. Paljud eelarvelist,

organisatsioonilist, õiguslikku ja sotsiaalset laadi probleeme Riigikogu läbinud seaduste ja rahvusvaheliste kokkulepete rakendamisel tulenevad lünkadest Eesti õigusloomes.

IX Riigikogu esimesel perioodil menetlusse antud 145 seaduseelnõu seletuskirja sisu-uuring näitab, et sotsiaal-majandusliku informatiivsuse osas on täheldatav väike positiivne muutus (Soiver, Avamere, Kasemets 2000). Et tekiks püsiv kvalitatiivne muutus, on vajalik seaduseelnõude ja seletuskirjade kvaliteedinõuetes kokku leppida. Positiivne poliitiline tulemus siin mõjutaks ka Riigikogu liikmete ja komisjonide töö tõhusust ning parlamentaarse avaliku teenuse kvaliteeti.

Eesti võimalik Euroopa Liiduga ühinemine ei saa olla eesmärk omaette. Poliitilise otsustusprotsessi läbipaistvus, administratiivne suutlikkus, õigusloomega kaasnevate mõjude analüüs, inimeste teavitamine muutustest jms head tavad on vajalikud ennekõike Eesti avaliku sektori asutuste ja kodanikeühenduste koostöö tugevdamiseks. Selleks on vaja seostada sise- ja välispoliitilisi eesmärgi ning tugevdada ka Riigikogu rolli täitevvõimu analüütilise ja administratiivse suutlikkuse suunamisel ja kodanikuühiskonna edendamisel. Usun, et IX Riigikogu vastab küsimusele, **milline on Eesti õigusloome kvaliteedi edendamise programm 2001–2003.**

Kasutatud kirjandus

Andersen, O. S. (1997) Transparency and legislative simplification. – EU seminar on the legislative process and, the Amsterdam Treaty and the role of the national parliaments, held in European Parliament on 24–25 Nov.

Ben-Gera, M. (1999) Impact Assessment: Role, Procedures, Methods and Good Practices in OECD and CEE countries. – Society, Parliament and Legislation., compiled by Kasemets, A., Hammer, K. *etc.*, Riigikogu Chancellery.

BET-Checklist (1997). Questions for the testing of draft regulations on business effects. Netherlands. Ministry for Economic Affairs.

Binder, B., Enzenhofer, V., Strehl, F., Leitl, B. (1999) Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen in Österreich. – Johannes Kepler Universität Linz.

Carlsson, B. (1995) Communicative Rationality and Open-ended Law in Sweden. – Journal of Law and Society, Blackwell Publishers Ltd.

Eesti Haldusjuhtimise Instituut (1999) – Atesteerimine avalikus teenistuses. Metoodiline õppematerjal. Tallinn.

Estonian Government (1998) – The Activity Plan of the Estonian Government in European Integration. Tallinn, <http://www.vm.ee/eng/index.html>.

Euroopa Komisjoni aruanne 1999 – Laienemine 99. <http://www.euroopaliit.ee>

Habermas, J. (1976a) Legitimation Crisis, Heinemann; **(1976b)** On Systematically Distorted Communication. –Critical Sociology: Selected Writings. Ed. P. Connerton. **(1984)** The Theory of Communicative Action: Reason and the rationalization of society. Polity Press, Cambridge; **(1996)** Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie. Frankfurt am Main, Suhrkamp.

Hancock, A. (1992) Methods for analysis. Resource assessment. – Communication planning, UNESCO.

Interparliamentary conference (1996) – The new role of national parliaments in pan-European construction. Proceedings, National Assembly with Council of Europe, Paris, 28–29 March.

Jacobs, S. H. (1997) An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. – Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries. PUMA, Paris.

Kalvet, T. (1998) Access to Public Sector Information: European Policy on Access to Public Sector Information and Policies in EU Countries. – Phare programme. Estonia, Tallinn.

Kasemets, A. (1994) Toiduseadus kaitseb tervist, hoiab kokku raha ja toetab eksporti. – Postimees, 14.–15. november; **(1995)** Riigi roolist. – Postimees, 30.–31. märts; **(1996/97)** Mõttevalik seaduseelnõude sotsiaalsete, majanduslike, institutsionaalsete jm. mõjude teemal. – Ettekanne Riigikogu komisjonide nõunike ja kõrgemate riigiametnike seminarideks. Riigikogu Kantselei, MSI; **(1999i)** The Roles of Small Parliamentary Information & Research Services in Political and Social Interaction. – Society, Parliament and Legislation. Riigikogu Chancellery.

Kasemets, A., Vallimäe, K. (1999) Riigikogu menetlusse võetud seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus: märgid sotsiaal-majanduslike mõjude analüüsist, eurointegreerimisest ja osalisdemokraatiast Eesti õigusloomes. MSI Raport nr 9A. Piloota

Nuuring. Riigikogu Kantselei, MSI.

Katsh, M. E. (1989) The Electronic Media and the Transformation of Law. Oxford Univ. Press.

Kellermann, A., Azzi, E., Jacobs, S., Deighton-Smith, R. (Eds) (1998) Improving the Quality of Legislation in Europe. – T. M. C. Asser Institute (with EC & OECD), Kluwer Law International, The Hague / Boston / London.

Kenkmann, P., Ginter, J., and Kasemets, A. (1998) Use of Social Information in the Law-Making Process of Parliaments: a Comparative Study. Riigikogu Chancellery, <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tell4002.html>.

Kiviorg, M. (1999) 'igusakti mõju ja rakendamise analüüs. – 'igusriigi printsiip ja normitehnika. Sihtasutus Eesti 'iguskeskus, Tartu.

Korhonen, J. (1997) Findland's System of Assessing Regulatory Impacts. in Public Management Forum, Vol III, No 1, Phare/OECD. Sigma. Paris.

Liiva, K. (1998) Seadusandlusega kaasnevate mõjude analüüsist, 'igusinstituut. Diplomitöö; **(1998i)** The Implementation of Regulatory Impact Analysis Principles in Law Drafting. – Society, Parliament and Legislation, compiled by Kasemets, A., Hammer, K. *etc.*, Riigikogu Chancellery.

Merusk, K., Kiviorg, M., Sõlg, R., Pilving, I., Olle, V., Möttus, A. (1999) Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, Tartu.

Mäkelä, K. (1985) Sociology and law–drafting. – Law drafting and sociology. Ed. by A. Kivivuori. Seminar report. Ministry of Justice. Helsinki.

OECD = Organisation for Economic Cooperation and Development (1994) Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques. Sigma & EC Phare, Paris; **(1996)** Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice, Paris; **(1997)** Law–Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe. Sigma No 18; **(1997)** Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations. Sigma No 13; **(1997)** The OECD Report on Regulatory Reform. Synthesis. OECD Publications, Paris; **(1997)** Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. OECD Publ., Paris; **(1998)** Preparing Public Administrations for the European Administrative Space: Sigama No 23. Paris.

Olsen, D. M. (1994) Democratic Legislative Institutions: A Comparative View. Armonk, New York: M. E. Sharpe.

Reich, N. (1985) Social sciences and law reform: experiences of regulating contract law in the consumer interest. – Law drafting and sociology. Ed. by A. Kivivuori. Seminar report. Ministry of Justice. Helsinki.

Robinson, W. H ., Wellborn, C. H. (Ed.) (1991) Knowledge, Power and the Congress. – Congressional Quarterly Inc.

Robinson, W. H. (1998) The Future of Parliamentary Information Services. Presentation on the Annual Meeting of ECPRD correspondents. Brussels, October 16–17, 1997. Tekst MSI–s.

Robinson W. H., Hyde J. (1998) Legislatures and Information Capabilities in Emerging Democratic Nations: A Framework for Assessment. – Parliamentary Libraries and Research Services in Central and Eastern Europe. Ed. by W. H. Robinson & R. Gastelum. IFLA Publications 87, K. G. Saur: München.

Ruutsoo, R., Lagerspetz, M., Rikman, E. (1999) Olemisest osalemiseni? Eesti kodanikualgatuse hetkeseis ja arenguvõimalused. – Käsikiri ajakirja Akadeemia jaoks.

Santos, B. de S. (1995) Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition. Routledge, London & New York.

Schick, R., Hahn, G. (1994) The Reference and Research Services of the German Bundestag. Bonn.

Soiver S., Avamere M. ja Kasemets, A. (2000) Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. Jätkiu-uuring: aprill-oktoober 1999. Riigikogu Kantselei, MSI.

Soltesz, I. (1994) Controlling the Government by the Parliament. – Budapest Papers on Democratic Transition, No. 100, Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation.

Verrier, J. (1995) The Future of parliamentary Research Services: To Lead or to Follow? General Conference of the IFLA, Istanbul, Turkey, August 19–26.

Märkused

1. Raporti metoodika töötas välja MSI juhataja A. Kasemets, kelle juhendamisel Tallinna Tehnikaülikooli üliõpilane K. Vallimäe teostas 10.01.–20.06.1998 menetlusse antud eelnõude seletuskirjade esmasanalüüsi. Raport on mõeldud eelkõige õigusloome kvaliteedi ning mõjude analüüsi alase arutelu edendamiseks ega väljenda ametlikke seisukohti.
2. Uurimisteema pärineb Riigikogu Kantselei poolt alates 1996. a Eesti kõrgkoolidele saadetud parlamentaarsete uurimisteemade nimistust – [vthttp://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ka_koostoo.html](http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ka_koostoo.html)
3. Esimene jätku-uuring on tehtud koostöös Tallinna Pedagoogikaülikooli avaliku halduse üliõpilaste S. Soiveri ja M. Avamerega, selles analüüsiti 145-t IX Riigikogu menetlusse võetud eelnõu (aprill-okt 1999). Uurimus asub MSI-s.
4. Tulenevalt avaliku teenistuse seaduse § 59 lg 1 sätetest moodustati Riigikogu Kantseleis 1999. a töörühm (A. Kasemets, K. Milt, J. Sedrik), mis esitas aruteluks eelnõu Riigikogu Kantselei eetika- ning käitumiskoodeks. Eesti parlamentaarse avaliku teenistuse head tavad. Intranetis: <http://www.parlament.ee/osakonnad/msi/tell268.html> Selles eelnõus on põhimõte: kuna parlament on konkureerivate poliitiliste jõudude kogu, siis avaliku teenistuse ametnikud püüavad vältida olukordi, kus nende käitumist/infot on võimalik kasutada ühe või teise erakonna vastu.
5. Autor on eksperdina ÜRO arenguprogrammi kodanikeühiskonna arengu projekti nõustava kogu liige alates 1998. a. Riigi ja kodanikeühiskonna koostöö alaseid ettekanded – http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4005_ja_4011
6. The Programme of the Government to Improve Law-drafting. Decision-in-principle of the Council of Ministers. Ministry of Justice. Law Drafting Department 3/1996, Finland.
7. Eesti kohtute statistika süsteemi probleeme on läbi mitmete artiklite käsitletud Eesti Õiguskeskuse väljaandes Õigus Teada. Luha, K. Kohtute statistika hetkeseis ja

probleemid. Õigus Teada, 8, 1999. <http://www.lc.ee/cgi-bin/ajaleht/arhiiv.cgi?28-02.txt> Varik, M. Kohtusüsteemi hetkeolukord ja arengu-suunad. Õigus Teada, 3, 1999. http://www.lc.ee/oigus_tead/pdf/Nov99.pdf Kutsar, A., Oja, U. Mõtteid kohtuinfosüsteemi(tuse)st, Õigus Teada, 5, 2000. http://www.lc.ee/oigus_tead/pdf/Jan00.pdf

8. 14. detsembril 1999 Toompea lossis alla kirjutatud Eesti erakondade ja mittetulundusorganisatsioonide koostöömemorandum (vt RiTo nr 1 rubriiki "Kodanik ja riigivõim"), mis on teadaolevalt vähemalt Euroopas esimene taoline, sätestab: "Eriti oluliseks peavad memorandumi osapooled mittetulundusühenduste regulaarset informeerimist ning kaasamist Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja kohaliku omavalitsuse õigusloome protsessi ning valmisolekut võtta enda kanda ühiskonna ees seisvaid ülesandeid".

Riik ja rahvas: elanikkonna poliitiline kompetentsus

Andrus Saar (RiTo 1), Sotsiaal- ja Turu-uuringute firma Saar Poll

Et suurendada Riigikogu liikmete informeeritust ning vastuvõetavate seaduste kooskõla elanikkonna seisukohtadega, on Riigikogu Kantselei alates 1996. aastast tellinud regulaarselt sotsioloogilisi uuringuid. Tänu sellele on meil võimalus vaadelda elanikkonna poliitilise kultuuri muutumist ja kujunemist pikemaajalises perspektiivis. Taoline tagasiside muudab riikluse ülesehitamise efektiivsemaks, sest võimaldab osutada probleemidele, mis sellises keerukas protsessis paratamatult tekivad. Poliitilise kultuuri kujunemist käsitleme järgmiste faktorite kaudu:

1. milline on inimeste informeeritus sotsiaalsetest institutsioonidest ning soov/soovimatus lisainfot hankida (informeerituse aspekt);
2. kuivõrd on inimesed kokku puutunud erinevate sotsiaalsete institutsioonidega ja milliste tegevuste kaudu avaldub elanikkonna poliitiline aktiivsus (praktika aspekt);
3. kuidas inimesed hindavad endi kui subjektide osa ühiskonna juhtimisel protsessides (piiride tunnetamine, rahulolu/rahulolematus olemasolevate võimalustega – projektiivne aspekt).

Avalik arvamus ja poliitiline kultuur

Avaliku arvamuse uuringute tulemuste kaudu saame ettekujutuse poliitilise kultuuri kujunemisest. Ühest diagnoosi poliitilise kultuuri seisundile anda ei õnnestu, sest see sõltub hindamise alusest. Ühiskonna mudelist sõltuvalt kujunevad ka hindamise kriteeriumid. Eestis on üldtunnustatud kaks üheaegselt toimivat kriteeriumi: demokraatia ja turumajandus. Küsimus on selles, kuidas kumbagi elementi interpreteerida. Näiteks, kuivõrd oluliseks peetakse demokraatliku elukorralduse puhul elanikkonna informeeritust või turumajanduse puhul sotsiaalse faktori ja riigi rolli sotsiaalsete suhete reguleerijana jms.

Seetõttu osutub avaliku arvamuse uuringute tulemuste ühest mudelist lähtuv interpreteerimine välistatuks. Pigem osundame mõningatele erinevatele võimalustele. Meie poolt esitatav ülevaade viitab teatud interpreteerimiskoodidele ja probleemidele. Just kaasamõtlemisele, analüüsile ning diskussioonile käesolev kirjutis kutsubki. Autor lähtub eeldusest, et üleminekuühiskonnale on kasulik elanikkonna kõrge poliitiline kultuur, mille nurgakiviks laialdane informeeritus ja aktiivne poliitiline praktika.

Valdav osa Kesk- ja Ida-Euroopa uusdemokraatiatest tunnistab ning püüab järgida liberaalse demokraatia, aga ka liberaalse turumajanduse põhimõtteid. Sellest annab tunnistust pea kõigi antud kategooriasse kuuluvate riikide kaasamine Euroopa Liiduga ühinemisläbirääkimiste protsessi. Tihtipeale liberaalset demokraatiat ja liberaalset turumajandust kui mõisteid ei defineerita või osutuvad definitsioonid hägusteks ehk sellisteks, mis läänemaailmas kehtisid aastakümneid tagasi, kuid tänaseks päevaks on end ammendanud või muutunud anakronismiks maailma globaliseerumise arengute taustal, mõnikord aga kujutavad endast praktikas rakendamatuid mõisteid.

Poliitilise kultuuri üks olulisi komponente on inimeste teadlikkus oma õigustest, mis

tähendab arusaamist sellest, kuidas peamised sotsiaalsed ja poliitilised institutsioonid peavad kodanikega käituma, milliste reeglite, avaliku käitumise vormide kaudu peaksid kommunikatsioon, suhtlemine ja asjaajamine toimuma.

On loogiline, et teadlikkus, informeeritus oma õigustest on reeglina suurem uutes kui vanades demokraatiates. Vanades demokraatiates on liberaalsed käitumisnormid saanud igapäevaelu enesestmõistetavaks osaks.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide elanikel eksisteeris enne pöördelisi muutusi arvamus, et demokratiseerimine toob endaga kaasa kõik head tagajärjed, kaasa arvatud majandusliku heaolu. Sellest annavad tunnistust lugematud rahvusvahelised võrdlevad sotsioloogilised uuringud (Gijssberts 1987–1996, 1999; Barnes, Simon 1998).

Tegelikud muutused aga näitasid, et demokratiseerimine ei too iseenesest kaasa majanduslikku heaolu. Need nähtused kuuluvad erinevatesse kategooriatesse, mis teatud asjaolude kokkulangemisel võivad üksteist toetada, kuid ei pruugi seda teha.

Paljud demokraatia arengud, mis ühiskonna normaalse, evolutsioonilise arengu korral oleksid vabalt saavutatavad, võivad üleminekuühiskondades problemaatiliseks muutuda ühe lisafaktori, nimelt vaesuse tõttu.

Rõhutatud suundumus heaolule teeb Kesk- ja Ida-Euroopa riikide mitmedki arengud problemaatiliseks, sest areenile on ilmunud uus vaeste inimeste kiht. Üldised sotsiaalsete õiguste nõudmised võivad minna vastuollu indiviidi fundamentaalsete avalike õigustega. Viimaste puhul toimub astmeline tasalülitamine, sest teatud grupi, gruppide (pensionärid, töötajate grupid nagu riigiametnikud jms) huve hakatakse eelistama indiviidi huvidele.

Taoliste moraalsete printsiipide nagu seaduse kasutamise universaalsus (sõltumata isikute sotsiaalsest taustast, staatusest jms), kodanike õiguste austamine, võrdsus seaduse ees, võimu, autoritaarsuse piiramine – selliste väärtuste aktsepteerimine näitab inimese võimet, soovi saada iseseisvaks ja olla avatud muudatustele. Orientatsioon sotsiaalsele korrale tähendab seotust selliste normidega nagu autoritaarsus ja kohustus, kuid samas tähendab see ka grupi heaolu ja indiviidi autonoomia vastandamist. Taoline orientatsioon rõhutab eelkõige grupi, aga mitte indiviidi vastutust.

Demokraatia kujutab endast kodanike õigust hääletada ja luua poliitilisi ühinguid, liite. Seda peetakse vältimatuks osaks kõigis liberaalsete õiguste reas. Just nimelt selles aga peitub seos liberalismi ja demokraatia vahel. Liberaalne demokraatia tunnustab inimest sellega, et annab inimestele õigused ja samas ka kaitseb neid õigusi. Liberaalne demokraatia ja kapitalism on ühe ja sama nähtuse kaks eri külge, sest majanduse areng annab inimestele võimaluse individuaalseks autonoomiaks.

Tänapäeval ilmneb väga huvitav paradoks: liberaalse demokraatia normid on universaalsed, kuid see ise on suures osas piiratud rahvusliku riigiga. Liberaalne demokraatia tähendab

esindatuse süsteemi. See on juhtimise vorm, mida iseloomustavad regulaarsed valimised, valikute tegemised, õigus asutada assotsiatsioone. Sellisel viisil defineerituna mõistetakse demokraatiat tavaliselt kui pluralismi ja erinevate, vastuoluliste huvide esindatust.

Tingimustes, millistes toimub ühiskonna tavapärane moderniseerimine ja kus ühiskond on suhteliselt stabiilne, võib poliitiline legitiimsus sõltuda teatud mõttes vaid traditsioonilisest sümbolismist. Keegi ei tunne muret, mis toimub eesriide taga. Teatud laadi patronaazh, korruptsioon võivad saada poliitilise juhtimise üheks osaks, kõigi poolt aktsepteeritud käitumisviisiks. Maksustamisseadused, reeglid jms, mida kasutatakse riigiparaadi ülalpidamiseks, võidakse vastu võtta ilma, et avalikkus saaks teada, kuhu kogu raha läheb. Seda enam on taoline areng võimalik tingimustes, kus elanikkonna ja võimalolijate poliitiline kultuur ei ole piisavalt arenenud.

Liberaalse demokraatia printsiibi rakendumise puhul peaks eksisteerima kontroll, kuid see ei pruugi tavapärase praktika järgi olla tõsine. Kõik oleneb sellest, kui avatud, läbinähtavad on võimuorganid või kui avatuks nad (ka parlament) valitsemist soovivad teha. Juhtivaks jõuks, kes seda otsustab, võib kujuneda kas fraktsioon, poliitiline partei või mõni grupeering. Seda on avalikkusel raske määratleda, kes tegelikult kulisside taga tegevust dirigeerib, koordineerib.

Eesti taasvabanenud ühiskond on väga kiirete muutuste protsessides. Kuivõrd elanikkond suudab neid jälgida ja järgida, kuivõrd eliit suudab toime tulla oma rollidega suhetes rahvaga. See on järgneva käsitluse teema.

Elanikkonna informeeritus

Demokraatlikku ühiskonda ülesehitava riigi edukuse üheks eelduseks on elanikkonna informeeritus oma õigustest, eelkõige oma kodanikuõigustest. Uuringute tulemused (siin ja edaspidi viidatakse sotsiaal- ja turu-uuringute firma Saar Poll andmetele aastatest 1996–1999, mille on tellinud Riigikogu kantselei) näitavad, et üks kolmandik täiskasvanud elanikkonnast (15–74 aastased) väidab end olevat suhteliselt hästi informeeritud kodanikuõigustest (vt graafik 6). Loogiline oleks arvata, et mida kauem inimesed elavad taasiseseisvunud Eestis, seda enam peaksid nad olema informeeritud oma õigustest. Paraku näitavad uuringud, et tegu on vastupidise tendentsiga. Informeeritus on nende aastate jooksul langenud nii eestlaste kui ka mitte-eestlaste seas. Eestlased on võrreldes mitte-eestlastega mõnevõrra teadlikumad oma kodanikuõigustest. Mitte-eestlaste informeerimatus võib olla ja on ühiskonna arengu aspektist problemaatiline (4/5 küsitletuist on halvasti informeeritud). Informeerimatus võib sünnitada ebakindlust ning vastuvõtlikkust infoallikatele, mis ei ole Eesti jaoks kasulikud. Eestlaste vähest informeeritust võib pidada mõnevõrra loomulikuks, sest elatakse riigis, kus eestlaste huvid peaksid olema kaitstud. Kui Eesti oleks välja kujunenud traditsioonidega demokraatlik riik, siis ei kujutaks elanikkonna madal informeeritus oma õigustest erilist probleemi, sest kodanikuõigused on n-ö sünnipäraselt teada igal kodanikul. Ühiskonna puhul, mis alles rajab teed demokraatlikule ühiskonnakorraldusele (valimised, sõnavabadus jms, mis on Eestis tagatud, ei ole demokraatia ainsad atribuudid), tuleb inimeste informeerituse taset hinnata liiga madalaks.

Informeerimatus võib endaga kaasa tuua mitmeid probleeme, näiteks madala kodanikuaktiivsuse. Inimesed ei oska, ei tea, ei julge oma õiguste eest seista.

Inimeste hinnangud oma teadmistele on subjektiivsed ning sõltuvad ka aktuaalsetest sündmustest. Lisaks üldisele hinnangule oma informeeritusest tuleb teada ka seda, kuivõrd on elanikkond informeeritud konkreetsetest kodanikuõigustest. Siinkohal ei mõõda me mitte alati rangelt mõttes kodanikuõigusi, vaid lähtume laiemast kontekstist, mis sisaldab ka informeeritust protseduurilise demokraatia kohta.

Küsitlustulemuste põhjal saab väita, et mitte ainult üldine informatsioonifoon, vaid ka aktuaalsed poliitilised sündmused ja meedia määratlevad inimeste vastuste sisu. 1996.–1999. aastatel korraldatud uuringud näitasid et valimiste eel ja vahetult pärast seda on inimesed märksa enam informeeritud sellest, et neil on olemas valimisõigus. Mida kaugemale jäävad valimised, seda enam hakkab osa elanikkonnast ära unustama ühte oma põhiseaduslikku õigust. Valimised suurendavad inimeste poliitilist aktiivsust tervikuna ja ka värskendavad teadmisi nende õigustest (vt graafik 3).

Näiteks õigus osaleda kas kohalikel või Riigikogu valimistel. 1996. aastal võrreldes 1997. aasta küsitlusega, oli mitte-eestlaste seas märksa rohkem neid, kes väitsid olevat endal õiguse osaleda kohalike omavalitsusorganite valimistel. Septembris 1996 olid just ettevalmistused valimisteks. Aasta hiljem oli aga osa mitte-eestlasi valimisõiguse juba unustanud. Sarnane areng leidis aset ka 1999. aastal.

Valimistega seoses tuleb ilmsiks küllalt imelik situatsioon. Vaid 2/3 eestlastest väitis endal olevat õiguse osaleda Riigikogu valimistel (kui välja arvata alla 18-aastased inimesed, kel puudub valimisõigus, saab suhtarv mõnevõrra suurem). Tegelik osavõtt valimistest väheneb järjekindlalt pea igade valimistega ning osavõtuprotsent 1999. a kohalike omavalitsusorganite valimistest langes juba alla 50%. Traditsioonidega demokraatlikus riigis ei kujutaks selline olukord väga tõsist probleemi, sest inimesed annavad endale aru, et nad delegeerivad oma õiguse teistele ning aktsepteerivad reaalseid valikuid või teisalt – inimesel on õigus mitte olla *homo politicus*. Meie ühiskonnas kujutab taoline suhtumine aga tõsist probleemi, sest riigi ülesehitamise käigus on vajalik, et võimalikult suur osa elanikkonnast osaleks aktiivselt poliitilises protsessis.

Me võime küsimust vaadelda ka praktilisest aspektist: kas inimestel üldse on olnud vajadust olla kursis seadusandlusega. Küsitlustulemused näitavad, et umbes pooltel küsitletutest ei ole seda praktiliselt vaja läinud. Kui institutsioon, mille poole inimene pöördub, lahendab probleemid valutult, siis pöörduja ei pruugi tunnetada, et tal läinuks vaja seadusandlike teadmisi.

Kodanikuõigustest informeerituse kõrval on vajalik teada, kuivõrd on inimesed informeeritud valitsevate institutsioonide tegevusest. Informeeritus nende tegevusest võimaldab inimesel kokku puutuda mitte ainult demokraatia protseduuriliste aspektidega, vaid ka ülddemokraatlike põhimõtetega, mida institutsioonid rakendavad igapäeva-tegevuses. Küsitlustulemused näitavad, et enim ollakse informeeritud viiest institutsioonist: kohalikud

omavalitsusorganid, president, peaminister ja valitsus ning Riigikogu (vt graafik 1). Kuid üldine informeerituse tase jääb siiski liiga madalaks.

Eestlaste informeeritus on kolmandiku võrra suurem kui mitte-eestlastel. Trendiuuring näitab, et kolme institutsiooni puhul on see järjepidevalt kasvanud. Nendeks on peaminister, oma valimisringkonnast valitud riigikogu liikmed ja kohalikud omavalitsused. Informeerituse kasv viimase institutsiooni puhul on märkimisväärne, sest see annab lootust demokraatia baasi laienemisele n-ö demokraatia rohujuure tasandil. Teine oluline moment seisneb Riigikogu liikmete tegevuse suuremas tundmises. Taoline aspekt on mõjub positiivselt võimuesindajate suurema vastutustunde kasvule.

Kui vaadelda inimeste informeeritust sotsiaalsete institutsioonide tasandil, siis näeme, et 1996ndast aastast alates on see järjekindlalt kasvanud. See loob hea eelduse kompetentse kodanikkonna tekkeks.

Demokraatias on olulised kaks osapoolt: ühelt poolt inimeste õigus osaleda valimistel ning õigus olla valitud. Kuid demokraatia ei realiseeru ainult antud põhimõtte rakendamisega, vaid ka valitud ametiisikute, erakondade jms aruandlusega valijate ees. Just selles kontekstis on oluline märkida Riigikogu liikmete tegevuse suuremat avalikustamist. Kahjuks on nende inimeste arv, kes on sellest tegevusest hästi informeeritud, veel väga väike, kuid arengutendents väärib positiivset rõhutamist.

Kahjuks on informeeritus Riigikogu fraktsioonide ja komisjonide tööst. väga väike. See kujutab endast nukrat tendentsi, kuigi ka siin võib täheldada olukorra paranemist. Just seal tehakse ära peamine seadusandlust ettevalmistav töö. Selle töö tulemused peaksid olema senisest enam avalikustatud ning kujutama diskussiooniatmet ühiskonna jaoks. Paraku aga on senine avalikustamine olnud liiga nõrk.

Informeeritust võib vaadelda ka teisest aspektist: kas elanikkond on üldse huvitatud sellest, et olla paremini teavitatud institutsioonide tegevusest. Võib-olla on meie soovid vastuolus elanike tegelike vajadustega? Kui jah, siis mida võiks ette võtta juhul, kui lähtutakse kontseptsioonist, mille kohaselt elanikkond peaks olema kompetentne ühiskonnaelus osaleja.

Avaliku arvamuse uuringud näitavad, et inimeste hulk, kellel on vajadus olla paremini informeeritud on suurem kui nende inimeste hulk, kes seda tegelikult on (vt graafik 2). Taas tuleb tõdeda, et inimesed vajavad eelkõige teavet selle kohta, mis toimub nende lähikeskkonnas, kohaliku omavalitsuse territooriumil. Järgnevalt väärtustatakse teavet, mida saab vabariigi tippinstitutsioonide tegevuse kohta. Ülejäänud sfäärid ei ole elanike jaoks sedavõrd olulised, sest kokkupuude nendega on tunduvalt harvem.

Viimase kahe aasta jooksul on huvi kohalike omavalitsusorganite, valitsuse ja Riigikontrolli tegevuse vastu märgatavalt suurenenud. Ülejäänud institutsioonide puhul muudatusi ei ole toimunud.

Seni käsitlesime nende inimeste arvamust, kes leidsid, et neil on küllalt suur vajadus olla informeeritud institutsioonide tegevusest. Kuid eksisteerib ka neid inimesi, kes ei pruugi üldse olla informeeritud. Näiteks 1997. aasta maikuu küsitlus näitas, et ühiskond koosneb umbes 1/5 ulatuses neist inimestest, kel puudub selleks vajadus. Erinevate institutsioonide puhul on need suhtarvud erinevad. Kõige vähem on neid, kes ei soovi olla rohkem informeeritud kohaliku omavalitsuse tööst (12%). Demokraatia n-ö rohujuure tasandil väljendub eelkõige kohalikul tasandil. 14–16% elanikest ei soovi rohkem infot saada presidendi, peaministri, valitsuse ja Riigikogu kohta. Ülejäänud institutsioonide puhul küünib mittehuvitatute osakaal juba üle 20%.

Küsitlustulemused näitavad ka seda, et ühelt poolt ei ole inimesed hästi informeeritud Riigikogu fraktsioonide ja komisjonide tööst, samas nende inimeste arv, kes ei soovigi olla sellest paremini informeeritud, on samuti suur (26%). Siit tuleneb selge vajadus tunduvalt parendada nende institutsioonide tegevuse kohta käiva informatsiooni kvaliteeti, aga ka selle mahtu.

Küllap asjaolu, et seni on komisjonide ja fraktsioonide tegevus olnud ajakirjanduses vähe käsitletud teema, tingib inimeste vähesel informeerituse ning soovi olla paremini teavitatud. Teavitamise protsessis saaks käivitada diskussioone ühiskonna jaoks vajalikel teemadel.

Kui on tehtud kindlaks, et on vaja inimesi paremini informeerida (eelkõige seadusandlik korraldus), siis kellel peaks elanikkonna arvates see kohustus lasuma? Küsitluste tulemused näitavad, et väga olulisi muudatusi allikate osas, kes peaksid inimesi informeerima, viimase pooleteise aasta jooksul praktiliselt ei ole. Informeerimine on kas inimese enda asi või kohaliku omavalitsusorgani kohustus – toimusid muudatused nendes suhtearvudes. Nimetatud allikate osakaalu suurenemine oli aga tingitud valimiseelsest situatsioonist.

Enim oodatakse infot kohalike omavalitsusorganitelt, eelkõige nemad peavad inimesi informeerima. See on ka täiesti loogiline, sest lokaalvõimud asuvad inimestele kõige lähemal. Küllalt olulist rolli peaksid elanike arvates mängima ka keskvõimuorganid, valitsusasutused.

Poliitilise kultuuri üheks indikaatoriks on konkreetne poliitiline tegevus ja selleks valmisolek. Uuringute tulemuste põhjal saab sedastada, et inimeste poliitiline aktiivsus on 1996. aastaga võrreldes paljudes valdkondades suurenenud (vt graafik 4). Ühe aasta jooksul on 30% inimestest käinud oma asju ajamas kohalikes võimuorganites, kuid suurem osa ei ole seda teinud. Teised tegevused on aga veelgi harvem esindatud. Reaalset aktiivsust võib hinnata kas keskmiseks või madalaks. Kuid inimeste soov tulevikus midagi ette võtta on kahe viimase aasta jooksul oluliselt kasvanud (vt graafik 5); vaid ühe tegevuse puhul – osalemine protestimarsil – on potentsiaalne aktiivsus vähenenud. Potentsiaalne soov on oluliselt väiksem praktilisest realiseerimisest. Suurim erinevus väljendub järgnevates tegevustes: käia kohut, kaitsta oma õigusi kohtus ja pöörduda Riigikogu poole, astuda mõne erakonna liikmeks. Kui kahe viimati nimetatud tegevuse puhul inimene ei vaja praktiliselt mingeid majanduslikke ressursse, siis kohtus käimine võib osutuda vaeses ühiskonnas üle jõu käivaks. Sellest tulenevalt on selle tegevuse puhul n-ö realiseerimise ja potentsiaali vahel suurim erinevus.

Poliitilist kultuuri määratleb suurel määral inimeste võimalus /kasvõi teoreetiliselt/ mõjustada institutsioonide tegevust.

Paraku tuleb nentida, et enamus inimesi tunnetab, et tal puudub vähimgi võimalus juhtivaid institutsioone mõjustada (vt graafik 7). See on seostatav ühelt poolt inimeste suhteliselt madala informeerituse tasemega, ning ka seni kehtiva valimisseadusega, mis ei võimalda üleminekuühiskonnas valijaskonnal tunda end täievolilise kodanikuna, sellena, kes tõepoolest valib ning teisalt, kellel on õigus nõuda valitavalt aruandlust oma tegevusest. Senine parteiline valimismudel, kus puudub aruandluskohustus ja vastutus, ei sobi hästi üleminekuühiskonda. Sellest annavad tunnistust ka küsitlustulemused, mille järgi 4/5 küsitletuist leiab (välja arvatud kohalik omavalitsusorgan), et inimene ei saa mitte mingil kombel valitsevaid institutsioone mõjustada. Meeldiva tendentsina võib välja tuua, et vähemalt kohaliku elu tasemel tunnevad inimesed end olevat tunduvalt rohkem peremehed.

Poliitilise kompetentsuse aspektist on elanikkond viimastel aastatel muutunud märksa kompetentsemaks ja paljuski ka poliitiliselt aktiivsemaks, kui valimistest osavõtt kõrvale jätta. Samas ei saa väita, et sellega oleks kaasnenum suurenenud vajadus saada täiendavat infot riigivõimuorganite kohta. Teisalt annab inimeste suurem osalemine poliitilises tegevuses (ka asutustesse märgukirjade kirjutamine kujutab endast laiemas plaanis poliitikat, oma õiguste realiseerimist) lootust aktiivsuse kasvule. Kui interpreteerime neid tulemusi valimisaktiivsuse näitajatenä, siis tuleb sedastada, et poliitiline aktiivsus ja kompetentsus ei too kaasa suuremat osalust valimistel. Viimase tagab suurem tagasiside võimuorganite ja elanikkonna vahel. See jätab aga ilmselgelt soovida, sest inimeste võimalused riigivõimuorganite mõjustamiseks on ilmselgelt väikesed. Mida kompetentsem on inimene poliitikas, seda enam ta soovib, et tema hääli kaasataks otsuste tegemise protsessi. Elanikkonna suurem teadlikkus on tõstnud ka tema nõudlikkust. Siit kooruvad seadusandliku organi jaoks uued ülesanded, kuidas ületada tekkinud lõhet.

Graafik 1

Graafik 2

Graafik 3

Graafik 4

Graafik 5

Graafik 6

Graafik 7

Kasutatud kirjandus

Gijsberts, M. (1999) The Legitimation of Inequality in State–Socialist and Market Societies, 1987–1996; Thesis.

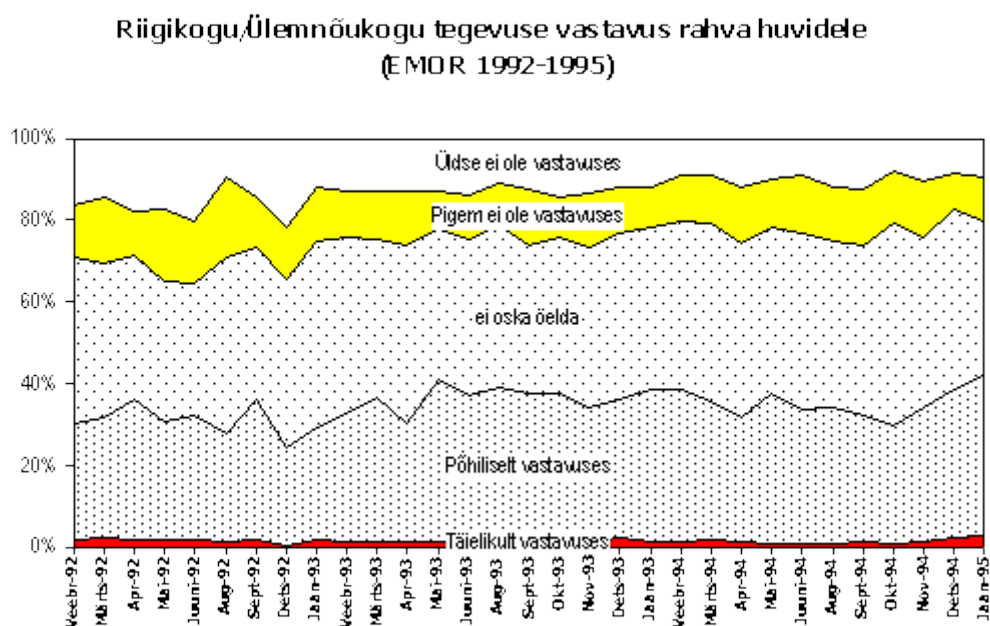
Barnes, S. H., Simon, J. (1998) (eds). The Postcommunist Citizen. Budapest.

Kas Riigikogu tegevus vastab rahva ootustele

Marika Kirch (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Avaliku arvamuse uuringuid Riigikogu (RK) jt riigi institutsioonide kohta on küsitlusfirmad (EMOR ja Saar Poll) teinud alates 1992. aastast. Esitan järgnevalt mõned uurimistulemused, mis iseloomustavad RK usaldatavuse muutumist ning rahva huvi parlamendi tegevuse vastu.

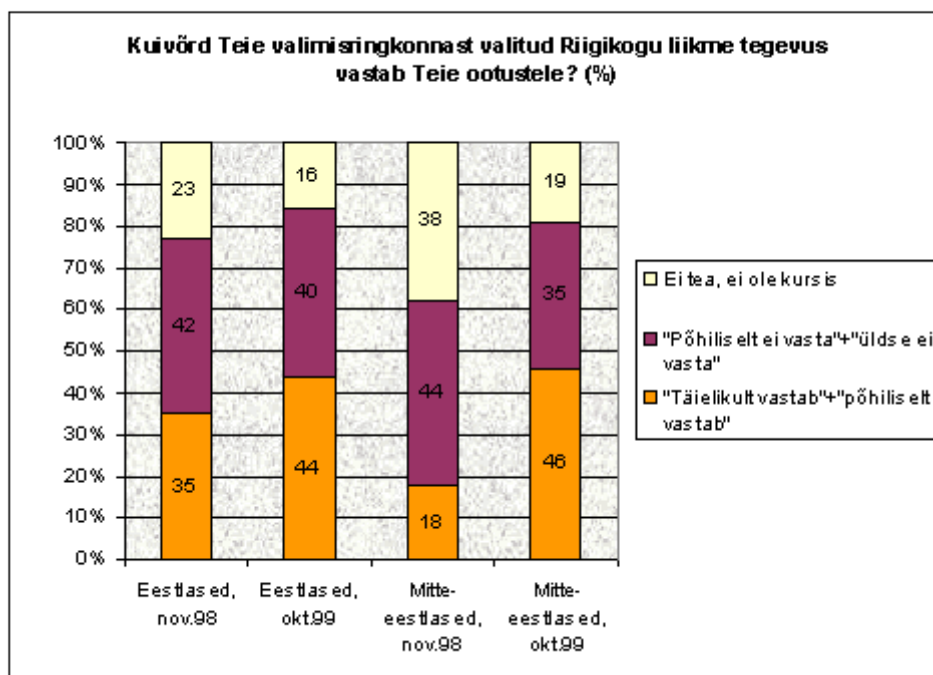
Joonisel 1 on toodud andmed selle kohta, kuivõrd on küsitletute arvates parlamendi tegevus olnud kooskõlas rahva üldiste huvidega.



Joonis 1

Taasiseseisvumise järel on rahva suhtumine Riigikogusse olnud pigem positiivne kui negatiivne. Rohkem on neid inimesi, kes arvavad, et Riigikogu tegevus on põhiliselt olnud vastavuses rahva huvidega, kui neid, kelle arvates see rahva huvidele ei vasta. Tuleb tunnistada, et neid, kelle hinnangul Riigikogu tegevus lähtub täielikult või põhiliselt rahva huvidest, on vaadeldava perioodi jooksul olnud elanikkonna hulgas vähem kui pooled. Samuti paistab jooniselt, et ühiskonnas on suhteliselt palju neid, kel puudub antud küsimuses oma arvamus või keda ei huvita, et nende huvid oleksid parlamendis esindatud (vastuste "ei oska öelda" hulk). Kokkuvõtteks võib öelda, et ajavahemikus veebr 92 – jaan 95 toimus siiski väike nihe Riigikogusse positiivsema suhtumise suunas.

Kahel viimasel aastal on valijate avalikku suhtumist oma ringkonnast valitud Riigikogu saadikutesse uuritud küsimusega –*Kuivõrd Teie valimisringkonnast valitud Riigikogu liikme tegevus vastab Teie ootustele?* Kuigi 1995. a ja 1999. a küsitluse tulemused ei ole võrreldavad teatud reservatsioonideta, näitab viimane küsitlus siiski, et uue (1999. a märtsis valitud) Riigikogu koosseisu suhtes on avalik arvamus küllaltki heatahtlik ja lootusrikas.



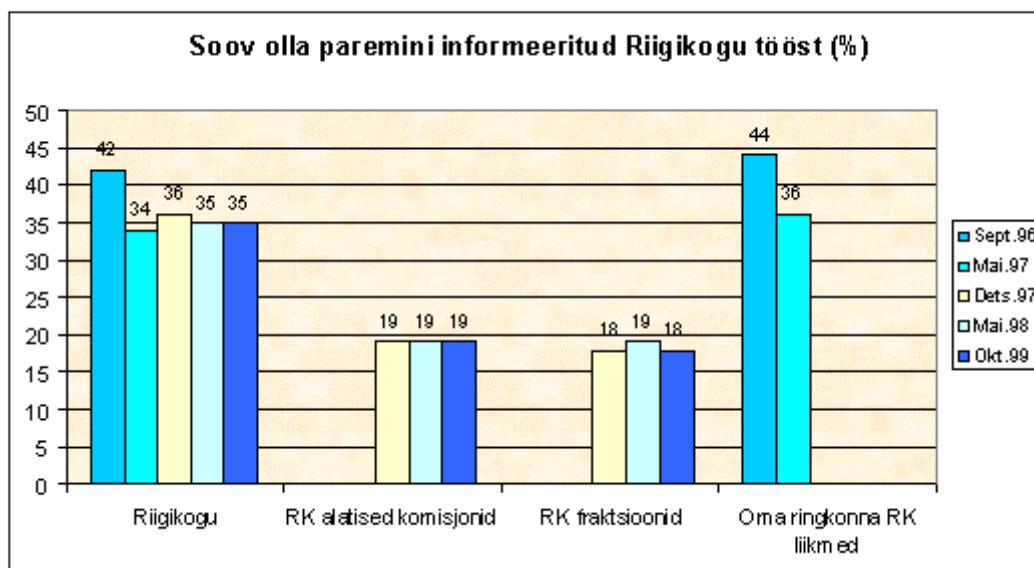
Joonis 2 Allikas: Saar Poll / MSI <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi> : Tellitud uuringud

Kevadel valitud Riigikogu kohta arvab 45% küsitletutest, et oma ringkonnast valitud rahvasaadiku tegevus vastab täiesti või vähemalt põhilises osas valijate ootustele. Tähelepanuväärne muutus on toimunud mitte-eestlaste arvamustes (joonis 2). Kui aasta tagasi oli alla viiendiku neid mitte-eestlasi, kelle ootused Riigikogu liikmete osas olid täidetud, siis nüüd on neid samapalju nagu eestlasigi: ligi pooled vastanutest.

Rahva soov olla paremini informeeritud Riigikogu tööst

Alates 1996. a märtsist on uuritud rahva informeeritust vabariigi võimuorganite tööst. Neist küsitlustest selgub, et kuigi enamus inimesi teab suhteliselt vähe, on paremini teavitatud inimeste osakaal siiski aastatega suurenenud. Vähem kui Riigikogu tööst tervikuna teatakse fraktsioonide ja komisjonide tööst, samuti ei olda eriti kursis oma valimisringkonnast valitud Riigikogu liikmete tööga. Samal ajal tunneb küllaltki suur osa inimesi üldist huvi Riigikogu töö (fraktsioonid ja komisjonid) vastu – valdav enamus väidab, et tunneb huvi erinevate fraktsioonide ja komisjonide töö vastu ning tahaksid saada tulevikus rohkem infot oma valimisringkonna saadikute tegemistest.

Nagu näha, on andmed mõnevõrra vastuolulised – ühelt poolt rahva suur huvi, teiselt poolt teadmatus (aga võib olla ka ükskõiksus) seadusandja töö vastu. Sellist tulemust – vajadust saada rohkem informatsiooni – võib aga tõlgendada ka kui vihjet Riigikogu tegevuse suurema läbipaistvuse vajadusest. Enamus inimesi tahaks, et sisulise huvi ja vajaduse korral **oleks kõigil võimalus** saada infot nii Riigikogu kohta tervikuna kui ka üksikute saadikute töö kohta. Selline arvamus väljendab ühtlasi inimeste vajadust avatud ühiskonna järele, st süsteemi järele, kus rahva eest ei ole ka riigi kõrgemaid institutsioone puudutav info varjatud.

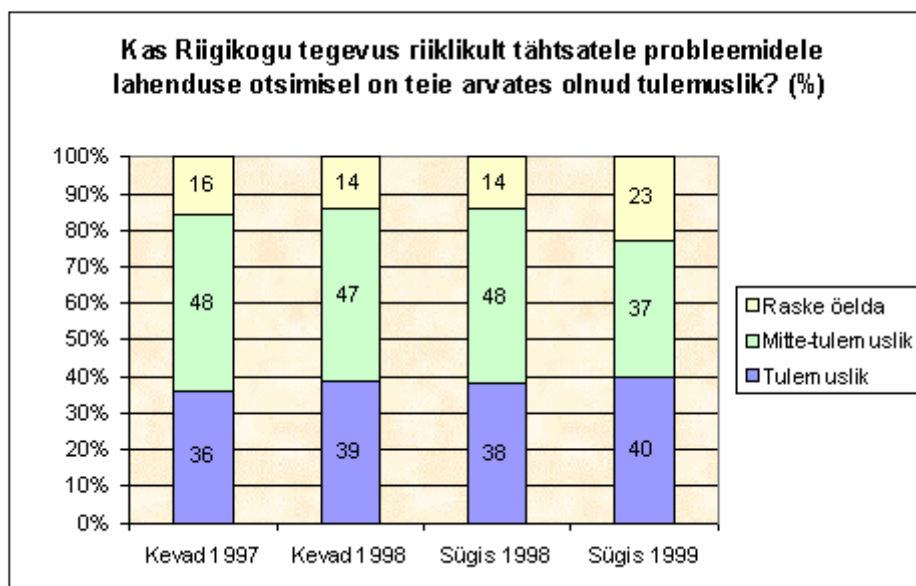


Joonis 3 Allikas: Saar Poll / MSI <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi> : Tellitud uuringud

Ka joonised 3 toodud andmed viitavad sellele, et huvi Riigikoguga seotud info vastu peegeldab pigem ülddist kursisolekut. Komisjonide ja fraktsioonide töö üksikasjalik tundmine pakub huvi vähem kui viiendikule elanikest. Loomulikult on inimestel suurem huvi oma ringkonnas kandideerinud saadikute tööde ja tegemiste vastu, sest neile on antud oma hääl valimistel.

Kas Riigikogu tegevus riiklikult tähtsatele probleemidele lahenduse otsimisel on olnud rahva arvates tulemuslik? Arvestades ajakirjanduses avaldatud kriitikat, võib inimestel jääda mulje, et Riigikogu istungite aeg kulub peamiselt nn lehmakauplemisele ning riiklikult tähtsad küsimused jäävad selle varju.

Joonisel 4 on toodud nelja küsitluse andmed, mis iseloomustavad rahva arvamust riiklikult tähtsate probleemide lahendamise kohta Riigikogus¹. Nende andmete alusel võib väita, et ca 40% inimesi on stabiilselt arvamusel, et Riigikogu töö riiklikult tähtsate probleemide lahendamisel on olnud üldjoontes tulemuslik. Esmapilgul tundub, et parlamendi uue koosseisu suhtes on hinnang isegi positiivsem, sest viimase küsitluse järgi on rahva hulgas positiivse hinnangu andnud esimest korda rohkem kui negatiivse hinnangu andnud vastajaid. Samas on aga näha, et Riigikogu tööd mittetulemuslikuks hinnanute osakaal on vähenenud mitte positiivsete hinnangute suurenemise tõttu, vaid nende inimeste arvamuste arvelt, kel polnud veel sügiseks kujunenud oma kindlat veendumust Riigikogu uue koosseisu tegevuse hindamiseks. Tõesti, pärast suhteliselt lühikest kevadiste diskussioonide perioodi ja sellele järgnenud pikka suvepuhkust ei olegi Riigikogus arutuse all olnud eriti palju probleeme, mida võiks lugeda riiklikult tähtsate kilda. 2000. aasta riigieelarve lugemine ei olnud küsitluse läbiviimise ajaks veel alanud ning välisministri ettekanne välispoliitilisest olukorrast oli samuti Riigikogus pidamata. (Vt ka Oole, Kasemetsa eelnev artikkel samas kogumikus).



Joonis 4 Allikas: Saar Poll / MSI <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi> : Tellitud uuringud

Kokkuvõtteks võiks öelda, et rahva hinnangud Riigikogu töödele ja tegemistele on olnud aastate lõikes küllaltki stabiilsed. Informeeritus Riigikogu tööst on ilmselt paranenud, kuid ei ole veel siiski paljude arvates piisavalt hea. Üle poole küsitletud inimestest peab vajalikuks informeerituse suurendamiseks jätkata otseülekandeid RK istungitelt, sest inimesed on huvitatud sellest, et jälgida rahvale ja riigile tähtsa seaduse sündi.

Nagu eespool mainitud, on rahva arvamus Riigikogust olnud suhteliselt stabiilne ja positiivne. Arvatavasti on sellise hoiaku taga mitte niivõrd konkreetne hinnang ühele või teisele Riigikogu koosseisule, vaid pigem toetus oma esinduskogule, kellelt loodetakse muutumist järjest rohkem euroopalike traditsioonidega parlamendiks.

Märkused

1. Joonisel on respondentidele esitatud küsimuse 4-pallise vastuste skaala positiivsed vastused ("jah, kindlasti" + "jah, arvatavasti") ja negatiivsed vastused ("arvatavasti mitte" + "kindlasti mitte") kokku liidetud

Mittetulundusühingute maksustamine meil ja mujal maailmas

Hilma Naaber (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Kaarel Haav (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Antud töö eesmärgiks on anda lühiülevaade mittetulundusühingute maksustamise põhimõtetest Eestis ja mujal maailmas. Lühiülevaate esimeses pooles on käsitletud mittetulundusühingute tegevusvaldkondi ja maksustamise põhimõtteid Eestis, teises pooles nende maksustamise põhimõtteid mujal maailmas. Toome ka näiteid mõnede riikide mittetulundusühingute tuluallikate kohta. Kahjuks puudub Eestis rahvusvaheliselt aktsepteeritav statistika selle kohta, millised on selliste ühingute tuluallikad ja kui palju inimesi on neis hõivatud .

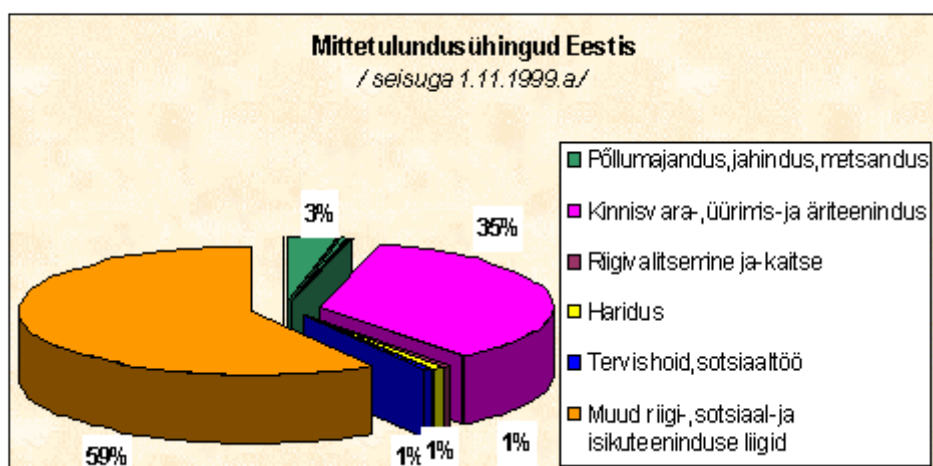
Mittetulundusühingud Eestis

Mittetulundusühing (MTÜ) on isikute vabatahtlik ühendus, mille eesmärgiks või põhitegevuseks ei või olla majandustegevuse kaudu tulu saamine (Mittetulundusühingute seadus, RT I 1998, 96, 1515). Eel-nimetatust lähtuvalt võib MTÜ oma tulu kasutada ainult põhikirjast tulenevate eesmärkide saavutamiseks ning ei või kasumit jaotada oma liikmete vahel.

Ettevõttere registri andmetel oli Eestis 1. novembri 1999 seisuga registreeritud 5581 mittetulundusühingut, mis tegutsevad erinevates valdkondades, sealhulgas pea kõigis majandusharudes. Kõige enam on neid riigi-, sotsiaal- ja isikuteeninduses (3268 ühingut) ning kinnisvara-, üürimis- ja äriteeninduses (1962 ühingut). Põllumajanduses, jahinduses ja metsamajanduses on 181 ühingut (vt joonis 1). Vähem on mittetulundusühinguid hariduses (38), tervishoius, sotsiaaltööl (40), ehituses (10), hulgi- ja jaemüügis (17), veonduses, laonduses ning sides (8) jm.

Maksustamise seisukohalt jagunevad mittetulundusühingud kahte gruppi:

1. Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud nimekirja kuuluvad ühingud (RT I 1999, 9, 142). Nimekirja koostamise kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996 määrusega nr 162 (RT I 1996, 48, 946).
2. Eelnimetatud nimekirja mitte kuuluvad ühingud.



Joonis 1 Allikas: Eesti Statistika, nr 10 (94), 1999

Maksustamine Eestis

Kõigil mittetulundusühingutel ja sihtasutustel on **maksuvabad** järgmised tulud:

- sisseastumis- ja liikmemaks (sihtasutusel ei ole sellist makset);
- intressid, mis saadakse sisseastumise ja liikmemaksude paigutamisest residendist krediitiasutustesse (RT I 1997, 19, 307);
- seaduses sätestatud või Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud toetused (Tulumaksuseadus (TMS) § 9, lg 2, p 9);
- muud TMS § 9 lg 2 nimetatud tulud.

Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud nimekirjas olevatel ühingutel on veel lisaks eelnimetatule **maksuvabad** tulud:

- annetused;
- intressid, mis saadakse annetuste paigutamisest residendist krediitiasutustesse.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse 20. jaanuari 1999. a korraldusele nr 39 *1999. aastal tulumaksuga mittemaksustavate mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja kinnitamine* on käesoleval aastal tulumaksust vabastatud 1194 mittetulundusühingut ehk 17,2% mittetulundusühingutest.

Eestis kuulub MTÜ tulu ettevõtlusest tulumaksuga maksustamisele sõltumata sellest, kas ühing kuulub Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud nimekirja või mitte.

Maksustamise kord on sätestatud tulumaksuseaduses (RT I 1993, 79, 1184; 1998, 9, 111; 28, 353 ja 354; 43, 485 ja 489; 40, 612; 51, 757; 61, 979, 103, 1699; 1999, 4, 51).

Lähtudes TMS § 13 saab MTÜ tulust maha arvata tema ettevõtlusega seotud dokumentaalselt tõestatud kulutused, seega ettevõtlusest saadud tuludest võib maha arvata ainult ettevõtlusega seotud kulud. Lähtudes tulumaksuseaduse § 27 peavad kõik

mittetulundusühingud esitama aastaaruande ja tuludeklaratsiooni sõltumata sellest, kas nad on esitanud taotluse Vabariigi Valitsuse nimekirja saamiseks.

Mittetulundusühingute maksustamine ülemaailmse maksukoodeksi järgi

Vastavalt ülemaailmsele maksukoodeksile *Tax Provisions for Non-Profit Organizations in the Basic World Tax Code* § 91 *Maksust vabastamine* ei maksustata: ühingute tulu, kui see on suunatud religioossetel või heategevuslikel eesmärkidel või teaduse, kirjanduse ja hariduse valdkonda.

Samas on sätestatud, et mitte ühtki osa varast või tulust ei tohi kasutada üksikisiku huvides.

Samuti on § 91 märgitud, et maksude administreerija peab koostama nimekirja MTÜdest, kes on vabastatud põhilistest maksudest.

Nimetatud koodeksi § 92 *Tulud eesmärgiga mitteseotud tegevuses*) sätestab: igasugune äritegevus (kommerts, tööstus jms) kuulub maksustamisele kui eraldi maksuobjekt.

Seega on Eestis mittetulundusühingute maksustamist reguleerivad õigusaktid ka eelnimetatud põhimõtetest lähtunud.

Mittetulundusühingute maksustamise põhimõtted maailmas

Rahvusvaheline Mittetulundusõiguse Keskus (*The International Center for Not-for-Profit Law - ICNL*) on uurinud koos Maailmapangaga rohkem kui saja maa seadusandlust ja selgitanud välja MTÜde tegevust soodustavad parimad viisid ja põhimõtted. Neli peamist on järgmised:

1. MTÜde vabastamine tulumaksust.
2. Maksusoodustused annetustele ja annetajatele.
3. MTÜ majandustegevuse maksustamine.
4. Käibe- ja tollimaksud.

MTÜde vabastamine tulumaksust

MTÜde tüüpilised sissetulekuallikad on annetused, liikmemaksud, intressid ja dividendid investeringutelt. Üldise kokkuleppe kohaselt on need allikad maksuvabad.

õigussüsteemid kalduvad täpsustama nende MTÜde nimekirja, kellele teha maksusoodustusi. MTÜ põhikirjaline eesmärk teenida avalikke huve pole piisav. Üldreeglina tehakse soodustusi kõigile hariduse, teaduse ja tervise MTÜdele. Üldiselt tehakse soodustusi ainult nendele MTÜdele, kes seda ise spetsiaalse avaldusega taotlevad. sest soodustustega kaasneb riigi poolt kõrgendatud järelvalve. Üldreeglina tehakse MTÜdele maksusoodustusi, kuid neile ei kehtestata üldisest erinevaid maksumäärasid.

Maksusoodustused annetustele ja annetajatele.

Indiviidide ja äriühingute poolt MTÜdele mõistlikes piirides tehtud annetusi ei maksustata. Kui ka andja saab maksusoodustusi, saab üks ja seesama annetus kahekordse soodustuse, esiteks andjale ja teiseks saajale. Soodustuste piirid on väga erinevad. Venemaa on üheks äärmuseks, kus inividid ja ettevõtted võivad maksuvabalt annetada vaid kuni 3% oma sissetulekutest. Taanis on nii firmadele kui ka indiididele piiriks 15% aasta maksustatavast tulust. Kõige vähem on see limiteeritud USA-s (kuni 50 % indiididi tulust) ja Austraalias (limiite pole).

MTÜ majandustegevuse maksustamine.

MTÜd võivad arendada majandustegevust, kuid mitte sel määral et see muutub nende peamiseks eesmärgiks ja tegevuseks. MTÜ majandustegevusega teenitud puhastulu võib olla:

- a) tulumaksust vabastatud;
- b) maksustatud tulumaksuga;
- c) tulumaksustatud ainult siis, kui see tulutoov majandustegevus pole seotud ühingu mittetulunduslike eesmärkidega;
- d) teatud mõõdukates piirides tulumaksust vaba, kuid üle sellise limiidi teenitud tulu on tulumaksustatud.

Käibe- ja tollimaksud.

- a) MTÜdele tuleb teha käibemaksusoodustusi.
- b) MTÜdele tuleb teha tollimaksusoodustusi või nad sellest vabastada, kui nad kasutavad imporditud tooteid või teenuseid avaliku kasu eesmärgil.

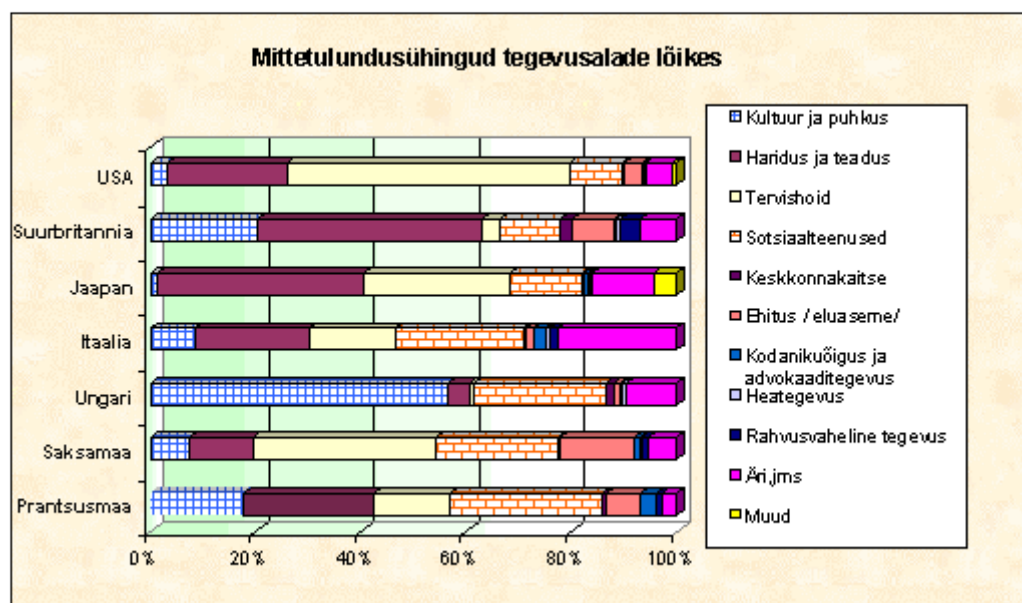
Muud

Valitsus võib teha soodustusi või vabastada ka teistest maksudest (näiteks kinnisvaralt, isiklikult omandilt, müügist ja pärandustelt).

Palgaga seotud maksudest ei vabastata ja neile ei tehta mingeid soodustusi.

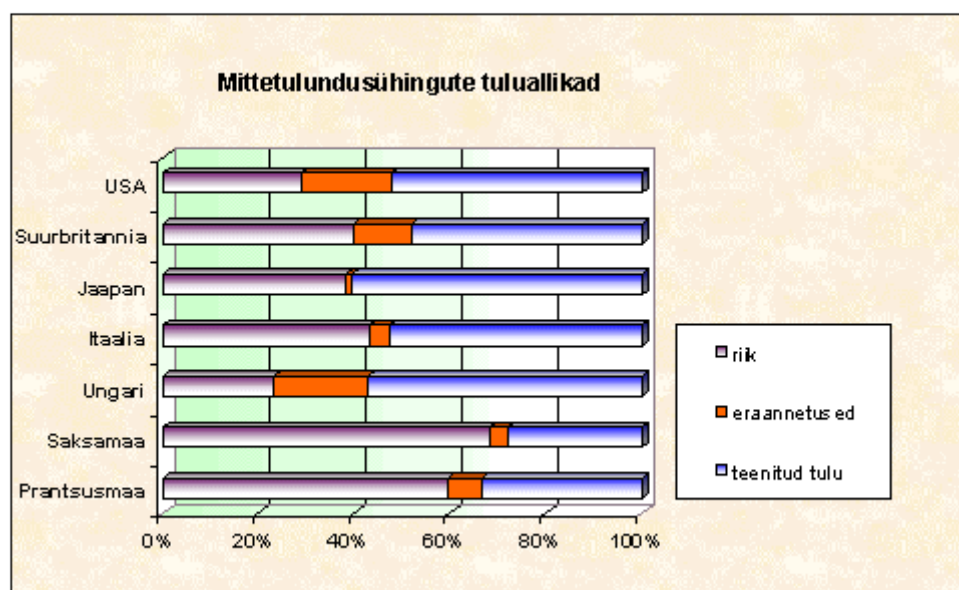
Võrdlevaid andmeid mittetulundusühingute kohta							
	Prantsusmaa	Saksamaa	Ungari	Itaalia	Jaapan	Suur- britannia	USA
1. Hõivatud % kogu tööhõivelisest elanikkonnast	4,2	3,7	0,8	1,8	2,5	4,0	6,8
2.Põhilised tulu allikad %							

riik	59,5	68,2	23,3	43,1	38,3	39,8	29,2
annetused	7,1	3,9	19,7	4,2	1,3	12,1	18,5
teenitud tulu	33,5	27,9	57,0	52,7	60,4	48,2	52,3



Joonis 2 Allikas: OECD

Eesti kohta eelnimetatud andmed puuduvad. Riik toetab mittetulundusühinguid Loteriiseaduse (RT I 1994, 50, 845) alusel, suunates saadud tulu kultuuri, spordi, teaduse, hariduse, meditsiini, sotsiaalhoolduse finantseerimiseks. Täpsemalt on eelnimetatud tulu suunamine sätestatud Hasartmängumaksu seaduses (RT I 1995, 95, 1630). Ülevaadet, kui palju nimetatud programmides osales mittetulundusühinguid, käesoleval ajal pole.



Joonis 3 Allikas: OECD

Kokkuvõtteks. Eestis on riigi tegevuse detsentraliseerimine andnud mittetulundusühingutele võimaluse pakkuda üha enam teenuseid, mida varem pakkus riik. Selline mittetulundusühingute osatähtsuse suurenemine on iseloomulik kogu maailmas. Mittetulundusühingute eluvõime saab aga toetuda eelkõige seadusandlusele ja finantseerimise erinevatele võimalustele.

Kasutatud kirjandus

Mittetulundusühingute Seadus, RT I 1998, 96, 1515.

Tax Provisions Non-Profit Organisations in the Basic Word Tax Code.

Tulumaksuga mittemaksustatavate mittetulundusühingute ja -liitude ning sihtasutuste nimekirja koostamise kord. Valitsuse määrus nr 162, lisa 1. RT 1, 1996, 48, 946.

(1999) Ettevõttereaster. Eesti Statistika. Kuukiri nr. 10(94), lk 82.

The Tax Treatment of Nongovernmental Organisations. A Survey of Best Practices from Around the World. Washington: ICNL.

Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations. New York: Open Society Institute.

(1997) Mittetulundussektori käsiraamat seadusandjale. Käsiraamat Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele. Salzburg: Salzburg Seminar.

(1998) Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-governmental Organizations. Discussion draft. New York: The World Bank.

Automaksud Euroopa Liidu liikmesriikides

Kai Priks (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

1998. aasta lõpus võttis Riigikogu vastu mootorsõidukiaktsiisi seaduse muutmise seaduse, mida omakorda muudeti 16. juunil 1999. Seadus ei muutunud põhiolemuselt, sest sisse viidud muudatused puudutasid lisa "Mootorsõidukiaktsiisi määrad". Seaduse muudatuse eesmärgiks oli aktsiisimäärade sõltuvusse viimine mootorsõiduki maksumusest, et selle kaudu soodustada uuemate, energiasäästlikumate ja keskkonnasõbralikumate mootorsõidukite soetamist.

Seoses sellega sai koostatud ülevaade sõidukitele kehtestatud maksudest Euroopa Liidu liikmesriikides (Belgia, Holland, Iirimaa, Suurbritannia, Itaalia, Luksemburg, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Soome, Taani).

EESTI

Mootorsõidukiaktsiis

Eestis maksustatakse mootorsõidukiaktsiisiga Eestisse imporditud ja Eestis toodetud mootorsõidukid (RT I 1995, 17, 236; RT I 1998, 111, 1831). Maksustamise aluseks on mootorsõiduki vanus ja silindrite töömaht. Kuni viieaastastel sõidukitel on see 200 krooni, kuue– kuni kümneaastastel 300 krooni ning vanematel 500 krooni aasta eest.

Aktiisi maksab imporditud mootorsõidukilt importija, Eestis toodetud mootor–sõidukilt tootja.

Vastavalt seadusele ei maksustata aktsiisiga:

1. Eestis toodetud ja tootja poolt eksporditud mootorsõidukeid, kui nende väljavedu on tõestatud ekspordikaubadeklaratsiooniga;
2. välisriikide diplomaatilistele ja konsulaaresindustele ning nendega võrdsustatud rahvusvaheliste organisatsioonide ja rahvusvaheliste koostööprogrammide esindustele ning diplomaadistaatust omavatele füüsilistele isikutele ametialaseks kasutamiseks sisseveetavaid mootorsõidukeid rahandusministri poolt kehtestatud korras;
3. puuetega inimestele kasutamiseks või puuetega inimeste veoks ehitatud või kohandatud mootorsõidukeid;
4. üle 25 aasta vanuseid mootorsõidukeid.

BELGIA

Mootorsõidukimaks (*Tax on motor vehicles*)

Sõiduki registreerimismaks (*Vehicle registration tax*)

Mootorsõidukimaks

Käesoleva (aasta)maksu objektiks on lisaks sõiduautodele ka mootorrattad, veoautod, furgoonid, treilerid ja muud sõidukid.

Maksustamise aluseks on sõiduki kaal või võimsus hobujõududes (hj). Sõiduautode ja minibusside maksumääraks on 1884–48 072 Belgia franki (BEF) aastas. Sõidukitele, mille võimsus ületab 20 hobujõudu 48 072 franki + 2628 franki iga hobujõu kohta. Kui need sõidukid sõidavad LPG-ga, lisandub vastavalt võimsusele 3600 franki (kuni 7 hj), 6000 franki (8–13 hj) või 8400 franki (rohkem kui 13 hj).aastas

Maksust on vabastatud ametiisikute sõidukid, omnibussid, teatud reisijateveo sõidukid, taksod teatud tingimustel, kiirabiautod, invaliidisõidukid, mootorpaadid, mootorlaevad, teatud põllumajandus–otstarbelised sõidukid ja mootorrattad mootori mahuga kuni 250 cm³.

Sõiduki registreerimismaks

Antud maks on ühekordne ja tulu saajaks on riik. Maksustamise aluseks mootori maht ning see on kehtestatud ka lennukitele ja paatidele. Sõiduautod, minibussid, mootorrattad ja mitmeotstarbelised sõidukid maksustatakse järgnevalt: 2500–100 000 franki. Kui sõidukil on võimsust rohkem kui 17 hobujõudu või 155 kW, on maks 200 000 franki.

Maks väheneb 10% võrra aastas kuni miinimumini 2500 Belgia franki pärast kümnendat aastat.

Maksust on vabastatud avaliku sektori lennukid, invaliidisõidukid, kiirabiautod ning sõidukid haigete ja vigastatud isikute transportimiseks.

HOLLAND

Sõiduautode ja mootorrataste maks (*Tax on passenger cars and motor bicycles (BPM)*)

Sõiduki aktsiisimaks (*Vehicle excise duties*)

Sõiduautode ja mootorrataste maks

Maks on ühekordne ja kogutakse sõiduki omanikult. Tulu saaja on riik. Sõiduautode maksumäärad: 45,2% auto kataloogihinnast (kuhu ei ole juurde arvestatud VAT (*value added tax*) ja BPM) ning saadud tulemust vähendatakse 3394 Hollandi kuldna (NLG) võrra; diiselmootoriga sõiduautode puhul 2116 NLG võrra.

Maksust on vabastatud: ettevõtja poolt eksporditud uued sõidukid, uued sõidukid enam kui kaheksa istekohaga, politseisõidukid, militaarsõidukid, tuletõrjesõidukid, invaliid–sõidukid ja spetsiaalsed sõidukid haigete inimeste või vangide transportimiseks.

Sõiduki aktsiisimaks

Antud (aasta)maksu maksab sõiduki hoidja (*keeper*). Tulu saajaks on riik ja provints.

Maksumäärad sõltuvad sõiduki tüübist, kaalust ja kasutatavast kütusest.

Autotüüp ja kütus	Kaal	Kaal	Kaal
Sõiduautod	851–950 kg	951–1050 kg	1051–1150 kg
Bensiin	632 NLG	780 NLG	928 NLG
Diisel	1222 NLG	1435 NLG	1648 NLG
Muud	1621 NLG	1869 NLG	2117 NLG

Antud maksu objektiks on peale sõiduautode veel veoautod, bussid ja mootorrattad.

Maksust on vabastatud rööpmetel sõitvad sõidukid, kiirabiautod, taksod, invaliidsõidukid ning mitteresidentide poolt ja avalikus teenistuses kasutatavad sõidukid.

IIRIMAA

Sõidukimaks (*Vehicle duty*)

Mootorsõidukiaktsiis (*Excise duty on motor vehicles*)

Mootorsõidukite ja mootorrataste registreerimismaks (*Vehicle registration tax on motor vehicles and motor cycles*)

Sõidukimaks

Aastamaksuga on koormatud mootorsõiduki omanik. Tulu saaja on riik. Sõiduautode puhul kehtivad järgmised maksumäärad:

Mootori maht kuupsentimeetrit (cm ³)	liri nael (IEP)
kuni 1000	77
1001–1100	116
1101–1200	126
1201–1300	137
1301–1400	147
2001–2100	336

2501–2600	468
iga lisanduva 100 cm ³ korral	18

Maksustamisele kuuluvad ka kaubikud ja mootorrattad.

Mootorsõidukiaktsiis

Mootorsõidukite aktsiisimaksu peab kandma tootja, importija või müüja (*warehousekeeper*). Tulu saajaks on keskvalitsus.

Kategooria A mootorsõidukite (peamiselt erasõidukid, mille mootori maht on üle 2012 cm³) maksumääraks on 24,7% maksulisest väärtusest (*chargable value*); teistel sõidukitel on 21,7% maksulisest väärtusest; kategooria B mootorsõidukite määraks on 6,5% maksulisest väärtusest.

Mootorsõidukite ja mootorrataste registreerimismaks

Tulu saaja on keskvalitsus. Registreerimismaksu tasub sõiduki importimisel või ostmisel (*delivered*) sõiduki importija või müüja.

Maksumäärad:

	Enne 27.01.1994	Alates 27.01.1994
Kategooria A sõidukid: mootori maht üle 2012 cm ³	31,8% maksulisest väärtusest	29,25% maksulisest väärtusest
Muud	25,75%	23,2%
Kategooria B sõidukid	13,3%	

INGLISMAA

Sõidukiaktsiis (*Vehicle excise duty*)

Maksu maksab sõiduki hoidja (kes ei pea tingimata olema omanik). Tulu saaja on keskvalitsus. Antud maksu suurus sõltub sõiduki tüübist ja kasutusest. Erasõidukid, kerged furgoonid ja kaubikud on maksustatud kindla maksuga (*flat rate*); mootorrattad vastavalt mootori mahule; raskemad kaubaautod vastavalt kogukaalule ja telgede arvule ning taksod ja bussid sõltuvalt istekohtadele. Aktsiisimaksu kogutakse koos sõiduki litsentsi müügiga. Erasõidukitele kehtestatud litsentsi maksumus on 130 Inglise naela (GBP) aastas. Mootorratastele on kehtestatud maks vastavalt mootori mahule 15 GBP, 35 GBP või 55 GBP. Sõidukiaktsiisist on vabastatud invaliidisõidukid, kiirabiautod, tuletõrjeautod, elektriliselt töötavad ja teede korrashoiu sõidukid.

ITAALIA

Mootorsõidukimaks (*Tax on motor vehicles*)

Kuulub maksmisele auto omaniku poolt. Tulu saaja on riik.

Kehtivad järgmised maksumäärad:

Kehtivad järgmised maksumäärad:	
Kerged mootorrattad ja kerge mootorratta ning auto kombinatsioon (51–125 cm ³)	16 095 Itaalia liiri (ITL)
Mootorrattad ja mootorratta ja auto kombinatsioon (3–6 hobujõudu)	23 915–52 315 ITL (sõltuvalt võimsusest)
Sõiduautod reisijate veoks ning kombineerituna reisijate ja kauba veoks kuni 9 hobujõudu	20 545–36 980 ITL (sõltuvalt võimsusest)
Sõiduautod reisijate veoks ning kombineerituna reisijate ja kauba veoks üle 9 hobujõu	43 145–1 217 295 ITL (sõltuvalt võimsusest)
Sõidukite puhul, mille võimsus on enam kui 45 hobujõudu	43 660 ITL iga lisanduva 45 hobujõu kohta

Diiselmootoriga sõiduautode ja ülejäänud mootorsõidukite puhul on maks 33 750 ITL iga hobujõu kohta, kusjuures kehtiv miinimum on 375 000 ITL. Metaaniga sõitvate sõidukite maks on 12 600 ITL iga hobujõu kohta, miinimumiks 126 000 ITL. LPG-ga sõitvate sõidukite maks on 18 000 ITL iga hobujõu kohta, miinimum 198 000 ITL.

LUKSEMBURG

Mootorsõidukimaks (*Tax on motor vehicles*)

Maksuga on koormatud isik, kelle nimele on sõiduk registreeritud. Tulu saaja on riik.

Sõiduautodele on kehtestatud järgmised iga-aastased maksumäärad:

Mootori maht Luksemburgi franki mahuühiku kohta

Erasõidukid: Bussidele, veoautodele, furgoonidele, traileritele ja traktoritele on kehtestatud tariifid sõltuvalt nende kaalust.

Maksust on vabastatud sõidukid, mis on kasutusel keskvalituses, avalikes ettevõtetes, kohalikes omavalitsustes; sõidukid, mida kasutatakse kiirabiautodena, samuti taksofirmade sõidukid või sõidukid, mida üüritakse välja koos juhiga; eravalduses olevad tuletõrje-sõidukid, invaliidisõidukid ja diplomaatilise korpuse sõidukid.

Mootori maht	Luksemburgi franki mahuühiku kohta
Erasõidukid:	
a)mootori maht ei ületa 1000 cm ³	105 LUF (100 cm ³ kohta)
b)mootori maht 1001–1500 cm ³	158 LUF (100 cm ³ kohta)
c)mootori maht 1501–2000 cm ³	164 LUF (100 cm ³ kohta)
d)mootori maht üle 2000 cm ³	170 LUF (100 cm ³ kohta)

PORTUGAL

Mootorsõidukimaks (*Motor-vehicle tax*)

Sõiduki munitsipaalmaks (*Municipal tax on vehicles*)

Maanteemaksud –tee litsents ja transportimise maks (*Road taxes – Road licence and road haulage tax*)

Mootorsõidukimaks

Maksuga on koormatud tootjad või importijad. Tulu saajaks keskvalitsus. Maksu kogutakse üks kord ja selle suurus sõltub sõiduki mootori mahust.

Kehtivad järgmised määrad:

Mootori maht (cm ³)	Maksumäär cm ³ kohta, Portugali eskuudodes (PTE)	Tagasimakse (rebate) PTE
kuni 1000	251	48 400
1000–1250	573	371 022
1251–1500	1340	1 330 164
1501–1750	1933	2 220 107
1751–2000	3264	4 550 688
2001–2500	3147	4 317 371
üle 2500	1981	1 401 205

Pruugitud mootorsõidukite puhul kehtib maksualandus alates sõiduki esmakordsest registreerimisest:

Sõiduki vanus	Maksualandus (%)
1–2 aastane kasutatus	18
2–3 aastat	24
3–4 aastat	32
4–5 aastat	41
5–6 aastat	49
6–7 aastat	55
7–8 aastat	61
enam kui 8 aastat	67

Sõiduki munitsipaalmaks

Maksab isik, kelle nimele sõiduk on registreeritud. Tulu saajaks on kohalik omavalitsus. Käesolev maks laieneb ka mootorratastele, eralennukitele, lõbureisilaevadele.

Mootorsõidukite puhul on maksu aluseks kasutatav kütus, mootori maht, sõiduki vanus ja elektriliste sõidukite puhul pinge.

Grupp	Mootorsõidukid			Iga-aastane maks aluseks		
				sõiduki vanus (PTE)		
	Kütus		Elektriliselt juhitud	Kuni 6 a	6–12 a	12–25 a
	Mootori maht cm ³					
	Bensiin	Muu	Pinge			
A	kuni 1000	kuni 1500	kuni 100	2200	1100	500
B	1000–1300	1500–2000	üle 100	4500	2200	1000
C	1300–1750	2000–3000	–	7200	3500	1500
D	1750–2600	üle 3000	–	18300	8800	3300

E	2600–3500	–	–	29300	14000	6500
F	üle 3500	–	–	52000	24000	9900

Maanteemaksud – tee litsents ja transportimise maks

Antud iga-aastasi makse maksab sõiduki omanik. Maksumäärad sõltuvad sõiduki kogukaalust.

PRANTSUSMAA

25 aasta Mootorsõiduki diferentsmaks (*Differential tax on motor vehicles*)

Maks on iga-aastane ja maksumäärad otsustab registreerimisosakonna üldine nõukogu ning Korsika puhul regionaalne assamblee. Maksust on vabastatud üle vanad sõidukid, taksod, sõidukid, millega transporditakse gruppe, invaliidsõidukid jt

ROOTSI

Mootorsõidukimaks (*Motor vehicle tax*)

Tulu saaja on riik. Maksuobjektiks on sõiduautod, veoautod, bussid, mootorrattad, traktorid ja keskautoregistris registreeritud treilerid.

Määrad sõiduautodele:

Sõiduki tüüp	Kaal (kg)	Maks Rootsi kroonides (SEK)	
		Baasmaks	Nn lisamaks juhul, kui sõiduki kaal ületab madalaimat klassifitseeritud kaalu 100 kg ulatuses
1. Bensiiniga või bensiini ja vedelgaasiga sõitvad autod	0–900 901 +	355 445	0 90
2. Diiselmootoriga autod			
2.1. 1993. a ja varasemad mudelid	0–900 901 +	710 890	0 180
2.2. Muud diisela autod	0–900 901 +	1775 2225	0 450

SAKSAMAA

Mootorsõidukimaks (*Tax on motor vehicles*)

Maksustamise aluseks on mootori maht või maksimaalne lubatud kogukaal. Tulu saajaks maavalitsused (*Länder governments*).

Määrad sõiduautodele:

Sõltuvalt sõiduki reostustasemest ja registreerimisajast on maks mootori iga 100 cm³ kohta 13,20–21,60 Saksa marka (DEM).

Diiselmootoriga sõiduautode puhul on 100 cm³ mootori mahu kohta maks 23,90 DEM.

Vanadele sõidukitele, mille kaal on 3000–3500 kg, kehtib 25.00 DEM iga 200 kg kohta.

Üle 3500 kg kaaluvate sõidukite puhul sõltub maks sõiduki väljalaskeklassist: S2 puhul on maksimummäär 1300 DEM, S1 puhul 2000 DEM, G1 puhul 3000 DEM või 3500 DEM nende sõidukite puhul, mis ei ole arvatud väljalaskeklassi (*emission class*).

SOOME

Automaks (*Car tax*)

Diiselsõidukite maks (*Tax on diesel-driven vehicles*)

Maks teatud tüüpi sõidukitele (*Tax on certain vehicles*)

Automaks

Tulu saaja on riik.

Antud maksuga maksustatakse sõiduautod, pakiautod, muud mootorsõidukid, mis kaaluvad vähem kui 1800 kg ja mootorrattad.

Maksu makstakse sõiduki tootmisel või importimisel. Esimesel juhul makstakse seda sarnaselt käibemaksule, teisel sarnaselt tollimaksule.

Vastavalt tollieeskirjadele võib sõidukit ajutiselt importida maksuvabalt. Selleks perioodiks, kui sõidukit võib kasutada maksuvabalt ajutise importimise alusel, on üks aasta. Samuti võib sõiduautot või mootorratast importida maksuvabalt Soome vähemalt aastaks, kui tegemist on isiku kolimisega Soome tingimustel a) sõidukit on kasutatud sama aja jooksul, b) sõiduk on ostetud raha eest, mis on teenitud välismaal.

Maksu suurus sõltub sõiduki maksustatavast väärtusest (*taxable value*), lisaks arvatakse 2% maha 4600 Soome margast (FIM). Taoline mahaarvamine leiab aset tingimusel, et maks on

vähemalt 50% auto maksustatavast väärtusest. Maksustatav väärtus tähendab imporditud autodel tollimaksu ja Soomes toodetute puhul tehasehinda (*ex-factory price*).

Imporditud pruugitud autod maksustatakse 90% määraga sarnaselt uuele autole kehtestatud maksust. Kui auto tootmisest on möödunud vähemalt 25 aastat kuni auto importimise hetkeni Soome, siis on rakendatavaks maksumääraks 30% auto väärtusest.

Maksust on vabastatud tuletõrje-, veo- ja kiirabiautod ning invaliidisõidukid.

Diiselsõidukite maks

Tulu saaja on riik. Diiselmootoriga sõiduautod maksustatakse määraga 150 FIM / 100 kg kohta auto kogukaalust.

Maksust on vabastatud nn teatud riigi omanduses olevad autod, tuletõrjeautod, kiirabiautod, veoautod kaaluga alla 12 000 kg, bussid ning diplomaatide ja saatkondade autod.

Maks teatud tüüpi sõidukitele

Antud maks on kehtestatud sõiduautode, furgoonide ja spetsiaalse otstarbega autode omanikele tingimustel, et:

- a) nende autode maksimaalne koormamata kaal on 3500 kg;
- b) auto on registreeritud Soomes.

Kogutav maks on 500 FIM aastas neile sõidukitele, mis on registreeritud alates 1. jaanuarist 1994; varem registreeritud sõidukitele on maksu suuruseks 300 FIM. Maksust on vabastatud muuseumidele kuuluvad autod.

TAANI

Mootorsõiduki registreerimismaks (*Registration tax on motor vehicles*)

Mootorsõiduki kaalumaks (*Weight tax on motor vehicles*)

Mootorsõiduki registreerimismaks

Maksustamise aluseks on uue auto müügihind, k.a käibemaks. Tulu saaja on riik.

Antud maksuga koormatakse tavaliselt automüüjaid.

Uute sõiduautode maksumäärad on järgmised: alla 34 400 Taani krooni (DKK) maksva sõiduki puhul tasutakse 105% auto väärtusest; üle 34 400 DKK hinna korral 34 400 DKK ulatuses 105% ja ülejäänud osa eest 180%.

Haigete inimeste transportimiseks mõeldud sõiduautode ning taksode puhul ulatub maksusumma 20%-ni sõiduki müügihinnast pluss 6100 DKK.

Käesoleva maksu objektiks on ka mootorrattad, veoautod, furgoonid.

Mootorsõiduki kaalumaks

Maksu maksab isik, kelle nimele on sõiduk registreeritud. Tulu saaja on riik.

Maksustamise aluseks on sõiduautode, busside ning taksode puhul sõiduki kaal. Veoautode ja furgoonide puhul sõiduki lubatud kogukaal.

Bensiiniga sõitvate sõiduautode aastamaksu määrad on järgmised:

Kaal	100 kg omakaalu kohta, DKK
kuni 600 kg	1356,00
601–800 kg	1657,20
801–1100 kg	2260,00
1101–1300 kg	3013,20
1301–1500 kg	3917,20
1501–2000 kg	5423,80
2001 kg ja rohkem	301,40

Diiselmootoriga sõiduautodele on kehtestatud nn ühtlustusmaks (*equalization tax*).

Kokkuvõte

Euroopa Liidu liikmesriikides on mootorsõidukitele kehtestatud rida makse, mis võib olla aktsiisimaks (Holland, Iirimaa, Inglismaa), mootorsõiduki maks (Belgia, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Portugal, Rootsi, Saksamaa, Soome), sõiduki registreerimismaks (Belgia, Taani) või sõiduki kaalu maks (Taani).

Eespool loetletud maksud võivad olla kas ühekordsed sõiduki ostmisel ja registreerimisel või iga-aastased sõiduki kasutamise eest avalikel teedel.

Maksude kehtestamisel on riigid lähtunud sõiduki mootori mahust (cm³), võimsusest, hobujõududes, kaalust, vanusest, kasutatavast kütusest (bensiin, diisel, metaan, LPG) või müügihinnast.

Pruugitud autode puhul on maksuandused kehtestatud vastavalt sõiduki vanusele Belgias (10% pärast 10 aastat), Portugalis (nt 67% enam kui 8 aastat vana sõiduki puhul), Prantsusmaal on üle 25 aasta vanad autod maksust vabastatud.

Liberaalseima riigina sõidukite maksustamise osas paistab silma Inglismaa.

Kasutatud kirjandus

(1996) Inventory of Taxes Levied in the Member States of the European Union by the State and the Local Authorities. 16th ed. Brussels and Luxembourg, European Commission.

(1996) Inventory of Taxes Levied in the Member States of the European Union by the State and the Local Authorities. 16th ed. Supplement: Austria, Finland, Sweden. Brussels and Luxembourg, European Commission.

Tootja subsiidiumi ekvivalent ja tarbijasubsiidiumi ekvivalent OECD maades ja Eestis

Toivo Mängel (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Käesoleva ülevaate eesmärgiks on tutvustada lugejat kõige üldisemalt põllumajandusliku tootmise subsideerimisega Eestis, tuues võrdluseks graafikud mõnede teiste riikide kohta. Selline teave võib olla kasulik inimestele, kes tegelevad Eesti põllumajanduspoliitika loomisega. Informatsioon on hangitud OECD kättesaadavatest allikatest.

I. Tootja subsiidiumi ekvivalent (PSE)

Definitsioonid ja mõistete määratlused

Tootja subsiidiumi ekvivalent (edaspidi PSE – ingl k *Producer Subsidy Equivalent*) on põllumajanduspoliitika tulemusena ühel aastal põllumajandusse tehtud rahaliste siirete – ülekannete – suuruse näitaja. Tavaliselt arvutatakse PSE suurus ühes riigis või on PSE kasutusel ka mingis piirkonnas (nt Euroopa Liit) määratuna. Rahaliste siiretena arvestatakse nii tarbijailt antud riigi turuhindade kaudu laekuvaid kui kõigilt maksumaksjailt maksude kaudu laekuvaid siirdeid. PSE arvutamisel kasutatavad põllumajanduspoliitilised meetmed võib jaotada viide kategooriasse:

1. toetused põllumajandustoodete hinnale ja kaubandusemeetmed (*Market Price Support*);
2. siirded maksudest otse tootjatele, mis otseselt ei mõjuta toote hinda tarbijale (*Direct Payments*);
3. põllumajanduspoliitika meetmed, mis on suunatud põllumajandusinvesteeringute hinna alandamisele (*Reduction in Inputs Costs*);
4. rahalised meetmed, mis alandavad põllumajandustoodete hinda pikas perspektiivis, kuid mida tootjad otseselt kätte ei saa kätte (*General Services*);
5. muud abinõud, nagu üleriigilised programmid ja maksukontsessioonid (*other support*).

Üleminekumaade eripära ja arvutuste usaldusväärsus

Ida-Euroopa ja sealhulgas Balti riikide põllumajandustoodete hinnakujundus turusuhetele üleminekueelsel perioodil ja selle algfaasis koosnes enamasti fikseeritud hinnast kogu tootmis- ja kaubandustsüklis. Seega polnud neis riikides põllumajandustoodete hindadel reaalselt sisu nii siseriiklikult kui rahvusvahelises võrdluses. Üleminekuprotsessis tuleks seetõttu arvestada teatud üleminekuinertsiga, kui hinnad siseturul järk-järgult kohanevad turumajanduslike mehhanismidega. Arvesse aga tuleb võtta asjaolu, et vaatamata PSE arvutamise küllalt pika-ajalistele rahvusvahelistele kogemustele ei ole tulemus kaugeltki mitte alati täiuslik. Näiteks maaparandustööde ja maksukontsessioonide arvestamine on tihti puudulik ning alati pole ka PSE arvutusi teostaval ja publitseerival OECD Põllumajanduse ja Kalanduse Peadirektoraadil olnud piisavalt informatsiooni erinevate riikide põllumajandustoetuse kohta. Kui ei olnud võimalik täpselt määrata näiteks eelarvest saadavate toetuste osakaalu transpordile, laomajandusele või kaubandusele vastava

põllumajandustoote liigi osas, siis on arvutamisel kasutatud proportsionaalse jaotamise põhimõtet vastavalt tooteliigi üldisele osakaalule riigi põllumajandustoodangus.

Topeltarvestuse vältimiseks põllumajandusliku taimekasvatuse ja loomapidamise saaduste subsiidiumide arvutamisel on kasutusel bruto-PSE ja neto-PSE mõisted. Loomasöödasse mahutatud subsiidiumide lahutamisel loomakasvatussaaduste bruto-PSE-st saame neto-PSE.

PSE saab väljendada kolmel viisil:

1. summaarne PSE: rahasiirete summa tootjale;
2. PSE %-des: rahasiirete summa tootjale protsentides kogutoodangust turuhindades, mis on korrigeeritud otsetoetuste võrra ja millest on maha arvatud maksude ja lõivud;
3. ühik PSE: siirdeid toodangu ühe tonni kohta.

II. Tarbijasubsiidiumi ekvivalent (CSE)

Mõisted

Tootja subsideerimise ekvivalent (edaspidi CSE – ingl k *Consumer Subsidy Equivalent*) on ühel aastal põllumajandustoodete tarbijatele tehtud rahaliste siirete – ülekannete – suuruse indikaator.

CSE sisaldab samalaadseid rahalisi siirdeid, ülekandeid, mille suurust mõõdetakse sarnaselt PSE arvutamisel kasutatava hinnakujunduse mehhanismi abil. Tavaliselt on CSE puhul tegemist tarbijale suunatud eelarveliste toetustega. CSE arvutamisel kasutatavad põllumajanduspoliitilised meetmed võib jaotada kahte kategooriasse:

1. siirded tarbijatelt tootjatele tootehinna toetustena (*Market Transfers*);
2. eelarvelised siirded tarbijatele (*Other Transfers*).

Siirded tarbijalt tootjale on tavaliselt negatiivsed ja absoluutmahus suuremad, kui eelarvelised siirded ning sel puhul saab CSE-d käsitleda kui riigi põllumajanduspoliitika osana kehtestatud kaudset maksu põllumajandustoodetele.

CSE saab väljendada kolmel viisil:

1. summaarne CSE: tarbijatelt saadavate rahasiirete summa;
2. CSE %-des: rahasiirete summa protsentides kogutarbimisest turuhindades;
3. ühik CSE: siirdeid toodangu ühe tonni kohta.

III. Põllumajandusliku tootmisega seotud siirded OECD maades

OECD maade kohta on PSE ja CSE arvutusi tehtud alates 1986. aastast. Seoses uute riikide liitumisega OECD-ga on arvutusi aasta-aastalt korrigeeritud. Kui põllumajanduslike toodete rühma osakaal on riigis alla 1 protsendi, siis PSE-d välja ei arvutata, samuti CSE-d, kui

tooteliigi tarbimine on alla 1% tarbimise kogumahust antud riigis. Seega ei näita PSE ja CSE arvutused kogu põllumajanduslikku tootmist. Näiteks 1997. aastal kõikus PSE arvutustega kaetud põllumajandusliku tootmise maht kogu põllumajandustootmise mahust riigiti 42 ja 57%-st Türgis ja Kreekas kuni 83 ja 85%-ni vastavalt Kanadas ja Norras.

PSE-na mõõdetav põllumajandusliku tootmise subsideerimise üldine tase OECD maades on langenud 45%-lt 1980-ndate aastate keskel 35–40%-ni 1995.–1997. aastal. PSE langus on tingitud esmajoones turuhinna subsideerimise osakaalu vähenemisest PSE-s 65%-lt 60%-ni, samal ajal kui otsetoetused on isegi kasvanud 18%-lt 23%-ni.

OECD maade hulgas võib eristada nelja riikide rühma põllumajandustoetuste suuruse (PSE) järgi.

Austraalia, Kanada, Uus-Meremaa ja USA on jäänud kindlaks oma madalale põllu-majanduse subsideerimise poliitikale.

Euroopa Liidu maad on enamuses olnud vahepealses staatuses, vähendades oma põllumajandustoetuste mahtu allapoole OECD maade keskmist alles viimaste aastate jooksul.

Tshehhi, Ungari ja Poola põllumajandustoetuste maht on olnud märgatavalt alla OECD maade keskmist ja Euroopa Liiduga ühinemise ootuses on lähiajal vaevalt ka loota PSE märgatavat kasvu neis riikides.

Island, Jaapan, Norra ja Shveits on need riigid, kus PSE-ga mõõdetav põllumajandus-toetuste määr on olnud ligi kaks korda kõrgem OECD maade keskmisest, praegu tegeldakse neis maades toetuste viisi muutmisega ning püütakse leida ühiskonnale vastuvõetavaid teid PSE vähendamiseks.

Mehhiko ja Türgi on kõrge inflatsiooni ja suhteliselt ebastabiilse majandusega riigid, kus põllumajandustoetused on olnud suuresti sõltuvuses nende riikide makromajanduslikust olukorrast ja valuutakursside muutlikkusest tingitud sisemaise hinnataseme kõikumisest.

Tooterühmade lõikes on loomakasvatussaaduste PSE üldiselt kõrgem taimekasvatussaaduste PSE-st. Kuid toetuste langustrend on jälgitav mõlemas suuremas tooterühmas.

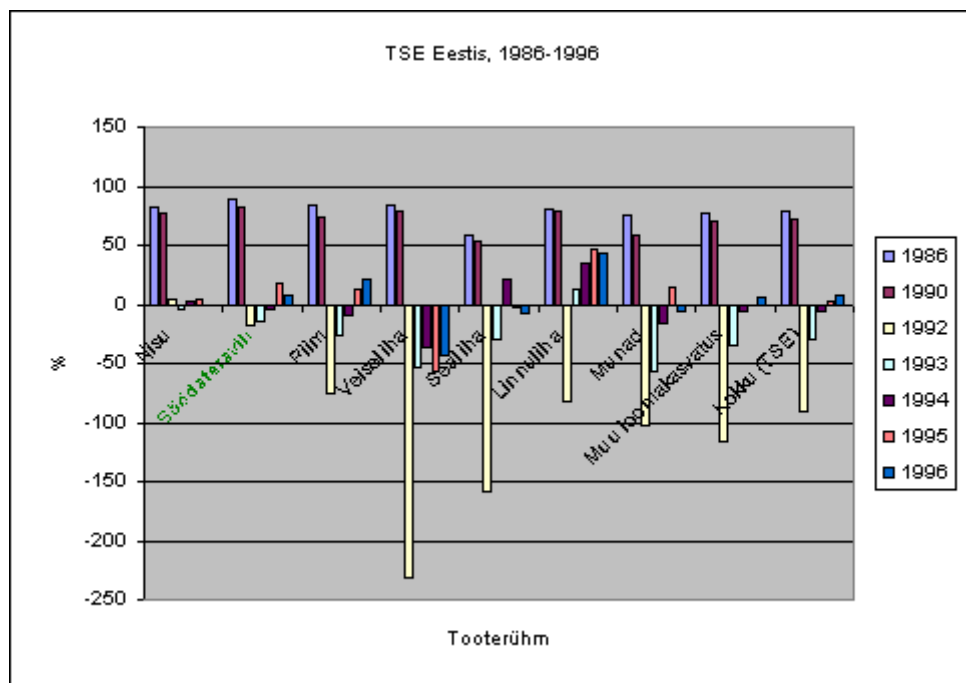
IV. Põllumajandusliku tootmise subsideerimine Eestis

OECD sekretariaadi poolt välja antav teatmeteos "Agricultural Policies in Emerging and Transition Countries" toob välja ka Baltimaade arengud põllumajanduse subsideerimisel. Nähtub, et Eesti PSE areng on olnud iseloomulik üleminekumajandusele. Selgesti eristub kaks perioodi. Rublaajale oli iseloomulik ühtlane ca 80%-line PSE tase enamikule Eestis toodetud põllumajandussaadustele nii taime kui loomakasvatustes. Seejärel hinnatoetused järsku kadusid 1992.–1994. aastatel ning siis PSE stabiliseerus 5–10% tasemel.

Taimekasvatussaadustest on subsideeritud teraviljakasvatust, loomakasvatussaadustest piima ja linnuliha ning munade tootmist. Kaudsete maksudena subsideeritakse eelkõige

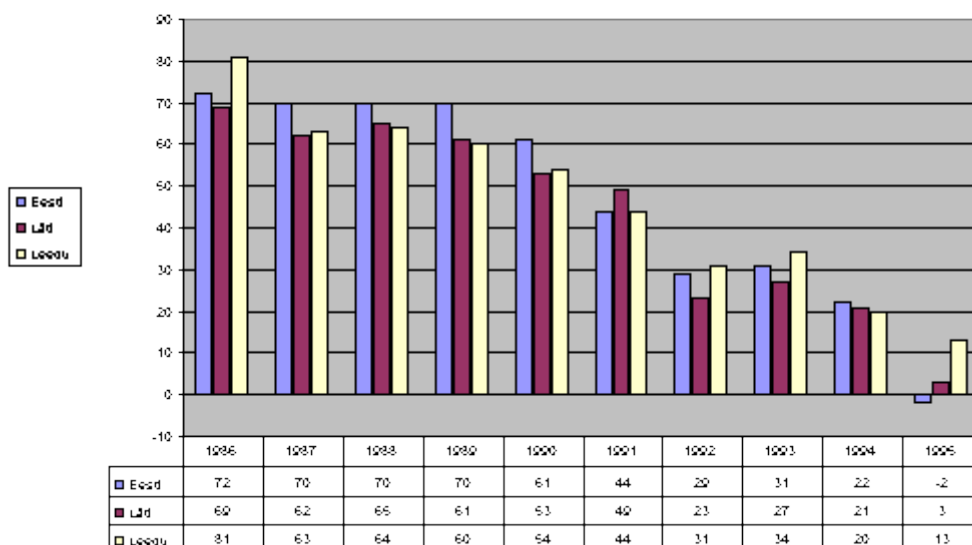
loomaliha ja sealiha tootmist. Taimekasvatussaaduste PSE on *ca* 2 korda kõrgem loomakasvatussaaduste PSE-st.

Ülevaate tootja subsideerimise ekvivalendi muutumisest tooterühmade lõikes 1986.–1996. aastal annab lisatud joonis (graafikud joonisel nr 1).



Põllumajandustoetuste areng Eestis on hästi võrreldav Balti riikidega (tabelid ja graafikud joonisel nr 2). Põllumajandusliku tootmise subsideerimise tase Eestis on Läti ja Leeduga võrreldes 80–ndatel aastatel olnud 5–10% kõrgem, kuid alates 1994. aastast on PSE tõusnud kõigis Baltimaades ja on ootuspäraselt kõige kõrgem Leedus. Eesti edestab kõrgema PSE poolest Lätit just taimekasvatussaaduste osas. PSE tase Balti riikides keskmiselt oli 1997. aastal *ca* kaks korda madalam kui näiteks Slovakkias ning Venemaal ja moodustas umbes veerandi PSE tasemest EL maades.

Balti riikide PSE, %



V. Kokkuvõtteks

Tootja ja tarbija subsideerimise ekvivalentide arvestamine põllumajanduspoliitika edasiste arengusuundade kavandamisel annab allakirjutanu arvates küllalt adekvaatse pildi subsideerimise siseriiklikult võrreldavast tasemest Eestis tooterühmade lõikes. Võrdluspilt Euroopa Liidu riikidega ei ole esialgu piisavalt kõnekas. Eesti PSE ja CSE võtmine väliskaubandusele suunatud majandusarvutuste aluseks on raskendatud ülalmainitud meetodilist laadi puuduste tõttu PSE arvutamisel kiirete üleminekumajandusega riikides. Neis riikides, kus viimasel aastakümnel on aset leidnud väga kiired makromajanduslikud muutused, võib olla tarvis PSE arvutuste tulemusi aasta aastalt korrigeerida.

Kasutatud kirjandus

(1998) Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 1998, Organisation for Economic Co-Operation and Development.

(1998) Agricultural Policies in OECD Countries, Measurement of Support and Background Information. 1998, Organisation for Economic Co-Operation and Development.

Ülevaade esimese ja teise astme kohtustatistikast

Küllli Luha (RiTo 1), Justiitsministeerium

Esimese ja teise astme kohtute statistikast tehakse kokkuvõtteid kaks korda aastas – juulis ja jaanuaris. Ülevaatega kriminaal-, tsiviil-, haldus- ja haldusõiguserikkumise asjade menetlemisest kohtutes on kõigil võimalik tutvuda ka Interneti vahendusel Justiitsministeeriumi kodulehel aadressil: <http://www.just.ee>. Kahjuks tuleb tõdeda, et veel liiga suures mahus peetakse statistikat paberkandjail (statistika-programmi kasvuraskuste tõttu), mis seab piirid ka töödeldavate arvandmete kogumisele.

Alljärgnev on tagasipilk kohtuaastasse 1998.

Artikli kirjutamise ajal ei ole veel kokkuvõtteid 1999. aastast tervikuna, mistõttu on need näitajad vaid prognoosidena.

1. Kriminaalasjad

1.1. Kriminaalasjad 1998. aastal

1998. aastal saabus vabariigi maa- ja linnakohtutesse 6290 kriminaalasja. Sel perioodil kohtute menetlusse saabunud kriminaalasjade hulk 1997. aastaga võrreldes vähenes mõnevõrra (1,9%), mis iseenesest ei tähenda kuritegevuse stabiliseerumist, sest Politseiameti info- ja sideosakonna analüüsitalituse andmeil kasvas samal ajaperioodil registreeritud kuritegude arv Eestis tervikuna 11,6%. Samadel (Politseiameti info- ja sideosakonna) andmetel avastati 1998. aastal 12 932 kuritegu, millest kohtutesse lahendamiseks jõudsid seega ligikaudu pooled.

Sisuliselt lahendati I astme kohtutes kokku 5945 kriminaalasja.

Süüdi mõisteti (jõustunud kohtuotsuste järgi) 8267 isikut ning õigeks mõisteti 331 kohtu all olnud isikut. Alaealisi süüdimõistetuid oli 1502 isikut, sh 141 tütarlast.

Esimese astme kohtute karistuspraktikas 1998. aastal olulisi muudatusi ei toimunud. Keskmiselt ¼-le süüdimõistetutest määrati vabaduskaotuslik karistus. Jätkuvalt suur erinevus oli Kirde-Eesti piirkonna kohtute ja Lõuna-Eesti ning saarte kohtute karistuspraktika osas. Kirde-Eestis mõisteti vabaduskaotuslikku karistust rohkem kui 40%-le süüdimõistetutest, Lõuna-Eestis ja saartel aga vähem kui viiendikule.

1998. aastal määrati süüdimõistetutele vabadusekaotust tingimisi mõnevõrra vähem kui eelnevatel aastatel (42,8%-le süüdimõistetutest), vaatamata sellele, et aasta esimesel poolaastal määrati nimetatud karistusliiki rohkem.

Keskmiselt kulus ühe kriminaalasja lahendamiseks 3 kuud ja 24 päeva (joonis nr 1). Analoogilisi võrdlusandmeid kogutakse aastast 1996 ning nende võrdlemine näitab, et keskmine kriminaalasja lahendamise aeg on (minimaalsete muudatustega) püsinud

samaväärne: 1996. a – 3 kuud ja 23 päeva; 1997. a – 3 kuud ja 26 päeva; 1998. a – 3 kuud ja 24 päeva.

Ka kohtute paiknemine selles tabelis on stabiilne: Pärnu, Põlva, Lääne ja Saare maakohatud tabeli esimeses osas ning Kohtla-Järve ja Tartu linnakohtud lõpuosas.

1998. aastal oli iga kriminaalasju lahendava kohtuniku menetluses iga kuu keskmiselt 12,5 kriminaalasja, millest ta sisuliselt lahendas 7,8 kriminaalasja 12,7 kohtu all olnud isiku osas. Eeltoodud andmed ei näita iga konkreetse kohtuniku personaalset töökoormust, vaid on statistiliste arvutuste tulem.

Lisaks aruandeperioodil kohtusse saabuvatele kriminaalajadele mõjutab menetluses olevate asjade arvu ka eelmise perioodi lõpust lahendamata jäänud asjade hulk. Ka siin saab täheldada kasvutendentsi – 1998. aastal suurenes aruandeperioodi lõpuks lahendamata jäänud kriminaalajade hulk 6,3% võrra (lahendamata jäi 3089 kriminaalasja).

1.2. Kriminaalasjad 1999. aasta I poolaastal

1999. aasta I poolaastal saabus vabariigi esimese astme kohtutesse 3560 kriminaalasja, s.o 4,6% rohkem kui 1998. aasta esimesel poolaastal. Politseiametist saabunud andmed näitavad aga kuritegevuse suuremat kasvutendentsi. Võrreldes 1998. aasta esimese poolega, on registreeritud kuritegude arv (23 795) kasvanud 11,1%, avastatud on aga eelmisest aastast 12,6% vähem kuritegusid (6502 avastatud kuritegu). Juuresoleval joonisel nr 2 on kajastatud kriminaalajade saabumine esimese astme kohtutesse alates 1994. aastast poolaastate kaupa ning prognoos 1999. aastaks

Sisuliselt lahendati vabariigi kohtutes kokku 3403 kriminaalasja. Süüdimõistetuid jõustunud kohtuotsuste järgi oli 4760 isikut, sh mõisteti süüdi 893 alaealist isikut.

Kohtute karistuspraktika kokkuvõtete alusel kogu vabariigi ulatuses olulisi muudatusi ei toimunud ka 1999. aasta esimesel poolaastal. Jätkuvalt ¼-le süüdimõistetutest määratati vabadusekaotuslik karistus. 2/3-le isikutest, keda karistati vabaduseset ilmajätmisega, määrati kas kuni aasta vabadusekaotust või 1–2 aastat vabadusekaotust. Mõnevõrra muutus kohtute karistuspraktika piirkondlikult. Kuigi jätkuvalt oli vabaduskaotusliku karistusliigi osakaal suurem Kirde-Eesti kohtutes, on seal tendents selle vähenemisele. Samas Lõuna-Eesti kohtutes suurenes vabaduskaotusliku karistuse osatähtsus.

Suurenes vabadusekaotuse tingimuslik mittekohaldamine (46,6% süüdimõistetuist). 1998. aasta I poolaasta andmete alusel prognoositi selle karistusliigi hüppelist tõusu, mis aasta perspektiivis paika ei pidanud. Prognoosides 1999. aasta lõpptulemust ei ole analoogilist tagasilööki ette näha. Seda tänu kriminaalhooldussüsteemi teatavale usaldusväarsusele.

Kriminaalprotsesside keskmiseks pikkuseks 1999. aasta I poolaastal oli 3 kuud ja 17 päeva. Vaadeldes kriminaalasju liigiti kogu vabariigi ulatuses, selgub, et kõige kauem kulub aega väljapressimise asjade lahendamisele – 6 kuud ja 18 päeva; pikad on ka vägistamisasjad – 5

kuud ja 2 päeva; samuti ka KrK §-de 100–103 (tahtlik tapmine) järgi kvalifitseeritud kriminaalasjad – 4 kuud ja 24 päeva.

Narkokuritegude lahendamiseks kulub aega 2 kuud ja 17 päeva. Lühikesed on ka tulirelva, laskemoona või lõhkematerjaliga seotud kriminaalasjade menetlemise tähtajad – 2 kuud ja 29 päeva. Kas on eelnimetatud kriminaalasjades läbi viidud kvaliteetsem eeluurimine või on põhjused milleski muus, sellele kohtustatistika vastust ei anna.

Ka kohtute kaupa on erinevused tähtaegades suured. Alla kahe kuu kestavad kriminaalprotsessid Põlva, Lääne, Valga ja Pärnu kohtutes. Jätakuvalt pikad on tähtajad Kohtla-Järve Linnakohtus (faktiliselt 8 kuud) ning Tartu kohtutes (poole aasta ringis)

Lõppenud aruandeperioodil jäi lahendamata 2576 kriminaalasja, s.o 40,7% kohtute menetluses olnud asjadest. Võrdluseks: 1998. aasta I poolaastal jäi lahendamata 45,4% menetluses olnud asjadest. Üheteistkümnnes I astme maa- ja linnakohtus vähenes jäägis olevate kriminaalasjade arv.

2. Tsiviilasjad

2.1. Tsiviilasjad 1998. aastal

Kui kriminaalasjade puhul oli märgata asjade kohtutesse jõudmise arvu mõningast vähenemist, siis I astme kohtutesse saabunud tsiviilasjade hulk (joonis nr 3) näitab pidevat kasvutendentsi aastast 1994.

Lisades 1998. aastal saabunud asjadele veel eelnevast perioodist lahendamata jäänud asjad, tuleb tõdeda, et maa- ja linnakohtute menetluses oli 30 038 tsiviilasja.

Muutunud aruandevormi tõttu ei olnud I astme kohtutesse saabunud tsiviilasjade liigiline võrdlus objektiivne. Andmed, mis olid võrreldavad näitasid, et kuigi pankrotiavalduste osakaal tsiviilasjade üldarvust on minimaalne (3%), on see siiski suurenev. Vähenenud on perekonnaõiguslike (24,9%–lt 19,8%–le) vaidluste osakaal ja seda eriti abielulahutuste (12,2%–lt 7,9%–le) arvelt.

1998. aastal lahendati 18 910 tsiviilasja (62,9% menetluses olnud asjade koguarvust). Keskmise tsiviilprotsessi pikkuseks oli 4 kuud ja 22 päeva. Tsiviilprotsessid kohtute kaupa on juuresoleval joonisel nr 4. Ka selles tabelis on Põlva Maakohus. Pärnu Maakohus, Lääne Maakohus eespool ning Kohtla-Järve ning Tartu linnakohtud lõpuosas. Vabariigi kui terviku kohta tuleb öelda, et vaatamata tsiviilasjade arvu pidevale suurenemisele mahub menetlusele kulunud keskmine aeg veel 5 kuu sisse (joonis nr 4).

Aasta-aastalt on kasvanud ka nende asjade arv, mis aruandeperioodi lõpuks lahendamata jäävad. Viimastel aastatel on kasvutempo ületanud juba 17%. 1998. aastal jäi lahendamata 9803 tsiviilasja.

2.2. Tsiviilasjad 1999. aasta I poolaastal

1999. aasta I poolaastal esitati vabariigi esimese astme kohtutesse 11 861 avaldust või hagiavaldust. Viimastel aruandeperioodidel on tsiviilasjade kasv olnud pidev. Arvestades joonisel nr 5 kajastatud tsiviilasjade kasvutendentsi kohtureformist alates on tõenäoline, et 1999. aasta lõpuks on kohtutesse lahendamiseks esitatud 23 000 tsiviilasja.

1999. aasta I poolaasta jooksul lahendati 10 891 – 51,3% menetluses olnud asjadest. Võrreldes 1998. aasta I poolaastaga, mil lahendati vähem kui pooled menetluses olnud tsiviilasjad, on seegi näitaja suurenenud.

Lõppenud aruandeperioodil lahendas kohtunik keskmiselt 27,4 tsiviilasja iga kuu (eelnimetatud arv on statistiline suurus, kusjuures on arvestatud ainult tsiviilasju lahendatavate kohtunike arvuga).

Tsiviilasja sisulisele lahendamisele kulus eelmisel poolaastal keskmiselt 5 kuud ja 5 päeva. Vaadeldes tsiviilprotsesside pikkusi asja liikide järgi, selgub, et kõige pikemad on protsessid asjaõiguses, nende menetlemiseks kulub keskmiselt 9 kuud ja 26 päeva. Võlaõiguse asjade lahendamiseks kulub keskmiselt 5 kuud ja 9 päeva. Oluliselt lühemad on tsiviilprotsessid perekonnaasjades – 4 kuud ja 16 päeva. Pikaldane on isaduse tuvastamise protsess, mille keskmiseks pikkuseks 8 kuud ja 16 päeva. Laste ülalpidamiseks elatise sissenõudmise jõuab lõpule keskmiselt 3 kuu ja 24 päevaga. Ka pärimisasjadega seotud tsiviilprotsessid on pikemad kui pool aastat – 6 kuud ja 20 päeva. Hagita menetluse asjade keskmiseks pikkuseks on 4 kuud.

Joonisel tsiviilprotsesside pikkuste kohta on palju ühist kriminaalasjade analoogilise joonisega. Kõige lühemad on tähtajad Põlva, Pärnu, Lääne ja Rapla kohtutes. Jätkuvalt on pikad tähtajad Kohtla-Järvel ja Tartus. Samas peab märkima, et pikenenud on ka Tallinna Linnkohtu ja Harju Maakohtu tsiviilprotsessid.

Eelmise poolaasta lõpuks jäi lahendamata 9978 tsiviilasja. Nii nagu saabunud tsiviil-asjade arv, nii on ka pidevalt kasvanud lahendamata jäänud tsiviilasjade arv. Võrreldes 1998. aasta I poolaastaga, mil lahendamata jäi veerandik menetluses olnud tsiviilasjadest, on kasv mõnevõrra küll pidurdunud (võrreldes eelmise aasta sama perioodiga 10,7%).

3. Haldus- ja haldusõiguserikkumise asjad

3.1. Haldus- ja haldusõiguserikkumise asjad 1998. aastal

1998. aastal esitati halduskohtunike menetlusse 1549 haldusasja. Tallinna Haldus-kohtusse kui kõige suuremasse haldusasju lahendavasse kohtusse saabus 1998. aastal samapalju haldusasju kui aasta teisel poolel kõikidesse I astme kohtutesse kokku – 624 haldusasja. Pärnu Linnakohtusse saabus haldusasju 50% eelnevast aruandeperioodist enam.

1998. aastal oli halduskohtuniku töölaual keskmiselt 4,7 haldusasja iga kuu, millest sisulise lahendi said 2,2. Sisuliselt lahendati umbkaudu pool menetluses olnud haldus-asjadest (975), millest 605 juhul vaidlusalune õigusakt või toiming tunnistati täielikult või osaliselt seadusvastaseks.

Vastupidiselt haldusajadele tõusis viimastel aastatel pidevalt vähenenud haldus-õiguserikkumiste arv, nii tuli kohtunikel 1998. aastal tegeleda 400 õiguserikkujaga rohkem kui eelmisel aastal.

Pisirikkujate karistamise praktikas muudatusi ei olnud, jätkuvalt on levinumaks karistusliikideks haldusarest ja rahatrahv.

Juriidilised isikud läksid seadusega vastuollu 1998. aastal 93 juhul, rikkudes muu hulgas ka tarbijakaitseseadust, maaseadust, jäätmeseadust ja maapõueseadust.

1998. aastal vaatas I astme halduskohtunik igakuiselt läbi keskmiselt 17,9 haldusõiguserikkumist ning lahendas 1,7 haldusõiguserikkumise asjas ametiisiku tehtud otsuse peale kohtusse esitatud kaebust.

3.2. Haldusajad 1999. aasta I poolaastal

Analoogiliselt tsiviilasjadega on viimastel aastatel pidevalt kasvanud ka esimese astme halduskohtunikele lahendamiseks esitatud haldusajade arv (joonis nr 5). Lõppenud poolaastal esitati kohtutesse 2315 avaldust või kaebust, millest 72,9% esitati Tallinna Halduskohtusse. Lõppenud aruandeperioodi saabunud haldusajade järsk tõus on seotud ennekõike õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise avaldustega.

Sisuliselt lahendati 20% (549 asja) menetluses olnud asjadest. Lahendamata jäi 47,6% menetluses olnud asjadest. Oluliselt suurenes nende asjade arv, mille menetlus aruandeperioodil peatati. Kui eelmistel aastatel oli nimetatud näitaja 10–11% piirimail, siis lõppenud poolaastal peatati menetlus 27,5%–l lahendamata jäänud asjadest.

Haldusajades ei peeta arvestust protsesside pikkuste üle. Vaatamata sellele, et seadusandja on haldusaja lahendamiseks näinud ette väga lühikese tähtaja, lahendati ligikaudu pooled asjad 1 kuu jooksul. (Võrdlusena 1998. aasta I poolaastal lahendati 29,3% asjadest 1 kuu jooksul).

1999. aasta I poolaastal vaadati läbi esimese astme halduskohtunike poolt 4181 füüsilise isiku ning 58 juriidilise isiku haldusõiguserikkumise asja. Karistuste osas muudatusi eelmiste aruandeperioodidega võrreldes ei olnud, st jätkuvalt on levinumaks karistusliigiks haldusarest, mida rakendati peaaegu poolte õiguserikkujate suhtes, ning rahatrahv, mida määrati kolmandikule õiguserikkujatele 2 miljoni 17 tuhande 408 krooni ulatuses.

Haldusõiguserikkumise asjas ametiisiku otsuse peale esitati kohtutesse 364 kaebust füüsilise isiku õiguserikkumise asjades ning 13 kaebust juriidilise isiku asjades.

4. Kriminaal-, tsiviil-, haldus- ja haldusõiguserikkumise asjad ringkonnakohtus

Ringkonnakohtute tööd kajastav statistika ei võimalda väga detailset ülevaadet. Joonisel nr 6 on kajastatud menetluses olnud asjade, lahendatud asjade ning lahendamata jäänud asjade üldarvud 1998. aastal.

1998. aastal esitati apellatsioonikohtutele lahendamiseks 32,9% I astme kohtute menetluses olnud kriminaalasjadest, 10,4% tsiviilasjadest, 57,6% haldusasjadest ning 2,7% haldusõiguserikkumise asjadest.

Eelnevaga analoogiline tabel (joonis nr 7) on koostatud ka 1999. aasta esimese poolaasta kohta. 1999. aasta I poolaastal esitati apellatsioonikohtutele lahendamiseks 31,8% esimese astme kohtutes lahendatud kriminaalasjadest, 11,0% esimese astme kohtutes lahendatud tsiviilasjadest ning 49,5% haldusasjadest.

5. Lõpetuseks

Eelneva ülevaate kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et olukord kohtutes ei ole sugugi mitte rahuldav. Aasta-aastalt suureneb kohtutesse esitatavate asjade hulk ning lahendamata jäänud asjade hulk (eriti just tsiviilasjades). Osades kohtutes on lubamatult pikad kriminaal- ja tsiviilprotsessid, piirkonniti on suured erinevused töökoormustes, kohtusse esitatavate asjade kvaliteet on halb.

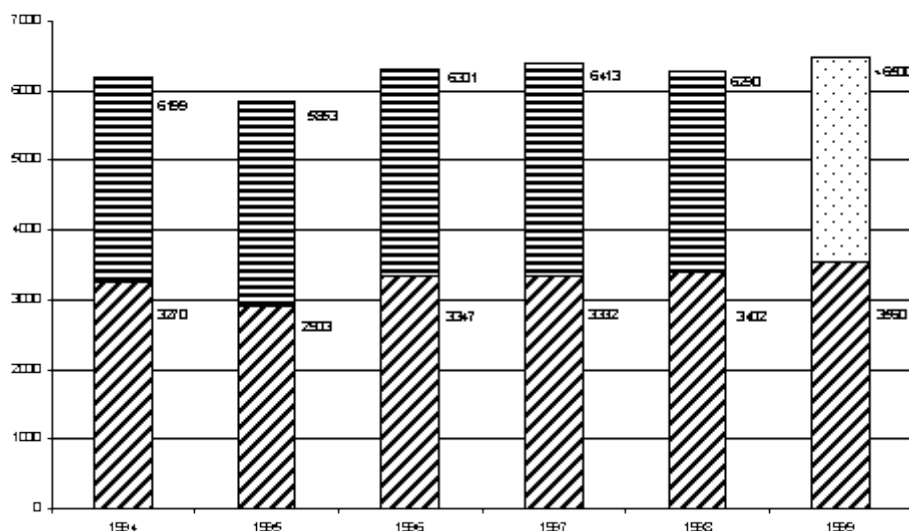
Kohtutesse kuhjub asju, millel ei ole just palju ühist õigusemõistmisega ning millega ei peaks kohtutes tegeldama. Kohtunikul, keda pahatihti süüdistatakse ebakompetentsuses, tuleb liiga palju teha sellist tööd, mis on kellegi teise poolt tegemata jäetud, mistõttu kohtussepöörduja ootus, et kohtusüsteem oleks efektiivne ja kvaliteetne, ei pea alati paika. Kohus on vaid üks õigusemõistmise süsteemi osa, seetõttu ei saa kohtunik olla ainuvastutav õigusemõistmise ebaefektiivsuse ja kehva kvaliteedi eest.

Siinkohal tahaks lõpetada ülevaate statistikast, sest kohtustatistika (nii nagu iga teinegi statistikaharu) tegeleb arvandmete kogumise ja töötlemisega ning näitab kätte probleeme. Selleks et saada kohtusüsteemist (ning õigussüsteemist tervikuna) üksikasjalikku ja objektiivset ettekujutust, on vaja seda hinnata erinevate kriteeriumide alusel. Ülaltoodu oli kohtustatistika vaatenurk.

Nr.	Kohus	Otsusega lahendatud kriminaalasju	neist 1 kuu jooksul	neist 3 kuu jooksul	neist 6 kuu jooksul	üle 6 kuu	Keskmise otsuseni jõudmise aeg	
							Kuid	Päevi
1	Põlva Maakohus	157	135	13	2	7	1	15
2	Pärnu Maakohus	146	107	26	13	0	1	15
3	Lääne Maakohus	138	75	47	15	1	1	24
4	Saare Maakohus	80	25	42	13	0	2	3
5	Lääne-Viru Maakohus	363	104	125	134	0	2	19
6	Tallinna Linnakohus	1560	551	610	258	141	2	21
7	Ida-Viru Maakohus	269	66	136	47	20	2	22
8	Valga Maakohus	258	111	67	53	27	2	25
9	Järva Maakohus	154	11	93	30	20	3	10
10	Rapla Maakohus	127	47	30	22	28	3	18
11	Pärnu Linnakohus	141	43	53	10	35	3	19
12	Hiiu Maakohus	28	8	9	4	7	3	25
13	Sillamäe Linnakohus	52	7	17	17	11	4	5
14	Wiljandi Maakohus	203	18	84	52	49	4	7
15	Harju Maakohus	370	53	115	91	111	4	17
16	Jõgeva Maakohus	219	23	68	63	65	4	21
17	Võru Maakohus	298	49	100	37	112	4	24
18	Narva Linnakohus	275	50	54	76	95	4	28
19	Tartu Maakohus	173	17	43	39	74	5	14
20	Tartu Linnakohus	462	21	77	79	285	6	21
21	Kohtla-Järve Linnakohus	223	2	3	16	202	8	16
KOKKU		5696	1523	1812	1071	1290	3	24

Joonis. 1 Kriminaalasjade sisulisele lahendamisele kulunud keskmine aeg maa- ja linnakohtutes 1998. aastal

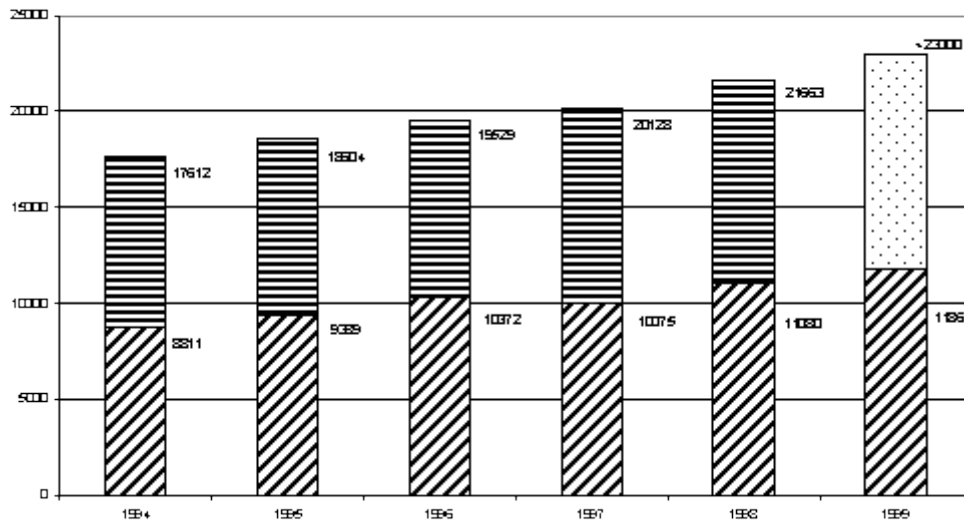
Allikas: Justiitsministeeriumi kohtute osakond



Joonis 2. aastatel 1994–1999 maa- ja linnakohtutesse saabunud kriminaalasjad

Allikas: Justiitsministeeriumi kohtute osakond

Joonis 3. Aastatel 1994 – 1999 maa- ja linnakohtutesse saabunud tsiviilasjad



Joonis. 3 Aastatel 1994–1999 maa ja linnakohtutesse saabunud tsiviilasjad

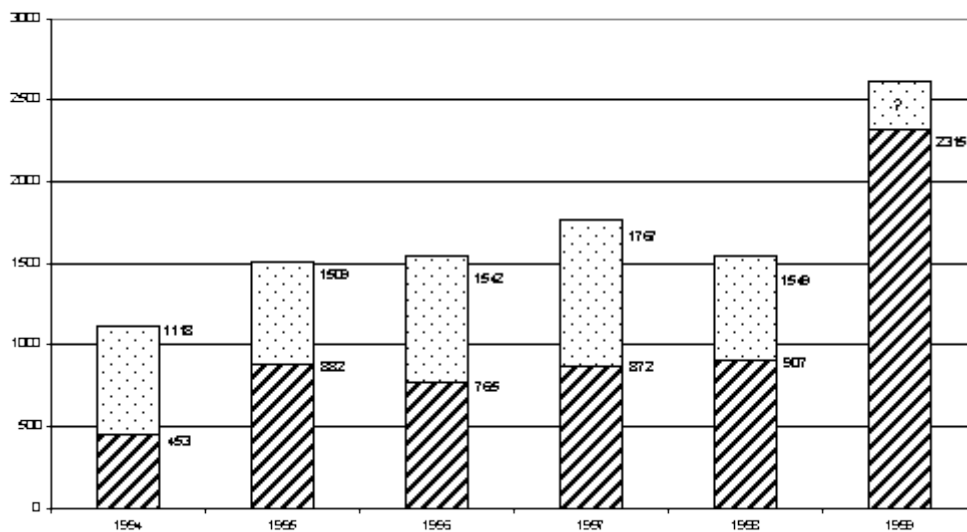
Allikas: Justiitsministeeriumi kohtute osakond

Nr.	Kohtus	Otsusega lahendamisel tsiviilasjad	meest 3 kuus jooksul	naiste 3 kuus jooksul	meest 1 aasta jooksul	naiste 1,5 aasta jooksul	naiste üle 1,5 aasta	Keskmise otsuse i jõudm aeg	
								kuid	päeva
1	Põhja MK	321	287	29	5	0	0	1	27
2	Pärnu MK	222	190	22	8	2	0	2	6
3	Lääne MK	324	257	32	24	10	1	3	1
4	Härja MK	730	413	282	29	4	0	3	1
5	Jämsa MK	371	244	89	33	1	2	3	3
6	Pärnu LK	504	377	84	25	5	13	3	3
7	Lääne-Viru MK	469	347	64	38	13	7	3	7
8	Sillamäe LK	230	141	84	23	2	0	3	9
9	Ida-Viru MK	550	343	108	4	15	0	3	10
10	Saare MK	402	272	71	43	11	3	3	12
11	Viljandi MK	324	247	31	28	7	11	3	15
12	Rapl MK	414	329	43	9	0	33	3	23
13	Võru MK	248	144	49	22	4	9	3	24
14	Valga MK	333	190	84	37	23	1	4	2
15	Tartu MK	288	150	43	39	8	8	4	21
16	Narva LK	971	491	182	234	57	5	4	24
17	Järva MK	383	124	137	110	0	10	5	10
18	Tallinna LK	4084	1428	1394	968	198	98	5	15
19	Hiiu MK	42	18	7	13	1	3	6	8
20	Tartu LK	1042	334	293	228	187	0	6	12
21	Kohila-Järva LK	954	128	244	408	174	0	7	28
Kokku		13232	6478	3414	2414	722	204	4	22

Joonis. 4 Tsiviilasjade sisulisele lahendamisele kulunud keskmine aeg maa ja linnakohtutes 1998. Aastal

Allikas: Justiitsministeeriumi kohtute osakond

Joonis 5. Aastatel 1994 – 1999 eelmise aegade kohtutesse saabunud tsiviilasjad



Joonis 5. Aastatel 1994–1999 maa- ja linnakohtutesse saabunud tsiviilasjad

Allikas: Justiitsministeeriumi kohtute osakond

Tallinna Ringkonnakohtus

Asja liik	Jääk aruandeperioodi algul	Aruandeperioodil lahendatud asjad	Jääk aruandeperioodi lõpus
Kriminaalasjad	24	961	90
Tsiviilasjad	155	1093	154
Haldusasjad	65	332	61
Haldusõiguserikkomise asjad	20	106	21

Tartu Ringkonnakohtus

Asja liik	Jääk aruandeperioodi algul	Aruandeperioodil lahendatud asjad	Jääk aruandeperioodi lõpus
Kriminaalasjad	54	416	45
Tsiviilasjad	99	407	110
Haldusasjad	24	142	28
Haldusõiguserikkomise asjad	20	85	13

Viru Ringkonnakohtus

Asja liik	Jääk aruandeperioodi algul	Aruandeperioodil lahendatud asjad	Jääk aruandeperioodi lõpus
Kriminaalasjad	61	571	43
Tsiviilasjad	42	269	56
Haldusasjad	5	68	5
Haldusõiguserikkomise asjad	1	25	6

Joonis 6. Apellatsiooni korras esitatud asjade läbivaatamine 1998. A

Allikas: Justiitsministeeriumi kohtute osakond

Tallinna Ringkonnakohtus

Asja liik	Jääk aruandeperioodi algul	Saabunud asjad	Aruandeperioodil lahendatud asjad	Aruandeperioodi lõpuks lahendamata asjad
Kriminaalasjad	90	547	524	101
Tsiviilasjad	527	783	561	294
Haldusasjad	90	160	169	38
Hälsusõigusrikkumise asjad	60	70	56	24

Tartu Ringkonnakohtus

Asja liik	Jääk aruandeperioodi algul	Saabunud asjad	Aruandeperioodil lahendatud asjad	Aruandeperioodi lõpuks lahendamata asjad
Kriminaalasjad	45	236	218	40
Tsiviilasjad	110	245	218	103
Haldusasjad	28	82	84	18
Hälsusõigusrikkumise asjad	13	75	71	6

Viru Ringkonnakohtus

Asja liik	Jääk aruandeperioodi algul	Saabunud asjad	Aruandeperioodil lahendatud asjad	Aruandeperioodi lõpuks lahendamata asjad
Kriminaalasjad	43	271	266	30
Tsiviilasjad	56	171	135	72
Haldusasjad	5	30	19	13
Hälsusõigusrikkumise asjad	6	28	22	9

Joonis 7. Appellatsiooni korras esitatud asjade läbivaatamine 1999. a I poolaastal

Allikas: Justiitsministeeriumi kohtute osakond

Lühiülevaade Riigikogu välisdelegatsioonidest

Riigikogu liikmed osalevad seitsme rahvusvahelise parlamentaarse organisatsiooni töös.

Parlamentidevaheline Liit (Inter-Parliamentary Union – IPU – <http://www.ipu.org>) on vanim ja suurim parlamente ühendav organisatsioon, mis moodustati 1889. aastal. Hetkel kuuluvad IPU-sse 139 riigi parlamendid ja 5 riigi parlamendid on n.ö assotsieerunud liikmed. Eesti kuulus IPU-sse aastatel 1921 – 1940 ja taastas oma liikmelisuse oktoobris 1991. IPU Eesti rühma kuulub 99 Riigikogu liiget. IPU Eesti rühma president on Ignar Fjuk, asepresidendid Liis Klaar, Sven Mikser ja Jaanus Männik.

Parlamentidevahelise Liidu esmased ülesanded on:

- kogemuste vahetamine parlamentide ja parlamendiliikmete vahel,
- ühistegevus rahu, julgeoleku ja rahvusvahelise koostöö tagamisel,
- inimõiguste kaitse,
- koostöö ÜRO-ga.

Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi Parlamentidevaheline Assamblee (Baltic Assembly; BA) http://www.riigikogu.ee/rv_deleg.html#P225_15541 on asutatud 8. novembril 1991. a. kolme Balti riigi konsultatiivse ja nõuandva organina. Eesti on BA asutajaliige, osaleb organisatsioonis täisliikmena pariteetsetel alustel 20 parlamendiliikme esindatusega. Eesti delegatsiooni juhib Trivimi Velliste, asetäitja on Siiri Oviir. Balti Assamblee käib koos kaks korda aastas. Iga kuue kuu tagant vahetub eesistuja riik. 2000. aasta esimese poole eesistuja riik on Eesti, põhiüritused on Tartus.

Euroopa Parlament – Euroopa Liidu ja Eesti Parlamentaarne Komitee (European Parliament – EU-Estonia Joint Parliamentary Committee) – <http://www.europarl.eu.int> Euroopa Parlament (EP), üks viiest ELi peamistest institutsioonidest, on Euroopa rahvaste demokraatlik esindus, mille 626 liiget valitakse alates 1979. aastast otsese üldise valimisõiguse alusel. EP pädevus: nõustamine ja kontroll; umbusaldus Euroopa Komisjonile; osalemisõigus ELi otsustamisprotsessis; õigus ombudsmani (õigusvalvuri) ametisse nimetamiseks, jne. 1987. aastal jõustunud Ühtne Euroopa Akt eeldab, et EP kiidab heaks ELi kandidaatriikide liikmeksastumise avaldused ning assotsiatsioonilepingud. Vastavalt Eesti Euroopa lepingule tuli Eestil moodustada parlamentaarne struktuuriüksus suheteks EPga. Selleks ongi ELi ja Eesti Parlamentaarne Komitee (PK), kus osalevad vastavalt protseduurireeglitele võrdsetel alustel EP ja Riigikogu (RK) delegatsioonid (RK delegatsioon moodustati esmakordselt 11. märtsil 1998). PK i

Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee –Parliamentary Assembly of the Council of Europe – <http://stars.coe.fr/> Põhiliikmed on kolm Riigikogu liiget, kolm on asendusliikmed. Delegatsiooni juhib Kristiina Ojuland, kes on ühtlasi ka üks 19-st asepresidendist. Liikmed on Lauri Vahtre ja Anti Liiv ning asendusliikmed Sergei Ivanov, Ivar Tallo ja Elmar Truu. Euroopa Nõukogu on asutatud 1949 .a. Londonis.

Euroopa Julgeoleku- ja koostööorganisatsioon (Organisation for Security and Cooperation in Europe, OSCE <http://www.osce.org/>) Delegatsiooni juhib Tiit Käbin, liikmed on Peeter Kreitzberg ja Mart Nutt. Tegevuse peaesmärgiks on OECF liikmesriikide parlamendisaadikute suurem kaasamine Euroopa poliitika ja julgeolekuküsimuste lahendamisele. Eesti liitus OSCE-ga 1991. aastal.

Lääne-Euroopa Liit (Western European Union, WEU <http://www.weu.int/assembly/home.htm>, sõjalis-poliitiline liit, mis loodi 1955.a. WEU Parlamentaarne Assamblee eesmärgiks on Euroopa kaitse- ja julgeolekualase koostöö tegemine, osalemine sõjalise teadus-tehnilise koostöö vallas, demokraatliku parlamentaarne kontrolli teostamine riikide sõjalis-kaitse süsteemi üle. Eesti on assotsieerunud partneri rollis alates 1992. aastast. Delegatsiooni juhib Andres Tarand, liige on Toivo Tootsen.

NATO Parlamentaarne Assamblee, North Atlantic Treaty Organisation (NATO) Parliamentary Assembly <http://www.nato.int/> on asutatud 1955. aastal Pariisis. Eesti delegatsioon osaleb töös alates 1992. aastast hääleõigusega. Eesti delegatsiooni juhib Peeter Olesk, liikmed on Kalev Kukk ja Tiit Tammsaar. Parlamentaarne välissuhtlemise jaoks on rahvusvahelistes organisatsioonides suuremad võimalused kui kahepoolsetes parlamentide vahelistes suhetes. Riigikogu saadik esindab neis organisatsioonides Eesti välispoliitilisi seisukohti ja püüab neid vajadusel kaitsta. Kuna meie võimalused oma seisukohti ja välispoliitikat ellu viia on suuremate riikidega võrreldes piiratumad, on rahvusvahelistes organisatsioonides osalemisel eriline kaal – iga hääl maksab.

Ülemaailmne Tasakaalustatud Keskkonna Tagamise Seadusandajate Organisatsioon (GLOBE) GLOBE International <http://globeint.org/> on parlamentaarne organisatsioon, mis asutati 1989.aastal parlamendi liikmete poolt Euroopa Liidust, Jaapanist, Vene Föderatsioonist ja Ameerika Ühendriikidest. GLOBE loodi, et tõhustada ja parandada keskkonna alast koostööd erinevate riikide parlamendi liikmete vahel. Riigikogu GLOBE-i delegatsioon kuulub GLOBE Europe-sse alates 1996.aastast. GLOBE tähtsustab keskkonna- alseid probleeme terves maailmas; töötab välja meetmeid (ka alternatiivseid) ja jagab soovitusi keskkonnavalitsustele ja erasektori esindajatele. GLOBE-i liikmete kohus on keskkonna-alase selgitustöö tegemine oma maa parlamendi liikmetest kolleegide hulgas. Riigikogu X koosseisu GLOBE-i delegatsiooni (kinnitati 16.09.1999.a.) kuuluvad Rainis Ruusamäe (delegatsiooni juht), Arvo Haug, Jürgen Ligi, Olev Raju, Villu Reiljan, Lauri Vahtre .

***Lisainfo:** Riigikogu Kantselei välissuhete osakonna juhataja Karin Jaanilt kes oli Eesti Vabariigi alaline esindaja Euroopa Nõukogu juures 1995–1999*

Internetis:

Riigikogu delegatsioonid http://www.riigikogu.ee/rv_deleg.html

Riigikogu parlamendirühmad http://www.riigikogu.ee/rv_parryh.html

Eesti delegatsioon Euroopa Nõukogu parlamentaarses assamblees

Kristiina Ojuland (RiTo 1), Eesti delegatsiooni juht, Reformierakond

“Saabub päev, mil Sina, Prantsusmaa, Sina, Venemaa, Sina, Itaalia, Sina, Inglismaa, Sina Saksamaa – kõik meie mandri riigid – sulandute kõrgemaks ühenduseks ja rajate Euroopa Vennaskonna, säilitades rahvused sellel mandril, säilitades oma eripära ja kordumatu individuaalsuse.”

Victor Hugo, 1849²

I. Euroopa Nõukogu ei ole Euroopa Liidu allasutus

II. Eesti delegatsioon ENPA-s

III. Euroopa Nõukogu roll Euroopa Liiduga liitumise protsessis

I. Euroopa Nõukogu ei ole Euroopa Liidu allasutus

“Te polegi täna Brüsselis?”, sellist küsimuse vormis esitatud hüüdlauseid kuulevad aeg-ajalt ENPA liikmed nii oma kolleegidelt Riigikogus kui ka mujal Eestis ringi liikudes.

Üsna sarnaseid küsimusi saavad ka paljud teiste riikide parlamentide liikmed, kes ENPA-s tööd teevad. Asi on lihtsalt selles, et Euroopa Nõukogu kui rahvusvaheline organisatsioon, mis asub Strasbourg’is, kipub segamini minema Euroopa Liidu institutsioonidega, mis peaaugjalikult asuvad Brüsselis. Seda juhtub isegi rahvusvahelistes meediaväljaannetes, et kui tahetakse kirjutada Euroopa Nõukogu Parlamentaarset Assambleest (ENPA), siis lõpptulemusena on tekstist võimatu aru saada, kas jutt on Euroopa Parlamendist või siis tõepoolest ENPA-st.

Euroopa Nõukogu loomise jälgil võib otsida II maailmasõja järgsest ajast, mil tollased poliitikud otsisid võimalusi kontinendi taasühendamiseks ja konfliktide vältimiseks tulevikus. Oluliseks tõukeks olid Winston Churchilli kõned erinevatel rahvusvahelistel foorumitel. Viimase tõuke selle organisatsiooni loomiseks andis Euroopa Kongress, mis kutsuti kokku Euroopa liikumiste poolt 1948. aasta mais Haagis. Peale Euroopa Nõukogu sai sealt õnnistuse ka Euroopa Kolledzh, mis asub Brugges ja mis tänaseks on kujunenud Euroopa üheks prominentsemaks õppeasutuseks.

Euroopa Nõukogu loodi 1949. aasta mais rahvusvahelise valitsustevahelise organisatsioonina Londonis Suurbritannia, Prantsusmaa, Itaalia, Belgia, Luksemburgi, Hollandi, Taani, Iirimaa, Norra ja Rootsi poolt. Tänaseks on organisatsiooni liikmeskond kasvanud 41-ni. Ühe katuse all Strasbourg’is saavad kokku Ida- ja Lääne-Euroopa riigid alates Venemaast ja lõpetades Portugaliga.

Euroopa Nõukogu loomise ajal võeti vastu statuut, mille artiklis 3 sätestati, et iga liikmesriik peab tunnistama õigusriigi põhimõtteid, et kõikidele selle riigi jurisdiktsiooni alla kuuluvatele isikutele peavad olema tagatud inim- ja põhiõigused ning et riik peab ellu viima Euroopa Nõukogu statuudis sätestatud põhimõtteid³. Liikmeksõleku tingimused on samad

tänase päevani. Iga uus riik, mis selle organisatsiooni liikmeks saab, peab olema demokraatlik õigusriik, kus austatakse vähemuste ning inim- ja põhiõigusi. Ehkki siinkohal tuleb tõdeda, et praktikas on nende õilsate nõuete täitmine osutunud paljudes riikides kättesaamatuks. Võib isegi öelda, et hetkel Euroopa Nõukogu pigem püüdleb nende printsiipide omaksvõtu poole kõikides liikmesriikides.

Euroopa Nõukogul on õigupoolest kolm tiiba. Ministrite Nõukogus on igal riigil oma alaline esindaja, üldreeglina suursaadiku tasemel, see on ka Euroopa Nõukogu täidesaatev organ. Parlamentaarsesse Assambleesse valib iga liikmesriigi parlament oma delegatsiooni vastavalt riigi rahvaarvule. Assamblee annab peaaesjalikult soovitusliku sisuga nõuandeid Ministrite Komiteele, kus need kinnitust leides ellu rakendatakse liikmesriikide poolt.

Lisaks valitsuste ja parlamentide esindustele tegutseb Euroopa Nõukogu juures ka alaline ja sõltumatu Euroopa Inimõiguste Kohus. Igal liikmesriigil on õigus esitada 3 kandidaati Euroopa Inimõiguste Kohtusse, kelle hulgast Parlamentaarne Assamblee salajase hääletamise tulemusena valib kõige sobivama välja. Kohtusse saavad kaebusega pöörduda kõikide liikmesriikide elanikud inim- ja põhiõigusi puudutavates küsimustes juhul, kui neil siseriiklik kohtuprotseduur on läbitud.

Lisaks eelnimetatud kolmele suurele tiivale on Euroopa Nõukogu juures ka kohalike omavalitsuste esindajate kogu, mis kohtub üks kord aastas. Samuti tegutsevad Euroopa Nõukogu raames arvukad valitsustevahelised töörühmad, mis valdkonniti konventsioone välja töötavad ja jälgivad nende õigusaktide elluviimist liikmesriikide poolt.

Parlamentaarse Assamblee täisistungid toimuvad neli korda aastas: jaanuaris, aprillis, juunis ja septembris. Täisistung kestab ühe nädala ja toimub alati Strasbourg'is. Lisaks täisistungitele toimub kaks kuni kolm korda aastas Alalise Komitee istung, kus võidakse arutada samasuguseid küsimusi nagu täisassambleel ja võtta vastu ka resolutsioone, soovitusi ja otsuseid, nii nagu täisassambleel. Praktikas on siiski kujunenud välja tava, et poliitiliselt olulisemad küsimused võetakse täisassamblee päevakorda.

II. Eesti delegatsioon ENPA-s

1. Eesti delegatsioonid 1991–1999

Esimene delegatsioon moodustati Eesti Vabariigi Ülemnõukogu poolt 1991. a septembrikuus, vahetult peale iseseisvuse taastamist. Delegatsiooni tegevus 90-ndate aastate esimesel poolel väärib omaette kirjatükki ja seda rasket tööd, mida esimesed delegatsioonid tegid, oleks võimatu ühe artikli raames käsitleda. Esimest delegatsiooni juhtis Marju Lauristin, delegatsiooni liikmed olid Ignar Fjuk ning Juhan Telgmaa. Delegatsiooni sekretär oli praegune Eesti Vabariigi suursaadik Ühendkuningriigis Raul Mälk.

Iseseisvuse taastamise ja vabade valimiste läbiviimise järel moodustati juba seitsmenda Riigikogu (1992–1995) delegatsioon, mida juhtis Tunne Kelam ja mille koosseisu kuulusid kuni 1993. a maikuuni Mati Hint ja Vello Saatpalu. Riigikogu otsus 02.06.93 kinnitas delegatsiooni uue koosseisu: Tunne Kelam, Karin Jaani, Ilmar Mändmets, Tõnu-Reid Kukk,

Mati Hint ja Ülo Laanoja. Delegatsiooni sekretäriks sai Tanja Espe, kes teeb seda tööd tänase päevani.

Kaheksanda Riigikogu (1995–1999) delegatsiooni juhtis pool aastat Andra Veidemann, 1996. aasta jaanuarist aga Kristiina Ojuland. Delegatsiooni koosseisu kuulusid Tunne Kelam, Tõnu-Reid Kukk, Juhan Telgmaa, Anti Liiv (kes vahetas välja Andra Veidemanni) ja Eiki Nestor.

2. Delegatsiooni töö ENPA fraktsioonides

Riigikogu 9. koosseisu delegatsioon moodustati 22. aprillil 1999. Delegatsioon on 6-liikmeline, kellest 3 on täisliikmed (Kristiina Ojuland, Tunne Kelam ja Anti Liiv) ning 3 on asendusliikmed (Ivar Tallo, Sergei Ivanov, Elmar-Johannes Truu). Delegatsiooni sekretär on Tanja Espe. Käesoleva aasta 18. jaanuaril otsustas Riigikogu asendada senise delegatsiooni liikme Tunne Kelami uue liikmega, kelleks sai Lauri Vahtre.

Delegatsiooni liikmed kuuluvad Euroopa Nõukogus poliitilistesse fraktsioonidesse, mida seal on kokku viis: 78-liikmeline Euroopa Demokraatide grupp (konservatiivid, sinna kuulub Elmar-Johannes Truu), 159-liikmeline Euroopa Rahvapartei (kristlikud demokraadid, sinna kuulub Lauri Vahtre), 80-liikmeline Liberaaldemokraatide ja Reformistide grupp (sinna kuuluvad Kristiina Ojuland ja Anti Liiv), 183-liikmeline Sotsiaaldemokraatide grupp (sinna kuuluvad Ivar Tallo ja Sergei Ivanov) ning 46-liikmeline Euroopa Vasakpoolsete grupp, kus Eestil esindus puudub. Parlamentaarses Assamblees on suur hulk fraktsioonidesse mittekuuluvaid inimesi, kokku 32, keda siis nende poliitiliste vaadete tõttu ei ole ühtegi fraktsiooni vastu võetud või ei ole nad ise selleks soovi avaldanud. Fraktsioonide suurus sõltub liikmesriikides toimuvate parlamendivalimiste edukusest ühe või teise poliitilise jõu jaoks. Praegu on Parlamentaarses Assamblees saadikute ja asendusliikmetega kokku 582 liiget⁴.

Eesti delegatsiooni liikmed on oma aktiivse tegevusega pälvinud fraktsioonides toetuse, mis on viinud neid juhatusse. Nii oli Tunne Kelam Euroopa Rahvapartei fraktsiooni ase-esimees ning allakirjutanu valiti 1999 aasta jaanuaris Liberaaldemokraatide ja Reformistide fraktsiooni juhiks. Elmar Truu valiti käesoleva aasta jaanuarikuu istungil Euroopa konservatiivide grupi juhatusse. Loodetavasti jõuavad ka teised delegatsiooni liikmed oma gruppide juhatustesse, nii nagu Riigikogu eelmise koosseisu ajal oli Eiki Nestor Sotsiaaldemokraatide fraktsiooni aseesimees ja Juhan Telgmaa Euroopa Demokraatide fraktsiooni aseesimees. Praegusel delegatsioonil seisab ees mitu aastat tööd kuni järgmiste Riigikogu valimisteni ja nende aastate jooksul on võimalus nii mõndagi Euroopa Nõukogus ära teha.

Töö fraktsioonides tähendab eelkõige *lobby*-tööd, Eesti seisukohtade kaitsmist ja tutvustamist. Eriti olulist rolli mängis töö fraktsioonides ajal, mil Euroopa Nõukogu järelevalve oli Eesti suhtes avatud. Fraktsioonides arutatakse kõiki poliitilisi küsimusi oma mõttekaaslastega teistest Euroopa riikidest. Fraktsioonides räägitakse probleemidest lahtisemate kaartidega kui seda komiteedes, rääkimata täisassamblee saalis toimuvast.

3. Delegatsiooni töö ENPA komiteedes

Nii nagu parlament ikka, töötab ka Parlamentaarne Assamblee komiteede kaudu. Komiteesid on kokku neliteist. Olulisemateks loetakse poliitikakomiteed, õigusasjade- ja inimõiguste komiteed ning liikmesriikide kohustustäitmise järelevalve komiteed. Peale nimetatute on Parlamentaarses Assamblees migratsiooni, pagulaste- ja rahvastiku komitee; kultuuri ja hariduskomitee; sotsiaal-, tervishoiu ja perekonna-asjade komitee jpt. Komiteedes valmistatakse ette raportid eri teemadel, mida Parlamentaarse Assamblee liikmed kirjalike ettepanekute kaudu on algatanud.

Paljude Komiteede juurde on moodustatud veel alakomiteed, nii näiteks on poliitika komitee juures Lähis-Ida alakomitee ja mitteliikmesriikide alakomitee.

Eesti delegatsiooni liikmed töötavad aktiivselt ka komiteedes ning kuuluvad nende juhtorganitesse. Nii oli Tunne Kelam parlamentaarsete ja avalike suhete Komitee teine aseesimees ja Kristiina Ojula on poliitikakomitee esimene aseesimees.

Kuna Eesti delegatsioon on väike, võrreldes näiteks Saksamaa või Venemaaga, mille delegatsiooni koosseisus on 18 täisliiget ja 18 asendusliiget, siis selleks et osaleda kõigi komiteede töös, peame end jagama mitme komitee vahel. Nii ongi kujunenud, et igaüks meist osaleb vähemalt 2 komiteetöös, mõni ka enamas.

Eesti delegatsiooni liikmed on seotud oma komiteedes oluliste raportitega. Tunne Kelam oli liikmesriikide kohustuste täitmise järelevalve komitee liikmena määratud raportööriks Ukraina suhtes. Tema ülesandeks oli jälgida, et Ukraina täidaks Euroopa Nõukogu põhiprintsiipe ning omale võetud kohustusi. Raportööri ülesandeks on seda riiki külastada, kohtuda poliitikute ja teiste raporti suhtes tähtsust omavate isikutega. Raportööri töö hulka kuulub ülevaadete tegemine antud riigi arengute kohta, samuti teeb raportöör ettepanekuid vajalike meetmete osas, mida Euroopa Nõukogu peaks vajadusel tarvitusele võtma.

Ivar Tallo kirjutab raportit Parlamentide rollist võitluses korruptsiooniga. Mõistagi on korruptsioon teema, mis ei ole mitte ainult mõnede riikide küsimus. Nagu praktika näitab, puutuvad selle pahega kokku kõik riigid, ühed rohkem, teised vähem. Seetõttu on ka Parlamentaarne Assamblee võtnud oma töösse raporti, kus käsitletakse parlamentide võimalusi korruptsiooni ohjeldamiseks seadusandluse abil.

Allakirjutanu töötas eelmisel aastal välja raporti Euroopa poliitilisest tulevikust, mis käesoleva aasta jaanuaris võeti Parlamentaarses Assamblees ühehäälselt vastu. Praegu on minu menetluses Monaco vastuvõtmise protseduuriga seotud raporti koostamine. Eesmärgiks on Monaco vastuvõtmine Euroopa Nõukogu täisliikmeks siis, kui see riik vastab organisatsiooni statuudis esitatud nõuetele.

4. Balti riikide delegatsioonide koostöö

Eesti, Läti ja Leedu delegatsioonid alustasid ENPA-s koostööd kohe, kui selleks võimalus avanes, 1991. aastal. Hea traditsioon kohtuda alati enne täisistungi algust on säilinud

tänaseni. Igal esmaspäeval enne järjekordse istungjärgu pealehakkamist arutavad delegatsioonid omavahel läbi ühise tegutsemise kava, võetakse seisukohad päevakorra-punktides ja mõistagi vahetatakse omavahel informatsiooni nii kolmes riigis toimuva kui ka Euroopa Nõukogu kuluaarides kuuldavate asjade kohta.

Balti delegatsioonide liikmed vahetavad informatsiooni ka istungjärkude vahelisel ajal. Näiteks kui on teada, et komiteede istungitel, mis toimuvad assamblee täisistungite vahelisel ajal, tulevad arutelule Balti riike huvitavad küsimused, siis üldreeglina võetakse omavahel kontakti ja kooskõlastatakse positsioonid.

III. Euroopa Nõukogu roll Eesti Euroopa Liiduga liitumise protsessis

Eesti on seadnud omale eesmärgiks olla valmis liitumiseks Euroopa Liiduga aastaks 2003. Euroopa Liit on omalt poolt seadnud kõikide kandidaatriikide jaoks võrdsed kriteeriumid, mida tuntakse Kopenhaageni kriteeriumite nime all ja nende järgi hinnatakse kandidaatriikide arengutaset ja valmisolekut, saamaks Euroopa Liidu täisliikmeks.

Kokku on kriteeriume kolme liiki: poliitilised nõuded, majanduslikud nõuded ja kandidaatriigi võimelisus võtta omale Euroopa liikmesriigi kohustusi. Peatuksin eelkõige just esimesel, sest selle kaudu on Euroopa Nõukogul otsene kokkupuude Euroopa Liidu kandidaatriikidega. Euroopa Komisjon on korduvalt oma väljaannetes viidanud, et ta kasutab Euroopa Nõukogust pärinevat infot⁵.

Poliitilise nõude all mõeldakse seda, et riigis peavad funktsioneerima demokraatlikud institutsioonid: vabalt valitud parlament ja valitsus, sõltumatu kohtusüsteem, vaba ajakirjandus, inim- ja põhiõigusi austatakse ning vähemuste kaitse on tagatud.

Üks olulisemaid vahefiniideid oli Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni ratifitseerimine Riigikogu poolt 18. märtsil 1998.⁶, millega kaotati surmanuhtlus. Nimelt oli surmanuhtluse olemasolu üheks komistuskiviks Eesti ja Euroopa Liidu vahelistes suhetes.

Kui Kopenhaageni kriteeriumite baasil Eestil ei ole erilisi probleeme demokraatlike institutsioonidega, siis vähemuste kaitse küsimus tõuseb aeg-ajalt Euroopa Nõukogu saalides üles. Keegi ei arva, et Eestis rikutakse inimõigusi. Arvukad rahvusvahelised eksperdid, kes Eesti kohta 90-ndatel aastatel on koostanud terve hulga ülevaateid, on samuti nentunud, et inimõigusi siin ei rikuta. Ometi on delegatsioon pidanud ikka ja jälle tagasi tõrjuma süüdistusi muulaste halvast kohtlemisest ja selgitama nii koridorides kui ka ametlikel istungitel seda, et Eesti seadused ja nende täitmine on kooskõlas Euroopa nõuetega.

Praegusel ajal ongi Eesti delegatsiooni üheks olulisemaks ülesandeks kindlustada oma seni kättevõidetud reputatsiooni. Fakt on see, et meid võetakse tõsiselt ja meiega arvestatakse. Meie poole on pöördunud mitmed Kesk- ja Ida-Euroopa riikide delegatsioonide liikmed, et saada head nõu meie kogemuse alusel Euroopa Nõukogus. Samuti on meie käest küsitud ka mitmete seaduste koopiaid, mis kolleegidele huvi pakuvad.

Seoses viie Kesk- ja Ida-Euroopa riigi kutsumisega Euroopa Liidu laienemisläbirääkimistele 1997. aastal algatas Eesti delegatsioon mitteametliku delegat-sioonide kohtumise Sloveenia, Poola, Ungari ja Tõehhi vabariigiga. Olles Strasbourg'is, saame jagada parlamentaarset kogemust nii *aquis communautaire* harmoniseerimisest kui ka riikide arengust tervikuna.

Kuni Euroopa Liiduga liitumiseni on Eesti delegatsiooni selge eesmärk mitte anda võimalust pahatahtlikeks provokatsioonideks, mis võiksid Eesti huve kahjustada. Meie taktika on olla Euroopa Nõukogus nähtav, osaleda aruteludes, pakkuda välja lahendusi, algatada raportite eelnõusid meile olulistes küsimustes ja olla usaldusväärne partner.

Märkused

1. Voices of Europe 1949-96. Council of Europe Publishing, 1997.
2. Rules of Procedure of the Assembly and Statute of the Council of Europe. Strasbourg 1994, p 192.
3. National delegations. Strasbourg, January 2000.
4. Composite Paper. Reports on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries. European Commission, 1999.6 RT II 1988, 14, 22.

Endiste parlamendiliikmete assotsiatsioonid Euroopas ja Jaapanis

Kaarel Haav (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Kai Priks (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Endiste parlamentaaride mitteformaalsed või ametlikult registreeritud assotsiatsioonid on maailmas laialt levinud tava. Peale rahvus ühenduste on Saksa, Prantsuse, Belgia, Itaalia ja Türgi saadikute initsiatiivil loodud ka Euroopa endiste parlamendiliikmete katus assotsiatsioon. Samuti eksisteerib Põhjamaade assotsiatsioon. Nimetatud assotsiatsioonide ametlikuks kooskaimise vormiks on iga-aastased koosolekud, samuti korraldatakse loengusarju, külastusreise oma riigis (Saksamaa, Soome, Belgia) ja teistesse riikidesse (Prantsusmaa, Saksa maa, Soome, Rootsi, Belgia). Endistele saadikutele on tagatud sissepääs parlamendihoonesse, raamatukokku, organisatsioonilistes küsimustes teenindavad neid parlamendiametnikud. Assotsiatsioonide tegevust finantseeritakse tavaliselt liikmemaksudest. Regulaarselt toetavad aga nn veteranide klubisid *Bundestag*, Belgia Ülem- ja Alamkoda ning *Riksdag*. Taani parlament toetab osaliselt oma endiste saadikute üksikuid üritusi. Oma infolehte või nädalalehte annavad välja Jaapani Ülemkoja ja Saksa assotsiatsioonid.

Järgnevalt kirjeldame Soome, Rootsi, Taani, Belgia, Prantsuse, Saksamaa, Jaapani, Poola assotsiatsioonide tegevust lähemalt.

Euroopa Endiste Parlamendiliikmete Assotsiatsioon

Eeltööd endiste parlamentaaride üleeuroopalise katusorganisatsiooni loomiseks algasid 1981. a. Saksa ja Prantsuse saadikute kohtumisest Bonnisis. Nende kohtumistele lisandusid varsti ka Belgia ja Itaalia saadikud. 1986 sõlmiti juba esimene koostöökokkulepe. 1993 asutasid Belgia, Itaalia, Prantsusmaa, Saksa ja Türgi saadikud *Association europeenne d'anciens parlementaires des pays membres du Conseil de l'Europe*. Selle esimeseks presidendiks sai prof. **Vedovato**, Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Kogu endine president, tema järglaseks sai 1996 **M. Augarde**. Administratiivne keskus on Brüsselis, Belgia Senati juures.

Soomes loodi endiste parlamendiliikmete assotsiatsioon 1990. aastal. Assotsiatsiooni kutsus kokku spiiker Kalevi Sorsa. Asutamiskoosolek peeti parlamendi saalis.

Assotsiatsioon on registreeritud Soome assotsiatsioonide registris. Selle ingliskeelne nimetus on *Finnish Association of Former Members of Parliament*.

Assotsiatsioon püüab rakendada endiste parlamendiliikmete kogemusi parlamentaarse demokraatia edendamiseks. Samuti püütakse soodustada solidaarsust nii oma kodumaa kui ka teiste maade endiste parlamendiliikmete vahel.

Nimetatud eesmärkide teostamiseks assotsiatsioon

1. korraldab endistele parlamendiliikmetele kohtumisi ja diskussioone,
2. jagab parlamendi tööga seotud informatsiooni ja kogemusi,
3. informeerib oma liikmeid aktuaalsetest temadest,
4. tegeleb endiste parlamendiliikmete probleemide ja muredega.

Assotsiatsioon on sõltumatu ja parlamendist eraldiseisev, parlamendi ametnikud aitavad siiski assotsiatsiooni kõigi administratiivsete küsimustega tegelemisel.

Assotsiatsiooni finantseerivad selle liikmed (aastamaks on 50 Soome marka). Liikme-maksudest kaetakse assotsiatsiooni informatsioonikulud, direktsiooni sõidukulud ja kulutused, mis kaasnevad väliskülastajatega.

Assotsiatsioon ei ole taotlenud ega saanud riiklikku toetust, sh Eduskunnalt.

Siiski toetab Eduskunta assotsiatsiooni tegevust, hüvitades iga-aastaselt üldkoosolekul osalejate sõidu Soome piires. Koosolekuid on peetud Soome erinevates paikades. Eduskunta hüvitab assotsiatsiooni liikmetele ja nende abikaasadele ka sõidukulud Põhjala endiste parlamendiliikmete assotsiatsiooni üldkoosolekule.

Põhjala assotsiatsiooni esindajad külastavad regulaarselt iga-aastasi üldkoosolekuid. Eduskunta hoolitseb nende eest Helsingis viibimise aja jooksul.

Üldkoosolek toimub tavaliselt kevadel. Mõni linn kutsub assotsiatsiooni visiidile, võõrustab lõunaga ja annab linnavolikogu ruumi koosoleku pidamiseks. Peale koosolekut toimub mingi valdkonna eksperdi ettekanne või tutvustav ringkäik mõnda kohalikku institutsiooni (nt ülikool). Sellele järgneb linnapea vastuvõtt, mis lõpetab sündmuse.

Assotsiatsiooni ülejäänud üritused toimuvad sügisel Eduskunna saalis, kui peaminister esitab ülevaate poliitilise situatsiooni kohta. Pääsuga kõik endised parlamendiliikmed on ühinenud assotsiatsiooniga ja respektseeritud Eduskunnas.

Rootsis võivad endised parlamendisaadikud, kelle volitused on lõppenud, ühineda nn Veteranide Klubiga (*Riksdagens veteranförening*). Vastavalt põhikirjale on klubi eesmärgiks kokku kutsuda ekssaadikuid, et jagada parlamentaarsest tööst saadud kogemusi. Selle aasta tähtsündmuseks oli reis Eestisse, mis toimus mai alguses. Planeeritud olid Rootsi saatkonna ja Riigikogu külastused, kohtumised praeguste ja endiste Riigikogu liikmetega. Praeguse seisuga on klubil ca 550 liiget, kes maksavad liikmemaksu 100 Rootsi krooni. Klubi liikmed valivad endi seast juhatuse, kes peab 5–6 koosolekut aastas.

Rootsi veteranide klubi tegevust toetab parlamendi spiiker, kes näiteks korraldab lõuna seoses klubi iga-aastase koosolekuga. Klubi saab rahalist toetust *Riksdagilt* (180 000 Rootsi krooni aastas).

Taanis eksisteerib Soomega analoogne endiste parlamendiliikmete assotsiatsioon, kel on samad eesmärgid ja töövormid. Taani on maa, kus mitteformaalne ja seltskondlik tegevus on väga tähtis, kuid selle tegevuse formaliseeritusele ja institutsionaliseeritusele ei pöörata

suurt tähelepanu. Seetõttu pole Taani assotsiatsioon ka ametlikult registreeritud, see aga ei takista riigil tema ettevõtmisi toetamast. Taani riik toetab aktiivselt kolmandat sektorit, kuid ta ei tee seda 100 % ulatuses. Riik toetab ka endiste parlamendiliikmete assotsiatsiooni paljusid üritusi, kuid selleks on vaja iga kord uut taotlust ja toetus on vaid osaline (näiteks kolmandiku kulude ulatuses). Üldreeglina peavad ka liikmed ise oma üritusi finantseerima, samuti peavad nad otsima teisi sponsoreid.

Belgias on asutatud assotsiatsioon *Pro Lege*, kuhu kuuluvad nii Ülemkoja kui Alamkoja endised parlamentärid. Kaks korda aastas korraldatakse nn mõtiskluspäev. Igal aastal leiab aset üldkoosolek. Samuti organiseeritakse reise Belgias ja välismaal.

Assotsiatsioon saab iga-aastas rahalist toetust Ülem- ja Alamkojalt (kummaltki kuni 200 000 belgia franki). Lisaks sellele on assotsiatsiooni liikmetele kehtestatud aastamaks 1250 belgia franki.

Prantsusmaal võivad endised senaatorid astuda "Senati sõpruskonda", mis kujutab endast ametlikku põhikirjal baseeruvat ühendust. Senati sõpruskonna põhikiri on vastu võetud erakorralisel üldkogu istungil 15. nov. 1972 ja muudetud erakorralistel üldkogu istungitel 19. nov. 1979, 21. nov. 1980 ja 20. mail 1996.

Senati sõpruskond peab aastas kaks koosolekut, millega kaasneb lõunasöök. Samuti organiseeritakse aastas kaks reisi, millest üks toimub nädal aega Euroopas ja teine, kahepäevane, kaugemal marsruudil.

Senati sõpruskond toimib tänu liikmemaksudele ning ei saa mingit toetust Senatilt, kuid võib oma posti tasuta Senati kaudu edasi toimetada.

Endistele senaatoritele on kehtestatud pension ning nad on endiselt Senati sotsiaalkindlustuskassa liikmed. Neil on vaba sissepääs Luxembourg'i paleesse, Senati restorani ja raamatukokku. Endistele senaatoritele kehtivad transpordisoodustused õhutranspordi ja raudteetranspordi osas.

Saksamaal asutati endiste *Bundestagi*, *Landtagi* ja Europarlamendi liikmete ühendus 3. mail 1977. a. Ühendusel on oma põhikiri, kaks korda aastas antakse välja oma ajalehte *Nachrichte*. 1999. aasta alguse seisuga on ühendusel 600 liiget.

Ühenduse organiteks on üldkoosolek ja juhatus. Üldkoosolek toimub vähemalt kord aastas. Tavaliselt võtab neist osa 60–120 liiget. Juhatus valitakse kaheks aastaks. Juhatus koosneb presidendist, kahest asepresidendist, sekretärist ja varahaldajast, võib olla ka kuni neli kaasistajat. Juhatus valib auametina ka ärijuhi.

Liikmemaks on 150 Saksa marka aastas. *Bundestag* toetab ühendust 140 000 margaga aastas. Ühendusel on oma büroo ja ärijuht. Aastakäive ulatub 240 000 margani.

Bundestag saadab kõigile liikmetele nädalalehte *Das Parlament*.

Üheks suuremaks iga-aastaseks regulaarseks ürituseks on mõne liidumaa külastamine. Korraldatakse ka teiste maade sõsarorganisatsioonide külastamist. 1998. a. esimesel poolel käidi Kopenhagenis, Pariisis, Viinis, Virginias, Arnheimis ja Brüsselis. 1996. a. käidi Riias. Ühendus korraldab ka temaatilisi koosolekuid.

Jaapanis on kaks endiste parlamendiliikmete assotsiatsiooni: Esindajate Koja (*House of Representatives*) ja Ülemkoja (*House of Councilors*) assotsiatsioon. Alamkoja assotsiatsioon on mitteformaalne, kuid Ülemkoja endiste parlamendiliikmete assotsiatsioon on ametlikult registreeritud, neil on põhikiri ja kirjalik iga-aastane tegevusplaan. Assotsiatsioon annab neli korda aastas välja oma infolehe.

Ülemkoja assotsiatsiooni peamised tegevusvaldkonnad on järgmised:

1. parlamentaarsete süsteemide uurimine ja analüüs,
2. loengute, konverentside ja väljaõppe korraldamine,
3. parlamentaarse tegevuse alaste publikatsioonide kogumine ja selleteemaliste raamatute väljaandmine.

Mõlemad kojad on endiste parlamendiliikmete assotsiatsioonidele eraldanud kontoriruumid parlamendi hoones. Nad võivad kasutada ka komisjonide uurimis-teenistuse mõningaid teenuseid, rahvusraamatukogus asuvat parlamendiliikmete lugemissaali ja rahvusraamatukogu uurimus- ja seadusandlusbüroo teenuseid.

Assotsiatsioonide tegevusi finantseeritakse üksnes liikmetasudest. Parlamendilt või valitsuselt assotsiatsioonid toetust pole saanud.

Poola endiste parlamendiliikmete assotsiatsioon kujutas algselt endast demokraatlikku opositsiooni, mis tekkis seoses 1989. aasta valimistega. See parlamentaarne grupp koosnes antikommunistlikest jõududest, mis hiljem lõhenes mitmeks parteiks. Peale lõhenemisi asutati 1996. aastal uus assotsiatsioon, mis nimetati Kodanike Parlamentaarseks Klubiks. Klubil on oma põhikiri ja kaks või kolm korda aastas peetakse koosolekuid. Organisatsioonilistes küsimustes assisteerib nimetatud klubi parlamendiliikmeid teenindava büroo ametnik. Klubi pole saanud oma tegevuse läbiviimiseks ja kooskäimisteks mingit rahalist toetust ei Poola Seimilt ega teistelt institutsioonidelt.

Ka **Eestis**¹ on praeguseks teadaolevalt eksparlamentääre ühendav organisatsioon loodud. 1994. aastal asutati grupp "20. augusti Klubi", mis on 20. augustil 1991. a Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse "Eesti riiklikust iseseisvusest" poolt hääletanud Eesti Vabariigi Ülemnõukogu liikmete vabatahtlik ühendus. Selle aasta üritusena kavandati kohtumisi Taani ja Rootsi endiste parlamendiliikmete assotsiatsiooniga, kuid ülalnimetatud Euroopa riikide eksparlamentääride organisatsioonide sarnasest ühendusest on veel vara rääkida – pealegi kuuluvad "20. augusti Klubi" liikmeskonda ka mitmed tänased Riigikogu liikmed.

Kasutatud kirjandus

(1997) Satzung und Mitgliederverzeichnis der Vereinigung ehemaliger Mitglieder des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments e.V. Stand: 1. September.

Riksdagens Veteranförening 1987.

Note concernant la creation d'une association d'anciens parlementaires. 25.03.1999.

Märkused

1. Riigikogu Kantselei personaliosakonna andmetel on Eestis 2000. a. 1. veebruari seisuga 112 endist Riigikogu liiget ja 80 EV Ülemnõukogu saadikut.

Riigikogu tegevust kajastav statistika

Kaja Vaabel (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Käesolevas Riigikogu Toimetiste (RiTo) esimeses numbris annan lühiülevaate Riigikogu 8. ja 9. koosseisu poolt vastu võetud õigusaktidest ja Riigikogu töö intensiivsusest erinevatel istungjärgudel. Lisaks Riigikogu seadusandliku tegevuse algatajate, valdkondade ja juhtivkomisjonide osakaalu kajastavale statistikale on edaspidi kavas antud rubriigis tutvustada ka teisi Riigikogu infosüsteemis elektrooniliselt kogutavaid ning töödeldavaid andmeid.

Kõrvalepõikena toon väikese ülevaate Riigikogu infosüsteemi EMS (eelnõude menetlemise süsteem) statistikast. EMS-s tehtavad muudatused ja täiendused on nähtavad ka Internetis www.riigikogu.ee – Seadusandlus – Statistika, kus on võimalik välja võtta:

- kõik eelnõud (vastavalt valitud ajavahemikule),
- vastuvõetud aktid istungjärgude kaupa,
- vastuvõetud aktid komisjonide kaupa,
- vastuvõetud aktid esitajate kaupa (vt valik),
- menetlusest väljalangenud eelnõud (vastavalt valitud ajavahemikule).

Vajutades valitud linkidele, saate esmalt numbrilise näitaja, seejärel nimekirja ja edasi konkreetse eelnõu menetlemise etapid, eelnõu teksti ja seletuskirja.

Olgu märgitud siinjuures, et andmeid on sisestatud alates 1997 aastast. Seega puuduvad andmed 7. Riigikogu kohta (1992–1995) 8. Riigikogu kohta (1995–1999) on andmed poolikud. Praeguse, 9. Riigikogu jooksul kogutavad andmed on täielikud ning ajakohased.

Alljärgnevalt esitatud tabelid kajastavad alatiste komisjonide töökoormust. Viimane näitab, milliste valdkondade reguleerimisega Eesti Vabariigis kõige enam tegeldakse – suurema osa seaduste juhtivkomisjonideks on olnud majanduskomisjon ja rahanduskomisjon, järgnevad põhiseaduskomisjon ja õiguskomisjon (vt tabelit 2 ja 3).

Eraldi väärrib uurimist erinevate seadusandlikku algatusõigust omavate algatajate suhe. Riigikogus vastu võetud seaduste ja otsuste algatajaks on sagedamini Vabariigi Valitsus. Nagu näeme 8. Riigikogu koondtabelist 1, on Vabariigi Valitsus olnud algatajaks 62% juhtudest ja Riigikogu 38%–l. Selle kohta saab pildi ka Riigikogu koduleheküljelt statistika lingi alt.

Võrreldes 8. ja 9. Riigikogu andmeid, on proportsioonid algatuse osas Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu vahel muutunud. Suure tõenäosusega Vabariigi Valitsuse osakaal kasvab vastu võetud õigusaktide hulgas veelgi, sest niinimetatud vanade demokraatiade võrdluspeeglis on 8. Riigikogu oma 62/38 suhtarvuga üsna äärmuslik. OECD riikide puhul on parlamendis algatatud seaduste arv keskmiselt 3–5%, mis kasvab koos parlamendiliikmete poolt seaduseelnõudele esitatud muudatusettepanekutega kuni 20%–ni (vt Ben-Gera 1999; Olsen 1994).

Eraldi uurimist väärrib Riigikogus vastu võetud terviklike raamseaduste ja kehtivate seaduste muutmise seaduste vahekord. Valdav osa 8. ja 9. Riigikogu poolt vastu võetud ja Eesti Vabariigi presidendi poolt välja kuulutatud seadustest on olnud seaduste muutmise ja täiendamise seadused. 8. Riigikogu koosseisu poolt vastu võetud seadustest moodustasid 55% seadustest muutmise ja täiendamise seadused. 9. Riigikogu poolt vastuvõetud seadustest on 11% raamseadusi ning seaduste muudatused ja täiendused moodustavad 77%.

Seoses Eesti liikmelisusega rahvusvahelistes organisatsioonides ning poliitilise eurointegratsiooni prioriteediga kasvab ka rahvusvaheliste lepingute ja konventsioonide ratifitseerimise seaduste osakaal. Need moodustasid 8. Riigikogus vastu võetud seadustest 19%.

VIII Riigikogu – statistika 21. märts 1995 –25. veebruar 1999

Istungjärk	Vastuvõetud õigusaktid			
	seadus	otsus	avaldus pöördumine	KOKKU
Esimene 21.03.-15.06.95	36	7	-	43
Erakorraline 27.06.95	3	-	-	3
Erakorraline 28.06.95	10	-	-	10
Erakorraline 1.08.95	1	1	-	2
Erakorraline 2.08.95	4	1	-	5
Teine 11.09.-21.12.95	44	9	1/-	54
Kolmas 8.01.-13.06.96	60	23	-	83
Erakorraline 26.06.96	7	-	-	7
Erakorraline 27.06.96	3	-	-	3
Erakorraline 15.08.96	2	-	-	2
Erakorraline 22.08.96	1	-	-	1
Erakorraline 26.-27.08.96	-	-	-	-
Neljas 9.09.-19.12.96	54	6	-	60
Viies 13.01.-19.06.97	75	18	1/-	94
Erakorraline 30.06.97	1	-	-	1
Erakorraline 01.07.97	2	-	-	2
Kuues 8.09.-18.12.97	83	10	-	93
Seitsmes 12.01.-18.06.98	99	20	-	119
Erakorraline 26.06.98	2	-	-	2
Erakorraline 29.06.98	-	1	-	1
Kaheksas 14.09.-17.12.98	74	6	-	80
Erakorraline 29.12.1998	2	-	-	2
Üheksas 11.01.-25.02.99	80	7	-	87

Tabel 1 Riigikogu Kantselei dokumendiosakond

VIII Riigikogus vastuvõetud õigusaktide jaotumine komisjonide järgi (21. märts 1995 – 25. veebruar 1999)

Juhtivkomisjon	Vastuvõetud õigusaktide arv	Autor Vabariigi Valitsus	Autor Riigikogu	%-des üldarvust
Majanduskomisjon	171	132	39	22,6%
Rahanduskomisjon	140	73	67	18,5%
Õiguskomisjon	130	85	45	17,2%
Põhiseaduskomisjon	85	44	41	11,2%
Sotsiaalkomisjon	43	27	16	5,7%
Kultuurikomisjon	59	38	21	7,9%
Keskkonnakomisjon	42	23	19	5,6%
Väliskomisjon	23	13	10	3,0%
Maaelukomisjon	29	15	14	4,0%
Riigikaitsekomisjon	25	17	8	3,3%
Riigikogu juhatus	7	-	7	0,9%
K o k k u	754	467	287	100%
%	100%	62%	38%	

Tabel 2 Riigikogu Kantselei dokumendiosakond

IX Riigikogu vastuvõetud õigusaktide jaotumine komisjonides (18. märts 1999 – 16. detsember 1999)

Juhtivkomisjon	Vastuvõetud õigusaktide arv	Autor Vabariigi Valitsus	Autor Riigikogu	%-des üldarvust
1. Majanduskomisjon	24	18	6	19,4
2. Rahanduskomisjon	32	17	15	25,8
3. Õiguskomisjon	14	10	4	11,3
4. Põhiseaduskomisjon	18	8	10	14,5
5. Sotsiaalkomisjon	8	5	3	6,5
6. Kultuurikomisjon	10	4	6	8,1
7. Keskkonnakomisjon	3	-	3	2,4
8. Väliskomisjon	3	-	3	2,4
9. Maaelukomisjon	5	3	2	4,0
10. Riigikaitsekomisjon	6	6	-	4,8
– Riigikogu juhatus	1	-	1	0,8
K o k k u	124	71	53	
		57,3%	42,7%	100%

Tabel 3 Riigikogu Kantselei dokumendiosakond

Kasutatud kirjandus

Ben–Gera, M. Impact Assessment: Role, Procedures, Methods and Good Practices in OECD and CEE countries OECD/SIGMA<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/bengera.html>.

(1994) Olson, D. M. Democratic Legislative Institutions: A Comparative View. New York: M. E. Sharpe.

Parlamendiliikmete töötasu ja hüvitised rahvusvahelises võrdluses

Kai Priks (RiTo 1), Riigikogu Kantslei

Rahvusvahelise võrdluse vajadus parlamendiliikmete töötasude ja hüvitiste kohta on tulenenud parlamendiliikmete töö tasustamist puudutavate õigusaktide väljatöötamisest, muutmisest ja täiendamisest. Ka Riigikogu liikmete töötasude ja hüvitiste korra kohta on korduvalt andmeid küsitud välisparlamentidest

Käesolev ülevaade põhineb Parlamentide Peasekretäride Liidu konverentsil Istanbulis 1996. a. esitatud ettekande andmetel, mille aluseks on maailma parlamentide küsitlus, millele vastasid 52 seadusandlikku kogu 44 riigist. (Meva 1996). Andmed Austria, Taani, Hollandi ja Prantsusmaa parlamendiliikmete töö tasustamise kohta tuginevad ka Riigikogu Kantslei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna poolt Euroopa Parlamentidevahelise Uuringute ja Dokumendikeskuse (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation*) korrespondentidele saadetud päringu tagasisidele.

Parlamendiliikmete töötasu saamise aluseks on üldiselt mingit laadi ametlik dokument, kuid regulatsiooni tase on erinev. Mõnes riigis on töötasu maksmise aluseks konstitutsioon (Jaapan), tavalisem on tasu saamise õiguse sätestamine eraldi seaduses.

Eestis on parlamendiliikmete tasustamine reguleeritud 1992. aasta 1. juulist jõustunud Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide seadusega (RT 1992, 28, 381).

Üksikutes riikides on aluseks parlamentide kodukorra seadus. Iisraelis, Suurbritannias, Botswanas ja Brasiilias on palgamaksmise aluseks parlamendi otsus. Ainult Itaalias, Filipiinidel ja Peruus ei ole parlamendiliikmete töö tasustamine leidnud formaliseerimist mingi teksti kujul.

Rahalise sissetuleku suurus on 14 riigis seotud valitsuskabineti liikmete palkadega ja 16 riigis on palgad seotud kõrgemate riigiametnike palkadega (Soome, Holland). Näiteks Rootsis on parlamendi spiikri palk nagu peaministrilgi 83 000 Rootsi krooni (35 051 Eurot) kuus.

Samas 13 riigi seadusandlikud kogud ja Europarlament ei kasuta taolisi referentspunkte.

Töötasu diferentseerimist kasutavad 13 riigi parlamendid, tavaliselt tulenevalt parlamendiliikmete erinevast rollist (nt komisjonide esimehed, aseesimehed). Näiteks Rootsi *Riksdagi* asespiiker saab palgalisa 30 % ulatuses parlamendiliikme palgast, komisjoni esimees ja aseesimees saavad vastavalt 20 % ja 15 % lisatasu parlamendiliikme palgast. Ka Eestis on kehtestatud diferentseeritud süsteem ning seotud koefitsendi alusel Eesti keskmise palgaga.

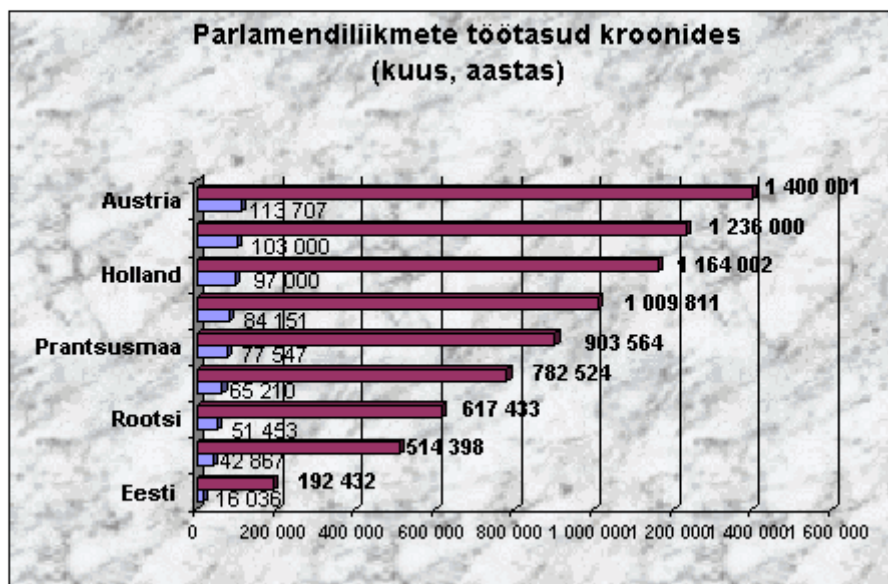
Riigikogu liikme roll	Koefitsent
Riigikogu esimees	6
Riigikogu aseesimees	5,5
Riigikogu komisjoni esimees, fraktsiooni esimees	5
Riigikogu komisjoni aseesimees, fraktsiooni aseesimees	4,5
Riigikogu liige	4

Tabel 1

Esinduskuludeks makstakse Riigikogu liikmele igas kuus lisaks 20 protsenti ametipalgast. 1998. aastal moodustas see summa keskmiselt 3207 krooni kuus.

Erinevate tasumäärade aluseks võivad olla ka valimiskulud või aastased kulud, mis arvutatakse valimisringkonna suuruse alusel (Austraalia) või valimisringkonna kauguse alusel pealinnast (Kanada).

Eri riikide parlamendiliikmete töötasud 1998. aasta seisuga eesti kroonidesse arvestatuna on toodud joonisel 1. Ülemine tulp näitab parlamendiliikme töötasu aastas, alumine kuus.



Joonis 1: Erinevate riikide parlamendiliikmete töötasud (Eesti kroonides)

Lisaks põhipalgale saavad parlamendiliikmed mitmeid toetusi ja sotsiaalseid garantiisid: sõidukulud, eluasemekulud, tööruumid, kontoritehnika, posti- ja perioodikakulud, raha teisele ametile suundumisel, pensionid.

Sõidukulude kompenseerimisel kasutatakse järgmisi võimalusi:

- makstakse kindel summa sõidukulude katmiseks;
- parlamendiliikmed varustatakse transpordivahendiga või sõidupiletitega pealinna ja valimisringkonna vahel sõitmiseks või hüvitatakse tegelikud sõidukulud või antakse kindlasummaline sõidutoetus;
- pealinna piires on tavaline ametiautode kasutamise võimalus või tehtud kulutuste hüvitamine.

22 parlamendis hüvitatakse sõidukulud nii valimisringkonnas ringi sõitmiseks kui ka sõidud pealinna ja valimisringkonna vahel.

Eestis hõlmab Riigikogu liikmete transpordihüvitus takso, ühissõiduki, isikliku sõiduauto ametisõidu kasutamise ja transpordivahendi tellimise kulusid, millele on kehtestatud rahaline piirnorm.

Eluasemekulude maksmise viisid ja määrad on riigiti väga erinevad ning samaaegselt rakendatakse erinevaid vahendeid.

Näiteks Rootsi parlamendiliikmetele makstakse kindel summa kuus majutuskuludeks. Levinud tava on hotellikulude tasumine.

Ka Eestis hüvitatakse eluasemekulud väljaspool Tallinna elavatele Riigikogu liikmetele ja makstakse päevaraha Riigikogu juhatuselt poolt kehtestatud ulatuses ja korras.

Võimalik on ka eluasemelaenu andmine või garanteerimine (Zimbabwe, Prantsusmaa).

Üldse mingit toetust elamispinnaga seotud kulude katmiseks ei võimalda, Taani, Korea, Hispaania, Uruguai, Makedoonia, Kreeka, Panama, USA, Filipiinid.

Tööruumide üürimiseks valimisringkonnas annavad toetust 11 riigi parlamendid. Mitmed parlamendid ei saa saadikutele isiklikku tööruumi parlamendihoones võimaldada ruumipuuduse tõttu. Mõnedes riikides nagu Kreeka, Itaalia, Filipiinid pakutakse ilma oma tööruumita parlamendiliikmetele rahalist toetust ruumide rentimiseks parlamendi läheduses.

Kontoritehnika ja -tarvete, posti- ja perioodika kulud hüvitatakse parlamendiliikmetele nende ametiülesannete täitmise piires. Kontorikulude hüvitamisel on mõnedes riikides kehtestatud kindel summa (nt Rootsi, Suurbritannia).

Sekretäriteenustega varustavad oma saadikuid praktiliselt kõik parlamendid. Parlamendiliikmete abide ülesannet täidavad Eestis fraktsioonide nõunikud. Tavaliselt saavad parlamendiliikmed ise valida abipersonali ning parlament maksab nende palga või antakse parlamendiliikmetele kindel summa personali värbamiseks. Personali värbamine võib loomulikult toimuda ka parlamendi kantselei kaudu.

Tabel A Finantsabi

Tabel B Materiaalne abi

Tabel C Personal

Kasutatud kirjandus

(1996) Meva, M. The Assistance Provided for Individual Members in Respect of Allowances, Equipment and Staff, in connection with Their Parliamentary Duties. Association of Secretaries General of Parliaments. Istanbul.

Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide seadus. RT 1992, 28, 381; RT I 1999, 10, 153.

(1998) Tweede Kamer der Staten-Generaal stafdienst Financieel Economische Zaken. The Hague.

(1998) The Swedish Parliament: Remuneration and Financial Assistance.

(1998) Situation materielle des senateurs. Document actualise en octobre.

Remuneration of MP. Austrian Parliamentary Administration.

(1998) Members' pay, pensions and allowances. House of Commons. Public Information Office. Parliamentary Factsheet No 17. United Kingdom. Revised May.

(1998) Remuneration of Members of the Folketing. October.

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages.

Eesti Vabariigi parlamentarismi algusaegadest

Jüri Ant (RiTo 1), Tartu Ülikool

Jüripäev 1919, 23. aprill, on Eesti Vabariigi ajaloos eriline päev. Estonia teatri kontserdisaalis alustas tööd Eesti Vabariigi Asutav Kogu, mis pani aluse ka Riigikogule. Aga mitte ainult seda. Toetudes Maapäeva ja Päästekomitee varasematele otsustele ning mõtetele alustati vaba riigi ulatuslikku ehitamist.

Milliseid ülesandeid püstitasid tollased rahvaesindajad Asutavale Kogule? Anname sõna Asutava Kogu juhatajaks valitud poliitikule, riigitegelasele, diplomaadile August Reile (1886–1963).

“/.../ Austatud rahvasaadikud! Meie kõik oleme suure au osaliseks saanud. Eesti rahvas on meid walinud oma saatuslisi eluküsimusi otsustama. Meie kõigi peale on rahvas suure, raske ja wastutusrikka ülesande seadnud. Meie Asutaw Kogu, kui Eesti rahwa suveräänse tahtmise awaldaja, peab kogu meie seltskondlise korra ümber ehitama, uuele alusele rajama ja kõige pealt Eestile uue, awara riiklise – hoone ehitama. Määratu uuendustöö seisab Eesti Asutawal Kogul kõigil aladel ees. Meie teame, et need ülesanded kõigi meie waimliste, ja isegi meie kehaliste jõudude pingule kiskumist nõuawad. Kes ei tunneks meie seast seda määratu suurt ajaloolist wastutust ja seda raskust, mis Asutawa Kogu õlgadel seisab! Suurt ajaloolist tööd tegema on meid saatnud Eesti rahvas. Eesti rahwa saatus on raske olnud. Wähe on Euroopas rahwaid, kelle wastu ajalugu nii kalk ja wõõrasemalik on olnud, kui meie wastu. 700 aasta jooksul on rahvas olnud wõõraste käskida ja käsutada. Eesti rahwa saatuse määramises ei ole Eesti rahvas ise millegiga saanud osa wõtta. Nüüd on Eesti rahwa suveräänse tahtmise esitajal, Eesti Asutawal Kogul, otsustada, missugune peab olema Eesti riikline kord, missugused uuendused on tarwis, kuidas on waja luua uut, waba, iseseiswat Eestit.

/.../ Austatud rahwaasemikud! Hiiglatöö seisab meil ees. Meie esimeseks ülesandeks peab olema Eesti riiklist korda kindlaks määrata. Eestist peab saama wabariik, kus õigus ja demokraatia walitseks, ja kõige suuremaks ülesandeks peab olema terawa maaküsimuse lahendamine /.../

See on kõige walusam küsimus, see on meie rahva, meie riiklise olemise eluküsimus /.../ Kui Asutaw Kogu mitte ei suuda wõi ei taha meie maaolusid põhjalikult parandada, seda põhjalikku maa uuendust läbi wiia, mida rahvas Asutawalt Kogult nõuab ja ootab, siis ähwardab meie Asutawat Kogu ja riiklist iseseiswust kokkulangemine. Kui see teraw küsimus saab ära otsustatud suurmaaomandamise lõpetamise, riigi omanduseks wõtmise ja maa rahwale tarwitada andmise teel, – ainult siis kaotab igasugune wabariigi wastaline kihutustöö põhja. /.../ Ainult siis kaob umbusaldus Eesti demokraatlise wabariigi wastu rahwa seast ja meie wabariik saab alusmüüri, mille peal tema hoone igawesti wõib seista, igale tormile wastu seistes. /.../

/.../Järgmiseks suureks ülesandeks on õiguslise korra ja kodanliste wabaduste maksmapanemine Eestis /.../ Eesti peab olema demokraatline wabariik, kus walitseks

wankumata kord /.../ Kõik ilmaaegsed kalkused ja karmused, mis võib olla ,ainult ajutiselt tarvilikud on olnud, tulewad ära kaotada. /.../

/.../Need on ainult kõige pakilisemad ja tähtsamad ülesanded, mis Asutav Kogu lahendama peab. Aga kui meie ringi vaatame, siis ei leia meie ühtegi väikest nurgakest, kus mitte põhjalikud uuendused tarvilikud ei oleks. Ma ei taha austatud rahwaesitajaid kõigi nende hädaliste uuenduste üleslugemisega kinni pidada, ma ei taha rääkida eelseisvast suurest tööst meie haridusalal, meie sotsiaalsete olude parandamise ja tööliste elujärje tõstmise alal, kõik see wiiks kaugele ja oleks üleliigne. Kui need suured ja põhjalikud uuendused kindla käega läbi wiiakse, mida meie rahvas Asutawalt Kogult nõuab, mille järele maa januneb, siis ainult saab Eesti wabariik kindlale, kõikumata alusele rajatud.

Kas suudame meie, rahwaasemikud, selle ülesandega toime saada? Nende ülesannete teostamiseks tahame meie kõik oma jõu ja kõik oma oskused tööle panna. Kuid vähe on sellest jõust, mida meie rahwaesitajad, saame pakkuda: need hiiglasuured ülesanded on teostatawad ainult siis, kui kõik rahvas, kõik rahwa elulised ja organiseeritud jõud endid sellele suurele loowale ümberehitamise tööle annawad. Meie kunst peab seisma selles, et kõiki rahwa jõude sellele tööle rakendada. Ja kui see korda läheb kõiki rahwa jõude selle töö juurde kiskuda, siis võime julgelt waadata tulewikku. Meie oleme kindlad, nii suured kui raskused ka ei oleks, meie suudame neist üle saada; ja kuiwõrd me neist jagu saada jõuame, niiwõrd mõistab ajalugu meid õigeks, ja rahvas ning ajalugu ütleb meile kord: Teie olete oma töö teinud /.../”

Tõesti, nii rahvas kui ajalugu ütleb, et Asutav Kogu tegi rohkemgi kui talt oleks nõutud.

On arvatud, et kui Asutav Kogu oleks piirdunud vaid maaseaduse ettevalmistamise ja vastuvõtmisega, oleks ta ennast juba igati õigustanud. Asutava Kogu osa kujunes Eesti vabariigi loomisprotsessis aga võrreldamatult mahukamaks. Meenutagem vaid mõnesid fakte:

- 19. mail 1919 avaldati Eesti iseseisvuse deklaratsioon, mis sisuliselt seadustas kõik seni avalikustatud riigiehituslikud aktid;
- 4. juunil 1919 võttis Asutav Kogu vastu ajutise põhiseaduse nimetuse all “Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord”, mis kuulutas kõrgeimaks võimuks rahva ja selle teostajaks Asutava Kogu. Selle aktiga muudeti Asutav Kogu kõikvõimsaks riigiorganiks, valitsus aga viidi temale alluva ametkonna seisundisse;
- 10. oktoobril 1919 võeti vastu maaseadus, üks radikaalseim tollases Euroopas, millega võõrandati 2 310 000 ha erasuurmaavaldusi;
- 13. veebruaril 1920 ratifitseeriti Tartu rahuleping;
- 7. mail 1920 vastuvõetud algkooliseadus pani aluse radikaalsele haridusreformile, mis demokratiseeris ja moderniseeris ajapikku kogu haridussüsteemi;
- 15. juunil 1920 võttis Asutav Kogu vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse, mille järgi kujundati kogu vabariigi elu järgneva 14 aasta vältel.

Heites paljude aastakümnete tagant pilgu Asutavale Kogule, võime väita, et hoolimata tulistest väitlustest oli see parlament üksmeelsem ja loovam kui järgnevad Riigikogud.

Omaaegne avaliku elu tegelane August Ots on täheldanud: "On märkimisväärt, et meie selleaegsed rahvapojad Asutavas Kogus, Vabariigi Valitsuses ja sõjaväelises juhtkonnas olid veendunud demokraatlike arusaamadega ja omavahelises heas koostöös oma rahva ja riigi huvides, sest neid ei seganud ega mõjutanud nende akadeemiline kuuluvus ega erakondlikud intriigid".

20. detsembril 1920 lõpetas Asutav Kogu oma töö. Uue põhiseaduse järgi asendas seda nüüdsest 100-liikmeline kolmeks aastaks valitav Riigikogu. Viimasele jäid lahendada uued ja rasked ülesanded. Asutav Kogu oli aga asetanud tugeva nurgakivi Eesti Vabariigi ehitusse.

Kasutatud kirjandus

(1919) Asutava Kogu protokollid. I istungjärg a. Tln.

(1981) Ots, A. Miks kaotasime iseseisvuse. Eestluse probleeme eksiilis. Stockholm.

Eesti erakondade ja kolmanda sektori katusorganisatsioonide koostöömemorandum

Tulenevalt ühisest huvist tugevdada riigi ja mittetulundusühenduste koostööd avaliku poliitika kujundamisel ja osalusdemokraatia edendamisel Eestis ning soovist võrdväärsete partneritena anda panus kodanikuühiskonna kujundamiseks, mis on kodanike heaolu ja riigi konkurentsivõime suurendamise oluliseks eelduseks, peavad käesolevale memorandumile allakirjutanud Eesti erakonnad ja mittetulundusühendused vajalikuks, et

- töötatakse ühiselt välja ja esitatakse 2000 aastal Riigikogule kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon, mis hõlmab kodanikualgatuse aspekte erinevate valdkondade poliitika kujundamisel ja elluviimisel Eestis;
- Eesti erakonnad ja mittetulundusvaldkondade katusorganisatsioonid moodustavad regulaarselt toimiva Koostöökoja omavahelise kontakti hoidmiseks ja kodanikuühiskonna edendamisele suunatud ideede väljatöötamiseks Eesti riigi demokraatliku arengu huvides;
- riigi ja kohaliku tasandi poliitika väljatöötamisel, elluviimisel ja tulemuste hindamisel toimiks alaline dialoog kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni alusel. Eriti oluliseks peavad memorandumi osapooled mittetulundusühenduste regulaarset informeerimist ning kaasamist Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja kohaliku omavalitsuse õigusloome protsessi ning valmisolekut võtta enda kanda ühiskonna ees seisvaid ülesandeid.

Erakondade ja mittetulundusühenduste dialoogi eesmärgiks on luua uus arusaam avaliku sektori ja mittetulundussektori omavahelistest suhetest nüüdisaegses demokraatlikus ühiskonnas ja jõuda haritud kodanikuaktiivsuse tõusuni.

Toompea lossis

14. detsember 1999

Mittetulundusühingute poolt:

Andres Jaadla (Eesti Korteriühistute Liit); Valter Haamer (Eesti Kultuuriseltside Ühendus); Mikk Sarv (Eesti Külade ja Väikelinnade Liikumine Kodukant); Kadri Kopli (Eesti Mittetulundusorganisatsioonide ja Sihtasutuste Liit); Peep Mardiste (Eesti Roheline Liikumine); Deiw Rahumägi (ESAK Sotsiaalsfääri Ümarlaud); Mait Arvisto (Eesti Spordi Keskliit); Tiina Jääger (Eesti Vabaharidusliit); Tõnis Blank (Eesti Ühistegeline Liit); Jaak Prozes (Eestimaa Rahvuste Ühendus)

Erakondade poolt:

Küllo Arjakas (Eesti Keskerakond); Märt Kubo (Eesti Koonderakond); Jaan Ots (Eesti Maaliit); Mai Treial (Eesti Pensionäride ja Perede Erakond); Paul-Eerik Rummo (Eesti Reformierakond); Tiit Toomsalu (Eesti Sotsiaaldemokraatlik Tööpartei); Andres Varik (Eestimaa Rahvaliid); Leivi Sher (Eestimaa Ühendatud Rahvapartei); Aimar Altosaar (Isamaaliit); Mart Meri (Rahvaerakond Mõõdukad)

Kommentaariid

Aimar Altosaar (RiTo 1), Isamaliidu fraktsioon, Kultuurikomisjoni liige

Andrus Varik (RiTo 1), Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon, Maaelukomisjoni liige

Küllo Arjakas (RiTo 1), Eesti Keskerakonna fraktsiooni liige, Keskkonnakomisjoni liige

Leivi Šer (RiTo 1), Riigikogu Eestimaa Ühendatud Rahvapartei fraktsiooni nõunik, EÜRP juhatuse liige

Mai Treial (RiTo 1), Eesti Koonderakonna fraktsiooni liige, Põhiseaduskomisjoni ja Korruptsioonivastase seaduse kohaldamise komisjoni liige

Mart Meri (RiTo 1), Mõõdukate fraktsiooni liige, Kultuurikomisjoni liige

Paul-Eerik Rummo (RiTo 1), Eesti Reformierakonna fraktsioon, Kultuurikomisjoni ja Euroopa asjade komisjoni liige

Tiit Toomsalu (RiTo 1), Eestimaa Ühendatud Rahvapartei fraktsioon, Põhiseaduskomisjoni ja Korruptsioonivastase seaduse kohaldamise komisjoni liige

Aimar Altosaar

Erakondade ja mittetulundusühingute vahel sõlmitud koostöömemorandumit võib käsitleda suhtekorraldusliku projektina, mille sihiks on pöörata inimeste tähelepanu võimalustele osaleda reaalselt ja jõuliselt ühiskonna kujundamises ja riigielu juhtimises mitte ainult valimiste ajal, vaid pidevalt. Erakonnad on samuti teatud liiki mittetulundusühingud, kellel on kohustus esindada riigi kodanikke riigi poliitilise juhtimise tasandil. Sellega peaks kaasas käima ka kohustus julgustada inimesi ühinema oma huvide edendamiseks mittetulunduslikesse ühendustesse, mis võiksid vajaduse korral olla ka surverühmadeks riigi ja omavalitsuste administratsioonile ja poliitikutele. Kõigile ühiskonna liikmetele tuleb selgitada, et ühineda ühiselt vajalike asjade ajamiseks võib alati ja igal alal, eriti valdkondades, mis ei huvita äriühinguid või millega riigi- või omavalitsuste avalik võim ei tegele või tegeleb ebarahuldavalt. Mittetulundusühingute kaudu saavad kõik, kes vähegi soovivad, kujundada kodanikuühiskonna õigusruumi ja häid tavasid.

Koostöömemorandum loob uuel tasemel võimalused poliitikute ja avalikkuse aktiivseks koostööks. Siiani arvab suur osa ühiskonnast, et poliitiliste erakondade kui solistide ja rahva kui koori vahel on ühenduslüli väga nõrk. Koostöö poliitikute ja mittetulundusühingute vahel peaks olema loomulik ja vältimatu. Siis suudame hoida ära ka rahva võõrandumise poliitilisest võimust.

Iga Riigikogu liige võib olla mittetulundusühingute asutamisel ja tegevuses oma kaaskodanikele eeskujuks. Riigikogus töötavad poliitikud peaksid enam pöörama tähelepanu riigikogus menetletavatele seadustele ja jälgima, et need mitte ei kitsendaks, vaid avardaksid kodanikeühenduste võimalusi.

Mittetulundusühingutel peab jätkuma järjekindlust, eneseusku ning koostöö-võimet oma eesmärkide saavutamisel. Aktiivsed kodanikud, see osa rahvast, kes oma ühiste huvide paremaks kaitseks ja edendamiseks on ühinenud, moodustavad ju tegelikult mitte kolmanda, vaid esimese sektori ühiskonnast, mille suhtes äri- ja avalik sektor on teisese tähtsusega. Inimeste vaba tahe ja initsiatiiv ise oma asju ajada ja otsustada ongi see ürgalge, millel saab püsida demokraatlik ühiskond. Millist Eesti riiki ja ühiskonda me tahame näha 10, 20 või 30 aasta pärast, seda peaksid otsustama eelkõige kodanikud ja nende ühendused. Avalik sektor – poliitikud ja riigiametnikud – peaksid olema nende tahte elluviijad.

Tiit Toomsalu

Koostöökoda annab mittetulundussektorile võimaluse:

1. teha seadusandlikku lobitööd organisatsiooniliselt selgeid ja legaalseid kanaleid pidi,
2. nende kui surve- ja huvialagruppide juurdepääsu seadusloome protsessile varajases staadiumis. Riigikogus esindatud ja ka esindamata erakonnad saavad võimaluse lähtefoks ja ka tagasisideks nende poliitilises ja seadusloometegevuses. Riigikogu erakondade rolliks oleks võimalikult varakult edastada asjaomastele sihtgruppidele infot kavandatavast seadusloomest ja teha tagasisidest järeldused. Mittetulundussektori ülesandeks oleks kolmanda sektori võimalikult laiaulatuslik haaramine ümarlauaga seotud protsessidesse, info intensiivne edastamine, katusorganisatsiooni tugevdamine.

Paul-Eerik Rummo

Näen allakirjutatud memorandumis ja koostöökoja moodustamises eeskätt julgustust ja stiimulit meie seni veel suhteliselt nõrgale, oma olemust mitte veel päriselt leidnud kolmandale sektorile. Usun, et koostöökojas plaanitava kodanikuühiskonna kontseptsiooni koostamine aitab neis asjus suuremat selgust luua ja uusi väljavaateid avada. Praktikas pean soovitavaks ja ka tõenäoliseks, et kavandatava haldusreformi käigus kujundatakse mehhanismid avaliku võimu ja kolmanda sektori tihedamaks partnerluseks ja mõnede avaliku võimu funktsioonide üleandmiseks kolmandale sektorile.

Üheks seniseks positiivseks näiteks võiks olla esialgu kaootilisena mõjunud Haridusfoorum, (Vt: <http://www.dlinnt.ee/haridusfoorum/>) mille eneseleidmise tee ja tänane roll riikliku haridusstrateegia väljakujundamises on olnud vägagi arvestatav.

Mai Treial

Mittetulundusühingud

- aitavad tasakaalustada riigis sotsiaal-majanduslikku arengut;
- pehmendavad või väldivad pingeid ühiskondlik-poliitilises elus.

Kodanikkonna aktiveerumine on väga oluline olukorras, kus majanduslik ebavõrdsus aina süveneb. Mulle teeb muret, et rahvas on üha enam jaotumas rikasteks ja vaesteks. See on

osalt nii ka kultuuriliselt – suuremates linnades on Internetti ja teisi riikliku infrastruktuuri võimalusi kasutavad "inforikkad" ja väikelinnades ning kaugemates maakohtades võime täheldada üha kiirenevat info- ja ideevaruste inimeste osakaalu kasvu. Kodanikualgatused suudavad siin koostöös kohalike omavalitsuste ja koolide ning raamatukogudega ehk midagi ära teha. Eestimaa ei ole ainult Tallinn, Tartu, Pärnu või Viljandi.

Samuti teevad mulle muret korruptsiooni levikuga seotud kahtlustused; usaldamatus riigi ja kohaliku võimu kandjate ja valitsejate suhtes. Riigikogul on siin palju ära teha, sest usaldamatus Riigikogu vastu väljendub osalt ju ka Eesti inimeste suhtumises seadustesse ja langenud valimisaktiivsuses.

Kui otsida abi, siis kes aitaks?

Üks lahendusi ongi koondumine mitmesugustesse kodanikualgatuse korras moodustatud ühendustesse, kes täiendavad erinevate teenuste pakkujate ridu, on inimestele eneseteostuse võimaluseks ja aitavad leida lahendusi erinevatele probleemidele. Ka erakonnad on üks kodanikualgatuse vorme.

Eesmärgina tuleks silme ees hoida inimkeskse ühiskonna ideaale, kus kehtivad põhimõtted, et riik on kõigile, mitte üksnes saatuse pailastele. Paremaid arenguvõimalusi pakub siin on riigi tasakaalustatud ja ettevaatav areng.

Riigikogu liikmetena me vajame õigusloomes asjalikke partnereid.

Usun, et kõigile inimestele on väga oluline teada, et temaga arvestatakse, et kedagi ei ole kõrvale lükatud.

Olla ise tegija, see tähendab ka vastutust, julgust võtta vastutus ühiskonnas toimuvate protsesside eest enda õlule. Koostöö tõstab usaldust riigi ja kohaliku võimu struktuuride vastu, tugevdab õiguskorda ja tõstab inimeste õigusteadvust. Leian, et kodanikeühiskonna tugevnemine on oluline isegi riigi kaitsevõime suurendamise mõttes, sest parim kaitse on usaldus.

Minule kui Riigikogu liikmele on väga oluline infovahetus, dialoog erinevate huvigruppidega ja see, et oleks võimalik paljudes asjades saavutada erinevate huvide kokkupuutkumise vältimiseks konsensus. Arvestatav koht on traditsioonidel, eesti kultuuripärandil, et säilitada oma identiteeti. Ühiskondlik surve otsustuste tegemisel peaks olema selgem, jõulisem. Ei saa vaikselt kannatada. Meil kõigil on vaja julgust ja oskust seista oma õiguste eest.

Kahjuks on mittetulundusühingud veel siiski suhteliselt nõrgad. Vaja on, et nad tugevneksid. Teatud määral on tugevnemiseks vaja ka riigi tuge (erinevate projektide rahastamine, koolitus, jne).

On tõsi, et kõik ettepanekud formeeruvad seadusteks ikkagi parteide kaudu Riigikogus ja et üha enam mõjutavad parteid ka kohaliku võimu otsustusi – sellepärast on vastuvõetud memorandum olulise tähtsusega .

Andrus Varik

Eesti taasiseseisvumisel seadsime eesmärgiks üles ehitada õiglusele rajatud ja kodanikele suunatud riik, kodanikuühiskond, kus kodanikeühendused saavad avaliku võimu teostamisel kaasa rääkida ning selline kodanikualgatus omab poliitiliste protsesside suunamisel ka tegelikku mõju. Enne Eesti iseseisvumist olid kodanikeühendused koondunud peamiselt ühe eesmärgi – vabaduse – saavutamisele ning näiteks Rahvarinde, Kodanike Komitee ja Muinsuskaitseeltsi mõju ühiskondlikele protsessidele oli märkimisväärne. Nüüd, kus iseseisvus on saavutatud, on kodanikeühenduste eesmärgid diferentseerunud ning kodanikualgatus mõju ühiskonnas toimuvatele protsessidele väike. Kuna dialoog poliitikute ja kodanikeühenduste vahel on alles kujunemisjärgus, ei ole poliitikutel täit selgust erinevate kodanikeühenduste tahtes ja eesmärkides. Samuti on võimalik, et kodanikeühendustel ei ole selgust erinevate erakondade seisukohtadest neid huvitavates küsimustes. Praegu on domineerib võimuesindajate puhul suhtumine, et võimukandja on ise tark ja teeb rahva eest otsuseid. Näiteks kodanikualgatusel tekkinud Eesti Maarahva Kongress võttis vastu mitmeid olulisi otsuseid, mida toetasid ka mitmed teised erakonnad, kuid Vabariigi Valitsus ignoreeris esimesel etapil sellist võimsat kodanikualgatus täielikult. Kodanikeühiskonnas tunnustab aga võimuesindaja kodanikualgatus ning kuulab enne otsuse tegemist ka kodanikeühenduste arvamust. Kodanikeühenduste ja erakondade dialoog ongi ühiskonda rahuldava poliitilise otsuse üheks eelduseks.

Mida rohkem kodanikeühendusi moodustatakse ning mida aktiivsemad ja koondumisvõimelisemad need kodanikuühendused on, seda suuremad on võimalused ka sotsiaalseks koostööks poliitikutega. Kui kodanikeühenduste roll on anda poliitikutele mõtlemisainet ning juhtida tähelepanu ühiskonna ebakohtadele, siis erakondade kohustus kodanikuühiskonna ees on see, et kodanikeühendusi võrdse partnerina koheldes analüüsitakse nende ettepanekuid ja seisukohti ning poliitiline otsus võetakse vastu arvestades kõiki argumente. Samuti on oluline märkida, et kodanikeühenduste otsustamisõigus ei saa eksisteerida lahus kohustustest – võimuesindajatel on võimalus kodanikeühendustele delegeerida teatud riiklikke või kohaliku omavalitsuse tasandi ülesandeid ja vastutust.

Eeltoodut arvestades peab Eestimaa Rahvaliit Eesti erakondade ja mittetulundusühingute vahelist koostöömemorandumit väga oluliseks sammuks Eesti kodanikuühiskonna kujundamisel.

Küllo Arjakas

14. detsembril 1999. Aastal allakirjutatud koostöömemorandum, kus osalisteks on ühelt poolt Eesti erakondade esindajad ja teiselt poolt Eesti Mittetulundusühingute koostöökoda (EMK), on kahtlemata pikemas perspektiivis tähelepanuväärne üritus. Ei meenu, et mõnes teises meie sarnaste oludega riigis oleksid ülalnimetatud osapooled niikaugele jõudnud, et analoogiline koostöömemorandum oleks alla kirjutatud. Siiani on ikka nii olnud, et erakonnad elavad oma elu ja poliitikaga mitteseotud MTÜ-d oma elu ning ühisosa nende vahel on olnud üsna väike.

Alus tõsisemaks koostööks on iseenesest üsna selgelt olemas, sest MTÜ-de tegevusruum ja tegutsemistingimused on suuresti määratletud seadustega, esmajoones kodanike ühenduste asutamise, registreerimise ja aruandluse osas ning maksuseaduste kaudu, mille kaudu kas juriidilised isikud või eraisikud saavad võimalusi teha toetusi MTÜ-de sfääris asetleidva tegevuse toetamiseks. Seadusandlus ja selle muutmine on teatavasti seotud parlamendis esindatud erakondadega. Kuna MTÜ sfäär on poliitikaga vähe seotud, siis selle valdkonna edendamine peaks olema parlamendi mõlema osapoole, nii valitsuskoalitsiooni kui ka opositsiooni huvides. Tõsi, allakirjutatud koostöömemorandum muutus valitsuserakondade esindajate taotlusel märksa ümmargusemaks ja üldsõnalisemaks, kui seda oli algne projekt. Tõsisem sellealane koostöö eeldab ka selgemate ülesannete võtmist ning endastmõistetavamalt on valitsusel oma ministeeriumide jm allasutuste tõttu suuremad võimalused kui mõnel teisel huvitatud ringkonnal.

Kindlasti tuleb ka probleeme MTÜ-sid ühendava EMK ning erakondade esindajate vahel. Viimastel on paratamatult kiusatus suuremal või vähemal määral toimuvaid üritusi või protsesse politiseerida, teha seda kas ettevaatlikult või koguni otse. Siin on vaja MTÜ-de esindajatel hoiduda sekkumast päevapoliitikasse, liiatigi kui see ei ole otseselt seotud MTÜ-de tegevusega.

Erakondadelt nõuab sellealane koostöö mitut inimest, kes võiksid antud valdkonda süveneda. Ühest jääb väheseks, sest MTÜ-de sfäär on sedavõrd mitmekülgne ja kiirelt arenev, et see käib ühele spetsialistile üle jõu. Kui läbi arutluste ja diskussioonide on õnnestunud mõni lahendamist vajav probleem teadvustada, siis on erakondade esindajatel kohustus see "tõlkida" seadusandluse ja selle muutmise keelde. Seegi on omaette ja aega nõudev töö.

Leivi Sher

Koostöökoda on ainukeseks institutsiooniks, kus praegu mittepoliitilised kodanikeühendused omavad poliitiliste erakondadega võrdse partneri staatust. Mulle tundub, et Koostöökoja töögruppidesse peaks kaasama võimalikult laialdasema MTÜ-de aktiivi, saavutamaks ettepanekute väljatöötamist võimalikult laiema konsensuse alusel. Arvan, et peale katus-organisatsiooni peaks üksikute projektide väljatöötamiseks kaasama ka nõ spetsialiseeritud mittetulundusorganisatsioonid, kes tegutsevad ettepaneku reguleeritavas valdkonnas. Näiteks võin tuua praegu valitsuse poolt pakutavat ühiskonna integratsiooniprogrammi, mis on koostatud ilma integreeritavate osavõtuta ning nende seisukohti arvestamata. Koostöökoja ülesandeks on ka nende funktsioonide määratlemine, mida riik peaks ja võiks loovutada mittetulundusühendustele. Viimased peaks välja töötama ja esitama Koostöökojale vastavad ettepanekud seadusandluse muutmiseks. Koostöökoda peab saama instrumendiks, kus eelnevalt kooskõlastatakse erakondade seisukohad nendes küsimustes selleks, et erakondade esindajad Riigikogus hääletaksid solidaarselt nende ettepanekute poolt. Teisisõnu – kõne all olevas valdkonnas muutuvad erakonnad omamoodi MTÜ-de ruuporiks võimu kõrgematel tasanditel.

Koostöökoda peab saama ka tagasiside vahendiks, kus MTÜ-d annavad erakondadele infot ühiskondlikust arvamusest Riigikogu ja valitsuse poolt vastuvõetud otsuste või otsuste eelnõude kohta.

Kuna muulased on riigivõimu- ja valitsemisorganites esindatud väga vähesel määral, siis muulaste MTÜ-de esindatus Koostöökojas ja selle tööorganites on hädavajalik. See saab olema ka praktiliseks sammuks integratsiooniprotsessi arenguks. Oleme veendunud, et ühiskonna integratsiooni põhialuseks on muulaste kaasatus riigi- ja ühiskonnaasjade otsustamisse ehk osalusdemokraatia laienemine ka nendele.

Mart Meri

Riik toimib tõhusalt siis, kui ta suudab ühiskonna erinevate gruppide erihuvide sasipuntrast välja setitada ühiskonnaga liituvad huvid, et seejärel neid oma võimuga kaitstes ühiskonna kui terviku hüvanguks ellu rakendada. Selleks on meil õieti rahva poolt valitud ja seega teda kui ühiskonda ja selle liitunud huve esindav parlament ja neid huve ellu rakendav valitsus. Ent minu kogemus näitab, et liialt sageli on selle tandemi koostöö ebatõhus. Ebatõhususe peamisi põhjuseid on kasutatava informatsiooni nappus.

Järelkult tuleb otsida teid riigi juhtimiseks vajaliku lisainformatsiooni leidmiseks. Koostöömemorandum on selleks loonud ühe uue kanali. Kanali ühes otsas on kodanikuühendused, kes kogevad riigi toimimise viljakust või viljatust vahetult oma igapäevases elus. Kanali teises otsas on poliitilised otsustajad ja otsuste elluviijad, kelle vastutus on suur, aga kodanike igapäevaelu tundmine vahetevahel vildak.

Riigikogu liikmete, aga ka valitsusametnike ülesanne on senisest märksa tõhusamalt analüüsida (ja ka sünteesida) kodanikkonna seisukohti riigi arengut puudutavates küsimustes. Mittetulundusühenduste ülesanne on argumenteeritult ja senisest märksa söakamalt tuua oma seisukohad poliitiliste otsustajate ette. Selline tegutsemisviis vähendab rahva võõrandumist võimust, elavdab osalusdemokraatiat ning loodetavasti suurendab riigimehelikku tegutsemist, millest me praegu nii suurt puudust tunneme.

Mittetulundusühingud võtavad endale vastutuse ja Eesti Riik jõuab osalusdemokraatiani?

Taivo–Ahti Adamson (RiTo 1), Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit

Tõeliselt vabas riigis teevad kodanikud kõike oma kätega ja mitte rahaga. Nad ei mõtlegi end oma kohustuste täitmiseks vabaks osta, vaid oleksid pigem nõus maksma selle eest, et saaksid ise oma kohustusi täita

Jean–Jacques Rousseau

14. detsembril 1999 moodustati koostöömemorandumi allakirjutamisega Eesti Erakondade ja Mittetulundusühingute Koostöökoda (EMK), mille kodukord võeti konsensusel vastu. Ainulaadne saavutus, arvestades, et mittetulundusühingute–poolsed osalejad esindavad oma organisatsioone ja samas osalevad ka Riigikogus esindatud erakondade volitatud esindajad. See on saavutus, mis väärib märkimist, kuna analoogid maailmas puuduvad. Kogu oma tegevust kavandatakse eesmärgiga jõuda kõigi arutatavate küsimuste juures konsensuseni. Algu on näidanud, et see on võimalik. Mulje, mida Eesti meedia on püüdnud jätta erakondadest kui omavahel kaklevatest gruppidest, hakkab murenema.

Väljavõte kodukorrast:

EMK ühendab Eesti riigi arengu huvides osapooli demokraatia kujundamiseks vaba ja võrdse dialoogina. EMK tegevuse eesmärk on välja töötada soovitud ja ettepanekud, haaramaks organiseerunud elanikkonda aktiivselt Eesti riigi ees seisvate probleemide lahendamisse.

EMK ülesanne on arvamuste vahetuse najal kujundada osapoolte seisukohti Eesti riigi arengu pikemaajaliste strateegiliste suundade suhtes. Alati ei ole vaja kõike ette kirjutada paberil ja pitsatiga kinnitada. Meil on avanenud võimalus luua uued võimalused elanikkonna aktiivseks osalemiseks riigi asjade arutamisel ja otsustamisel ilma seda seadusesse kirjutamata. Erakondade ja Mittetulundusühingute Koostöökoda saab toimida Riigikogu kõrval, kus arutatakse Eesti riigi arengus olulisi küsimusi. Erakondadele avab see kanali mittepoliitilise organiseerunud elanikkonnani, kes seni pidas poliitikat ainult erakondade mängumaaks.

Mida paremini on riik korraldatud, seda enam pöördub kodanike tähelepanu eraasjadelt avalikele asjadele (Rousseau).

Taastades 80–ndate lõpus Eesti iseseisvust, ei mõelnud paljud tollal aktiivsed inimesed, kuidas üles ehitada kaasaegne arenguvõimeline riik. Arvati, et Eesti Vabariigi taastamisega tekib demokraatlik riik iseenesest, ei oldud valmis ennast kujutama selle riigina, selle riigi ülesehitajana. Ja suur iseseisvumisprotsessidega kaasnenud elanikkonna aktiivsuse tõus taandus.

90–ndate lõpus on aktiivsus juba märgatavalt langenud, valimistel käib oma tahet avaldamas vaevalt pool nendest, kellel see õigus on. On tekkinud kujutelm, et meie ja riik, need on midagi vastandlikku, inimesed ei tunneta ennast enam riigi osana, vaid hakkab jälle tekkima vaenlase kompleks. Kodanikud ei tunneta, et neil on võimalus ja kohustus osaleda oma riigi

asjade üle arutamisel ja otsustamisel. Riigiparaat pakub näilist võimalust osalemiseks ja on rahul, kui tegelikku osalemist ei ole, sest see venitaks paljusid protsesse.

Mittetulundusühingute omavahelised sidemed on nõrgad ja teabevahetus jätab soovida.

Omavahelise koostöö jaoks puudub motiveeritus, tihti toimib vaid konkurents aina vähenevate ressursside pärast võideldes, mis loodetavasti lõpuks viib koos uute võimaluste otsimiseni. Meie liidrid kannavad endas ikka veel mineviku pärandit, mis käsitles kodanikualgatust kui pärimuskultuuri, hobitegevust ja haridust, uuema tegevusena ka sotsiaalhoolekannet.

ÜRO Arenguprogrammi toel alustas Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL) 1998 aasta lõpus Eesti valitsusväliste organisatsioonide jätkusuutlikkuse tugevdamise projektiga. Projekti ühe osana nähti ette riigi ning mittetulundusorganisatsioonide partnerluse tugevdamist. Esimene kokkusaamine erakonnapoliitikutega toimus 11. veebruaril 1999 ümarlaval "Kodanikuühendused ja RIIK – üheskoos või eraldi".

Sõltumata erakondlikust kuuluvusest, olid erakondade arvamused üsna lähedased. Kõlama jäid mõtted, et koostöö mittetulundusühingute (MTÜ) ja parlamendi vahel saab käia ainult läbi erakondade. MTÜ-de ülesanne on kujundada üldprobleemide kohta rahva seas ühine arvamus, sõltumata inimeste erakondlikust kuuluvusest. Mittetulunduspoliitika seondub väga erinevate poliitikatega selle sees. Tuleb kokku leppida, milline mehhanism on otsuste ettevalmistamise ja elluviimise juures ühiskonnas kasutusel. Räägiti MTÜdest kui survegrupist, kelle otsused kooskõlastatakse erakondadega ja erakonnad viivad need poliitikas läbi.

Kevadel ja suvel toimusid arutelud töögruppides ja ka Riigikogu liikmetega. Arutelude tulemusena valmistati ette koostöömemorandumi tekst ja see jõudis 20. septembriks Riigikogu kultuurikomisjoni. Komisjonis toimus arutelu, mille tulemusena pöörduti erakondade juhatuste poole, saamaks volitatud esindajaid koostöölaua taha. Alustades koostevõrgu üle arutelusid, valmistades ette ettepanekuid, mida pakutakse ja oodatakse riigisektorilt, oli Eesti ühissektori poolt näha, et on vaja ennast ise tugevamini organiseerida, võtta endale vastutus tegevuse koordineerimise ja teabe liikumise osas.

Esimesel ametlikul Eesti erakondade ja mittetulundusühingute koostööüpidamisel 1. novembril oli tunda mittetulundusühingute-poolset ebakindlust, esitati ka veidi vastu-rääkivaid seisukohti. Sai selgeks, et oma seisukohad ja arvamused tuleb enne läbi vaielda saavutamaks lühikeste arutelude käigus tulemusi. Andis tunda ka kogemuste puudus.

26. novembril sõlmisid mittetulundusühingute tegevjuhid omavahelise kokkulepe eesmärgiga koordineeritult informeerida ühiskonda Eesti mittetulundusorganisatsioonide tegevustest, korraldada mittetulundusvaldkondade omavahelisi suhteid ning koordineerida ja edendada vastastikust koostööd. Seda võib nimetada sundkäiguks mittetulundus-organisatsioonidele, sest alustades koostööd teise osapoollega tuleb üritada jõuda sama tasemeni, kuna koostöö sujub võrdsete partnerite vahel paremini.

Koostöökoda koguneb kuus korda aastas ja 2000. a. veebruari alguses hakatakse arutama kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (KAK) teese. Eesti Mittetulundus-ühingute ja Sihtasutuste Liit on alustanud koos erinevate valdkondade mittetulundus-organisatsioonide esindajatega nende teeside ettevalmistamist. KAK oleks raamdokument, mis pärast Riigikogult heakskiidu saamist annaks kodanikualgatusele vajaliku suuna, motiveeringu ning perspektiivi ja määraks kohustused, milleks MTÜ-d peaksid valmis olema.

Koostöökoda annab erakondadele foorumi, kus kuulata rahva arvamust. Siit võivad nad kuulda signaale, mida on kasulik kuulata oma erakonna poliitikat kujundades. See on järjekordne samm osalusdemokraatia poole, selle kaudu avaneb elanikkonna aktiivsemale osale võimalus välja öelda oma arvamus, teades, et seda kuulatakse ja arutatakse. Tuleb leida neid, kes tahavad ja suudavad inimesi aktiveerida. Tuleb anda inimesele motiiv ja meie kõigi lootus parema tuleviku nimel saab üha kindlamaid piirjooni.

Kasutatud kirjandus

Rousseau, J.-J. (1998) Ühiskondlikust lepingust ehk riigiõiguse põhiprintsiibid. Tln.

Kas õigussüsteem on takistuseks tsiviilühiskonna arengule Eestis?

Michael Gallagher (RiTo 1), Eesti Õiguskeskus

Kui ühelt kuulsalt poliitikult mõned aastad tagasi küsiti, mida ta arvab Prantsuse revolutsioonist, siis ta vastas: "On veel liiga vara öelda."¹ Me võiksime vastata samamoodi kaalutlusele, kas kaheksa aastat pärast iseseisvuse saavutamist on Eesti õigel teel oma tsiviilühiskonna arendamisel.

Ma pean silmas teatud kindlat tsiviilühiskonna definitsiooni. See on *protsess, mis töötab ühiskonda konsensusele selle suhtes, kuidas vastu minna tulevikule*². Seega ei ole tegemist fikseeritud või käegakatsutava asjaga. Tsiviilühiskond on mehhanism või protsess, mille läbi inimesed üksteisega, oma naabruskonnaga ja üldiselt ühiskonnaga suhtlevad. Minimaalselt tagab selliselt defineeritud tsiviilühiskonna areng aja jooksul inimeste osalemise nende elu mõjutavate võtmeotsuste tegemisel ning selle, et taolist osalemist peetakse normaalseks ja konstruktiivseks.

Niisiis, milline on Eesti tsiviilühiskonna areng? Sellele vastamiseks peaksime vaatama protsesse, mille kaudu eestlased end üksteisega, oma naabruskonnaga ja rahvaga seostavad. Selle paremaks tunnetamiseks esitaksin ma mitu küsimust. Esiteks, millised võimalused on eestlastel üksteisele selgeks teha, mida nad ühiskonnalt soovivad? Eeldades, et sellised võimalused on olemas ja et inimesed neid kasutavad, küsixin ma samuti, kuidas see mõjutab üldsust puudutavate otsuste tegemist. Üldiselt arvan enamus inimesi nõustuvat, et praegu osalevad eestlased vaid minimaalselt oma ühiskonda kujundavate avaliku poliitika otsuste tegemisel³. See paneb mõtlema, kas põhjuseks on nendepoolse huvi puudumine, võimaluste puudumine, või hoopis otsuste tegijate ükskõiksus või vastumeelsus.

Kõigepealt tuleks tunnistada, et selline rahvapoolne osalus ei teki iseenesest, vaid et selle edendamise nimel on ühiskonnas tarvis tööd teha. Ma väidan, et Eestis on liiga vähe tähelepanu pööratud inimeste kaasamisele taolisse dialoogi ning et Eesti mittetulundussektori oluliseks ülesandeks on hakata seda stimuleerima. Usun, et selline töö on ühiskonna arengu keskmeks ja see on vajalik eeltingimus säästva majandusliku ja poliitilise arengu tagamiseks.

Samas teame me lääne kogemustest, et see töö ei ole kerge. See on mahukas ja raske töö, mis nõuab kogemuste ja teadmiste järkjärgulist koondamist. Aga me oleme ka näinud, et selle õnnestumine annab inimestele ja ühiskonnale uut jõudu. Seejuures ei ole tagatist garanteeritud eduks. Kuigi Eestis on suhteliselt suur hulk mittetulundusorganisatsioone, tean ma suhteliselt vähe eksperte, kes on tõeliselt pühendunud taolisele ühiskondlikule tööle. Arvan ka, et Eestis on liiga vähe teadmisi, et seda tööd hästi teha. Eesti teeks õigesti investeerides taoliste teadmiste edendamisse. See on Balti Ameerika Partnerlusfondi (BAPF) üks esmaseid ülesandeid järgmise kümne aasta jooksul, kuid tekib küsimus, kas ka eestlased ise peaksid selleks otstarbeks rohkem oma ressursse investeerima.

Kuid on veel üks väljakutse. Mingil hetkel peavad inimesed olema võimelised oma soove realiseerima avaliku poliitika otsusteks, muidu muutub nendevaheline dialoog tühiseks

ajaraiskamiseks. Vähemalt praegu on poliitiliste otsuste tegemine Eesti Valitsuses suhteliselt suletud tegevus⁴. Eksisteerib koguni häiriv hoiak, et taoline poliitikategemine ongi vaid juristidest ekspertide pärusmaa.

Juristid on üldiselt meeldivad inimesed, kuid neil on üks viga. Isegi läänes on nad tihti süüvinud oma töö tehnilisse külge niivõrd, et neil on raske kuulata ja mõista neid, kes ei ole juristid⁵. Olukord on veelgi hullem, kui juristi poolt omandatud haridus ei viinud teda kurssi teiste ekspertvaldkondadega ega käsitlenud õigusele kohaseid rolle ühiskonnas⁶. Üheks selliseks rolliks peaks olema edendada otsuste tegemist viisil, mis aitaks suurendada seaduslike institutsioonide legitiimsust⁷. Juristid, kes ei ole neid küsimusi enda jaoks läbi mõelnud, kannatavad tihti kujutelma all, et juriidiline mõtlemine peaks avalike poliitiliste otsuste tegemisel domineerima. Kuid õigusteadusele on kohasem olla poliitika tegemisel teener ja mitte peremees⁸.

Eestis näen ma selles küsimuses üsna palju segadust. Vaieldakse, kas võtta üle teiste riikide (eriti Saksamaa) õigustmudeleid. Samas arutletakse väga vähe selle üle, kuidas need mudelid sobivad vastavate riikide inimestele (kui üldse sobivad). Hullem veel – puudub arutelu, kas need mudelid sobivad rahuldama Eesti rahva soove, või veelgi põhimõttelisemal tasandil, millised need soovid üldse on⁹. Samal ajal kui toimub arutelu, millised ministriumid peaksid seadusi välja töötama, arutletakse väga vähe selle üle, kuidas avada seda protsessi Eesti rahva jaoks¹⁰. Lõpuks, ma ei ole märganud olulist suundumust õigushariduses, et see haridus sisaldaks laiemat koolitust õigusprotsesside ja õiguse rolli kohta ühiskonnas.

Selles valguses võib ühiskonnal põhinevate valitsusväliste organisatsioonide ees seista veel üks probleem. Nende endi õiguslik süsteem võib olla takistuseks nende sidumisel poliitika väljatöötamisega. See võib tähendada, et on olemas roll teist tüüpi mittetulundusliku töö jaoks – õigusreformi edendamiseks Eesti õigusingkondade sees. See võiks olla sobivaks rolliks sihtasutusele Eesti Õiguskeskus.

Eesti Õiguskeskus loodi 1995. a. eesmärgiga edendada õigusreformi koolituse kaudu. Sellest ajast alates on ta korraldanud lühiajalisi seminare Eesti ja Euroopa õigusest Eesti kohtunikele, prokuröridele, advokaatidele ja riigiametnikele. Mitu aastat on käinud üsna terav võitlus selle üle, kuidas taolist koolitust arendada. Selles võitluses ei ole keegi väidelnud Eesti avalikkuse poolel selle nimel, et taolise koolituse kõige olulisem roll on luua tihedam ja kõige otsesem side Eesti õigusingkondade ja Eesti rahva vahel.

Ma usun, et Eesti rahvas peaks seda nõudma. See nõudmine võib kajastuda erinevates programmides, mis on suunatud inimeste ootuste täitmisele seoses oma riigi õigussüsteemiga. Üks olulisemaid tegevusi on arendada Eesti seadusandliku protsessi reformi. Senini on Eesti Õiguskeskus suutnud astuda vaid mõningaid väikesi samme. Eesti Õiguskeskus on kirjastanud seadusandliku protsessi teooria kohta raamatu "Õigusriigi printsiip ja normitehnika". Samas on olnud raske leida valitsusingkondades konsensust pikaajaliselt planeeritud õiguslase koolitusprogrammi vajaduse suhtes kohtunikele ja prokuröridele. Eesti Õiguskeskus on loonud ka e-posti vahendusel toimiva foorumi, kus juristid saavad kommenteerida õigusküsimusi ja kus ministriumid saavad kutsuda üles esitama kommentaare seaduseelnõude kohta. Taoline foorum võiks olla keskmeks, et

parandada valitsusväliste organisatsioonide juurdepääsu poliitika väljatöötamisele. Lähtudes eeltoodust, kui neid algatusi edasi arendada, võiksid need anda valitsusvälistele organisatsioonidele võimaluse suunata rohkem oma piiratud ressurssidest tööle ühiskonnas, ja annaks neile soodsa võimaluse seose loomiseks avaliku poliitikaga.

Põhimõttelisemal tasandil võib Eesti Õiguskeskust vaadelda foorumina, kus testida Eesti õigusringkondade pühendumust tõelisele õigusreformile, samuti vahendina programmide elluviimisel, mis aitavad parandada õigussüsteemi toimimist – vaadatuna Eesti rahva seisukohast. See protsess peaks sisaldama õigusprofessionaalide baaskoolitust. See võiks sisaldada ka õiguspoliitikaalast koolitust mittejuristidele ning foorumit õigussüsteemi toimimise üle arutamiseks. Kahjuks ei ole need ideed praegu Eesti valitsemispoliitika üle otsustajate päevakorras.

Kokkuvõtteks, on veel liiga vara öelda, kas valitsusvälised organisatsioonid suudavad kaasa aidata eestlastevahelisele paremale lävimisele ning edendada kodanike osalemist tsiviilühiskonna ülesehitamises. Samas peaksime me ette nägema, et Eesti õigusinstitutsioonidel tekib mõningaid raskusi sellele väljapakutud rollile reageerimisega. Ma loodan, et me suudame jõuda kokkuleppele, et ei ole liiga vara hakata välja töötama ja arendama programme ülaltoodud eesmärgi saavutamiseks.

Märkused

1. Tegelikult on seda kommentaari omistatud erinevatele inimestele, kaasa arvatud Chou en Lai'le Hiinast.
2. Ma pakun selle definitsiooni välja kui erinevate ideede ühendamise tulemuse. See tuleneb õiguse ja õigusringkondade rolli kontekstilise legitiimsuse käsitlustest raamatus *An Introduction to Law and Legal Reasoning*, Burton (Little Brown, 1985) (edaspidi Burton), lk 210–14. See ühtib ka tsiviilühiskonna arendamise strateegiaga Eestis, mis on määratletud Balti–Ameerika Partnerlusprogrammi Eesti 1999. a. programmikirjelduses (edaspidi BAPP 1999. a. aruanne), mida on võimalik saada käesoleva artikli autorilt.
3. Vt BAPP 1999. a. aruanne, lk 5, kus viidatakse praegusele olukorrale Eestis. “Side üksikisiku ja ühiskonna vahel nõrgeneb ning suureneb sotsiaalne väljatõrjutus ja võõrandumine, mis on tingitud ebapiisavatest ressurssidest (raha, teadmised, ettevõtlikkus jne) oma võimaluste teostamiseks. Eesti ühiskonna väiksus kipub muutma seda korporatiivseks. Probleemiks on korruptsioon ning rahva hulgas suureneb tendents distantseeruda riigist ettekäändel, et ‘need mängud ei ole meie jaoks’. Kõik see toob kaasa kogu Eesti ühiskonna killustumise.
4. Selle tõestuseks märgiksin ma ära alalise ja organiseeritud foorumi puudumise, mille kaudu valitsus püüaks rahvalt saada kommentaare oma otsuste tegemise protsessi kohta, ning samuti igasuguse valitsusepoolse kohustuse puudumise seda teha.
5. Selleks on mitu põhjust. Esiteks, juristidel on õigussüsteemis täita spetsiifilised rollid, mida teised hästi ei mõista. Oluline on ka silmas pidada, et eksisteerivad koolkonnad, kelle arvates võib õigus oma rolli ühiskonnas õigustada ilma teisi ühiskonna gruppe

arvestamata. Õiguslik realism ja sellega seotud doktriinid on sel sajandil taolise mõtteviisi vaidlustanud.

6. Humoristliku kommentaari selle kohta võib leida järgmisest allikast: *At the Bar, the Passions and Peccadilloes of American Lawyers*, Margolick (Simon and Schuster, 1995), lk 227–29.
7. Vt Burton, lk 204–14. Vt ka *Lawyers and Justice, An Ethical Study*, Luban (Princeton University Press, 1988), kust võib leida põhjaliku ülevaate õiguslaste otsuste tegemise süsteemi vastandlikkuse eetiliste tagajärgede kohta.
8. See järeldus peegeldub mitmetes valdkondades. Väga selgelt tuleb see esile Hiinas algatatud seadusandluse ettevalmistamise projektis, mis on kokkuvõtlikult esitatud raamatus *Legislative Drafting for Market Reform, Some Lessons from China*, ed. Seidman, Seidman, and Payne (St. Martin's Press, 1997) (edaspidi Seidman). Projekt töötati välja eesmärgiga aidata seaduste koostajatel Hiinas õppida tundma poliitika kujundamise protsessi kui seaduste koostamise alust.
9. Võrdle Seidman, kes argumenteerib, et selliste mudelite ülevõtmine ilma kohalikke olusid hindamata annab löögi avaliku poliitika arengule.
10. Enamus kommentaatoreid oleks nõus, et selle protsessi avamine on oluline tsiviilühiskonna kasvu seisukohast. Vt nt *National Integrity Systems, the TI Source Book* (Transparency International, ed. Pope), peatükk 14, *Information and Public Awareness*. Tsiteerides endist USA presidenti James Madisoni: "Rahva valitsus ilma rahvalt tuleneva informatsioonita või ilma vahenditeta selle saamiseks ei ole muud kui sissejuhatuse farsile või tragöödiale, või ehk mõlemale. Teadmised juhivad alati võhiklikkust, ja rahvas, kes tahab olla iseenda valitseja, peab varustama end väega, mille annavad teadmised."

Kui kodanik soovib osaleda seadusloomes

Ülo Siivelt (RiTo 1), Eesti Õiguskeskus

Viimasel ajal on Eestis hakatud üha rohkem tähelepanu pöörama osalusdemokraatiale ehk lahti seletatuna väljaspool riigivõimuasutusi seisvate huvigruppide kaasamisele õigusloomesse. Esimeseks suuremaks sammuks avatuse poole tuleb kahtlemata pidada võimalust jälgida Internetist Riigikogusse saadetud eelnõude menetlemist, võimalust lugeda stenogramme ja vaadata-kuulata Riigikogu istungeid. Kuid see on seadusloome puhul vaid jäämäe veepealne osa, kus me näeme seaduseelnõusid juba peaaegu valmiskujul. Riigikogu seinte vahel ei õnnestu tihti seaduseelnõu sisu ja vastuvõtmist poliitikutest vähemuselgi mõjutada, rääkimata siis tavakodanikust. Katse tungida "allapoole vett" ehk siis seadusloome köögipoollele on teinud Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, kus pandi alus kodanike kaasamisele seadusloomeprotsessi.

Eesti Õiguskeskuse infoosakond avas 1. septembril 1998. aastal infolisti, mis on mõeldud juristidele ja juurahuvilistele. Listiga liitumiseks on Õiguskeskuse kodulehel (<http://www.lc.ee>) aken, kuhu iga inimene võib kirjutada oma elektronposti aadressi. Erinevalt tavapärastest listidest kõrvaldab listi haldaja kirjakeerutaja aadressi, muutes saatja seeläbi anonüümseks.

Listis tekkis kaks ala-listi ehk omaette gruppi, kus ühed soovisid vaid edastatavat informatsiooni ja teine grupp, kes oli huvitatud küsimuste-vastuste laadsest arutelust. Praeguseks on list kasvanud arvestatavaks infoallikaks rohkem kui 650-le juristile, riigiametnikule ja juurahuvilisele. Arutelud on kulgenud küsimuste-vastuste vormis ja on osutunud vägagi efektiivseks abiliseks nii juristidele kaasuste lahendamisel kui mittejuristidele konkreetsetele probleemidele soovitusel (lahendustel) saamisel.

Tihti kritiseeriti listis üht või teist seadust ning toodi välja seadusandja möödalaskmisi. Sellest lähtuvalt tekkis idee anda listi liikmetele võimalus ise seadusloomes kaasa rääkida. Saabunud ettepanekute põhjal kuulutas Eesti Õiguskeskus välja registreerimise omaette listi arutlemaks võlaõiguse seaduse eelnõu 37. peatüki Tööleping üle. Selleks pidi huviline registreeruma kodulehel (<http://www.lc.ee/arutelu/>), kus asub ka Internetilink eelnõule. Vastukaja oli ootuspäraselt aktiivne ja gruppi registreerus kümneid huvilisi. 8. novembril 1999. aastal kuulutas listi haldaja foorumi avatuks. Esimene samm osalusdemokraatia suunas oli astunud.

Milles seisneb selle projekti mõte? Kasu on kahepoolne. Ühelt poolt saavad diskussioongrupi liikmed loodetavasti mõjutada loodavat õigusakti oma kogemuste ja teadmistega. Teiselt poolt saavad eelnõu autorid diskussioongrupilt kasulikku lisateavet ja märkusi, mis peaks kokkuvõttes tõstma õigusaktide mõju ühiskonnas ja parandama ehk ka normitehnilist kvaliteeti. Samuti peaks projekt muutma seadusloomet läbipaistvamaks ja efektiivsemaks, aidates kokku hoida kulutatavaid ressursse ja vältida võimalikke vigu eelnõu rakendamisel igapäevaelus.

Artikli kirjutamise ajal oli antud eelnõugruppi registreerunud üle 60 inimese ja nelja nädalaga oli grupp vahetanud 39 sisukat e-kirja. Olgu siinkohal toodud võrdlus USA-s toimivate sarnaste listidega, kus näiteks Randy Winn (USA Washingtoni Osariigi Advokatuuri webmaster) on kirjeldanud *TechnoLawyer Discussion List*¹-is sellise grupi tööd niimoodi: "Paar nädalat enne eelnõu esitamist (valmimistähtaega) loodi eelnõu arutamiseks spetsiaalne diskussioongrupp. Kahe nädalaga saadi eelnõu teemal 80 e-kirja, mis oli palju enam kui osati oodata."

Arvestades mastaapide vahet ja fakti, et selline diskussioongrupp on Eestis moodustatud ilmselt esimest korda, peaks esialgsed tulemused olema lootustandvad, et projekti edasi arendada. Oma rahulolu on väljendanud ka eelnõu autorid ise, kes samuti diskussioongrupi arutelusid jälgivad.

Läbirääkimiste tulemusel keskkonnaministeeriumiga kaasati seaduseelnõude arutelude projekti esimesed seadusloomega tegelevad ametnikud. Tihedas koostöös eelnõu autoritega sündis diskussioongrupp kaitstavate loodusobjektide seaduse muutmise seaduse eelnõu arutamiseks. Ka selle grupi arutelud on hoolimata kitsast spetsiifikast osutunud viljakaks.

Kuna projekt on käivitatud alles hiljuti, siis seisab põhjalikuma analüüsi tegemine alles ees ja võib võimalikuks saada juba järgmistes RiTo numbrites. Põhjalikumalt tuleks uurida kindlasti teiste maade vastavaid kogemusi. Seejuures õnnestub ehk samm-sammult murda ka kitsa ametkondlikkuse barjääre ja selgitada üha suuremale hulgale seadusloomega tegelevatele inimestele osalusdemokraatia printsiipe.

Nii on Tartu Ülikooli õigusteaduskonna riigi- ja haldusõiguse professor ja vastne dekaan Kalle Merusk seisukohal, et kui õiguslik regulatsioon käsitleb üldist mateeriat (tsiviilõigus, sotsiaalhoolekande õigus, tööõigus jne), siis tulenevalt põhiseaduses sätestatud demokraatia printsiibist, peavad õiguslikud ettekirjutused olema arusaadavad ja mõistetavad igale kodanikule. Kui aga õigus käsitleb spetsiaalseid valdkondi (avalik teenistus, riigikaitse, riigihange jne), siis on oluline, et nendest saaksid aru nn spetsiaaladressaadid. Sellistest seadustest arusaamine eeldab sageli vastavat ettevalmistust ja neid võib liigitada nn justiitsseaduste kategooriasse (Merusk...., 1999). Mitmetes riikides on loodud spetsiaalselt õigusloomega tegelevad institutsioonid, kes abistavad nii parlamenti kui ka täitevvõimu reguleerimiskavatsuste realiseerimisel. Nii võiks projekti rahastamisel kasvada esialgsest julgest ideest reaalselt toimiv keskkond, mis aitab luua paremaid seadusi ja kasvatada seeläbi nii kodanike õigusteadvust kui seadusloojate ühiskondlike vajaduste reaalsemat tunnetamist.

Kasutatud kirjandus

Merusk, K., Kiviorg, M., Sõlg, R., Pilving, I., Olle, V., Möttus, A. (1999) Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, Tartu.

Märkused

1. Vt <http://www.technolawyer.com>

Uued raamatud Rahvusraamatukogus

World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures. Ed. by G. T. Kurian. Vol. I, II. Washington (D.C.) : Washington Congressional Quarterly, 1998. 991 p.

20. sajandil on parlamentaarne demokraatia kiiresti arenenud ja levinud kogu maailmas. 1997. a mais tegutses maailmas Parlamentidevahelise Liidu (IPU) andmetel 180 (sajandi algul oli neid 6) seadusandlikku kogu, mis on väga erinevad suuruse, ametiaja kestuse, volituste, võimupiiride, protseduurireeglite ja traditsioonide poolest. Istungjärgud võivad kesta 10st 225 päevani aastas ja koosseis ulatuda 13 liikmest 2978ni.

Maailma parlamente ja seadusandlikku võimu käsitleva teatmeteose andmestik hõlmab rohkem kui 190 riiki, sealhulgas selliseid, kus parlamenti pole kunagi olnud (Vatikan) või see on tegutsenud lühiajaliselt (Afganistan, Nigeeria). Andmed on esitatud iga riigi kohta eraldi artiklina, välja arvatud 9 mitteslaavi SRÜ liikmesriiki, mida on vaadeldud ühises artiklis.

Käsitletud on riigi esinduskogu ajaloolist arengut, põhiseaduslikke aluseid, valimisi, parteide positsiooni ja kohti parlamendis, parlamendi koosseisu ja volituste kestvust. Samuti analüüsitakse istungjärgude toimumist, parlamendi laialisaatmist, seaduste menetlemist ning töö- ja kodukorda, eesistuja rolli, vetoõigust, parlamendiliikmete privileege, palka ja muid sissetulekuid, saadikute tagasikutsumist ja tagasiastumist ning parlamentaarset eetikat. Tähelepanu alla on võetud kõik parlamentaarse demokraatia jaoks olulised aspektid nagu suhe täidesaatva võimuga, parteipoliitilised mõjud, koalitsiooni ja opositsiooni suhted, põhiseaduslikkuse järelevalve ja parlamendi tegevuse avalikustamine. Ülevaate koostamisel on arvestatud konkreetse riigi ajalugu ning poliitilist tausta ja osutatud põhjuslikele seostele.

Teatmeteose teine osa koosneb 14 temaatilisest ülevaateartiklist, milles on analüüsitud parlamentaarset praktikat ning üldistatud probleeme ja suundumusi. Siin on käsitlemist leidnud Europarlament ja ÜRO Peaassamblee, täidesaatva ja seadusandliku võimu suhted, parlamendikomisjonid, hääletamine, lobitöö, parlamendiraamatukogud, parlamendi ombudsmani institutsioon, uute demokraatiate kogemus, teleülekanded, naised ja vähemused parlamentides ning muud teemad.

Teos on esimene omalaadne nii käsitletud materjali mahu kui ka analüütilise esitusviisi poolest. Projekti on toetanud kaks organisatsiooni: *Research Committee of Legislative Specialists*, *International Political Science Association* ja *Commonwealth Parliamentary Association*. Varasem väljaanne ("Parliaments of the world"; 1976, 1986, väljaandja IPU) piirdub faktilise andmestiku võrdleva esitamisega.

Die politischen Systeme Westeuropas. Hrsg. W. Ismayr. 2., aktualisierte Auflage. Opladen : Leske + Budrich, 1999. 764 S.

Käsiraamat annab põhjaliku ja süstemaatilise ülevaate Lääne-Euroopa riikide poliitilisest süsteemist ja õiguskorrast. Käsitletakse kõiki Lääne-Euroopa riike: Taanit, Rootsit, Norrat, Islandit, Soomet, Suurbritanniat, Iirimaa, Prantsusmaad, Hollandit, Belgia, Luksemburgi,

Saksamaad, Šveitsi, Austriat, Itaaliat, Hispaaniat, Portugali, Kreekat ja Maltat ning ühises artiklis väikeriike Andorrat, Liechtensteini, Monacot, San Marinot ja Vatikani. Sissejuhatavas artiklis võrreldakse erinevaid poliitilisi süsteeme ja viimane artikkel on pühendatud Euroopa Liidu poliitilistele institutsioonidele.

Riigi poliitilise süsteemi analüüs hõlmab järgmisi teemasid: põhiseaduslik areng ja printsiibid, riigipea, parlament, valitsus ja avalik haldus, seadusandlik protsess, valimissüsteem, parteisüsteem ja parteisisene demokraatia, huvigrupid, meedia, poliitiline kultuur, õigussüsteem, regionaalpoliitika, europoliitika ning rahvusvahelised suhted. Kõik artiklid on varustatud ülevaatlike tabelite ning arvandmetega. Iga peatüki juurde on lisatud esinduslik kirjanduse nimestik, mis osutab olulisematele raamatutele ja artiklitele inglise, saksa ja muudes keeltes.

Tegemist on käsiraamatu teise, täiendatud trükiga ning eessõnas lubatakse, et tulemas on analoogne väljaanne ka Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kohta.

Contemporary political philosophy : an anthology. Ed. by R. E. Goodin and P. Pettit. Oxford, UK ; Cambridge, Mass. : Blackwell, 1997. 649 p.

Kogumik sisaldab valikut kaasaegse poliitilise filosoofia olulisi (koostajate poolt kanooniliseks nimetatud) tekste, mis on erialajakirjades ja kogumikes viimastel aastakümnetel avaldatud. Tekstide valikul on koostajad lähtunud põhimõttest näidata kaasaegset poliitilist mõtet tema arengus ning osutada väitluste ja keskustelude tulipunktiledele.

Koguteos on jaotatud teemade järgi seitsmeks osaks: riik ja ühiskond, demokraatia, õiglus, õigused, vabadus, võrdsus ning rõhumine ja sisaldab ühtekokku 38 esseed. Filosoofiliste tekstide kõrval on kogumikus poliitikateaduse, õiguse ja majandusteaduse alaseid töid, esindatud on nii kontinentaalne kui analüütiline filosoofia ning hõlmatud on ulatuslik poliitiliste teooriate spekter, kus on esindatud nii traditsioonilise liberaalse demokraatia ideed kui ka feministide ja marksistide seisukohad.

Riigi ja ühiskonna alaste esseede autorite hulgast leiame Claus Offe ja Volker Ronge. Demokraatia probleeme käsitlevad nii Jürgen Habermas kui Joshua Cohen. Õigluse käsitlemisel on kesksel teooria looja John Rawlsi ja Robert Nozicku tekstid. Ronald Dworkin keskendub õiguste teemale ning Isaiah Berlini krestomaatiline essee vabaduse mõistele. Võrdsuse teemat käsitlevad Amartya Sen ja Michael Walzer. Michel Foucault keskendub oma essees kolmnurgale võim, õigus ja tõde ning Will Kymlicka teemaks on vähemuste õigused.

Kogumikus esindatud autorite töödest on eesti keeles eraldi raamatuna olemas valik Isaiah Berlini esseid (Tallinn, 1998) ja Michael Waltzeri traktaat "Sallivusest" (Tallinn, 1998).

International encyclopaedia of laws. Hague ; [Deventer] [etc.] : Kluwer Law International, 1992 –.

Kirjastus *Kluwer Law International Publishers* annab välja kogumikku "The International Encyclopaedia of Laws", mille eesmärk on pakkuda igakülgset ja aktuaalset informatsiooni tähtsamatest õigusvaldkondadest, käsitledes nii eri riikide siseriiklikku õigust kui ka rahvusvahelist õigust. Väljaandel on 14 seeriat (tsiviilkohtumenetlus, äriõigus, riigiõigus, lepinguõigus, äriühinguõigus, kriminaalõigus, keskkonnaõigus, perekonna- ja pärimisõigus, kindlustusõigus, intellektuaalomandiõigus, rahvusvaheliste organisatsioonide õigus, tööõigus, meditsiiniõigus, asjaõigus, sotsiaalkindlustusõigus, maksuõigus, lepinguväliselt tekitatud kahju hüvitamise õigus ning transpordiõigus), mis sisaldavad monograafiaid ligi 60 riigi ja paljude rahvusvaheliste organisatsioonide kohta. Väljaandel on üle 600 kaasautori.

Konstitutsiooniõiguse seerias ilmus 1997. aastal Eesti põhiseaduse ingliskeelne tõlge koos Tartu Ülikooli professorite Raul Naritsa ja Kalle Meruski saatesõnaga, 1998. aastal ilmus Raul Naritsa ja Kalle Meruski monograafia "Estonia". Nimetatud üle 300-leheküljeline monograafia annab lühiülevaate Eesti riikluse ajaloost ning käsitleb Eesti konstitutsiooniõigust viies osas: "Konstitutsiooniõiguse allikad", "Riigi valitsemise vorm", "Riik ja kohalik omavalitsus", "Kodakondsus" ning "Eriküsimused". Põhjalikku käsitlemist leiavad näiteks sellised küsimused nagu põhiõigused ja -vabadused ning vähemusrahvuste probleemid ja välismaalaste õiguslik seisund. Monograafia annab välislugejale põhjaliku ülevaate Eesti põhiseadusest, riiklusest ja õigussüsteemist, nagu seda eesti lugeja jaoks teeb samade autorite 1998. aastal ilmunud "Eesti konstitutsiooniõigus".

Constitutional reform and international law in Central and Eastern Europe. Ed. by R. Müllerson, M. Fitzmaurice, M. Andenas. Hague : Kluwer Law International, 1998. 348 p.

Muutused Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on mõjutanud kogu maailma poliitilist maastikku. Nõukogude Liidu, Tšehhoslovakkia ja Jugoslaavia lagunemine ning kommunismi kokkuvarisemine Euroopas, majandusreformid ja demokratiseerumisprotsessid mõjutavad mitte ainult siirderiike, vaid ka teisi riike. Kõik need muutused eeldavad põhjanevaid õigusreforme ja enamik siirderiikidest on kehtestanud uued põhiseadused, kus rahvusvahelisel õigusel on oluline koht.

Kogumik, mille üheks eestvedajaks ja koostajaks on Rein Müllerson, toetub Londoni uurimiskeskuse (*Centre of European Law, King's College London*) korraldatud kolme seminari materjalidele. Seminaridel käsitleti konstitutsiooniõiguse reforme Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ning seoseid rahvusvahelise õigusega.

Kogumiku I osa on pühendatud siseriikliku ning rahvusvahelise õiguse seostele. Lähemat käsitlemist leiavad Poola ja Ukraina põhiseaduslik areng ning Venemaa konstitutsioonikohtu praktika. II osas vaadeldakse konstitutsioonikohtute rolli üldisemalt ja nende tegevust Ungaris, Eestis ja Venemaal. III osa sisaldab kirjutisi rahvusvahelise inimõiguse normide kajastumisest uutes põhiseadustes. Eraldi on analüüsitud vähemuste ja laste õiguste kaitset, inimõigusi Bosnias ja Hertsegoviinas, omandisuhete muutusi Ungaris, Poolas ja Tšehhoslovakkias pärast Teist maailmasõda ja inimõiguste ombudsmani institutsiooni Venemaal. IV osas käsitletakse välislepingute sõlmimise õiguslikke aluseid Venemaal, Tšehhi Vabariigis ja Kesk-Aasia riikides.

*Valinud ja ülevaate koostanud Giina Kaskla, Ülle Lepp ja Küllike Maurer
Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus e-post: giina@nlib.ee*

Rahvastiku vananemine Eestis. Kalev Katus, Allan Puur, Asta Põldmäe, Lule Sakkeus, Tallinn 1999, (c) Eesti Kõrgkoolidevaheline Demouuringute Keskus (EKDK), 172 lk.

Eesti Kõrgkoolidevaheline Demouuringute Keskus (EKDK) tutvustas 1999. aasta oktoobri alguses Poska villas Kadriorus teadus- ja arendusprojekti Eesti Rahvastiku vananemine, mis on kokku võetud ka üldnimetatud raamatus. Projekt ise on rahvuslik osa ulatuslikust ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni egiidi all koordineeritavast uurimusest "Rahvastikuvananemine Euroopa regiooni riikides" (DPA).

Rahvastikuareng Eestis põhjustab mitmeid muutusi tootmise ja tarbimise, tervishoiu ja sotsiaalhoolduse, hariduse ning mitmes muus olulises ühiskonna elu valdkonnas. Rahvastiku vananemise alane põhjalikum käsitlus ei pruugi paljude ühiskonna rühmade poliitiliste hetkehuvide kokkupõrkes alati leida kasutamist antud hetkel, küll aga leiab vastav poliitika väärtustamist hiljem ning kahtlemata on vajalik selle töö tulemused üldsusele kättesaadavaks teha.

Tulemuste esitamise struktuur

Uuringu koostajad esitavad oma tulemused lähtuvalt nende poolt kasutatud metodoloogiast ja ühiskonna- ja rahvastiku arengutaustast. Esitatakse selle sajandi vananemisprotsessi üldtrendid, tuuakse sisse geograafilis-ruumiline mõõde ja vaadeldakse protsesse nii pere- kui leibkonna kaudu. Uuringu majandustegevust käsitlev pool analüüsib rahvastiku tuluallikaid ja toimetulekut, samuti pensionile jäämist ja eluaset ning elamistingimusi.

Vananemispoliitika

Rahvastikuvananemise käigus ei muutu mitte ainult üksikute vanusrühmade kvantitatiivne koosseis ega vahekord, vaid muutub ühiskond tervikuna, tegelikult muutub pöördumatult kogu ühiskond. Enamik Euroopa rikkamaid riike on kogenud, et vanuripoliitika on kulukas ettevõtmine. Vaatamata maksukoormuse jätkuval varjatud või avalikule tõusule heaoluriikides on tänaseks selge, et makstavate pensionide reaalkäärtus hakkab kahanema.

Sotsiaal- ja rahvastikuprobleemide lahendamine vastava süsteemse poliitika rakendamise kaudu on eri riikides vastavalt traditsioonidele ja ajalooliselt väljakujunenud hoiakutele kulgenud eri radu mööda. Demokraatliku ühiskonnakorralduse puhul on varem või hiljem jõutud arusaamisele, et soovitud eesmärkidele kõige lähedasema tulemuse saamiseks tuleb mistahes reguleerivas tegevuses lähtuda inimest endast ja tema vajadustest.

Eesti eripära

Eesti rahvastiku sisearengut on kogu sõjajärgsel ajal iseloomustanud taastetasandist madalam põlvkondade vaheldumine. Eestlastel ilmnas rahvastikukadu juba 1970.-ndatel aastatel. Järsu, peamiselt majanduslikest ja ühiskondlikest põhjustest tingitud

sündimuslanguse, keskmise eeldatava eluea lühiduse ja vananenud rahvastiku mõjude liitumise tõttu iseloomustab Eestit praegusel ajal tõepoolest üks suurimaid rahvastikukadusid maailmas. Need koosmõjud võivad pikemas perspektiivis koos toimides avalduda Eesti rahvastiku pideva vähenemisena. Teiselt poolt on majandusliku üleminekuriigina on Eesti üheks peamiseks tunnusjooneks just demograafilise- ja majandusarengu tasakaalustamatus. Rahvastiku- ja majandusarengu ebasünkroonsus tingib vastava sotsiaal- ja majanduspoliitika korralduse ülima komplitseerituse. Probleemide kompleksne lahendamine annab tavaliselt paremaid tulemusi.

Kui arvesse võtta Eesti rahvastiku suurt sotsiaalset heterogeensust, tuleb mistahes sotsiaalpoliitiliste sammude kavandamisel eriti põhjalikult kaaluda, milliseid tagajärgi üks või teine ettevõtmine eri rahvastikurühmadele kaasa toob. Erisuste arvestamine aitab vältida soovimatuid kõrvalmõjusid ja pehendada ettenägematute tagajärgede poolt põhjustatud probleeme.

Kui näiteks otsustatakse sündimuse tõstmisele suunatud rahvastikupoliitika kasuks, siis tuleb lisaks lastetoetuse suurendamise vajadustele teha seesugust eeltööd, mis arvestaks kogu abielulise ja sündimusliku käitumise mitmekesisust ja muutumist.

Leiab ühiskond esmatähtsa olevat senisest enam keskenduda pensionäride heaolu tõstmisele, siis tuleb paratamatult arvestada vanurite osakaalu jätkuva suurenemisega rahvastikus. See omakorda keskendab enam tähelepanu niisugustele pensionisüsteemidele, milles iga vanusegrupi pensioni finantseeritakse nende endi rahaliste sissemaksetega. Eestis toimiva süsteemi, mille kohaselt praegu töötavate inimeste sissemaksetest rahastatakse praeguste vanurite toetusi, võimalused lihtsalt ei luba pikemas perspektiivis niisugusel viisil püstitatud heaolu kasvu eesmärki saavutada.

Eesti olulisema sotsiaalse probleemina võib esile tuua just valiku tegemise raskust ja problemaatilisust tasakaalustatud sotsiaalsete tagatiste süsteemi loomisel ühiskonna kõigi liikmete huvides.

*Koostanud Toivo Mängel
Riigikogu Kantselei MSI*

Eesti ajakirjanduse andmebaasid Eesti Rahvusraamatukogus

Kristina Pihlau (RiTo 1), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist

Eesti Rahvusraamatukogul on andmebaaside koostamise kogemus juba 1991. aasta sügisest, mil lugeja- ja parlamenditeeninduse hõlbustamiseks võeti kasutusele personaalne bibliograafiliste andmebaaside ohjesüsteem ProCite.

Andmebaase koostatakse majandust, poliitikat, õigust, teatrit, muusikat, kujutavat kunsti, filmi, infoteadusi ilukirjandust, rahvaluulet, kirjandusteadust, erinevaid sotsiaaluuringuid ja avaliku arvamuse küsitlusi kajastavate artiklite kohta. Kokku koostatakse Rahvusraamatukogus jooksvalt üle 40 erineva, peamiselt bibliograafilise andmebaasi.

Andmebaasid sisaldavad Eesti trükiajakirjanduses (sh võõrkeelses) ja erialastes kogumikes ilmunud artiklite, kõnede, intervjuude, retsensioonide jms bibliograafilisi kirjeid. Andmebaase täiendatakse iga päev. Andmebaasides ei sisaldu BNS'i ja ETA uudised, sest nendel infoagentuuridel on oma täistekstarhiivid, kust iga soovija võib vajadusel informatsiooni saada. Samuti ei kajastata andmebaasides lühisõnumeid, teateid, kuulutusi, reklaami, lugejakirju (v.a juhul, kui autoriks on Riigikogu liige) ja väljaannete juhtkirju. Mitmes päevalehes üheaegselt ilmunud aktuaalse sündmuse korduva kirjelduse puhul on sisestamiseks valitud põhjalikum, ülejäänud jäetakse baasist välja.

Kõikidel andmebaasidel on otsingu tegemiseks märksõnastikud.

Alates 1999. aastast kasutavad üheksa Eesti teadusraamatukogu ühist infosüsteemi INNOPAC (vthttp://helios.nlib.ee/screens/mainmenu_est.html), mis võimaldab raamatukogudel koostada ühist elektronkataloogi. Lisaks raamatutele on kataloogist leitavad ka Eestis ilmuvate ajakirjade ja erialaste kogumike artiklite bibliograafilised kirjed.

Seoses infotehnoloogia arenguga ja Interneti laia levikuga on Rahvusraamatukogu alustanud pilootprojekti ISE (*Index Scriptorum Estoniae*) teostamist, mille tulemusena saavad raamatukogus koostatavad andmebaasid kättesaadavad olema ka Interneti vahendusel. Praegusel hetkel on ISE ligipääsetav ainult Riigikogu liikmetele ja Riigikogu Kantselei töötajatele.

Parlamenditeeninduses enamkasutatavate bibliograafiliste andmebaaside lühitutvustused

MAJPOL

Andmebaasis on võimalik otsingut teha alates 1. jaanuarist 1993. aastal ilmunud artiklite hulgast.

Teemad. MAJPOL sisaldab andmeid nii Eesti kui kogu maailma regioonide ja riikide majandust ning poliitikat käsitlevate artiklite kohta. Teatud teemade (haridus, keskkond, kultuur, tervishoid, turism, sotsiaalhooldus jm) otsingu puhul on vajalik kasutada ka andmebaase VARIA või ÕIGUS (vt allpool). Juhul kui on tegemist riikliku poliitika ühe osaga,

siis on andmed artikli kohta MAJPOLis; kui teemat on käsitletud õiguslikust aspektist, siis ÕIGUSes; teistel juhtudel on otstarbekam otsida andmebaasist VARIA.

Artiklite valik. Artiklite valikul lähtutakse eelkõige Eesti Rahvusraamatukogu ülesannetest parlamendiraamatukoguna: täielikult on püütud käsitleda Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, Presidendi Kantselei, ministeeriumide, ametite jt riiklike institutsioonidega seonduvat nii üleriigilistes kui maakondlikes väljaannetes.

Info otsimisel tasub teada, et:

- konkreetseid üksikjuhtumeid käsitlevad artiklid (nt konkreetse kinnisvara erastamine vm) on baasis juhul, kui tegemist on laiemat poleemikat tekitanud sündmuse või tuntud isikuga Eesti poliitika- või majanduselus;
- andmebaas ei sisalda kindlates väljaannetes regulaarselt ilmunud ülevaateid (nt valuutakursid, börsiülevaated, maailmaturu hinnaindeksid jm).

VARIA

Andmebaasis on võimalik otsingut teha alates 1. jaanuarist 1994. aastal ilmunud artiklite hulgast.

Teemad. Andmebaas hõlmab laia teemade ringi: ajalugu, religiooni, tervishoidu, pedagoogikat, loodust ja kultuuri.. Andmebaasis kajastatakse ka personaalia artikleid. Juhul kui on tegemist riikliku poliitika ühe osaga või kui antud teemasid käsitletakse õiguslikust aspektist, leiduvad vastavad artiklid andmebaasides MAJPOL ja ÕIGUS.

Artiklite valik. Artikleid bibliografeeritakse antud teemade piires valikuliselt.

Info otsimisel tasub teada, et:

- välja on jäetud kitsalt erialased, tõsiteaduslikud artiklid;
- andmebaas ei sisalda materjale kohaliku tähtsusega üksiksündmuste kohta, nagu näiteks raskused arvutiõppe sisseviimisel mõne maakonna või linna koolis, küll aga leiavad kajastamist kõik olulisemad arvutiõpet käsitlevad artiklid;
- ei kajastata teemasid, mis leiduvad teistes Rahvusraamatukogu elektroonilistes andmebaasides ja kartoteekides (lisaks majandusele, poliitikale ja õigusele ka teater, muusika, kujutav kunst, film, raamatukogundus, ilukirjandus, rahvaluule, kirjandusteadus, sotsiaaluuringud, avaliku arvamuse küsitlused);
- seoses raamatukogusüsteemi INNOPAC kasutuselevõtmisega ei kajastata alates 1999. aasta 1. jaanuarist ajakirjades ja kogumikes ilmunud artikleid, baasist leiab ainult ajalehtedes avaldatu.

ÕIGUS

Andmebaasis on võimalik otsingut teha alates 1. jaanuarist 1994. aastal ilmunud artiklite hulgast.

Teemad. Andmebaasis sisalduvate kirjete valiku põhimõtteks on edastada võimalikult täielik ülevaade Eestis ilmuvatest õiguslastest artiklitest. Andmebaasi on koondatud Eesti õigussüsteemi ning õigusprobleeme kajastavad artiklid, intervjuud ja kõned, samuti õiguslaste teoste retsensioonid. Sõnumitest on esindatud eelkõige sellised, mis kajastavad seaduste vastuvõtmist ja seaduseelnõude koostamise ning menetlemise käiku. Seaduste, seadusemuudatuste ja seaduseelnõude osas fikseeritakse Riigikogu liikmete, fraktsioonide ja komisjonide seisukohad, õiguskantsleri, justiitsministri, riigikohtu esimehe ja riigiametnike seisukohad ning prognoosid, ekspertarvamused ja huvigruppide ettepanekud.

Andmebaasis leiduvad kirjed on süstematiseeritud põhiliste õigusharude järgi.

Artiklite valik. Valiku põhimõtteks on võimalikult täielikult kajastada Eesti ajakirjanduses ilmunud õiguslaste artikleid.

Info otsimisel tasub teada, et:

- ei registreerita kriminaalkroonika ja kohtukroonika rubriikides ilmutat, samuti üksikute kohtuprotsesside kajastusi, v.a juhul, kui kirjutised on analüütilist laadi ning sisaldavad üldistusi, võrdlusi ja statistilisi arvandmeid või kui on tegemist kohtupretsedendiga.

Kasutatud kirjandus

Põldaas, M. (1997) Andmebaaside kasutamine Rahvusraamatukogu lugejateeninduses. – Raamatukogu, nr. 5, lk. 38.

Andmebaaside (MAJPOL, VARIA, ÕIGUS) juhendid. Käsikirjas.

ESTA vahendab infot muutuvast ühiskonnast

Andu Rämmer (RiTo 1), Eesti Sotsiaalteaduslik Andmearhiiv

Rein Murakas (RiTo 1), Eesti Sotsiaalteaduslik Andmearhiiv

Õigusloomealases tegevuses võib sageli tekkida vajadus sotsiaalseid probleeme või elanikkonna erinevaid rühmi käsitleva informatsiooni järele. Sellise info hankimiseks eksisteerib mitmeid võimalusi. Järgnevalt tutvustame Eesti Sotsiaalteaduslikku Andmearhiivi (ESTA), mille põhitegevuseks ongi sotsiaalteadusliku info kogumine, talletamine ja kasutajatele edastamine. Seni on ESTA inforessursse valdavalt kasutanud akadeemiliste ringkondade esindajad, kuid arhiivis leidub huvitavaid materjale ka seadusloomega tegelejatele.

Eesti Sotsiaalteaduslik Andmearhiiv loodi ametlikult 29. märtsil 1996, kui Tartu Ülikooli Nõukogu kinnitas selle põhikirja. Vastavalt põhikirjale kujutab Eesti Sotsiaalteaduslik Andmearhiiv endast Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna juures asuvat interdistsiplinaarset keskust, olles samas rahvuslik sotsiaalteaduste andmearhiiv. ESTA eesmärk on tagada Eestis ja Eesti ühiskonna kohta kogutud sotsiaalse informatsiooni säilimine ning kasutamine ja Eesti sotsiaalteadlaste sotsiaalse informatsiooni rahvusvahelistesse vahetusvõrkudesse integreerimine.

ESTA tegevuse peasuundadeks on:

- koondada kokku ja säilitada teisest analüüsi võimaldaval kujul Eestis läbiviidud sotsiaaluurimuste materjalid. Andmepangas on talletatud enam kui 200 empiirilise sotsiaaluurimuse andmefailid. ESTA-s säilitatakse ka muid Eestis korraldatud uurimuste materjale: täidetud ankeete, kodeerimislehti, statistilise andmetöötluse väljatrükke, andmeanalüüsi tulemuste käsikirjalisi kokkuvõtteid jne;
- arendada koostööd teiste Eestis sotsiaalset informatsiooni koguvate ja valdavate akadeemiliste ning mitteakadeemiliste asutustega, sealhulgas kogutud andmetike talletamise ning kasutajatele edastamise alal. Nii laekuvad regulaarselt ESTA-sse EMOR-i avaliku arvamuse uurimuste materjalid;
- luua sidemed teiste maade sotsiaalteaduslike andmearhiividega. ESTA kuulub täisliikmena Euroopa Sotsiaalteaduslike Andmearhiivide Nõukogusse (*CESSDA*), tänu millele on ESTA kaudu kättesaadavad ka teiste Euroopa andmearhiivide materjalid (sealhulgas mitmed suuremahulised rahvusvahelised võrdlusuuringud). Sõlmitud on koostööleping maailma suurima sotsiaalpoliitiliste uuringute materjale koondava andmearhiiviga *Roper Center* (USA);
- õpetada ja tutvustada sotsiaalse informatsiooni kogumise, analüüsi ja rakendamise meetodeid ning anda sellealaseid konsultatsioone;
- koguda sotsiaalse juhtimise ülesannete lahendamiseks vajalikku informatsiooni ja edastada seda riigiasutustele. Selles valdkonnas on ESTA materjalid koostöös Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfo osakonnaga leidnud rakendust seadusandluse ja seadusloome täiustamises.

ESTA–sse andmete üleandmise ja kasutamise kord kehtestatakse andmete üleandmisel nende valdajate ja ESTA kookulepete alusel. Võimalikud on järgmised kasutusrežiimid:

- andmed on piiranguteta kasutatavad kõigile selleks soovi avaldajaile;
- andmed on kasutatavad üksnes teadustöö eesmärkidel;
- andmete kasutusloa saamiseks tuleb soovijail kokku leppida andmete valdajaga.

Andmete kasutamisest huvitatutega sõlmib ESTA lepingu, millega kasutaja võtab endale kohustused vastavalt andmetele kehtestatud kasutusrežiimile.

ESTA–sse talletatud andmestikud hõlmavad meedia ja avaliku arvamuse uurimusi, elulaadi, noorsoo ja kooliprobleeme, linnastumist, vaba aja veetmist, maaelu problemaatikat, tööga ja töötingimustega rahulolu ning muidki valdkondi.

ESTA–s t kättesaadavatest uurimustest saab ülevaate ESTA koduleheküljel paiknevast kataloogist (<http://www.psych.ut.ee/esta/esta.html#uurimused>). Euroopa Andmearhiivide Nõukogu liikmesarhiivide kataloog on samuti Internetis kättesaadav (<http://www.nsd.uib.no/CESSDA/IDC>)

ESTA asub Tartus, Tiigi 78 –217/218, telefon 27/375 931, faks 27/375 900

Kodulehekülg Internetis: <http://www.psych.ut.ee/esta>

ESTA poolt väljaantav ingliskeelne elektrooniline ajakiri "*Estonian Social Science Online*": <http://sys130.psych.ut.ee/esta/online/>

E–post: socarch@psych.ut.ee

Eesti poliitiline karikatuur: heatahtlikust huumorist salvava satiirini

Aare Kasemets (RiTo 1), Riigikogu Kantsleil

I. Saateks

On alati midagi, mis tundub kõrgemalseisev, ülev, püha, mille üle sisetunne ei luba naerda. Ja on teised nähtused, eluseigad, juhtumid, millest oleme enda arvates ise kõrgemal, millest oleme paremad, ilusamad, targemad. Madalama üle viskame meelsasti nalja. Käesolev lugu avab RiTo alarubriigi, kus vaatleme uurivalt Eesti poliitiliste naljapiltide ning –tekstide ajaloolisi ja tänaseid näiteid. Poliitiline karikatuur on ka poliitiline kultuur. Artiklis heidame karikatuuride kaudu pilgu tagasi aastatesse 1907, 1928, 1929, 1930, 1938, 1987, 1988, 1990, 1991, 1995, 1997 ja 1999, pannes rõhu hilisajaloolisele 1999.–le, mis poliitikutele ja poliitikahuvilistele inimestele oli ju ennekõike valimiste aasta. Aga enne karikatuuride juurde asumist läbime Eesti poliitilise karikatuuri ajalugu ja naeru ning nalja “kanguse” mõõtmise instrumente käsitleva lühikursuse, noppides killukesi Harald Peebu, Juhan Peegli, Eero Medijaineni jt kirjatöödest¹.

Juhiksin rubriigi alustuse puhul tähelepanu veel kolmele Eestis seni vähe uuritud seigale.

- Ajakirjanduses ilmuvad karikatuurid on osa poliitiliste tegelaste ja ideede konkurentsist. Hea karikatuur on sageli kui info-konserv, millesse on surutud mitmete artiklite sõnum. Üks pilk näiteks ajakirjade “The Economist” ja “Die Zeit” kaane või juhtkirja karikatuuridele ja saab lugematagi selgeks, milline on väljaande vaatekoht. Eesti karikatuurid hiilgavad harvem oma infotihedusega ja teinekord kollitab pilapilte musta huumorina seegi, et nad ei ole naljakad või on nali nii lame, et tabab bumerangina tegijat. See juhtub enamasti siis, kui ei tunta või alahinnatakse oma vaatajaid ja lugejaid.
- Avameelselt asju arutades ei saa me mööda poliitilise areeni ja meedia koosmõjudest. Meediasotsioloog Joshua Meyrowitz arvab, et poliitikute imago ajalooline allakäik võib olla tingitud üllatavalt vähe suurte liidrite puudumisest ja palju rohkem meedia-keskkonna muutustest. Suure rahvajuhi imago sõltub eelkõige avaliku mulje tootmisest, televisiooni tõttu me aga näeme liiga palju meie poliitikute elust ja nad on enamasti kaotanud kontrolli oma imago ja esinemiste üle. Imago ja reaalsus on ühe klotsi kaks külge. Vajadus “etenduse” järele ei ole see, mis eristab ausat poliitikut ebaausast poliitikust. Elektroonilise meedia mõju poliitikute lavastustele võib paremini mõista, kui seda analüüsitakse seoses “lavastamise nõuetega” ükskõik millise sotsiaalse rolli täitmisel – üks mees võib olla korraga isa, poeg, abikaasa, sõber, armuke, klassivend, vana kolleeg ja ta võib olla ka riigi president (Meyrowitz 1986, XIV osa: *Loving the Political Hero to Our Level*). Aina tundlikumad kaamera-silmad ja mikrofoni-kõrvad loovad aina uusi võimalusi poliitikute karakteri-, sõna- ja situatsioonikoomika avastamiseks, mida nii sõltuv kui sõltumatu ajakirjandus kasutab. Kuigi nii võim kui ajakirjandus kuuluvad ka selle tarbijatele, ei ole ajakirjanduse puhul siiski viimase tähtsusega, kelle omanduses ta on või millist poliitilist jõudu eelistavad toimetuse liikmed (vrd Medijainen 1998, 40)².

- Koomika abil on läbi aegade teritatud tervet mõistust ja nii taevaseid kui maiseid jumalaid “lahti riidetatud” ehk demütologiseeritud. Arvututel motiividel on püütud inimeste teadvust vabastada poliitilistest, religioossetest, kultuurilistest jm müütidest ning käibetõdedest, millega tavakodanike vaikiv enamus opereerib alateadlikult nagu igaveste loodusseadustega. Seega – ühiskondlike muutuste ja poliitiliste reformide kiirendamiseks on võimalik kirgliku ning surmtõsise tõekuulutuse kõrval ka pilget, irooniat ja sarkasmi kasutada nii teksti- kui pildikeeles (vt Peep 1992, 91–92; Meyrowitz 1986, 280–294).

II. Naeru-uurijad nuputavad, mis liiki naerud ja naljad on liikvel. Millist naeru Teie tavaliselt naerate?

Nalja tegemine pole naljaasi, sest nali kas on või teda ei ole ja vaataja, kuulaja, lugeja kas hakkab naerma või ei. Naer tuleb sageli äratundmisest – miski võõrastav, ahistav või kohutav saab lihtsa seletuse. Huumor öeldakse olevat väga demokraatlik, sest naermist ei saa keeleta ega sundida ja aastatuhandeid on ta aidanud kummutada tehisautoriteete ja müüte, tehes särü maistele jumalatele (Peep 1992, 4–5).

Inimene naerab meelsasti, aga kas olete kunagi mõelnud, milline on tavaliselt meie naer. Inimese naer ja naeratus on erilised, kuid siiski on mõned naljamehed leidnud võimalusi, kuidas naeru ja naeratusi liigitada. Näiteks on äratundmisnaer, vabanemisnaer, hardusnaer, kohmetusnaer, kahjunaer, idioodinaer, absurdinaer, füsioloogiline naer ja lõpuks kohustusnaeratus ehk ametinaer, mille hulka võib ehk arvata nende poliitikute, PR-töötajate, pankurite, müüjate, ametnike jt rõõmsad näod, kes püüavad sulle sokutada mõnda ideed, asja või muud sinu aega, tähelepanu ja raha küsivat kaupa (vrd Peep 1992; 4, 167). Selline liigitamine võib ise naljakas olla. Naerul on vaba inimese enesetunnetuses ja –väljenduses tähtis koht ja kui mõni naeru-uuriija tahab väita kellegi naeru kohta, et tegu oli äratundmis-, kohmetus- või ametinaeruga, siis jõudu tööle. Kes on Harald Peebu mantlipärija, naerab hiljem.

Koomilise varjundid huumorist satiirini – 9 malli mõõtjatele

Sellel üheksasel skaalal on võimalik määratleda Eesti suuremates päeva- ja nädalalehtedes ilmuvaid poliitika ning poliitikutega seonduvaid karikatuure. Skaala alustab inimsõbralikust huumorist ja lõpetab solvava–salvava satiiriga. Kas olete püüdnud kunagi Eesti ajalehtede arvamuskülgedel ilmunud karikatuure analüüsida järgneva skaala alusel (Peep 1992; 6, 168):

- **Huumor** on kõige leebem nalja vorm, see on mõistev, andestav, sõbralikult õlale patsutav, nagu öeldes “juhtub kõigil” või “eks me kõik oleme ju vahel veidike tobedad” või et “sinu nõrkused ei ole mullegi võõrad”. Huumor ei sisalda kunagi halvustust, ta tõstab vaid esile inimliku inimese pisikesed nõrkused raamatu–ideaalide peeglis.
- **Naljatus** on mitteagressiivne ja pisut ennastimetlev okkaga “lilleke”. Ta on sageli seotud peene ninanipsuga kellegi või millegi pihta. Naljatatakse sõprade keskel, aga veelgi meelsamini visatakse nalja meie maiste jumalate üle poliitika-, kultuuri- või

majandus–areenidel. Naljatuse peale naerdakse magusasti, kui mõistetakse, et see ei käi enese kohta.

- **Burlesk** ehk külanali. Burlesk tähistab nalja– ja naeruurijate skaalal lamedat nalja, näiteks keegi purjutaja kukkus porilompi ja astus rehale, keegi sai valimisplakatil sarvekandjaks jms.
 - **Pilge** on juba otse mõne inimese või grupi pihta sihitud naljanool, kus teravus sees – pilgatavat alandav ja naerukspanev suhtumisväljendus,
 - **Iroonia** on varjatud peen pilge, kus sõnade igapäevatähendusele antakse uus, sageli vastupidine tähendus, näiteks poriga ülekallatud daamile öeldakse: “Küll te näete kena välja!” või küündimatut kõnemeest kiidetakse kõlavalt tema läbikukkunud kõne eest. Kõike seda muidugi juhul, kui tegemist pole eneseirooniaga.
 - **Grotesk** on koomilisel naljaskaalal ainuke, mis on lähedases suguluses traagilise ja ülevaga. Näiteks Vesuui laava konserveeris Pompei linna nii, nagu ta sel hetkel oli ja arheoloogidele avanes erinevate inimeste traagika mõnikord ka koomilise situatsioonina. Keegi kaupmees püüdis päästa oma varandust, koer hammustas peremeest kannikast jms.
 - **Must huumor**. Pisut praaliv ja ennast julgustav must huumor demonstreerib hirmust, haigusest või valust üleolekut. Traagilist kujutatakse kerglaselt.
 - **Sarkasm** on õel ja liialdav pilge, mis püüab vastast hävitada kasvõi ülekohtuselt ja teisejärguliste tunnuste suurekspuhumise teel. Sarkastiline nali mõnitab sihtmärki.
 - **Satiir** on kõige mõrtsuklikum koomiline zhanr, kus paljastatakse vastaste läbinisti pahelist olemust. Satiiri aluseks on sageli vihkamine, mis väljendub ühiskondlike nähtuste ning nendega seostatud gruppide teravas ja olemuslikus naeruvääristamises või mõnitamises. Sõdade ajal levitasid rindelehed vastasleeri pealikest äraspidi pilapilte, Pikris juhtus seda ka külma sõja, fosforiidisõja ja laulva revolutsiooni aegadel
- Ajaloost teame, et teravkeelsete narride saatus oli sageli võllas või mürgitus, ja Pikker pandi kinni (viimane uudis – “Pikker hakkab taas ilmuma” Maaleht, 10. veebr. 2000).

Vahemaad naljaskaalal kõiguvad, mõõtmine on riskantne ja kohtus vaidlustatav. Ülaltoodud koomikavarjundid on pingereas vastavalt nende inimsõbralikkusele ja –ohtlikkusele. Mida kaugemale sellel huumori–satiiri teljel liigume, seda ohtlikumate vastastega kokku puutume ja seda väiksem on tegelikult vabastava, rõõmsa naeru osa (Peep 1992, 6).

Mida enam satiiri poole nali kaldub, seda vähem eetiline ja humanistlik ta saab olla. Jääb iga ajakirjandusväljaande otsustada, kui teravaid karikatuure ta avaldab ja millistel põhjustel ta naeruvääristab Eesti elu nähtusi või avaliku elu tegelasi. Samuti sõltub poliitilise karikatuuri vaatajast, kuidas ta suhtub karikatuuril kujutatusse ja kuidas ta suhtub sellesse väljaandesse, kus see karikatuur ilmus. Nii nagu meediauuringute põhjal on selgunud, asetab vägivallafilmi vaataja end sageli ohvri poolele. Seda võib juhtuda ka poliitilise karikatuuri vaatajatega. Nii mõnigi kord võib ta tunda kaasa pilgatule ja panna karikaturistile ning ajalehele miinuse, millest raskemal juhul hakkab sõltuma tellimuse pikendamise otsus. Kodanikeühiskond on ühtlasi tarbijateühiskond, mille üks liikumapanevaid jõude on majandusliku ja sotsiaalse kapitali kõrval ka kultuuriline kapital, mille pärisosaks on inimeste väärtushoiakud ning õiglus– ja sündsustunne.

Siinkohal soovin minna ajas kaks astet tagasi – kõigepealt aastasse 1989 ja siis aastasse 1929. Üks kosutav killuke 1989. a Pikrist, kus Klara Hallik alltoodud Margaret Thatcheri metamorfooside juures (karikatuur 1) kõneleb poliitika ja satiiri suhetest muuhulgas nii: “...enne uutmisaega nimetati satiiri vahedaks klassivõitluse relvaks. Kui see peaks nii olema ka nüüd, siis tuleb järgida ohutustehnika nõudeid. Satiirilisi terariistu võib julgesti kasutada arenenud ja sügavalt juurdunud demokraatlike traditsioonide korral. Õhkörn demokraatia–virvendus võib osutuda kaitsetuks poliitiliste mängurite käes. Nii et kõik sõltub eesmärgist ja eetikast. Aga võib-olla on satiiril veel üks väärt ülesanne: ta aitab maandada rahulolematust poliitikaga. Pistoda paberil ja ekraanil on ikkagi parem kui pistoda päriselt /.../ Poliitiline satiir peaks aitama mõtestada poliitika ja mittepoliitika vahekorda” (Hallik 1989,

3)

1. Pilt inglise satiiri- ja huumoriajakirjast Punch meie Pikri vahendusel. – Pikker, nr 5, 1989.

Teine killuke 1929. a Rahvalehest, kus toimetuse artiklist “Nali ja pilge poliitikas. Kuidas riigikogus öeldakse üksteisele “meeldivaid asju”” leiame järgmist: “Poliitika – kunst juhtida riigi asju, või nende asjade juhtimisele avaldada mõju – on väga tõsine asi. Kuid siiski leiame poliitikas igal sammul nalja. Veel enam: huumor on avaldanud poliitikas mõju kõigil aegadel. Tihti mõni huumoriküllane väljendus lahendab pinevaima olukorra, lepitab “nugade peale” läinud vastaspoolt. Naer on alati suur lepitaja, kuigi poliitikas nali tihti kipub muutuma sarkasmiks ja irooniaks. Kuid kui ei saa naerda see, kelle kohta sihitud mõni teravmeelne vahelehuue või piste, siis vähemalt teistelt kutsub õnnestunud nali välja lunastava naeru. Kuulsad mehed on enamuses teravmeelsed naljamehed... Teravmeelsed vahelehüüded meie riigikogus annavad sageli tunnistust rahvasaadikute huumorijoonest.”

III. Eesti poliitilisi karikatuure 1907, 1928, 1929, 1930, 1938, 1987, 1988, 1990, 1991, 1995, 1997, 1999

Eesti vanadest rahvanaljanditest välispoliitilise karikatuurini

Harald Peep pöördub oma huumoriraamatus (Peep 1992) ka rahvaliku huumorisalve, rahvaluule poole, sest selle vaimset pärandit ei suutnud ükski hilisem kirjanduslik vool unustusse suruda. Rahvanaljandis kajastub rahva vaimne elujärg. Rahvas pilkab oma rõhujaid, kuid naeruvääristab ka oma ümbruses esinevat pahet. Rahva eetika võis valitsevate klasside omast järsult erineda (nt suhtumises mõisavargusse, vallaslastesse), ta oli karm ja tagantjärele ehk vahel ülekohtunegi vanatüdrukute, vigaste, haritlaste või võõraste suhtes (Peep 1992, 172–173; vrd Loorits 1938).

Eero Medijaineni raamat (Medijainen 1998) jutustab Eesti välispoliitilise karikatuuri kui ajaloolise dokumendi abil XX sajandi 20. ja 30. aastatest: "Eesti arengu seisukohalt vaadatuna oli tegemist meeldejääva ja meie samme siiani mõjutava ajaga /.../ Meie suureks saavutuseks oli kindlasti emakeelse kõrghariduse ja –kultuuri rajamine. Üheks valdkonnaks, mida tasub meenutada ja kõrgelt väärtustada, on poliitiline satiir, sh karikaturistide tööd – nägemus tollasest, nüüdseks kadunud maailmast". Medijainen märgib, et Eesti algupärase poliitilise ja ka välispoliitilise karikatuuri sünnipäevaks tuleks lugeda 7. augustit 1859, mil Tallorahva Postimees avaldas Kristjan Jaak Petersoni akvarelli–joonistused ja varustas need Tartu tudengeid pilkava tekstiga (Medijainen 1998, 5–7). Piirdudes XX sajandi piltidega, mõned karikatuurid Juhan Peegli 1959. a koostatud raamatust "Mõisad põlevad, saksad surevad", kus koomikanooled on suunatud enamasti mõisnike, saksamõjulise kiriku ja tsaarisandarmite vastu, kuid ei puudu ka sõbralik žarzh Jaan Tõnissonist (vt karikatuurid 2–3). Hüpatas ajas edasi, peatume korra 1928, 1929, 1930 ja 1938. a välispoliitiliste karikatuuride (4–7) juures ja juba järgmise sammuna vaatame fosforiidisõja aegse "Sirp ja Vasara" *Sitta kah...* karikatuuri (8) ning seda, kuidas Eesti NSV loojangule aitas oma relvaarsenaliga kaasa ka huumori– ja satiiriajakiri Pikker. Pikker jättis olude muutudes kohe kolhoosnike–torujüride–ehitajate–müüjate pilamise sennapaika ja asus *glasnost*i ja *perestroika* kingitusi avama, uurides 1987–1992 põhjalikult *homo soveticus*'e põlvnemist (vt 9–12) ja ENSV ning EV Ülemnõukogu (vt 13–15), Riigikogu eelkäijat *de facto*.

Tagasisivaade 1999. a poliitilisele karikatuurile: valimised, säästueelarve, valimised, reformid

Lühike ekskursioon 1999. a Eesti suuremates päeva– ja nädalalehtedes ilmunud poliitiliste karikatuuride maastikul näitab, et aastat ilmestavad kahel valimised, uue haldusreformi kavandid ja riigi säästueelarvega seotud põmmutamised.

Eesti maiste jumalate karikatuuride–galeriis on 1999. a enim esindatud valimiste peategelased, erakondade juhid, pressiprovoakaatorid ja kujunev kolmikliit (karikatuurid 16–22), ei puudu ka riigi populaarseim poliitik, president Lennart Meri (23), metsarahva usalduse pälvinud vennad Voitkad (24), Venemaa sümbol Boris Jeltsin (25), nõudlik Euro–Memm (26) jt valgusvihku lükatud või sattunud Eesti elu tegelased, sh korruptandid (27). Võrdluseks: 1997. aastal olid kaks karikaturistide poolt enim ekspluateeritud poliitikut ekspeaminister Tiit Vähi ja peaminister Mart Siimann (Luup nr 4/1998; vrd Toimetuse arvab 1995; karikatuurid 28–29), kes 1999. a valimiste järel vabanesid nii võimust kui ka ajakirjanduse pilkenooltest.

Eraldi tähelepanu väärib, kuidas on kujutatud kõrgema võimu kandjaid ehk rahvast (30–32), tema poolt valitud Riigikogu (33–36) ja ametisse pandud avalikku teenistust (37–38). Eelnähtu põhjal otsustades ei saa ka tulevik heles olla: säästueelarve (39–40), maksuseadused (41), politseireform (42) ja Eesti XXI sajandi lootuste Nokia–hobusele kirve selga löömine (43) sunnib silmnähtavalt ärritunud jõuluvana Riigikogus vitsakimpu haarama (44).

Milline on Eesti poliitilise karikatuuri kangusaste huumori ja satiiri teljel? Artikli kirjutamise ajal lehitsetud sadade karikatuuride põhjal tundub mulle, et reeglina ei küüni pilapiltide

kangus mustast huumorist kaugemale ja sarkasmi ning satiiri äraspidised piirid jäävad saavutamata – aga eks karikatuurid räägi ise enda eest ja iga vaataja silm ole ise kuningas.

IV. Vahekokkuvõtteks

Huumor ja nali tekivad enamasti inimlikes kontaktides. Samas iroonia ja satiir saab tekkida seal, kus inimlikke kontakte napib, kus psühholoogilisel meie–nemad rindejoonel satiiriga salvatu jääb nende, mitte meie poolele.

Riigikogu Toimetiste toimetuskolleegiumi liige Anti Liiv on avaldanud mõtte, et tuleks hakata koguma ka Riigikogu istungitesaalis tekkivat parlamentaarset folkloori. Kuigi Riigikogu on kõrgeim põhiseaduslik institutsioon Eestis, juhtub siingi koomilisi sündmusi, anekdootlikke keelevääratusi, esineb küsimusi ja vastuseid, millest naljakamad võivad saada rahvaluuleks või karikatuuriks. Rohkem inimlikke kontakte ja rohkem huumorit tuleb kasuks ka Riigikogu tööatmosfäärile, nagu märgiti juba 1929. a Rahvalehes.

Kui võrrelda Eesti poliitilisi karikatuure näiteks Inglise või Saksa ajakirjanduses nähtutega, siis satiiri on meil suhteliselt vähe ja seegi pole enamasti poliitikute suhtes nii mürgine. Loodan, et lähiaastatel leidub ülikoolides õppejõude, kes käivitaksid Eesti ja mõnede Euroopa riikide poliitiliste karikatuuride võrdleva uuringu. Ajakirjanduses ilmuv karikatuur kuulub tavaliselt teksti juurde, seetõttu tuleks karikatuure võimalusel analüüsida koos (kon)tekstiga. Ka mõned siinsed karikatuurid puudutavad riivamisi käesoleva RiTo artikleid, näiteks korruptsiooni teemat. Eesti poliitiline karikatuur väärib akadeemilist peegeldust ja ärgitust. Ta on olnud ka kõrgkoolidele saadetud 101 parlamentaarse uurimisteema hulgas alates 1996. a (http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ka_koostoo.html).

Kuidas edasi? Aastal 2000 teeb Rahvusraamatukogu RiTo toimetuskolleegiumi tellimisel koopiad kõikidest Postimehe, Päevalehe, Eesti Ekspressi, Maalehe, Äripäeva ja Sõnumilehe arvamuskülgede karikatuuridest, mille põhjal üks auväärne sõltumatu kogu valib ülikoolide õppejõudude ning avaliku arvamuse uuringu abiga välja poliitiliste karikatuuride paremiku ja koos RiTo kolleegiumiga paneb püsti näituse, pärgab karikaturiste ning ilmutab 2000. aasta parimad poliitilised karikatuurid RiTo 2001. aasta jaanuarinumbris. Ja nii edasi. Lähem info järgmises RiTo numbris ja Internetis aadressil: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised.html>.

Mida soovida Eesti poliitilisele karikatuuri–kultuurile aastaks 2000? Et lamedat nalja vähem välja paistaks ja et auväärsel kogul jõulukuul oleks raskem parimat karikatuuri leida. Ja mida ma ei sooviks näha, see on *Eesti huumori ja satiiri edendamise seaduse eelnõu* Riigikogu menetlusse ilmumist, sest siis jääks vist RiTo *Varia* rubriik kuivale. Seadustel on ju kalduvus kõik ilm ära reguleerida (=okupeerida), aga hea nali ei kannata vabaduse kaotust silma otsaski.

Kasutatud kirjandus:

Erelt, P., Vahter, T. (toim) (1996) Meie Lennart. Eesti Ekspressi Kirjastus.

Hallik, K. (1989) Naiste esiletõusmiseks on vaja demokraatiat. – Pikker, nr 5.

Loorits, O. (1938) Muinas–eesti unarussejäänud põhiseadusest. – Varamu, nr 10.

Medijainen, E. (1998) Maailm ProwintSIONU peeglis. Rahvusvahelised suhted ja Eesti välispoliitika karikatuuridel 1918–1940. Ajalookirjanduse Sihtasutus Kleio.

Meyrowitz, J. (1986) Three Dimensions of Social Change. The Impact of Electronic Media on Social Behaviour. Oxford University Press.

Peegel, J. (toim). (1959) Saksad surevad, mõisad põlevad. Valimik satiiri ja huumorit töölisajakirjandusest 1905–1917. – Loomingu Raamatukogu, nr 26.

Peep, H. (1987–1988) Lehekülgi eesti huumoripärandist. – Pikker.

Peep, H. (1992) Hajamõtteid huumorist. Tallinn: Eesti Raamat.

(1989) Ajakirja Pikker kollektiiv kohustub 1989. aastal. – Pikker, nr 1.

(1998) Eesti poliitiline karikatuur 1997. – Luup, nr 4.

(1929) Nali ja pilge poliitikas. Kuidas riigikogus öeldakse üksteisele "meeldivaid asju". – Rahvaleht, 28. september.

(1995) Toimetus arwab. – Äripäev, Mainor Bonnier Kirjastuse AS.

Märkused

1. Artikli idee pärineb Tartu Ülikooli ajakirjandusosakonna seminaridest 1989–90, kus prof Harald Peep (1931–1998) tegi sissejuhatuse koomilisse Eesti kirjanduses ja elus (vt Peep 1987–88; Peep 1992).
2. E. Medijainen märgib näiteks: "Rahvusliku eneseuhkuse üheks pisut läbimõtlematuks väljenduseks võiks pidada 24. veebruaril 1928. a., riigi 10. sünnipäeval, avaldatud Riigikogu manifesti. Selles meenutati iseseisvuse saavutamise lähiajalugu. Paraku kasutati seejuures niisugust stiili, mis pahandas Saksamaad ja Lätit ega meeldinud teistelegi/.../ Rünnakud pidi paratamatult vastu võtma Eesti välisteenistus ja personaalselt välisminister Hans Rebane. Endisest Päevalehe juhust sai peamiselt Vaba Maa heaks töötava Gori lemmik..." (vt karikatuur nr 4).

Karjane: "Parunihärra – täna langes talli lagi sisse." Parun: "Kas loomi jäi alla?" Karjane: "Ei – aga Karjatüdruk jäi alla." Parun: "Noh, tänu jumalale, siis pole viga midagi."

2. Karjane ja Parun. – Meie Mats, 1907, nr 25.

3. Jaan Tõnissonile "Postimehe" 50. juubeli mälestuseks. – Valinali, 1907.

4. Gori. Välisminister ja välislehtede etteheited. "Ja ma mõtlesin et siin ainult riste kaela sajab!" – Vaba Maa, 7. märts 1928.

5. Gori. Balodis (Lattikule):Ma kaevasin haua, Sa loe lätikeelsed matusesõnad peale, siis võime jälle rahus elada!". Vaba Maa. 7. november 1929.

6. Otto Krusten. Vene-Eesti naaberlikud suhted: kingi see ilus asi enne mulle, siis hakkame äri ajama... – Kratt, 23. juuni 1930.

7. Ilmar Tõnisson soovitab Eestil loobuda Balti liidust... – Kratt, 23. jaanuar 1938.

8. Priit Pärn. Sirp ja Vasar, 8. mai 1987.

9. Priit Pärn. Teksti Piit Pärna uuele pildile ootame kuni 15. märtsini. – Pikker, nr 4 , 1988.

10. Kaja Pöder. Pikker, nr 10, 1990.

11. Vahur Kersna. Ja nagu te isegi veenduda võite, on meie poolt valitud tee ülimalt perspektiivne. – Pikker, nr 15, 1988.

12. Hugo Hiibus. Indrek Toome ja Edgar Savisaar Moskvas Punasel väljakul Eestit esindamas.
– Pikker, nr 7, 1990.

13. Urmas Nemvalts. Pidage, ankur jäi maha! – Pikker, nr 3, 1990.

14. Heinz Valk.– Brežnev: “Häbi Teile seltsimehed et lasete mingitel intelligendikestel minu üritust niiviisi diskrediteerida!” Pikker, nr 11, 1988.

15. Heinz Valk. Eesti Galerii: EV Ülemnõukogu dirigent Ülo Nugis.... – Pikker, nr 8, 1991.

16. Urmas. Nemvalts. Valimised. Tema on meil valimisnimekirjas 5. kohal. Rahvale meeldib see tema pallitrikk. – Postimees, 11. jaanuar 1999.

17. Heiki Ernits. Eesti Ekspress, 28. jaanuar 1999.

18. Juss Piho. Sõnumileht, 11. oktoober 1999.

19. Heiki Ernits. Eesti Ekspress, 14. oktoober 1999.

20. Ants Kasesalu. Maaleht, 18. märts 1999.

21. Heiki Ernits. Ministriportfellide jagamine Toompea kirbuturul... – Eesti Ekspress, 11. märts 1999.

22. Urmas Nemvalts Postimees, 18. märts 1999.

23. Urmas Nemvalts. Postimees, 26. november 1999.

24. Hillar Mets. Eesti Päevaleht, 30. september 1999.

25. Urmas Nemvalts. Postimees, 19. november 1999.

26. Urmas Nemvalts. Postimees, 23. september 1999.

27. Aimar Juuse. Äripäev, 23. september 1999.

28. Aimar Juuse. 100 kriitikavaba päeva. Tiit Vähi ei ohusta ettevõtjaid, tema majanduspoliitika pole "liha ega kala" Äripäev, 17. juuli 1995.

29. Rein Lauks. – Luup, nr 4, 1998.

30. Urmas Nemvalts. Postimees, 5. oktoober 1999.

31. Hillar Mets. Valimisstuudio. Eesti Päevaleht, 4. märts 1999.

32. Aimar Juuse. Äripäev, 12. oktoober 1999

33. Hillar Mets. Eesti Päevaleht, 19. märts 1999.

34. Heiki Ernits. Eesti Ekspress, 5. august 1999.

35. Hillar Mets. Eesti Päevaleht, 15. november 1999.

36. Juss Piho Sõnumileht, 22. märts 1999.

37. Hillar Mets. Eesti Päevaleht, 6. aprill 1999.

38. Ants Kasesalu. Maaleht, 29. aprill 1999.

39. Urmas Nemvalts. Postimees, 28. mai 1999.

40. Hillar Mets. Eesti Päevaleht, 6. aprill 1999.

41. Urmas Nemvalts. Postimees, 15. detsember 1999.

42. Aimar Juuse. Äripäev, 27. september 1999.

43. Juss Piho. Sõnumileht, 1. november 1999.

44. Urmas Nemvalts. Postimees, 17. detsember 1999.

Teated

Riigikogu Toimetiste (RiTo) teadete rubriik on Riigikogu ülesannetega, õigussüsteemiga ja Eesti ühiskonna uuringutega seotud ürituste ning sündmuste lühinfo koht, kust RiTo lugeja leiab ühtlasi teadjate kontaktandmed ja Interneti andmebaasid, et vajadusel ka tagasiulatuvalt infoallikani jõuda.

RiTo Internetiversioonis asub Teadete rubriik aadressil:

<http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/teated>

RIIKLIKULT TÄHTSATE KÜSIMUSTE ARUTELUD 2000

19. jaanuaril toimus Riigikogus Euroopa asjade komisjoni (EAK) algatusel **Riigikogu IX koosseisu esimene Euroopa Liidu teemaline arutelu**, kus tegi ettekande peaminister Mart Laar, kaasettekannetega esinesid Riigikogu Euroopa asjade komisjoni esimees Tunne Kelam, välisminister Toomas Hendrik Ilves, rahandusminister Siim Kallas, põllumajandusminister Ivari Padar ja siseminister Tarmo Loodus. Kõiki küsimusi ja sõnavõtte on võimalik näha Riigikogu stenogrammi vahendusel Internetis:

<http://www.riigikogu.ee/ems/stenograms/2000/01/m00011902.html>.

Riigikogu arutab 2000. a. oktoobris Eesti kodanikeühiskonna arengu kontseptsiooni riiklikult tähtsa küsimusena. Arutelu lähtub 1999. a. 14. detsembril allkirjastatud koostöömemorandumist (vt RiTo nr 1) ja Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu (EMSL) ning ÜRO arenguprogrammi koostööna tehtud kodanikeühiskonna arengu kontseptsioonist, mis esitatakse avalikkusele tutvumiseks hiljemalt 2000. a. 14. juunil. Kontseptsiooni tutvustus on internetis EMSL-i koduleheküljel: <http://www.ngo.ee>. Arutelu ettevalmistusega seotud riigi ja kolmanda sektori suhete uuringuid näeb aadressil: http://riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/val_uurimused. Lisainfo: Taivo-Ahti Adamson (EMSL, e-post: taivo@ngo.ee) ja Aare Kasemets – aare.kasemets@riigikogu.ee.

Väliskomisjoni algatusel toimub vastavalt välissuhtlemisseadusele **välispoliitika arutelu** kaks korda aastas. Käesoleval aastal kavandab väliskomisjon arutelu korraldada juunis ja detsembris. Lisainfo: Angela Saks–Tammekand, väliskomisjoni nõunik–sekretariaadi juhataja: angela.saks@riigikogu.ee

RiTo Internetiversiooni täiendatakse ja täpsustakse jooksvalt uue infoga. Suure tõenäosusega toimub aastal 2000 Riigikogus debatt Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise teemal ja presidendi ümarlaua ettepanekul integratsioonipoliitika teemal.

SEMINARID JA KONVERENTSID

24. aprillil kell 14.00 toimub Riigikogu saalis tudengiväitlus teemal "Riik ei peaks eelistama avalik-õiguslikke ülikoole". Väideldakse traditsioonilises parlamentaarse väitluse formaadis. Valitsusse kuuluvad Reimo Sildvee ja Henri Enniste ning opositsiooni liikmed on Nele Ruubel ja Andreas Kaju. Parlamendi spiiker on Margo Loor. Vaba mikrofoni ajal võivad sõna võtta saalisviibijad. Lisainfo: msi@riigikogu.ee

Riigikogu Kantselei korraldusel toimub 1. novembril 2000. a. rahvusvaheline seminar teemal **“Parlamendi ja ühiskonna vaheline kommunikatsioon: kaasaegse infosüsteemi võimalused”**. Eestist osalevad oma töös Riigikogu Internetilehekülge ning andmebaase kasutavate organisatsioonide esindajad; välismaalt oodatakse Euroopa riikide parlamentide infopoliitikaga tegelevaid kolleege. Seminar toimub vahetult enne iga-aastast konverentsi *Eesti ja Euroopa Liit: Eesti teel muutuvasse Euroopasse*. Lisainfo: Kristiina Jusson, pressi- ja infoosakond, kristiina.jusson@riigikogu.ee.

Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond korraldab 7. septembril 2000 koostöös Eesti Sotsioloogide Liidu, Õiguspsühholoogide ja -sotsioloogide Tartu ühingu ja Eesti Õiguskeskusega seminari teemal **“Õigusriik ning õigussotsioloogia: juristide ja sotsioloogide kohtumispaik”**. Lisainfo aare.kasemets@riigikogu.ee ja mait.myyrsepp@ut.ee

Strasbourgis asuv **Rahvusvaheline Demokraatia Instituut** (*International Institute for Democracy – IID*) kogub ja levitab ülevaadet ***Clearing House Review*** rahvusvahelistest õiguslike, poliitilisi, majanduskikke, kultuurilisi jm teemasid käsitlevatest seminaridest ning konverentsidest. Mahukas globaalne ülevaade uueneb pidevalt ja on Internetis nähtav:

<http://www.iidemocracy.coe.int>. Kontakt e-post: ana.pano@coe.int

UURINGUD – ÜHISKOND, PARLAMENT JA ÕIGUSLOOME

RiTo järgneva uuringute lühiülevaate eesmärk on tuua Eesti riigieelarvest ja välisprogrammidest rahastatud uuringute infokapital korduvkasutusse. Internetiversioonis on kõik www-lingid RiTo lisadeks. Uuringute lühiülevaadet uuendatakse jooksvalt koostöös viidatud asutuste esindajatega.

RIIGIKOGU KANTSELEI (tellitud avaliku arvamuse uuringud 1999 II):

Riik ja rahvas II, oktoober 1999. Üle-Eestiline arvamusuuring parlamentaarse demokraatia, Riigikogu ülesannete, riigieelarve, rahva õigusteadvuse jms teemadel. Läbiviija AS Saar Poll.

Kolmanda sektori roll ühiskonnas – küsitlus mittetulundusühenduste foorumil *Ühiskond teelahkmel*, detsember 1999. Läbiviija: ES Turu-uuringute AS. Andmetöötlust rahastas Balti-Ameerika Partnerlusprogramm.

Riik, kohalikud omavalitsused ja kodanike omaalgatus. Üle-Eestiline küsitlus avaliku sektori ja kolmanda sektori suhetest haldusreformi kontekstis, detsember 1999. Läbiviija: ES Turu-uuringute AS. Lisainfo: Marika Kirch, MSI nõunik, e-post: marika.kirch@riigikogu.ee. Internetis: http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/val_uurimused.html

RIIGIKANTSELEI:

Phare avaliku halduse programm Eestis. Avaliku halduse reform. Uuringud ja arvamused 1997–1999 nähtavad Internetis <http://www.riik.ee/riigikantselei/ahb/uurimus.htm>. Haldusreformi töödokumendid, sh T. Randma, T. Annuse, T. Esta, G. Raagma ja A. Rahno

koostatud Tartu Ülikooli arvamus "Haldusreform Eestis"

<http://www.riik.ee/riigikantselei/ahb/uus.htm>.

Lisainfo: Juhani Lemmik, avaliku halduse büroo nõunik, juhanil@wp.rk.ee

Noore pere ootused ja vajadused eluaseme suhtes. Teostaja AS EMOR. Kvalitatiivuuringu vahearuanne. Detsember 1999; Lisainfo: Kaarel Tarand, peaministri büroo, kaarelt@wp.rk.ee

Lastega perede majanduslik olukord (1998). Tellija: Rahvastikuministri büroo 1999, teostaja E.-M. Tiit, E. Käär (Tartu Ülikool). Uuring annab ülevaate Eesti perede majanduslikust olukorrast, sissetulekutest ja kulutustest 1998. aastal. uuringu raames arvutati välja "lapse maksumus". Uuringu lühiülevaade asub internetis: <http://www.riik.ee/valitsus/pere>. Lisainfo: Mare Ainsaar, rahvastikuministri nõunik, e-post mare@psych.ut.ee;

Peretoetuste õiguslik reguleerimine Euroopa riikides. Tellija: Rahvastiku ministri büroo 1999. Teostaja G. Tavits (Tartu Ülikool). Raport annab ülevaate Eesti, Austria, Soome, Prantsusmaa, Rootsi, Vene Föderatsiooni laste -ja perepoliitika meetmetest. Uuringu lühiülevaate aadress internetis: <http://www.riik.ee/valitsus/pere>. Lisainfo: Mare Ainsaar, mare@psych.ut.ee;

Laste arvu mõjutavad tegurid. Tellija: Rahvastiku ministri büroo 1999. Teostaja K. Oras (Tartu Ülikool). Uuring annab ülevaate erinevate sotsiaalsete gruppide vajadustest ning ootustest riigi ning teiste institutsioonide osaluse kohta laste- ja perepoliitikas; toimetulekust; hoiakuid ja tegelikku käitumist mõjutavatest teguritest jms. Lühiülevaade internetis: <http://www.riik.ee/valitsus/pere>. Lisainfo: Mare Ainsaar, mare@psych.ut.ee;

Euroopa Liidu infosekretariaadi Interneti koduleheküljel <http://www.elis.ee/est/elis.html> on seoses teavitustegevuse kavandamisega ning tulemuslikkuse mõõtmisega firma Saar Poll arvamusuuringute tulemused. Elanikkonna monitooring asub aadressil: <http://www.elis.ee/est/uuringud/uuringud.html>, infosekretariaadi trükised ja teabelehed aadressil: <http://www.elis.ee/est/tykised.html>. Lisainfo: elis@rk.ee

SOTSIAALMINISTEERIUM:

Eesti tööjõu-uuring. Teostaja Statistikaameti tööhõivestatistika sektor. Tööjõu-uuring annab põhjaliku ülevaate olukorrast Eesti tööturul. Nelja läbiviidud küsitluse tulemusel on olemas aegread 1989-1999. Internetis: <http://www.stat.vil.ee/l-market>; lisainfo ylle@stat.vil.ee

Töökeskonna olukord Eesti ettevõtetes. Läbiviijaks EMOR; Küsitletakse 400 tööandjat ja 400 töövõtjat, et välja selgitada nende hinnangud töötingimuste seostele haigestumistega. Lisainfo sotsiaalministeeriumist Milvi Jänes, e-post: milvij@sm.ee

Eesti kooliõpilaste tervis, tervisekäitumine ja sotsiaalne keskkond muutuvus ühiskonnas aastatel 1991-1998. Eesti tervisekasvatuse keskus 1999. Teostajad: K. Kepler, E. Tasa ja A. Kasmel M. Maser. Lisainfo: anu@tervis.ee

HARIDUSMINISTEERIUM

Eesti Haridusstrateegia kontseptuaalsed lähtekohad ja arengukava aastani 2005 (aruteluks) on saadaval Internetis aadressil <http://www.hm.ee/hariduskontseptsioon/index.html> Ettepanekud või lisainfo e-postiga: hm@hm.ee. Haridusuuenduse radu käsitlevad ka K. Loogma, R. Ruubeli; V. Ruusi, E.-S. Sarve ja R. Vilu koostatud **“Eesti Haridusstsenaariumid 2015”** ja Presidendi Akadeemilise Nõukogu **“Õppiv Eesti”**, mille leiab Phare ISE-programmi aadressil: <http://www.ise.ee/dokumendid>

“Eesti põhi- ja keskhariduse riikliku õppekava tulemuslikkusega ja arendusega seonduva probleemide uurimise kavandamine”. Jätkuprojekt TPÜ Haridusuuringute Instituudi uurimisgrupilt. Töö eesmärgiks on määratleda haridusstandardid, piiritleda kohustuslik ning fakultatiivne õppesisu, parandada ainetevahelist integratsiooni ja muuta õppekavad eakohasemaks. Lisainfo: haridusministeeriumi õppekava talituse juhataja Kersti Kaldma, kersti@hm.ee

JUSTIITSMINISTEERIUM

Põhiseaduse 2.pt “Põhiõigused, vabadused ja kohustused”:
<http://www.just.ee/pohiseadus/3pohiõigused.htm>; **Meie ühine vastutus**. Rootsi kriminaal-preventsiooni põhimõtted: http://www.just.ee/kpn_meie-vastutus.htm; **Kuritegevuse olukorrast riigis**. 1997. aasta aruanne:
http://www.just.ee/kpn_kuritegevuse_olukorrast_riigis.htm

SISEMINISTEERIUM

Eesti Regionaalarengu Sihtasutuse koduleheküljel <http://www.erda.ee/index.html> leiab informatsiooni Eesti regionaalpoliitikaga seotud kontseptsioonide, uuringute ning projektide kohta, sh Infolehed 1998–1999 on saadaval aadressil http://www.erda.ee/uud_infolehed.html; Lisainfo: Kerstin.Liiva@erda.ee

Politseistatistika on regioonide, kuriteo liikide jm lõikes aadressil:
<http://www.pol.ee/politseistatistika/>

MAJANDUSMINISTEERIUM

Majandusministeeriumis valminud või tellitud ülevaated ning uuringud **“Eesti majanduse ülevaated”**, **“Energia säästusihprogramm”**, **“Elamumajanduse arengukava”**, **“Väikeettevõtluse olukorrast”** jt on <http://www.mineco.ee/est/ylevaade.html>; Lisainfo: Kadri Randmäe, KRandmae@mineco.ee

Tagastatud üürimajade omanike probleemid ja lahendusteed (1998, 1999). Tellija ehituse- ja elamuosakond. Täitja Eesti Konjunkturiinstituut. Lisainfo: KRandmae@mineco.ee või eki@online.ee

Eesti Välisinvesteeringute Agentuuri tellimusel viis A. C. Nielsen 1999. aastal läbi Eesti maine uuringu 407 potentsiaalse investori seas Saksamaal ja Suurbritannias:

http://www.eia.ee/en/s_teema7.html

RAHANDUSMINISTEERIUM

Eesti ettevõtjate majanduspoliitiliste visioonide uuring II on jätkuks 1999. a. märtsis läbiviidud uuringule, et selgitada ettevõtjate majanduspoliitiliste seisukohtade muutusi ja saada esmane hinnang uue valitsuskoalitsiooni senistele majanduspoliitilistele sammudele. Küsitleti 300 ettevõtte juhti. Uuringu initsiaatoriks ja osaliseks rahastajaks oli Eesti Suurettevõtjate Assotsiatsioon, teostajaks Ariko Marketing. Lisainfo: Rain Rosimannus, rahandusministri nõunik, e-post: rainr@fin.ee

Majandusprognoosid 1998–1999: <http://fin.ee/majandus/prognoosid/prognoosid.htm>

Majandus 2000–2002, PHARE sihtpiirkonnad: <http://www.fin.ee/majandus/2000-2002/osalV.htm>

Kohustusliku kogumispensioni süsteemi (II samm) avaliku arutelu alusdokumendid: <http://fin.ee/majandus/pension/pensionisisu.htm>; Lisainfo: Kadi Oorn, finantsteenuste osakond, e-post: kadio@fin.ee

STATISTIKAAMET:

<http://www.stat.ee> Riikliku statistika põhinäitajad on Internetis saadaval aadressil http://www.stat.ee/wwwstat/est_stat/statistika_fr.html, Lisainfo e-postiga: stat@stat.ee

EESTI TEADUSFOND

Eesti Teadusfondi uurimistoetused 1994–1999, sh 10–s sotsiaalteaduse valdkonnas, on teadlaste ja teemade lõikes Internetis nähtavad aadressil: <http://www.etf.ee/teadusfond/uurimist/grantid/>. RiTo eeldab, et seaduseelnõude ja riiklike programmide väljatöötamisel vajamineva lisainfo saamiseks tehakse uurimistööde aruanded põhjendatud taotluse alusel Teadusfondis kättesaadavaks. Teadustegevuse finantseerimise kohta lisainfo: <http://www.hm.ee/korgharidus/teadusfinants.html>

EUROOPA LIIDU PHARE PROGRAMM EESTIS

Phare ISE-programmi koduleheküljel <http://www.ise.ee/dokumendid/> on rida ülevaateartikleid Euroopa Liidu info-, teabe- ja õpiühiskonna alaste algatuste kohta, sh infobülletään "Teel teadmiste Euroopa poole", "Roheline raamat: elu ja töö infoühiskonnas", T. Eelma artikkel "Kesk- ja Ida-Euroopa riigid teel infoühiskonda: 27 ideed Euroopa initsiatiivide tarvis" jm. Lisainfo: ise@ise.ee

Phare projekti “Euroopa Liidu abi Eesti regionaalsele arengule” ekspertide lõppseminari ettekanne *Hindamine Euroopa Liidus: meetodid, praktika ja ohud* on saadaval Eesti Regionaalarengu Sihtasutuse infoserveris: http://www.erda.ee/uud_artiklid_list.html

Phare HESR “Kõrghariduse ja teaduse reformi programmi” raames toetatavate infotehnoloogia alaste teadusteemade ja Eesti uurijate ülevaade: <http://greta.cs.ioc.ee/itk/PhareHESR.html>

Phare kutsehariduse programmiga seotud uuringud: <http://www.etf.eu.int/etfweb.nsf/pages/no.ee>

Eesti ja Euroopa Liidu seadusandluse harmoniseerimine ja regulatsioonide mõju hindamine. Phare projekt 9604. Riigikogu Kantselei tellimusel Asseri Instituudis (Holland) J.v.Haersolte, A.E. Kellermanni ja M. Hofstötteri teostatud võrdlevuuring “National Constitutional Law and EU Law” on saadaval aadressil – http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/koostoo_kodu.html

ÜRO ARENGUPROGRAMM EESTIS

Eesti inimarengu aruanded 1995–1999 sisaldavad terviklikul ning üldistatud kujul Eesti ühiskonnauuringute tulemisi juhtivate teadlaste vahendusel. Eesti- ja ingliskeelsed aruanded on elektroonilisel kujul saadaval Interneti aadressil: <http://www.ciesin.ee/undp/nhdr.html>

“EESTI 21. sajandil. Arengustrateegiad. Visioonid. Valikud.” Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskuse poolt koordineeritud projekti “Eesti 21” rahvaagenda, mille eesmärgiks on võimaluste loomine globaalse 21. sajandi säästva arengu tegevuskava elluviimine Eestis. Ligi 60 kaasautoriga kogumik on elektroonilisel kujul saadaval Internetis <http://www.agenda21.ee> Ahto Oja (e-post: ahto@seit.ee)

“Teel tasakaalustatud ühiskonda. Naised ja mehed Eestis”. Artiklite kogumik käsitleb võrdlevalt naisi ja mehi tööturul, poliitikas, jm. 11 Eesti tuntud sotsiaalteadlase ja publitsisti artiklid on elektroonilisel kujul saadaval Internetis <http://www.undp.ee/gender/>. Lisainfo: Ülle-Marike Papp, sotsiaalministeeriumi võrdõiguslikkuse büroo, e-post: yllemar@sm.ee

UURINGUTEEMAD EESTI KÕRGKOOLIDELE IV

Riigikogu Kantselei edastas 15. veebruaril 2000 neljandat korda Eesti kõrgkoolidele Riigikogu liikmete ning teenistujate poolt 1996–2000 formuleeritud aktuaalsete uurimisteemade nimestiku. Loend on nähtav Riigikogu koduleheküljel: http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ka_koostoo.html 2000. aasta 21 prioriteetset teemat on järgmised:

- Eesti Vabariigi põhiseaduse õigusfilosoofiline ning kulturoloogiline käsitlus 1919–2000.
- Õiguslik de- ja re-regulatsioon majanduskasvu stimulaatorina OECD uuringutes 1990ndatel. Vt. <http://www.oecd.org>.

- Rahvusriigi institutsioonid ja otsustusõiguse delegeerimine rahvusvahelisele või kohaliku omavalitsuse tasandile: poliitiline, sotsiaalne ja õiguslik aspekt.
- Seaduste väljatöötamise ja rakendamise ökonoomika EV ministeeriumides 1998–2002: probleemid ja lahendused (tagasisideinfo Riigikogu juhtivkomisjonidele).
- Regulatsioonide mõju analüüsi meetodite kasutamine Euroopa Liidu väiksemate riikide õigusloomes 1990–ndatel.
- Õigussotsioloogia ja sotsiaalpsühholoogia ülesandeid demokraatliku riigi õigusloomes.
- Haldusõiguse ajalugu Eestis: põhiseadus, riik, kohalik omavalitsus, kodanikeühiskond ja üksikisik.
- Seadused kui kommunikatsioon ja infokorraldus: uue meedia mõjud õigussüsteemile.
- Keeleteoreetilisi probleeme Euroopa Liidu õigusaktide tõlkimisel eesti ning teistesse soome–ugri keeltesse (uurimisteema 1 taustu: igal kodanikul on õigus taotleda talle arusaadavat emakeelset õigusabi ja vajadusel ka kohtulikku õiguse mõistmist).
- Noorsoopoliitika suunamine õigusliku regulatsiooniga: probleemid ja lahendused.
- Eesti väikese ja keskmise suurusega ettevõtete õiguslik keskkond: mõjud ettevõtete juhtimisele ja tulemustele (sh toote/teenuse omahind).
- Eesti tööturu õiguslik regulatsioon OECD riikide võrdluses: eesmärgid, vahendid ja tulemused.
- Ühe riiklikult tähtsa küsimuse arutamine Riigikogus: eesmärgid, vahendid ja tulemused.
- Riigikogus 2000. a vastu võetud seadus: ideest rakenduseni (tagasiside juhtivkomisjonile).
- Euroopa Liit pärast Amsterdami: Agenda 2000.
- Rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimise seaduse eelnõud Riigikogus 1992–2000.
- Parlament, õigusloome ja kolmas sektor: kodanikeühenduste informeerimise, õigusloomesse kaasamise ja avaliku sektori teenuste mittetulundusühendustele delegeerimise küsimusi.
- Parlamentääride päritolu, haridustee ja karjäär erinevates ühiskondades: poliitilise eliidi kujunemine.
- Parlamentide vanemate kogude roll parlamendi juhtimises.
- Parlamendi osaline isemajandamine. Rahvusvaheline kogemus ja Riigikogu valikud.
- Uute infosüsteemide võimalused parlamendi sise- ja välisinfokorralduses: Intra- ja Internet.

NB! Kõiki uurimisteemasid saab teisiti sõnastada ja interdistsiplinaarselt kombineerida.

Lisainfo: Kait Oole, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond, e-post: kait.oole@riigikogu.ee

Uus parlamentaarne foorum – mis, miks, kellele ja kuidas edasi?

Aare Kasemets (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Ülo Siivelt (RiTo 1), Eesti Õiguskeskus

Armas kriitiline lugeja ja võimalik kaasautor!

Nagu Riigikogu Toimetiste (RiTo) esinumbri artiklitest nähtub, püüab see parlamentaarne väljaanne endasse hõlvata nii poliitilise kui akadeemilise suunitlusega tekste. Uurides teiste riikide parlamentaarsete väljaandide ja mõeldes Eesti demokraatia, infoturu ning Riigikogu põhiseaduslike ülesannete peale, tekkis esimene visioon RiTo kontseptsioonist ja sihtidest. Arvestades asjaolu, et Eesti ühiskond ja võimalik lugejaskond on arvult suhteliselt väike, siis pole otstarbekas luua kitsalt õigusele või poliitikale keskenduvat väljaannet – RiTo-st võiks kujuneda foorum, kus arutletakse Eesti riigi veelgi inimkeskemaks, õiglasemaks, rikkamaks ja konkurentsivõimelisemaks muutmise võimalusi.

RiTo tulevikukontseptsioonis on meie jaoks väga oluline, et ühtede kaante vahele jõuavad nii Riigikogu ja teiste põhiseaduslike institutsioonide kui ka Eesti ülikoolide, riigiasutuste ning aktiivsemate äriühingute ja mittetulundusorganisatsioonide esindajate seisukohad. Loodame, et see aitab kaasa koostöö tugevdamisele avaliku, era- ja mittetulundussektori vahel ning on oluliseks eelduseks ka seadusandluse kvaliteedi parandamisel. Kodanikeühiskonna mõtte kohaselt vastutame me kõik mingil määral ühiskonda ja õigussüsteemi loovate väärtuste hoidmise eest. Riigikogu seadusandlik tegevus puudutab kõiki olulisemaid ühiskonna alasüsteeme ja kuna õiguslik regulatsioon on kultuurilise, majandusliku ja administratiivse regulatsiooni kõrval “üks paljudest”, siis on ehk võhikulegi selge, et riigi juhtimine seaduste kaudu on ideaalis interdistsiplinaarse koostöö valdkond, mida Eesti põhiseaduse väärtustest lähtudes ei tohiks üksnes poliitikute ja juristide meelevalda jätta.

Paljude autorite arvates on nii õigussüsteem kui õigus ise viimaseid kantse, kuhu uue elektroonilise meedia ja üha globaliseeruva majandus- ning poliitikaelu mõjud alles hakkavad jõudma. Muutuv ühiskond muudab ka parlamendi ning õigussüsteemi käitumist, mis on sunnitud järele andma üha jõulisemale uuele meediale ja kodanikeühiskonnale ning otsima võimalusi uue *ühiskondliku kokkuleppe* sõlmimiseks. Need muutused on jõudnud Eestissegi ja väljenduvad näiteks avaliku sektori Internetti kolimises, riigi rolli piiramises, infovabaduse ja elektroonilise allkirja seaduste eelnõudes, seaduste, politsei- ja kohtustatistika andmebaasides ning samuti ärkava kodanikeühiskonna koostöös, kus inimesed järjest enam julgevad ja oskavad sekkuda oma ettepanekutega õigusloomesse ja teistesse riigiehituse osadesse nagu on kohane vabale inimesele vabas riigis. Kuidas see muutusteahel mõjutab Riigikogu kui kodanike esinduse töö sisu ja vormi, näitab lähitulevik.

Käesolev RiTo esimene number oli väljakutse toimetuskolleegiumile ja autoritele. Selle kogemuse, RiTo elektroonilisse portfelli laekunud kaastööde ja saadud arvustuste põhjal kaalume järgnevatel mõttetalgutel, mida RiTo kontseptsioonis ja teostamises muuta, milliseid eesmärgi ja sisulisi, vormilisi või stiililisi kvaliteedinõudeid autorite ette püstitada.

Luues koos Eesti esimeste parlamentaarsete toimetiste traditsiooni, toetume vanale ühistegevuse põhimõttele – *kus viga näed laita, seal tule ja aita!*

RiTo järgmise numbri ilmumine sõltub üksjagu käesoleva numbri vastuvõtust – lugejate arvamustest ja ettepanekutest. Alustatud seeria teine number võib ilmuda kas üksnes Internetiversioonina või nii Interneti- kui trükiversioonina hiljemalt k.a. septembris, mil algab uus Riigikogu istungjärg. RiTo teise numbri sisu kujuneb Riigikogus esitatud ettekannetest, uuringutest ja samuti ülikoolide ning kodanikeühenduste esindajate artiklitest–uurimustest.

Omaette olemuslikuks probleemiks on RiTo kolleegiumile erinevate poliitiliste erakondade esindatuse küsimus. Koalitsiooni ja opositsiooni rollide eristamine on parlamentarismist palju vanem nähtus ning eks see meenuta Eesti ühiskonnale vahel ka A. H. Tammsaare Vargamäe tegelaste jõukatsumisi. Praeguse kava kohaselt püüame neid küsimusi igal konkreetset juhul toimetuskolleegiumis otsustada, lähtudes *tugevama argumendi printsiibist*, teiste riikide näidetest ja esimeste pretsedentide kogemusest. Väike teiste parlamentide väljaannete uuring näitab, et mahuliselt domineerib paratamatult valitsuskoalitsioon. Et tekiks arutelu ja dialoogi võimalus, püüame valitsuse algatusi esitavate ministrite ja Riigikogu liikmete tekstide juures anda ruumi oma seiskohtade avaldamiseks ka vastaspoolele. Opositsiooni–koalitsiooni esindatuse hea tava jälgimine on toimetuskolleegiumis Riigikogu liikmete Anti Liivi ja Ivar Tallo üks riskantsemaid ülesandeid.

Käesoleva RiTo esimese numbri puhul võiks ka arvata, et tegemist on Eesti valitsuse säästupoliitika või ÜRO vabatahtlike aasta deviisi range järgimisega, sest ükski autor ega toimetuskolleegiumi liige pole saanud honorari. Selline turumajanduse eiramine ei tarvitse jääda edaspidi reegliks. Et suurem osa RiTo materjalidest on Riigikogus esitatud ette–kannete või Riigikogu Kantselei tellimisel teostatud uuringute veidi ajakirjanduslikumaks toimetatud versioonid, siis tuleb honorar kokkuleppel kõne alla juhtudel, kui keegi väljaspool riigiasutusi töötav inimene toimetab mõnda RiTo rubriiki või kui toimetuskolleegiumile saabunud ettepanekute alusel tellitakse mõni spetsiaalne uurimuslik artikkel.

Nagu eespool nimetatud, oli käesolev esinumber toimetuskolleegiumile proovikiviks, kus mitmed mõttetalgute käigus väljakäidud ideed ei ole leidnud veel sobivaimat vormi. Üheks näiteks on siin rubriigi “Riigikogu kõned” loomine. Meie arvates võiks igas RiTo numbris olla 1–5 kultuurilist tähendust omavat Riigikogus peetud kõnet, mida julgeme tuua tulevastele põlvetele Eesti poliitilise retoorika eeskujudeks. Loodame, et juba järgmises numbris leiame te mõned Riigikogus peetud ajaloolised või kaasaegsed kõned – kuid toimetuskolleegiumi mureküsimus seisneb selles, kes ning milliste kriteeriumide alusel esitab ettepanekuid ja teeb kõnede valiku. Siin võiks meile abiks tulla mõni sõltumatum politoloogide, ajaloolaste, juristide, sotsioloogide või (aja)kirjanike akadeemiline ühendus. Me ei tea, kas tingis seda Riigikogu liikmete järjest professionaalsemaks muutuv keelekasutus, riiklikult tähtis teema, istungil viibivad ajakirjanikud, kuluaarides leviv teade RiTo avamata rubriigist või kõik need kokku, kuid peame tunnistama, et k.a. 19. jaanuaril Riigikogus toimunud Euroopa Liidu alane debatt sisaldas Eesti rahva tuleviku teemal vähemasti 10 poliitilist kõnet, mille

tähendus ei tuhm ka aastaks 2025 –

[vhttp://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2000/01/t00011902-05.html#P301_65135](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2000/01/t00011902-05.html#P301_65135).

RiTo püüab olla avatud foorum, mis avaldab tasakaalustatud viisil Riigikogu põhiseaduslike ülesannetega seotud seisukohti, uuringuid ning ettepanekuid ja kajastada jõudumööda nii ülaltoodud suuri muutusi kui ka riigi igapäevaelus tõstatuvaid probleeme, mis vajaks arutelu kodanike esinduskogu tasandil. RiTo sihtauditooriumiks on kõik Riigikogu tööga seotud põhiseaduslikud institutsioonid, samuti Eesti riikluse ning ühiskonna arenguga tegelevad kõrgkoolide õppetoolid ning huvitatud äri- ja mittetulundusühingute esindajad. Eraldi oluliseks auditooriumiks on teiste riikide parlamentide info- ja uurimisteenistused, samuti Eestis esindatud välisriikide saatkondade esindajad – seda kõike RiTo esikaanelt algava ingliskeelse *summary* kaudu. Euroopa Parlamendiuuringute ja Dokumendikeskuse koostöövõrgus, mis ühendab uurimis-teenistusi 47-s Euroopa parlamentaarses kojas ja USA Kongressis, on kokku lepitud, et huvitatud pooled leiavad ingliskeelsete *summary*'te põhjal ise, milliseid artikleid või uuringuid nad endile tõlkida lasevad.

Kõik RiTo lugejad võivad saada ka RiTo kaasautoriteks. Vastavad ettepanekud ja ideed palume lahkesti saata toimetajatele või RiTo toimetuskolleegiumi liikmetele (vt. Impressum). Artiklite sobivaks keskmiseks pikkuseks võiks olla 3000 – 4000 sõna. Samuti on oodatud teksti ilmestavad joonised, tabelid, graafikud ja asjakohased fotod või karikatuurid.

Seoses oluliste konverentside või riiklikult tähtsate küsimuste aruteluga antakse erandjuhul välja ka RiTo erinumbreid. Numbrate maht sõltub laekunud ettepanekute sisust ja kaastööde arvust – sarnaselt Saksa Bundestagi väljaandega “Zeitschrift für Parlaments Fragen” võiks RiTo maht varieeruda 100st kuni 400 leheküljeni, rääkimata Internetiversioonist, mis oma maailma laieneva võrgustikuga on infoallikana hõlvamatu.

NB! Toimetuskolleegiumi liikmed ootavad Riigikogu ülesannetega seotud uuringute, esseede ja artiklite pakkumisi hiljemalt k.a. 19. maiks.

Riigikogu Toimetised peaks kujunema foorumiks, kus arutletakse Eesti ühiskonna ja riikluse jätkusuutlikumaks muutmise võimalusi sellisel viisil, et nad jõuaksid avaliku ja parlamentaarse arutelu järel ka valitsuskabineti ja ministeeriumide otsustesse.