

www.riigikogu.ee/rva/toimetised

Riigikogu Toimetised



RiTo 13 / 2006

Sisukord

Peatoimetaja veerg

<i>Helle Ruusing</i> – Poliitikast väsinud	5
--	---

I. Essee

<i>Ene-Margit Tiit</i> – Kas eestlased jäävad püsima?	9
---	---

II. Poliitiline foorum

SISEJULGEOLEK

<i>Kalle Laanet</i> – Sisejulgeoleku valdkond vajab kiireid lahendusi	21
---	----

EURO KÄIBELEVÕTT

<i>Andres Lipstok</i> – Eurole üleminek Eestis endiselt majanduspoliitika prioriteet	25
--	----

<i>Kalev Kukk</i> – Kas Ida-Euroopa peab oma europlaane revideerima?	28
--	----

ENERGIAPOLIITIKA

<i>Andres Tarand</i> – Gaas Venemaa poliitikas	33
--	----

<i>Küllo Arjakas</i> – Vene-Saksa gaasijuhe: keskkond ja poliitika	38
--	----

<i>Toivo Mängel, Siiri Sillajõe</i> – Energiatõhusus – kuidas vähemaga rohkem saavutada. Valge saali foorum	43
---	----

III. Põhiseaduslikud institutsioonid

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU

<i>Urmas Paet</i> – Euroopa Liidu Nõukogu otsib ühishuve	49
--	----

<i>Gert Antsu</i> – Euroopa Liidu Nõukogu pärast Euroopa Liidu laienemist	53
---	----

IV. Uuringud ja arvamused

AVALIK ARVAMUS

<i>Juhan Kivirähk</i> – Avalik arvamus ja Riigikogu	61
---	----

<i>Tõnis Saarts</i> – Riigikogu liikmed ja sotsiaalteadlased näevad Eestit erinevalt	74
--	----

<i>Marti Taru</i> – Noorte poliitiline protest Prantsusmaal, Soomes ja Eestis	85
---	----

<i>Velli Parts</i> – Võimust Eesti noorte silme läbi	99
--	----

ENERGIAALLIKAD

<i>Mihkel Veiderma</i> – Maagaas Läänemere regioonis	107
--	-----

SISEJULGEOLEK

<i>Ülo Jaaksoo</i> – Teadusuuringud sisejulgeoleku teenistusse	114
--	-----

<i>Eleka Rugam-Rebane</i> – Infojuhtimine on kriisireguleerimise lahutamatu osa	119
---	-----

AVALIK SEKTOR

<i>Jako Salla</i> – Stabiilse ja kompetentse tippteenistuse võimalikkusest Eestis	126
---	-----

<i>Sulev Mäeltsemees, Mikk Lõhmus</i> – Tallinna juhtimise detsentraliseerimine	133
---	-----

<i>Janno Reiljan</i> – Probleemid riigi kinnisvarapoliitika jätkusuutlikkuse tagamisel	142
--	-----

TÖÖKESKKOND

<i>Epp Kallaste, Krista Jaakson</i> – Töötajate kaasamine ettevõttes esindajate kaudu	150
---	-----

<i>Charles Woolfson</i> – Töökeskkonna ja nn leebe õiguse probleemid uutes liikmesriikides	158
--	-----

ÕIGUSE KORRASTAMINE

<i>Rain Liivoja, René Värk</i> – Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi rakendamine Eesti õigussüsteemis	165
--	-----

<i>Tiiu E. Tammeleht</i> – Streigiõigusest ja ettevõtlusvabadusest	172
--	-----

<i>V. Kodanikuühiskond ja riigivõim</i>	
OSALUSDEMOKRAATIA	
<i>Daimar Liiv – Kodanikuühiskond meil ja mujal</i>	185
<i>VI. Parlamendi ajalugu ja rahvusvaheline suhtlus</i>	
ÕIGUSLOOME AJALUGU	
<i>Uno Mereste – Korruptsioon ja korruptsioonivastane seadus</i>	195
<i>VII. Kirjandus ja andmebaasid</i>	
INFOÜHISKOND JA RAAMATUKOGU	
<i>Martin Hallik – Teadusraamatukogudest teadmistepõhises Eestis</i>	209
<i>Piret Lotman – Humanitaarteadlane infoühiskonna raamatukogus</i>	215
<i>Piret Viljamaa – Parlamentaarsed uudised</i>	219
<i>Jette Arula-Jahe – Chris Patten – diplomaat ja poliitik</i>	228
<i>VIII. Vastukaja</i>	
<i>Toomas Alatalu – Eesti ajakirjanike "käekirjast"</i>	233
<i>IX. Autoritest</i>	237
<i>X. Contents in English</i>	245
<i>XI. Summaries in English</i>	247
<i>XII. Nimeregister</i>	265
<i>RiTo 13 kunstigalerii</i>	
<i>Jaak Soans – Pinged (koos Lembit Palmiga; 2002, jää; Rootsi)</i>	7
<i>Jaak Soans – Dokumentalist (1989, keraamika, šamott)</i>	19
<i>Jaak Soans – Rööbiti (1996, puit)</i>	47
<i>Jaak Soans – Linnumaja (1996, puit, kõrgus 160 cm)</i>	59
<i>Jaak Soans – Ristteed (1997, puit, kõrgus 200 cm; Soome)</i>	183
<i>Jaak Soans – Installatsioon "Projektsioonid" (1999; Tallinna Kunstihoone galerii)</i>	193
<i>Jaak Soans – Installatsioon "H₂O" (1999, vesi, klaas, puit)</i>	207
<i>Jaak Soans – Tuulte mängud (1999, värvitud teras, kõrgus 400 cm; Holland)</i>	231
<i>Jaak Soans – Mässitu (2003, keraamika; Tohisoo)</i>	235
<i>Jaak Soans – Tapitu (2003, puit; Soome)</i>	243
<i>Jaak Soans – Mälestustahvel Asutava Kogu ja I–VI Riigikogu liikmeile</i>	
<i>Toompea lossi hoovis (2000, graniit)</i>	263

Peatoimetaja veerg. Poliitikast väsinud

Helle Ruusing (RiTo 11), peatoimetaja, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik

Leian end viimasel ajal üha sagedamini Eesti poliitikas toimuvat võrdlemas teatrietendusega, kus enam kui pool publikust on huvi puudusel saalist lahkunud ning näitlejad jätkavad mängimist üksnes parema tüki puudumise tõttu või vanast harjumusest. Tükk ise ei paelu enam ei vaatajaid ega näitlejaid. Teoreetiliselt peaks etendus täies hoos olema, täis intrigeerivaid sündmusi, säravaid rolle ja etteaimamatuid lõppe. Sest kohe-kohe on oodata uue partei sündi, mis varem või hiljem toob kaasa nihkeid kogu parteimaastikul, sügisel valitakse Eestile uus riigipea ja üheksa kuu pärast valib rahvas uue parlamendi.

Presidendivalimise kampaania justkui käib ja ei käi. Otsitakse parteidele sobivat ühist kandidaati. Hulk oma elualal väarikaid inimesi on lasknud end nn kandidaadiks üles seada. Ja siin näib nende roll lõppevat. Me ei tea, mida nad mõtleavad Eesti elust, millised on nende tulevikuvisioonid, mida nad armastavad või vihkavad. Neil endil puudub tahe oma sobivust presidendiks tõestada. Nad ootavad, kes neist võiks parteidele sobida. Jõudu kulutavast tingel-tangelist meedia vahendusel ja isiklikest kampaaniatest on sel korral loobunud. Ja ehkki lõpuks otsustavad 101 või 347 valitut, võiks rahvas mõni kuu enne valimisi siiski saada võimaluse tundma õppida seda meest või naist, kellest president saab.

Üheksa kuu pärast – parlamendivalimistel – ei saa juba kindlasti läbi rahvata. Kõigepealt vajavad erakonnad tarku, haritud ja tegusaid kaaskodanikke, kes oleksid nõus parlamenti kandideerima ja veel olulisem, valituna siin ka töötama. Aastatega on järjest enam juurdunud halb tava rahvalt saadud mandaadist loobuda. Viimasel kolmel ja poolel aastal on Riigikogus 69 korral mõni liige vahetunud, ligikaudu 25 on mandaadist loobunud, kümnekond on leidnud teise ametikoha, kes Euroopa Parlamendis, kes Eesti Pangas, kes Riigikohtus, kes on läinud maavanemaks. Suur osa vahetustest tuleneb muidugi ka sellest, et valitsuste eluiga jääb kahe aasta piiresse ning koalitsiooni lagunedes ministrite volitused Riigikogu liikmena taastuvad. Oleks aeg järele mõelda, miks parlamendi liikmeks olemine ei ole ülearu populaarne. Ma usun, et asi ei ole rahas ega sotsiaalsetes garantiides. See on teema, millega avalikkuse ette pole mõtet minna, kohe saab vastu näppe. Riigikogu liikme palganumber on avalikkuse jaoks alati teenimatult suur. Samas on selge, et parlamendis töötamine ei ole kergete killast, edu saavutamiseks on siin ainus viis leida ühishuvi, suruda oma mina kõrvale ja tegutseda koos. Milline on parlamendi roll olukorras, kus enamik seadusi on vastu võetud ja parlament peaks järjest enam täitma talle põhiseadusega pandud teisi funktsioone? Parlament ei saa olla koht, kus vormistatakse valitsuses otsustatut. Rahvaesindus vajab tegusaid inimesi, kes parlamendi liikme staatuse väärilise sisuga täidavad.

Nagu öeldud, parlamendi valimistel rahvata ei saa, ja rahvas tahab lahendusi. Üks teema, mida usutavasti valimiste vankri ette rakendatakse, on iga liiki peretoetused. Kes pakub üle, kui suur summa lapse sünni puhul maksta, kellel on paremad (parema nimega) toetused. Ükski toetus kahju ei tee. Teisest küljest on toetuste ja sündide arvu vahel seose nägemine ebateadus. On üsna kummastav jälgida poliitilist debatti: kes leiutas parema peretoetuse või kes teab tõhusamat vahendit rongaisade püüdmiseks. Ajal, mil noori ja edukaid naisi kutsutakse üles sünnitama, vaevleb ühiskond ikka veel *Kinder, Küche, Kirche* mõttelaadi

käes. Ilmekas näide sellest on haridusministri avalik hurjutamine, et ta otsustas oma karjääri ministrina jätkata ja mis veel harjumatum – ilmus koos mõnenädalase lapsega avalikkuse ette. Palju olulisem kui sünnitama õhutama on sellise keskkonna loomine, kus juba sündinud lastel oleksid võrdsed võimalused kasvada tublideks inimesteks, ühiskonnale täisväärtuslikeks kodanikeks. Need on kompleksed haridus- ja sotsiaalpoliitilised otsused, mitte võitlus üksikute toetuste ületrumpamises. Lapsed, muide, on sündinud sõdade ja katku ajal ning sünnivad ka edaspidi. Rahvastikuteadlane Ene-Margit Tiit arvab käesoleva numbri essees: "Ajalehti lugedes tekib mõnikord küsimus: kust tuleb autorite masohhism, soov näidata kõike Eestiga seotut ja Eestis toimuvat võimalikult mustades värvides? Sama võib väita ka rahvastikuproгноoside kohta. Prognooside tagamaid ja arvutamise metoodikat teades tuleks öelda, et eri ajal tehtud rahvastikuproгноoside näidud, mida äsja ajakirjanduses valgustati, sisendavad optimismi, mitte masendust. Teatavasti hinnatakse suremus- ja sündimusnäitajaid, kasutades selleks viimaste aastate andmeid, ning nende põhjal arvutatakse rahvastikuproгноose perioodiliselt ümber. Prognooside erinevused ei tulene mitte andmete ebatäpsusest, vaid näitajate muutumisest aja jooksul. Ja see, et Eesti rahvastikuproгноosid on muutunud järjest positiivsemaks (viimane Eurostati ennustus lubas, et 2050. aastal on Eesti rahvaarv 1,1 miljonit), on hea sõnum." Jääb üle temaga nõustuda.

Sellest numbrist leiab lugeja veel arutelu energiapoliitika teemal, milles meie otsustel tulevikku vaadates on järjest määravam tähendus. Käsitletakse sisejulgeoleku ja avaliku sektori probleeme, tutvustatakse arvamusuuringuid selle kohta, kuidas ühiskond näeb võimu ja võim ühiskonda.

Veel kord kujundlikkust kasutades: publik tuleb saali tagasi meelitada, neid teemasid, mis teda haaraksid, on küll ja küll. Siis läheb ehk ka lava peal olijail huvitavamaks.

Kas eestlased jäävad püsima?

Ene-Margit Tiit (RiTo 9), Tartu Ülikooli emeriitprofessor

Aktiivse perepoliitika tõhususe mõõdupuu pole üksnes laste suurem sündimus, vaid kõigi Eesti elanike elu muutmine meeldivaks, turvaliseks ja sisukaks.

Miks eesti rahva arv kahaneb? Kas tõesti eestlased surevad välja? See mõte vaevab meid nagu haige laps kodus, kellele abi anda ei suuda, kuid kelle pärast mure pidevalt alateadvuses pakitseb ning aeg-ajalt end teravalt ja valusalt tunda annab.

Häiresignaale tuleb juba enam kui tosinajagu aastaid. Igal aastal raporteerib statistikaamet rahvaarvu kahanemisest, sest surmade arv ületab sünde mitme tuhande võrra. Mitmesugused sündimuskordajad näitavad, et sündide arv ei ulatu praegu kolmveerandinigi rahvastiku taastootmiseks vajalikust. Ameerika Ühendriikide ja Luksemburgi teoreetikud pakuvad Eesti rahvaarvu kahanemist poolsajandi jooksul kolmandiku või poole peale. Neile, kellele arvud midagi ei ütle, teevad poliitikud ja meedia asja puust ja punaselt selgeks: meenutagem professor Rein Taagepera kirjutisi, kus ta kõneleb eesti rahva keetmisest, kulleste vähesusest ja toob kujuka näite WC-potist, kust eesti rahvas peagi paratamatult alla läheb.

Konstruktiivsena näib mõtteviis: kui midagi on pahasti, tuleb kõigepealt süüdlane leida ja seejärel ta käsile võtta – tehku asi korda! Madala või ka negatiivse iibe “süüdlasi” otsitakse Eestis pikka aega. Juba kahe maailmasõja vahel räägiti sellest, ikka vaheldumisi muretsedes ja süüdistades. Huvitaval kombel on möödunud aastakümnetest hoolimata suur osa järeltusigi sarnased.

Oletatavaid süüdlasi otsides

Esimesed süüdistavad pilgud suunatakse loomulikult naiste poole. Nii ajakirjandus kui ka poliitikud vibutavad sõrme sünnitamiseas naistele: miks te ometi ei sünnita? Teie olete need, kelle kätes (või täpsemini üsas) peitub eestlaste püsijäämine. Uurijaile esitatakse tõsimeelne küsimus: mida teha, et stimuleerida (sundida) naisi rohkem sünnitama? Ning leitakse seletusi, mis naistel viga on, et nad rohkem sünnitada ei taha. Täpselt samuti kui kolmveerand sajandit tagasi oletatakse, et naised on liiga haritud ning soovivad laste kasvatamise asemel karjääri teha. Paljude maade kogemus kinnitab, et mida kõrgem on naise haridustase ja ühiskondlik positsioon, seda vähem on tal (keskmiselt) lapsi.

Naisi süüdistatakse veel ühes patus – raseduse katkestamises. Viimase viiekümne aasta jooksul on madalat sündimust korduvalt seostatud liiga kergekäeliselt tehtud abortidega. Tänapäevalgi leidub (mees)poliitikuid, kes usuvad siiralt, et abordi keelamine või range piiramine võiks sündimust suurendada.

Oma osa vastutusekoormast saavad ka mehed. Mitmesugustel, tõsi küll, peamiselt naiste korraldatud foorumitel ja nõupidamistel kinnitatakse, et praegusaja eesti mehed ei ole usaldusväärsed, jätavad maha oma pere, lähevad uute (nooremate, ilusamate) naiste juurde.

Teine etteheide meestele on, et nad ei suuda tänapäeva ühiskonnas perekonnapea rolliga toime tulla ega jaksa oma perele soovitatavat – naabritest mitte halvemat! – elujärge kindlustada. Väga levinud etteheide on ka see, et mehed ei abista küllaldaselt naisi kodutöodes ja laste kasvatamisel.

Üht vähese laste arvu põhjust nähakse nõrkades ja ebakindlates peresuhetes. Tõepoolest, traditsioonilise käitumismalli kohaselt kõigepealt abiellutakse, seejärel asutakse koos elama ja soetatakse lapsed. Aga kui abiellumus on vähenenud, kust need lapsedki siis tulla saavad? On neid, kes arvavad, et abieluta kooselu pole ikka päris õige, küllap seepärast lastestki hoidutakse. Sama järelduseni viib ka suur lahutuste arv – kui pered koos ei püsi, siis ei soetata ka lapsi. Sellega on seotud tänapäeva noorte lodevate elukommete taunimine.

On arvatud ka seda, et religiooni kõrgema väärtustamisega võiks kaasneda suurem abielude stabiilsus ja abortidest hoidumine. Siingi pole midagi uut, juba kaheksakümne aasta eest peeti üheks madala sündimuse põhjuseks Eestis “kombluse langust”.

Kõige levinum on arvamus, et elu Eestimaal on lihtsalt nii vaene, et inimestel ei jätku laste kasvatamiseks raha. Seda enam, et elu läheb järjest kallimaks. Ka see oletatav põhjus on pikalt püsinud – sama meelt oli rahvastikuteadlane Mats Nõges juba 80 aasta eest. Nüüdisaega võrreldakse tihti Nõukogude ajaga, kinnitades, et siis oli kõigi elu lähedam ja jõukam (mida küll statistika ei kinnita), ning meenutatakse, et siis sündis rohkem lapsi (mida statistika tõepoolest kinnitab).

Euroopa ammune probleem

Võluvitsa, mis paneks naisi – sealjuures soovitatavalt intelligentseid ja töökaid naisi, kes suudavad oma lapsed kasvatada edukaiks ja hinnatud ühiskonnaliikmeiks – sünnitama, on Euroopas otsitud aastakümneid. Kahe maailmasõja vahelisel perioodil märgati, et rahvaarvu kasv on mõnes Euroopa riigis hakanud pidurduma ning mõnel aastal kogunisti kahaneb. Niisuguste maade hulgas oli noor Eesti Vabariik, kuid sama murega olid kimpus suurelki, näiteks Prantsusmaa, ka Rootsi. Juba siis sai selgeks, et kui ühiskond on huvitatud lastest, s.t enese jätkusuutlikkusest, tuleb järjepidevalt tõhustada perepoliitikat.

Esimesed perepoliitilised sammud tegi ka Eesti Vabariik. Riik hakkas hoolt kandma vallaslaste eest – loodi ema ja lapse kodud, et pakkuda tuge muret või puudust kannatavatele väikelaste emadele –, riigi toel ehitati maju paljulapselistele peredele, kavandati ka lastega riigiteenijate perede toetamist. Kõike kavandatut ei jõutud täide viia, sest iseseisev Eesti riik lakkas olemast.

Väärrib tähelepanu, et riikides, kus perepoliitilisi meetmeid hakati rakendama varakult ning neid kasutatakse süsteemselt ja järjepidevalt, on rahvastiku taastootmine suhteliselt hea. Varasest perepoliitika alustamisest hoolimata ei kuulu nende riikide hulka Eesti, sest okupatsioonivõim ei lubanud tal oma poliitikat jätkuvalt arendada.

Tänapäeval on kogu Euroopas, eriti nn siirderiikides, kuhu kuulub ka Eesti, samuti varem demograafilises mõttes üsna muretus Lõuna-Euroopas, sündimus taastetasemest märksa

madalam ning küsimus põletavalt päevakorral. Enamikus Euroopa riikides väljendub sündimuse langus eeskätt rahvastiku vananemises, mida võimendab oodatava eluea pikenemine. See aga tähendab üha suuremaid probleeme niihästi hüvede tootmisel kui ka abivajavate ühiskonnaliikmete materiaalsel kindlustamisel (pensionisüsteemi toimimine) ning neile vajaliku hooldusteenuse pakkumisel. Ohus on heaoluühiskonna jätkusuutlikkus. Riikides, kus rahvastiku vanuseline struktuur on ebasoodsam, järeldeb sündimuse langusest negatiivne loomulik iive – surmade arv hakkab sündide arvu ületama, rahva arvukus kahaneb. Niisugune olukord on nn vanas Euroopas näiteks Saksamaal ning pooltes uutes Euroopa Liidu riikides.

Väiksuse tõttu eriti tundlik

Eestis on rahvastiku olukord väga keerukas, hoolimata sellest, et sündimuse poolest oleme praegu Euroopa Liidus keskmiste seas, kuid mitte keskmisel tasemel. Kui mõõta sündimust nii, nagu see on tavaks, s.t summaarse sündimuskordaja järgi – mis näitab naise poolt keskmiselt elu jooksul sünnitavate laste arvu, kui sündimuskäitumine jääks vaadeldava aasta tasemele –, siis näeme, et see on Eesti näitajast (1,40 aastal 2004) madalam peaaegu kõikides uutes liikmesriikides ning ka Saksamaal, Itaalias ja Hispaanias.

Madala sündimuse (2/3 taastetasemest) kõrval on meie teine mure kõrge suremus – meil suureneb keskmine oodatav eluiga väga aeglaselt, olles Euroopa Liidu riikide seas üks madalamaid. Sellest hoolimata on meil eakate põlvkonnad (muu hulgas aastaid kestnud immigratsiooni tagajärjel) suhteliselt arvukad. Sellepärast järeldeb Eestis madalast sündimusest kohe elanikkonna kahanemine, mida ei esine riikides, kus elanikkonna vanuseline struktuur on kujunenud normaalse arengu tulemusena ja kus eakate põlvkonnad ei ole nii arvukad.

Meie kõige suurem mure on aga see, et Eesti 1,3–miljoniline elanikkond (sealhulgas eestlaskond, keda on vaid 0,93 miljonit) on oma väiksuse tõttu vähenemise suhtes eriti tundlik. Keegi ei oska öelda, kui lähedal on oletatav kriitiline piir, millest väiksema rahvaarvu korral muutub iseseisev ja omakeelne (rahvus)riik liialt kalliks luksuseks.

Kuigi on arvatud, et tänapäeva noortele on kõige tähtsam raha, on seni Eestis tehtud küsitlused näidanud, et lapsi hinnatakse endiselt kõrgelt ja soovitakse neid kindlasti ka saada. Isegi oma peresse soovitatav laste arv pole varasemate põlvkondadega võrreldes oluliselt muutunud – ikka keskmiselt kaks last või pisut rohkem, sealjuures mehed sooviksid nagu varemgi veidi rohkem lapsi kui naised.

Uuritud on ka seda, mis takistab inimesi oma lastesoove realiseerimast. Enamasti ei arvatagi, et soov jääb realiseerimata, pigem usutakse, et laste saamine lükatakse lihtsalt nii kauaks edasi, kuni olukord soodsamaks muutub. Õnnetuseks näitab statistika nii meil kui mujalgi, et mida rohkem laste saamist edasi lükatakse, seda väikemaks muutub tõenäosus, et kunagi üldse soovitud laste arvuni jõutakse.

Pereloomelised valikud

Pereloomekäitumine tugineb valikutel. Abiellumisealistel meestel ja naistel tuleb langetada üksjagu otsuseid. Kas abielluda või mitte? Kas hakata koos elama või mitte? Kas hoiduda rasestumisest või mitte? Kas tuua eostatud laps ilmale või mitte?

Ühiskonnas toimuvate muutuste tagajärjel muutuvad valikuvõimalused ja neid mõjutavad stiimulid või tõkestavad barjäärid, kuid ka neist tulenevad järeldused. See põhjustabki peremudelite ümberkujunemist, samuti tänapäeva ühiskonda iseloomustavat peremudelite mitmekesisust. Selleks et inimeste käitumist mõista ja veelgi enam – mõjutada, on tarvis aru saada tänapäeva valikutest ja neid mõjutavatest asjaoludest.

Meist paljude, eriti vanema põlvkonna esindajate ideaalne peremudel pärineb minevikust, sellest ajast, kui Lev Tolstoi sõnade järgi olid kõik õnnelikud pered õnnelikud ühtemoodi. Paljude sajandite vältel oli naisel ainult kaks valikut – kas olla välja valitud, võtta vastu abielunaise rõõmud ja kohustused ning kasvatada lapsi või jääda üksikuks, ühiskonnas madalamalt hinnatud vanapiigaks. Esimene eelistus tähendas esiteks abiellumist ja seejärel laste sünnitamist, teine kõigest eelöeldust loobumist. Rasestumisest või sünnitamisest hoidumiseks oli valikuid vähe, ehkki statistika näitab, et laste arvu hakati Eestis teadlikult piirama juba rohkem kui sada aastat tagasi. Kuigivõrd rohkem polnud valikuid meestel, ka nende puhul oli üksikuks jäämine ebasoodus, kuigi mõnevõrra hõlpsam ja ühiskonnas vähem taunitav kui elu üksiku naisena.

Praegusega võrreldes oli olukord teistsugune ka inimpõlv tagasi. Igas elusfääris oli valikuvõimalusi suhteliselt vähe. Poliitiline karjäär ei ahvatlenud küsitluste andmeil enamikku Eesti noori. Piiratud oli aktiivne majandustegevus, ka reisimiseks ja maailma avastamiseks ei olnud kuigi palju võimalusi, piirduda tuli kuuendikuga maakerast. Paljude aastate jooksul tehtud noorteküsitlustest järeldub, et Nõukogude ajal oli noorte eneseteostuse tipuks abiellumine, oma kodu rajamine ja laste saamine. Kodu ja lapsi väärtustati erakordselt kõrgelt, samuti hinnati kõrgelt partnerlussuhet.

Pereloomekäitumises oli valikuid vähem, sest rasestumisvastaseid vahendeid polnud. Tüüpiline pereloomekäitumine algas partneriga kooselust, pärast rasestumist tehti valik – kas abielluda ja sünnitada või teha abort. Esimest valikut toetas mitu stiimulit: sageli kaasnes abiellumise ja sünnitamisotsusega võimalus saada korter, soodustused töölesuunamisel või pääs sõjaväeteenistusest. Ka ühiskondlik hoiak, mis küll järjest liberaalsemalt suhtus vabaabielusse ja vallaslastesse, oli pigem abiellumise ja “korraliku” perekonna poolt.

Kus ei jätku mehi, kus naisi

Keerukatel protsessidel ei ole tavaliselt lihtsaid seletusi ja üheselt määratavaid põhjendusi. Nii on ka rahvastikuprotsessidega. Ometi kehtivad siingi teatavad üldised seaduspärasused. Üks neist avaldub sündimuse drastilises languses ja suremuse tõususes nn siirderiikides. Kõigis neis on sündimus kümmeaasta jooksul vähenenud umbes kolmandiku võrra, kuigi languse ajastus, kiirus ja sügavus on riigiti erinev. Üldise põhjendusena tuuakse enamasti elukorralduse muutustest tingitud šokki, kohanemiskrasi, suurenenud avatust.

See küll seletab toimunut, ent ei vasta olulistele küsimustele. Kas saaks midagi olukorra parandamiseks teha? Kas ongi tarvis midagi teha või pöördub asi iseenesest paremuse poole? Kui siiski on midagi vaja teha, siis mida?

Eestis oli sündimuse langus teiste siirderiikidega võrreldes eriti järsk ja kiire, ent mitte sügavaim. Suremus oli suurim 1994. aastal, praeguseks on keskmine oodatav eluiga sellest tasemest tõusnud kuue aasta võrra. Sündimusnäitajad stabiliseerusid sajandivahetuseks ja on nüüdseks miinimumtasemega võrreldes kuuendiku võrra tõusnud.

Sellised äkilised, ent suures piirkonnas toimunud muutused ei mahu hästi klassikalise demograafia teooria alla. Tegemist on teatavas mõttes uute nähtustega. Meie mure on selgitada, missugused tegurid ja asjaolud mõjutavad Eestis sündimuse langust kõige rohkem. Selleks tuleb kontrollida kõiki eespool esitatud oletusi ja hüpoteese.

Kuigi Eestis on kuni 30-aastasi mehi pisut rohkem kui samas eas naisi ning pole pikka kroonuaega, mis paljud mehed pikaks ajaks ühiskonnast eraldab, on abieluks sobivate meeste ja naiste nappus igipõline probleem, mida süvendab Eesti elanikkonna soolis- vanuselise paiknemise ebaühtlus. Eestis on 20–39-aastaste meeste ja naiste arv peaaegu võrdne (erinevus ainult kümnendik protsenti), kuid linnades on kogunisti 5% naisi, kellele mehi ei jätku. Samal ajal on maapiirkondades ligikaudu 12% mehi, kelle jaoks ei leidu naisi. Selles paikkondlikus ebaühtluses on rohkem “süüdi” noored naised, kes on agaramad maalt linna rändama, lähemale haridus- ja kultuuriasutustele, n-ö puhtama töö peale. Linna nad enamasti jäävadki. Siiski ei saa mööda vaadata sellest, et osa abieluealisi mehi (kahjuks ka naisi, kuid vähem) langeb potentsiaalsete partnerite hulgast välja ja marginaliseerub enesehävitusliku käitumise, s.t alkoholi jt meelemürkide pruukimise tõttu.

Haridus ja tööhõive ning sündimus

Eesti naine on paljude põlvkondade jooksul olnud väga haridushimuline ning see suundumus jätkub. Varem, sealhulgas Nõukogude ajal, pidi osa noori leppima ülikooli ukse taha jäämisega, praegu on õppimisvõimalusi märksa rohkem. Paljud panustavad tasulisele õppele, tavaliselt koos töötamisega, sellega kaasnev suurem koormus võib olla üks sünnitamise edasilükkamise põhjusi. Viimaste aastakümnete jooksul pole Eestis olnud erilist vahet kõrgharidusega ja madalama haridustasemega naiste laste arvukuses. Mõned Eestis tehtud uuringud kinnitavad sedagi, et kõrgema haridustasemega naised soovivad rohkem lapsi ja on edukamad oma soovide realiseerimisel, kuigi nende lapsed näevad tihti ilmavalgust mõnevõrra hiljem.

Ka maailma mastaabis tuleb tõdeda, et sündimus võib langeda, kui naiste haridustase kiiresti tõuseb (naiste emantsipatsioon). Ent samas näitab Põhjamaade kogemus, kus naiste haridustase ja ühiskondlik aktiivsus on Euroopa kõrgemaid ning ka sündimuskordaja Euroopa keskmisest märksa kõrgem, et ühest põhjuslikku seost naiste harituse ja ühiskondliku aktiivsuse ning teiselt poolt madala sündimuse vahel tänapäeva Euroopas ei ole.

Arenenud riikides on aastakümneid arutatud, kas ja kui suures ulatuses põhjustab naiste tööhõive suurenemine sündimuse vähenemist. Tänavu aprilli keskel ilmunud The Economisti toimetuseartiklis kinnitatakse, et viimaste aastate majanduskasv on toimunud eeskätt naiste tööhõive suurenemise, mitte niivõrd infotehnoloogia arengu ning Hiina ja India majanduse kiire kasvu tõttu. Samas artiklis analüüsitakse ka naiste tööhõive ja sündimuse vahekorda ning jõutakse järeldusele, et sündimus on kõrgem riikides, kus naiste tööhõive on kõrgem.

Naiste tööhõivetabeli tipus on üle 70%-se hõivega Taani ja Rootsi, lõpus Itaalia ja Hispaania, kus hõive jääb alla 50%. Samasugune on sündimuskordajate vahekord: Rootsis ja Taanis on summaarne sündimuskordaja üle 1,75, Itaalias ja Hispaanias 1,32. See näitab, et naiste kõrgem tööhõive ei põhjusta otseselt sündimuse kahanemist. Eestis ei ole seda tarvis tõestadagi, sest kodust väljas on töötanud juba tänaste noorte naiste emad, enamasti ka vanaemad – ja seda tihti ilma valikuvõimaluseta, kohustuslikus korras.

Meeste rolli laste sündimata jäämises on üsna raske hinnata. Kõigi küsitluste puhul leiab teatav hulk naisi – kuni kümnendik vastanuist –, et laste saamist takistab sobiva partneri puudumine, ebakindlad peresuhted või halb läbisaamine partneri või abikaasaga. Mis puutub mehe osavõttesse kodutöödest, siis näitavad uuringud, et pisitasa on egalitaarne peremudel hakanud ka meeste teadvuses traditsioonilist ideaali välja tõrjuma. Oma isade põlvkonnaga võrreldes osalevad tänased noored abielumehed kodutöodes rohkem, samal ajal on kodutööde maht vähenenud kodutehnika leviku ja teenuste pakkumise kasvu tõttu.

Nagu varaküps teismeline

Ka siis, kui partner leitakse – ja enamik inimesi selle siiski leiab –, pole kindel, et tekkinud kooslusest kujuneb püsiv abielu. Erinevalt muinasjuttudest, kus üksteise leidmisega on tagatud õnn elu lõpuni.

Mõnevõrra paradoksaalselt on Eesti ühiskond oma pereloomehoiakute poolest nagu varaküps teismeline, kes mingis mõttes näitab või aimab ette arengut ja suundumusi, mida hiljem järgivad teisedki Euroopa riigid – kultuuriliselt ja geograafiliselt lähedasemad varem, kaugemad hiljem. Nii on Eesti Euroopa maade hulgas juhtgrupis vabaabielude suhtarvu, juba nimetatud abieluväliste sündide ja abielulahutuste suhtarvu poolest. Viimane näitaja hakkab küll aktuaalsust kaotama, sest kui ei abielluta, pole ka lahkuminekut tarvis seadustada.

Miks üldse abielud purunevad? Miks kooselupartnerid lähevad pärast mõneaastast kooselu lahku? Miks mõnikord ei asutagi elukaaslasega ühe katuse alla?

Alati on olnud inimesi, kes kooseluks ei sobi, kes ei oska või ei suuda oma partnerit arvestada. Traditsiooniline peremudel köitis ka need inimesed oma partneriga ühte, elu hoidsid koos nii majanduslikud sidemed kui ka ühiskondlik arvamus, samuti religioonist tulenevad kohustused. Sageli saavutati perekonnas (näiline) harmoonia ühe partneri, sagedamini naise enesesalgamise hinnaga. Tänapäevased haritud ja edukad noored, eriti naised, ei soovi kooselu nimel niisugust ohvrit tuua. Abielus olemine kui tõsiasi iseenesest ei ole nende jaoks eriline väärtus, väärtuseks muudab selle partneritevaheline emotsionaalne side. Mõne aasta eest tehtud üliõpilasküsitlus, mis oli järg kolmele varasemale kümneaastase perioodiga

toimunud küsitlusele, näitas, et kuigi suurem osa tudengeist soovis ja kavatses tulevikus abielluda, esitasid nad oma potentsiaalsele partnerile ja ka endale märksa kõrgemaid nõudeid, kui tudengid varem olid esitanud.

Peale suhete emotsionaalsuse oodatakse, et partner jagab väärtushinnanguid ja huvisid, on kaaslaseks vaba aja veetmisel ning toeks raskustes. Mida kõrgemad on vastastikused nõudmised, seda raskem on neid täita. Lisanduvad täiendavad mured: ameti- või õpingutega seotud lahusolek, stress jms. Seetõttu suurenebki ühiskonnas järjest inimeste hulk, kes ei suuda pikka aega harmoonilises abielus elada.

Seadustamata kooselu riskid

Nõrgenenud on partnereid koos hoidvad välised jõud, sest mõlemad on enamasti majanduslikult iseseisvad. Alanenud on lahkuminekut takistavad barjäärid, sest ühiskondlik arvamus suhtub kooselude lagunemisse üpris tolerantset. Kas nõrgenenud peresidemed põhjustavad sündide arvu kahanemist? Sellele küsimusele on kaks vastust – ei ja jah.

Ühelt poolt tuleb tõdeda, et vabaabieliu ei ole viimaste kümnendite leiutis, seadusliku abieliu väliseid lapsi, keda isad tunnustasid ja sageli emaga koos kasvasid, on Eestis olnud juba kuuekümnendate aastate lõpust alates piisavalt palju, et nende kohta hakata ametlikku arvestust pidama. Nõukogude aja lõpuks tõusis väljaspool registreeritud abieliu sündinud laste arv ligi kolmandikuni kõigist sündidest, praegu läheneb see näitaja 60% piirile, olles enam-vähem võrdne Rootsiga ja jäädes maha üksnes Islandist. Viimased kuuluvad aga praegu Euroopa kõrgeima sündimusega riikide hulka. Seega ei saa öelda, et abiellumisest loobumine või selle edasilükkamine seostuks kindlasti madala sündimusega.

Sama kinnitab Euroopas üldiselt valitsev suundumus: viimase kümne aastaga on nn vanas Euroopas seadusliku abieliu väliste sünnituste osakaal suurenenud 10% võrra, ulatudes 31%-ni, ometi on summaarne sündimuskordaja kasvanud viie sajandiku võrra. Teistpidi näitas Eestis mõne aasta eest tehtud raseduse katkestajate uuring, et teatavat täiendavat riski lapse sünnitamise otsuse langetamisele seadustamata kooselu siiski põhjustab.

Laste arvu piiramise põhjus võib olla ka ebakindlad peresuhted – lahutuse või lahkumineku risk. Hirm tuleviku ees on mingil määral seotud siirdeajastu omapäraga: inimeste senine eluviis ja stiil on muutunud, pole selge, mis ees ootab. Probleeme võib tulla mitte ainult partneri, vaid ka töökoha, sealhulgas sobiva hariduse ja eluruumiga. Turvatunde puudumine võib olla nii isiklik – seotud konkreetse paiga või elukogemusega – kui ka üleilmne (niikuinii tuleb maailma lõpp, tuumasõda, tsivilisatsioon lakkab kütusekriisi või jäätmete kuhjumise tõttu), isegi irratsionaalne.

Küsitluste andmeil on neidki noorikuid, kes loodavad veel ühe lapse sünniga oma peresuhteid parandada. Sünnimust võib stimuleerida abielupartneri vahetamine, sest lapsi soovetakse saada ka uue partneriga.

Kas vaesus mõjutab sündimust?

Vaesuse ja sündimuse vahekord on keerukas. Üleilmselt on need näitajad ligikaudu pöördvõrdelises sõltuvuses: mida vaesem on riik kui tervik, seda kõrgem on sündimus. Sarnane ilming iseloomustab ka rahvaste arengut ajaloos: sündimus, aga ka suremus, oli kõrge siis, kui ühiskond oli veel väga vaene.

Olukord on mõnevõrra teistmoodi, kui vaatame üht riiki või sarnaste riikide rühma ühel kindlal ajaperioodil. Siis võib korraga täheldada mitut seaduspära. Üht kirjeldab tõepoolest olukord, et mida suurem pere, seda vaesem materiaalses mõttes. Kuid siinjuures pole selge, mis on põhjus ja mis tagajärg: kas lapsi on palju seetõttu, et ootused elujärjele on madalad, s.t vaesuse tõttu, või on pere vaesem hoopiski sellepärast, et lapsi ning vajadusi on palju ja töökäsi vähe. Teine, vastupidine suundumus: (järgmise) lapse sünnitamise otsus langetatakse alles siis, kui on olemas piisav materiaalne ressurss, sealhulgas eluruum. Viimast suundumust on täheldatud tänapäeval mitmes arenenud riigis ja mõõdetud ka Eestis.

Keskmine Eesti pere elab praegu jõukamalt kui kunagi varem, tal on varasemast lähedamad ja paremas seisus eluruumid, peres on keskmiselt märksa rohkem autosid, telefonidest, arvutitest ja Interneti-ühendusest rääkimata. Keskmiselt rohkem käiakse reisimas ja rohkem kulutatakse ka vaba aja veetmiseks. Aina väiksem osa sissetulekust kulub toidule, kuigi toidulaud on rikkalikum ja valikuid rohkem kui kunagi varem. Järjest rohkem peresid loobub tülkast abimajandusest. See aga ei tähenda, et inimesed end jõukaks peaksid.

Soovid käivad alati saavutustest eespool, eestlaste eluasemestandardid on kõrged. Juba Nõukogude ajal soovis eestlane elada omaette, pigem majakeses kui mugavustega korteris, erinedes selle poolest radikaalselt teiste rahvuste esindajaist. Tänapäeval soovib noor pere enne (järjekordse) lapse saamist oma elujärje kindlustada, hankida perele sobiv eluase. Et last ei tooda enam kuigi meelsasti oma vanematekodusse, on kolme põlvkonna pered muutunud üsna haruldaseks, kuigi lähestikku ollakse nõus elama. Ilmselt on selle üks põhjus muutunud perekonnamudelid ja töökspidamised, kuid ka soov vabaneda varasemast kitsikusest ja sunnitud tihedast kooselamisest.

Perede erisused on praegusajal suuremad kui varem, seetõttu leidub Eestis ka selliseid peresid, kus vaesus tõepoolest uksest ja aknast sisse vaatab. Need on enamasti töötute vanemate või üksikema pered. Niisugused pered elavad sageli maal või väikestes asulates ja tihti on neis lapsi keskmisest rohkemgi. Kuigi paljudes peredes jätkuks soovi ja armastust veel ühele või mitmelegi lapsele, napib leiba, s.t vaesus on tõepoolest lapse sünnitamisest loobumise põhjus.

Kuidas suhtuda lahkujatesse?

Paljudel meist on tuttavaid või sugulasi, kelle andekad ja edukad lapsed – mitte ainult pojad nagu vanasti, sagedamini tütreid – on läinud õnne otsima laia maailma, elavad välismaal, on seal õnnelikult pere loonud ja käivad aeg-ajalt Eestis puhkusel või külas. Märksa vähem kohtame siin (ja kas me nii väga tahamegi kohata?) selliseid noori, kes on oma abikaasa või

elukaaslase Eestisse toonud ja kasvatavad siin oma lapsi. Kui palju mõjutab välisränne Eesti sündimust praegu, seda me kahjuks täpselt ei tea, kuigi päris kindlasti on see ränne lähitulevikus olulisi Eesti rahvastikku kujundavaid tegureid. Selles pole midagi uut – Eestis on olnud nii aktiivseid sisse- kui ka väljarändeperioode varemgi.

Kõik inimeste valikud on aktsepteeritavad, kui need mahuvad seaduste ja eetikavade raamidesse. Nii tuleb heaks kiita inimeste valik, kes otsustavad enne omandada hariduse, positsiooni ja eluaseme ning seejärel muretseda lapsed. Samuti ei saa etteheiteid teha noortele, kes alustavad lastest lootuses, et “andis jumal lapsed, annab ka leiva”. Seetõttu on igati seaduslik ka selle neiu valik, kes lahkub kodumaalt õnne otsima ja ei tule tagasi – nii nagu paljud enne ja küllap ka pärast teda. Samuti on seaduslik selle noore valik, kes toob Eestisse oma kaasa/elukaaslase.

Võib mõista inimesi, kellele abiellumine on väga tähtis, ning ka neid, kes kiriklikul või ametlikul protseduuril ei näe mõtet. Samuti on arusaadav nende noorte käitumine, kes oma pulmadest tahavad teha peo, mis jääks neile endile ja ka pulmalistele eluks ajaks meelde, kuid mõista saab ka neid, kes soovivad sõlmida abielu omaette või mingis ekstreemses paigas. Neil, kelle kooselu – seadustatud või seadustamata – ei sobi, on õigus see lõpetada, kuid neil on õigus ka koos edasi elada. Tänapäeval ei keela keegi kahe mehe või kahe naise kooselu, kuigi samasooliste abielu ei ole Eestis ametlikult tunnustatud.

Praegune arenenud ühiskond on mitmepalgeline ja –tahuline. Nagu ameteid ja elukutseid on märksa rohkem kui minevikus, on märksa rohkem ka käitumismalle ja kooseluvorme. Ometi ei ole ühiskonna, kitsamalt Eesti ühiskonna seisukohast kõik seadusega lubatavad valikud samaväärsed. On valikuid, mis on Eesti ühiskonnale soodsad, ja valikuid, mis on vähem soodsad. Mõnikord on nende vahel vahe tegemine keeruline, kuid rahvastikku puudutavates küsimustes on asi selge: Eestile on soodne, kui sünnib rohkem lapsi, kui kõigil neil on kodu ja vanemad, kui kõik lapsed saavad hea hariduse, kui noored ei lahku Eestist jäädavalt ja eesti mehed ei sure parimas töömeheas. Soodne on ka see, kui kõigis Eesti piirkondades elab nii vanu kui ka noori, mehi, naisi ja lapsi ning Eestis ei ole piirkondi, kust meelsamini ära minnakse kui paigale jäädakse.

Tähtis pole üksnes sündimus

Perepoliitika on riiklik (ka regionaalne) poliitika, mis toetab inimeste neid perepoliitilisi otsuseid, mis on riigi ja rahva (rahvuse) tuleviku jaoks soodsad. Üks perepoliitika suundumusi paljudes Euroopa riikides on sündimuse toetamine, kuid kindlasti ei piirdu perepoliitika üksnes sellega. Sündimuse toetamisest tähtsamaks peetakse olemasolevate laste toetamist, et kõik sündinud lapsed saaksid võimetekohase hariduse, kasvaksid üles füüsiliselt ja vaimselt tervetena, kujuneksid ühiskonna täisväärtuslikeks kodanikeks. Siinjuures on tähtis perepoliitika stabiilsus ja järjepidevus.

Perepoliitika peaks olema ühtne ja riiklik selle sõna parimas tähenduses, parteideülene. Parteilised vaidlused ja kemplemised perepoliitiliste meetmete ümber on kohatud. Pole midagi halvemat kui perepoliitiliste meetmete “tagasivõtmine”, see vähendab kogu poliitika usaldusväärsust. Perepoliitikas kehtib reegel: seda saab täiendada ainult meetmeid lisades.

Perepoliitika võiks olla prioriteetne selles mõttes, et kõiki poliitilisi otsuseid (seaduseelnõusid) hinnatakse ka perepoliitilisest seisukohast ning laste, perede ja rahvastiku arengu seisukohast negatiivse toimega otsuseid ei tehta.

Kindlasti on väga oluline laste toetuseks peredele makstav raha – peretoetused, sünnitoetused, lapsehooldustoetused, suure pere toetused, vanemahüvitised jms. Toetused aitavad toime tulla peredel, kellel muidu oleks raskusi ots otsaga kokkusaamisel. Statistika näitab, et kahe riskirühma, lasterikaste ja üksikvanema perede hulgas oleks vaesusrisk märgatavalt suurem, kui need pered ei saaks sotsiaaltoetusi. Sama kehtib ka perede puhul, kus vanem või vanemad on töötud. Kõige raskemas olukorras on loomulikult pered, kus riskid kombineeruvad, nende puhul pole tavatoetused piisavad ja nemad vajavad individuaalset lähenemist.

Omaette küsimus on paljuvaieldud vanemahüvitis töötavatele naistele. Selle puhul on küsitud: miks saavad mõned vanemad oma laste kasvatamiseks rohkem toetust kui teised? Siin pole tegemist tavalises mõttes toetusega mittetöötavate naiste puhul. Tegemist on lapse tõttu saamata jäänud tasu kompenseerimisega, nagu oli nn dekreetpuhkuse tasu Nõukogude ajal. Siinjuures tuleb märkida, et kompensatsioon ei ole täielik: pensioni ei arvestata selle aja eest täies määras (kuigi võiks) ning tööalast kompetentsikaotust, mis edasise karjääri seisukohast võib olla oluline, pole niikuinii võimalik kompenseerida.

Suurim viga oleks arvata, et peredele antav raha lahendab kõik probleemid. Peredele makstavad toetused on ainult üks perepoliitika tahk, poliitika peab olema arenev tervik. Otsetoetustele lisanduvad lastele suunatud teenused – tasuta lasteaia- ja koolitoit, huviõppe ja tervise arendusteenused, õppevahendid, transporditeenused, laste- ja noortelaagrid, kus saab sisukalt vaba aega veeta ja töökogemusi omandada.

Igal pool teretulnud

Et perepoliitika moodustab ühe osa riigi poliitikast, peab see kindlasti olema seotud hariduspoliitikaga (et iga lapse võimeid välja arendada), tervishoiupoliitikaga (ükski laps ei tohiks jääda vajaliku arstiabi ega majanduslikel ega muudel põhjustel), regionaalpoliitikaga (kõigis Eesti piirkondades elavatel lastel peaksid olema võrdsed arenguvõimalused). Perepoliitika peab ühte jalga käima tervise edenduse poliitikaga, et vähendada laste hulgas alkoholi ja narkootiliste ainete, ka tubaka pruukimist.

Perepoliitika jaoks on tähtis tõhusalt toimiv tööhõivepoliitika, sest töötu peres kasvavatel lastel on nii materiaalses kui ka sotsiaalses mõttes ebasoodus kasvukeskkond. Teisalt on väga olulised kõik meetmed, mis toetavad töö- ja pereelu edendamist. Ilmselt tagab sobiv tööhõive ja lastehoiu korraldus tänapäeval edukamalt sündimuse kasvu kui naiste kodusviibimine. Samuti on lastele oluline peresõbralik eluasemepoliitika ning lapsele ohutu keskkond kodus ja väljaspool, nii linnas kui ka maal.

Väga tähtis on laste soetamise ja kasvatamise juures ühiskonna turvalisus ja üldine lapsesõbralikkus, mis sageli väljendub pisi-asjades. Lapsele ei tohi olla ohtusid ei ringiuitavate asotsiaalide, pähekukkuvate jääpurikate ega arutult kihutavate autojuhtide

poolt. Laps peaks olema igal pool teretulnud, lapsele tuleb leida koht ühistranspordis, söögi-asutuses, ostukeskuses, isegi ametiasutuses. Tänavad peaksid sobima lapsevankriga liiklemiseks, parkides peaks olema kohti pigem lastele mängimiseks kui väsinud pudeli-kummutajatele. Lastehoidmist ei saa tänapäeval jätta vanaemade kaela, ei saanud juba põlvkond tagasi, ka selleks tuleb leida valikuid ja võimalusi.

Võib oletada, et lapsi hakkab pisut rohkem sündima siis, kui noored tunnevad, et Eesti on turvaline koht, kus on hea lapsi kasvatada, et siin on puhtale ja kaunile loodusele ning sõbralikule kliimale lisaks turvaline ja lapsesõbralik ühiskond, kus kõikjal lapsi ja vanemlust, nii emadust kui ka isadust kõrgelt väärtustatakse. Üle kümne aasta tagasi suurenes Rootsis sündimus. Siis kõnelesid noored naised, et emadus on popp ja *in*. Ja neljakümne ületanud lapseootel naised rääkisid: "Mõtlen, kui tore on tunda ennast jälle nii nagu kakskümmend aastat tagasi! Ja kui vahva on osta titeasjakesi – need on nüüd nii kenad."

Muude pisiasjade hulgas on tähtis ka see, et Eesti riik väärtustaks oma inimesi nii palju, et nende üle korralikult arvet peaks. Adekvaatselt peaksid toimima rahvastiku- ja muud registrid. Inimestel peaksid olema riigi suhtes ootuste kõrval kohustused, muu hulgas oma elukoha teadaandmise kohustus. Ainult siis on võimalik kontrollida, kas ikka kõik kooliealised lapsed käivad koolis ja kui palju on neid Eesti kodanikke, kes on siit pikemaks ajaks, võib-olla jäädavalt lahkunud.

Prognoosid järjest paremad

Ajalehti lugedes tekib mõnikord küsimus: kust tuleb autorite masohhism, soov näidata kõike Eestiga seotut ja Eestis toimuvat võimalikult mustades värvides? Sama võib väita ka rahvastikuprognooside kohta. Prognooside tagamaid ja arvutamise metoodikat teades tuleks öelda, et eri ajal tehtud rahvastikuprognooside näidud, mida äsja ajakirjanduses valgustati, sisendavad optimismi, mitte masendust. Teatavasti hinnatakse suremus- ja sündimussuhteid, kasutades selleks viimaste aastate andmeid, ning nende põhjal arvutatakse rahvastikuprognoose perioodiliselt ümber. Prognooside erinevused ei tulene mitte andmete ebatäpsusest, vaid näitajate muutumisest aja jooksul. Ja see, et Eesti rahvastikuprognoosid on muutunud järjest positiivsemaks – viimane Eurostati ennustus lubas, et 2050. aastal on Eesti rahvaarv 1,1 miljonit –, on hea sõnum.

Perepoliitika mõjususe kohta on avaldatud vastakaid arvamusi. Lühidalt võib vastata nii: perepoliitika positiivne mõju rahvastikuprotsessidele on kaunis nõrk, kuid perepoliitika puudumise negatiivne mõju on vaieldamatu.

Eestis on viimasel ajal üsna palju vaieldud ühe kulukaima meetme, vanemahüvitise ümber. Kuulsin üht noort poliitikahindajat kord ütlevat: "... ja kui selgub, et sündimus ei tõuse, siis on kogu see raha tuulde visatud!" Ei ole. Kindlasti on see raha igal juhul läinud õigesse kohta, see on läinud lastega perede elujärje parandamiseks, s.t kogu rahva investeringut tulevikku. Mõttetud ja isegi peredele solvavad on püüded selgitada, kui palju lapsi sündis juurde vanemahüvitise toel. Kindlasti on vähe neid peresid, kes nimelt hüvitise saamiseks langetasid sünnitamisotsuse. Ja kui nad seda ka oleksid teinud, ei tahaks nad seda tunnistada. Oluline on tõsiasi, et sündimuskordaja pisut tõusis, see näitab, et sündide arvu

väike suurenemine ei tulenenud üksnes sünnitusealiste vanusejaotuse muutustest, vaid sünnitamisotsuste tõenäosus suurenes reaalselt.

Keegi ei tea, kas tõhus perepoliitika aitab Eesti sündimust tõsta taastetasemeni. Küll aga on tähtis ühiskonna turvalisuse suurenemine, hoiakute ja väärtushinnangute küpsemine, mille üks väljendusi oleks lapsesõbralikkus, selgem orientatsioon perele ja lastele kahtlase väärtusega elumõnude asemel. Nüüdisühiskonna isikukesksusest hoolimata kasvab solidaarsustunne. Me ei heida enam ühiskonnast välja arenguhäiretega lapsi, vaid püüame neilegi kohta leida, Eestis hoogustub vahepeal unustatud heategevus. Seda, et optimism ja hoolivus, usk tulevikku ja tugev identiteeditunne, mis suudab eesti rahva hulka sulandada muulasigi, on jõud, mis suunab ka pereloomeotsuseid, näitas Eesti laulva revolutsiooni aegne beebibuum.

Praegu on Eestile tähtsaim omandada nägu ja hoiak, et nn kadunud pojad ja tütreid siia meelsasti tagasi tuleksid. Meenutades alguses nimetatud muret rahva saatuse kui haige lapse pärast, soovitaksin prohvetitel pigem uskuda lapse paranemisse ja sisendada seda haigele eneselegi, selle asemel et rehkendada, millal saabub surm.

Kõik aktiivse perepoliitika meetmed, mille eesmärk on muuta elu meeldivamaks, turvalisemaks ja sisukamaks, toimivad meie endi heaks. Nende meetmete tõhususe mõõt pole mitte (üksnes) sündide arvu kasv, vaid kõigi Eesti elanike elukvaliteedi tõus.

Sisejulgeoleku valdkond vajab kiireid lahendusi

Kalle Laanet (RiTo 13), siseminister, Eesti Keskerakond

Kuigi Eesti sisejulgeolekuasutuste põhiprobleem on väikesed palgad ja personali lahkumine, on sisekaitsevaldkonna tuleviku võtmeküsimus sisekaitseharidus.

Ameerika Ühendriikide kaitseminister Donald Rumsfeldt on ühes esinemises öelnud: "Kujutame endale ette keskaegset rüütlit, kellele antakse kasutada automaat. Ta ronib hobuse selga ning sööstab lahingusse, kasutades automaati löögiriistana vaenlase hobuse seljast maha löömiseks. On olemas modernne relv, kuid kas sellest piisab tõhusaks võitlemiseks? Tõenäoliselt mitte. Kaitsevõime suurendamiseks peame muutma oma arusaama sõjapidamisest. Mitte ükski suurekaliibriline või ultramoodne relv ei suurenda meie võimet ennast kaitsta, kui me ei muuda oma mõttelaadi, ettevalmistust ning tegevuspõhimõtteid." (D. H. Rumsfeld. Transforming the Military. Foreign Affairs. US State Department, May/June 2002, p 29.)

Viimase kümnendi arengu tulemusena on Eesti riik küsimuse ees: kas meie ühiskonna vaenlastega toimetulemiseks piisab aastakümnetetagustest arusaamadest ja taktikast või peame hoiakuid muutma ja ressursijaotuse põhimõtted ümber vaatama ning ühiskondlike pahedega võitlemiseks mõjusamad relvad looma?

Tulevikku suunatud projektid

Muudatused sisejulgeoleku valdkonnas on juba käimas. 2004. aastal ühendati viisteist politseiprefektuuri neljaks prefektuuriks. Praegu võib öelda, et ühendatud prefektuurid suudavad tegutseda iseseisvalt, analüüsida ja koordineerida oma tegevust ning võtta vastu otsuseid. Kõigisse prefektuuridesse loodi narkoüksused. Rakendatud on uus politseinike koolituse õppemudel – kompetentsipõhine õpe. Väljakutsetele operatiivselt reageerida võimaldab patrullide välijuhtimine (patrullide operatiivne juhtimine politseisõidukist) ja e-politsei projekti raames arvutite ja andmebaasidesse juurdepääsuga varustatud 232 politseisõidukit ning patrullide positsioneerimine.

Edukalt on arendatud rahvusvahelisi tulevikku suunatud projekte: täiustatakse digitaalseid asitõendeid hõlmavaid uuringuid, tõhustatakse rahapesu vastu võitlevate asutuste pädevust ning toetatakse tunnistajakaitse süsteemi loomist, suurendatakse politsei haldussuutlikkust võitluses narkokuritegevusega, parandatakse politsei kriminaalanalüüsi võimekust jms

Piirivalves käivitus 2002. aastal pikaajalise planeerimise süsteem. Koostati nelja aasta arengusuunad ning loodi ressursipõhine süsteem, et kavandada organisatsiooni arengut. 2004. aastal alustati piirivalve optimeerimist, mis lõpeb piirivalveameti uue struktuuri ja põhimääruse jõustumisega 2006. aasta juulis. Optimeerimise käigus vähendati piirivalvepiirkondade arvu kaheksalt viiele, et korraldada teenistust tõhusamalt ja säästlikumalt. Optimeerimise tulemusena loodi Lääne piirivalvepiirkond, mis vastutab piirivalve ülesannete täitmise eest Lääne-Eestis. Eesti-Vene piiril moodustati kolme piirivalvepiirkonna asemele kaks – Kirde ja Kagu piirkond. 2003 avati Narva kordon, mis

valvab piiri Narva ja Ivangorodi linna piirijoonel, ning Vasknarva kordon, mis vastutab piiri valvamise eest Peipsi järve põhja- ja Narva jõe lõunaosas. 2004 valmis Hiiumaal Kärkla kordon, mille ühise katuse all paiknevad piirivalve ja politsei. 2005. aasta detsembris võeti vastu mereseiresüsteem, mida on projekteeritud ja ehitatud 1998. aastast alates. See süsteem annab esmakordselt võimaluse saada ülevaade merealal toimuvast. Mereseiresüsteem ehitati kaitseväge, veeteede ameti ja teiste osapoolte vajadusi arvestades.

Piirivalvele anti 2000. aastal merereostuse tõrje ülesanne. Viimase viie aasta jooksul on suudetud riigieelarve ja fondide toel suurendada Eesti reostustõrje ja reostuse lokaliseerimise võimekust. Piirivalve on hankinud reostuse piiramise poome ja reostuse korje seadmeid, reostustõrjet teevad väljaõpetatud spetsialistid. Nagu näitavad arvamusuuringud, on piirivalveorganisatsioon riiklikest struktuuridest rahva kõrgeima usalduse objekte.

Võtmeküsimuseks eriharidus

Ümber on korraldatud päästeasutused. 2005. aasta jaanuaris muudeti viisteist maavalitsuste hallatavat päästeasutust päästeameti kohalikeks asutusteks, liideti Tallinna Tuletõrje- ja Päästeamet ning Harjumaa Päästeteenistus. Ümberkorralduste teises etapis – 2006. aasta märtsis – ühendati viisteist kohalikku päästeameti asutust neljaks regionaalseks päästeasutuseks. Päästeteenistusel on Eestis 99 riiklikku komandot, selle koosseisus on iga päev ööpäevases valves ligikaudu 400 koolitatud päästeteenistajat. 2005. aasta jaanuaris korraldati maavalitsuste päästeteenistuste koosseisus olnud viisteist häirekeskust ümber ühtseks päästeameti haldusala valitsusasutuseks, milleks on nelja regionaalse struktuuriüksusega häirekeskus. Kolme üksik-päästekompanii tegevuse lõpetamisel moodustati 1. oktoobril 2005 üleriigiline nelja regionaalse pommigrupiga demineerimiskeskus.

Kodakondsus- ja migratsiooniametit on viimase kümnendi jooksul kaks korda muudetud: 2001–2002 loodi turvaline isikut tõendavate dokumentide menetlemise ja tootmise süsteem, 2004 arendati välja migratsiooni juhtimiseks vajalik struktuur nelja regiooni ja väljasaatmiskeskuse kujul. Loodud on migratsiooni kui terviku haldamise süsteem alates viisa või elamisloa andmisele eelnevast kontrollist ja lõpetades riikliku sunni rakendamisega väljasaatmisel. 2002. aastal hakati välja andma isikutunnistusi, mis võimaldab nii visuaalset kui ka digitaalset identifitseerimist, samuti digitaalallkirja andmist.

Hästi sujus Eesti kodanike passivahetus aastail 2002–2005 ning välismaalaste reisidokumentide uuendamine 2004–2005. Sisejulgeolekuasutused saavad teha isikupäringuid kodakondsus- ja migratsiooni ameti andmekogudesse 24 tundi ööpäevas ja 7 päeva nädalas, mis välistab võõra identiteedi kasutamise. See on unikaalne kogu maailmas. Rakendatud on viisaregister, mille funktsionaalsus, sealhulgas digitaalne funktsionaalsus, toetab oluliselt sisejulgeoleku tagamist ja on samuti maailmas unikaalne.

Tuleviku võti on kahtlemata sisekaitsehariduse andmine Eestis. Lisaks Sisekaitseakadeemia senistele erialadele (politsei, pääste, tolli, korrektsiooni ja halduskorralduse eriala) avati 2001. aastal kohtunikuabi eriala, 2002. aastal maksukorralduse eriala (korraldati 2004. ümber maksunduse ja tolli erialaks) ning 2005. aastal piirivalve eriala. 2004. aastal liideti

päästealast kutsekeskharidust andnud Väike–Maarja Päästekool Sisekaitseakadeemia päästekolledžiga ning töötati välja päästeteenistuse eriala uus integreeritud õppekava. Samal aastal ühinesid seni politseiameti haldusalas tegutsenud Paikuse Politseikool ja Sisekaitseakadeemia politseikolledž ning õppekavad integreeriti. 2005. aastal alustasid justiitskolledžis kutsekeskhariduse tasemel õpet vanglaametnikud. Samal aastal loodi piirivalvekolledž, millega 2006. aastal liidetakse ka Muraste piirivalvekool. 2002. aasta jaanuaris alustas tegevust Sisekaitseakadeemia täiendusõppekeskus, millest kujunes kiiresti suuremaid koolituse pakkujaid avaliku teenistuse valdkonnas. 2005. aasta oktoobris liideti Riigikantselei hallatud Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus (ATAK) ning Sisekaitseakadeemia täiendusõppekeskus ühtseks Sisekaitseakadeemia Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuseks. Nüüd pakub Sisekaitseakadeemia koostöös Tallinna Tehnikaülikooliga haldusjuhtimise eriala magistriõpet ja alates 2005. aastast koostöös Tartu Ülikooliga finantsjuhtimise eriala magistriõpet.

Oht riigi siseturvalisusele

Kõigis sisejulgeoleku tagamise asutustes on suurim probleem personali lahkumine ja väike palk. Madala sissetuleku tõttu lahkub järjest enam politseiametnikke töölt ning demograafilise situatsiooni halvenedes väheneb võimalus leida õppeasutustesse politseitööks sobivaid kandidaate. Rohkesti lahkub ametnikke politsei tugiteenistustest (IT personal jne) ja raskusi on vakantsete ametikohtade täitmisega.

Kodakondsus- ja migratsiooniameti üksustes on puudu eelkõige klienditeenindajaist. Nende värbamine ei ole olnud alati edukas, sest senine palgatase ei võimalda tööjõuturul märkimisväärselt konkureerida. Sageli juhtub, et kodakondsus- ja migratsiooniametis hea koolituse saanud inimesed, eriti klienditeenindajad, mujale üle meelitatakse.

Päästeteenistuses oli tänavu 1. jaanuaril 3653 ametikohta, neist oli täidetud 2795. Suurenenud on riigi keskmise ja päästeteenistuse keskmise palga vahe, madala palga tõttu lahkub järjest enam päästetöötajaid. Puudub päästeteenistuse seadus, millega oleks sätestatud teenistuse eripära (24-tunnine töövahetus, valveaeg) ning tagatud päästeteenistujate sotsiaalsed garantiid (puhkus, töötasu, pension) võrdselt teiste jõu- ja operatiivstruktuuridega.

2003. aastast on ka piirivalve isikkoosseis järk-järgult vähenenud. Personali voolavus on ajavahemikus 2001–2005 suurenenud 5,1%–lt 10,4%–le, mis tähendab seda, et ametikohad on komplekteeritud 68% ulatuses, seejuures 2004.–2005. aasta optimeerimise käigus vähendati komplekteeritavate ametikohtade arvu keskmiselt 20%. Isikkoosseisu vähenemisele avaldab mõju ka piirvanuse täitumise järel lahkujate osakaal, reapiirivalvuri sissetuleku allajäämine riigi keskmisele palgale ja organisatsiooni väljaviimine kaitseväge teenistuse seaduse reguleerimisalast. Isikkoosseisu suur voolavus ja inimeste arvu vähenemine võib luua olukorra, kus rikkumiste surve suurenemisel ei suuda piirivalve Eesti piiri tõhusalt ohjata. Sellega suureneb oht riigi siseturvalisusele ning riigis ei suudeta tagada kuritegevuse madalat taset ja inimeste turvatunnet.

Tehnilised vahendid vananevad

Teine suur probleem on tehniliste vahendite puudumine või vananemine. Näiteks on puudulik Sisekaitseakadeemia õppebaas (õpperuumide, –vahendite, –laborite, raamatukogu ja spordibaasi osas). Selleks et tagada nüüdisaegne õppekeskkond, on vaja uut õppehoonet ja ühiselamut (ühiselamute elamistingimused ei vasta nõuetele).

Politsei eelarve on viimastel aastatel jäänud praktiliselt samale tasemele, kuigi politsei ülesannete ja jooksvate kohustuste hulk on suurenenud. Uutes seadusemuudatustes täiendavaid kulutusi ette ei nähta, hoolimata asjakohaste märgete olemasolust seaduste seletuskirjades, ning politsei peab ülesanded täitma oma siseressursside arvel. Sealjuures on oluliselt suurenenud kulud nendes valdkondades, mis politsei põhitegevusega otseselt ei seonu (nt arestantide kopsu-uuringute eest tasumine, kohtudokumentide kättetoimetamine, kohtutäituri tasud, surnute vedu). Suurimaid lisainvesteeringuid vajavad eelkõige sellised probleemsed valdkonnad nagu Euroopa Liiduga ühinemisega kaasnevate kohustuste täitmine, kriminalistika üksustes kasutatavate seadmete soetamine, DNA ja sõrmejälgede ekspertiisi võimekuse suurendamine, politseinikele inimväärsete töötingimuste loomine ja arestimajade seisukorra parandamine (tegelikult oleks otstarbekas viia lühiajaliste karistuste täitmine/kandmine vanglate pädevusse).

Möödunud aastal oli päästeasutustes kasutatava masinapargi keskmine vanus endiselt üle 22 aasta, seetõttu on vaid üks kolmandik päästekomandodest nõuetekohases operatiivses valmisolekus. Napilt on ka keemiakaitsevarustust, õlitõrjevahendeid, transpordiavariidega seotud päästevahendeid ja isikukaitsevahendeid. 99 päästedeпоost üks neljandik vajab suuremahulisi remonditöid. 16 päästeasutuste kasutuses oleva hoone asemel oleks otstarbekas ehitada uued depoohood.

Viimaste kuude reostustõrjeülesannete täitmisel on kõige valusamalt päevakorda tõusnud piirivalve vananenud tehniline varustus (valveseadmed, transpordivahendid jne), mis ei taga piisavat ülevaadet piiril toimuva kohta. Eesti territoriaalmeri on patrullidega kaetud kuni 2% ulatuses aastast, merealal on objektide tuvastamine raskendatud ujuvvahendite ja õhusõidukite ekspluatatsiooniks vajalike ressursside nappuse ja tehniliste seadmete puudumise tõttu. Eesti–Venemaa kontrolljoonel on puudu piiri tõhusaks valvamiseks vajalikest piirirajatistest (valvatav piirisiht, kontrolljoone tähistus, et inimesed teaksid, millises punktis lõpeb Eesti territoorium jms).

Piirivalvel on päästetegevuseks kasutada üks kopter, teine, Schengeni toetusest hangitav kopter valmib 2007. aastaks. Aastate jooksul ei ole suudetud raha puudumise tõttu suurendada piirivalvekooperi õhkutõusmisvalmidust. Kopter on valmis suunduma päästma tööpäeval 15 minutiga ning töövälisel ajal (nädalavahetused ning õhtune ja öine aeg) ühe tunniga. Et kopter paikneb Tallinnas, jõuab see tööajal lennuilma korral abivajajani kogu Eesti merepääste vastutusalal kahe tunni jooksul, Tallinna piirkonnas kuni poole tunniga (muidugi siis, kui ta ei ole juba hõivatud otsingu- ja päästeoperatsiooniga).

Probleem on juba käes

Nagu eelnevalt nimetasin, on sisejulgeoleku valdkonna lähiaastate võtmeküsimus sisekaitseharidus. Ei ole saladus, et järgmistel aastatel väheneb hüppeliselt keskkooli lõpetavate noorte arv, seetõttu muutub ka konkurents tööjõuvajajate vahel järjest teravamaks. Olen seisukohal, et riik tervikuna peab oma arenguprioriteedid reastama. Sisejulgeolekustruktuuride arengus oleme jõudnud kriitilisse seisu, kus reaktiivsed meetmed vajaksid juba vähemalt sama palju vahendeid kui proaktiivsed. Probleemi pole enam võimalik ennetada.

Teise kiire meetmena peame riigis kindlasti üle vaatama senise töö- ja ressursijaotuse struktuuride vahel, mis peavad tagama inimeste füüsilise turvalisuse ja sisejulgeoleku. Näiteks tugev ja hästi varustatud armee võib võimaliku sõjalise konflikti ootuses täita tõhusalt ka riigi sisejulgeoleku ülesandeid, toetades tsiviilstruktuure nii logistiliselt kui ka inimestega. Me ei ole enam ammu nii rikkad, et igaüks võiks oma valitsemisala hoovis võimalikult kaunist riiki üles ehitada. Eesti on üks ja kriitilistes olukordades võib ükskõik kes meist olla kannataja.

Eurole üleminek Eestis endiselt majanduspoliitika prioriteet

Andres Lipstok (RiTo 13), Eesti Panga president

Euroalaga ühinemine on lähiaastail Eesti tähtsamaid majanduspoliitilisi eesmärke, sest kui euro tulek venib, võib investoreil kaduda usk meie majanduspoliitika elujõulisusse.

Eesti valitsus ja keskpank on seadnud eesmärgi liituda euroalaga esimesel võimalusel ehk niipea, kui Eesti täidab selleks vajalikud tingimused. 27. aprillil 2006 otsustas valitsus, et mitu aastat tagasi püstitatud eesmärk liituda euroalaga 1. jaanuaril 2007 ei ole Eesti inflatsioonitaseme tõttu enam reaalne ning tuleb valmistuda eurole üleminekuks 1. jaanuaril 2008.

Eesti on viimased 15 aastat järginud ranget majanduspoliitikat. Valitsuse kehtestatud mõõdukas maksukoormus ja konservatiivne eelarvepoliitika on taganud märkimisväärse majanduskasvu. Samal ajal on sissetulekute ja hindade järjest suurem ühtlustumine Euroopa Liidu keskmise tasemega põhjustanud inflatsiooni kiirenemise. Seetõttu võibki öelda, et muidu heade majandusnäitajate taustal on Eesti peamine probleem euroalaga ühinemisel inflatsioonikriteeriumi täitmine, mitte hinnastabiilsus ise. Hinnastabiilsus euroala jaoks tähendab Euroopa Keskpanga määratluse järgi kuni kahe protsendini ulatuvat aastast hinnatõusu. Sellest mõnevõrra kiirem inflatsioon on Eestis paratamatu, sest kui soovime oma sissetulekutega jõuda Euroopa Liidu paremate tasemele, kaasneb tahes-tahtmata hinnataseme järkjärguline kohanemine.

Eesti Panga kevadprognoos ütleb, et inflatsioonitempo väheneb: tänavu peaks see kahanema 3,6 protsendini ning järgmisel aastal kolme protsendini. Inflatsioon saavutab madalaima taseme 2007. aasta esimesel poolel, kui nafta hind ei valmista üllatusi. Peale Eesti Panga viitavad ka rahandusministeeriumi ning Rahvusvahelise Valuutafondi ja Euroopa Komisjoni prognoosid, et Eesti võib siis täita inflatsioonikriteeriumi. Seetõttu on järgmine valitsuse kehtestatud reaalne üleminekutähtaeg 1. jaanuar 2008.

Kaks aastat tagasi oli Vabariigi Valitsuse ja Eesti Panga eesmärk liituda euroalaga 1. jaanuaril 2007. Kiire liitumine annab majanduseelise ning veel 2005. aasta suvel prognoositi tänavuseks aastaks inflatsiooni alla kolme protsendi. Samuti on Eesti 28. juuniks 2006 olnud nõutavad kaks aastat ERM2-s (*Exchange Rate Mechanism 2*) ehk euro ooteruumis ning järgmise aasta algus oleks olnud esimene võimalik eurole ülemineku tähtaeg.

Valitsuskabineti uus siht lähtub senisest loogikast: liituda esimesel võimalusel. Igal juhul plaanivad valitsus ja keskpank võtta euro kasutusele umbes pooleaastase etteteatamistähtajaga, et turuosalisel saaksid teha kõik vajalikud ettevalmistused.

Miks esimesel võimalusel?

Euroalaga liitumine on Eesti lähiaja olulisimaid eesmärke. Avatud majandusega riigile annab euro kui maailmavaluuta kasutuselevõtt suurema kindluse. Euro toetab meie majanduse stabiilsust, lihtsustab kaubandussuhteid paljude Euroopa Liidu riikidega ning teadvustab

Eestit maailma ühe mõjukama majanduspiirkonna osana. Euro vähendab riski, et meie raha väärtus väheneb, säästud kahanevad või intressid teevad järsu hüppe üles.

Viimane argument on eriti tähtis, sest laenuintresside madal tase on meile antud n-ö avansina juba enne euro kasutuselevõttu ning aidanud paljudel inimestel elamistingimusi parandada. Euroopa Liidu suunalise lõimumise tõttu on laenuintressid Eestis viimase seitsme aasta jooksul tunduvalt alanenud, sest meie riigi reiting ehk teisisõnu usaldusväärsus välisinvestorite silmis on tõusnud. Praegu on Eesti ettevõtjate ja eraisikute laenuintressid madalamad kui paljudes teistes riikides, sealhulgas enamikus Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, mille elatustase või jooksevkonto puudujääk on Eestiga võrreldaval tasemel. Teisisõnu, mida kõrgem on riigi reiting ehk usaldusväärsus, seda rohkem sinna investeeritakse ja seda enam luuakse uusi töökohti.

Süvenev lõimumine Euroopa Liidu majandusruumiga ning suurem investeerimisaktiivsus peaksid lähiaastail kaasa tooma töökohtade arvu stabiilse kasvu tööstussektoris ja teeninduses. Majanduskasv ja ettevõtete suurem efektiivsus soodustab tootlikkuse kasvades ka kiiremat palgatõusu. Peale selle mõjutab palgatõusu Euroopa Liiduga ühinemise järel tihenunud konkurents kvalifitseeritud tööjõuturul. Eurole üleminekul muutub mugavamaks reisimine ning vähenevad nii eraisikute kui ka ettevõtjate valuutavahetuskulud.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et euro tulekuga kaasnev stabiilne rahanduskeskkond soodustab kiiret majandusarengut ning Eesti potentsiaalne majanduskasv on rahaliidu liikmena suurem kui Eesti krooni säilitades. Ühtlasi toob euroalaga liitumine Eestile kaasa kindla kohustuse järgida tasakaalustatud majanduspoliitikat ka tulevikus. Euro tuleku viibimisest hoolimata on tähtis jätkata praktilisi ettevalmistusi, mis ei sõltu kindlast liitumiskuupäevast. Need on näiteks seadusloome kohandamine, eurole üleminekuks vajalikud IT-tööd nii riigi kui ka erasektori poolt ja teabekampaania ettevalmistamine.

Edasilükkumise riskid

Eeldusel, et Eesti majanduspoliitika senine joon jätkub, ei tohiks euro kasutuselevõtu lühiajaline edasilükkumine tekitada tagasilööke majanduses.

Lühiajaline edasilükkumine tähendab ühinemist näiteks 2008. aastal. Kuna Eesti inflatsiooninumbreid on avalikud, on välisinvestorid ja reitinguagentuurid juba mõnda aega arvestanud võimalust, et eurole üleminek nihkub. Samas ei saa jätta lisamata, et kuni euro tulekuni on Eesti majandus siiski rohkem haavatav. Seetõttu nõuavad täit tähelepanu nii kinnisvaraturu ülekuumenemine kui ka majanduse suur välisvõlg.

Majanduse kasvuhoo pidurdumine siseprobleemide tõttu võib krooni ajal olla tunduvalt tõenäolisem kui eurot kasutavas majanduses. Eurole üleminekuni peab leppima tõsiasjaga, et ettevõtted ja eraisikud kaotavad igal aastal sadu miljoneid kroone valuutavahetuse ning tulevikutehingute kuludena. Reaalsektori valuutavahetuskulude hinnanguline suurusjärk on praegu vahemikus 150–350 miljonit krooni ehk 0,1–0,2% sisemajanduse kogutoodangust aastas. Pikaajalise edasilükkumise korral võivad need kulud kaubandus- ja

finantsintegratsiooni tempot mõnevõrra pidurdada, avaldades negatiivset mõju ka ettevõtete kasvupotentsiaalile.

Kui euro tulek nihkub esialgse tähtajaga võrreldes edasi rohkem kui 1–2 aastat, tuleb tõsiselt hinnata selle võimalikke mõjusid Eesti majandusele. Võimalik, et meile laenatav välisraha muutub kallimaks. Ja mitte üldise, Euroopa Keskpanga suunatava intressitõusuna, vaid kõrgemate riskipreemiatena. Sellega halveneks paratamatult majanduse olukord, pidurduks sissetulekute kasv ning suureneks tööpuudus. Peale selle on meil üsna raske hinnata, millise seisukoha võtavad Eesti majanduse suhtes välismaised investorid, kui euroalaga liitumine nihkub kaugemasse tulevikku.

Selge on see, et euro kasutuselevõtt suurendab Eesti usaldusväarsust. Loomulikult ei ole tänane Eesti majandus- ja rahapoliitika kõrge usaldusväarsus saavutatud üksnes euro kasutuselevõtu tõttu tulevikus. Olulised on olnud kindel ja jätkusuutlik majanduspoliitika, edukad reformid, turumajandus ja institutsioonid ning Euroopa Liidu liikmesus. Teisalt on euroalaga liitumise perspektiiv Eestit hinnanud reitinguagentuuride silmis olnud oluline riigireitingut kujundav tegur, seetõttu ei tohiks eurole ülemineku mõju Eesti majandusele kindlasti alahinnata.

Mitte ainult euro pärast

Euroalaga liitumine vajab majanduspoliitilist tuge. See tähendab, et Eestis peab 2006. aasta eelarve ülejääk olema suhtena sisemajanduse kogutoodangusse sama suur kui 2005. aastal. Seda mitte ainult euro pärast, vaid osana majandusedu vundamendist ja meie usaldusväarsusest.

Sisenõudlust suurendavaid majanduspoliitilisi samme tuleb vältida või vähendada. Valuutakomitee tingimustes on peamisi majanduse mõjutamise vahendeid eelarvepoliitika. Näiteks riigieelarve ülejääk on otstarbekas suunata reservi, mitte kiirendada niigi tugevat sisenõudlust, mis takistab välistasakaalu paranemist ning avaldab survet hinnatõusule. Kinnisvaralaenude kasvutempo peab raugema – eesmärgi täitmiseks karmistas Eesti Pank 1. märtsist eluasemelaenude regulatsioone pankadele.

Reguleeritavate hindade muutmisel tuleb arvestada nende mõju inflatsioonile ja Maastrichti inflatsioonikriteeriumi täitmisele. Eesti Pank toetab valitsuse otsust lükata edasi alkoholi- ja tubakaaktsiisi tõus.

Eurole üleminek peab olema endiselt Eesti majanduspoliitika prioriteet. Euroala laienemine annaks positiivse signaali ka laienenud Euroopa Liidu lõimumise jätkumise kohta.

Kas Ida-Euroopa peab oma europlaane revideerima?

Kalev Kukk (RiTo 13), Riigikogu liige, Eesti Reformierakond

Eesti, Leedu ja Läti peatne euroalaga liitumine on muutunud paljude Euroopa majanduseksperptide silmis üha enam küsitavaks. Sellest hoolimata ei saa Eesti eesmärki võimalikult kiiresti euroalaga ühineda mingil juhul päevakorrast maha võtta.

Euroopa Komisjoni 2006. aasta 16. mai "ei" Leedu europüüdlustele on ilmselt kaugelt enam kui üht euro kandidaatriiki euroala esimeses laienemisringis tabanud ebameeldiv otsus. Maastrichti inflatsioonikriteeriumi napp täitmata jätmine – seejuures seati kahtluse alla ka kõnealuse kriteeriumi täitmise jätkusuutlikkus – võib seni loodetud euroala suhteliselt kiire, üldjoontes 2012. aastani kavandatud laienemise kontseptsioonile risti peale tõmmata. Sügav nominaalne lõhe Euroopa Liidu vanade ja uute liikmesriikide vahel (hinnataseme ja sisemajanduse kogutoodangu *per capitategelikke* hindu arvestavate näitajate suur lahknevus) toob nominaalse ja reaalse konvergenksi oludes paratamatult kaasa suhteliselt kiirema inflatsiooni euroga ühineda soovivates riikides.

Peale Sloveenia, kes elas juba sotsialismi ajal servapidi avatud maailmas, mahuvad teised postsotsialistlikud euroalasse püüdlevad riigid inflatsioonikriteeriumi piiresse lähikümnendil üksnes juhuslike kokkusattumuste korral, s.o õiget hetke tabades, valskuse või ühekordsete, majandusele väga kalliks minevate veri–ninast–välja otsuste hinnaga.

Märksa halvemas seisus Maastrichti inflatsioonikriteeriumi täitmise suhtes on riigid, kes on juba ammu oma rahvusvääringu vahetuskursi valuutakomitee põhimõttel sidunud jäigalt euroga nagu Eesti ja Leedu ning võimalikest tulevastest Euroopa Liidu ja euroala liikmesriikidest Bulgaaria. Ujuvkursse kasutavatest riikidest erinevalt ei saa need riigid arvestada oma rahvusvääringu, mis pole õigupoolest midagi muud kui euro "derivaat", revalveerumise pidurdava mõjuga inflatsioonile.

Euroala sünd

Kui Euroopa Liit võttis kursi ühisrahale, eeldati, et liituvatel riikidel on nominaalse konvergenksi etapp suuresti seljataga. Toonane eesmärk oli haarata ühisrahaga võimalikult palju Euroopa Liidu liikmesriike. Ikka selleks, et suurendada Euroopa Liidu üleilmset konkurentsivõimet ja hoida ära liikmesriikide ebaterve rivaalitsemine oma vääringu alaväärtustamisega. Eelkõige oldi huvitatud Itaalia kaasamisest, kelle rahapoliitikat võis klassifitseerida klassikaliseks püga–oma–naabrit poliitikaks (*beggar-my-neighbour policy*). Kreeka kaasati seevastu puhtpoliitilistel põhjustel, põhimõttel "parem sees, kui väljas", seejuures vaadati Kreeka puhul Maastrichti kriteeriumide täitmise aususele läbi sõrmede. See, et Kreeka liitumine euroalaga 2001. aastasse nihkus, ei omanud enam mingit tähtsust. Eurost jäid ilma ainult need riigid, kes seda ise ei tahtnud (Rootsi, Suurbritannia ja Taani). 60–protsendilist riigivõlakriteeriumi ei täitnud 12 eurole üle läinud riigist kogunisti seitse (Belgia 119,5%, Itaalia 116,4%; Kreeka 104,7%, Holland 66,8%, Hispaania 64,7%, Austria 63,9%, Saksamaa 60,9% liitumiseelsel aastal). Maastrichti kriteeriumide esmane tähendus

taandus tulevaste euroriikide asetamisele rahapoliitiliselt enam-vähem võrdsele lähtepositsioonile ja ühtsete käitumisreeglite aktsepteerimisele.

Kreeka ja Portugal olid toona palju lähemal “euro-keskmisele” kui Euroopa Liiduga 2004. aastal ühinenud postsotsialistlikud riigid praegu, erandiks vaid Sloveenia. Kui Kreeka ja Portugali keskmine hinnatase oli viimasel liitumiseelsel aastal vastavalt 83,4 ja 71,5 protsenti vana Euroopa Liidu (EL-15) keskmisest, siis Eesti ja Leedu puhul oli see 2004. aastal vastavalt 60,5 ja 52,5 protsenti. Veelgi suuremad käärid iseloomustavad vanade ja uute liikmesriikide sisemajanduse kogutoodangu (SKT) *per capita* näitajaid. Liitumiseelsel aastal moodustas Kreeka SKT ühe elaniku kohta arvestatuna tegelikes hindades 49,8 protsenti (2004 – 58,9 protsenti) EL-15 keskmisest ja Portugalil 50,3 protsenti (52,6 protsenti). Eesti vastav näitaja oli 2004. aastal 25,9 protsenti ja Leedul veelgi vähem – 20,4 protsenti.

Sloveenial kolmanda 2007. aasta enda jaoks euroalaga liitumise eesmärgiks seadnud riigina oli Eesti ja Leeduga võrreldes oluliselt parem lähtepositsioon. Sloveenia keskmine hinnatase ja SKT *per capita* moodustasid 2004. aastal vastavalt 72,9 ja 50,6 protsenti EL-15 keskmisest, olles seega igati võrreldavad Kreeka ja Portugali kunagise lähtepositsiooniga.

Nominaalne (ja ka reaalne) konvergennts avatud turgude tingimustes tähendab nii nominaaltulude kiirendatud kasvu kui ka sellega vältimatult kaasnevat kõrgemat inflatsiooni. Seda eeldusel, et rahvusliku vääringu vahetuskurss ei kalline, mille peab välistama omalt poolt vahetuskursimehhanismi ERM-2 (*Exchange Rate Mechanism* 2) kuulumine. Just see asjaolu määrab ära Eesti (nagu Leedugi) “teoreetilise” võimaluse liituda euroalaga mitte üksnes lähiaastail, vaid ka mõneti kaugemas perspektiivis.

Eesti esimene katse nurjus

Maastrichti kriteeriumisse mahtuva madala inflatsiooni ja stabiilse vahetuskursi (valuutakomitee põhimõtete juurde jäämise korral) üheaegne “jätkusuutlik” hoidmine kapitali vaba liikumise tingimustes pole tugeva majanduskasvu korral teoreetiliselt saavutatav. Siinkohal tuleks veel kord korrata, et oludes, kus Eesti ja Leedu on fikseerinud oma rahvusvääringute vahetuskursi euro suhtes, loobunud iseseisvast rahapoliitikast Euroopa Keskpanga kasuks ning järgivad kapitali vaba liikumise põhimõtet, on Maastrichti inflatsioonikriteeriumi täitmine võimalik üksnes “juhuslikult”, s.o soodsate asjaolude kokkulangemise korral või selle eest väga kõrget hinda makstes, s.t ühekordsete küsitava väärtusega otsuste (nt maksudega mängimine) toel, seda aga suuresti investorite usalduse kaotuse hinnaga.

Esimene katse euroalaga liituda ebaõnnestus nii Eestil kui ka Leedul. Kuigi 2006. aasta kevadprognoosid lubavad olude mõningast “paranemist”, mis võimaldaks Eestil 2008. aastal euroala liikmeks saamise eeldusena täita inflatsioonikriteeriumi, puudub igasugune garantii, et nii see ka läheb. Pealegi ei kao küsimus inflatsioonikriteeriumi täitmise jätkusuutlikkusest kuhugi. Maastrichti inflatsioonikriteeriumi jätkusuutlik täitmine on nii Eestil kui ka Leedul, samuti 2007. aasta 1. jaanuarist euroalasse kuuluva Sloveenia jaoks pikaajaline probleem. Vahe on üksnes selles, et Sloveenia on sees, Eesti ja Leedu väljas. Tuleb arvestada, et Sloveenia inflatsioon langes esmakordselt alla kolme protsendi alles 2005. aastal ja et

Kreeka pole oma aasta keskmise inflatsiooniga allapoole kolme protsenti pärast euroalaga liitumist kordagi jõudnud.

Igasuguse terve rahapoliitika eesmärk on hinnastabiilsus, mis ei tähenda veel nullinflatsiooni. Euroopa Keskpank defineerib seda kvantitatiivselt alla kahe protsendi jääva, kuid sellele lähedal oleva harmoneeritud tarbijahinnaindeksi väärtusega. Euro kasutuselevõtu kontekstis tuleb arvestada ka sellega, et kvantitatiivselt ei lange hinnastabiilsuse mõiste Euroopa Liidu vanades ja uutes liikmesriikides kaugeltki kokku. Viimaste jaoks on küsimus eelkõige selles, millise tempoga ja millist hinda makstes läbitakse nominaalse konvergensti staadium. Kiirem majanduskasv genereerib vältimatult kõrgemat inflatsiooni, mis on Eesti puhul olnud seni probleem üksnes euroalaga liitumise kontekstis. Kas ja millisel määral on seejuures tegemist majanduse ülekuumenemisega, selgub kahjuks alles tagantjärele. Samal ajal eksivad need, kes näevad keyneslikus inflatsiooni tagantkütmisses kasvueelust ja usuvad, et inflatsiooni toel on võimalik majanduskasvu "üles kloppida". Majandusteooria järgi (nn Balassa–Samuelsoni efekt) ning paljude Euroopa juhtivate rahaekspertide hinnangul on iseäranis Eesti–laadsetes avatud majandusega, arenevates väikeriikides, kes on juba ammu oma vääringu kindlalt euroga sidunud, kõrgem inflatsioon vältimatu. Mitme eksperdi hinnangul on selline täiendav inflatsioonimarginaal ligikaudu kaks protsenti (vt nt *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. märts 2006, ja *Financial Times*, 3. mai 2006).

Põhisüüdlaseks sisenõudlus

Illusioone luues ei tohi unustada, et kolmest protsendist allapoole on Eesti aasta keskmine inflatsioonimäär langenud seni ainult korra, mille puhul võib üldse praegustes oludes loota inflatsioonikriteeriumi täitmisele. See juhtus 2003. aastal, kui tarbijahinnaindeks oli aasta arvestuses 1,3 protsenti. See oli aeg, kui maailma toormehinnad olid madalseisus ja dollar odavnes krooni suhtes aasta arvestuses koguni 16 protsenti. Eesti keskmised impordihinnad langesid seetõttu näiteks 1,7 protsenti. Lisaks lükkasid paljud kodumaised müüjad kavandatud hinnatõstmise Euroopa Liiduga ühinemise konteksti, mis andis neile võimaluse "süüdlast" mujalt otsida. Leedule andis täiendava inflatsioonieelise liti ümbersidumine dollari küljest euro külge dollari kõrgkursi aegu 2. veebruaril 2002.

Dollari kursi langusele järgnes mõõdukas tõus. Kas 2006. aasta kevade dollari langus tähistab uut trendi ja mil määral mõjutab see impordihindu, näitab aeg. Maailmaturu toorme- ja energiahinnad on kerkinud lausa plahvatuslikult. See peegeldub kujukalt ka Eesti 3,9–protsendilises keskmises impordihindade kasvus 2005. aastal. Ehk teisiti öeldes, välisurve Eesti siseturuhindadele on viimaseil aastail oluliselt tugevnenud. Kui arvestada imporditavate energiakandjate tunduvalt kõrgemat osatähtsust siinses tarbimiskorvis ja Eesti majanduse seni veel suuremat energiamahukust, on Eesti energiakandjate maailmahindade tõusu taustal vana Euroopa Liiduga võrreldes märgatavalt halvemas seisus.

Kuigi praegusest hinnatõusust langeb pool kallinenud energia arvele, on Maastrichti inflatsioonikriteeriumi täitmata jätmise peamised põhjused siiski kodused – genereerituna kiiresti kasvava sisenõudluse poolt. 2005. aastal tõusis Eestis väljamakstud palkade kogusumma esialgseil andmeil 16 protsenti (aastail 2002–2004 oli 10–12 protsenti; Leedus 2005. aastal 13,8 protsenti). Ühtlasi on viimaseil aastail mõnevõrra ühtlustunud tulude

jaotus, mida võiks iseloomustada IX ja II tuludetsiili leibkonnaliikme keskmise netosissetuleku erinevuse vähenemisega 3,29 korralt 3,13 korrale aastail 2003–2005.

Sedamööda on tugevnenud siseturult johtuv surve tarbijahindadele. Kiirelt kasvanud palkade ja kergelt kättestuleva laenuraha eest ostetakse kõike, hind näib sageli olevat ostjale teisejärguline. Lubatakse endale seda, millest veel mõni aasta tagasi ei osatud unistadagi. Selles kõiges pole midagi Eestile ainuomast, säärase olukorraga puutusid 1950.–1960. aastail kokku paljud sõjast kosunud riigid, eriti Lääne-Saksamaa. Saksakeelses majanduskirjanduses on sunnitud edasilükatud nõudluse tähistamiseks väga õnnestunud mõiste – *Nachholbedarf* (ing *backlog demand*, ka *pent-up demand*).

Mis veel pingestab olukorda?

Kiirenev majanduskasv ei pruugi iseenesest kaasa tuua kiirenevat inflatsiooni, kuigi teatav seos majanduskasvu ja inflatsiooni vahel on kõrgkonjunktuuri korral tavaline. Maaailma kontekstis tunnistatakse praegu üheselt ja üksmeelselt ülemaailmse majanduskasvu kiirenemise olulist mõju naftahindade tõusule, kuid näpuga mööda Maastrichti inflatsioonikriteeriumi järe ajades sellist objektiivset seost majanduskasvuga sageli eiratakse ja otsitakse kõige õigemad referentsväärtust hoopis deflatsioonipiiril balansseerivatest riikidest. Kuue Saksamaa juhtiva majandusinstituudi 2006. aasta kevadprognoosi kohaselt peaks Euroopa Liidu uute liikmesriikide majanduskasv ulatuma jooksva aastal 5,1 protsendini euroala 2,1 protsendi taustal.

Olukorda pingestavad ka muutused tööjõuturul. Tööpuuduse kiire vähenemine ja kõrgemapalgalise vana Euroopa Liidu tööjõuturgude avanemine on toonud kaasa täiendava surve palgatõusuks Ida-Euroopas. Eesti on seejuures jõudnud või jõudmas olemuslikult täishõiveni, s.t olukorrani, kus meie tööhõive on tasemel, mida on veel võimalik tagada inflatsioonilist hinnatõusu esile kutsumata.

Eesti inflatsioon, mis liigub nelja protsendi piirimail ja ei mahu Maastrichti kriteeriumi piiresse, on mitmesuguste, seejuures sugugi mitte ainult ebasoovitavate nähtuste tagajärg, mille vastu võitlusse astumine on küsitava väärtusega samm. Ja kui seda teha, siis kuidas, kui Eesti Panga ja valitsuse võimalused on enam kui ahtad. Klassikalisi keskpangameetmeid pole valuutakomitee süsteemist johtuvalt võimalik rakendada. Seetõttu on välistatud inflatsiooni mõjutamine intressipoliitikaga. Välisraha sissevoolu administratiivne piiramine ei tule kõne alla kapitali vaba liikumise oludes, mis on Euroopa Liidu üks põhivabadusi. Eesti 13-protsendine kohustusliku reservi nõue äripankadele on niigi Euroopa Liidu kõrgemaid. Puudub igasugune õigustus suurt eelarveülejäaki veelgi kasvatada. Seda eriti oludes, kus Eesti on kõige tervema riigirahandusega Euroopa Liidu liikmesriik üldse.

Nüüdsete ülimadalate intresside juures puudub majanduskasvu jätkumisel õigupoolest igasugune lootus inflatsiooni märkimisväärselt vähendada. Samal ajal tuleb tõdeda, et valuutakomitee süsteemis toimivate Eesti ja Leedu intressid on ohtlikult madalad ning pealegi ülekaalukalt madalaimad Euroopa Liidu uute liikmesriikide seas. Olemuslikult võiks rääkida n-ö euroala intressidumpingust, mis võimaldab teha vähe läbimõeldud

investeeringisotsuseid ja nõrgendab selgelt negatiivsete reaallintressidena rahva säästmiskalduvust.

Edasisi võimalusi hinnates

Nagu märgitud, puudub valuutakomitee tingimustes – erinevalt ujuvkursisüsteeme kasutavatest riikidest – võimalus oma vääringu revalveerumise toel lühiajaliselt ja enamasti üksnes ajutiseks osutuvalt inflatsiooni alla suruda. Näitena võiks tuua Poola zloti ning Tšehhi ja Slovakkia krooni kallinemise euro suhtes vastavalt 30,3, 15,0 ja 9,2 protsenti vahemikus 1.03.2004–1.03.2006.

Eesti võimalusi hinnates tuleks igal juhul arvestada välisraha intensiivsest sissevoolust johtuvate mõjudega, mille steriliseerimise võimalused on väga piiratud. Eesti koguvälisvõlg suurenes nimelt kahe aastaga, s.o ajavahemikus 31.12.2003–31.12.2005, 87,5 miljardilt kroonilt 148,2 miljardile kroonile ehk 69,4 protsenti, ulatudes 89,9 protsendini SKT-st. Seejuures kasvas krediitiasutuste välisvõlg 37,1 miljardilt kroonilt 82,5 miljardile kroonile ehk 2,23 korda. Tõeliselt positiivne on üksnes see, et valitsemissektori osatähtsus koguvälisvõlas on ainult 2,6 protsenti. Sedamööda on kiirenenud ka rahapakkumine: ajavahemikus 31.03.2005–31.03.2006 suurenes emiteeritud sularaha hulk 13,4 protsenti (aasta varem 9,8 protsenti), M1 ehk nn kitsas rahapakkumine (*narrow money*), mis hõlmab statistiliselt ringluses olevat sularaha ja residentide nõudmiseni kroonihoiuseid, 39,2 protsenti (20,8 protsenti) ning M2 ehk laiem rahapakkumine (*broad money*), mis hõlmab lisaks M1-le residentide tähtajalisi kroonihoiuseid ja kõiki valuutahoiuseid, 40,6 protsenti (22,2 protsenti). Niisugune ekspansiivne, suuresti ka Euroopa Liidu raha toel kiirelt kasvanud rahapakkumine peegeldab ühest küljest usaldust Eesti arengu vastu, teisalt aga nõudluspoolset, s.o tarbijailt lähtuvat survet hindadele, mis ahendab võimalusi liituda euroga lähiaastail.

Prognoositav kiire arengu jätkumine on Eesti, Leedu ja Läti peatse liitumise euroalaga muutnud paljude Euroopa majanduseksperptide silmis üha enam küsitavaks. 2006. aasta 17. mai *Financial Times Deutschland* vähendab näiteks ühemõtteliselt Balti riikide šansse – ja seda ainsana Euroopa Liidu uutest liikmesriikidest – liituda lähiaastail euroalaga.

Sellest hoolimata ei saa Eesti eesmärki võimalikult kiiresti euroalaga liituda mingil juhul päevakorrast maha võtta. Teisalt ei saa ühekordsete euro kasuks tehtavate otsustega (nt aktsiiside tõstmise edasilükkamine) lõputult jätkata. Pigem tulnuks eurole mõeldes aktsiiside tõstmine koondada 2004. ja 2005. aastasse, see on aga tagantjärele tarkus. Igal juhul tuleb riigil jätkata konservatiivse rahanduspoliitikaga, s.o ülekaalu taotleva eelarvega.

Euro on ennast ühisrahana vaieldamatult õigustanud, kuigi Leedule antud “ei” aegu täitsid 12 euroala riigist ainult Holland ja Soome kõiki Maastrichti kriteeriume. Kreeka seevastu ei täida jätkuvalt ei defitsiidi-, riigivõla- ega inflatsioonikriteeriumi, seega ühtki kolmest olulisimast euro kriteeriumist.

Gaas Venemaa poliitikas

Andres Tarand (RiTo 13), Euroopa Parlamendi liige, Sotsiaaldemokraatlik Erakond

Venemaa katsed kasutada oma välispoliitiliste positsioonide parandamiseks gaasitehingute politiseerimist on viinud selleni, et läänes ei hoita kriitikat Moskva käitumise kohta enam sordiini all.

Nagu aasta algul, 17. jaanuaril märkis ajalehes International Herald Tribune endine USA suursaadik Leedus (1997–2000) ning varem ka Tallinnas töötanud Keith C. Smith, nüüdne Washingtoni Strateegiliste ja Rahvusvaheliste Uuringute Keskuse uurija, ei olnud 2006. aasta uusaastapäeva gaasikatkestus Ukrainasse esimene kord, mil Venemaa kasutas energiarelva välispoliitilistel eesmärkidel. Smith meenutab nii 1990. ja 1992. aasta energiakatkestusi Balti riikidesse kui ka Ukraina pitsitamist 1993. ja 1994. aastal lahkkelide tõttu Sevastopoolis baseeruva Vene sõjalaevastiku pärast. Tõsi küll, need varasemad juhtumid ei äratanud maailmas kuigi suurt muret, sest nad näidati üldiselt kui Ukraina sõjategevuse tagajärjel tekkinud probleeme. Nagu äsjane uusaastakatse, mis Ukrainale lisaks tekitas häireid Ungaris, Austrias, Itaalias ja Saksamaal.

Hiljem lisandusid Venemaa jõudemonstratsioonid Gruusias, Moldovas ja Bulgaarias. Ajakirjanduses on ilmunud vihjeid, nagu oleks president Vladimir Putin isiklikult juba aastaid tagasi välja töötanud plaani Venemaa välispoliitika n-ö gasifitseerimiseks. Teistel andmetel pärineb süsteemse välispoliitilise nn gaasikangi kasutamise idee Anatoli Tšubaisilt paari aasta tagant. Nii või teisiti ei ole Venemaal tema praeguses seisus, kus hingeliselt rõhub imperiumi lõpp ja majanduslik olukord ei luba peale energeetilise tooraine palju muud eksportida, raske jõuda järeldusele, et energiarelvast võiks saada mõjus välispoliitiliste positsioonide parandamise vahend. Iseasi, et selle poliitika teostamise viis käib ikka retsepti järgi: „Me oleme hästi hirmsad – te peate olema meie meele järele või muidu...“ Nagu oleme Venemaa kõrgelt tasemelt kuulnud, on see vist üks Vene tsivilisatsiooni omapära joon. Tunnistan, et mulle meenub rohkem kirjaniku Aleksandr Solženitsõni kunagine väljend *социально близкие* (‘sotsiaalselt lähedased’), mida ta kasutas kriminaalvangide ja julgeolekutöötajate võrdlemisel. Teame ju, et Putini lähikonnas töötab 40% ulatuses endisi KGB-lasi, kellele jõustruktuuri esindajatena on jõud hästimõistetav vahend.

Gaasišantaaži välispoliitika

Asjale võib vaadata ka väiksema kirega, kui nentida, et tegemist on igivana põhimõtte *divide et impera* rakendamisega. Mõtlen selle all eelmisest sügisest alanud lubadusi ja ähvardusi Venemaalt suunata oma nafta- ja gaasivood hoopis mujale kui senistele tõrksatele kaubanduspartneritele või poliitiliselt ebasoovitavatele riikidele.

Esimene mulle silma jäänud selles laadis pääsuke ilmus Moskva Carnegie Keskuse teadusnõukogu esimehelt Dmitri Treninilt 23. novembril 2005 ajalehes Vedomosti („Газовая политика: глядя на восток”). Autor alustab oma artiklit tõdemusega, et see on gaas ja mitte nafta, mis kujutab endast 21. sajandi põhiprobleemi. Aastaks 2020 tõuseb nõudlus gaasi järele teravalt, eeskätt USA-s ja Hiinas. Pakkumisel on võtmepositsioonis Ida-Siberi gaasivarud, mille turuletoomine aitab arendada seda Venemaa geopoliitiliselt haavatavat

piirkonda, varustades energiaga nii ida kui ka läant. Pärast Ida-Siberi ning Sahhalini gaasi turustamisvariantide analüüsi jõuab Trenin järeldusele, et mitmekümne miljardi dollarised mõistlikult kaalutletud investeeringud lubaksid Venemaal varustada gaasiga Koread ja Jaapanit, Californiat ja Hiinat.

Tõenäoliselt mõtleb autor seda kõike siiralt maailmamajanduse harmoonilisust ning Venemaa majanduslikku šanssi silmas pidades. Ta pöördub oma tekstis ka president Putini poole, et too Trenini argumentidele isiklikku tähelepanu pööraks. Seda lugedes kujutasin kaunis selgesti ette, milliseks kujunevad need kaalutlused Venemaa tegelikus välispoliitikas ning uue aasta alguses oli mul Euroopa Parlamendi kolleegidele lihtne maalida pilt, kuidas Venemaa gasifitseeritud välispoliitika partnereid valima ning vastandama hakkab. Kevadeks on meil sellisest käitumisest tõendeid hulgi.

Ähvarduseks läbimurre itta

Esimene väljapressimiskatse oli arvatavasti usaldatud Venemaa tööstus- ja energeetikaministrile Viktor Hristenkole, kes väitis tänavu 6. veebruaril ajalehes Vedomosti („Энергетическая стратегия России: прорыв на восток”), et Venemaa väarikas koht uues ja dünaamilises maailmas on nüüdseks reaalsus. See tähendab, et Venemaa on muutumas võtmemängijaks maailma majanduses, järelikult ka üleilmses poliitikas.

Pöördudes tagasi artikli põhiteema, s.o itta läbimurde juurde, loetleb minister strateegilisi partnereid nagu Jaapan ja Korea, Hiina ja India. Ta ei lisa, et ka neid riike on võimalik poliitiliste tingimuste esitamisega omavahel vastandada. Järgmine vaatus oli äsja. 24. aprilli Nezavissimaja Gazeta trükkis ära pika intervjuu Transnefti juhi Semjon Vainštokiga, kus puudutati Ida-Siberist Vaikse ookeanini ulatuva 2300 km pikkuse torujuhtme ehitamise detaile. Intervjuu jutustab meile küll ehituse maksumusest ja võimalikest laenudest, kuid ei valgusta graafikut, mis ajal torujuhe valmis saab.

Märtsis-aprillis usaldati gaasišantaaž peamiselt Gazpromi juhile Aleksei Millerile, Kaug-Itta suunduva torujuhtme kõrvale ilmus Euroopa Liidu gaasist ilmajätmiseks veel Barentsi mere Štokmani väljalt Põhja-Ameerikasse planeeritav juhe. See juhe võib tööle hakata kõige varem 2014. aastal, kuid mahub siiski Euroopa Liidus energeetika planeerimiseks kasutatavasse 20-aastasesse ajavahemikku. Ja aprilli lõpul vormistas poliitilise valiku Euroopa Liidule president Putin ise, kasutades selleks Saksamaa kantsleri Angela Merkeli visiiti Tomsikisse. Tsiteerides Putinit ajalehe Moscow Times (28. aprill 2006) kaudu, väljendus ta ligikaudu järgmiselt: „Me kuuleme pidevalt mingist Venemaast sõltuvusest ning seda, et Vene kompaniid peavad saama piiratud juurdepääsu energiaturule. Mõelge sellele meie vaatepunktist. Mida me peame tegema, kui kuuleme üht ja sama iga päev? Me hakkame otsima teisi turge.“

Samal ajal teatas Gazpromi asedirektor Aleksandr Medvedev, kommenteerides USA välisministri Condoleezza Rice'i kriitikat Venemaa aadressil, et too politiseerib gaasitehinguid.

Nagu küpse sotsialismi ajal

Nüüd on aeg heita pilk sellele, millega on meil tegemist Gazpromi puhul. Nagu kirjutasid hiljuti A. E. Kramer ja S. L. Myers ajalehes International Herald Tribune (24. aprill 2006, „Private or public? Russian firms blur line”), ei ole see lihtsalt riigi omandis olev tulus gaasimonopol, vaid, nagu juba nägime, tugev poliitiline instrument nii välis- kui ka sisepoliitikas. Panna ettevõtte juhid Miller ja Medvedev poliitilisi rägusi rääkima on võib-olla veidi diplomaatiliselt laadi kate vabastada poliitilised vastutajad sündmatust stiilist, kuigi tõsiseltvõetavuseks pidi president lõpuks selle siiski üle jutustama.

Gazprom meenutab ka ettevõtet küpse sotsialismi ajast, mil linnade tööstusettevõtted pidasid maal sealauta. Kui 2012. aasta taliolümpiamängude organiseerimist Sotši võib veel vaadelda poliitilise ülesandena, siis põllumajandusmaa kokkuostmine (Venemaa suurim maaomanik), ajalehe Izvestija omandamine (nüüd on plaanis juba vist ka Komsomolskaja Pravda) ning lõpuks Peterburi jalgpallimeeskonna Zenit ostmine ei ole gaasiettevõtte kohustuslikud ülesanded. Kokku hinnatakse lisategevuste väärtuseks 14 miljardit dollarit ning sellega on hõivatud 38% töötajatest.

Gazpromis oli 2004. aastal 330 000 töötajat, tema kasum oli 4,6 miljardit dollarit ning tulu 28 miljardit. Firma väärtuseks hinnatakse 240 miljardit dollarit. 2005. aasta tulust tuli 65% Euroopa Liidu maadest ja alla 30% kodumaistest tehingutest, mille osa kõigist tehinguist on 62%. Siit on ilmekalt näha energeetilise relva põhiline nõrkus: kodumaa ja arenenud majanduste jaoks on loodud erinevad hinnaklassid ning suurtele sõpradele (vasallidele) müüakse hoopis odavalt.

Ukraina torusulgemise ajal rääkisid venelased palju gaasi maailmaturu hinnast, mida tegelikult olemas ei ole. Tõsi, gaasi hind on järginud nafta hinda ja viimasel on kogu aeg olnud maailmaturu hind. Kuid Euroopa Liitu ja Valgevenesse tarnitava gaasi hinnavahe jääb siiski neljakordseks. Ukraina juhtumi kokkuleppest tõuseb veel üks küsimus – ja nimelt vahendufirma RosUkrEnergo olemusest. Venemaa müüb sellele ettevõttele 1000 kuupmeetrit gaasi hinnaga 230 dollarit, mille RosUkrEnergo müüb Ukrainale edasi 95 dollariga. Selline ebakaubandus on võimalik, sest RosUkrEnergo ostab odavat gaasi Kesk- Aasiast ning segab seda Vene gaasiga.

Teatavasti on 50% kõnealusel kompaniist Gazpromi omanduses, teise 50% omanik on teadmata. Ajakirjanduses on vihjatud endistele Peterburi KGB-lastele, kes hiljuti Euroopa Parlamendis esinenud Keith C. Smithi kinnitusel tõmbavad niite nii selles kui ka mitmes teises läbipaistmatus Vene energiaettevõttes. Kui palju on selles riigi huvide järgimist ja kui palju isiklikku tasu teenete eest, jääb esialgu maitseasjaks oletada.

Äratuskella efekt Euroopa Liidus

Kriitikud, nende hulgas Venemaa endine energeetikaminister Vladimir Milov, on juhtinud tähelepanu mitmele nõrkusele Vene gaasišantaaži välispoliitikas. Enne nende juurde asumist tõden, et Ukraina torusulgemise operatsiooni kõige nähtavam positiivne tulemus oli äratuskella efekt Euroopa Liidus. Enne käesoleva aasta jaanuari võis liidu institutsioonides

tüdimuseni kuulda palvuselaadseid tekste Venemaast kui strateegilisest partnerist, kelle kohta kriitika pidi olema sordiini all. Tõsi, Euroopa Liidu laienemisega ja eriti Ukraina oranžist revolutsioonist alates muutus kriitika Venemaa arusaamade kohta demokraatiast vähemalt Euroopa Parlamendis loomulikuks tegevuseks. Nüüdseks on selge, et seitsme aasta raamprogrammi lisaraha saamine taastuenergeetikale on üks selle äratuse tegelikke tulemusi.

Keerulisem on lugu Euroopa Liidu ühise energiapoliitikaga. Ei julgeks eeldada, et Euroopa Liidu mitme suure rahva juhud on lihtsalt rumalad (kuigi nende tegevus paaril aastal laienemise järel seda on olnud) ja ei mõista ühise energiapoliitika vajadust. Kuid selle saavutamist häirivad liikmesriikide lühiajalised huvid, sealhulgas nende omavaheline konkurents, mis mitmel juhul on seotud suurte energiamonopolide huvidega. Viimane omakorda tähendab ka monopolide märgatavat mõju riigi poliitikale. Selline seis kahjustab mõistagi Euroopat tervikuna ning nõrgendab Euroopa Liidu positsioone mitte ainult läbirääkimistel Venemaaga, vaid kogu maailmaturul.

Märgime, et nii Euroopa Liidu ühine energiapoliitika kui ka välispoliitika on sisse kirjutatud põhiseaduse lepingusse, kuid liidu praeguses nn õitsva egoismi faasis on sellegi saatus lähiajal lahtine. See on gaasipoliitika mängus vast Venemaa kõige kõvem trump. Teisalt annab Vene poole bluffimisest tunnistust tõsiasi, et praeguses seisus tuleb kaks kolmandikku Vene tuludest Euroopa Liidu turult ning partnerite valikuks vajalikud rajatised Ida-Siberis, Kamtšatkal, Jamali poolsaarel või Barentsi merel ei valmi lähiajal. Seetõttu ei luba Venemaa sõltuvus lääne investeeringutest, sealhulgas moodsast nafta- ja gaasitootmise tehnoloogiast, hinnata olukorda ühepoolset diktaati võimaldavaks.

Postsovetlikud mängud

Gazprom toodab gaasi põhiliselt kolmelt suurelt gaasiväljalt, seejuures on kõigi kolme produktiivsus languse faasis. Olles poliitiline instrument ning täites majanduses muude harude subsideerija rolli, ei ole Gazprom olnud näiteks suuteline tegema midagi ammu planeeritud Jamali leiukoha kasutuselevõtuks. Väiksemad Venemaal tegutsevad gaasitootjad peavad kohandama ennast Gazpromi tempoga, sest viimane on torujuhtmete monopolist. Eksminister Milov on teinud oma kokkuvõtte: "Gazprom on hiiglasuur finantsmull. Kuid kuna tegurid, mis tõstavad ta aktsiate hinda, jäävad toimima veel mõneks ajaks, suureneb see mull veelgi."

Varem on sama mees ajalehes Financial Times avaldatud artiklis (25. jaanuar 2006, „Russia ill-equipped to lead on global security”) juhtinud tähelepanu Vene naftasektori toodangu juurdekasvu vähenemisele 2%-ni aastal 2005, võrreldes 8,5%-lise kasvuga aastail 2000–2003. Ta peab põhjuseks eksporditariifide tõstmist, erakompaniidele nende omandis olevate torujuhtmete keelamist ning mõne naftakompanii natsionaliseerimist. Samuti märgib autor uste sulgemist välisinvestoritele nafta- ja gaasisektoris, nähes selles lööki rahvusvahelisele varustuskindlusele, kuid ka Venemaale endale just nimelt uute leiukohtade kasutuselevõtu töömahukuse, kapitalivajaduste ning kõrge riskitaseme tõttu.

Lõpetuseks ütleb eksminister: „Kasutades suurema poliitilise mõju saavutamiseks energiaruustuse musklit ning asetades energiat importivad Euroopa rahvad riski ette – kas on see siis näide „globaalsest arhitektuurist“, mida Kreml soovib ehitada?“ Ning lisab: „Poliitilised mängud postsovetlikus ruumis näivad olevat tähtsamad.“

Kroon kantsleri tegevusele

Siinkohal on sobiv peatuda lühidalt Läänemerre kavandatud naftatorul. Ajaliselt oli see esimene nähtav samm Venemaa energeetilise välispoliitika laiendamisel, ehkki jäi mitmel pool kas asjatundmatusest või poliitiliste vahekordade kahjustamise kartusest tähelepanuta.

Möödunud aasta septembris pidulikult president Vladimir Putini ning kantsler Gerhard Schröderi allkirjastatud torujuhtme lepingut võib pidada pretsedendituks Euroopa Liidu ajaloos. Ei ole muidugi mõtet kahelda Saksa Liitvabariigi kui Euroopa suurima majanduse energiaruustuses, mis juba kantsler Helmut Schmidt ajast on toetunud Venemaa gaasile. See ei ole tingitud ainult Saksamaa traditsiooniliselt piiratud energiaruustusest, vaid ka maagaasist kui keemiatööstuse toorainest. Keemiatööstus, samuti traditsiooniliselt, on Saksamaal suurema erikaaluga majandussektor kui mujal. Sellest hoolimata oli ebameeldivalt üllatav kogeda teistest enam solidaarsust rõhutavate sotsiaaldemokraatide hulka kuuluvalt kantslerilt sellist ignorantsust oma uuest liikmesriikidest naabrite suhtes – neid ei suvatsetud vähimalgi kombel informeerida. Krooni kantsleri tegevusele pani veidi hilisem teade tema tasust – piltlikult öeldes mõisavalitseja kohast Venemaal.

Naabreist reageeris esimesena teravalt Poola, kelle hiljutine kaitseminister Radek Sikorski võrdles seda gaasitehingut Molotovi–Ribbentropi paktiga, loodetavasti on see siiski üksnes diplomaatiline ebaviisakus. Mulle tundus kohasem võrdlus Rapallo lepinguga, mis lõi ühe eelduse uueks sõjaks ning Euroopa jagamiseks. Viisakamas vormis, kuid siiski otsustavalt, väljendas ennast ajakirjandusele ka Poola tollane president Aleksander Kwasniewski: „Schröderi–Putini pakt on küsitav nii ökoloogilisest, ökonoomilisest kui ka poliitilisest vaatepunktist.“ Leedu kriitika tipnes president Valdas Adamkuse visiidiga Berliini, kus ta lahkuvale Schröderile lootust avaldas, et uus kantsler Merkel tehingusse korrektiive toob. Valimiste olukorras Angela Merkel teatavasti mõnevõrra Läänemere torutehingu sõlmimise viisist distantseerus, kuid mõistagi mitte tehingust endast, nagu ka aprilli lõpus Tomskis kinnitust leidis. Oktoobris avaldas arvamust ka Läti peaminister Aigars Kalvitis: „See torujuhe võib asetada kogu regiooni ohtu. See ei kindlusta ühist energiapoliitikat Euroopa Liidus“.

Energeetika pole mängukann

Erandlikult käitusid sedapuhku Läänemere idaranniku kaks põhjapoolset riiki, mille peaministrid Andrus Ansip ning Matti Vanhanen märkisid midagi kompaniidevahelise tehingu positiivsusest. Kas oli tegemist ugriliku mõtteviisi aeglusega või lihtsalt ei suudetud vahet teha kompaniil, riigil ja riiklikul kompaniil Gazprom, ei ole ajalugu täpsustanud.

Kui riikide kõrgeimad poliitilised figuurid midagi alla kirjutavad, siis ei ole tegemist igapäevase majandustehinguga. Kuid Eesti peaministril on olnud raskusi ka iseenda ning mõne oma parteikaaslase allkirja tähenduse tõlgendamisel, miks siis mitte ka presidentide ja

kantslerite omadega. Tegemist ei saanud olla ju Eestis viimaseil aastail tavalise madala välispoliitilise profiiliga, sest tehingu vormistamise viisi kritiseeris ka Saksa kristlik-demokraatlik opositsioon. Kuid Eestis oli sügisel ka üks meeldiv erand. Mitte enam parimas tervislikus vormis olnud president Lennart Meri mõistis meie ajaloost tuttavate ülepeatehingute taustal Putini-Schröderi leppe poliitilist tähendust kiiresti. Sel teemal toimus meie viimane telefonikõne.

Moraal Eestile kogu loost võiks olla see, et Eesti energeetika tulevikku ei tohi jätta meie energiaettevõtete lühiajaliste huvide mängukanniks, nagu seda on rõhuv enamik majandusministreid kas küündimatusest või hoolimatusest siiani teinud.

Vene–Saksa gaasijuhe: keskkond ja poliitika

Küllo Arjakas (RiTo 13), Riigikogu liige, Eesti Keskerakonna poliitiline sekretär

Eestit ja teisi Läänemere–äärseid riike ei tee Läänemerre rajatava gaasijuhtme puhul rahutuks mitte ainult keskkonnareostuse oht, vaid ka gaasijuhtme ette kerkinud energiapoliitilise vaikuse loor.

Venemaa–Saksamaa gaasijuhtme rajamine, mis kujutab endast Põhja–Euroopa gaasijuhet, puudutab kõigi Läänemere maade huve. Gaasijuhtme ehitamist alustati Leningradi oblastis juba 2005. aasta augustis, esimene 140–kilomeetrine lõik peaks valmima 2006. aasta suvel. Juhtme veealune osa algab Viiburi lähedalt Portovaja lahest, kuhu rajatakse kompressorjaam. Gaasitoru kulgeb Läänemere põhjas 1189 km kuni Greifswaldini Saksamaal. Arutluse all on olnud gaasijuhtme pikendamine läbi Saksamaa ja Belgia Hollandisse ning Suurbritanniasse. Igal juhul kinnitati gaasihoidla rajamise kava 2005. aasta oktoobris pärast Venemaa presidendi Vladimir Putini Belgia–visiiti. Gaasijuhtme veealuse osa esimene etapp (esimene toru) valmib plaani kohaselt 2010. aastaks ning siis algab esimene gaasitransiit, 2013. aastal peaks Põhja–Euroopa gaasijuhe töötama täisvõimsusel.

Küsimus Läänemerre rajatava gaasijuhtme keskkonnamõjust saab erilise tähenduse mere haavatavuse tõttu: Rahvusvaheline Mereorganisatsioon (IMO) on kuulutanud Läänemere eriti tundlikuks merealaks, jättes küll välja selle Venemaale kuuluvad osad Soome lahe idaosas ja Kaliningradi ümbruses.

Hulk väga olulisi gaasijuhtme rajamisega seotud asjaolusid on paraku ebaselged. Teada pole gaasijuhtme täpne asukoht, hindamata on gaasijuhtme mõju keskkonnale. Ebaselgete asjaolude puhul on meile kindlaks toeks Läänemere merekeskkonna kaitse õiguslik raamistus.

Suurima keskkonnaohu allikas

Nii Eesti kui ka Venemaa ja Saksamaa on ühinenud Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsiooniga. Selles on sätestatud ettevaatusprintsipi rakendamise kohustus, mis tähendab ka keskkonnamõju hindamise kohustust. Helsingi Läänemere merekeskkonna kaitse komisjoni (HELCOM) delegatsioonide juhtide nõupidamisel 2005. aasta detsembris kinnitas Venemaa delegatsioon, et gaasijuhtme rajamisel peetakse kinni Läänemere merekeskkonna kaitse konventsioonist ja Espoo konventsioonist, ehkki Venemaa ise ei ole Espoo konventsiooniga ühinenud.

Espoo konventsioon sätestab piiriülese keskkonnamõju hindamise ning meetmete võtmise kohustuse, et ennetada ja vältida reostust. Konventsioon näeb ette, et päritoluriik – antud juhul ilmselt siis Venemaa – tagab keskkonnamõju hindamise enne otsuse langetamist, ning selles öeldakse, et kahjulikku piiriülest keskkonnamõju võib esile kutsuda ka suure läbimõõduga gaasijuhe. Saksamaa on Espoo konventsiooni liige, seega laienevad nõuded ka Saksamaale.

Gazpromi esindaja kinnitas, et kavandatud gaasijuhe kulgeb läbi Venemaa, Soome, Rootsi, Taani ja Saksamaa jurisdiktsiooni all olevate veealade ning keskkonnakaitse mõju hinnatakse aastail 2006–2007. Gaasijuhtme merealuse osa uuring valmib teadaolevalt 2006. aasta detsembriks. Keskkonnamõjude hindamisse kaasatakse riigid, mille jurisdiktsiooni all olevaid veealasid gaasijuhe läbib, teisi riike lubati kaasata nende huvi korral. Eestil on nüüd võimalus osaleda võrdväärselt teiste riikidega keskkonnamõjude hindamise protsessis ning saada informatsiooni.

Gaasijuhtmega kaasnevad keskkonnariskid tulenevad eeskätt Teises maailmasõjas ja selle järel Läänemere uputatud laskemoonast jm sõjavarustusest, millest suurim ohuallikas on keemiarelvad. Keemiarelvade peamised uputamise kohad on teada ja sellega saab gaasijuhtme asukoha määramisel arvestada. Ilmselt on hulk keemiarelvi uputatud muudesse vetesse ning kaardimaterjalis ja muudes andmetes on kaheldavusi. HELCOM-i hinnangul on keemiarelvade otsene oht merekeskkonnale väike, sest osa ohtlikke keemilisi ühendeid on lagunenud vähem ohtlikeks ühendeiks.

Muudest keskkonnaohtudest võiks märkida gaasi väljapaiskumist gaasijuhtme purunemise korral. Gaasijuhe võib saada viga või koguni puruneda mitmel moel: näiteks toru vigastamisel ankruga, traalides või laevaõnnetuse korral. Teoreetiliselt ei ole võimalik välistada ka terrorismiga seotud riske. Gaasileke on ümbritsevale elukeskkonnale ohtlik purunemiskoha vahetus läheduses, ent kitsas Soome laht või isegi ulatuslikum Läänemeri on ikkagi väike ja terviklik ökosüsteem.

Väljaspool Eesti merealasid

Ohu minimeerimiseks võib gaasijuhtme paigutada teatud lõikudes süvendesse või toru pealt katta. Pean tunnistama, et ühtegi näidet avariidest, kus veealust gaasijuhet oleks vigastatud, ei õnnestunud esmasel otsimisel kirjandusest leida. Ka Eesti ja Leedu keskkonnakaitse spetsialistid on allakirjutanu samalaadsetele küsimustele keskkonnakonverentsidel jäänud esialgu vastuse võlgu. Merelisi gaasijuhtmeid on ehitatud näiteks rohkem kui 30 aastat Norras ning need kulgevad Põhjamerest Barentsi mereni.

Nii-öelda piirkondlikele konventsioonidele lisaks tuleb silmas pidada ÜRO 1982. aasta mereõiguse konventsiooni, mis sätestab riikidele kohustuse säilitada ja kaitsta merekeskkonda, käsitledes lähemalt merereostuse vältimist ning reostuse vähendamise ja kontrolli meetmeid. Selle konventsiooni osapooled on nii Saksamaa, Venemaa kui ka Eesti.

Konventsioon lubab riikidel paigaldada merealuseid kaableid ja torujuhtmeid, sest see on üks osa üldtunnustatud avamere vabadusest. Torujuhtmete suuna ja paigaldamisskeemi peab heaks kiitma rannikuriik (§ 79). Rannikuriigina käsitletakse riiki, kelle territoriaalvetes või majandusvööndis vastav tegevus toimub.

Et Põhja-Euroopa gaasijuhe hakkab teadaolevalt kulgema väljaspool Eesti merealasid, siis mainitud konventsiooni mõistes Eesti ei ole rannikuriik ja seetõttu ei tule Põhja-Euroopa gaasijuhtme skeeme ning suundi Eestiga kooskõlastada. Küll aga sätestab mereõiguse konventsioon veel teaduslike mereuuringute võimalused rannikuriigi majandusvööndis –

ning selleks on vaja rannikuriigi luba. Mereuuringud Eesti Vabariigi majandusvööndis on sätestatud majandusvööndi seadusega.

Siiani ei ole Venemaa küsinud luba teha uuringuid meie majandusvööndis. Sellest hoolimata tegi Vene uurimislaev Pjotr Kotsov 2005. aasta 10. novembri hommikul Eesti majandusvööndis uuringuid. Meie piirivalveamet saatis kohale piirivalvelaeva ja piirivalve lennusalga lennuki ning neilt tuvastati, et laev tegeleb ebaseaduslike uuringutega. Eesti piirivalvelaev andis Vene laevale korralduse suunduda Naissaare lähedale ankruplatsile, et laeva tegevuse seaduslikkust kindlaks määrata – avamerel polnud seda halva ilma tõttu võimalik teha. Algul Vene laev allus piirivalve korraldustele, ent Naissaare lähedal muutis kurssi, et Eesti vetest lahkuda, eirates piirivalve korraldusi.

Piirivalve otsustas laeva jõuga mitte kinni pidada ning jälgis alust kuni selle väljumiseni Eesti merealadest kell 14.11. Seega rikkus Venemaa transpordiministeeriumi hüdrograafiavalitsuse uurimislaev Eesti majandusvööndi seadust ja ÜRO 1982. aasta mereõiguste konventsiooni ning Eesti piirivalve korraldusi. Piirivalve tuvastas ja dokumenteeris laeva rikkumised ning sellest anti teada Venemaa ametivõimudele (ajakiri Meremees, nr 4, 2005, lk 24).

Energiapoliitiline vaikuseloor

Kokkuvõtvalt saab tõdeda, et õiguslik raamistus Läänemere ja ümbritseva keskkonna kaitse tagamiseks ning kavandatava gaasijuhtme kahjulike keskkonnamõjude vältimiseks ja ennetamiseks on olemas. Õigusaktid seavad osalevatele riikidele selged kohustused. Kas neid täpselt järgitakse, seda näitab aeg. Mõned oletused jäävad oletusteks senimaani, kuni pole avalikustatud uue gaasijuhtme täpset asukohta ning pole algatatud ega hinnatud gaasijuhtme mõju keskkonnale.

Mõistagi on vajalik – isegi hädavajalik –, et kavandatavatesse protsessidesse oleksid kaasatud kõik Läänemere-äärsed riigid ning teabevahetus ja vastastikune koostöö aitaksid tagada Läänemere puhtuse. Lootust selleks on, sest nii Venemaa kui ka Saksamaa on korduvalt kinnitanud valmisolekut järgida kõiki keskkonna reegleid ja nõudeid, pealegi on Saksamaal tugev roheline liikumine, millega sealsetel rahandus- ja majandusringkondadel tuleb arvestada. Oma keskkonnasihte silmas pidades peab Eesti hankima informatsiooni, osal ema vaatlejana ümarlaudades jm, olema terane küsija ning nõustuma ainult täpsete vastustega. Kindlasti peame taotlema avatud arutelusid.

Näib, et esmane infovahetus Läänemere gaasijuhtme kohta on alanud hilja ning jäänud katkendlikuks. Tegelikult on selle projekti kallal töötatud pikki aastaid (alates 1997. aastast), algselt nn töövარიandina ehk ühena võimalikest gaasijuhtmetest teiste alternatiivsete variantide hulgas. Ilmselt jõuti viimaseil aastail üsna kaugele ning tööde ette kerkis omapärane vaikuseloor. Nimetatud asjaolud, gaasijuhtme marsruudiga seotud energiapoliitilised ja energiamajanduslikud valikud ning kogu gaasijuhtme rajamise lõppfaasi osav ja omapärane vormistus – ühelt poolt Saksamaa ja Venemaa erafirmad, teiselt poolt 2005. aasta septembris allkirjastamise juures viibinud Saksamaa kantsler Gerhard Schröder

ning Venemaa president Vladimir Putin – lisab gaasijuhtme keskkonnateemadele selge poliitilise mõõdme.

Toru ehitamiseks ja haldamiseks moodustatavas ettevõttes saab Gazprom 51% aktsiatest, kaks Saksamaa ettevõtet 24,5%. Eelleping lubab kaasata veel neljanda partneri, ent Gazpromi 51%-line osalus sellest ei muutu. Täiendavaid küsimusi tekitas 2005. aasta lõpus ametist lahkunud ning 2006. aasta varakevadel gaasikontsERNi Gazprom rajatava Läänemere gaasijuhtme järelevalvenõukogu esimehe kohale asunud Gerhard Schröder. Talle heideti ette huvide konflikti, sest just tema valitsus andis Gazpromile miljardieurose laenugarantii. Schröder kinnitas, et tema ei teadnud laenu garanteerimisest, sest see otsustati temast mööda minnes. Schröderi tollane valitsuspartei – rohelised – nõudis parlamendikomisjoni loomist uurimaks kantsleri otsuste seaduslikkust.

Mäng üle teiste peade

Kõige selgemalt tunnetab majanduspoliitilist ohtu Poola, kelle president Lech Kaczyński on 2006. aasta kevadel korduvalt võrrelnud Vene–Saksa gaasijuhet 1939. aasta kurikuulsa Molotovi–Ribbentropi paktiga. Poola kaitseminister Radek Sikorski kordas sama paralleeli 2006. aasta aprilli lõpus Brüsselis, lisades, et Saksamaa suhtumine õõnestab Euroopa Liidu ühist välis- ja julgeolekupoliitikat ning paludes Saksamaa uuel kantsleril Angela Merkelil loobuda nimetatud gaasijuhtme rajamisest. Saksamaa poliitikud nõudsid seepeale Poola peaministrilt, et too kutsuks korrale oma kaitseministri ning et viimane võtaks oma teravad ütlused tagasi. Poola näeb ohtu, et veealune gaasijuhe – mille rajamine on isegi kallim maismaal paiknevast gaasijuhtmest – jätab Poola ja Balti riigid kõrvale või koguni tupikusse. Mäng üle Poola ja Baltimaade äratas neis riikides ajaloolise umbusu Berliini–Moskva telje vastu. Gazprom ise on meretoru otsustamise põhiargumentidena nimetanud suveräänsusriski ja madalamaid transiidikulusid (transiiditasud, gaasivargus).

Poolas on arvatud, et kuna Venemaa ja Saksamaa uputasid sõjagaase jm sõjavarustust Läänemerre, siis las nad nüüd ka koristavad mere, mis tõstaks tuntavalt projekti maksumust. Samas on HELCOM pigem seda meelt, et uputatud sõjavarustust ei tohi enam puudutada. Poolakad, leedulased jt rõhutavad, et gaasijuhe paikneb meres üle 1000 kilomeetri ning sellest saab senistest pikim merealune gaasijuhe maailmas. Läänemeres selliseid gaasijuhtmeid pole ning seetõttu ei ole ka eksploatatsioonikogemusi.

Lätlased tunnevad end puudutatuna, et uue gaasijuhtme rajamisega minnakse mööda Läti Incukalnsi suurest gaasihoidlast (puhverladu), kus saaks hoida gaasi varuks mitmele riigile, kui näiteks talveoludes või muul põhjusel kasvab järsult gaasivajadus. Skandinaaviamaad on samuti, küll ettevaatlikumalt, kritiseerinud Venemaa–Saksamaa gaasijuhtme ettevalmistamist ja nimetanud “halvaks praktikaks selle allakirjutamist ilma Läänemere riikideta”. Suure tõenäosusega võib üks harujuhe minna Rootsi, seega jääb ametlik Rootsi diskussioonides tagasihoidlikuks. Välistada ei saa harujuhtme rajamist Soome ning see võib Eestile sobida, kui selleks ajaks on valmis saanud Soome ja Eesti vaheline gaasitoru (*Balticconnector*).

Mitmed Poola ja Leedu ning otseste asjaosaliste maade poliitikud on juhtinud tähelepanu tänavu jaanuaris puhkenud Venemaa–Ukraina, Venemaa–Moldova ja Venemaa–Gruusia

teravatele gaasitülidele, õigemini küll tülidele uue gaasihinna, hinna kehtestamise tähtaegade jm tingimuste üle. Selle aasta kevadsuvel on tõusmas uus tüli Venemaa ja tema suurima SRÜ-liitlase Valgevene vahel, kus Gazprom taotleb kolmekordset hinnatõusu. Samal ajal annab Venemaalt saadava gaasi ja nafta edasimüük Lääne-Euroopasse koguni 28–30% Valgevene riigieelarve tuludest. Analüütikud arvavad, et Gazprom tahab endale saada Valgevene monopolset gaasijuhtme firmat Beltransgaz. Nii on gaasihindade ja tarnetingimuste kõrval muutunud uueks võitlusväljaks olemasolevate gaasiekspordijuhtmete kontroll.

Eesti avalikkus alles ärkas

Siiani on Põhja-Euroopa gaasitrassi vastu kõige häälekamalt protestinud Poola ja Leedu, eelistades sellele *Amber Pipeline*’i (gaasijuhe *Jamal 2*). Praegu sellega ei tegelda ning põhiküsimus on projekti üldine tasuvus. Leedu presidendi teravate sõnavõtude peale 2005. aasta suvel “ärkas” ka Eesti avalikkus. Et paljud asjaolud on veel lahtised, pole Eesti gaasijuhtmeettevõtmist selgelt toetanud ega ka vastustanud. Balti Assamblee resolutsioonis 2005. aasta novembris rõhuti esmajoonel keskkonnakaitse aspektidele.

Nii ongi üsna kiiresti esile tõusnud küsimused kolme Balti riigi, kogu Läänemere regiooni ning Euroopa Liidu kui terviku energeetikaalase koostöö ning julgeoleku kohta, viimane on aina kasvava tähtsusega osa riikide üldisest julgeolekupoliitikast.

Samas on selge, et energiapoliitika jääb ikkagi eeskätt rahvuspoliitikaks ning sellest Euroopa Liidu ühist energiapoliitikat saada on äärmiselt keeruline. Seda enam, et vastaspoolele jääb suurte gaasivarudega Venemaa, kel on võimalik ajada oma hinnapoliitikat ning uue turuhõivega *divide et impera* poliitikat.

Tugev, 250 miljardi dollari suuruse turuväärtusega Gazprom on 2006. aasta alguseks tõusnud koguni maailma kümne suurima kontserni hulka. See annab Gazpromile ja ka Venemaale hea võimaluse edendada majandustegevust ning ajada oma poliitikat. Teatavasti toodi president Putini initsiatiivil Gazpromi aktsiate enamuspakk tagasi riigi kontrolli alla, mis avab uusi võimalusi äritegevuse ja poliitika sidumiseks. Muide, president Putin on 1996. aastal Peterburi Mäeinstituudis kaitstud majanduskandidaaditöö kirjutanud riigi kontrollitavate toorainekompaniide võimalustest olla seotud riigi välispoliitikaga ning hoida sel moel Venemaa suurriiklikku staatust.

Üha ärevamaks muutunud poliitikud on gaasile alternatiivide otsinguil suunanud pilgud Aserbaidžaanis ja Türkmenistanis ja teistesse Kesk-Aasia riikidesse. Ent sealsete gaasitarnetega kaasneb uusi majanduslikke ja tehnilisi probleeme, samuti hoiavad Venemaa ja Gazprom sealse regiooni arengul väga kiivalt silma peal.

Energiatõhusus – kuidas vähemaga rohkem saavutada

Siiri Sillajõe (RiTo 11), Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna asejuhataja, nõunik

Toivo Mängel (RiTo 6), Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Eestil on oma energiapoliitika väljatöötamisel palju arenguruumi, sest erinevalt Euroopa Liidust tervikuna kujutab meie energiasäästupoliitika pigem eraldiseisvat poliitikat, mille seos ülejäänud poliitikatega on nõrk.

Kolmanda Riigikogu Valge saali foorumi (vt ka <http://www.riigikogu.ee/foorum>) algatas Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon tänavu 27. veebruaril. Valge saali istung toimus 10. märtsil. Arutlus teema oli energiatõhusus, mis on praegu kahtlemata üks Euroopa Liidu eelistusi. Lähtekohaks võeti ühtlasi Euroopa Komisjoni raamatus "Roheline raamat energiatõhususe kohta ehk kuidas saavutada vähemaga rohkem" (2005) tõstatatud küsimused (http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/MSI/roheline_raamat.DOC).

Kommentaatorid püüdsid korraldajate esitatud energiasäästu ideid erinevalt tasandelt kokku võtta. Lisandus uut infot ja refereeriti varasemaid seisukohavõtte. Üldistavalt võib öelda, et energiasäästu probleemidele lähenetakse kahest – tarbija ja tootmise – aspektist.

Eelkõige majanduslik kategooria

Tarbijakäitumise poolelt pakkus säästuvõimalusi ja oma seisukohti elamumajanduse olukorrast lähtudes KredExi energiasäästu kompetentsikeskuse esindaja Heikki Parve. Erinevaid tõhususe näitajate arvestusi esitasid Tallinna Tehnikaülikooli teadurid Anton Laur ja Koidu Tenno. Eeskätt energia tootmise võimalustest säästul rääkisid Tallinna Tehnikaülikooli energeetikateaduskonna dekaani kohusetäitja Juhan Valtin ning Eesti Teaduste Akadeemia energeetikanõukogu esimees Mihkel Veiderma.

Tootmise poolele võib kanda ka põlevkivienergeetika küsimustele tugineva materjali Eestimaa Looduse Fondi ja Tallinna Tehnikaülikooli esindajate ühistöös. Ühismaterjale oponeeris foorumile saadetud emeriitprofessor Enno Reinsalu lühikommentaari, mis viitas asjaolule, et ülevaade ei sisalda uut teavet, põhirõhk on asetatud negatiivsetele nähtustele, tagaplaanile on jäetud keskkonda parandavad meetmed ja põlevkivitööstuse positiivne mõju keskkonnale. Reinsalu seisukohta toetas vanemteadur Enn Soovik. Kolmanda nimetatud materjali kommentaari lähetas Tartu Ülikooli Tehnoloogiainstituudi asedirektor Erik Puura. Tema sõnul tuleb rajada tuulejaamu ja arendada biomassil töötavaid energiaallikaid, riik peab rakendama mõistlikkuse piires keskkonnamaksude süsteeme, suunates vahendeid alternatiivenergeetika arengusse ning sellist tootmist ka subsideerima. Samal ajal tuleb saavutada kindlus, et uued tehnoloogiad on konkurentsivõimelised.

Kuigi tuuleenergia hõlmab praegu vähem kui ühe protsendi riigi energiabilansist, on sellel Eesti Tuuleenergia Assotsiatsiooni esindaja Jaan Teppi arvates kiiresti kasvav tähtsus ja tähendus mitmes muus aspektis, nagu tööhõive, tehnoloogia areng jms. Soojuspumpade

toodetud soojusenergia moodustab energiabilansist suhteliselt väikese osa, kuid kasvutendents on märkimisväärne – iga-aastane juurdekasv keskmiselt 25–30%, teatas Eesti Soojuspumba Liidu esindaja Jüri Miks.

Ministeeriumide esindajate ja Eesti Maaülikooli tehnikainstituudi direktori Ants Soone vastused rohelises raamatus toodud küsimustele suures osas ühtisid. Vastuses küsimusele, kuidas saaks paremini stimuleerida Euroopa investeeringuid energiatõhusatesse tehnoloogiatesse, leiti, et ühenduse programmide raames peaks ennekõike analüüsima olukorda üksikutes liikmesriikides, mis aitaks neil leida energiasäästuprojektide õnnestumiseks sobivaid lahendusi ning looks ühtlasi rahvusvaheliste finantsinstitutsioonide valdkondlikule tegevusele tugeva aluse. Liikmesriikide iga-aastaste energiatõhususkavade osas ollakse eri arvamusel, sest paljude meelest võib nendega kaasneda üleadministreerimise oht. Rahandusministeerium viitas oma vastuses asjaolule, et energiatõhusus on eelkõige majanduslik kategooria, mis peaks andma selle saavutajale konkurentsieelise. Seda ei tohi segi ajada keskkonnanohiuga, mida olulises osas teeb roheline raamat. Viimane on riigiülese koostöö teema.

Ohtlik sõltuvus impordist

Mitmes esitatud seisukohas nimetati vajadust energiasäästu teavitustöö järelle. Näiteks Eesti Energia keskkonnajuht Tõnis Meriste keskendus oma kommentaaris tururegulatsiooni ja elektrienergia säästuküsimuste kõrval säästuideede propageerimisele ning viitas Eesti Energia poolt arendatava asjakohase energiasäästuportaali võimalustele. Sihtasutuse Regionaalsed Energiakeskused esindaja Aare Vabamägi rõhutas, et Eestis on energiasäästu propageerimiseks vaja ärihuvidest sõltumatut ja kompetentset organisatsiooni. Riigi toetuseta ei täida selline organisatsioon oma eesmärki. Energiasäästu sihtprogrammi 2000–2005 tulemused näitavad Vabamägi sõnul selgelt, et tegevus ja toetused energiasäästu propageerimiseks ei ole olnud piisavad.

Sõnavõtjad puudutasid otseselt või kaudselt energiapoliitika üldisi valdkondi, nagu energeetika ökonoomika, energia tootmine, tarbimine ja keskkonnariskid, energiatoore ja julgeolek, alternatiivsed ja taastuvad energiaallikad, aga ka poliitilisi aspekte, nagu Euroopa Liidu ühispoliitika loomine energia valdkonnas, Eesti riigi siseste meetmete kavandamine energiatõhususe toetamiseks, Eesti Energia roll riigis, energiatõhususe propaganda jpm. Riigikogu aseesimees Toomas Varek tõi oma avakõnes samuti välja olulised märksõnad: üleilmsed energiaprobleemid, julgeolek, põlevkivienergeetika, elektrijaamad, alternatiivsed võimalused, tuumaenergiajaamad, elamud, transport, teavitustöö ja uuringud. Eestile kui väikeriigile on oluline nii tootjate kui ka tarbijate ja energiakandjate ühine arusaam probleemidest, perspektiividest ja võimalikest lahendusteedest. Kohal viibinud Euroopa Parlamendi saadikud Toomas Savi ja Andres Tarand viitasid foorumi teema sobilikule ajastusele Euroopa kontekstis.

Euroopa Komisjoni Esinduse Eestis juht Toivo Klaar käsitles 8. märtsil 2006 vastu võetud Euroopa Komisjoni rohelist raamatut abinõuna jätkusuutliku, konkurentsivõimelise ja turvalise Euroopa energiapoliitika loomiseks. Toivo Klaar alustas oma ettekannet sellest, millel roheline raamat põhineb, millised on ühised eesmärgid, eelistatud valdkonnad. Edasi

rõhutas ettekandja, et Euroopa vajab energeetikaküsimustes ühtset lähenemist. Kui sõltuvus impordist on väga suur, siis ei saa oodata järjekordse kriisi tekkimist. Arvestades asjaolu, et Euroopa Liit kujutab endast 450 miljoni energiatarbijaga teist energiaturgu maailmas, on tal senisest palju suurem võimalus mõjutada maailma energiaturgude arengut. Ühtset lähenemist on vaja selleks, et paraneks jätkusuutlikkus Euroopa Liidus ning meie eeskujul ja abil ka maailmas. Roheline raamat on Austria, Soome ja Saksa eesistumistel ning Euroopa Parlamendis prioriteet.

Pikaajaline kindlus olematu

Majandus- ja kommunikatsiooniminister Edgar Savisaar toonitas, et Euroopa Liidu energiasäästu poliitika peab olema paindlik, arvestama regionaalseid iseärasusi ja põhinema valdavalt liikmesriikide initsiatiivil. Energiasäästu meetmete edendamisel kodutarbija juures tuleb arvestada sotsiaalset mõõdet ja elatustasemega seotust, eriti uutes liikmesriikides. Erinevalt Euroopa Liidust on Eestis energiasäästupoliitika seni kvalifitseeritav pigem eraldiseisvaks poliitikaks, mille seos üldisemate poliitikatega on nõrk. Riikliku energiasäästu sihtprogrammi rahastamine riigieelarvest on aastail 1995–2004 vähenenud ligikaudu kuus korda. Selline olukord peab muutuma. Kütuse- ja energiamajanduse pikaajalise riikliku arengukava kohaselt aastani 2015 on energiakasutuse tõhustamine ja energiasäästu realiseerimine riigi energiamajanduse arendamise prioriteet. 2006. aasta jaanuaris kinnitati Eesti elektrimajanduse arengukava, mille järgi tuleks energiasäästu aastaks 2010 rahastada vähemalt 80 miljoni krooniga aastas. Väljatöötamisel olev ministeeriumi strateegia aastaiks 2007–2010 toetab samuti energiasäästu tegevusi.

Akadeemik Mihkel Veiderma tunnustas Euroopa Liidu asjade komisjoni initsiatiivi, sest siiani ei ole tõsiselt energiapoliitika üle arutletud. Energiasüsteemidele hinnangu andmisel tuleb arvestada kõiki olulisi komponente (varustuskindlus, tõhusus, keskkonnakaitse, hind) koos. Veiderma rõhutas põlevkivienergeetika kõrval maagaasi ja alternatiivsete energiaallikate rolli energiasüsteemi paindlikul arendamisel ja riskide maandajana. Tähtis on integratsioon Balti riikide ja Põhjamaadega, samuti põhjalikud energiasüsteemi uuringud. Dotsent Juhan Valtin keskendus energiatõhususe peamiste mõistete sisu illustreerimisele ning jõudis järeldusele, et tõhus on paratamatult kallis. Ökonoomne, odav energia tootmine ja tõhusus on paratamatult vastuolulised strateegiad. Professor Raivo Vilu võttis Euroopa Liidu strateegiad lühivormis kokku järgmiselt: vaba konkurents ja turgude avamine, toormega varustatus, riikide energeetilise julgeoleku aspektid, kliima ja keskkonnariskide maandamine. Kui Euroopa Liidu energiapoliitika eesmärgid on sõnastatud selgesti, siis Vilu arvates on Eestil siinkohal arenguruumi. Eesti energeetilise tooraine kindlus (põlevkivi) on tema meelest illusoorne ja pikema aja jooksul olematu.

Arengukava tahab ülevaatamist

Eesti Energia esindaja Indrek Aarna sõnul ei ole vaja täiendavaid majanduslikke ega poliitilisi regulatsioone, kui energeetika valdkonnas on kokku lepitud turupõhises lähenemises. Rahandusministeeriumi esindaja Guido Viik nägi reserve riigihangete paindlikumaks muutmisel, et tagada tootmiskulude, maksude ja investeeringute tasakaalustatus.

Maksusoodustuste asemel peab Viik energiatõhususe arendamisel tähtsaks pigem toetuste süsteemi parandamist.

Säästva Eesti Instituudi juhataja Valdur Lahtvee tuletas foorumil osalejaile meelde, et biokütuse maksuvabastuse probleematika on endiselt lahendamata, samuti ei ole piisav riigi toetus energiasäästu meetmete tutvustamisel elanikkonnale. Lahtvee tunnistas, et tal puudub kuuldud põhjal kindlus mainitud valdkonna edasise arengu suhtes. Riigikogu liikmeist leidis Tiit Tammsaar, et energeetika arengukava tuleks uut infot (sealhulgas bioenergeetika küsimusi) arvestades kiiresti üle vaadata ning energeetikaprobleemide uurimisele vahendeid eraldada, Rein Aidma toetas tuumaenergeetika arendamise rajamise ideed varustuskindluse alternatiivide valikul, Liina Tõnisson kutsus kohalviibijaid üles sõnadelt tegudele suunduma, Urmas Reinsalu pidas aga arutelu Eesti energeetika perspektiivide üle sedavõrd tähtsaks, et soovitas neid arutada riiklikult tähtsa küsimusena Riigikogu täiskogu saalis. Peale selle tuleks koondada Riigikontrolli jõud seniste riiklike energiatõhususe meetmete kvaliteedi hindamiseks.

Euroopa Liidu Nõukogu otsib ühishuve

Urmas Paet (RiTo 13), välisminister, Eesti Reformierakond

Sajanditevanune idee ühendada Euroopa, kehtestada ühtsed kauplemisreeglid ja lihtsustada omavahelist läbikäimist on päädinud Euroopa Liiduga, mille kolmest põhiinstitutsioonist on just Euroopa Liidu Nõukogu see, kes reegleid ja seadusi kehtestab.

Ühenduse põhiline otsusetegija on Euroopa Liidu Nõukogu, kuhu kuuluvad kõigi liikmesriikide ministrid. Esmapilgul pisut arusaamatuna tunduv kooslus saab selgemaks, kui öelda, et istungil osalevad käsitletava teema eest vastutavad ministrid: majandus- või rahandusministrid, sise- või justiitsministrid, põllumajandus- või keskkonnaministrid, kultuuri- ja haridus- või sotsiaalministrid. Euroopa Liidu suhteid ülejäänud maailmaga arutab üldkõsimuste ja välissuhete ehk välisministrite nõukogu.

Üheksa valdkonna ministrid moodustavad nõukogu. Nõukogu teeb kokkuleppeid, otsustab, kas õigusaktid saavad heakskiidu või mitte.

Kolme põhiinstitutsiooni lihtsustatud võrdlust kasutades võib öelda, et Euroopa Liidu Nõukogu esindab liikmesriike, Euroopa Komisjon seisab Euroopa Liidu kui terviku huvide eest ja Euroopa Parlament esindab kodanikke.

Euroopa Liidu Nõukogu loodi Euroopa Ühenduse asutamislepinguga 1950. aastail. Nõukogu toimib põhimõttel, et iga liikmesriik on kuus kuud nõukogu eesistuja. Tänavu on esimesel poolaastal eesistuja Austria, juulist võtab eesistujakohustused üle Soome. Eesistuja vastutab nõukogu päevakorra eest ja juhatab kohtumisi, korraldades seadusandlike ja poliitiliste otsuste vastuvõtmist ning vahendades liikmesriikide vahelisi kompromisse.

Eesistujariiki abistab peasekretariaat, kes valmistab ette nõukogu tööd kõigil tasandil. 1999. aastal nimetati nõukogu peasekretäriks Javier Solana, kes on ühtlasi välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning aitab nõukogul koostada poliitiliste otsuste eelnõusid ja neid ellu viia. Ta esindab nõukogu ka poliitilises dialoogis Euroopa Liitu mittekuuluvate riikidega.

Ei kunagi enam üksi

Mida see tegelikus elus tähendab? Laua taga istuvad 25 riigi ministrid püüavad kõne all olevates küsimustes leida kõiki rahuldavaid lahendusi, riikide ühishuve. Algselt võivad huvid olla üsna erinevad, kuid samm-sammult läbirääkimisi pidades ja kompromisse tehes jõutakse lõpuks kõigile sobiva tulemuseni. Või nagu Brüsselis öeldakse – me saame selle tulemusega elada.

Enne ühinemist rääkisime palju sellest, kui oluline on olla laua ääres, kus tehakse otsuseid: et me saaksime sõna sekka öelda ja oma riigi huve kaitsta. Nüüd oleme laua ääres olnud juba kaks aastat. Tsiteerin siinkohal hiljuti meie hulgast lahkunud president Lennart Merit, kes rõhutas, et Euroopa Liidu liikmesriigiks saades on Eesti sõnum: “Ei kunagi enam üksi!” Ja

me pole enam üksi, me oleme osa suurest ühendusest, mille liikmeks olek on soodustanud majanduslikku ja poliitilise stabiilsuse kasvu ning suurendanud turvatunnet.

Kuidas nõukogus otsuseid ette valmistatakse ja vastu võetakse? Milline on nõukogu otsuste tegemise protsess ja eripära?

Nõukogus on igal ministril õigus võtta oma valitsusele kohustusi ehk teisisõnu – ministri allkiri tähendab kogu valitsuse allkirja. Veelgi enam, iga minister vastutab nõukogus oma riigi parlamendi ja nende kodanike ees, keda parlament esindab. See tagab nõukogu otsuste demokraatliku õiguspärasuse.

Igal riigil on nõukogus teatud hulk hääli, mis proportsionaalselt vastab enam-vähem riigi rahvaarvule, häälte jagunemisel on väikeste riikide häälte suurem kaal. Nice'i lepingu kohaselt tehakse enamik otsuseid hääleteenamusega, kuid tundlikes küsimustes, nagu maksustamine, varjupaiga- ja sisserändepoliitika ning välis- ja julgeolekupoliitika, on vaja ühehäälselt otsust.

Tösi, otsest hääletussüsteemi kasutatakse harva. Viimase aasta jooksul ei meenu mulle ühtki otsust, mille tegemiseks oleks vaja olnud saalihääletust. Ikka püütakse nii kaua läbi rääkida, kuni kõik osalised ühisotsusega nõusse jäävad. Aeg-ajalt on kohtumised veninud seetõttu varahommikuste tundideni.

Üks pikemaid läbirääkimisöid oli näiteks möödunud sügisel, kui otsustati Türgi ja Horvaatiaga liitumiskõneluste alustamise üle. Enamus toetas kõneluste alustamist, kuid paar riiki polnud kõigi lähtetingimustega nõus. Toonane eesistuja Suurbritannia üritas oma pikaajalise diplomaatiakogemusega saavutada konsensust, pidades osapooltega tõsiselt maratonkõnelusi. Varahommikuks kompromiss leiti ja ühinemiskõneluste alustamine oli otsustatud.

Töörühmi sadade kaupa

Kogu nõukogu tööd – otsused ja muud õigusaktid – valmistab ette liikmesriikide alaliste esindajate komitee COREPER (*Comité des représentants permanents*), kelle hallata on n-ö eelläbirääkimised ja kuhu kuuluvad suursaadikud. Et valdkondi on palju ja neid on aastate jooksul lisandunud, on komitee jagatud kaheks: COREPER I ja COREPER II. COREPER I koosneb alaliste esindajate asetäitjatest ja lahendab kõikvõimalikke siseturu küsimusi ehk teisisõnu neid, mis puudutavad otseselt elanike igapäevaelu. COREPER II koosneb alalistest esindajatest ehk liikmesriikide esinduste juhtidest ning arutab olulisi poliitilisi probleeme – välispoliitikat, rahandust, sise-justiitsküsimusi.

COREPER-ide tööd valmistavad omakorda ette ligikaudu 250 komiteed ja töörühma, mis koosnevad liikmesriikide esindajatest. Töörühmade ja komiteede arv muutub vajaduse järgi ehk esilekerkivatele teemadele või nende lahendamisele vastavalt. Mitteametliku statistika kohaselt lahendatakse töörühmades ligikaudu 70% küsimustest. Ülejäänud lähevad arutamiseks COREPER-i, seal jõuavad suursaadikud kokkuleppele veel umbes 15% osas.

Nende küsimuste puhul, milles üksmeelt ei saavutata, on vaja juba poliitilist otsust ja seetõttu jõuavad need ministrite lauale.

Kui erimeelsused on nii suured, et ka ministrid ei saavuta kokkulepet, ning on näha, et kokkulepet ei tule ka kõrgeimal võimalikul tasandil ehk riigijuhtide kohtumisel, saadetakse vaidluslane küsimus tagasi tööruhma, kus kõik otsast peale hakkab. Nii võib mõnikord otsuste vastuvõtmiseni kuluda aastaid.

Uued ja vanad ühe laua ääres

Tahaksin mõne sõna rääkida ka paljukõneldud n-ö vastasseisust uute ja vanade või suurte ja väikeste liikmesriikide vahel. Aeg-ajalt tundub, et riikide eriarvamusi püütakse võimendada ja neis teravat vastasseisu leida. Nii nagu perekonnas on ka riikidel aeg-ajalt eriarvamusi. Iga riik kaitseb eelkõige oma huve. Ministrid võtavad otsuseid vastu oma riigi nimel ja teevad seda valitsuse suuniste kohaselt.

Vanade ja uute liikmete vahele ei ole võimalik piiri tõmmata. Koostööd teiste riikidega tehakse riigi huvidele vastavalt. Olen kindel, et aja jooksul erinevused kindlasti vähenevad, kümne viimase liituja puhul on seni märgata jõulisemat suhtumist kõigesse, mis puudutab Ida-Euroopat. Just viimati liitunud riigid tõstatasid Valgevene presidendivalimiste demokraatlikkuse küsimuse, olles aktiivsed Euroopa Liidu ühisarvamuse kujundamisel ja teema päevakorras hoidmisel.

Rääkides riikide võimalikest erihuvidest ja nende lahendamise viisidest, tahaksin lisada Euroopa Kolledži emeriitprofessori ja Londonis asuva uurimisinstituudi *Federal Trust for Education and Research* esimehe John Pinderi arvamuse. Tema sõnul on mitmed olulised otsused Euroopa Liidus vastu võetud pragmaatilistel kaalutlustel, väga sageli olevat võtmetähtsusega olnud Prantsusmaa soov tasalülitada Saksamaa mõjuvõimu kasvu (nt euro kasutuselevõtt).

Pinder on väitnud, et Euroopa Liit on algusest peale olnud keeruline geopoliitiline tervik, kus piinliku täpsusega jälgitakse, et keegi ei tõuseks teiste seast liialt esile. Kuigi esialgsest jäikusest (nt absoluutse häälteenamuse nõue) on tasapisi loobutud, hoolitsetakse endiselt selle eest, et ühelgi suurriigil poleks võimalust oma huve läbi suruda ega väikeriikidel koos nn suurte eelistusi blokeerida.

Sellega võib mitte nõustuda ja sellele vastu vaielda, kuid omalt poolt lisaksin, et nõukogu otsustusprotsess pole kellegi tasalülitamine, vaid pigem üksteise huvide ja vajadustega arvestamine. Euroopa Liidus on erineva suurusega riigid ning senine ajalugu on näidanud, et väikeriikide huvidega on üsna edukalt arvestatud. Sestap arvan, et kuigi meis võib sügaval sisimas peituda hirm suurte domineerimise pärast ja see hirm niipea ei kao, saame liikmesriigina arvestada Euroopa Liidu kui hirmude tasandajaga.

Riigijuhtide osa nõukogu töös

Euroopa Liidu riikide liidrid (riigipead ja valitsusjuhid) hakkasid regulaarseid kohtumisi korraldama 1974. aastal. Ühtse Euroopa akt muutis selle tava seaduseks 1987. aastal.

Liikmesriikide presidendid ja/või peaministrid kohtuvad Euroopa Ülemkogu istungeil neli korda aastas. Neid juhib parasjagu Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja ametis oleva riigi president või peaminister. Tippkohtumistel pannakse paika Euroopa Liidu üldine poliitika, kui kasutada pisut bürokraatlikumat keelt, antakse ülemkogul suunised ühenduse edasiseks tegevuseks.

Maastrichti lepingu kohaselt sai ülemkogust ametlikult Euroopa Liidu tähtsamate poliitiliste algatuste tegija, ühtlasi sai ta ka otsustusõiguse nende keerukate küsimuste üle, kus ministrid (nõukogu) ei suuda kokkuleppele jõuda. Ülemkogul arutatakse olulisi maailmapoliitika küsimusi ning just siin on viimasel ajal teravalt tõusnud päevakorda vajadus kõnelda ühel häälel. See on ühise välis- ja julgeolekupoliitika puhul suure tähtsusega, olgu kõne all suhted naaberriikide või kaugemate maadega.

16. sajandi Belgia humanisti Justus Lipsiuse nime kandva hoone seinad, kus käivad koos ka töörühmad ja toimuvad ministrite kohtumised, on näinud igasuguseid ülemkogusid. Kui arutatakse üliolulist teemat nagu ühenduse eelarve, on vaidlused kestnud tunde ja tunde.

Meenutaksin siinkohal viimast detsembri ülemkogu, kus ühtekokku poolteist ööpäeva murti piike 2007.–2013. aasta eelarve üle. Kokkulepe saavutati hommikul kella nelja–viie ajal, kuid see oli ka kokkulepe, mis kajastas ühtaegu nii Euroopa Liidu kui terviku ambitsioone ja kohustusi kui ka tema üksikute liikmete vajadusi. Võtaksin selle kokku veel kord Lennart Meri sõnadega, kes ütles kümme aastat tagasi, kui Eestile hakkas terendama Euroopa Liiduga ühinemise perspektiiv: “Parim võimalik variant terviku jaoks on ka parim võimalik variant iga osalise jaoks.” See lause kehtib nõukogu otsustusprotsessi ja tulemuste kohta 100%-liselt.

Nõukogu välispoliitika

Lõpetuseks mõni sõna minu otsesest valdkonnast ehk nõukogu välispoliitikast. Euroopa Liit muutub maailmaareenil üha tugevamaks tegijaks, kelle sõna maksab ja kes suudab ulatada õnge abivajajatele (mitmesugused humanitaarmissioonid) ning toetada demokraatlikke protsesse. Ühist välis- ja julgeolekupoliitikat koordineerib eespool mainitud Javier Solana. Kui meenutada kunagise USA tipp-poliitiku Henry Kissingeri ütlust, et Euroopas pole inimest, kellele helistada, kui on vaja nõu pidada, siis nüüd on Solana see “härra Euroopa” ja USA välispoliitiline partnerisik.

Välis- ja julgeolekupoliitikas on palju valdkondi, millest praegu puudutan ainult paari. Eesti pöörab suurt tähelepanu Euroopa Liidu naabruspoliitikale, mille raames saame kaasa aidata demokraatliku arengu jätkumisele ja süvenemisele eelkõige Ukrainas, Gruusias ja Moldovas. Läbinud samasuguse tee, mida mööda nüüd need riigid käivad, on meil võimalik ulatada

neile oma sõbrakäsi ning jagada kogemusi ja teadmisi praegustest ja eesseeisvatest raskustest ning probleemidest, reformide vajalikkusest ja olemusest.

Nõukogus on juba mõnda aega märgata, et seda piirkonda on tõsisemalt teadvustatud ning seal toimuva ja nende riikide toetamise vastu on tekkinud sügav huvi. Tahaks väga loota, et huvi ei vaibu ning me suudame neile riikidele reformide käänulisel teel tuge pakkuda.

Olen seda ka enne öelnud, kuid rõhutan taas, et Euroopa Liit peaks oma välissuhetes muutuma avatumaks, nägema kaugemale ja jätkama Euroopa Liidu piiride avardamist. Meie kui hiljutised liitujad peaksime seda kõikjal eriti selgelt ja kõva häälega ütleva. Euroopa Liidu laienemine tähendab stabiilsuse ja heaolu vööndi laiendamist, see on kõigi huvides, see on hea ja õige asi.

Euroopa Liidu Nõukogu pärast Euroopa Liidu laienemist

Gert Antsu (RiTo 13), Riigikantselei Euroopa Liidu asjade direktor

Euroopa Liitu tabanud institutsionaalsest kriisist heietamise asemel peaksid poliitikud inimestele selgitama, miks on Euroopa Liit neile kasulik, mitte ajama kõiki raskusi liidu või koguni liidu laienemise kaela.

Euroopa Liidu laienemisest 15 liikmelt 25-le on möödas kaks aastat. Selle ajaga on Euroopa Liidu Nõukogu vastu võtnud tuhandeid õigusakte – tõenäoliselt niisama palju, nagu oleks vastu võtnud 15 riigiga Euroopa Liit. Arvud ei näita muidugi otsuste kvaliteeti, ent kahekümne viiekesi on jõutud kokkuleppele finantsküsimumustes, kemikaalide paketi REACH ja põhiseaduse lepingus, väga lähedal oleme kokkuleppele teenuste direktiivis. Sellegipoolest räägivad eriti vanade liikmesriikide poliitikud ja kommentaatorid, et Euroopa Liidus on institutsionaalne kriis ja enne järgmist laienemist tuleb midagi muuta.

Muudatused on juba kokku lepitud. 2004. aasta sügisel allkirjastatud Euroopa põhiseaduse leping näeb ette mõõdukaid ümberkorraldusi kõigis institutsioonides, sealhulgas nõukogus. Kas muudatused on piisavad, et ka skeptikud tõdeksid: Euroopa Liit on suuteline otsuseid langetama. Või on hoopis nii, et kui häid otsuseid ei sünni, on põhjused mujal kui institutsionaalses ülesehituses. Ja vastupidi, kui põhiseaduse leping ei peaks kunagi jõustuma – Prantsuse ja Hollandi läbikukkunud referendumitest möödunud aasta jooksul pole kuigivõrd julgustavaid uudiseid lisandunud –, kas välistab see liidu laienemise tulevikus.

Meid huvitab kindlasti, kas Eesti on edukas Euroopa Liidu otsuste mõjutamisel. Kui palju on Eesti–sarnasel väikesel liikmesriigil võimalik nõukogu otsuseid mõjutada? Kas me suudame milleski kaasa rääkida ning kas mängureeglite muutmine on meile kasulik või kahjulik? Järgnevalt vaatlen lähemalt Euroopa Liidu Nõukogu läbi Eesti kaheaastase liikmekogemuse ja endiselt lahtise saatusega põhiseaduse lepingu prisma.

Eesti seisukohtade kujundamine

Nõukogu kitsamas mõttes koosneb liikmesriikide ministritest, kes tegutsevad kollektiivselt Euroopa Liidu seadusandjana (koos Euroopa Parlamendiga). Tänapäeval on nõukogul üheksa koosseisu, kes käivad koos vähemalt korra poolaastas (haridus-, noorte- ja kultuuriministrid) või koguni iga kuu (välis- või rahandusministrid). Laiemas mõttes hõlmab nõukogu ka ministrite kohtumisi ettevalmistavaid etappe, sealhulgas komiteesid ja töörühmi. Nõukogul on ligikaudu 250 töörühma, kes peavad põhiosa Euroopa Komisjonis välja töötatud eelnõude arutelusid. Töörühmas esindavad liikmesriiki ametnikud.

Brüsseli-aruteludele eelneb riigi seisukohtade ettevalmistamine. See on kõige olulisem faas. Kui riigil pole korralikult kaalutud ja kõigi osapooltega läbiarutatud seisukohti, siis ei ole Brüsselis head tulemust oodata läbirääkijate oskustest või otsustusprotsessi nüanssidest sõltumata.

Meie seisukohtade kujundamise süsteem on Põhjamaade sarnaselt üsna formaliseeritud. Riigis vastutab seisukohtade kujundamise eest valdkonna ministeerium. Enamiku õigusaktide puhul kujundab ministeerium riigi positsiooni, konsulteerib teiste huvilistega ja kaitseb seisukohti Brüsselis töörühmas või komitees, ilma et oleks vaja laiemat formaalset heakskiitu. Sellisel juhul jõuavad seisukohad valitsusse alles vahetult enne ministrite kohtumist, kus on kavas eelnõu vastu võtta. Valitsus võtab seisukoha kõigi ministrite nõukogu päevakorda kuuluvate Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude suhtes, seejärel edastab Riigikantselei need seisukohad Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile (ELAK). ELAK kuulab oma koosolekul ära ka ministri.

Eraldi väärivad märkimist need eelnõud, mille suhtes kujundab valitsus seisukoha juba varajases faasis. Riigikogu kodukorra seaduse kohaselt peab valitsus edastama Riigikogule seisukoha Euroopa Liidu nende eelnõude suhtes, mis puudutavad Riigikogu pädevust.

Viimaste hulka kuuluvad eelnõud, mis eeldavad meie seaduste muutmist, tühistamist või uue kehtestamist, samuti eelnõud, millel on oluline sotsiaalne või majanduslik mõju. Niisugustel juhtudel on seisukoha võtmisega kiire, sest enamasti antakse riikide valitsustele ja parlamentidele oma positsioonide kujundamiseks enne arutelude algust töörühmas ainult kuus nädalat. Seetõttu tuleb valitsusel võtta viie nädala jooksul kas või esialgne seisukoht, et parlamendil jääks aega aruteluks. Enne valitsust arutab selliseid seisukohti üksikküsimustes ka Riigikantselei ja kõigi ministeeriumide esindajatest koosnev Euroopa Liidu Koordinatsioonikogu. Koordinatsioonikogu jälgib, et seisukohad oleksid kooskõlastatud teiste ametkondade ja huvirühmadega, mõjuanalüüsi olemasolu ja muud seisukoha kvaliteediga seotut.

Palju otsuseid, vähe aega

Võime öelda, et seisukohtade kujundamise formaalne süsteem toimib. Seisukohad valmivad enamasti õigel ajal, institutsioonides on välja kujunenud rutiin nende menetlemiseks. Samal ajal on raske hinnata meie seisukohtade kujundamise ja kaitsmise edukust. Esiteks ei ole palju abi meie algse seisukoha ja lõpptulemuse mehhaanilisest võrdlemisest, sest lõpptulemus sõltub 25 liikmesriigi koosmõjust. Teiseks, isegi kui saavutame oodatud tulemuse, on raske öelda, kui palju oli see meie töö ja mil määral asjaolude soodsa kokkulangemise tulemus. Kolmandaks on vahel kõige tulemuslikum see, kui võtame kindla positsiooni ja ütleme selle lõpuni välja, tehes nii oma seisukoha kuuldavaks ja aidates kaasa muutustele kaugemas perspektiivis, selle asemel et vaikselt nõustudes olla pealtnäha tulemuslikumad.

Euroopa Liidu otsuste mõjutamiseks on kõigepealt oluline kvaliteetne seisukoht. Hea positsiooni kujundamisel on palju takistavaid asjaolusid. Esiteks iseloomustab vähemalt Euroopa Liidu otsustusprotsessi algaasi suur kiirus. Nagu eespool öeldud, on meil seisukoha kujundamiseks üksnes loetud nädalad. Lisaks problemaatika mõistmisele ja oma huvide väljaselgitamisele tuleb teema eest vastutaval ametnikul konsulteerida teiste ametkondade, oma ministeeriumi teiste osakondade ning juhtkonna ja huvirühmadega. Kui seisukoha esitamine valitsusele esialgse tähtajaga võrreldes edasi lükkub, tuuakse tihti põhjuseks ajapuudus.

Teiseks iseloomustab Euroopa Liitu otsuste suur maht. Eesti avalik teenistus on suhteliselt väikesearvuline, meie ametnikud tegelevad sageli nii seisukohtade kujundamise kui ka riigisisese õigusloomega, see süvendab veelgi eespool mainitud ajaprobleemi. Aja- ja mahusurve toob omakorda kaasa selle, et Euroopa Liidu algatuste mõju ei suudeta korralikult analüüsida. Oma osa on siin võib-olla ka liitumiseelsest ajast pärit inertsil – meil oli ühinemise hetkeks vaja üle võtta kogu Euroopa Liidu õigustik, töö käis seetõttu meeletu tempoga ja mõjude analüüsiks ei jäänud kellelgi mahti. Nüüd on enamasti aega rohkem ja lisandunud ka kogemusi. Sellegipoolest põhinevad meie seisukohad mõnikord pigem ideoloogilistel eeldustel (vähem Brüsseli sekkumist on hea; vähem reguleerimist on hea) kui sisulisel analüüsil.

Kogemusi alles omandatakse

Uue liikmesriigina jääb meil sageli puudu kogemustest. Meil puudub mälu varasematest läbirääkimistest samas valdkonnas, kontaktid kolleegidega alles tekivad ja isegi valdkondlikud kogemused on sageli lühiajalised. Peale selle on ministriumid viimaseil aastail kaotanud pädevaid inimesi Euroopa Liidu institutsioonidele. Teisalt puudub paljudel Eesti seisukohti koostavil ametnikel otsene Brüsseli kogemus, seetõttu ei suudeta koostada juhiseid, millest läbirääkijail kasu oleks. Sageli on meil küll rahuldavad teadmised oma valdkonna kohta, kuid Eesti laiemad eesmärgid Euroopa Liidus, samuti Euroopa Liidu tulevikuväljavaated ja teiste liikmesriikide huvid, mis kõik läbirääkimisi mõjutavad, jäävad silmapiiri taha. Parandamist vajab koostöö teiste liikmesriikidega ja oskus selgitada neile oma seisukohti.

Nimetatud probleemidele pole ühte ja lihtsat lahendust. Kõige lihtsam soovitus oleks suurendada ametnike arvu, paraku seab riigi väiksus sellele piirid. Siiski on võimalusi probleeme leevendada. Kõige olulisem on olla uute algatustega kursis juba enne nende heakskiitmist Euroopa Komisjonis. Sellisel moel on võimalik alustada nii loova mõtlemisega kui ka konsulteerimisega märksa varem. Meie suutlikkus kasvab koos ametnike kogemustega. Loodetavasti hakkavad peagi Brüsselist Eesti pealinna naasma tõesemate euroläbirääkimiste või komisjonis töötamise kogemustega inimesed, mis peaks parandama meie suutlikkust seisukohti koostada. Sisse tuleb viia rotatsioonisüsteem ametkondade vahel, mis süvendaks arusaama, et oleme kõik ühe asja eest väljas.

Eraldi märkimist väärib vältimatu prioriseerimine. Me ei suuda ühtlaselt hästi osaleda kõigi Euroopa Liidu õigusaktide väljatöötamises, seetõttu tuleb otsustada, millised valdkonnad ja ettepanekud väärivad rohkem tähelepanu. Ühest küljest on meil prioriseerimise alged olemas, sest iga poolaasta algul kiidab valitsus heaks ligikaudu viisteist valdkonda, kus riigi huvide kaitsmine on eriti tähtis. Samal ajal peab eelistustega tegelema ka iga ministrium eraldi, suunates inim- ja materiaalseid ressursse nendesse valdkondadesse, mis on meile tõesti olulised.

Nõukogu pärast laienemist

Aastakümnete jooksul on nõukogu otsustusreeglites olnud selge suund – ühehäälsus on järk-järgult asendunud kvalifitseeritud häälteenamusega, eriti alates ühtse Euroopa akti

jõustumisest 1987. aastal. See on muutnud otsuste langetamise lihtsamaks, sest blokeerimine on järjest keerulisem, ent samas on kvalifitseeritud häälteenamuse arvutamine läinud järjest keerulisemaks.

Teise trendina on nõukogu muutunud liikmesriikide arvu kasvades anonüümsemaks. Kui algusaastail istus laua taga kuus ministrit või ametnikku, siis nüüd istuvad suures saalis ümber laua 27 riigi esindajad (koos Bulgaaria ja Rumeeniaga). Kuna pidevalt on kusagil valimised, vahelduvad kolleegid alatasa ja sõbrasuhete kultiveerimine on märksa keerulisem. Kriitikute arvates meenutab nõukogu üha vähem kinnist klubi ja üha enam ÜRO-d. Seetõttu on mõisteta, et mõnes riigis võib täheldada nostalgilist igatsust vanade aegade järele.

Samal ajal tundub, et mitmed Euroopa Liidu otsustusprotsessile omased nähtused on laienemise üle elanud. Nii on endiselt alles konsensuslik kultuur: läbirääkimiste käigus üritatakse otsuse taha saada kõiki riike, kellestki teerulliga üle ei sõideta. Endiselt on tähtis hea argumenteerimine: kui mõnel on hästi põhjendatud mure, siis teda tavaliselt murega üksi ei jäeta. Argumentatsiooni mõjus annab võimaluse ka riikidele, kelle formaalne hääle arv ei ole väga suur, mis rõhutab veel kord heade seisukohtade tähtsust.

Muutumatusena püsivad ka nn koalitsioonikäitumise põhimõtted – koalitsioonid vahelduvad endistviisi pidevalt, arutusel olevast teemast sõltuvalt. Ehkki on vaidlusi – rohkem või vähem Euroopat, liberalism ja riiklik sekkumine, erinevad nägemused maksustamise või sotsiaalpoliitika osas Euroopa Liidule suurema pädeva andmise või ühise põllumajanduspoliitika tuleviku suhtes –, ei kattu moodustuvad koalitsioonid.

Eri koalitsioonide põimumine muudab keerulisemaks ka viimasel ajal mitme riigi propageeritud tuumik-Euroopa idee realiseerumise, sest raske on leida riikide rühma, kus kõik oleksid arengute suhtes ühel meelel. Suurenenud liikmeskonnaga Euroopa Liidule on ennustatud regionaliseerumise ehk regionaalsete grupeeringute tähtsuse kasvu, ent siiani pole see silmatorkav. Ühest küljest kohtuvad näiteks Põhjamaade ja Balti riikide peaministrid enne ülemkogu ja sääraseid näiteid leiab teisigi, teisalt ei pruugi sama regiooni riikide huvid sugugi alati kokku langeda.

Kas nõukogu on kriisis?

Riigi kaalu vähenemine ja liikmeskonna suurem heterogeensus tekitab vahel nostalgiat vanade aegade järele. Viimasel ajal on sagenenud vanade liikmesriikide poliitikute väljaütlemised, et kodanikud ei tea enam laienemise järel, kuhu on Euroopa teel. Tihtilugu lisatakse, et Euroopa Liidus valitseb institutsionaalne kriis. Mida see võiks tähendada?

Esiteks ei kurda keegi, et Euroopa Parlament oleks kriisis – praegune parlament on aktiivsem, võimukam ja nähtavam kui varasemad koosseisud. Seda tõestab jõuline esinemine finantsperspektiivi ja teenuste direktiivi teemadel, kus parlament suutis oma eesmärgid realiseerida. Teine peamine institutsioon, Euroopa Komisjon, ei näi oma varasemast suuremast koosseisust hoolimata (25 liiget) samuti kriisi märke ilmutavat.

Ortodokssemate vaatlejate arvates on ohu märk komisjoni algatatud eelnõude hulga vähenemine ja suhteliselt liberaalne majanduspoliitika, ent siin on tegu pigem poliitiliste eelistustega. Seega jääb potentsiaalseks kriisikoldeks üksnes nõukogu. Ent esiteks, kas nõukogu on üldse kriisis, ja teiseks, kas selles institutsioonis tuleks midagi muuta?

Institutsionaalse kriisi apologeedid viitavad tavaliselt Euroopa põhiseaduse lepingule kui imerohule, mis võimaldab laienenud Euroopa Liidul toimida. Siinkohal tasub küll meenutada, et 25 liikmesriigiga tegutsemist pidi võimaldama juba 2001. aastal allkirjastatud Nice'i leping, mille alusel Euroopa Liit ka praegu (üsna edukalt) töötab. Põhiseaduse lepingu on ratifitseerinud 15 liikmesriiki, neist viimasena maikuus Eesti. Sellegipoolest on ratifitseerimise väljavaated mitmes riigis kesised: aasta eest lükkasid lepingu tagasi Prantsusmaa ja Holland, probleeme võib tekkida teisteski riikides. Peame küsima, mida muudaks nõukogu töös lepingu jõustumine ja kas jõustumise tähtajatu edasilükkumine tooks tõepoolest kaasa institutsionaalse paralüüsi.

Matemaatika pole määrav

Põhiseaduse lepingu välja töötanud tulevikukonvendis ja iseäranis sellele järgnenud riikide valitsuste vahelistel läbirääkimistel oli kõige tulisem vaidlusküsimus häälte jaotus nõukogus, mida kasutatakse enamushääletuse korral nn kvalifitseeritud häälteenamuse saamiseks. Leping asendab tänase segase skeemi, kus igal riigil on teatud arv hääli (nt Eestil neli häält 321-st) ja otsuse vastuvõtmiseks on vaja 71%-list häältekünnist, nõuda võib teatud rahvaarvu künnise ületamist nn topelthäälteenamusega. Uute reeglite järgi määratletakse kvalifitseeritud häälteenamust "nõukogu liikmete vähemalt 55%-lise häälteenamusena, mille moodustavad vähemalt 15 liiget tingimusel, et nad esindavad liikmesriike, mis hõlmavad kokku vähemalt 65% liidu elanikkonnast" (art I-25).

Ekspertide arvutused on andnud erinevaid tulemusi. Mõne meelest saavad suurriigid kaalu juurde. Kui vaatame riike eraldi, siis puhtmatemaatiliselt suureneb Eesti osakaal uute reeglite alusel ligi 50% võrra. Tegelikult pole matemaatikal otsuste langetamisel sugugi määrav tähtsus. Nagu öeldud, langetatakse enamik otsuseid konsensuslikult ja hääletamiseni jõutakse harva. Kui hääletama siiski hakatakse, on suurtel riikidel muidugi eelised, kuid põhiseaduse leping ei muuda riikidevahelist tasakaalu kuigi palju.

Uue skeemi peamisi eeliseid on suurem läbipaistvus häälte jaotamisel, samal ajal peab otsustusprotsessi vastu lähemalt huvi tundev kodanik jätma meelde riikide rahvaarvu ja künnise ületamiseks vajaliku protsendi. Ent ilmselt ei saagi Euroopa Liidu laadsel unikaalsel organisatsioonil olla ülilihtsat otsustusmudelit. Paratamatult tuleb leida tasakaal liikmesriikide kui selliste ja nende suuruse vahel.

Põhiseaduse leping laiendab ka kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamist. Ehkki kvalifitseeritud häälteenamus on juba nüüd valdav menetluse liik, muutuks see põhiseaduse lepinguga üldiseks standardiks. Ühehäälsus jääks ainult väga vähestes valdkondades, näiteks lepingute muutmise, maksustamine jms. Seega lihtsustuks otsuste vastuvõtmine veelgi, eriti politseikoostöö ja õigusala koostöö osas kriminaalasjades.

Põhiseaduse lepingu artikkel 1–50 ütleb, et nõukogu istungid on avalikud, kui arutatakse ja hääletatakse õigustloovate aktide eelnõusid. Iseenesest on tegu hea sättega, ent osa nõukogu aruteludest on avalikud juba praegu (samal ajal võib väita, et avatust ongi suurendanud just lepingu eelnõus sisalduvad sätted). Soome kavatseb 2006. aasta teisel poolel eesistujana näidata nõukogu debatte veebikaamerate abil Internetis. Avatuse edasiseks suurendamiseks aitaks nõukogu kodukorra muutmisest. Pealegi jõuame ühel hetkel piirini, millest kaugemale minna pole otstarbekas, sest nõukogu töö seisneb läbirääkimistes ning katse neid kaamerasilma ette saada tooks ilmselt kaasa otsustusprotsessi kolimise koridoridesse ja tagatubadesse.

Nõukogu parem juhtimine

Põhiseaduse leping muudab ka Euroopa Liidu senist eesistumise korda. Praegu peavad riigid eesistuja ametit üksi, leping tooks kaasa nn kolmikeesistumise, kus Euroopa Liidu juhtimise koormat jagavad kolm riiki. See peaks muutma Euroopa Liidu arengu vähem sõltuvaks sagedasti vahelduvate eesistujate eelistustest ja tagama seega poliitika järjepidevuse. Tõenäoliselt ei toimuks nõukogude jagamist riikide vahel poolteiseks aastaks vms, pigem tugevdataks lihtsalt pooleaastaste eesistujate vahelist koostööd, seetõttu ei pruugi lõpptulemus tänasest palju erineda.

Näiteks Austria ja Soome koostasid juba 2006. aastaks ühise eesistumisprogrammi, mis muudab nõukogu töö mõneti sujuvamaks. Kuna kolmiku erinevad osad jäävad suhteliselt autonoomseks, jääb Euroopa Liidule kiiduväärsel moel pooleks aastaks alles ühe riigi nägu anonüümse Brüsseli asemel. See tähendab aga, et ei pruugi kaduda vajadus end teistest eristada ning kõikvõimalikke kõlava nimega protsesse ja strateegiaid välja pakkuda.

Eesistumine muutub oluliselt riigipeade ja valitsusjuhtide tasandil, kus valitakse alaline eesistuja kaheks ja pooleks aastaks. See tähendab, et tõenäoliselt õnnestub kärpida eesistujariikide kõige ekstravagantsemaid avantüüre ning kui suudetakse langetada õnnestunud valikuid, muutuvad ka debadid sujuvamaks. Liikmesriikide peaministrid saavad rohkem teha oma põhitööd. Kuid ma ei usu, et ülemkogu töö sellest eriti muutuks. Endiselt sõltub palju ülemkogu liikmetest ja nende poliitilisest tahtest, samuti riikide valimisolukorrast.

Teine erijuhtum on üld- ja välisasjade nõukogu. Esiteks eraldatakse need kaks poolt teineteisest, mis on kindlasti otstarbekas. Paljudes riikides ei koordineeri valitsuse Euroopa Liidu poliitikat välisministeerium, seega pole otsest põhjust, miks peaksid välisministrid üldasju arutama. Samal ajal on teistes riikides peamine Euroopa Liidu asjade eest vastutaja välisminister, seetõttu pole kerge leida sobivaid asendajaid. Iga riik peab tegema oma valiku ja tõenäoliselt jäävad mõningaid riike esindama ka välisministrid. Küll aga jääb välisministritele oma, välisasjade nõukogu.

Välisasjade nõukogu hakkaks eesistujariigi välisministri asemel juhatama Euroopa Liidu välisminister, kelle ametikoht loodaks põhiseaduse lepingu jõustumisel. Ühest küljest ei ole sugugi selge, kuidas selline ametikoht tööle hakkab, kus ühest küljest on tegu Euroopa Komisjoni liikmega ja teisest küljest liikmesriikide esindajaga. Kõige paremat lootes võib

eeldada, et sellise juhataja olemasolu parandaks vähemalt Euroopa Liidu välispoliitika järjepidevust.

Nõukogu tööd puudutavad ka teiste institutsioonide, eriti Euroopa Parlamendi kohta käivad sätted. Artiklite I–34 ja III–396 kohaselt muutub senine kaasotsustusmenetlus nn tavamenetluseks ja suureneb selle menetluse kasutusvaldkondade arv. See tähendab, et parlament saab nõukogu arvel mõneti võimu juurde. Seda ei saa lugeda otseselt nõukogu tugevdavaks sammuks, ent muudab parlamendi pädevuse eri valdkondade lõikes sarnasemaks ning järelikult lihtsustab ka liidu otsustusprotsessi.

Kasvuraskustest usalduskriisini

Laienenud Euroopa Liidus ei ole otsuste vastuvõtmine muutunud keerulisemaks. Kuid suures peres tuleb paratamatult arvestada rohkemate liikmete ja arvamustega ning selle vastu ei aita ükski institutsionaalne muudatus. Kindel on aga see, et Euroopa Liidus pole institutsionaalset kriisi. Pigem on tegu ajutiste kasvuraskustega ja väga tõsise usalduskriisiga. Poliitikud peavad rahvale rohkem selgitama, miks on Euroopa Liit neile kasulik, ja mitte ajama kõiki raskusi liidu või liidu laienemise süüks. Kui siin midagi ei muutu, ei jõustu põhiseaduse leping tõenäoliselt mitte kunagi.

Euroopa Liidu siseturu loomise lõpuleviimine, ajast ja arust poliitikate vormimine, Euroopa Liidu konkurentsivõime kasvatamine vajab julgeid otsuseid. Kui vajadust muudatuste järele ei tunnetata, jääbki nõukogu epohhiloovate otsuste asemel vastu võtma keeruliseks ja sisutühjaks nuditud järeldusi, mis elu eriti edasi ei vii.

Põhiseaduse lepingu jõustumine aitaks muuta Euroopa Liidu otsustusprotsessi lihtsaks, läbipaistvaks ja kodanikulähedaseks. Samal ajal ei muuda põhiseaduse leping kardinaalselt institutsionaalset tasakaalu ega nõukogu tööd. Kui usume, et Euroopa Liidus on institutsionaalne kriis, siis jätkub see ka tulevikus. Sama kehtib vastupidi: kui me usume, et Euroopa Liit on põhiseaduse lepingu alusel võimeline töötama 27 või 30 liikmega, siis pole loogilist põhjendust, miks ta ei võiks seda teha praeguste lepingute raames. Peame lootma, et põhiseaduse lepingu ratifitseerivad kõik riigid, kes seda veel teinud pole. Lepingu mittejõustumine ei saa takistada Euroopa Liitu toimimast ei nüüd ega tulevikus.

Omaette küsimus on, kas oleks mõistlik püüda juba praegu jõustada põhiseaduse lepingu sätteid, millele leiaks toetuspunkti ka kehtivatest lepingutest. Näiteks oleks juba praegu võimalik muuta nõukogu kodukorda nii, et istungid oleksid läbipaistvamad. Küsimus on üksnes selles, kas selliste sätete rakendamine ei vähendaks põhiseaduse lepingu edasist elulootust, sest kui lepingul kõik kasulikud jupid küljest monteerida, võib järele jääda ainult kasutu karkass. Sellest saab tõenäoliselt lähikuude (võimalik, et ka lähiaastate) keskseid arutlustemasid – kas ja millisel määral on võimalik rakendada ellu põhiseaduse lepingu mõtet kehtivate aluslepingute raames, parandamaks veelgi institutsioonide tööd.

Avalik arvamus ja Riigikogu

Juhan Kivirähk (RiTo 9), Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse vanemteadur

Riigikogu madala usaldusvääruse üks põhjus on vähene arusaamine parlamendi funktsioonidest ja inimeste elukvaliteedi parandamise võimalustest.

2005. aasta Eurobaromeetri andmeil on Eestis demokraatia toimimisega rahul 44% kodanikest, rahulolematuid on 51%. Millise hinnangu võib anda Eesti ühiskonna demokraatlikkusele? Küsimusele vastamiseks on vaja teada, mida inimesed silmas peavad, kui nad demokraatiat hindavad.

Riigi demokraatlikkuse põhjalikul analüüsimisel arvestavad mitmete riikide nn demokraatia raportid väga paljusid parameetreid: kodanikuõiguste ja seaduste järgimist, vähemuste õiguste arvestamist, valimiste ausat ja läbipaistvat korraldamist, kodanike ja nende ühenduste kaasärääkimisvõimalusi otsustamises, valitsuse tegevuse läbipaistvust jms. Demokraatia toimimiseks on vaja, et kodanikud usaldaksid üksteist ning riiklikke ja poliitilisi institutsioone.

Demokraatlik ühiskonnakorraldus tugineb usaldusel. Riigikokku ja kohalike omavalitsuste volikogudesse valib rahvas inimesi, keda usaldatakse, usalduse alalhoidmine on riigi eduka toimimise tagatis.

Eelmisel sügisel toimunud kohalike omavalitsuste volikogude valimised ei anna põhjust eriti suureks optimismiks. Kõigest 47-protsendiline osalusaktiivsus osutab, et riigivõim on valijatest võõrandunud, et valijate ja valitute vahel puudub edukaks tegutsemiseks vajalik usaldusside.

Järgmisel kevadel hakkavad Eesti kodanikud valima XI Riigikogu. Praeguse Riigikogu usaldusväärsest sõltub muu hulgas ka see, kui suur osa valijaist võtab vaevaks aasta pärast 4. märtsil valimiskastide juurde minna.

Mida näitavad usaldushinnangud?

Riigi institutsioonide usaldusväärsus on poliitilise kultuuri uuringute klassikaline teema. Mõistagi võib hinnang riigivõimu usaldusväärsele lähtuda eri motiividest.

Kõige tavapärasem on interpreteerida usaldust kui hinnangut konkreetse parlamendikoosseisu tööle. See, mille põhjal hinnatakse Riigikogu tegevuse edukust, sõltub inimeste ootustest, mis omakorda tulenevad nende sotsiaalse seisundiga määratud vajadustest. Ettevõtja ootab paindlikku majanduskeskkonda, lapsevanem nüüdisaegset koolikorraldust, pensionär kindlustunnet vanaduspäevadeks.

Ent see, mida osatakse parlamendi tööst oodata, sõltub omakorda inimeste teadmistest. Varasemal aastail tehtud uuringud on näidanud, et elanikkonna informeeritus parlamendi

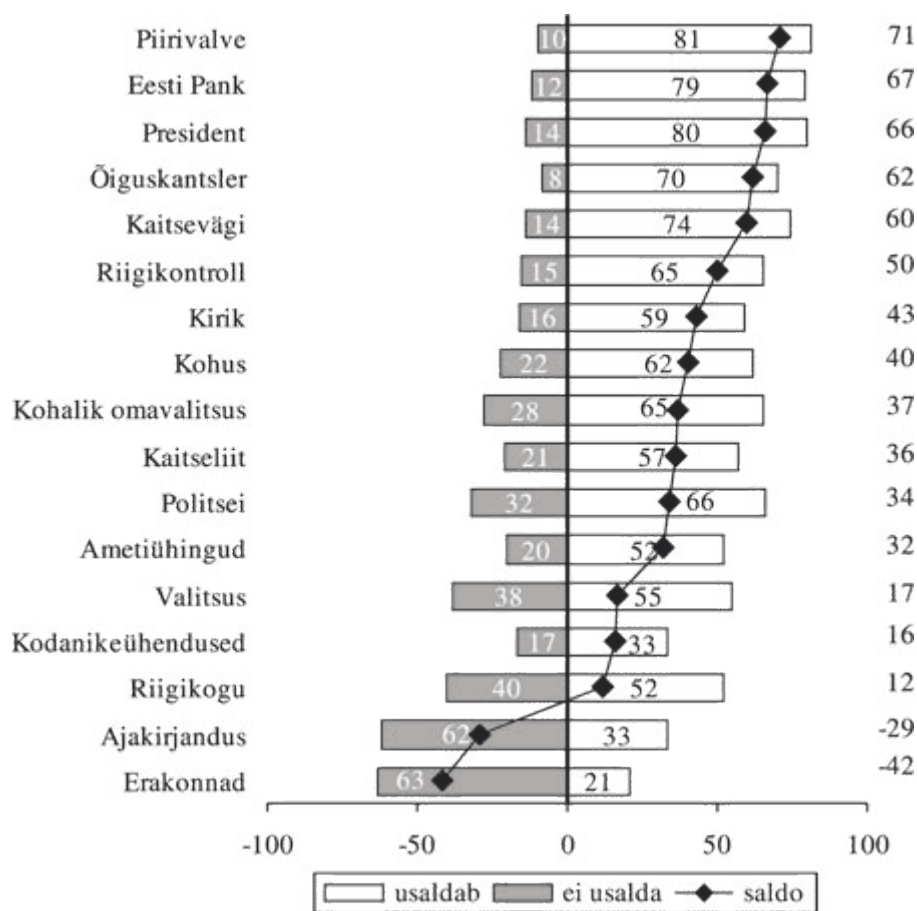
ülesannetest ja tegelikust tööst on väga pinnapealne. Riigikogu töö spetsiifikat tundmata on lihtne transformeerida usaldamatuseks igasugust sotsiaalse olukorraga rahulolematust.

Usaldus ei ole tingimata seotud parlamendi töö tegelike tulemustega, vaid võib väljendada kodaniku suhtumist parlamentarismi. Usaldus Riigikogu vastu võib väljendada kodaniku usku sellesse, et kui parlament on ausalt ja vabalt valitud ning tegutseb legitiimselt, oma põhiseaduslike ülesannete raames, on ta usaldusväärne sõltumata sellest, kas otsused sellele kodanikule meeldivad. Samal ajal võib usaldamatus Riigikogu headest töötulemustest hoolimata lähtuda arusaamast, et poliitika on räpane mäng ja poliitikuid ei saa kunagi usaldada.

Ükskõik mida vastaja riigi institutsioonide usaldust hinnates ka silmas ei pea, annab usaldusväärse mõõtmise suhteliselt stabiilseid tulemusi kõikide Eesti tuntuimate uuringufirmade tehtud uuringutes (TNS Emor, ES Turu-uuringute AS, OÜ Saar Poll, OÜ Uuringukeskus Faktum). See osutab, et mainitud näitajat saab kasutada valijate ja valitute suhete hindamiseks ajas ja ruumis, s.t ta võimaldab vaadelda Riigikogu koosseisu reitingu muutumist ning võrrelda seda teistele Riigikogu koosseisudele ning teiste riikide parlamentidele antud hinnangutega.

Uuringukeskuse Faktum küsitluses 2005. aasta oktoobris olid usaldusväärse näitajad järgmised (joonis 1):

Joonis 1 . Usaldus riigi institutsioonide vastu 2005. aasta oktoobris



Eesti elanikkond tunneb suurt usaldust kindlapiirilisi funktsioone täitvate riigistruktuuride – piirivalve, kaitsevägi, politsei, Eesti Pank, maksu- ja tolliamet jms – vastu. Teatud mõttes võib siia liigitada ka presidendi institutsiooni, millele avalikkus ei esita erilisi ootusi konkreetsete ühiskonnaprobleemide lahendamisel, selle usaldusväärsus peegeldab rohkem presidendi isiklikku renomeed.

Seevastu poliitiliste institutsioonide – Riigikogu ja valitsuse – vastu on usaldus madalam. Eriti selgelt väljendub võõristus poliitika vastu erakondade madalas usaldusväärsuses. Tegemist on institutsioonidega, mille tegevus on ettearvamatum, lähtub konkreetsetest huvidest ja nende realiseerimisel kujunevatest poliitilistest jõuvahekordadest. Ent erinevalt riigiparaadi toimimisest on poliitiliste võimuinstitutsioonide puhul tegemist just selle valdkonnaga, kus realiseerub demokraatia – kujuneb välja arusaam ühiskonna üldisest hüvest.

On tähelepanuväärne, et poliitiliste institutsioonidega samasse usaldusväärsusklassi kuulub ajakirjandus. Ajakirjanduse vahendusel jõuab avalikkuse ette palju erihuve, ka see on foorum, kus toimub poliitiline debatt ühiskonna üldiste eesmärkide mõtestamiseks ja mõistmiseks.

X Riigikogu usaldusväärusest

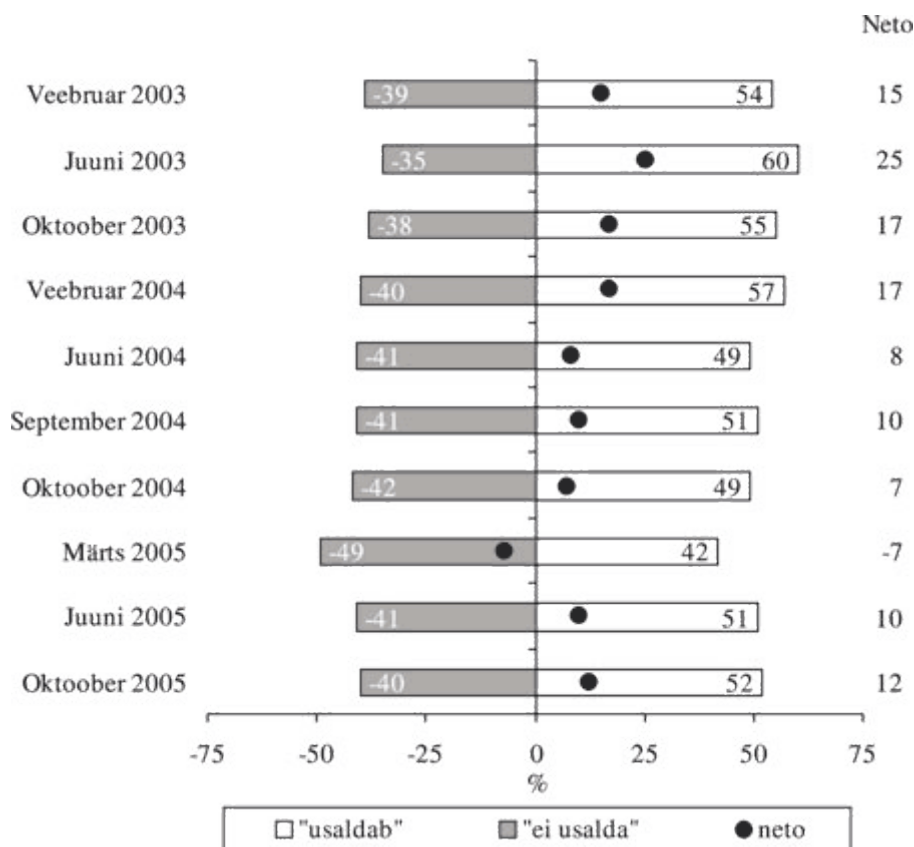
Praeguse Riigikogu usaldusväärust käsitleti juba 2004. aastal. RiTo 9 andis ülevaate X Riigikogu usaldusväärusest esimesel valimisjärgsel aastal (Kivirähk 2004). Seekord analüüsime kolmeaastast tööperioodi.

Riigikogu usaldusväärus on seotud valimistega. Usaldus on kõrgeim vahetult pärast valimisi ning taandub sedamööda, kuidas kerkivad esile mitmesugused probleemid riigi juhtimises.

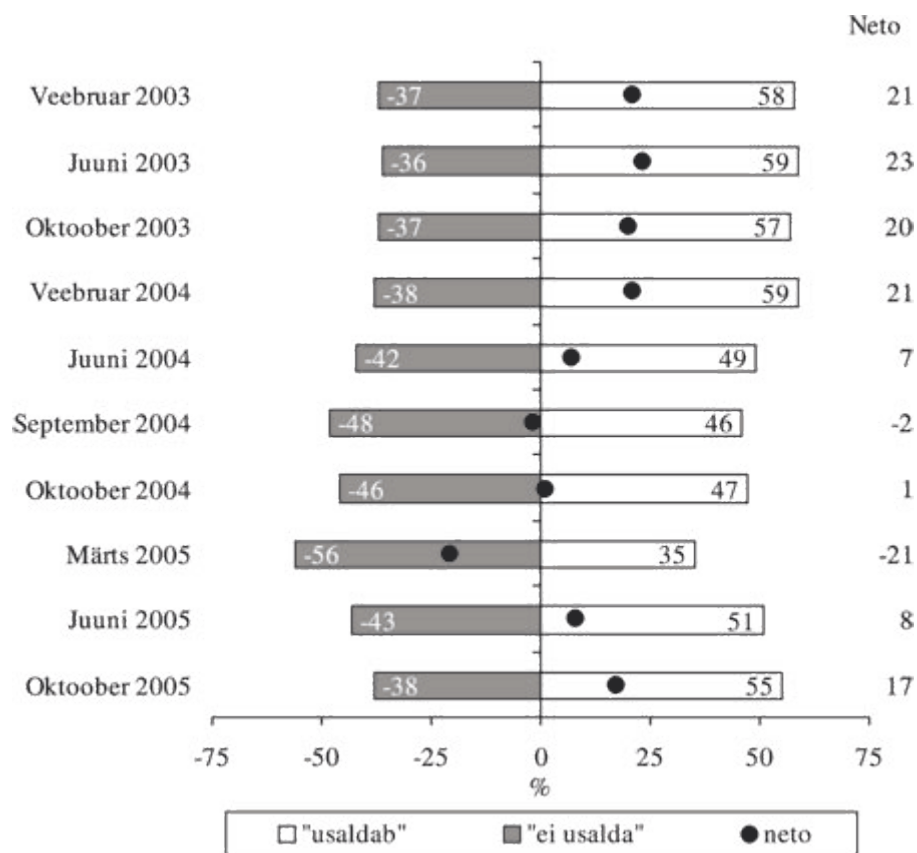
Riigijuhtimise edukuse või mitteedukuse ning sellest tulenevalt poliitiliste institutsioonide usaldusvääruse või mitteusaldusvääruse üle langetab tavakodanik otsuse rohkem valitsuse toimimise põhjal. Seetõttu on Riigikogu reiting olnud alati tihedalt seotud valitsuse reitinguga. Valitsuse tegevuse primaarsust kinnitab asjaolu, et pärast valitsuskoalitsioonide vahetumist tõuseb enamasti ka usaldus Riigikogu vastu, valitsuse tegevuspotentsiaali ammendumine aga vähendab parlamendi usaldusväärust.

Joonistel on esitatud Riigikogu ja valitsuse usaldusvääruse muutus ajavahemikus 2003. aasta veebruarist kuni 2005. aasta lõpuni.

Joonis 2. Muutused Riigikogu usaldusvääruses aastail 2003–2005



Joonis 3. Muutused valitsuse usaldusväärsuses aastail 2003–2005
(kõik Eesti 15–74-aastased elanikud)



ALLIKAS: Uuringukeskus Faktum.

2003. aasta veebruaris hindasid küsitletud veel eelmist, IX Riigikogu. Selle Riigikogu tegevusperioodi viimasel valimiseelsel aastal tõusis võimule Keskerakonna ja Reformierakonna koalitsioon peaminister Siim Kallase juhtimisel, mis püsis küllaltki usaldusväärsena kuni järgmiste valimisteni välja.

2003. aasta märtsis valitud uue, X Riigikogu reiting tõusis siiski eelmise Riigikoguga võrreldes kõrgemale (2003. aasta juunis usaldas Riigikogu 60% ja ei usaldanud 35% elanikkonnast). 2003. aasta oktoobris oli Riigikogu usaldusväärsus juba pisut kahanenud, kuid jäi endiselt kõrgele tasemele ja püsis veel 2004. aasta veebruariski.

2004. aasta juunis langes Riigikogu usaldajate osakaal juba alla 50%.

Vaadeldava trendi kõige kriitilisem hetk oli 2005. aasta märtsis, mil Riigikogu mitte-usaldavate vastajate osakaal ületas usaldajate oma. See oli aeg, mil Res Publica juhitud valitsuskoalitsioon oli sattunud sügavasse kriisi, mis lõppes peaminister Juhan Parts tagasiastumisega. Valitsuse usaldusväärsus 2005. aasta märtsis kahanes koguni 35%-ni. Valitsust ei usaldanud 56% küsitletuist.

Pärast valitsuskoalitsiooni vahetumist 2005. aasta kevadel on nii valitsuse kui ka Riigikogu usaldusväärsus püsinud kindlalt plusspoolel.

Riigikogu usaldusväärsus sotsiaal–demograafilistes rühmades

Riigikogu reiting on kõrgem neis rühmades, millesse kuulujail on põhjust riigi toimimisega rohkem rahul olla. Madalam staatus toob kaasa suurema rahulolematuse riigis toimuvaga, mis väljendub ka suuremas usaldamatuses Riigikogu ja valitsuse tegevuse vastu.

Tabel 1. Riigikogu usaldajate ja mitteusaldajate suhe elanikkonna rühmades (%)

	2004 oktoober	2005 märts	2005 juuni	2005 oktoober
Kõik vastajad	49:42	42:47	51:41	52:40
Emakeel				
Eestlased	48:46	42:52	52:43	51:41
Mitte–eestlased	49:35	42:42	50:36	56:33
Vanus				
15–19–aastased	66:26	51:38	66:25	55:38
20–29–aastased	50:38	48:44	52:41	52:39
30–39–aastased	42:47	42:50	44:45	52:41
40–49–aastased	47:45	36:58	44:50	50:41
50–59–aastased	47:47	39:50	52:40	49:46
60–74–aastased	46:44	38:52	54:39	57:32
Haridus				
Alg– või põhiharidus	47:39	39:50	47:43	56:34
Keskharidus	45:44	39:51	51:41	51:41
Kõrgem haridus	58:40	53:40	53:41	54:38
Sissetulek leibkonnaliikme kohta kuus				
Kuni 2000 krooni	45:44	34:53	42:47	46:46

2001–3000 krooni	47:40	43:47	49:46	46:44
3001–4000 krooni	47:42	43:52	63:30	64:31
Üle 4000 krooni	59:39	48:47	53:40	59:35
Elukoht				
Tallinn	52:42	47:46	59:35	55:37
Muu suurem linn	48:37	39:49	42:47	54:32
Väikelinn	49:36	40:50	44:48	50:45
Maa	44:50	41:53	53:39	50:41

Kogu vaadeldava aastase perioodi vältel on Riigikogu olnud usaldusväärne alla 30-aastaste vastajate ja tallinlaste silmis.

Teised vastajate rühmad on teinud kaasa 2005. aasta valitsuskriisiga seonduva "usaldusjõnksu" – 2005. aasta märtsis tõusis enamikus vastanute rühmades ülekaalu usaldamatus Riigikogu vastu.

Vastajate seas, kelle sissetulekud jäävad alla 3000 krooni pereliikme kohta, on Riigikogu usaldajaid ja mitteusaldajaid võrdsel hulgal.

Kõrgharidusega vastajate seas peetakse Riigikogu valdavalt usaldusväärseks.

Üldiselt võib öelda, et 2005. aasta lõpus on Riigikogu usaldusväärsus madal üksnes kõige väiksema sissetulekuga vastajate seas; kõigis teistes vastanute rühmades on Riigikogu usaldajate osakaal mitteusaldajate omast suurem.

Majandusliku toimetuleku tüübid

Tugev seos usalduse ja keskmise sissetuleku vahel annab põhjuse analüüsida Riigikogu usaldusväärst elanikkonna majanduslike hinnangute lõikes. Vastav tunnuste plokk sisaldus Faktumi 2005. aasta oktoobrikuises uuringus.

Neist vastajaist, kes on oma eluga rahul (selliseid oli kaks kolmandikku kõigist küsitletuist), peab Riigikogu tegevust usaldusväärseks 58%; neist ei usalda Riigikogu 34%.

Seevastu vastajaist, kes ei ole oma eluga rahul (nende osakaal üldvalimis oli 32%), tunneb Riigikogu vastu usaldust ainult 42%, Riigikogu ei usalda 48%.

Sõltuvalt majanduslikust olukorrast, selle muutumisest viimase kolme aasta jooksul ning ootustest olukorra muutumise suhtes järgmise kolme aasta jooksul tõime uuringus välja neli majandusliku toimetuleku tüüpi.

1. Esimesse tüüpi kuuluvad majanduslikult edukad vastajad. Nad hindavad oma majanduslikku toimetulekut heaks, nende olukord on muutunud viimase kolme aastaga paremaks ja nad usuvad olukorra paranemist ka edaspidi. Selliseid vastajaid oli kõigist küsitletuist viiendik.

2. 14% inimestest peab oma majanduslikku olukorda halvaks. Valdavalt on tegemist inimestega, kelle majanduslik olukord on viimase kolme aastaga halvenenud või samaks jäänud ning kellest vaid kolmandik julgeb loota muutusi paremusele järgmise kolme aasta jooksul. Pooled neist pelgavad, et praegune kehv olukord säilib või halveneb veelgi. Nimetame selle tüübi allajääjateks.

3. Kaks kolmandikku vastanuist, kes hindavad oma majanduslikku heaolu keskmiseks, jagunevad laias laastus kaheks: esimesse, suuremasse rühma, kuhu kuulub veidi enam kui kolmandik küsitletuist, võib liigitada vastajad, kes on tajunud viimase kolme aasta jooksul oma majandusliku olukorra paranemist ja usuvad, et tulevikus olukord jätkuvalt paraneb. Nemad on edule orienteeritud.

4. Ülejäänud keskmise heaoluga vastanud (neljandik küsitletuist) ei ole viimase kolme aasta jooksul positiivseid muutusi tajunud ega usu ka olulistesse muutustesse paremuse poole tulevikus. Neid võib liigitada paigalseisjateks.

Kirjeldatud tüübid hindavad Riigikogu ja valitsuse usaldusväärsust erinevalt.

Tabel 2. Riigikogu ja valitsuse usaldusväärsus majandusliku toimetuleku tüüpides (%)

	Edukad	Edule orienteeritud	Paigalseisjad	Allajääjad
RIIGIKOGU				
Usaldab	58	60	44	34
Ei usalda	35	33	46	58
VALITSUS				
Usaldab	61	61	48	40
Ei usalda	35	36	42	53

Riigikogu usaldusväärsus erakondade toetajate hulgas

Riigikogu on kodanike poliitiline esinduskogu ning ootuspäraselt on selle usaldusväärsete hindamine seotud vastajate poliitiliste eelistustega.

Eelkõige korreleeruvad poliitilised eelistused mõistagi usaldusega valitsuse tegevuse vastu. Ent kuna seadusandlikku ja täitevvõimu vaatleb avalik arvamus sageli ühtsena, on ka usaldus Riigikogu vastu suurem valitsuskoalitsiooni erakondade toetajate seas ning madalam opositsiooni pooldajate hulgas.

Tabel 3. Riigikogu usaldajate ja mitteusaldajate suhe erakondade toetajaskonnas (%)

	2004 oktoober	2005 märts	2005 juuni	2005 oktoober
Keskerakond	50:45	44:47	53:42	47:46
Rahvaliid	52:43	59:35	71:29	55:42
Reformierakond	64:30	50:48	63:33	65:30
Isamaliit	64:29	53:41	47:49	59:34
SDE	49:47	46:48	55:43	60:34
Res Publica	76:21	60:36	57:33	68:29
Ei toeta kedagi	22:76	30:62	30:62	24:69

2004. aasta lõpus olid Riigikogu suhtes kõige positiivsemalt meelestatud Res Publica, Reformierakonna ja Isamaaliidu valijad (ehkki valitsuskoalitsiooni kuulus kolmandana hoopis Rahvaliid). Kerges ülekaalus olid parlamendi usaldajad ka Keskerakonna ja Rahvaliidu toetajate hulgas. Sotsiaaldemokraatide poolehoidjate seas oli Riigikogu usaldajate ja mitteusaldajate osakaal võrdne. Need valijad, kes ei toeta ühtegi erakonda, olid siis ja on ka praegu Riigikogu töö suhtes valdavalt kriitilised.

2005. aasta märtsis vallandunud valitsuskriis ei meeldinud ühegi erakonna valijatele – Riigikogu usaldus langes kõikide parlamendierakondade toetajate seas, välja arvatud Rahvaliid.

Juunis, kui uus valitsuskoalitsioon oli juba paar kuud võimul olnud, tundsid suurimat usaldust Riigikogu vastu Rahvaliidu, Reformierakonna ja endiselt Res Publica valijad. Ent ka Keskerakonna poolehoidjate seas oli usaldus Riigikogu vastu kasvanud.

2005. aasta lõpus oli aga Keskerakonna ja Rahvaliidu valijate seas usaldus Riigikogu vastu kahanemas, samal ajal kui parempoolsete erakondade valijad ja sotsiaaldemokraadid olid hakanud suhtuma parlamenti positiivsemalt.

Niisiis on parlamendi usaldusväarsuse üks eeldus see, et erakond, keda valija toetab, oleks Riigikogus esindatud. Need, kes toetavad Riigikokku mittekuuluvaid erakondi, ja need, kes deklareerivad, et nad ei toeta ühtegi erakonda, usaldavad vähem ka parlamenti.

Riigikogu usaldusväarsus päevalehtede lugejaskonna seas

Usalduse loomiseks ja säilitamiseks peab võimuorganite tegevus olema läbipaistev ja arusaadav rahvale, mis eeldab hästi organiseeritud infovahetust. Ehkki riik on viimaseil aastail oluliselt kasvatanud oma suhtekorralduslikku potentsiaali ning väga palju informatsiooni saavad kodanikud otse riigiasutuste veebilehtedelt, on oluline informatsiooni ja hoiakute hankimise kanal endiselt massiteabevahendid.

Usaldusväarsuse trendiuuringute raames saame fikseerida üksnes seoseid eri väljaannete jälgimise ja riigi institutsioonide usaldusväarsuse vahel. Konkreetsete sõnumite mõju analüüs eeldab põhjalikumaid eriuuringuid.

Uuringute tulemused näitavad, et aktiivsed infotarbijad, kes loevad iga päev mitut ajalehte, peavad poliitilisi esindusorganeid usaldusväärsemateks. See annab veelgi kinnitust oletusele, et Riigikogu madala usaldusväarsuse üks põhjus on vähene arusaamine parlamendi funktsioonidest ja võimalustest inimeste elukvaliteedi parandamisel.

Rohkem usaldavad Riigikogu Eesti Päevalehe, Postimehe ja Äripäeva püsilugejad. SL Õhtulehe lugemine Riigikogu suhtes väljendatavaid usaldushinnanguid ei mõjuta, küll aga võib seost näha Eesti Ekspressi ja Maalehe puhul.

Eestivenelaste seas venekeelsete lehtede lugemisest selliseid seoseid ei tulene.

Tabel 4. Riigikogu usaldushinnangud sõltuvalt ajalehtede lugemise sagedusest eestlaste hulgas (%)

	Usaldab	Ei usalda
Eesti Päevaleht		
Loeb 4–6 numbrit nädalas	67	25
Loeb 1–3 numbrit nädalas	63	35
Ei loe iga nädal	40	49
Üldse ei loe	44	47
Postimees		
Loeb 4 –6 numbrit nädalas	59	35
Loeb 1–3 numbrit nädalas	53	39

Ei loe iga nädal	41	52
Üldse ei loe	47	45
Äripäev		
Loeb 4–6 numbrit nädalas	85	15
Loeb 1–3 numbrit nädalas	57	38
Ei loe iga nädal	53	44
Üldse ei loe	46	45
SL Õhtuleht		
Loeb 4 –6 numbrit nädalas	52	42
Loeb 1–3 numbrit nädalas	55	40
Ei loe iga nädal	46	46
Üldse ei loe	50	42
Eesti Ekspress		
Loeb 2–4 numbrit kuus	65	33
Loeb 1–2 numbrit kuus	50	42
Ei loe iga kuu	47	46
Üldse ei loe	47	44
Maaleht		
Loeb 2–4 numbrit kuus	56	38
Loeb 1–2 numbrit kuus	58	38
Ei loe iga kuu	44	48
Üldse ei loe	49	42

Tabel 5. Riigikogu usaldushinnangud sõltuvalt ajalehtede lugemise sagedusest mitte-eestlaste hulgas (%)

	Usaldab	Ei usalda
Vesti Dnja		
Loeb 4–6 numbrit nädalas	57	36
Loeb 1–3 numbrit nädalas	61	34
Ei loe iga nädal	50	43
Üldse ei loe	58	27
Molodjož Estonii		
Loeb 4 –6 numbrit nädalas	56	27
Loeb 1–3 numbrit nädalas	61	35
Ei loe iga nädal	50	41
Üldse ei loe	59	25

Eestlaste hoiakuis võib teatud seoseid Riigikogu usaldusväarsusega märgata ka elektroonilise meedia järgmise puhul. Nii on usaldus Riigikogu vastu suurem nende seas, kes kuulavad regulaarselt Vikerraadiot ja jälgivad ETV–d. Need eestlased, kes jälgivad regulaarselt Venemaa telekanaleid, on Riigikogu tegevuse hindamisel kriitilisemad.

Tabel 6. Riigikogu usaldushinnangud sõltuvalt raadio/TV jälgimise sagedusest eestlaste hulgas (%)

	Usaldab	Ei usalda
Vikerraadio		
Kuulab 5–7 päeval nädalas	56	34
Kuulab 3–4 päeval nädalas	50	41
Kuulab harvemini	49	46
Üldse ei kuula	49	46
Eesti Televisioon		
Vaatab 5–7 päeval nädalas	55	37

Vaatab 3-4 päeval nädalas	32	60
Vaatab harvemini	26	69
Üldse ei vaata	57	36
Venemaa telekanalid		
Vaatab 5-7 päeval nädalas	39	51
Vaatab 3-4 päeval nädalas	43	53
Vaatab harvemini	49	39
Üldse ei vaata	54	40

Jällegi tuleb tõdeda, et eestivenelaste puhul kontaktid erinevate elektroonilise meedia kanalitega muutusi Riigikogu suhtes väljendatavates hoiakutes kaasa ei too.

Tabel 7. Riigikogu usaldushinnangud sõltuvalt raadio/TV jälgimise sagedusest mitte-eestlaste hulgas (%)

	Usaldab	Ei usalda
Raadio 4		
Kuulab 5-7 päeval nädalas	57	31
Kuulab 3-4 päeval nädalas	68	24
Kuulab harvemini	59	38
Üldse ei kuula	51	36
Eesti Televisioon		
Vaatab 5-7 päeval nädalas	59	30
Vaatab 3-4 päeval nädalas	51	29
Vaatab harvemini	58	36
Üldse ei vaata	55	34
Venemaa telekanalid		
Vaatab 5-7 päeval nädalas	56	33
Vaatab 3-4 päeval nädalas	55	41

Vaatab harvemini	liiga vähe vastajaid, et saaks
Üldse ei vaata	erinevusi hinnata

Sotsioloog Ivi Proos leiab, et "Eesti ühiskond on praegu liiga üheselt erakondade nägu" ning kirjeldab praegu toimuvaid protsesse massimeedias järgmiselt: "Väljaspool erakondi toimuv pakub vähe huvi meediale. Erakonnad teavad, et meedia meelitamiseks tuleb olla põnev ja atraktiivne. Parim viis huvi äratamiseks on luua konflikte ja vastasseise. Meedia korjab meelsasti üles kogu mürgi, mida erakonnad vastastikku pritsivad ja edastab selle värvikalt ja innustunult ühiskonnale." (Proos 2006.)

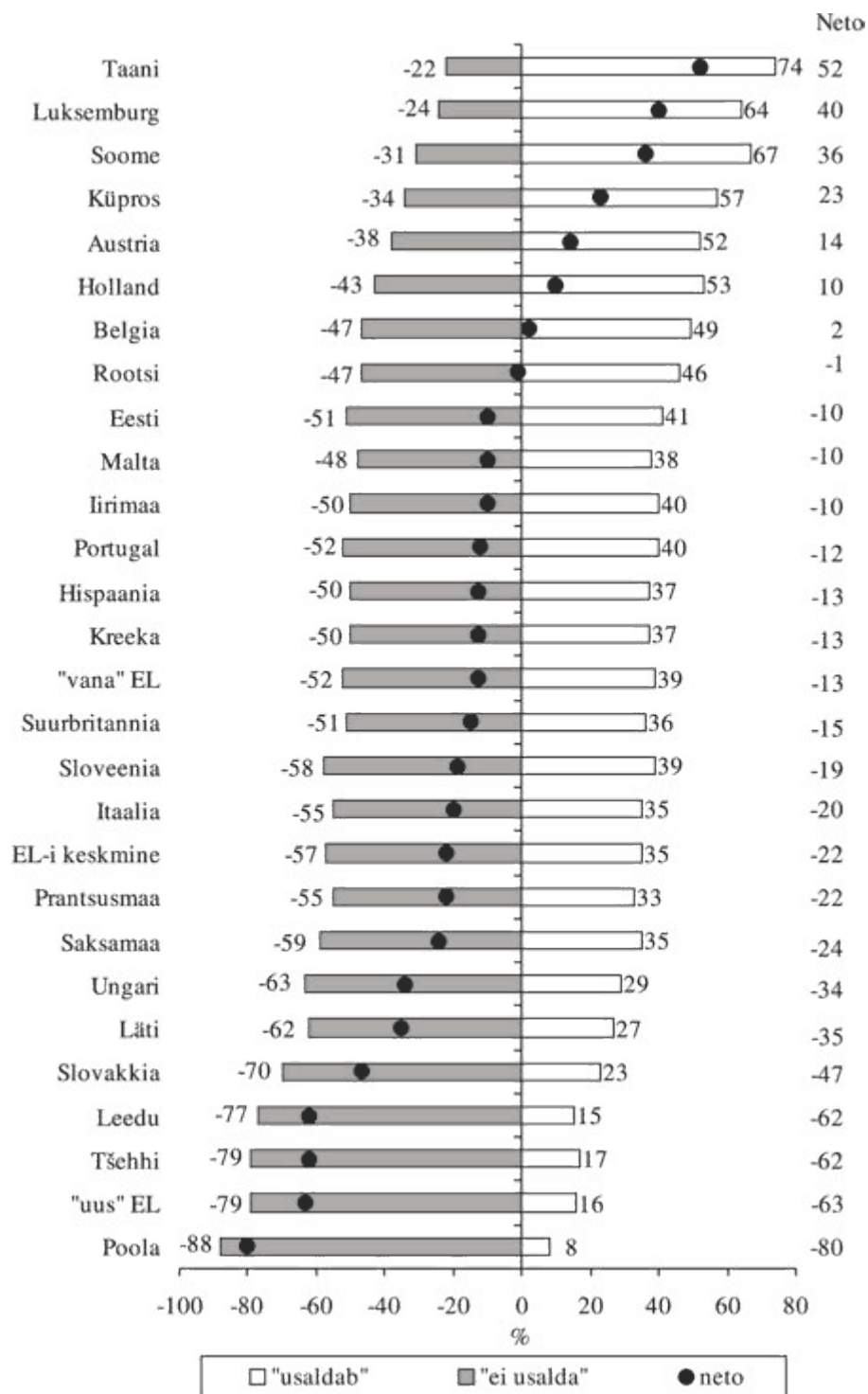
Seosed ajakirjanduse jälgimissageduse ja Riigikogu usaldamise vahel võiksid kindlasti olla selgemad, kui ajakirjanduse enda usaldusväärsus oleks kõrgem. Paraku on massimeedia väga sageli lihtsustatud stereotüüpide kinnistamise vahend, millesse haritum publik suhtub skeptiliselt. Seetõttu avaldab Riigikogusse suhtumisele olulisemat mõju see, millise baassuhtumisega lugeja/kuulaja/vaataja Riigikogu kohta antavat teavet jälgib, mitte aga konkreetsete sõnumite sisu.

Võrdlus teiste Euroopa Liidu riikidega

Thomas Hobbes on öelnud, et "... kogu hinge lõbu ja kogu rõõmsameelsus põhineb sellel, et on olemas keegi, kellega end võrreldes võidakse endast olla heal arvamusel". (Tsiteeritud A. Schopenhaueri teose "Elutarkus" järgi, Tallinn, 1994, lk 84–85.)

Eesti Riigikogule ja valitsusele loob sellise rõõmustamise aluse Eurobaromeetri uuring. Euroopa keskmistega võrreldes ei paista Eesti sugugi kehvast valguses. Joonisel 4 on toodud Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentide usaldusväärsus 2005. aastal. Ehkki ka meie Riigikogu ja valitsuse suhtes on usaldamatus suurem kui usaldus, on Eesti oma parlamendi usaldusväärsuse poolest üldjärjestuses üheksandal ja valitsuse usaldusväärsuselt koguni kuuendal kohal.

Joonis 4. Usaldus parlamendi vastu 2005. aasta Eurobaromeetri andmeil

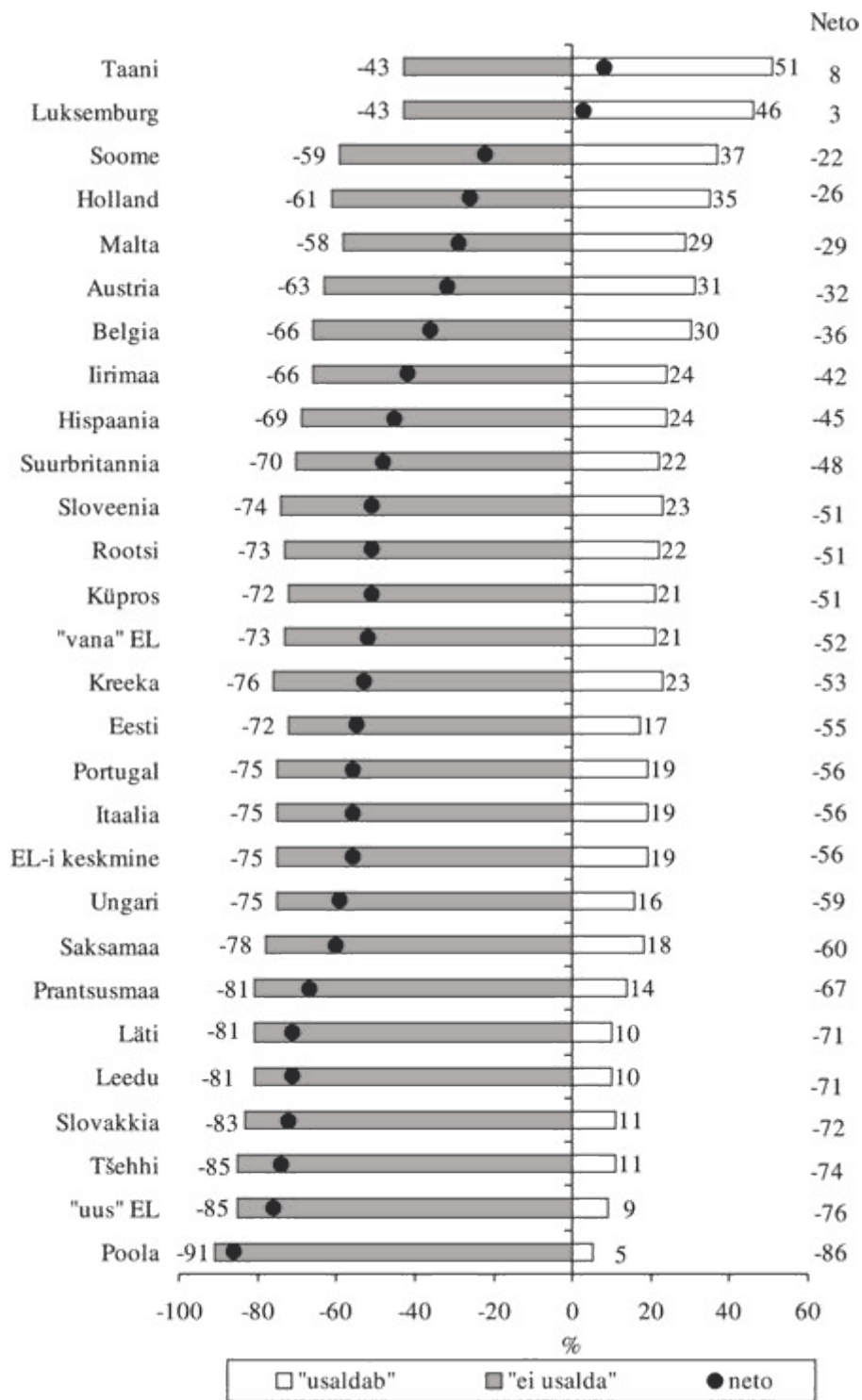


ALLIKAS: Eurobarometer 63.

Kui läheneda asjale spordikategooriates, võiks pidada Euroopas kümne hulka jõudmist igati hinnatavaks saavutuseks. Kas meil on aga põhjust rõõmustada asjaolu üle, et pooled Eesti kodanikest oma parlamenti ja valitsust ei usalda? Mis meil sellest, kui Poolas on mitteusaldajaid üle 80% ja kõigis uutes liikmesriikides keskmiselt üle 70%!

Eesti nagu ka teiste uute Euroopa Liidu liikmesriikide probleem on kodanikuühiskonna vähene toimivus ja erakondade madal usaldusväärsus. Kui vaadata erakondade usaldusväärsust Euroopa Liidu riikides, siis näeme, et Eesti positsioon muutub märksa nigelamaks valitsuse usaldusväärsuse pingereaga võrreldes. Ehkki ka erakonnad on kogu Euroopas üldiselt madala usaldusväärsusega (joonis 5).

Joonis 5. Usaldus erakondade vastu 2005. aasta Eurobaromeetri andmeil



ALLIKAS: Eurobarometer 63.

Mis aitaks usaldust suurendada

Võib öelda, et praegune, X Riigikogu on nautinud oma tegevuse algusest peale küllaltki suurt valijaskonna usaldust. Isegi eelmise aasta märtsikuise valitsuskriisi ajal ei langenud Riigikogu reiting katastroofiliselt madalale.

Võrdlus teiste Euroopa Liidu riikidega näitab, et Eesti võiks oma usaldustasemega koguni rahul olla. Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi uurimisgrupi 2001. aastal tehtud poliitiliste institutsioonide usaldusväarsuse uuring sedastab, et "... ei ole mõtet võrrelda poliitilist usaldust näiteks kümme aastat tagasi ja praegu, sest eri aegadel toimivad põhimõtteliselt erinevad poliitika ja ühiskonna seose mehhanismid. Kümme aastat tagasi oli olemas meid kõiki ühendav eesmärk ning poliitikud asusid n-ö eesliinil. Nüüdseks on vastasseis välise vaenlasega asendunud sisemiste sotsiaalsete vastasseisudega ning poliitilise usalduse tähendus ja funktsioonid ühiskonnas muutunud". (Eesti riiklike ... 2001.)

Arvan siiski, et poliitilise süsteemi usaldusväarsuse probleemi universaalsus Euroopa ulatuses ei tohiks pärssida meie soovi tagada usaldusväärsem suhe võimu ja rahva vahel Eestis, sest demokraatliku ühiskonna üks olemuslik eeldus on ühiskonna usaldusel tuginev poliitiline juhtimine.

Suuremat usaldust poliitilises süsteemis õnnestuks saavutada demokraatlike põhiväärtuste ja normide parema juurutamisega. Kodanik peab tundma, et riik toimib tema hüvanguks ja tema kontrolli all. Efektivsele ja läbipaistvale tegevusele lisaks nõuab see head teavitustööd ja kodanikukasvatust, sest usalduse tekkimiseks peab ühiskond aru saama, millega institutsioon tegeleb ja millised on tema võimalused midagi korda saata.

Mõningaid positiivseid nihkeid kodanikuühiskonna küpsemisel võib Eestis juba märgata. Vähemasti poliitikute leksikasse on lõpuks jõudnud termin kodanikuühiskond. Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) kiitis heaks juba IX Riigikogu.

Eelmise aasta septembris kiitis Riigikogu heaks strateegia "Säästev Eesti 21", milles sisalduvate põhimõtete realiseerimine peaks looma veelgi paremad eeldused sotsiaalsete subjektide koostööks ja ühiskonna teadmistepõhiseks arenguks.

Kahjuks tundub, et poliitikute ettekujutustes on kodanikuühiskond määratud iseseisvalt arenema ja jätkusuutlik Eesti võiks heakskiidetud strateegiast iseenesest tegelikkuseks muutuda.

Poliitikud peavad oma rolliks oodata, et kodanikud ja nende ühendused ükskord sedavõrd küpseks saaksid, et nendega oleks võimalik poliitika tegemisel arvestama hakata. Praegu kodanikuühiskonda veel võrdväärse partnerina ei tunnustata ja erakondade rolli selle küpsemisprotsessile kaasaaitajana ei tajuta.

Sellises olukorras oleks siiski ebaõiglane sarjata mõnda erakonda ja üksikuid poliitikuid. Enamik neist tegutseb riigile ja ühiskonnale parimat taotledes. Põhjus, miks sellest hoolimata tuleb välja nii nagu alati, peitub süsteemis – ühiskonna poliitilises organisatsioonis endas.

Vajadus uuendada ühiskonna poliitilist kultuuri – arvestada oponentidega, ühiskonda kaasata, läbipaistvalt võimu teostada – on ilmne juba mitu aastat. See väljendub ka mitmes viimaste aastate ühiskondlikku õhustikku iseloomustanud protsessis. Nimetagem siinkohal sotsiaalteadlaste avalikku pöördumist "Kaks Eestit" 2001. aasta aprillis, ühiskondliku leppe idee algatamist ja uue erakonna – Res Publica – loomist.

Paraku pidi Res Publica poliitilise uuendusprojekti ebaõnnestumist tunnistama ka üks selle autoreid Rein Taagepera (Taagepera 2006). See aga ei tähenda, et poliitilist süsteemi pole vaja uuendada, pigem vastupidi – vajadus selle järele on suurem kui kunagi varem.

Poliitiline võõrandumine, inimeste vähene osalus ja usalduse puudumine seavad küsimuse alla poliitilise süsteemi jätkusuutlikkuse. Kui valimas käib üha vähem inimesi, kahaneb ka demokraatlikult valitud institutsioonide legitiimsus. Demokraatliku mehhanismi täiustamisele lisaks vajab ühiskond uusi ühendavaid eesmärke – selleta pole poliitiliste institutsioonide usaldusväärsuse kasvu ja valimisaktiivsuse languse peatumist loota.

Eesti nüüdisühiskonnas on vajaka avalikku diskussiooni üleval hoidvast ning selle tulemuste põhjal ühiskonna üldist hüve sõnastavast institutsioonist. Strateegias "Säästev Eesti 21" on selleks pakutud rahvusliku arenguvõrgustiku loomist või Eesti arengukonverentsi (või konverentsisarja) kokkukutsumist.

Riigikogus esindatud poliitilised jõud saavad suurendada oma usaldusväärsust mitte järjest raskemaid ülesandeid paremini täites, vaid pigem oma vastutuskooormat ülejäänud kodanikuühiskonnaga jagades.

Kasutatud kirjandus

Eesti riiklike institutsioonide usaldusväärsuse ja seadusloome legitiimsuse uuringuprojekt (2001). Aruanne. TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut.

Eesti säästva arengu riiklik strateegia "Säästev Eesti 21" (2005). Eesti Keskkonnaministeerium. Tallinn.

Eurobarometer 63: Public Opinion in the European Union. Fieldwork May – June 2005, Publication September 2005. 440 pages with Tabulations.

Kivirähk, J. (2004). Avalik arvamus ja X Riigikogu meediauuringutes. – Riigikogu Toimetised 9, lk 65–72.

Proos, I. (2006). Ühiskonna aiast. – Eesti Ekspress, 27. aprill.

Taagepera, R. (2006). Meteoric Trajectory: The Res Publica Party in Estonia. – Democratization, Vol 13, No 1, pp 78–94.

Riigikogu liikmed ja sotsiaalteadlased näevad Eestit erinevalt

Tõnis Saarts (RiTo 13), Tallinna Ülikool

Riigikogu liikmed ja sotsiaalteadlased elavad justkui eri maailmas, katsed konstruktiivset dialoogi alustada on siiani liiva jooksnud.

Sotsiaalteadlased on alates oma avalikust pöördumisest "Kaks Eestit" püüdnud poliitikutega dialoogi astuda. Seni pole see õnnestunud. Artikli eesmärk pole abstraktselt arutleda, miks on sotsiaalteadlaste ja poliitikute kahekõne nurjunud, vaid näidata empiiriliselt, kui sarnased või erinevad on sotsiaalteadlaste ja poliitikute nägemused Eesti demokraatiast ja ühiskonnast. Hea aluse selleks annab Riigikogu liikmete ja sotsiaalteadlaste hulgas tehtud ekspertküsitlus, mis keskendus Eesti demokraatiale ja selle kitsaskohtadele ning oli osa laiemast Avatud Eesti Fondi finantseeritud projektist "Demokraatia ja rahvuslikud huvid".

8.–16. veebruarini 2006 küsitleti 38 Riigikogu liiget ja 27 sotsiaalteadlast, põhiliselt sotsiolooge ja politolooge kolmest suuremast ülikoolist – Tartu Ülikoolist, Tallinna Ülikoolist ja Tallinna Tehnikaülikoolist – ning Eesti Sotsioloogide Liidu liikmeid, kokku 65 eksperti. Küsimustik oli veebipõhine, küsimustiku vormi töötas välja ning andmefaili koostas Turu-uuringute AS. (Projekti raporti täisversioon – http://margus.koobas.ee/ajutine/DeMo_taispikk_version.pdf;

lühiversioon – http://www.oef.org.ee/_repository/Document/DeMo%20raport.pdf).

Küsitluse raames tuli ekspertidel hinnata erinevaid dimensioone demokraatia toimimisel Eestis. Aluseks võeti demokraatiaauditite küsimustik. Need auditid on loodud demokraatia kvaliteedi mõõtmiseks ning neid on teinud mitu riiki. Eestis kasutati eeskujuna Rootsi demokraatiaauditite mudelit. Projekt polnud kuigi mahukas (ankeedis oli 26 küsimust), seepärast ei saa seda nimetada täiemahuliseks demokraatiaauditiks. Ometi võiks tehtud analüüs olla hea alus edaspidistele demokraatiaauditite projektidele, kui neid tulevikus Eestis tehakse.

Analüüsil on neli põhieesmärki:

- tutvustada demokraatiaauditite ideed ja praktikat maailmas;
- tuua välja peamised nõrgad kohad Eesti demokraatia toimimises, mida tõstavad esile nii Riigikogu liikmed kui ka sotsiaalteadlased;
- leida põhilised dimensioonid, kus poliitikute ja sotsiaalteadlaste seisukohad lahknevad;
- arutleda, millest tulevad suured lahknevused ja kas erinevast maailmanägemusest hoolimata on poliitikute ja sotsiaalteadlaste dialoog võimalik.

Demokraatia kvaliteedi test

Demokraatia kvaliteedi testimisest on olnud huvitatud paljud riigid. Et juhtida tähelepanu demokraatia toimimise ja valitsemisega seotud probleemkohtadele, korraldatakse demokraatiaauditeid.

Demokraatiaauditite puhul kombineeritakse harilikult omavahel erinevaid meetodeid ja andmeallikaid: üleriigilisi küsitlusi, ekspert- ja eliidiküsitlusi, riiklikku statistikat, varasemate uuringute tulemusi jms. Demokraatiaauditid on harilikult suuremahulised projektid, millesse on haaratud mitme valdkonna spetsialiste (politolooge, sotsiolooge, juriste jt). Nagu eespool vihjatud, ei saa seetõttu nimetatud projekti täiemahuliseks demokraatiaauditiks pidada. Põhjalikuma analüüsi tegemiseks oleks vaja olnud palju suuremaid ressursse. Antud juhul ei saanud ka küsimustikku väga mahukaks paisutada, sest siis oleks tekkinud probleeme vastajate määraga. Seetõttu on piiratud põhiliste võtmemuutujatega.

Ühtset mudelit või küsimustikku demokraatiaauditi jaoks pole. Kuigi enamik põhipunkte (seaduslikkus, kodanikuühiskonna roll, valimiste temaatika jne) on kõigis demokraatiaauditites samad, on täpsemad rõhuasetused ja küsimused riigiti ning mudeliti erinevad.

Demokraatiaauditite traditsioon sai alguse Suurbritanniast, kus töötati välja ka esialgne auditi mudel. Seda on täiendatud ja praegu on kõige laiemalt levinud IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) pakutud skeem, mida on demokraatia kvaliteedi testimiseks kasutanud paljud riigid kogu maailmas (Suurbritannia, Austraalia, Kanada, Nigeeria, Itaalia jt; vt <http://www.democraticaudit.com/index.php>). Eestile lähimaist riikidest on IDEA mudelit kasutades põhjaliku demokraatiaauditi teinud üksnes Läti (vt raportit – <http://www.policy.lv/index.php?id=102997&lang=en>).

Eestis seni demokraatiaauditeid tehtud pole. Siiski on Eesti demokraatia ja turumajanduse arengut vaadeldud 1997. aastast alates regulaarselt avaldatud Freedom House'i raportites, kus Eestit kõrvutatakse 26 Kesk- ja Ida-Euroopa riigi ning endise NSV Liidu liiduvabariigiga (vt Eesti ja teiste riikide 2005. a raporteid – <http://www.freedomhouse.hu/nit.html>). Ehkki suures osas on Freedom House'i raportites ja demokraatiaauditites kasutatavad analüütilised skeemid põhipunktidele sarnased, on need raportid kavandatud siiski rohkem demokraatia kvaliteedi mõõtmiseks üleminekuriikides, kus paljudel on probleeme isegi demokraatia formaalsete tingimuste järgimisega (Kõrgõzstanis, Aserbaidžaanis, Türkmenistanis jm). Eestit peetakse Euroopa Liidu uute liikmete hulgas koos Sloveenia ja Ungariga kõige arenenumaks demokraatiaks. Hinnangud Lätile, Leedule ja isegi Tšehhile on mõnevõrra kehvemad.

Rootsi mudeli alusel

Käesolev küsitlus põhineb Rootsis kasutatud demokraatiaauditi mudelil (<http://www.const.sns.se/olofp/audit2001.pdf>), mis võtab aluseks demokraatia eduka toimimise kolm alustala: rahva arvamusega arvestav valitsemine, seaduslik ja konstitutsiooniline valitsemine ning efektiivne valitsemine.

Rahva arvamusega arvestava valitsemise hindamisel peetakse silmas järgmisi põhiküsimusi:

- kui palju saavad kodanikud mõjutada valitsuse agendat;
- kas meedia on poliitiliselt tasakaalustatud, milline on poliitilise diskussiooni kvaliteet meedias;
- kui aktiivne ja tugev on kodanikuühiskond, milline on sotsiaalse kapitali (inimeste omavahelise usalduslikkuse) tase ühiskonnas;
- kui sõltumatu on kohalik võim keskvõimust, milline on kohaliku demokraatia kvaliteet;
- kas ühiskonna olulised vähemusgrupid on riigi tasandil ja otsustuskogudes esindatud, milline on ühiskonna üldine sallivustase ja kuidas on tagatud vähemuste kaitse diskrimineerimise eest?

Seadusliku ja konstitutsioonilise valitsemise puhul vaadeldakse täpsemalt järgmisi punkte:

- kas kodanikele konstitutsiooniliselt tagatud demokraatlikud baasvabadused ja õigused on ka praktikas ellu rakendunud või on need ainult paberil;
- kas kõik kodanikud on seaduse ees võrdsed ja kas nad on kaitstud riigi omavoli eest;
- kas seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim on lahutatud ja üksteisest sõltumatud? Viimase küsimuse puhul pööratakse erilist tähelepanu kohtuvõimu poliitilisele sõltumatusele.

Valitsemise tõhususe hindamisel keskendutakse eelkõige kolmele aspektile:

- kas otsustajate käsutuses on piisavalt ressursse, et otsuseid ellu viia (avaliku sektori vahendid, kohalike omavalitsuste finantsbaas jms);
- kas otsustuskogud on võimelised tegema pikaajalisi ja strateegilisi otsuseid, jõudma konsensusele jms;
- milline on otsuste elluviimise kvaliteet ja kvaliteedi kontrollimehhanismid avalikus sektoris?

Üldjuhul on eri maades demokraatiaauditite tulemused pärinud üsna laialdast tähelepanu. Vanades demokraatiates korraldatud auditid on näidanud, et demokraatia pole sealgi probleemivaba. Näiteks Suurbritannia 2005. aasta audit väidab, et just Tony Blairi valitsuse ajal on Briti demokraatia teinud tõsist vähikäiku (<http://www.democraticaudit.com/download/Findings7.pdf>). Vähem kriitilised pole Rootsi demokraatia toimimise suhtes ka sealsed eksperdid (<http://www.const.sns.se/dr/english/>).

Mis on ekspertide meelest korras

Pöördume nüüd tagasi Eesti demokraatia juurde.

Kõigepealt vaatame Riigikogu liikmete ja sotsiaalteadlaste hinnanguid koos, tuues välja üldised näitajad. Formaalses demokraatia kriteeriumides, mille all peetakse silmas elementaarseid demokraatliku riigikorralduse alusprintsipe nagu vabad valimised, võimude

lahusus, sõnavabadus, koosolekuvabadus, ühinemisvabadus, elementaarsed inimõigused, meediavabadus, eksperdid probleeme ei näe. Valimisi peab täiesti või pigem demokraatlikeks 92% eksperte (tabel 2). Riik tagab kõigile oma kodanikele demokraatlikud baasvabadused (sõnavabaduse, koosolekuvabaduse, usuvabaduse, ühinemisvabaduse) ja minimaalse sotsiaalse turvalisuse, Eesti õigussüsteem kohtleb kõiki kodanikke võrdselt (tabel 1).

Ekspertide meelest on Eestis asjad suhteliselt korras ka mitmete sisuliste demokraatia toimimise näitajate osas (tabel 1): huvigruppide ja kodanikuühiskonna võimalusi poliitikat mõjutada ei peeta sugugi halvaks, pigem keskmiseks, ning valitsuse toimimist suhteliselt läbipaistvaks (viimati mainitud toetab ilmselt ennekõike Eesti kui hästi toimiva e-riigi kuvand).

Positiivse kõrvale võib tuua rohkesti probleemkohti (tabel 1): tavakodanike võimalusi poliitikat mõjutada hinnatakse üsna piiratuks, kohalikke omavalitsusi liialt keskvvõimust sõltuvaks, meediat poliitiliselt tasakaalustamatuks, ühiskonda teisest kultuurist ja enamusest erinevat elustiili viljelevate inimeste suhtes pigem sallimatuks, ärihuve ja poliitikat tugevalt läbipõimunuks, korruptsiooni taset avalikus sektoris suhteliselt kõrgeks. Kui rassiliste ja usuliste vähemuste ning naiste õiguste tagamises erilisi probleeme ei nähta (tabel 1), siis sama ei saa öelda venekeelse vähemuse kohta. 54% ekspertidest on seisukohal, et Eestil on venekeelse elanikkonna õiguste tagamisega raskusi (tabel 2). Seejuures pole probleemid seotud mitte elementaarsete inimõiguste või isikuvabaduste tagamisega, vaid ennekõike vene vähemuse alaesindatusega seadusandlikes kogudes ja avalikus sektoris ning nende sotsiaalmajandusliku olukorraga (seisund tööturul).

Võttes aluseks, kui olulised on demokraatia toimimise seisukohalt ühiskonna üldine tolerantsus, kodanike võimalus mõjutada neid puudutavaid otsuseid, keskvvõimu ja kohaliku võimu lahusus ning toimiv avalik sfäär (poliitiliselt tasakaalustatud, eri ühiskonnagruppide vaateid esindav meedia), pole ekspertide hinnangud demokraatia sisulisele toimimisele Eestis eriti positiivsed.

Esile toodavad põhiprobleemid on tegelikult ajakirjandusest korduvalt läbi jooksnud ning neile on viidanud ka mitu varasemat sotsiaalteaduslikku analüüsi (nt Eesti inimarengu aruanded – <http://www.iiss.ee/nhdr>). Need on osalusdemokraatia nõrkus, äri ja poliitika liigne põimumine ning poliitiliselt kallutatud ajakirjandus.

Milles hinnangud lahknevad

Vaatame lähemalt, millistes punktides sotsiaalteadlaste ja Riigikogu liikmete hinnangud Eesti demokraatiaga seotud aspektidele lahknevad.

Teravad kontrastid ilmnevad kõigepealt tavakodanike mõjutamisvõimaluste hindamisel. Kui Riigikogu liikmete meelest on tavakodanike võimalused poliitikat mõjutada keskmised, siis sotsiaalteadlased peavad neid vägagi piiratuks (tabel 1). Ka huvigruppide võimalusi otsuseid mõjutada peavad sotsiaalteadlased väiksemaks kui Riigikogu liikmed, kuigi siin on vahe vähem drastiline.

Valimisliitude suhtes on sotsiaalteadlased selgelt seda meelt, et nende keelustamine mõjub kohaliku demokraatia arengule pigem negatiivselt. Riigikogu liikmete hulgas valitseb vastupidine seisukoht (tabel 1). See pole üllatav, sest praeguse Riigikogu enamus toetas enne 2005. aasta kohalike omavalitsuste valimisi valimisliitude kaotamist.

Eriti terav veelahe jookseb kahe ekspertide rühma vahelt läbi hinnanguis venekeelse vähemuse õiguste tagamisele (tabelid 1 ja 2). Üksnes 41% Riigikogu liikmeist leidis, et vene vähemuste õiguste tagamisel on Eestis tõsiseid/mõningaid probleeme, sotsiaalteadlased olid tunduvalt kriitilisemad (73%). Teadlased rõhutavad just venekeelse elanikkonna alaesindatust riigi tasandil – avalikus sektoris ja seadusandlikes kogudes. Elementaarsete inimõiguste tagamises nad vajakajäämisi ei näe. Seega on sotsiaalteadlaste jaoks probleemid seotud poliitilise dimensiooniga: mitte-eestlaste väheste võimalustega Eesti arengus kaasa rääkida. Samal ajal ei jäta nad märkimata ka sotsiaalset poolt, nimelt mitte-eestlaste kehvemat positsiooni tööturul.

Samasugust kontrasti kohtame kahe ekspertide rühma hinnanguis naisküsimusele (tabel 1), eriti naiste esindatusele riigi tasandil. Kui Riigikogu liikmed naiste alaesindatust seadusandlikes kogudes märkimisväärseks probleemiks ei pea, siis sotsiaalteadlaste arusaam on vastupidine: nende jaoks on tegu vägagi tõsise vajakajäämisega.

Väga vastakad on mõlema ekspertide rühma vaated sotsiaalse kodakondsuse küsimusele. Riigikogu liikmed arvavad, et Eesti riik pigem tagab kõigile oma kodanikele minimaalse sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalteadlased on märgatavamalt skeptilisemad (tabel 1). Nimelt leiavad nad, et sotsiaalse turvalisuse pakkumine sõltub Eestis ka inimese sotsiaalsest staatuses ja rahvusest. Riigikogu liikmed viimast seost nii tugevalt esile ei too (tabel 1).

Veel erinevustest ja sarnasustest

Märkimisväärseid erinevusi – kuigi mitte nii kontrastseid – kohtab kahe ekspertide rühma hinnanguis mitmes teiseski punktis.

Riigikogu liikmed peavad Eesti ühiskonda võõraste kultuuride ja teistsuguse elustiiliga inimeste suhtes üsna tolerantseks (tabel 1) ning leiavad, et olukord on viimaseil aastail paranenud (tabel 2). Sotsiaalteadlased nii positiivset hinnangut tolerantsele ei anna. Ilmselt põhinevad Riigikogu liikmete hinnangud rohkem ajakirjandusest laenatud käibetõdedel, sotsiaalteadlased on kursis erinevate uuringuandmetega, mis alati Eesti ühiskonda kõige sallivamana ei näita. Mõnikord tuuakse ühiskonna tolerantse hindamisel ühe indikaatorina esile suhtumist seksuaalvähemustesse ja hoiakuid omasooliste abielude suhtes. Näiteks EOS Gallupi 2003. aastal kolmekümnes Euroopa riigis korraldatud küsitluse järgi toetas Eestis omasooliste abielusid 35% elanikest, Euroopa Liidus keskmiselt 53%. Rootsis oli vastav näitaja isegi 70%. (Üle poole Eesti elanikest ei toeta omasooliste abielu, 2003.)

Lahknevad on Riigikogu liikmete ja sotsiaalteadlaste vaated ka meediale (tabel 1). Riigikogu liikmed peavad Eesti meediat poliitiliselt üsnagi kallutatuks, sotsiaalteadlased siin väga tõsiseid probleeme ei näe. Nende arvates pole Eesti meedia küll poliitikat kajastades täiesti

neutraalne, kuid nad ei leia, et ajakirjandus oleks väga selgelt ühe või teise poliitilise jõu või huvigrupi poole kiivas.

Kuigi mõlemad ekspertide rühmad peavad valitsemist Eestis üsnagi läbipaistvaks (tabel 1), on sotsiaalteadlaste hinnangud Riigikogu liikmetega võrreldes vähem kiitvad.

Nii sotsiaalteadlased kui ka Riigikogu liikmed on Eesti avaliku teenistuse suhtes üsna kriitilised. Rohkem kehtib see siiski sotsiaalteadlaste kohta, kelle arvates on avalikus sektoris tõsisemaid probleeme nii ametnike eetilise kui ka neutraalsuse tagamisega (tabel 1).

Kuigi mõlemad ekspertide rühmad peavad Eesti demokraatia üheks võtmeprobleemiks poliitika ja ärihuvide liialt tugevat põimumist, tõstavad seda enam esile sotsiaalteadlased. Riigikogu liikmed ei püüa probleemi eitada, kuid näevad seda veidi pehmemas valguses (tabel 1).

Kahe ekspertide rühma hinnanguis on ka palju sarnast (tabel 1). Näiteks kohalikke omavalitsusi peavad keskvoimust liialt sõltuvaks nii sotsiaalteadlased kui ka Riigikogu liikmed. Kuigi sotsiaalteadlased on Riigikogu liikmeist Eesti demokraatia toimimise osas märgatavamalt kriitilisemad, ei näe nemadki Eestis erilisi probleeme valimistega, sõna-, usu-, koosoleku- ja ühinemisvabaduse tagamisega ning usuliste vähemustega. Nii sotsiaalteadlaste kui ka Riigikogu liikmete meelest kohtleb Eesti õigussüsteem kõiki kodanikke küllaltki võrdselt.

Omaette teema on korruptsioon. Nii Riigikogu liikmed kui ka sotsiaalteadlased peavad korruptsiooni Eesti avalikus sektoris üsna levinuks (tabel 1). See ei lähe kokku mitme rahvusvahelise analüüsi tulemustega, mille järgi on Eesti kõige vähem korruptiivne Kesk- ja Ida-Euroopa riik (vt nt <http://ibis-birthdefects.org/start/cpi2001.htm>). Millest nii suured erisused? Kuna tegeliku korruptsiooni taseme kindlaks tegemine on väga keeruline, jääb alati üsna palju ruumi subjektiivsele hinnanguile. Küsitlus tulemused näitavad lihtsalt, et ekspertide meelest (kellest paljud on teemaga ka lähemalt kokku puutunud) pole Eestis asjad sugugi nii korras, kui rahvusvaheline statistika näitab.

Riigikogu liikmete ja sotsiaalteadlaste hinnangute erinevused ja sarnasused on kokku võetud tabelis 4.

Kolm kõige tõsisemat probleemi

Lõpetuseks küsiti ekspertidelt kokkuvõtlikult, millised on nende meelest põhilised demokraatia arengut takistavad tegurid ja ohud Eestis (tabel 3). Paljusid neist puudutati ka eelnevas analüüsis, küsimus oli mõeldud selleks, et Eesti demokraatiaga seotud põhiprobleemid veel kord kaardistada.

Kui vaadata mõlema ekspertide rühma hinnanguid koos, siis kolmeks kõige tõsisemaks probleemiks peetakse kodanikuühiskonna nõrkust, sotsiaalsest kihistumisest tulenevaid pingeid ning äri ja poliitika põimumist. Olulised probleemid (kuigi mitte nii kaalukad kui eelnevad) on ka sotsiaalse kapitali vähesus (usalduse puudumine inimeste vahel), poliitikute

ebaeetiline käitumine, meedia poliitiline kallutatus, riigijuhtide võimetus ühiskonda konsolideerida ning selge ja mõistetava Eesti tulevikuarengu visiooni puudumine. Korruptsioon, Euroopa Liidu kasvav mõju ning ärieliidi ebaeetiline ja omakasupüüdlik käitumine leidis eespool toodud probleemkohtadega võrreldes märksa vähem äramärkimist.

Kui vaadata Riigikogu liikmete ja sotsiaalteadlaste hinnanguid eraldi, siis näeme taas kontrasti. Põhierinevus seisneb selles, et Riigikogu liikmed tõstavad kolme juba eelnevalt mainitud põhiprobleemi kõrval esile ka meedia poliitilist kallutatust, sotsiaalteadlased süüdistavad meedia asemel poliitilist eliiti: viimase ebaeetilist käitumist, suutmatust rahvast konsolideerida ja võimetust genereerida tulevikuvisiooni. Riigikogu liikmed muidugi seesuguste järeldustega päri ei ole, sest need viitavad selgelt nende tegemata jätmistele.

Kaks lausa erinevat nägemust

Üldiselt võib tulemusi analüüsides paraku öelda, et kaks ekspertide rühma – Riigikogu liikmed ja sotsiaalteadlased – elavad justkui eri maailmas. Loomulikult on üksikutes punktides nende vaated üsna sarnased, kuid enamasti on ühisosa leidmine keeruline.

Riigikogu liikmete jaoks peituvad Eesti demokraatia põhiprobleemid Eesti meedias, mis on nende meelest erapoolik ja kallutatud ning poliitilise eliidi suhtes põhjendamatult kriitiline. Muus osas on Eesti nende meelest riik, kus kodanike võimalused poliitilisi protsesse mõjutada on päris head, ühiskond on üsna salliv, väga suuri probleeme eri vähemusgruppide õiguste tagamisega pole. Kuigi sotsiaalne kihistumine on tõsine probleem, suudab riik tagada kõigile minimaalse sotsiaalse turvalisuse jms.

Sotsiaalteadlased omakorda ei näe probleeme meedias, vaid poliitilises eliidis, tema ebaeetilises ja nihilistlikus käitumises ning suutmatuses ühiskonna ootustele vastu tulla. Sotsiaalteadlaste arvates on Eesti paraku riik, kus kodanike võimalused neisse puutuvaid otsuseid mõjutada on väga piiratud, esineb palju sallimatust ning vähemusgruppide, eelkõige venekeelse vähemuse õiguste tagamisega on samuti mitmeid probleeme. Peale selle ei suuda riik paljudele oma kodanikele kindlustada isegi minimaalset sotsiaalset turvalisust.

Lahknevad nägemused tulenevad ennekõike kahe ekspertide rühma professionaalsest taustast. Sotsiaalteadlased puutuvad iga päev kokku küsitluste ja analüüsidega, seetõttu mõistavad nad paljude probleemide tõsidust tunduvalt teravamini kui Riigikogu liikmed, kelle hinnangud põhinevad tihtipeale ühiskonnas ja meedias levinud tavaarusaamadel. Hea näide on siinkohal venekeelse vähemuse probleemid ja naisküsimus. Levinud tavaarusaam on ju, et erilisi probleeme selles vallas Eestis pole ning jutt naiste või venelaste diskrimineerimisest on meile kas läänest või idast peale surutud diskursus.

Analüüsile ja uuringutele toetudes näevad sotsiaalteadlased ühiskonnas toimuvaid protsesse laiemalt kui parlamendiliikmed. Riigikogu liikmed tuginevad oma hinnanguis nähtavasti rohkem isiklikele kogemustele. Eriti tuleb see esile osalusdemokraatiaga seotud probleemide hindamisel. Rahva ja võimulolijate võõrandumisest on Eestis palju räägitud ning ka uuringud kinnitavad, et tavakodanikud peavad oma võimalust poliitilisi otsuseid mõjutada ülimalt väikeseks. Näiteks 2001. aasta sügisel Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste

ja Sotsiaaluuringute Instituudi ja Saar Polli korraldatud uuring näitas, et 89% Eesti elanike arvates pole neil valitsuse ega maavalitsuse otsustele mingisugust mõju. Riigikogu puhul oli vastav näitaja 92% (Saarts 2002).

Millest tuleneb Riigikogu liikmete positiivsem olukorratunnetus? Suheldes tihedamalt ainult oma valijaskonna aktiivsema osaga ja olles pidevalt eri huvigruppide surve all, võib Riigikogu liikmetele tõesti jääda mulje, et kodanike võimalused poliitikat mõjutada on Eestis üsna head ning kodanikud on aktiivsed oma huve võimuesindajateni viima. Sama tuleb esile suhtumises meediasse. Kui sotsiaalteadlased peavad silmas üldisemat pilti, siis Riigikogu liikmete vaade sõltub eelkõige sellest, kuidas nende enda erakonda meedias kajastatakse.

Tuleb muidugi tunnistada, et mõne aspekti puhul forsseerivad sotsiaalteadlased oma kriitikaga üle, näiteks sotsiaalse kodakondsuse küsimuses ehk selles, kas Eesti riik tagab kõigile kodanikele minimaalse sotsiaalse turvalisuse. Teadlaste meelest pole see nii. Samal ajal on Eestis raske esile tuua mõnda elanikkonnagruppi, kellelt oleks seaduslikult võetud õigus saada kas või minimaalset riigipoolset toetust (kodutulegi on avatud supiköögid, öömajad jms).

Eeltoodu valguses saab paremini selgeks, miks on enamik katseid alustada sotsiaalteadlaste ja poliitikute konstruktiivset dialoogi seni liiva jooksnud.

Ainus viis dialoogi arendamiseks

Ometi pole lõhe Riigikogu liikmete ja sotsiaalteadlaste vahel ületamatu. Et põhilised lahkavamused tulenevad mõlema grupi professionaalsest taustast, on ainus viis konstruktiivse dialoogi arendamiseks püüda mõista teise poole ootusi ja maailmatunnetuse eripära.

Sotsiaalteadlased võiksid kõigepealt mõista, et poliitikuile on vaja edastada väga konkreetseid sõnumeid ja anda tihti ka täpsemaid soovitusi, kuidas probleemidega toime tulla. Teadlaste põhiviga on olnud liigne abstraktsus, üleforsseeritud negativism ja probleemide väljatoomine võimalike lahendusteedele viitamata. Konstruktiivset dialoogi ei saa sündida, kui pidevalt vihjatakse väga üldistele probleemidele (näiteks sotsiaalne kihistumine ja sellest tulenev), esitades neist rääkides poliitikuile pidevalt varjatuid etteheiteid, pakkumata omalt poolt veidigi konkreetsemaid lahendusteid.

Muidugi võib vastu küsida, kas lahenduste visandamine pole ennekõike poliitikute ülesanne? Loomulikult on, kuid poliitikud tahaksid, et ka probleemide tõstatajad püüaksid ise millegagi välja tulla. Seega võiks sotsiaalteadlaste poolt olla vähem negatiivset probleemide üleforsseeritust ning veidi enam rakenduslikkust.

Mida peaksid tegema poliitikud? Esiteks mõistma, et ühiskondlikele probleemidele pole üksüheseid lahendusi ning sotsiaalteadlased ei saa neile võiduvalemeid ette formuleerida. Poliitikud peaksid aduma, et konkreetsete lahenduste leidmine ja vastavate poliitikate genereerimine on eelkõige nende töö, sotsiaalteadlased võivad pakkuda üksnes üldisi suuniseid.

Käibetõdedest üksi pole abi

Teiseks peab muutuma poliitikute suhtumine sotsiaalteaduslikesse uuringuisse. Poliitikud peaksid taipama, et sotsiaalteadlased ei räägi sügavamate analüüside vajalikkusest mitte isiklikust kasust lähtudes, et oma kukrusse rohkem raha saada. Analüüsi on tarvis eelkõige riigi ja ühiskonnaelu paremaks korraldamiseks.

Poliitikud peaksid mõistma, et sotsiaaluuringute kasutusväli ei piirdu ainult parteide ja poliitikute populaarsustabelitega, vaid neid saab väga edukalt kasutada ka poliitika planeerimise faasis, nägemaks näiteks ette sihtgruppide võimalikke reaktsioone, keda antud reform või poliitika kõige otsesemalt puudutab. Samamoodi saaks neid kasutades põhjalikumalt analüüsida juba teostunud poliitikate mõju. Mitte ainult selleks, et kasutada tulemusi järgmises valimiskampaanias populistlikuks eneseupitamiseks, vaid ennekõike vigadest õppimiseks.

Eespool mainisin, et poliitikuil jääb vajaka üldisemast ühiskonna mõistmisest ja tunnetusest. Viimane saab tekkida, kui nad järjest enam sotsiaalteaduslike analüüsidega kokku puutuvad ja neid oma töös kasutama õpivad.

Lõpetuseks nentigem: analüüsist ilmnas, et lisaks mitmele vanale ja tuttavale probleemile (äri ja poliitika põimumine, osalusdemokraatia nõrkus, meedia erapoolikus) tuleks meil senisest intensiivsemalt tegelda teistegi küsimustega, mis on jäänud tähelepanuta: kohalike omavalitsuste sõltumatus, ühiskonnas leviv sallimatus ja ksenofoobia, vene vähemuse esindatus riigi tasandil, naiste õigused, korruptsioon avalikus sektoris.

Selleks et neile protsessidele hinnangut anda ning nende olemust mõista, ei saa otsustajad toetuda ainult ühiskonnas ja ajakirjanduses levinud käibetõdedele. Vaja on rohkem süvitsi minevaid analüüse. Viimased saavad sündida üksnes siis, kui kaks analüüsis vaadeldud ekspertide rühma – sotsiaalteadlased ja Riigikogu liikmed – suudavad erimeelsused ületada ja senisest rohkem koostööd teha. See oleks nii Eesti ühiskonna kui ka demokraatia arengu seisukohalt ülimalt positiivne.

Tabel 1. Ekspertide hinnangud Eesti demokraatia toimimisega seotud aspektidele (keskväärtused)

Küsimus/skaala	Riigikogu liikmed	Sotsiaal-teadlased	Ekspertid kokku
Kas tavakodaniku võimalused riigi poliitikat mõjutada on ... (1 – väga halvad ... 10 – väga head)?	5,7	3,4	4,5
Kas kodanikeühenduste ja huvigruppide võimalused poliitikat mõjutada on ... (1 – väga halvad ... 10 – väga head)?	5,9	4,6	5,3

Kas kohalikud omavalitsused on Eestis keskvõimust sõltumatud? (1 – täiesti sõltumatud ... 10 – väga sõltuvad)	5,7	6	5,9
Kas valimisliitude keelamine piirab teie arvates kohaliku demokraatia võimalusi? (1 – üldse mitte ... 10 – väga oluliselt)	4,3	7,4	5,9
Kas Eesti meediat võib lugeda poliitiliselt tasakaalustatuks? (1 – täiesti tasakaalustamata ... 10 – täiesti tasakaalus)	3,8	5	4,4
Kui tolerantne on Eesti ühiskond teise kultuuri kuuluvate või teistsuguse elustiiliga inimeste suhtes? (1 – täiesti ebatolerantne ... 10 – täiesti tolerantne)	5,2	4,4	4,8
Kas Eestis on probleeme erinevate ühiskonnagruppide õiguste tagamisel? (1 – on väga suuri probleeme ... 5 – pole üldse probleeme)			
Naised	3,7	3,1	3,4
Venekeelne vähemus	3,4	2,7	3,1
Rassilised vähemused	4	3,3	3,7
Usulised vähemused	4,2	3,8	4
Homoseksuaalid	3,7	2,7	3,2
Millistes valdkondades te näete Eestis probleeme venekeelse elanikkonna õiguste tagamisel? (1 – on väga suuri probleeme ... 5 – pole üldse probleeme)			
Liialt range kodakondsusseadus	3,4	2,7	3,1
Eesti keele oskuse nõudmine	3,1	3,2	3,2
Palgad ja positsioon tööturul	3,2	2,3	2,8
Esindatus avalikus sektoris	2,9	2	2,5
Esindatus seadusandlikes kogudes	3,1	2,4	2,8
Isikuvabadused	4,2	4,3	4,3

Elementaarsed inimõigused	4,5	4,2	4,4
Kui oluline probleem on Eestis naiste alaesindatus seadusandlikes kogudes ja avalikus teenistuses? (1 – täiesti ebaoluline ... 10 – väga oluline)	4,3	6,5	5,4
Kas Eesti õigussüsteem kohtleb kõiki kodanikke võrdselt? (1 – täiesti ebavõrdselt ... 10 – täiesti võrdselt)	6,1	5,8	6
Kas Eestis on probleeme järgnevate demokraatlike õiguste rakendamises? (1 – väga suured probleemid ... 5 – pole üldse probleeme)			
Sõnavabadus	4,1	4,3	4,2
Koosolekuvabadus	4,6	4,5	4,6
Usuvabadus	4,8	4,5	4,7
Ühinemisvabadus	4,4	4,2	4,3
Kas Eestis tagab riik kõigile kodanikele minimaalse sotsiaalse turvalisuse? (1 – üldse ei taga ... 10 – tagab täielikult)	6,1	4,2	5,2
Kas minimaalse turvalisuse pakkumine sõltub Eestis inimeste sotsiaalsest staatusest või rahvusest? (1 – üldse ei sõltu ... 10 – sõltub täielikult)	3	4,8	3,9
Milliseks hindate korruptsiooni taset avalikus teenistuses? (1 – puudub täielikult ... 10 – väga levinud)	5,2	5,4	5,3
Kas Eestis on tagatud avaliku teenistuse ametnike neutraalsus ja eetilisus oma ülesannete täitmisel? (1 – üldse mitte ... 10 – täielikult tagatud)	4,9	4,4	4,7
Kas Eestis on valitsuse tegevus läbipaistev? (1 – täiesti läbipaistmatu ... 5 – täiesti läbipaistev)	6	5,3	5,7

Kas poliitika ja ärihuvid on Eestis lahutatud või põimunud? (1 – täiesti põimunud ... 10 – täiesti lahutatud)	3,7	3,1	3,4
Kas Eesti arengut kontrollib eelkõige vabariigi valitsus või sõltume me eelkõige Euroopa Liidu otsustest ja arusaamadest? (1 – eelkõige Eesti valitsus ... 10 – eelkõige Euroopa Liidu otsustajad)	4,3	5,5	4,9
Kui suur on teie arvates Venemaa mõju Eesti poliitilistele otsustele? (1 – väga vähene ... 10 – väga suur)	6,2	5,8	6

Tabel 2. Ekspertide hinnangud Eesti demokraatia toimimisega seotud aspektidele (%)

Küsimus	Riigikogu liikmed	Sotsiaal-teadlased	Ekspertid kokku
Kas teie meelest on Eestis valimised demokraatlikud ja ausad?			
Täiesti demokraatlikud	42	38	41
Pigem demokraatlikud	50	54	51
Pigem ei ole demokraatlikud	8	8	8
Kokku	100	100	100
Kas Teie meelest on Eestis probleeme venekeelse elanikkonna õiguste tagamisel?			
Näen siin tõsiseid probleeme	8	23	14
Näen siin mõningaid probleeme	33	50	40
Pigem ei näe siin probleeme	51	23	40
Üldse ei näe siin probleeme	8	4	6
Kokku	100	100	100
Kas Eesti ühiskonna tolerantsus on viimase viie aasta jooksul muutunud?			
Muutunud ebatolerantsemaks [väärtused -3- (-1)]	8	15	11

Pole muutunud (väärtus 0)	8	16	11
Muutunud tolerantsemaks (väärtused 1-3)	84	69	78
Kokku	100	100	100

Tabel 3. Millised on Teie arvates põhilised (märkige 5 olulisemat) demokraatia arengut takistavad tegurid või ohud Eestis (%; mitme vastusega, seetõttu ei anna kokku 100%)?

	Riigikogu liikmed	Sotsiaal-teadlased	Eksperdid kokku
Kodanikuühiskonna nõrkus (ühenduste ja seltside vähenemine mõjus)	56	73	63
Sotsiaalsest kihistumisest tekkivad pinged	62	65	63
Äri ja poliitika põimumine	56	65	60
Sotsiaalse kapitali vähesus –usalduslikkuse puudumine inimeste vahel	46	50	48
Meedia poliitiline kallutatus	56	19	42
Poliitikute ebaeetiline käitumine	31	58	42
Riigijuhtide ja poliitiliste liidrite suutmatus ühiskonda konsolideerida	31	50	39
Selge ja arusaadava visiooni puudumine Eesti tulevikuaengutest	26	54	37
Meedia vähenemine usaldusvärsus ja madal reiting	46	19	35
Ühiskonna politiseerumine	15	23	19
Ärimeeste ebaausad tehingud ja omakasupüüdlikkus	23	7	17
Euroopa Liidu mõjuvõimu kasv	5	0	3
Ametnike korruptsioon	2	0	13
Muu	15	15	15
Eestis ei ole demokraatia arengut takistavaid tegureid	3	0	2

Tabel 4. Riigikogu liikmete ja sotsiaalteadlaste hinnangute erinevusi ja sarnasusi

Üldised probleemid Eesti demokraatias	Sotsiaalteadlaste (ST) ja Riigikogu liikmete (RL) hinnangute erisusi	Sotsiaalteadlaste ja Riigikogu liikmete hinnangute sarnasusi
Tavakodanike võimalus mõjutada poliitikat üsna piiratud	Tavakodanike võimalus mõjutada poliitikat (ST – väga piiratud, RL – keskmised)	Valimiste demokraatlikkus (pole probleeme)
Kohaliku võimu küllalt suur sõltuvus keskvõimust	Huvigruppide võimalused mõjutada poliitikat (ST – piiratud, RL – keskmised)	Sõna-, usu-, koosoleku- ja ühinemisvabaduse tagamine (pole probleeme)
Meedia poliitiline tasakaalustamatus	Suhtumine valimisliitudesse (ST – keelustamine ohustab demokraatiat, RL – ei ohusta demokraatiat)	Usuliste vähemuste õiguste tagamine (pole probleeme)
Sallimatus	Venekeelse vähemuse õigused (ST – on mitmeid probleeme, RL – pole eriti probleeme)	Korruptsioon avalikus sektoris (on arvestatav probleem)
Poliitika ja ärihuvide liigne põimumine	Naiste esindatus poliitikas ja riigi tasandil (ST – on probleeme, RL – pole eriti probleeme)	
Probleemid venekeelse vähemuse esindatusega poliitikas ja riigi tasandil	Riigi poolt tagatav minimaalne sotsiaalne turvalisus (RL – tagatud, ST – pole tagatud)	
Kodanikuühiskonna nõrkus	Tolerants võõra ja teistsuguse vastu (RL – Eesti üsna tolerantne, ST – pole eriti tolerantne)	
Sotsiaalsest kihistumisest tulenevad pinged	Meedia poliitiline tasakaalustatus (RL – tõsised probleemid, ST – pole eriti probleeme)	

	Valitsemise läbipaistvus (RL – üsna läbipaistev, ST – pole nii läbipaistev)	
	Ametnike eetilisus ja neutraalsus (RL peavad ST-ga võrreldes vähem probleemseks)	
	Poliitika ja ärihuvide põimumine (RL peavad ST-ga võrreldes vähem probleemseks)	
	Poliitilise eliidi ebaeetilisus ja suutmatus genereerida tulevikuvisioni (ST peavad probleemiks, RL ei pea)	

Kasutatud kirjandus

Demokraatia ja rahvuslikud huvid. Eesti ühiskond – 2005 (2006). Projekti raport. Eesti Avatud Ühiskonna Instituut. Tallinn. – http://margus.koobas.ee/ajutine/DeMo_taispikk_versioon.pdf

Saarts, T. (2002). Sotsiaalne kapital, poliitiliste institutsioonide mõjutamisvõimaluste tunnetamine ja usaldus võimuinstitutsioonide vastu. – Riigikogu Toimetised 6, lk 94–106.

Üle poole Eesti elanikest ei toeta omasooliste abielu (2003). – Postimees, 30. juuli.

Noorte poliitiline protest Prantsusmaal, Soomes ja Eestis

Marti Taru (RiTo 12), Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadur

Prantsusmaal, Soomes ja Eestis on noorte protestimeelsus seotud eeskätt konventsionaalsetes poliitilistes organisatsioonides osalemisega ning (ea)kaaslaste sotsiaalpoliitilise aktiivsusega ja vanemate aktiivsusega.

Artikli eesmärk on anda ülevaade noorte protesti ulatusest Prantsusmaal, Soomes ja Eestis ning tuua välja peamised protestiaktisioonides osalemisega kaasnenud tegurid.

Viimastel kuudel on Prantsusmaalt tulnud uudiseid ägedatest riigivõimuvastastest protestiaktisioonidest, mille peategelased on noored inimesed. Just nemad on sattunud käsikähmlusse politseiga, süüdanud kahjutuld ja peksnud puruks autosid. 2005. aasta lõpul korraldasid meeleavaldusi peamiselt teise või kolmanda põlvkonna immigrandid, meeleavalduste taustaks oli sisserännanute ebavõrdne sotsiaalne seisund. 2006. aasta märtsi protestiaktisioonid olid ajendatud planeeritud seadusemuudatustest, mille kohaselt prantsuse ettevõtjad oleksid saanud seadusliku õiguse vallandada kuni 26-aastane töötaja päevapealt. Kavandatud muudatust põhjendati vajadusega soodustada noorte töölevõtmist ning vähendada sellega tööpuudust noorte hulgas. Seadusandja mõttekäik, mille kohaselt ettevõtjad palkavad noori meelsamini, kui nad võivad neist päevapealt vabaneda, ei olnud vastuvõetav ei noortele ega ametiühingutele. Koos ametiühingutega korraldatud protestiaktisioonid kestsid mitu nädalat. Seadusemuudatusi välja ei kuulutatud. Noorte tööpuuduse leevendamiseks tuleb leida muid meetmeid.

Nii laiaulatuslikke noorterahutusi Eesti lähiajaloos ei ole olnud. Suuremad protestiaktisioonid jäävad Eesti iseseisvuse taastamise aega, 1980. aastate lõppu. Aeg-ajalt toimuvad väiksemad üritused annavad aga põhjust küsida suuremate aktisioonide võimalikkuse ja tõenäosuse kohta.

Noorsugu kui sotsiaalne kategooria

Noorsugu kui sotsiaalne kategooria on suhteliselt hiljutine mõiste, tekkis 18. sajandil. Traditsioonilistes ühiskondades eristatakse lapsi ja "väikesi täiskasvanuid", kes täidavad peaaegu samu ülesandeid mis "päristäiskasvanud", ainult vähemal määral. Laps sotsialiseerub, s.t kujuneb ühiskonnaliikmeks vanematekodus, enamasti laiemas sugulasteringis. Noorsugu kui sotsiaalne kategooria eristus teistest ühiskonnakihtidest hariduse lahutamise tõttu kodumajapidamisest. Just koolisüsteem on vaheaste lapse staatusest täiskasvanu staatusesse üleminekul. Tavaliselt eristatakse kaht või kolme üleminekut: koolist tööjõuturule, lapsest lapsevanemaks ja vanematekodust oma majapidamisse (IARD 2001; Mills, Blossfeld 2005, 1–2). Noorsugu kui sotsiaalset kategooriat piiritletakse vanusevahemikuga 15–25 aastat. Teiste sotsiaalsete kategooriatega võrreldes elavad noored suuremas ebakindluses homse päeva suhtes. Osalt on see seletatav ebakindlas elufaasis viibimisega, osalt üldise sotsiaalse kindlustatuse vähenemisega tööstusdemokraatiates (Klijzing 2005).

Noorte poliitilise aktiivsuse kontseptsioonid on viimaseil kümnendil oluliselt muutunud. Varasem käsitus, mille kohaselt noored ei olnud küllalt küpsed osalemaks poliitikas, on maailma poliitiliste liidrite arusaamades asendunud käsitlusega, mille kohaselt noored on valmis võtma vastutust poliitiliste otsuste tegemisel (World Youth Report 2005).

Poliitiline protest – ootamatu nii poliitikuile kui ka sotsiaalteadlastele

Poliitilist protesti hakati põhjalikumalt uurima pärast 1960. aastate lõpu noorsoorahutusi, mis olid ootamatud nii poliitikuile kui ka sotsiaalteadlastele. Liberaalsete tööstusdemokraatiade eelnevaile kümnendele oli iseloomulik majanduskasv ja poliitiline stabiilsus. 1970. aastate algul viies riigis tehtud ulatuslik uuring vaatles protestiliikumisi kolme mudeli abil. Järgnevalt esitatud neljast protestiliikumise uurimise mudelist kasutasid teadlased oma ulatuslikus uuringus kolme esimest.

1. Fordistliku tootmis- ja majandusmudeli hääbumine ja modernismijärgse ajastu saabumine tööstusriikides. Kasvava haridustaseme, riikide majanduse struktuuri muutumisega ja sotsiaalse mitmekesisuse suurenemisega kaasnesid muutused poliitilises süsteemis ja sotsiaalpoliitilise aktiivsuse vormides. Varem vähetähtsad eliidivastased või mittekonventsionaalsed poliitilise aktiivsuse vormid levisid ja omandasid senisest suurema tähenduse.

Kõigile kättesaadavate poliitilise tegevuse vormide arengut tähistasid mitmed uued terminid: rohujuuretasandi aktiivsus, kodanikuaktiivsus, kolmas sektor, vabatahtlikud organisatsioonid, individualiseeritud poliitiline aktiivsus, politiseeritud või eetiline tarbimine. Need terminid piiritlesid trendi, mis seisnes kodanike kasvavas teadlikkuses oma võimalustest ühiskonna tulevikku kujundada ja seda teostada. Sotsiaalpoliitilise aktiivsuse seisukohalt tähendas säärane evolutsioon väljaspool poliitilist süsteemi toimuvate tegevuste tähtsustumist. Oluline koht on kodanikualgatuse organisatsioonidel, mis oma eesmärkide nimel kaasasid inimesi kampaaniatesse ja protestiaktisioonidesse. Selle lähenemise raames tuleks noorte protestiaktisioone vaadata kui üht kodanikuallumatuse ilmingut, kui üht poliitikas osalemise vormi üldise mittekonventsionaalse aktiivsuse tõstmise taustal.

2. Majanduslikud edusammud võimaldasid rahuldada jõukate ühiskondade liikmete baasvajadusi (toit, peavari, julgeolek). Abraham Maslow' järgi aktualiseeruvad pärast baasvajaduste rahuldamist kõrgemad vajadused; vajaduste hierarhia tipus asuvad eneseteostuse vajadused. Pärast kindlustunde saavutamist igapäevaste vajaduste rahuldamise suhtes asus järjest enam inimesi ellu viima võrdsuse, rahu ja sõpruse ideaale (Atkinson *et al.* 1993, 547–548). Väärtuste hierarhia muutumisega kaasnes ka väljaspool poliitilist süsteemi toimuvate tegevuste kasutamine. Sagenesid demonstratsioonid ja protestiaktisioonid.

Ronald Inglehart on näidanud väärtuste hierarhia erinevust põlvkondade vahel. 15–24-aastasi iseloomustab suurem “mittemateriaalsete” väärtuste kandjate osakaal (Inglehart 1990, 76). Samuti on ta näidanud, kuidas protestijate osakaal on suurem just “postmaterialistide” hulgas, “materialistide” hulgas on aga rohkem neid, kes on konventsionaalsetes poliitilise osaluse tegevustes aktiivsed (samas, 388–392).

3. Rahutusi seletati täitumata ootuste ja ilmajäetuse tundega¹. Ilmajäetuse tundega kaasneb frustratsioon, mis on agressiivse käitumise olulisimaid eeldusi. Protestiaktatsioonidesse sattumiseks on vaja piisavaid ressursse ja soodustavate tegurite olemasolu (Barnes, Kaase 1979, 15–16). Poliitikas on suhtelise ilmajäetuse tunde tekkemehhanismi seletatud valimistest kihutatud lubaduste andmisega ja hilisema võimetusega neid tegelikkuses realiseerida. Inimestes on tekitatud ootused – sageli nende põhjendamatust teades; nende mittesaavutatavusest pettunud kodanikud võivad aga frustratsiooni mõjul aktiivselt poliitilise süsteemi vastu protestida (Thomassen 1990, 104–106).

Ootuste mittetäitumise kontseptsioon on sobiv vahend noorterahutuste analüüsiks. Nii teise põlvkonna immigrantide kui ka töötingimuste muudatuse vastu protestivate noorte puhul võib olukorra konstrueerida (põhjendamatute?) ootuste täitumata jäämisena.

4. Noorte protestide mõtestamisel võib kasulikuks osutuda noorte käsitlemine eraldi sotsiaalse kategooriana, millel on oma subkultuur. Noorte käsitlemine iseseisva subkultuurina on viimaseil aastail sotsioloogide ja noorsoouurijate hulgas populaarsust kogunud (Petrova 2001; Martinez 2001; Mitev 2001; Vinken 2005). Sellele subkultuurile on protestikäitumise kontekstis iseloomulik identiteedi areng vastandumise kaudu. Noortele on iseloomulik vastandumine ühiskonnas tunnustatud normidele nii välimuse, käitumise kui ka väärtuste hierarhia mõttes. Vastandumine on identiteedi arengu baasmehhanisme. Poliitilise tegevuse ja identiteedi sotsiaalse tahu kujunemise kontekstis on oluline vastandumine nii riigile kui ka teistele institutsioonidele ja struktuuridele, näiteks rahvusvahelistele suurkorporatsioonidele. Vägivaldsed protestiaktatsioonid on vaadeldavad vastandumise kui identiteeti loova protsessi osisena. Sel juhul polegi esmatähtis niivõrd protestimise põhjus, kuivõrd protestimise akt ise, sest selle kaudu selgitab noor endale ja avaldab teistele, milline ta ei ole.

Mainitud vaatepunkt võib osutuda noorterahutuste mõtestamisel väga viljakaks. Kas noorterahutused ongi alati lõpuni motiveeritud mingi eesmärgi saavutamisest? Võib-olla on paljud sattunud üritusse soovist/vajadusest millegi vastu protestida? Max Kaase ja Samuel H. Barnes (1979, 527) on poliitilist kaasatust kaardistades leidnud olevat kasuliku kasutada ekspressiivse poliitilise tegevuse kategooriat. See on kategooria, mida iseloomustab poliitilistes aktatsioonides osalemine sisulistest probleemidest kuigi palju teadmata ja hoolimata.

Andmed ja andmeanalüüs

Empiiriline analüüs põhineb 2004. aasta detsembris kaheksas Euroopa Liidu liikmesriigis tehtud 15–25-aastaste noorte küsitlemisel kogutud andmetel. Austrias, Eestis, Soomes, Prantsusmaal, Saksamaal, Itaalias, Slovakkias ja Inglismaal intervjueriti 1000 noort. Andmed koguti projekti EUYOPART raames, selle peaesmärk oli välja töötada Euroopa Liidu riikide noorte sotsiaalpoliitilise aktiivsuse mõõtmise vahend.

Sotsiaalpoliitilise aktiivsuse mõõtmiseks kasutatud 40 indikaatori hulgas oli kuus poliitilise protesti indikaatorit:

- ebaseaduslik demonstratsioon,
- omandi kahjustamine,
- sündmus, mille käigus leidis aset vägivaldne kokkupõrge politseiga,
- sündmus, mille käigus leidis aset vägivaldne kokkupõrge poliitilise vastasega,
- (raud)tee blokeerimine,
- hoone(te) hõivamine.

Nendes tegevustes osalemist mõõdeti kaheastmelise skaala abil. Esimese, filterküsimusega paluti intervjuueeritaval märkida, kas ta on kunagi mainitud tegevuses osalenud. Jaatava vastuse korral paluti märkida osaletud kordade arv viimase 12 kuu jooksul: mitte kordagi, 1 kord, 2 korda, 3–5 korda, enam kui 5 korda. Eitava vastuse puhul liikus intervjuueerija edasi järgmise küsimuse juurde.

Andmeanalüüsis on kasutatud indeksi, mille väärtus võrdub ühega, kui intervjuueeritav märkis vähemalt ühe protestitegevuse, milles ta oli osalenud viimase 12 kuu jooksul. Indeksi väärtus võrdub nulliga nende puhul, kes ei olnud viimase aasta jooksul üheski nimetatud tegevuses osalenud. Liitindeksi headuse hindamisel kasutatud Cronbachi α väärtused jäid vahemikku 0,3 kuni 0,8².

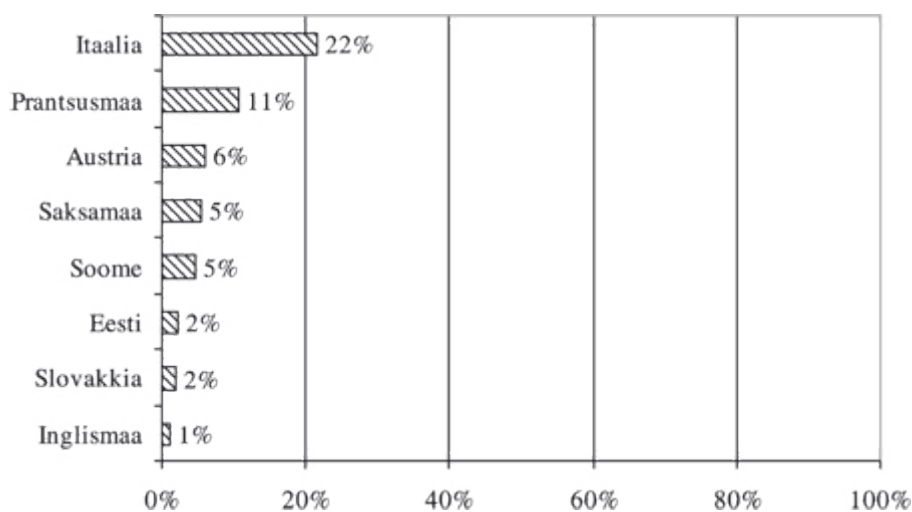
Aastase ajaperioodi valimist indeksi koostamisel on põhjendatud sellega, et nii koostatud muutuja iseloomustab täpsemalt osalemise intensiivsust (protestikäitumise episoodide arvu ajaühikus). 12 kuu piirangut rakendamata oleks vanemate intervjuueeritute hulgas rohkem protestiaktisioonides osalemist märkinuid sel lihtsal põhjusel, et noorimail vastajail on protestiaktisioonides osalemiseks olnud märksa vähem aega kui vanemail.

Seoste suuna ja tugevuse selgitamise meetodi valikul on lähtutud kahest kaalutlusest. Esiteks, tegemist on ordinaalsete skaaladega: skaalapunktid on järjestatavad, kuid ei ole võimalik kindlaks teha skaalapunktide vahelisi kaugusi. Skaalade (mitte)skalaarsuse probleem kerkib selgemalt riike ja kultuure võrrelda püüdvate empiiriliste uuringute puhul. Teiseks, muutujad ei ole normaaljaotusega. Ilmselt osalusaktiivsuse jaotust 95% “ei osale” ja 5% “osaleb” ei saa pidada normaaljaotuslikuks. Nendest eeldustest lähtudes on seoste selgitamiseks kasutatud seosekordajat Spearman R (StatSoft Inc.). Seosekordaja tõlgendus on sama mis Pearsoni R puhul, see näitab ühe muutuja variatiivsuse osatähtsust, mida seletab teise muutuja variatiivsus. Seose põhjuslikkust see suurus ei iseloomusta.

Tulemused

Esmalt pilk protestiaktisioonides osalenute osatähtsusele riigiti. Jooniselt näeme, et enamikus riikides on protestiaktisioonides osalemine suhteliselt vähepopulaarne, üksnes kahes riigis ületab see 10%. Samal ajal on erinevused riikide vahel väga suured: noorte itaallaste hulgas (22%) on protestinuid kaks korda rohkem kui noorte prantslaste hulgas (11%) ja kakskümmend kaks korda rohkem kui noorte inglaste hulgas (1%). Eestis on öelnud iga viiekümnes noor (2%), et ta on protestinud ajavahemikus 2003. aasta detsembrist kuni 2004. aasta detsembrini.

Joonis. Viimase 12 kuu jooksul vähemalt ühes protestiaktsioonis osalenute osakaal (%)



Selline tulemus tekitab kohe küsimuse indikaatori paikapidavusest. 1. jaanuaril 2005 elas Eestis 209 916 noort vanuses 15–24 aastat (Eesti Statistikaamet 2006). Osalusmäära 2% korral oleksime pidanud ajavahemikus 2003. aasta detsembrist kuni 2004. aasta detsembrini nägema protestiakttsioonides umbes 4000 noort. Seda aga ei ole olnud.

Küsitlustulemusi protestiakttsioonides osalemise kohta võiks mõista avaramalt kui otsene, käitumuslik kaasalöömine protestiakttsioonides. Paljud noored ilmselt vastasid lähtuvalt sellest, mida nad soovisid teinud olevat või milleks nad arvasid end valmis olevat; üldisemalt – mida nad pidasid positiivseks. Tulemuste sellise tõlgenduse korral on tegemist pigem protestimeelsuse indikaatoriga, mitte niivõrd protestikäitumise indikaatoriga. Kuigi heakskiidu, plaanide ja tegeliku käitumise vahekord eri riikides jääb lahendamatuks ülesandeks, võib antud indikaatori põhjal teha järeldusi noorte suhtumisest protestiakttsioonidesse. Tegelikku protestiakttsioonidest osavõttu tuleb pidada selle üheks avaldumisvormiks.

Niisugune tõlgendus ei ole originaalne, lähedast lahendust on kasutatud ka ühes teedrajas protestikäitumise uuringus. Protestiakttsioonides osalemist kirjeldades ja analüüsid kasutasid Alan Marsh ja Max Kaase (1979) terminit “valmisolek protestiks”, mille juures nad mõõtsid kolme omadust. Esiteks, heakskiit protestiakttsioonidele (või selle puudumine) mõõtis tundmuslikku komponenti; teiseks, hinnang protestiakttsioonide efektiivsusele mõõtis kognitiivset komponenti, ja kolmandat, käitumuslikku aspekti mõõtis “võiksin osaleda – mitte mingil juhul ei osaleks” skaala.

Artikli järgnev osa keskendub muutujatele, mis varieeruvad koos protestikäitumise intensiivsuse indikaatoriga. Millised on peamised mehhanismid, mis mobiliseerivad eri maade noori? Edasisse analüüsi on valitud kolm riiki: Prantsusmaa, Soome ja Eesti. Andmeanalüüsi tulemused esitab tabel.

Tabel. Protestimeelsuse ja seda mõjutavate muutujate seosed. Spearmani korrelatsioonikordaja väärtused

Hoiakute liitindeksid Sotsiaalse asukoha indikaatorid	Riik		
	Eesti	Soome	Prantsusmaa
Hoiakud poliitika kohta			
Rahulolu valitsusega (suur skoor = suur rahulolematus)	0,1**	0,1**	0,1
Usaldus poliitiliste institutsioonide vastu (suur skoor = suur usaldus)	0	–	–0,1
Usaldus valitsusväliste organisatsioonide vastu (suur skoor = suur usaldus)	0	–	0,1
Poliitiline tõhusus (suur skoor = saab poliitikast alati aru)	0	0	0,1*
Poliitika on seotud peamiselt valimistega (suur skoor = eitab väidet)	0	0	0
Poliitika on tühjad lubadused, korruptsioon (suur skoor = eitab väidet)	0,1*	0,1	0
Poliitika on vajalik probleemide lahendamiseks (suur skoor = eitab väidet)	–0,1	0	0
Probleemid ühiskonnas			
Kuritegevus ja vägivald (suur skoor = tähtsusetu probleem)	0,1**	0,1**	0,1**
Ksenofoobia, immigrantide suur arv (suur skoor = tähtsusetu probleem)	0	0	0
Sotsiaalse turvalisuse ja looduskeskkonna halvenemine (suur skoor = tähtsusetu probleem)	0	0	0
Poliitiline sotsialiseerumine kodus			

Ema ja isa poliitikahuvi (suur skoor = väike huvi)	0	0	-0,2**
Poliitikavestlused ema ja isaga (suur skoor = harvad jutuajamised)	0	-0,1*	-0,1**
Ema ja isa hääletamisaktiivsus (suur skoor = madal hääletamisaktiivsus)	0	0,1*	-0,1*
Ema ja isa osalemine demonstratsioonidel (suur skoor = harv osalemine)	-0,1**	-0,2**	-0,1**
Poliitiline sotsialiseerumine eakaaslaste hulgas			
Parima sõbra poliitikahuvi (suur skoor = väike huvi)	0	-0,1**	-0,1*
Vestlused poliitikast sõpradega (suur skoor = harvad jutuajamised)	0	-0,2**	-0,2**
Parima sõbra hääletamisaktiivsus (suur skoor = madal hääletamisaktiivsus)	0	0	0
Parima sõbra osalemine demonstratsioonidel (suur skoor = harv osalemine)	-0,2**	-0,3**	-0,1**
Motivatsioon poliitiliseks tegevuseks			
Muuta maailma (suur skoor = eitab seisukohta)	0	-0,1*	-0,1*
Õppida uut ja arendada enda karjääri (suur skoor = eitab seisukohta)	0	0	0
Ei jätku aega, energiat poliitikaks (suur skoor = eitab seisukohta)	0	0,1*	-0,1
Hinnang oma sotsiaal-majanduslikule olukorrale 10 aasta pärast, võrreldes vanematega (suur skoor = halvem olukord)	-0,1	0	0,1
Hinnang traditsiooniliste osalusviiside tulemuslikkusele (suur skoor = efektiivne tegevus)	0	0	0,1**

Hinnang protestimise tulemuslikkusele (suur skoor = efektiivne tegevus)	0,1**	0,2**	0,1**
Sotsiaalpoliitiline aktiivsus			
Poliitikahuvi (suur skoor = pole huvi)	-0,1*	-0,1**	-0,1**
Poliitikauudiste jälgimine (suur skoor = jälgib uudiseid harva)	0	-0,1**	-0,1**
Aktiivsus kooli õpilasmavalitsuses (suur skoor = suur aktiivsus)	0,1**	0,1**	0,3**
Osalemine kolmanda sektori organisatsioonides (suur skoor = suur aktiivsus)	0,1**	0,2**	0,3**
Osalemine vaba aja organisatsioonides (suur skoor = suur aktiivsus)	0,1**	0,1*	0,2**
Osalemine poliitilises parteis ja/või selle noorteorganisatsioonis (suur skoor = suur aktiivsus)	0,1**	0,1**	0,2**
Aktiivne individualiseeritud tegevustes (suur skoor = suur aktiivsus)	0	0,2**	0,3**
Aktiivne tavalistes poliitilistes tegevustes (suur skoor = suur aktiivsus)	0,2**	0,3**	0,4**
Aktiivne poliitilise kommunikatsiooni tegevustes (suur skoor = suur aktiivsus)	0,1**	0,2**	0,3**
Hääletamine (2 = hääletas kahtedel valimistel, 1 = hääletas ühtedel valimistel, 0 = ei ole hääletanud)	0	0	0
Sotsiaalne asukoht			
Sugu (mees = 1, naine = 2)	-0,1	-0,1	0
Vanus (suur skoor = kõrge vanus)	-0,1**	0	0
Haridustase (suur skoor = kõrge haridustase)	0,1	0	0,1**

Elatustase (suur skoor = suur väärtus)	0,1	- 0,1	0
Asula suurus (suur skoor = väike asula)	0	-0,1 **	0
Hõivestaatus			
Õpib (1 = jah, 0 = ei)	0	0	0,1
Töötab (1 = jah, 0 = ei)	-0,1	0	-0,1 *
Töötu (1 = jah, 0 = ei)	0,1	0	0
Kodakondsus (0 = pole riigi kodanik, 1 = kodanik)	-0,1	-0,2 **	0
Laste olemasolu (1 = jah, 0 = ei)	0	0	-0,1
Leibkonna koosseis			
Üksik (1 = jah, 0 = ei)	0	0	0
Vanematega (1 = jah, 0 = ei)	0	0	-0,1
Sõpradega (1 = jah, 0 = ei)	0	0	0,1 *
Partneriga (1 = jah, 0 = ei)	0	0	0
Partneri ja lapsega, lastega (1 = jah, 0 = ei)	0	0	0
Üksikvanem (1 = jah, 0 = ei)	0	0	0
Õpilasuhiselamu (1 = jah, 0 = ei)	0	0	0

- = vastavat muutujat ei mõõdetud

0 = seosekordaja väärtus on väiksem kui 0,05

* = seos elanikkonnas on olemas 90%-lise tõenäosusega

** = seos elanikkonnas on olemas 95%-lise tõenäosusega

Prantsusmaa

Prantsusmaa puhul on protestikäitumisega kõige tugevamini seotud kolm valdkonda: sotsiaalpoliitiline aktiivsus teistes osalusvormides, kodu ja vanemad ning eakaaslased.

Poliitikast enam huvitatute ja poliitikauudiseid sagedamini jälgivate noorte hulgas on rohkem protestijaid. Hõivatus teistes sotsiaalpoliitilise aktiivsuse tegevustes on positiivselt seotud protestiaktisioonidest osavõtuga või protestiaktisioonides osalemise heakskiiduga. Erandlik on valimistel hääletamine, sellel puudub seos protestimeelsusega. Põhjuseks võib olla

valimiste erilisus ja tunduvalt suurem institutsionaliseerituse tase. Osalemine organisatsioonides – nii kodanikualgatuse kui ka vaba aja organisatsioonides ja poliitilistes parteides – toob kaasa suurema protestimeelsuse. Mõlema, nii organisatsioonilise kui ka sotsiaalpoliitilise aktiivsuse tugevat positiivset mõju protestimeelsusele võib seletada organisatsioonide keskse rolliga sotsiaalpoliitilise aktiivsuse kujunemisel. Noorte aktiivsus kujunebki ühingute, klubide ja teiste organisatsioonide aktsioonides osalemise kaudu. Ja ümberpöörduvalt, poliitilised aktsioonid ja episoodid ei ole spontaansed, vaid neid korraldavad erinevad organisatsioonid. Noored demonstrandid, piketeerijad, petitsioonide kirjutajad ohverdavad oma aega ja energiat organisatsiooni seatud eesmärkide saavutamiseks. Ka aktiivne osavõtt kooli õpilasmavalitsuse tegevusest on protestimeelsusega positiivselt seotud. Kuigi osa nendest organisatsioonidest ja osalusviisidest on nõrgalt poliitilise tähendusega, näitab poliitilise partei ja kodanikualgatuse organisatsioonide olulisus protestimeelsuse kujunemisel, et tegemist on sotsiaalsetest probleemidest motiveeritud tegevusega.

Motivatsioonile lisaks toovad tulemused esile ka sotsiaalpoliitilise aktiivsuse kontsentreerituse – aktiivsed noored osalevad nii tavapärastes kui ka eliidile vastanduvates osalusvormides.

Protestivalmisoleku ja tegeliku osalemise kujunemisel on tähtis roll vanematel ja kodul. Vanemate suur huvi poliitika vastu, vestlused poliitikast ning valimistel hääletamine ja demonstratsioonidest osalemine soodustavad noorte protestikäitumist.

Märgatav on ka (ea)kaaslaste roll. Siin on vaja eristada perekonnast erinevat põhjuslikku mehhanismi. Vanemate puhul saab rääkida nende mõjust lapsele, sest vanemate aktiivsus eelneb ajalisel järeltulijate aktiivsusele. (Ea)kaaslaste puhul aga ei ole võimalik öelda, et andmetes esile tulnud sõprade ja protestiaktiivsuse vaheline seos näitab kaaslaste mõju (sõbrad ühe mobiliseeriva tegurina). Eelmist täiendav seletus lähtub sellest, et sarnased leiavad üksteist – poliitiliselt aktiivsed noored kohtuvad näiteks kodanikuaktiivsuse organisatsioonides. Andmeanalüüsis avaldub see suhteliselt tugeva korrelatsioonina. Ühiskonnas ja poliitikas aktiivsetel noortel on teatud piirini ühesugused huvid, maailmapilt, vestlusteemad ja ka sarnane käitumine. On loomulik, kui sellised inimesed sõbrunevad näiteks mõnes poliitilise kallakuga organisatsioonis. Samal ajal kaaslased toetavad ja õhutavad üksteist osalema mitmesugustes aktsioonides, sealhulgas protestiakttsioonides. Sõprade ja kaaslaste roll protestiakttsioonidesse sattumisel tuleb esile ka leibkonna koosseisu puhul: protestima kalduvad need, kes elavad koos sõpradega. Elamine ühes leivas oma vanemate või lastega vähendab protestiakttsiooni sattumise võimalusi. Ilmselt piirab mõlema sotsiaalpoliitilist aktiivsust selline oluline ressurss nagu vaba aeg. Hüpoteesina võib oletada nii kaudse kui ka otsese seose olemasolu. Noored, kellel pole piisavalt otsustusõigust oma vaba aja kasutamisel, ei suuda luua küllaldaselt tugevat sidet organisatsioonide ja neis tegutsevate inimestega. Välistada ei saa ka otsest keelitamist mitte osaleda protestiakttsioonides.

Protestimeelsusega on seotud mitu poliitilist hoiakut. Selgelt eristub nende noorte suurem aktiivsus, kelle arvates kuritegevus ja vägivald ei ole Prantsusmaal probleem. Seadusvastase

kuni vägivaldse käitumise kuulumist mitteoluliste probleemide rubriiki võib ühelt poolt vaadelda ego kaitsemehhanismina. On loomulik, et vägivalda kasutavad need, kelle valulävi on kõrge ja kes ei tunneta vägivalda enne selle äärmuslikku avaldumist. Protestima kalduvad need, kelle arvates on poliitikas osalemise eesmärk muuta maailm paremaks. Kolmas poliitiline hoiak näitab, et protestijaid on rohkem nende hulgas, kes peavad nii traditsioonilisi kui ka protestikäitumise vorme efektiivseteks vahenditeks sotsiaalsete muutuste elluviimisel. Viimane leid kinnitab varasemat tulemust, et protestijad tulevad suure tõenäosusega just traditsioonilistes poliitilise tegevuse vormides aktiivsete noorte hulgast. Protestimeelsemad on ka need, kelle arvates on poliitikast lihtne aru saada.

Erinevad arusaamad poliitika tähendusest ei ole seotud poliitilise protesti tasemega. Noore inimese motivatsioon osaleda poliitikas aktiivselt, tema positiivne või negatiivne nägemus oma tulevikust sotsiaal-majanduslikus võtmes või ka kogu ühiskonda puudutavatest probleemidest ei ole enamasti seotud protestikäitumisega. Seos hinnanguga valitsusele ja usaldus poliitiliste institutsioonide vastu on nõrk. Samas on seose suund interpreteeritav kui protestikäitumises avalduv rahulolematuse ja usaldamatuse.

Sotsiaalne asukoht on protestimeelsusega seotud võrdlemisi nõrgalt. Kuigi kõrgem haridustase mõjub protestimisele soodustavalt, on see paradoksaalsel kombel populaarsem õppurite hulgas. Töötavad noored on vähem altid protestima. Elamine vanematekodus, lapse olemasolu perekonnas või elamine üksikvanemana vähendavad protestimeelsust. Laps ja pereelu jätavad vähem vaba aega nii traditsioonilistes kui ka protestiaktisioonides osalemiseks.

Tulemustele toetudes võib Prantsusmaad iseloomustada mudeli abil, milles suur hulk noori on pidevas protestivalmisolekus. Need noored on aktiivsed ka teistes poliitilise aktiivsuse vormides ja organisatsioonides. Sotsiaalpoliitilises tegevuses on nad saanud kogemusi ja ettekujutuse niisuguste aktsioonide tulemuslikkusest. Vaja on väikest tõuget ja noori kaasavate organisatsioonide tegevust, et puhkeksid suuremad või vähemad rahutused. Protestimeelsuse on noored suures osas saanud vanematelt ja seda hoiavad üleval suhted teiste sarnaste huvidega noortega.

Soome

Noorte soomlaste protestimise puhul on tähtsaimal kohal aktiivsus teistes poliitilistes tegevustes, eriti kodanikutegevustes. Kuid poliitiline aktiivsus algab siiski huvist poliitika vastu ja poliitikauudiste jälgimise sagedusest – enam huvitatud ja sagedamini uudiseid jälgivad noored on protestimeelsemad. Tähtis on osaleda organisatsioonides, eriti kolmanda sektori kodanikuaktiivsuse organisatsioonides. Ka kooli õpilasmavalitsuses on suurem protestimeelsus. Seose suund on ühesugune – suurema poliitilise ja organisatsioonilise aktiivsusega kaasneb suurem protestiaktiivsus. Valimistel hääletamine protestimeelsusega seotud ei ole. Säärase osaluse kujunemisel võib oletada samasuguseid mehhanisme kui Prantsusmaal, kuigi noorte soomlaste hulgas on seosed nõrgemad. Tulemused lubavad siiski järeldada, et protestiaktiivsus on koondunud poliitiliselt aktiivsetele noortele, kelle jaoks võib poliitiline protest olla järgmine samm oma eesmärkide saavutamiseks.

Vanematekodu mõju Soome noortele on samasugune kui Prantsusmaal – vanemate suurem aktiivsus mõjutab ka järeltulijate aktiivsust. Kõige tugevam on vanemate otsene mõju: protestimeelsemad on nende vanemate lapsed, kes ise osalevad demonstratsioonidel. Tähtsusetu pole ka kaudne mõju – oma lastega poliitikast vestlevate vanemate lapsed on protestimeelsemad. Seos võiks tekkida nii, et vanemad annavad oma lapse sotsiaalsele tegevusele positiivset tagasisidet, näiteks julgustavad pingutama (koos kaaslastega) oma ideede teostamise nimel. Vanemate valimistel hääletamisel on aga laste protestimeelsusele vastupidine mõju – sagedasemate hääletajate lapsi iseloomustab madalam protestimeelsus.

Eakaaslaste käitumine sarnaneb Prantsusmaal ilmnenuga – protestimeelsemate sõbrad on poliitikast rohkem huvitatud, nendega räägitakse poliitikast ja nad osalevad sageli demonstratsioonidel. Sarnased hoiavad kokku... Siin leiab kinnitust ka Prantsusmaad iseloomustav seaduspära: sotsiaalpoliitiline aktiivsus, sealhulgas protestiaktiivsus, on koondunud suhteliselt kitsasse ühiskonnajakku. Teisisõnu, aktiivsed on suhteliselt vähesed noored, kes on hõivatud paljude tegevustega.

Poliitiliste hoiakute puhul on rahulolu valitsuse tegevusega tegur, mille suurte väärtustega kaasneb suurem tõenäosus protestimeelsuseks. Noored on tundlikud valimistel antud ja hiljem täitmata jäetud lubaduse suhtes, seetõttu võivad petetud lootused olla oluline poliitilist protesti käivitav tegur.

Arusaamad poliitika tähendusest ei olnud seotud protestimeelsuse tasemega. Protestimeelseid oli rohkem nende hulgas, kelle arvates kuritegevuse ja kriminaalsuse tase ei olnud Soomes probleem. Hinnangud teiste valdkondade probleemsele ei olnud seotud protestikäitumisega.

Poliitilisele tegevusele otseselt motiveerivaid tegureid uurinud ploki vastuste analüüs näitas, et protestikäitumist esineb sagedamini nende hulgas, keda paneb liikuma soov muuta maailm paremaks. Hüpoteesina võib pakkuda seletuse: nad näevad protestiaktioonides osalemist kui võimalust saavutada oma eesmärgid. Seda hüpoteesi kinnitab tõdemus, et protestimeelseid on enam nende hulgas, kelle arvates on (potentsiaalselt) vägivaldsed tegevused tulemuslikud oma poliitiliste eesmärkide saavutamisel. Hinnangud konventsionaalsete käitumisviiside tõhususele ei olnud seotud protestimeelsusega.

Protestimeelsus oli madalam nende hulgas, kes vastasid, et neil ei jätku energiat poliitikaga tegelda. Küllap realiseerivad nad end teistel elualadel.

Asukoht ühiskonnas ei ole üldiselt seotud protestimeelsuse tugevusega. Sotsiaalset asukohta kirjeldavate muutujatega olid seosed liiga nõrgad, et neist midagi järeldada. Oluline seos on vaid kodakondsusega, mis näitab mittekodakondsete suuremat protestimeelsust. Küsitlustulemuste põhjal ei ole võimalik osutada rahvusgruppi, millesse protestimeelsus oleks koondunud.

Soomet iseloomustab Prantsusmaaga kvalitatiivselt sarnane protestimeelsuse mudel. Protesti kujunemisel on tähtsad samad tegurid: vanemad ja sõbrad, kodanikuaktiivsuse organisatsioonid ja kool. Rahulolematuse valitsusega ja vägivalda aktsepteerimine poliitilise

tegevuse vormina suurendavad protestimeelsust. Ühiskonna ja poliitika kohta käivate hoiakute roll nende kõrval on suhteliselt kahvatu.

Eesti

Eesti nagu ka Soome ja Prantsuse noori iseloomustab protestimeelsuse seotus organisatsioonide ja poliitiliselt aktiivsete tegevustega. Tugevaim on seos osalemisega tavalistes poliitilise aktiivsuse tegevustes. Eesti puhul on aga seosed märgatavalt nõrgemad kui teistes riikides ning seosed hõivatusega individualiseeritud tegevustes ja valimistel hääletamisega puuduvad täiesti. Seost ei ole ka poliitikauudiste jälgimise sagedusega ja võrdlemisi nõrk seos on huviga poliitika vastu. Sellised vastused viitavad noorte sotsiaalpoliitilise aktiivsuse suhteliselt nõrgale struktureeritusele – Eesti noorte hulgas on protestimeelsus teistest aktiivsusevormidest suhteliselt sõltumatu. Mida see tähendab? Adekvaatne seletus ei saa mööda vaadata peaaegu olematust poliitilise protesti ajaloost. Sellest tulenevalt ei saanud kujuneda poliitilise aktiivsuse tegevuste ja osalejate struktuur. Enamikul noortel puuduvad teadmised, kogemused ja eelistused erinevate tegevuste suhtes, mis avaldub ka poliitilise protesti puhul.

Poliitiliste hoiakute hulgas on rahulolematuse valitsusega see, millega kaasneb suur protestivalmidus. Samal ajal näivad noored uskuvat siiski poliitikute tegevuse vastavusse rahva soovidega – protestimeelsus on suurem nende hulgas, kelle arvates poliitika ei ole ainult tühjad lubadused ja korruptsioon. Seda tõlgendamaks võib esitada mõttekäigu, mille kohaselt protestijad ei ole poliitikast võõrdunud sedavõrd, et loobuksid tegevusest oma eesmärkide saavutamisel. Vastupidi, nende tegevuse üks motivatsioone on uskumus, et poliitiline süsteem vastab rahva nõudmistele. Esitatud mõttekäiku kinnitab seos, mille kohaselt protestimeelsus on suurem nende hulgas, kelle arvates poliitika on vajalik probleemide lahendamiseks. Tõepoolest, ilma sellise uskumusega oleks poliitikas osalemist endale ja teistele väga keeruline selgitada. Protestimeelsus on suurem ka nende seas, kelle arvates protestiaktisioonid sobivad poliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Hinnang konventsionaalsete tegevuste efektiivsusele ei ole seotud protestimeelsusega.

Hinnangud sotsiaalsete probleemide teravusele on üldiselt tähtsusetud protestitaseme selgitamise seisukohalt, üksnes kuritegevuse kui probleemi mittetähtsustamine toob endaga kaasa suurema protestimeelsuse. Erinevad poliitilise tegevuse motiivid ei ole seotud protestivalmidusega.

Vanemate ja (ea)kaaslaste mõju noorte protestimisele on tagasihoidlik. Seosed ilmnevad üksnes mittekonventsionaalse, kuigi rahumeelse aktiivsuse puhul: intervjueeritava protestimeelsus on suurem, kui vanemate ja/või kaaslaste demonstratsioonides osalemist hinnatakse sagedaseks. Eesti lähiajalooos meenuvad suuremad demonstratsioonid ja massiaktisioonid 1980. aastate lõpust, mil need olid ajendatud taasiseseisvumise püüdest. Kuna lähiajalooos suuremaid protestiaktisioone ega demonstratsioone pole olnud, võinuks arvata, et protestimeelsust kujundavad märgatavalt jutuajamised poliitikast. Seda seost aga näha pole. Hüpoteesina võiks pakkuda järgmise seletuse: vastused küsimusele demonstratsioonides osalemise kohta hõlmavad ka või isegi peamiselt jutuajamisi poliitika teemadel.

Sotsiaalse asukoha muutujatest on näha protestijate suhtarvu suurenemist vanuse vähenedes. Tulemused näitavad ka protestimeelsuse suurenemist hariduse vähenedes, kuid see seos on nõrk. Nendele seostele lisaks ilmneb, et täisajaga töötamine vähendab protestimeelsust (kuigi kuulumine õppurite hulka ei ole seotud protestimeelsuse tasemega). Võimalik, et vaba aja olemasolu ja energia ülejääk soodustavad protestimeelsuse kujunemist.

Protestijaid on veidi rohkem meeste hulgas, kuid see seos ei ole statistiliselt hinnates oluline.

Nõrga, kuid mitteolulise seose leiab ka kodakondsusega, mittekodakondsete puhul on protestimeelsus suurem.

Noorte eestlaste protestimeelsuse taseme seletamisel on parimad muutujad osavõtt konventsionaalsetest poliitilise tegevuse vormidest ning hõivatus kolmanda sektori organisatsioonides ja poliitilistes parteides. Selle tulemuse sisuline tähendus seisneb selles, et sotsiaalpoliitiline aktiivsus on olemuselt kumuleeruv nähtus. Protestimeelsust suurendavad ka rahulolematuse valitsusega, usk poliitilise süsteemi vastamisse kodanike nõudmistele ja protesti pidamine efektiivseks eesmärkide saavutamise mooduseks. Tõepoolest, kui kaht viimast seisukohta võib pidada ratsionaalse agendi tegevuse eelduseks, siis esimest saab pidada liikumapanevaks jõuks, kui usutakse, et valitsus tõepoolest mõjutab ühiskonnaelu.

Kokkuvõte

Kõigis kolmes ühiskonnas näitab noorte protestimeelsuse taset kvalitatiivselt ühesugune mudel. Tugevaim seos on osalemisega konventsionaalsetes poliitilistes organisatsioonides, teisel kohal on seos (ea)kaaslaste sotsiaalpoliitilise aktiivsusega ja seejärel seos vanemate aktiivsusega. Mõnevõrra nõrgemad seosed ilmnesid poliitiliste hoiakute ning arusaamadega poliitikast ja poliitilisest tegevusest. Protestima kalduvad valitsusega rahulolematud, kuid poliitilise süsteemi mõjutatavusse uskuvad noored. Protesti, võimalik et vägivaldsete aktsioonide pidamise sobiv meetod on üks eeldus protestimeelsuse kõrge taseme kujunemisel.

Poliitiline protest on kumulatiivse sotsiaalpoliitilise aktiivsuse avaldumisvorme – protestima kalduvad ka teistes tegevustes ja organisatsioonides aktiivsed noored. Tulemused lubavad järeldada, et valmisolek ja osalemine protestiakttsioonides on sügavale juurdunud nähtus. Rahulolematuse poliitilise süsteemiga võib olla tegur, mida organisatsioonid saavad kasutada tegevuse vallandamiseks. Tähtsamal kohal on aga noorte arusaamad ja kogemused poliitilise tegevuse võimalustest. Olulisemad sotsialiseerumiskullerid on perekond ja kodanikualgatuse organisatsioonid. Vanemad annavad lastele edasi arusaamad ja käitumismudelid, kodanikuaktiivsuse organisatsioonide tegevuses omandatakse kogemused, seal tekivad ja arenevad suhtevõrgustikud. Selliselt kujunebki ühiskonnas arvestatav hulk (noori) inimesi, kes on valmis vastama üleskutsetele ühineda mittekonventsionaalse tegevusega. Siiski, uuringu tulemuste põhjal võib öelda, et vägivaldsete tegevuste levik on mõnevõrra piiratud. Potentsiaalselt aktiivsete hulgast pöörduvad vägivalda poole eeskätt need, kelle arvates kuritegevus ja ebaseaduslikkus ei ole suur probleem.

Sotsiaalne asukoht ei struktureeri protestimeelsust kuigi tugevasti. Peamise süstemaatilise seosena saab välja tuua mittekodanike suurema protestimeelsuse. Teise seosena tuleb esile töötavate noorte väiksem valmidus protestida, poiste veidi suurem, kuid statistiliselt mitteoluline valmisolek protestida.

Kuigi Eesti noorte puhul näib paika pidavat samasugune mudel, on seosed tunduvalt nõrgemad: nii enda tegevuse, organisatsioonide kui ka sõprade ja vanemate roll. Tegemist on ilmselt poliitilise protesti ajaloo puudumisega, samuti kodanikuühiskonna ja kodanikuaktiivsuse madala taseme peegeldusega andmetes. Noortel napib poliitilise tegevuse kogemusi. Säärane olukord raskendab Eesti noorte kaasamist. Vähesed on kohe valmis minema rongkäiku või piketeerima, veelgi vähesemad osalema konfliktsetes protestiaktisioonides.

Kasutatud kirjandus

Atkinson, R. L., Atkinson, R. C., Smith, E. E., Bem, D. J. (1993). Introduction to Psychology. 11th ed. Orlando: Harcourt Brace College Publishers.

Barnes, S. H., Kaase, M. (1979). Introduction. – S. H. Barnes, M. Kaase (eds). Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies. Beverly Hills, London: Sage Publications.

Eesti Statistikaamet. – www.stat.ee

Euyoupart. – www.sora.at/euyoupart

IARD (2001). Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe. [Uuringu lõppraport.]

Inglehart, R. (1990). Culture Shift in Advanced Industrial Society. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Kaase, M., Barnes, S. H. (1979). In Conclusion: The Future of Political Protest in Western Democracies. – S. H. Barnes, M. Kaase (eds). Political Action.

Mass Participation in five Western Democracies. Beverly Hills, London: Sage Publications.

Klijzing, E. (2005). Globalisation and the Early Life Course. A Description of Selected Economic and Demographic Trends. – H.–P. Blossfeld, E. Klijzing, M. Mills, K. Kurz (eds). Globalization, Uncertainty and Youth in Society. London, New York: Routledge, Taylor and Francis Group.

Marsh, A., Kaase, M. (1979). Measuring Political Action. – Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies. Beverly Hills, London: Sage Publications.

Martinez, R. (2001). Youth Cultures and Social Participation in Catalonia. Spain. – A. Furlong, I. Guidikova (eds). Transitions of Youth Citizenship in Europe. Culture, Subculture and Identity. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Mills, M., Blossfeld, H.–P. (2005). Globalization, Uncertainty and the Early Life Course. A theoretical Framework. – H.–P. Blossfeld, E. Klijzing, M. Mills, K. Kurz (eds). Globalization, Uncertainty and Youth in Society. London, New York: Routledge, Taylor and Francis Group.

Mitev, P.–E. (2001). Bulgarian Transition and the Juventisation of Society. – A. Furlong, I. Guidikova (eds). Transitions of Youth Citizenship in Europe. Culture, Subculture and Identity. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Petrova, Y. (2001). From Collective Identities to Everyday Youth Solidarity. – A. Furlong, I. Guidikova (eds). Transitions of Youth Citizenship in Europe. Culture, Subculture and Identity. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

StatSoft, Inc. – <http://www.statsoft.com/textbook/stathome.html>

Thomassen, J. (1990). Economic Crises, Dissatisfaction and Protest. – M. K. Jennings, J. W. van Deth (eds). Continuities in Political Action. A Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies. Berlin, New York: Walter de Gruyter.

Vinken, H. (2005). Young People's Civic Engagement. The Need for New Perspectives. – H. Helve, G. Holm (eds). Contemporary Youth Research. Local Expressions and Global Connections. Aldershot: Ashgate.

World Youth Report 2005. Participation in Decision-Making. – <http://www.un.org/esa/socdev/unyin/wyr05.htm>

LISA 1. Liitindeksid

Indikaatorid ja skaalad, mida on kasutatud liitindeksite moodustamiseks.

Usaldus poliitiliste institutsioonide vastu

- Valitsus
- Poliitilised parteid
- Rahvusparlament
- Poliitikud
- Euroopa Komisjon
- Euroopa Parlament

Usaldus valitsusväliste organisatsioonide vastu

- *Greenpeace*
- *Amnesty International*

- *Attac*

Skaalad: 1 = ei usalda üldse ... 5 = usaldab väga palju

Poliitika on ...

... valimised

- poliitika on valimistel hääletamine
- poliitika on parteide tegevus
- poliitika tähendab arutlusi parlamendis

... korrumpeerunud, vanade meeste mängumaa

- poliitika ei tegele oluliste teemadega
- poliitika on vanade meeste mängumaa
- poliitika on tühjad lubadused
- poliitika on korrumpeerunud

... sotsiaalsete probleemide lahendamiseks

- poliitika on vajalik ühiskondlike arengute juhtimiseks
- poliitika on vajalik sotsiaalsete konfliktide lahendamiseks
- poliitika on viis, kuidas luua paremat maailma
- poliitika on vajalik rahvusvaheliste probleemide lahendamiseks

Skaalad: 1 = täiesti nõus ... 5 = üldse pole nõus

Sotsiaalmajandusliku heaolu prognoos

Milline on teie ... olukord kümne aasta pärast, võrreldes teie vanemate olukorraga praegu?

- Sissetulek
- Amet, töökoht
- Sotsiaalne kindlustatus
- Elukvaliteet
- Haridus ja täiendusõpe

Skaalad: 1 = palju parem ... 5 = palju halvem

Motivatsioon tegelda poliitikaga

Missioonitunne

- On oluline, et igaüks annaks oma panuse maailma paremaks muutmisse
- On mõttetu püüda midagi muuta

- Isegi kui ma ei suuda midagi muuta, on siiski oluline proovida
- Kui sind miski häirib, siis tuleb püüda seda muuta

Instrumentaalsed kaalutlused

- Poliitiliselt aktiivne olles kohtud huvitavate inimestega
- Poliitiline aktiivsus on hea sinu karjäärile
- Poliitiliselt aktiivne olles õpid palju kasulikke oskusi

Aeg, energia

- Mul on liiga palju tegemist oma asjadega, et veel poliitikaga tegeleda
- Olen liiga kurnatud, et vabal ajal veel poliitikaga tegelda
- Mul pole aega poliitikaga tegelda

Skaalad: 1 = täiesti nõus ... 5 = pole üldse nõus

Sotsiaalpoliitiline aktiivsus

Konventsionaalsed ja mittekonventsionaalsed, kuid legaalsed tegevused

- Kogunud allkirju
- Jaganud lendlehti
- Kirjutanud grafiteid
- Kandnud märki poliitilise sõnumi, sümboliga
- Osalenud lubatud demonstratsioonis
- Annetanud raha poliitilisele grupile

Individualiseeritud tegevused

- Allkirjastanud märgukirja
- Boikoteerinud tooteid poliitilistel, eetilistel, keskkonnakaitselistel põhjustel
- Ostnud tooteid poliitilistel, eetilistel, keskkonnakaitselistel põhjustel

Poliitilise kommunikatsiooni tegevused

- Osalenud poliitiliste sündmuste arutelus Internetis
- Kirjutanud artikli ajalehte, ajakirja, organisatsiooni häälekandjasse
- Kirjutanud või saatnud edasi poliitilise sisuga e-kirja
- Kontakteerinud poliitikuga
- Osalenud avalikul poliitilisel koosolekul
- Pidanud poliitilise kõne

Skaalad: 1 = mitte kordagi ... 6 = enam kui viis korda viimase 12 kuu jooksul

Organisatsioonides osalemine

Kodanikualgatuse organisatsioonid

- Keskkonnakaitseorganisatsioon
- Loomakaitseorganisatsioon
- Rahukaitseorganisatsioon
- Inimõiguste või humanitaarabi organisatsioon
- Tarbija(kaitse)organisatsioon
- Naisorganisatsioon
- Üleilmastumisvastane organisatsioon

Vaba aja organisatsioonid

- Noorsoo-organisatsioon
- Usuorganisatsioon
- Heategevusorganisatsioon
- Isetegevusorganisatsioon
- Spordiklubi

Poliitiline partei

- Poliitiline partei
- Poliitilise partei noorteorganisatsioon

Skaalad: 0 = pole kokkupuudet viimase 12 kuu jooksul ... 3 = liige, osalenud üritus(t)el ja teinud vabatahtlikku tööd viimase 12 kuu jooksul

Probleemid riigis

Kuritegevus

- Narkootikumid
- Kuritegevus ja vägivald
- Terrorism

Ksenofoobia

- Immigrantide arv
- Rassism, ksenofoobia
- Heaoluriigi vähenemine

Vaesus

- Looduskeskkonna saastatus
- Vaesus

- Tööpuudus

Skaalad: 1 = väga oluline ... 4 = üldse mitte oluline

Märkused

1 Autori tõlge ingliskeelsest *relative deprivation*, mis on seotud loodetud olukorra mitterealiseerumisega.

2 Indeksi koostamisele eelnes skaala usaldusväärsuse analüüs. Cronbachi α väärtused iga riigi kohta: Austria 0,8, Eesti 0,5, Soome 0,6, Prantsusmaa 0,7, Saksamaa 0,8, Itaalia 0,7, Slovakkia 0,5 ja Inglismaa 0,3. Ühiskonna- ja käitumisteadustes peetakse väärtust 0,8 piisavaks, et olla veendunud skaala ühemõõtmelisuses. Sellisel juhul kirjeldab liitskala 80% algskaalade variatiivsusest (StatSoft Inc., *reliability and item analysis* – <http://www.statsoft.com/textbook/streliab.html>).

Võimust Eesti noorte silme läbi

Velli Parts (RiTo 13), Mainori Kõrgkooli psühholoogialektor

Noorte meelest on Eestis kõige rohkem võimu riigil ja eliidil. Sellele vastandatakse autoriteedi võim, mille positiivset hindamist võib tõlgendada kui arusaama ideaalsest võimust, mida ollakse valmis aktsepteerima.

Ükskõik millises kontekstis sõna võim ka ei kasutata, eeldame, et nii kõneleja kui ka kuulaja-lugeja teavad, millest räägitakse, sest võim tundub olevat mõiste, mille sisu on enesestmõistetavalt selge kõigile. Paraku on võimu defineerimine osutunud keerulisemaks, kui arvati. Siiani pole suudetud võimu määratleda nii, et suurem osa teoreetikuid sellega rahul oleks. Arvatakse, et me kõik teame väga hästi, mis on võim selle hetkeni, mil meil seda küsitakse (Bierstadt 1950).

Tundub, et võimu olemust tajutakse üsna ühtemoodi, sest enamikul inimestel ei ole raskusi selle äratundmisega. Kõige üldisemas mõttes tähendab võim omadust, võimet või suutlikkust midagi mõjutada, oma sisemise olemuse jõul midagi ära teha (Harré 1970, 85). Enamiku võimuteoreetikute arvates on võimu puhul tegu kellegi või millegi mõjutamisega (Hamilton 1977). Mõjule lisaks on võim lahutamatult seotud mõistetega vahendid, autoriteet, otsuste tegemine ja kontroll. Neist kas või ühe puudumine muudab võimu olemasolu küsitavaks. See tähendab, et need tunnusjooned iseloomustavad võimu kogumis, vastastikku põimunud tervikuna (Hazak 2001).

Mõju muutub võimuks, kui mõjuallikas viib mõjutatava objekti seisundisse, kus see hakkab tunnetama allika impulsse sedavõrd, et tegutseb mõjuallika tahte järgi, kuigi tal on võimalik talitada ka teisiti. Subjekt kasutab oma mõju avaldamiseks mitmesuguseid vahendeid – võimalusi ja tingimusi, võtteid, meetodeid ja tegevusvorme.

Avalik ja varjatud võim

Samuel B. Bacharach ja Edward J. Lawler eristavad võimu mõiste puhul vormi ja sisu (Bacharach, Lawler 1981, 31–34). Võimu kolm vormimõõdet on suhe, sõltuvus ja sanktsioonid, s.t võimu võib käsitleda kui suhtlemisviisi, kus üks toimija püüab suunata teist, nende vahel on sõltuvussuhe ning suhte osapooltel on teineteise mõjutamiseks kasutada erinevad sanktsioonid (tasud, karistused või nendega manipuleerimine). Selline suhtevorm võib avalduda erineva sisu raames. Näiteks autoriteedil põhineva võimusuhte puhul (autoriteet on võimu sisuline mõõde) erineb suhte, sõltuvuse ja sanktsioonide iseloom füüsilise jõu kasutamise võimalusel baseeruvast mõjusuhtest.

Kuigi võimu võtmekomponentide suhtes ollakse ühel meelel, on võimu analüüsida keeruline (Rorty 1992). Esiteks on võim nii avalik kui ka varjatud (nt inimesed annavad poliitikuile võimu nende poolt hääletades; samal ajal kindlustab poliitikute kui domineeriva grupi võimu parteide varjatud võim ühiskonnas). Teisisõnu, avalik võim on tihti tagatud võimulolijate varjatud võimuga. Teiseks teostatakse võimu alati vastastikuste jõudude väljas, sest ei ole olemas absoluutset võimu. Kellelgi on võim alati ja ainult kellegi teise võimu puudumisega

võrreldes. Kolmandaks on võim vaataja silmades ehk võimu puudumist kogetakse ilmekamalt kui võimu omamist, seetõttu subjektiivne võimutunne ei ole adekvaatne võimu analüüsimiseks (üldiselt ollakse vähem teadlik enda võimust kui meid piiravatest asjadest ja sellest, kuidas ise teiste võimu piiratakse). Neljandaks on võim tihti nähtamatu, sest kõige võimsam võim on suutlikkus reaalsust defineerida: mõjutada, kujundada või määrata indiviidide võimalikke soove, s.o mõtete kontroll, mis võtab erinevaid vorme info kontrollimise ja sotsialiseerimise protsessi kaudu. Sotsiaalsed, majanduslikud, poliitilised jms struktuurid kujundavad eri gruppide huve, samal ajal kui grupid, kellega inimene on seotud, mõjutavad individuaalse võimu ulatust ja tugevust. Tegevuse institutsionaalsest struktureeritusest ei ole inimesed enamasti teadlikud, s.t nad ei tea, kuidas sotsiaalsed ja majanduslikud struktuurid on siduvaks lüliks võimu teostavate jõudude vahel, võimaldades või piirates inimeste huve ja nende rahuldamist. Grupid ja struktuurid iseenesest ei piira ega suuna, kuid määrates mõjuvõimu suuna ja juurdepääsu informatsioonile, kaupadele ja teenustele, suunavad ja piiravad need indiviidide võimalikke valikuid. Kuna tegemist ei ole millegi tajutavaga, on nende mõju palju raskem märgata ja reformida kui kindlaid opositsioonijõude.

Kuidas rääkida võimust

Senised võimukäsitlused võib jagada kaheks: püüe võimu olemuses selgusele jõuda ehk defineeriv lähenemine ning tüpoloogiad, mis keskenduvad erinevaile võimu lähtevoimadele (sunnid, hüvitised, positsioonid, teadmised, eeskujud ja informatsiooni võim). On arutletud ka selle üle, kas teha vahet võimu variantide vahel (nt sakslased eristavad *Macht*i kui sunni jõudu ja *Kraft*i kui oskuste ja intelligentsuse jõudu) (Rorty 1992) ja mitte rääkida võimust ainsuses (Hillmann 1995), sest mõistmaks võimu ja selle komponente tuleb jõuda omavahel tihedalt seotud kujutluste-mõisteteni, nagu kontroll, prestiiž, ambitsioon, karisma, autoriteet, mõju, eestvedamine, ambitsioonid.

Üks võimalus on käsitleda võimu kui sotsiaalset representatsiooni – mingile grupile omaseid mõistete, väärtuste ja tegevuste süsteeme (Moscovici 1973, xiii), mis mõjutavad inimeste mõtlemise ja käitumise viise. Kõige üldisemalt võetuna on sotsiaalsed representatsioonid suhtlemise käigus loodud ja tänapäeval üha enam meedia vahendatud sotsiaalse mõtte vormid, mis on orienteeritud meid ümbritseva maailma mõistmisele ja toimetulekule. Need vormid osutavad inimeste ühistele teadmistele, uskumustele ning arusaamadele sotsiaalsete nähtuste kohta nn tervele mõistusele tuginedes. Seega on need tegelikkuse tõlgendamise viisid, mis struktureerivad informatsiooni ja uskumusi oluliste nähtuste kohta inimeste elus, samal ajal kujundades seda, kuidas me mingist objektist mõtleme ja räägime (Moscovici 1988, 2001a).

Sotsiaalsete gruppide representatsioonid nähtuste-objektide kohta varieeruvad, sest gruppide elutingimused piiravad ja piiritlevad grupi liikmete kogemuste välja. Kuna grupid ei ela kunagi isolatsioonis, on nad vastastikku taustaks, mille suhtes saab gruppi eristada (Jovchelovitch 1996; Wagner *et al.* 1999).

Kolm uuringut

Artikli autor korraldas oma magistritöö raames 2001. aasta kevadel ja sügisel kaks uuringut, küsitledes Tallinna erinevate koolide õppureid, ning kolmanda, kordusuuringu 2004. aasta veebruaris, küsitledes samade koolide õppureid, et hinnata representatsiooni püsivust ja muutumist.

Empiiriliste uuringute eesmärk oli kirjeldada Eesti noorte arusaama võimust sotsiaalsete representatsioonide teooriast lähtudes, s.t selgitada välja representatiivne väli ning jõuda representatsiooni tuumikideedeni. Esimese uuringu (2001. aasta kevadel) eesmärk oli kaardistada võimuga seotud representatiivne väli ehk arusaamad, kujutlused, mõisted ja seletused objekti kohta, toetudes grupiliikmete subjektiivsetele tähendustele, mis osundavad laiemas koosluses käibivale tähenduste süsteemile. Et välja tuua vastajate spontaansed vastused, mis esindavad harjumuspäraseid igapäevasuhtluses tarvitatavaid mõtteid, kasutati sõnaassotsiatsiooni meetodit. Uuringus osales 213 inimest, neist 67 mehed. 70% vastanuist olid üliõpilased (Tallinna Ülikool, Tallinna Majanduskool, Eesti Hotelli- ja Turismimajanduse Erakool) vanuses 18–23 aastat. 10 üliõpilast oli vene rahvusest, ülejäänud eestlased. 30% valimist moodustas mugavusvalim eri elualade valdavalt kõrgharidusega esindajaist vanuses 24–63 aastat (keskmine vanus 28,1 aastat).

Teise uuringu (2001. aasta sügisel) eesmärk oli kontrollida esimese tulemuste analüüsi (kategooriate süsteemi) kehtivust ning analüüsida representatsiooni nii, et see hõlmaks refleksiooni (hinnanguskaala kasutamist). Kahe perspektiivi (vabad assotsiatsioonid ja hinnanguskaala) kombineerimine võimaldab kindlaks teha ja eristada suhteliselt stabiilseid ja muutlikke representatsiooni osi, samuti tuum- ja perifeerseid komponente. Vastas 125 Tallinna Ülikooli ja Tallinna Majanduskooli üliõpilast ning 76 Väike-Õismäe gümnaasiumi õpilast. Mehi oli valimis kokku 81. Vastanute vanus jäi vahemikku 15–33 aastat (keskmine vanus 19 aastat).

2004. aasta veebruaris viidi samamoodi läbi kordusuuring hindamaks, kui püsivad või muutuvad on tulemused. Uuringus osales 181 eelmainitud koolide õpilast, neist 91 gümnaasiumiõpilased (mehi kokku 43). Vastanute vanus oli vahemikus 14–45 aastat (keskmine vanus 19,6 aastat; standardhälve 4,64, näitab vastuste hajuvust keskmisest).

Mis seostub võimuga

Sõnaassotsiatsioonide uuringus paluti vastajal kirjutada kümme sõna või fraasi, mis tema jaoks võimuga seostub. Kokku laekus 1500 vastust, millest 45,5% olid sarnased (s.t semantiliselt lähedased, osundades samale asjale erineva sõnaga). Võimu kirjeldavate sõnade ja väljendite tähendusväli grupeeriti sisulist sarnasust aluseks võttes (nt sõda, viha, terror kui agressiivust väljendavad sõnad; käskimine, keelamine kui domineerimist väljendavad) järgmistesse kategooriatesse (vt tabel 1).

Tabel 1. Võimurepresentatsiooni semantilise välja kategooriad

Kategooria	N	%	Kategooria	N	%
I. DOMINEERIMINE	532	35,5	Rumalus	10	
Domineerimine ja üleolek	244		III. AUTORITEET ja MÕJUKUS	176	12
Jõud (sh sund)	96		Positsioon	64	
Agressiivsus ja vägivald	89		Mõjukus (sh tuntus, tutvused)		
Võimu kuritarvitamine	31		Autoriteet ja lugupidamine	27	
Kontroll ja distsipliin	20		Vabadus ja võimlaused	25	
Otsustamine	18		Kohustused ja vastutus	36	
Õiglus–ebaõiglus	21		IV. RAHA	163	11
Konfliktid–tüli–võitlus	13		V. RIIK ja POLIITIKA	108	7
II. VÕIMUPERSOON	261	17,5	VI. MUU	254	17
Isikuomadused	102		Sugu ja vanus	16	
Enda maksmapanek	57		Informatsioon ja meedia	16	
Egoism	39		Varia	222	
Arukus, asjatundlikkus	36		Kokku	1494	100
Võimuiha	17				

Nagu näha, moodustab suurima kategooria (üle kolmandiku kõigist assotsiatsioonidest) kellegi üle domineerimisega ehk võimuga seonduv, kus indiviidil on oma positsiooni tõttu (ülemus, vanem, õpetaja) õigus käsutada, otsuseid teha, kontrollida ja korda nõuda ning vajadusel kasutada jõudu, vägivalda või sundi, et tagada võimu teostajast sõltuvate isikute nõusolek. Väljendid nagu “kel jõud (võim), sel õigus”, “tee, mida ma ütlesin!” “tantsige nüüd minu pilli järgi!”, samuti keelamine ja käskimine–kuuletumine grupeeriti domineerimise ning üleoleku alamkategooriasse, kus ühe võim tähendab teise inimese võimetust.

Õigus üleolekuks tuleneb noorte arvates eelkõige sotsiaalsest rollist ning alluva roll (selle sunnitud omaksvõtt) ei tundu paljudele õiglase olevat. Märkimisväärselt palju seostati võimu jõudu ja sundi ning agressiivsust ja vägivalda kirjeldavate sõnadega (sealhulgas alandamine,

omavoli, hirm, kurjus, sõda, terror). Võimu kuritarvitamise alla paigutuvad võimu enda huvides ärakasutamisele (omakasu, silmakirjalikkus) lisaks altkäemaksud, korruptsioon, mahhinatsioonid ja pettused ning võimu pähelöömine. Võimu(võitluse) või hierarhiliste suhete pinnal on ka konfliktide ja võitluse teema ootuspärane.

Võimupersoon on suuruselt teine kategooria, kus enese makspaneku, egoismi ja tarkuse kõrval rõhutatakse võimuiha ja võimu nautimist ning harimatust–nõmedust. Väljatoodud isikuomaduste hulgas on rohkem negatiivseid kui positiivseid kirjeldusi (pealiskaudne, ülbe, ükskõikne, edev, labane *versus* karismaatiline, järjekindel). Et võim seostub autoriteedi ja lugupidamise, mõjukuse ja raha ning riigi ja poliitikaga, on samuti ootuspärane. Mõjuvõim tuleneb (ameti)positsioonist ja seostub privileegide, prestiiži, kuulsuse–tähelepanu, sidemete ja tutvuste ning ka ambitsioonidega. Võimu seos kohustuste ja vastutusega viitab ilmselt ootustele, mis inimestel võimuinstitutsioonide ja –persoonide suhtes on.

Üldmuljes jääb representatiivsel väljal valjemini kõlama negatiivne toon, kus iseennast tajutakse olevat pigem alamal positsioonil ning võimu omajatena ja otsustajatena nähakse kedagi teist. Võimu omavat inimest portreeritakse pigem negatiivsetes kui positiivsetes värvides. Kuigi mitmel korral seostatakse võimu rumaluse ja harimatusega, on paralleelselt käibel ka mõistuse ja asjatundlikkuse haakumine võimuga. Veidi üllatavana tundub, et majandust ja äri(tegevust) otseselt võimuga ei seostata.

Neli tuumikideed

Esimese uuringu tulemustest valiti 118 sõna, mida 2001. aasta novembris ja 2004. aasta veebruaris paluti noortel hinnata lähtuvalt sellest, kuidas iga sõna seostub võimuga skaalal ühest kuueni (1 – väga halvasti; 6 – väga hästi). Hinnatud sõnade pingerida keskväärtuste alusel järjestatuna osutus mõlemal uuringuetapil üsna sarnaseks, kuigi 2004. aastal on hinnangute keskväärtused keskmiselt pisut madalamad. Mõlemal korral seostavad vastajategrupid võimuga kõige enam raha, positsiooni, juhtimist, tutvusi, valitsust, poliitikat ja materiaalist heaolu (esikümnes). Pingerea lõppu jäävad harimatus, alaväärsuskompleks, viha, ükskõiksus, ka suuremeelsus ja kuritegevus, mille keskmine hinne on alla 3,5 ning jäetakse edasisest analüüsist välja kui selle grupi jaoks võimuga mitteseostuvad sõnad. Oluliselt olid langenud hinnangud järgmistele representatsiooni elementidele, mida 2004. aastal hinnati 2001. aastaga võrreldes vähem võimuga seostuvaks: korruptsioon, karjerism, agressiivsus, edumeelsus, enese makspanek, politsei, mahhinatsioonid, tugevus, kriitika, maffia, võitlus, jõud ja tarkus. Ainult enesekesksuse elemendi puhul oli 2004. aastal keskmine hinne tõusnud (hinnangute muutus oli keskmiselt 0,3 punkti; $p < 0,05$).

Tabel 2. Võimurepresentatsiooni elementide pingerea algus keskväärtuste alusel järjestatuna

Jrk	Element	2001	Jrk	Element	2004
1	raha	5,27	1	raha	5,29
2	positsioon	5,14	2	juhtimine	5,08
3	juhtimine	5,10	3	positsioon	5,07
4	tutvused	5,01	4	tutvused	5,06
5	enese makspanek	5,00	5	valitsus	4,96
6	valitsus	5,00	6	hea ametikoht	4,95
7	rikkus	4,99	7	materiaalne heaolu	4,93
8	poliitika	4,95	8	otsustamine	4,92
9	materiaalne heaolu	4,94	9	tuntus	4,90
10	privileegid	4,93	10	poliitika	4,89
11	hea ametikoht	4,93	11	rikkus	4,89
12	jõukus	4,91	12	jõukus	4,88
13	otsustamine	4,90	13	staatus	4,81
14	ideede elluviimise võimlaus	4,86	14	eliit	4,79
15	domineerimine	4,84	15	privileegid	4,76

Representatsiooni struktuuri (komponentide) väljaselgitamiseks kasutati peakomponentide analüüsi, kus elemendid taandatakse nende ühisosa kirjeldades väiksemaks arvaks tunnusteks, mis osundavad mingitele üldisematele fenomenidele. Neljakomponendiline lahend oli sobilik nii sisulise interpretatsiooni kui ka statistiliste kriteeriumide poolest. Esimesse komponenti laadunud sõnad seostavad võimu kuritarvituste (ärakasutamine, altkäemaks, mahhinatsioonid), manipuleerimise (silma kirjalikkus, kavalus, pettused), mitmesuguste mõjutusvahenditega (sund), üleolekuga teiste arvel (karistamatus, omavoli) ja ressurssidega (tutvused, raha, positsioon). Tervikuna kirjeldab see komponent sunni ja hüvitiste võimu (mis on võimu sanktsioneeriv aspekt) koos võimu pahupoolega (kui mõjutusvahendit).

Teise komponenti laadusid valdavalt arukusele ja teadmistele osundavad (mõistus, intelligentsus, asjatundlikkus) ja positiivseid isikuomadusi kirjeldavad sõnad nagu töökus,

julgus, enesekindlus ja –teadlikkus, tahtejõud, autoriteet, edumeelsus ja otsekohesus, ka kohustused ja vastutus, kord ja lugupidamine. Teist komponenti võib seega kirjeldada tarkuse ja arukuse ning isikuomaduste kombinatsioonina, mis sisuliselt viitab autoriteedi aluseks olevale ekspert- ja eeskuju võimule (soovile olla nt karismaatilise juhi sarnane).

Kolmanda komponendi moodustab riik (valitsus, Riigikogu, president, politsei, sõjavägi, poliitika, bürokraatia) ja neljanda eliit (staatus, eliit, prestiiž, privileegid, materiaalne heaolu). Kokkuvõttes saab noorte võimurepresentatsiooni selle analüüsi alusel taandada neljale tuumikideele: sanktsioonid ja kuritarvitused, autoriteet, riik, eliit, mille ümber koonduvad representatsiooni elemendid ja mis on n-ö võti võimuga seotud ideede lahtimõtestamisel.

Kaks vastanduvat teemat

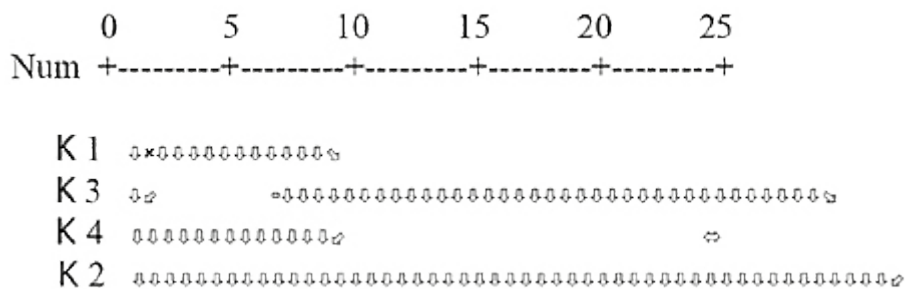
Faktorlahendi alusel moodustati uued tunnused (summeerides faktori moodustanud elementide keskmised väärtused), mis võimaldavad representatsiooni komponente omavahel võrrelda. Nagu näha tabelist 3, on mõlema uuringuetapi lõikes kõige kõrgema keskmise hinde saanud eliit, järgnevad riik, autoriteet ning mõjutamine ja kuritarvitused. Samal ajal ei ole hindepallide erinevus suur. Ka on uuringu eri etappidel komponentide keskmised hinded sarnased, välja arvatud mõjutamise ja kuritarvituste osas, mida 2004. aastal seostavad noored võimuga keskmiselt veidi vähem kui 2001. aastal ($p < 0.05$).

Tabel 3. Representatsiooni komponentide keskväärtused

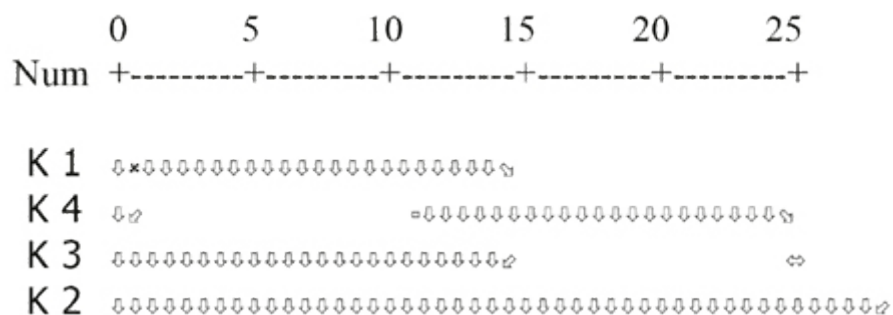
	2001	2004
K1 sanktsioonid ja kuritarvitused	4,41	4,25
K2 autoriteet	4,47	4,42
K3 riik	4,56	4,45
K4 eliit	4,76	4,70

Nagu eespool mainitud, on representatsioonil alati hinnanguline mõõde (meeldiv–mittemeeldiv või negatiivne–positiivne) ning objektide (antud juhul representatsiooni komponentide) klassifitseerimine ei ole kunagi neutraalne, sest see on aluseks arvamuste kujundamisele. Selle väljaselgitamiseks on analüüsitud representatsiooni komponentide omavahelisi seoseid, mida illustreerivad puudiagrammid joonistel 1 ja 2, kus on esmalt üksteisega liidetud kõige tugevamalt seotud komponendid ja järgmisel sammul liidetud seose tugevusest järgmine (n-ö tugevama korrelatsioonitee meetod). Nagu näha, jaguneb võimurepresentatsioon kaheks omavahel sõltumatuks teemaks, kus autoriteedile vastanduvad ülejäänud kolm representatsiooni komponenti, mille omavahelised seosed aga aastati erinevad. (Teemade sõltumatus tähendab selles kontekstis seda, et nõustumine ühe teemaga ei välista nõustumist teise teemaga ja vastupidi.) Komponentidevaheliste kauguste arvutamise aluseks olevate seostekordajate väärtus (Pearsoni r) on toodud tabelis 4.

Joonis 1. Võimurepresentatsiooni komponentide jaotumine teemadeks 2001. aastal



Joonis 2. Võimurepresentatsiooni komponentide jaotumine teemadeks 2004. aastal



Seega võib noorte võimurepresentatsiooni kirjeldada komponentide seostest lähtuvalt kahe teineteisele vastandatud teema kaudu: positiivne võim ehk autoriteet ja negatiivne võim ehk see, millega ei samastuta, mis moodustub ülejäänud kolmest komponendist. Joonistelt nähtub, et 2001. aastaga võrreldes on 2004. aastal vahe representatsiooni negatiivsema ja positiivsema poole vahel veidi vähenenud (vt ka komponentide seostumist diagrammi ülaosas oleval teljel toodud kaugusmõõdu sammu järgi). Seda kinnitab korrelatsioonikordajate võrdlus, kus 2004. aastal on seos autoriteedi (K2) ja riigi (K3) vahel 2001. aastaga võrreldes tugevam. Tervikuna viitab seoste muutumine komponentide vahel uuritava perioodil sellele, et representatsioonid ei ole staatilised, vaid peegeldavad seda, millistena inividivid tajuvad muutusi makrosotsiaalses keskkonnas.

Tabel 4. Seosed representatsiooni komponentide vahel

	2001			2004		
	K2	K3	K4	K2	K3	K4
K1	-0,25	0,38	0,33	-0,21	0,22	0,49
K2	1	0,11	0,22	1	0,19	0,23
K3		1	0,25		1	0,32
K4			1			1

Võim on vaataja silmades

Empiirika põhitulemused võib lühidalt kokku võtta järgmiselt: võim seostub Eesti noortele põhiliselt domineerimise, autoriteedi ja positsiooniga kaasnevate hüvede ning mõjukuse, raha ja riigiga. Miks võimu tajutakse eelkõige domineerimisena, on ilmselt seletatav sellega, et sotsiaalse seisundi tõttu (õpilased ja üliõpilased) on noored sageli alluva positsioonil (vanem-laps, õpilane-õpetaja, alluv-ülemus). Selline tõlgendus on kooskõlas Amelie Rorty ideega, et võim on vaataja silmades, seetõttu tajuvad kõige teravamalt võimu need, kes tunnevad seda puuduvat (Rorty 1992).

Samal ajal peegeldab võimu seostamine domineerimise-allumisega ühiskonna ülesehituse põhilisi dimensioone, mis tähendab, et igas ühiskonnas eksisteerib tööjaotus ja sellest tulenev staatuse hierarhia. Seetõttu on ühed inimesed mõjukamad kui teised ülesannete tõttu, mida nad tööjaotuses täidavad, või vahenditega, mida omavad. Seega tuleneb õigus domineerimiseks ehk võimuks kellegi üle n-ö legaliseeritud võimu- ja alluvussuhetest, mis struktureerivad inimeste elu nii kodus ja koolis kui ka tööl, kus suhte ühel osapoolel on õigus otsustada, käske jagada ja kontrollida ning teisel kohustus alluda. Seega tähendab võimu määratlemine domineerimise-allumisena üksnes teatud interaktsiooni tüüpi ehk osundab võimu kui nähtuse üldisele vormile interaktsiooni konkreetset sisu (nt autoriteetil *versus* füüsilisel jõul ja ähvardustel põhinev interaktsioon) kirjeldamata.

Võimurepresentatsioone, nagu juba märgitud, saab kirjeldada nelja tuumikidee kaudu, milleks on sanktsioonid ja kuritarvitused, autoriteet, riik, eliit. Need ideed annavad edasi noorte arusaama, millise sisuga vorm täidetakse, s.t millised on mõjutusvahendid ja kes neid kasutab. Noored näevad mõjutusvahenditena raha jt materiaalseid vahendeid, ametipositsiooni, tutvusi, mida saab pakkuda tasuks mõjutajale sobiva käitumise eest. Ähvardused, füüsiline vägivald, sund ja vallandamine on negatiivse "hüvitamise" näited, et hoida ära mõjutajale sobimatut tegutsemist.

Võimu korrumppeerumise idee on ilmselt sama vana kui inimkond. Arvestades meedia vahendusel aeg-ajalt avalikkuseni jõudvat teavet juhtide-ametnike seadustega vastuollu minevate või inimeste õiglustunnet riivavate tehingute kohta, on üsna ootuspärane, et kuritarvituste teema on võimu puhul aktuaalne.

Mida nõustutakse aktsepteerima

Riigi ja eliidi ning domineerimise sidumist üheks teemaks võib tõlgendada noorte arusaamana selle kohta, kuidas võim ühiskonnas toimib, s.t kui tegelikku võimu. Teisisõnu, riik ja eliit (viimane osundab võimuga kaasnevatele hüvedele) on need, kellel noored tajuvad Eestis enim mõjuvõimu olevat. Kuigi riigi kui legitiimse võimu esindaja nägemine ühe olulise võimuallikana ei ole üllatav, võib mõelda sellele, miks teised ühiskonna institutsioonid, nagu näiteks majandus ja kultuur, seostuvad noortel tunduvalt vähem võimuga. Rorty ideedele (Rorty 1992) toetudes võib spekuloida, et erinevaid ärihuve esindavate gruppide tegevus riigi mõjutamisel poliitika ja parteide kaudu jääb selle vastajategrupi jaoks võimu (osavalt) varjatud küljeks ning kultuuri Eesti ühiskonnas reaalse mõjujõuna (tollal) ei tajutud.

Autoriteedi võimu positiivseks hindamist võib tõlgendada kui inimeste arusaama ideaalsest võimust, mida ollakse nõus aktsepteerima. Autoriteet tuleneb noorte jaoks ekspert- ja eeskuju võimust ning mõjutusvahend, mida aktsepteeritakse, on selle grupi jaoks teadmised–oskused–asjatundlikkus ning teatavad isikuomadused (kehtestavus, tahtejõud, enesekindlus), millega samastutakse. Dihhotoomiates mõtlemist, mille eesmärk on arvamuste kujundamine ning kus hea vastandatakse halvale (meeldib – ei meeldi jms), on samuti peetud sama vanaks kui inimkonda (Markova 1996). Antud juhul peegeldab võimu jaotamine negatiivseks ja positiivseks pooleks ka vastajategrupi sügavaid arusaamu ühiskonna kohta, milles väärtustatakse rohkem mõjuvõimu üht liiki (autoriteedi võimu) ja suhtutakse negatiivsemalt teistesse (riik, eliit).

Võib oletada, et eelkõige ainult ühe representatsiooni komponendi asetumine n-ö positiivse võimu poolele on tingitud nii riigi kui ka eliidi seostamisest sanktsioonide–kuritarvituste komponendiga. Võib vaielda, kas see on ka päriselt nii või on tegu välismaailma moonutatud peegeldusega inimeste teadvuses. Kui mõelda laialt levinud arusaamadele, mille kohaselt inimesed on poliitikas isikliku kasu eesmärgil ning jõukuse allikana on aktsepteeritud, et “esimene miljon tuleb mustalt”, ei ole tulemused üllatavad. Küsimus on pigem selles, mis on päriselt olemas. Üks võimalik vastus: päriselt on olemas inimeste arusaamad, mille kohta sotsiaalpsühholoogid juba üle aastasaja teavad, et kui miski on inimese jaoks reaalne, siis on see reaalne ka oma tagajärgedes (s.t inimesed toimivad oma arusaamade kohaselt).

Kasutatud kirjandus

Bacharach, S. B., Lawler, E. J. (1981). Power and Politics in Organizations: The Social Psychology of Conflict, Coalitions, and Bargaining. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

Bierstadt, R. (1950). An Analysis of Social Power. – American Sociological Review, Vol 15, pp 730–738.

Hamilton, M. (1977). An Analysis and Typology of Social Power (Part II). – Philosophy of the Social Sciences, Vol 7 (1), pp 52–65.

Harré, R. (1970). The Principles of Scientific Thinking. Chicago: University of Chicago Press.

Hazak, G. (2001). Politoloogia. Õppevahend. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Hillman, J. (1995). Kinds of Power: A Guide to its Intelligent Uses. New York: Doubleday Publishing Group.

Jovchelovitch, S. (1996). In Defence of Representations. – Journal for the Theory of Social Behaviour, Vol 26(2), pp 121–135

Markova, I. (1996). Towards an Epistemology of Social Representations. – Journal for the Theory of Social Behaviour, Vol 26(2), pp 177–196.

Moscovici, S. (1973). Foreword. – C. Herzlich (ed). Health and Illness: A social Psychological Analysis. London: Academic Press.

Moscovici, S. (1984). The Phenomen of Social Representations. – R. Farr, S. Moscovici (eds). Social Representations. Cambridge: Cambridge University Press, pp 3–70.

Moscovici, S. (1988). Notes towards a Description of Social Representation. – European Journal of Social Psychology, Vol 18, pp 211–250.

Moscovici, S. (1998). Social Consciousness and its History. – Culture and Psychology, Vol 4, pp 411–429.

Moscovici, S. (2001a). The Phenomenon of Social Representations. – G. Duveen (ed). Social Representations: Explorations in Social Psychology. New York: New York University Press, pp 18–77.

Moscovici, S. (2001b). The Concept of Themata. – G. Duveen (ed). Social Representations: Explorations in Social Psychology. New York: New York University Press, pp 156–183.

Rorty, A. O. (1992). Power and Powers: A Dialogue between Buff and Rebuff. – T. E. Wartenberg (ed). Rethinking Power. New York: State University of New York Press, pp 1–13.

Wagner, W., Duveen, G., Farr, R., Jovchelovitch, S., Lorenzi-Cioldi, F., Markova, I., Rose, D. (1999). Theory and Method of Social Representations. – Asian Journal of Social Psychology, Vol 2(1), pp 95–125.

Maagaas Läänemere regioonis¹

Mihkel Veiderma (RiTo 13), Eesti Teaduste Akadeemia energeetikanõukogu esimees

Vene–Saksa gaasijuhtme rajamisel tuleb põhjalikult uurida rajatiste mõju Läänemere ökosüsteemile. Lepingu sõlmimisel ei ole arvestatud Läänemere kaitse nõudeid, rahvusvahelise mereõiguse sätteid ega mereäärsete riikide energeetilist julgeolekut.

Maagaas on eelistatuim ning efektiivseim fossiilne kütus. Maagaasi puhul on kõige kergem muuta paindlikult elektri- ja soojusjaamade tootlikkust. Eriti hästi sobib maagaasi kasutada tippkoormuse ajal töötavates agregaatides, samuti soojuse ja elektri koostootmise jaamades ning kombinatsioonis taastuvate kütustega. Investeeringud maagaasijaamade ehitamisse on väiksemad kui vedel- või tahkkütuse kasutamise puhul. Energiaühiku kohta on maagaas odavam kui naftakütus, vähemalt Balti riikides. Ka kasvuhoonegaasi (CO₂) emissioon on ligikaudu kaks korda väiksem. Gaasi miinus on tema suur erimaht – energiaühiku kohta atmosfäärirõhul ligi 1000 korda suurem kui vedelkütusel. Seda suhet saab küll gaasi rõhu all transportides ja hoides vähendada, kuid suurte vahemahutite puudumisel töötab gaasisüsteem ikkagi n-ö peost suhu, s.t ta on ülimalt tundlik tarnete katkestuse suhtes.

Tarbija sõltuvus gaasi impordist suureneb

2004. a tarbiti maailmas 2,4 triljonit m³ maagaasi, sellest 420 miljardit m³ ehk ligikaudu 20% tarbisid Euroopa Liidu liikmesriigid (vt tabelit). Gaasi tootmine on viimaseil aastail kasvanud 3–4% aastas. Ühtlasi on suurenenud põhitarbijate sõltuvus impordist – Euroopa Liidus üle 50%, 2030. a prognoosi järgi koguni 80%, Saksamaal juba praegu 78%. Järjekindlalt püütakse tarneallikaid mitmekesistada ning rohkem neist lähtuvaid gaasitorusid rajada. Balti riigid sõltuvad sajaprotsendiliselt Venemaa gaasitarnetest.

Tabel. Energiakasutus 2004. aastal

	Maailm	EL 25	Saksamaa	Balti riigid
Primaarenergia kasutus, mln t õliekvivalenti	10 224	1719	330	18,6
Maagaasi osa, %	27,2	23,6	23,3	24,3
Maagaasi kasutus, mld m ³	2420	420	16,4	5,4

Sõltuvus maagaasi impordist, %		>50	78	100
--------------------------------------	--	-----	----	-----

Hinnangute kohaselt jätkub uuritud gaasivaru praeguse tootmismahu juures 67 aastaks (naftat 41 aastaks), sellest varust kuulub 2,8% Euroopa Liidu riikidele (arvestades ka Norra varu) ning 26,7% Vene Föderatsioonile. Eelluure andmeil on suur gaasivaru Norra ja Barentsi meres, näiteks Štokmani leiukohas on üle 3 triljoni m³.

Maagaas on tähtis kaubaartikkel. Euroopa riigid importisid 2004. a rohkem kui 300 miljardit m³ gaasi, sellest torujuhtmete kaudu 43,9% Venemaalt, 34,1% Põhjamerest ning 11% Vahemere kaudu Põhja–Aafrikast. Ülejäänud 11% veetakse vedelgaasina tanklaevadega sisse Lääne–Aafrikast ja Lähis–Idast. Kavas on rajada uusi gaasitorusid Venemaalt ja Kaspia mere piirkonnast ning ehitada vedelgaasi jaoks uusi tankereid ja terminale.

Balti riigid katavad kodumaiste energiavarudega oma vajadustest 52,8%: Läti 28%, Leedu 57% ja Eesti 67%. 2003. a kulutasid nad kokku 5,36 miljardit m³ maagaasi. Sellega kaeti 24,3% energia summaarsest kulust (ligikaudu sama palju kui Euroopa Liidu maades keskmiselt). Kõrgeim oli gaasi osakaal Lätis – 32,4%, madalaim Eestis – 13,5%, see on umbes sama palju kui Soomes. Ignalina tuumajaama sulgemine, põlevkiviprobleemid ning üleminek vabale elektriturule on suurendanud Balti riikides vajadust maagaasi järele.

Joonis 1. Gaasitorud Balti riikides



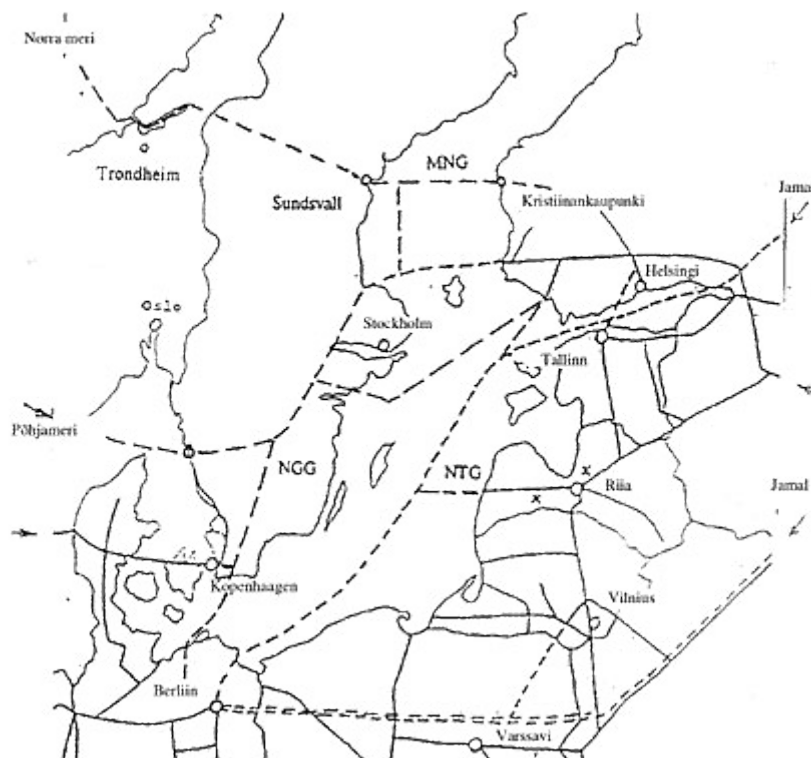
Baltimaadel on ühine hea gaasitoruvõrgustik (joonis 1). Gaas tuleb Venemaalt kahe toru kaudu – Irboskast ja Leedu lõunaosast. Suur väärtus on gaasitoruvõrgus Läti maa-alustel gaasihoidlatel. Praeguse Incukalnsi hoidla maht on 2,3 miljardit m³. Seal hoiavad oma gaasivarusid Läti, Leedu ja Eesti ning ka Venemaa. Läti maa-aluste gaasihoidlate mahtu saab suurendada kuni 20 miljardi m³-ni, seega oleksid nad siis unikaalsed kogu Euroopas. Kui nad ühendada Lääne-Euroopasse suunduvate gaasitorudega, oleks neil veelgi suurem roll. Praegu uuritakse gaasitoru rajamist Soomest Eestisse läbi Soome lahe. Soome saaks Läti gaasihoidlatele juurdepääsu ja ühtlasi teise varustuskanali. See oleks hea täiendus Soome lahte läbivale elektrikaablile, mis peab valmima 2006. aastal.

Läänemeri – maagaasi transiiditee

Läänemere piirkonda on juba pikemat aega kaalutud rajada maagaasi transiiditeed Venemaalt Lääne-Euroopasse. Esimene selline projekt oli nn Nordic Gas Grid (NGG), mille eesmärk oli transportida Vene gaas Soome ja Rootsi kaudu Saksamaale, luua gaasitrassile Eesti kaudu juurdepääs Läti gaasihoidlale ja toita seda ka gaasiga Põhjamerelt. Teine projekt (MNG) oli rajada gaasijuhe Norra merest läbi Norra Rootsi ning sealt Botnia lahe kaudu Soome (joonis 2). See projekt jäi õige pea kõrvale, sest Rootsi ei tulnud kaasa ning gaasi maht oli kalli äriprojekti kohta liiga väike. Saksamaa varustamiseks gaasiga Läänemere kaudu tekkis kaks versiooni: üks läbi Läti, ühendusega gaasihoidlasse, ning seejärel piki Läänemerd Saksamaale (NTG), teine kogu ulatuses – Viiburist Greifswaldi – merd mööda,

harutorudeta teistesse Läänemere maadesse. Peale on jäänud teine variant, mis sobib kõige vähem teistele Läänemere riikidele. Saksamaa seisukohast on sellel variandil eeliseid: võimaldab suuremahulist importi, ei sõltu teistest maadest, ei pea maksma gaasi transiidi eest, torujuhtme rajamine merre on tavaliselt odavam. Ka Venemaad rahuldab teine variant kõige paremini – suured gaasi- ja rahavood kulgevad otse kahe maa vahel ning pole vaja tegemist teha tülika nn lähivälismaaga.

Joonis 2. Gaasitorud Läänemere regioonis



Vene-Saksa gaasiprojekti tuleb analüüsida mitmest aspektist: nii mõjust Läänemere maade, siinkohal rohkem Balti riikide energeetilisele julgeolekule, kui ka Läänemere ökoloogilisele olukorrale ning vastavusest rahvusvahelise mereõiguse sätetele.

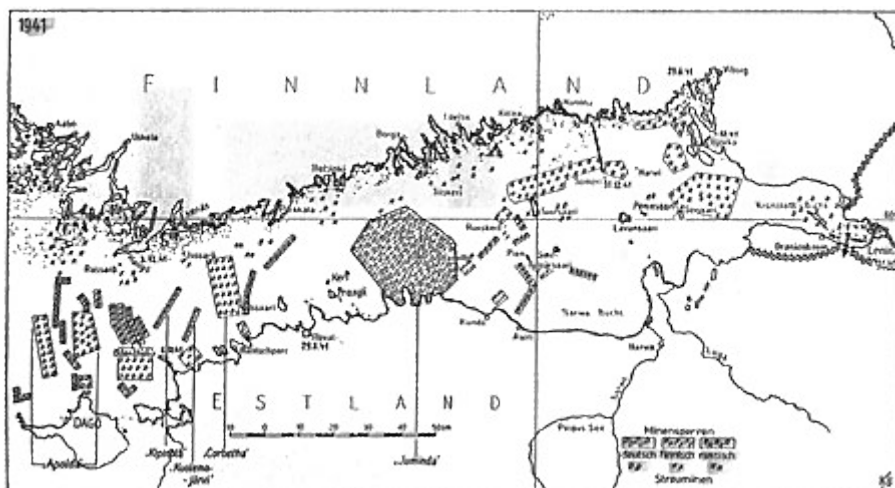
Projekti elluviimise puhul jääb Baltimaade gaasiga varustamine endiselt ainult Venemaa võimusesse kahe, gaasitranspordi peateedest eemale jääva gaasitoru kaudu.

Tootmisvõimsuste vähesa arendamise, kriiside ja avariide puhul tootmises või gaasitorudes jäävad kahjukannatajaks tõenäoliselt eelkõige Balti riigid väikeste tarbijatena. Juba praegu juhitakse talvise gaasidefitsiidi ajal Venemaal gaasi Incukalnsist tagasi Peterburi piirkonda. Balti riikide ja Soome seisukohalt tuleks merd mööda kulgevast gaasitorust tuua harutoru Läti gaasihoidlatesse ning gaasihoidlaid välja arendada. Sellisest puhverlaost gaasikoridoris peaks olema huvitatud ka Saksamaa.

Oht Läänemere ökosüsteemile

Miks on rajatis ohtlik Läänemere ökosüsteemile? Eelkõige Teise maailmasõja ajal ja selle järel sinna paigutatud miinide, uputatud keemia- ja tavarelvade, uppunud laevade ja lennukite pärast. Hinnanguliselt on Läänemeres 80 000 miini. Enamik NSV Liidu, Saksamaa ja Soome paigutatud miine asub Soome lahes ja selle suudmealal ning Läänemere põhjaosas.

Joonis 3. 1941. aastal mineeritud alad (Meister 1958, joonis 1)



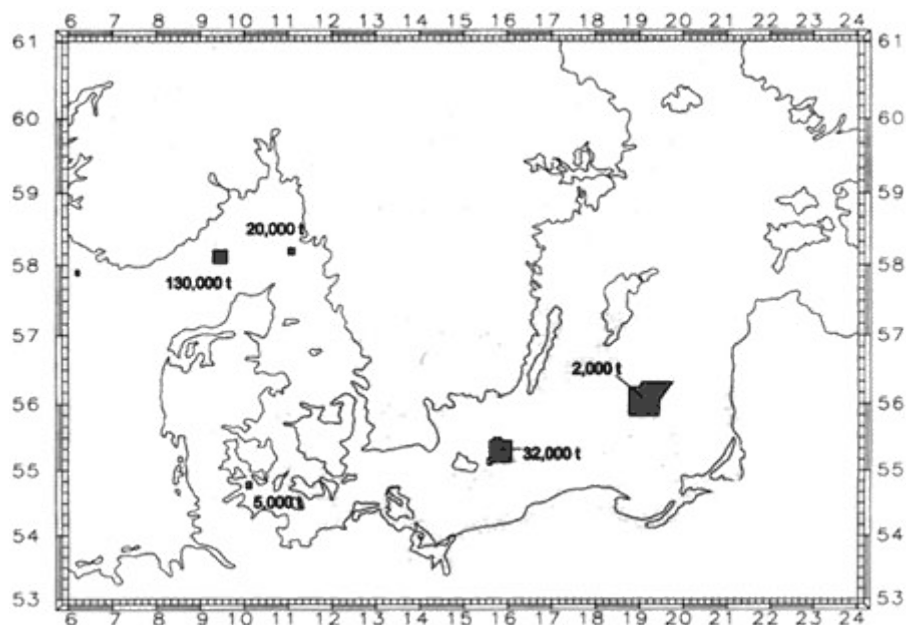
Joonisel 3 on näha üksnes need alad, mis mineeriti 1941. a (Meister 1958, joonis 1). Järgmisel kolmel aastal lisandus veel vähemalt sama palju miine. Vene mereväest Eestisse mahajäänud Läänemere kaardil on tähistatud ka teiste uputatud lõhkekehade asupaigad. Sõjaliste võõrkehade paiknemine dokumenteeriti uuesti sektorikaupa Läänemere topograafilise pilootprojekti raames, mille põhitäitja oli Saksa miiniflotill. Üldjuhul ei ole miinid ohtlikud, sest nende patareid on tühjenenud – kuid lõhkelaengud on säilinud. Kui rakendada ettevaatusabinõusid, saab miinid välja traalida. See ei õnnestu ainult siis, kui nad on mere põhja ankurdunud.

Ainuüksi Eesti Vabariigi merealal on kindlaks tehtud ligikaudu 26 000 miini ja 3000 muud veealust objekti. Kaitsejõudude Peastaabi andmeil on viimase 10 aasta jooksul sel alal miinidest puhastatud 2115 km² ehk 5,8% ala pindalast ja tehtud kahjutuks 428 lõhkekeha. Miinide väljatraalimine on väga mahukas ja aeganõudev töö ning täies ulatuses polegi seda võimalik ega vajalik teha. Küll on seda vaja teha laevateede, kalastusalade, elektrikaablite ja gaasitorude piirkonnas, viimases tõenäoliselt kilomeetrilaiuses vööndis. Vene–Saksa gaasitrassi täpne asupaik pole teada, kuid vähemalt Soome lahes läbib ta Soome ja (või) Eesti majandusveetsooni. Nende riikide teadmata ja kooskõlastuseta projekti ellu viia ei tohiks. Kooskõlastust pole aga vajalikuks peetud.

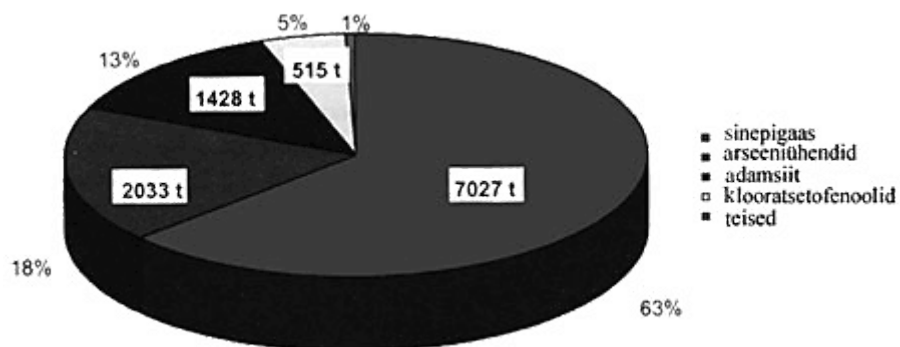
Suurim ohuallikas on merre uputatud keemiarelvad. Pärast sõja lõppu kogusid liitlasväed Saksa keemiarelvad kokku ja uputasid merre – kokku üle 300 000 tonni, suurema osa Skagerraki väina ja Läänemere, vähem Põhjamerre. Läänemere uputati 38 000 tonni

keemiarelvi (keemilisele toimeainele arvestatult ligikaudu 12 000 tonni), põhiliselt kolme piirkonda: kõige rohkem Bornholmi saarest ida poole, vähem Läänemere keskossa ja Väike-Belti väina (joonis 4). Suurema osa neist moodustasid lennukipommid, keemilistest toimeainetest sinepigaas ja arseeniühendid (joonis 5, Missiaen, Heinriet 2002, 100). Relvast pääseb sinepigaas välja segus tihkestusainega. Selline segu on veest suurema tihedusega ja langeb põhjasetetesse tihkete klompidena. Arvatakse, et nendes tingimustes sinepigaas ajapikku laguneb ja mere ökosüsteemile suurt ohtu ei põhjusta. Küll on neid klompe sattunud aga kalavõrkudesse ja merest välja tõmmatuna on need tekitanud kaluritel põletusi. Arseeniühendid on stabiilsemad, säilivad põhjasetetes ja on bioakumulatsiooni tulemusena pikemaajalise ohu allikas. Suhtumises uputatud keemiarelvadesse on valitsenud kokkuleppeline seisukoht – neid mitte puutada. Sellele seisukohale asus ka Läänemere kaitse konventsiooni raames 1992. aastal asutatud keemiarelva *ad hoc*-töörühm.

Joonis 4. Keemiarelvade uputamise alad ja hulk



Joonis 5. Bornholmi basseini uputatud mürkainete hulk



Teha tuleb pidevat merekeskkonnaseiret

1996. aastal võttis Helsingi Läänemere merekeskkonna kaitse komisjon HELCOM vastu kaabelühenduste, gaasitorude ja õliterminalide rajamisega seotud soovitusel (nr 17/3) vahetada informatsiooni osapoolte vahel, uurida ühiselt probleeme ja teha otsuseid alles pärast seda, kui on kindlaks tehtud rajatiste mõju Läänemere ökosüsteemile. Tuleb arvestada ka sellega, et Läänemeri kui suhteliselt kinnine ja väikese veevahetusega meri on palju tundlikuma ökosüsteemiga kui Põhjameri.

2002. aastal arutati Belgias rahvusvahelisel seminaril uputatud sõjarelvade väljapüüdmist ning leiti, et olemasolev informatsioon on puudulik ning tekitab eelkõige mürkainete lekkimise ja lagunemise kiiruse puhul kahtlusi. Seminar pidas vajalikuks teha pidevat monitooringut (Missiaen, Heinriet 2002). Pole andmeid, et monitooring oleks käivitunud. Keemiarelvade väljapüüdmine on tehniliselt võimalik, kuid seotud suure riski ja kuludega. Vene–Saksa gaasijuhtme trassi puhastamine uputatud sõjarelvadest suurendab tugevasti projekti maksumust.

Viimati käsitleti küsimust 2005. aasta novembris HELCOM-i delegatsioonide juhtide erakorralisel koosolekul, kus päevakorras oli ka Vene–Saksa Läänemere gaasijuhtme projekt. Koosolek võttis teadmiseks Saksamaa Liitvabariigi keskkonnaministeeriumi kirja selle kohta, et neil pole projekti kohta detailset informatsiooni ja nad ei tea veel selle ekspertkogu Saksa–poolset koosseisu, kuid kinnitas, et HELCOM-i soovitusi võetakse arvesse projekti ekspertiisi käigus ning sellest informeeritakse ka Helsingi komisjoni.

Kokkuvõtteks

Gaasijuhtme rajamise lepingu sõlmimisel Saksamaa Liitvabariigi ja Vene Föderatsiooni vahel on mööda mindud:

- rahvusvahelise Läänemere kaitse konventsiooni ja HELCOM-i protokoll nr 17/3 nõuetest;
- rahvusvahelise mereõiguse sätetest, mis näevad ette mererajatiste projektide kooskõlastamist riikidega, mille mereala need puudutavad;
- Läänemere-äärsete Euroopa Liidu liikmesriikide energeetilise julgeoleku vajadustest.

Kasutatud kirjandus

Meister, J. (1958). Der Seekrieg in den osteuropäischen Gewässern 1941–1945. München: J. F. Lehmanns Verlag.

Missiaen, T., Heinriet, J. P. (eds) (2002). Chemical Munition Dump Sites in Coastal Environments. Brussels: Renard Centre of Marine Geology, University of Gent.

Veiderma, M. (1999). Alternative Routes of Gas Transport to the Baltic Sea Region. Investments in Energy in the Baltic Sea Region. Proceedings of the International Conference. Riga, pp 225–228.

Märkused

 Ettekanne Balti Assamblee istungil 26. novembril 2005.

Teadusuuringud sisejulgeoleku teenistusse

Ülo Jaaksoo (RiTo 13), Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik, Cybernetica AS-i juhatuse esimees

Julgeolekuasjatundjad on jõudnud ebameeldiva järelduseni, et Euroopa Liidu infrastruktuurid – eriti kaubavedu toetavad logistikasüsteemid, sealhulgas sadamad – on kergesti haavatavad. Seda tuleb arvestada ka Eestil.

Oleme harjunud mõtlema, et Euroopa Liidu ja NATO liikmena on Eesti julgeolek tagatud. Suurel määral see kahtlemata nii on. Võib isegi öelda, et Euroopa välisjulgeolek tervikuna pole kunagi olnud nii kindel ehk teisiti öeldes pole me kunagi elanud nii rahulikus väliskeskkonnas kui praegu, eriti kui meenutada külma sõja aegu. Samal ajal pole Euroopa olnud kunagi nii haavatav kui praegu ja seda seestpoolt, terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse kaudu. Meenutame terrorirünnakuid Madridis ja Londonis, üleujutusi Kesk-Euroopas, katastroofe merel. Viimased sündmused Iraanis ainult suurendavad terrorismiohtu Euroopas, sealhulgas Eestis.

Euroopa Liidu välispiir peab tagama kiire ja mugava piiriületuse, kuid samal ajal tuleb teha põhjalikku kontrolli, et hoida ära illegaalset äri ja mittesoovitavate inimeste imbumist Euroopa Liidu riikidesse.

Me ei tunne ennast vaba ja õnnelikuna ebaturvalises keskkonnas. Turve on inimeste põhiõigusi. Turvalisus aga maksab, sellel on oma hind. Sageli on sellele hinnale väga raske leida rahalist ekvivalenti, eriti kui julgeolek puudutab inimeste privaatsust. Mis maksab privaatsus? Kui palju me oleme valmis loovutama oma privaatsusest kõrgendatud turbe eest? Neile küsimustele ei ole lihtsat vastust.

Turvalisuse tagab pikaajaline stabiilne rahastamine. Et aga raha on alati vähe, peavad kulutused olema põhjalikult läbi mõeldud. Teadustulemuste kasutamine aitab suurendada julgeolukusüsteemide tõhusust. Seetõttu on igati põhjendatud sisejulgeoleku teadus- ja arendustegevuse kui julgeoleku olulise osa edendamine. Küsimus on eeskätt selles, milliseid teadusuuringuid ja millist arendustegevust me vajame.

Nüüdisajal ei ole sisejulgeolekut võimalik tagada ühe riigi piires. Riigipiire ületava kuritegevuse ja rahvusvahelise terrorismi vastane võitlus nõuab riikide koostööd. Sama kehtib teadusuuringute kohta. Eesti on Euroopa Liidu liige, järelkult peavad Eestis kavandatavad ja tehtavad uuringud olema kooskõlas Euroopa Liidu programmidega. Kuidas asjakohaseid teadusuuringuid korraldada? Neile küsimustele püüame leida vastust selles kirjatükis.

Kõigepealt defineerime mõisted

Hea kombe kohaselt defineeritakse kõigepealt mõisted. Ehkki sisejulgeolek ehk siseturve on lai mõiste, piirdume ainult sihilike kuritahtlike toimingutega. Euroopa Komisjoni juurde loodud Euroopa Sisejulgeoleku Teadusuuringute Nõukogu (*European Security Research*

Advisory Board, ESAB) kasutab töödokumentides järgmist määrangut (Commission ... 2005): sisejulgeolek ehk siseturve tuvastab ja väldib ebaseaduslikke ja sihilikult kuritahtlikke toiminguid, mis kahjustavad inimesi, ühiskonda, ainelisi ja ainetuid väärtusi ning infrastruktuure, kaitses nende toimingute eest, leevendab rünnete toimet ja tagab jätkusuutlikkuse pärast rünnet. Definitsioonist selgub seega viis siseturbe faasi, mis ajaliselt järjestatuna on tuvastamine, vältimine, kaitsmine, reageerimine ja taastamine.

Teine oluline mõiste on võimekus, mis siseturbe kontekstis on sõnastatav järgmiselt: võimekus on inimeste, tehnoloogia ja organisatsiooniliste protseduuride koostöövõimeline kogum, mis on vajalik siseturbeülesande tõhusaks lahendamiseks.

Võimekuse definitsioonist järelduvad mõned olulised asjad. Kõigepealt see, et võimekus on alati seotud kindla siseturbe ülesandega, sealhulgas tuvastamise, vältimise, kaitsmise, reageerimise ja taastamise alamülesannetega. Seega peame alati täpsustama, millise võimekusega on tegu.

Definitsioonist selgub, et võimekusel on kolm koostisosa: inimesed, tehnoloogilised vahendid ja organisatsioon. Inimeste puhul on määravad oskused, teadmised, kogemused, motivatsioon jms, tehnoloogiliste vahendite puhul, mille hulka kuuluvad tuvastus-, kaitse-, päästetehnika- ja muud süsteemid ning kõikvõimalikud side- ja infosüsteemid, on tähtis nimetatud vahendite tehnoloogiline tase. Kolmas koostisosa on organisatsioonilised protseduurid (käsuliinid, tegutsemiseeskirjad jms), mis peavad sobima siseturbefaasi täitmiseks. Ja nüüd võib-olla kõige tähtsam – inimesed, tehnoloogilised vahendid ja organisatsioonilised meetmed peavad toimima koos. Lihtne nõue, kuid raske täita. Meil võib olla tehnoloogiliselt täiuslik mõõteseade, kuid kui puuduvad inimesed, kes oskavad seda käsitseda ja ei ole ka selge, kellele saadud tulemused edastada ning mis edasi saab, ei ole meil sellest seadmest mingit kasu.

Tulles tagasi alguse juurde ja küsides, milliseid teadusuuringuid sisejulgeolek vajab, on vastus ühene: selliseid, mis suurendavad sisejulgeoleku võimekust. Teisisõnu: teadusuuringud peavad suurendama sisejulgeoleku töötajate, tehnoloogiliste seadmete ja organisatsiooni koostöövõimet ning neid peab saama rakendada tuvastamise, vältimise, kaitsmise, reageerimise ja taastamise protsessis.

Veel paar märkust. Esmatähtis on uuringutulemuste rakendatavus, seetõttu kuuluvad julgeolekualased teadusuuringud harilikult rakendusuuringute alla. Kui mõned alusuuringud viivad mõistliku aja jooksul rakendatavate tulemusteni, on see suurepärane ja erand ainult kinnitab reeglit, et ka sellel juhul on tulemuse rakendatavus primaarne. Teiseks on riigi julgeolek, sealhulgas sisejulgeolek, tundlik valdkond, kus mitmed tegevused on reguleeritud riigisaladuse kaitse seadusega. See teeb teadusuuringute korraldamise keerukamaks nii riigi sees kui ka koostöös välisriikidega. Salajaste tööde puhul tekib lisaprobleeme intellektuaalse omandi kaitsmisega. Võimalikud on ka publitseerimispiirangud, mis võivad vähendada ülikooliteadlaste motivatsiooni turvauuringutes osaleda.

Lähtudes lõppkasutaja vajadustest

2003. aasta oktoobris kutsus Euroopa Komisjon kokku asjatundjate töörühma, kelle ülesanne oli välja töötada Euroopa sisejulgeoleku teadusuuringute programmi põhimõtted ja prioriteetid. 2004. aasta märtsis esitas töörühm president Romano Prodi aruande (Research for ... 2004), milles tehti ettepanek käivitada 2007. aastal 7. raamprogrammi osana Euroopa sisejulgeoleku teadusuuringute programm (*European Security Research Program, ESRP*) järgmiste soovitustega:

- ESRP on Euroopa Liidu rahastatav ja kõiki liikmesriike kaasav, programmi maht on miljard eurot aastas;
- ESRP kaudu rahastatakse siseturbe võimekust suurendavate teadusuuringute projekte, mille küpsus on arendatud demonstratsiooni tasemeni;
- ESRP soosib militaar- ja tsiviiltehnoloogia duaalset kasutust;
- ESRP soosib projekte, mis suurendavad eri ametkondade (politsei, päästeteenistus, piirivalve jt) koostöövõimet;
- programmi juhtimisel tuleb arvestada turbeuuringute omapära, komisjonil tuleb välja töötada salastatuse reeglid ning intellektuaalse omandi kasutamise ja tehnoloogia siirde reeglid;
- kuna uuringute lõppkasutaja on riik, kaetakse uuringute kulud 100% ulatuses riigi eelarvest;
- moodustada siseturbe uuringute programmi nõukogu ESAB, et välja töötada programmi strateegilised liinid ja määrata prioriteetsed tehnoloogiavaldkonnad;
- programmi edukuse võtmeküsimus on lõppkasutaja vajaduste määramine;
- dubleerimise vältimiseks on vaja programmi tõhusalt koordineerida;
- ESRP näeb ette koostöö arendamist Euroopa Kaitseagentuuriga (*European Defence Agency, EDA*);
- programmi ülesanne on tugevdada Euroopa kaitse- ja julgeolekutööstuse konkurentsivõimet ning stimuleerida turbetoodete ja teenuste turu arengut.

Sisejulgeoleku teadusuuringute programmi detailseks läbitöötamiseks moodustas Euroopa Komisjon programmi nõukogu ESAB, mille 50 liiget jaotuvad järgmiselt: ministriumidest ja ametkondadest 16, riiklikest uurimisasutustest 16, firmadest 16 ning ülikoolidest 2.

Sisejulgeoleku eelistused on ESAB-i järgi terrorismikaitse, infrastruktuuride turvalisus, piiride turvalisus ja turvalisuse taastamine pärast kriisi. Sellele lisaks on määratud üldist huvi pakkuvad nn ristuvad valdkonnad: julgeolekusüsteemide integratsioon ja koostöövõime, turvalisus ja ühiskond ning sisejulgeoleku teadusuuringute koordineerimine. Iga valdkonna jaoks on moodustatud töörühm, kuhu peale ESAB-i liikmete kuuluvad valdkondade tippeksperdid. Programmi ettevalmistamisel on osalenud juba üle 300 eksperdi.

Viini julgeolekukonverents

Viinis tänavu 20.–21. veebruarini aset leidnud rohkem kui tuhande osavõtjaga Euroopa julgeoleku konverentsil

(http://europa.eu.int/comm/enterprise/security/events/vienna_2006_report.htm) arutati

tehtut, kavandati uusi samme ning jõuti üldisele arvamusele, et ESRAB on teinud suurt ja tänuväärset tööd, kuigi lõpparuande ja järelduste tegemine seisab veel ees. Juunikuus toimub ESRAB-i plenaaristung ning septembris esitab programmi nõukogu aruande Euroopa Komisjonile.

Senitehtu ja seniste arutelude põhjal võib öelda, et on rida uurimisvaldkondi, kus teaduslike uurimistulemuste järele tuntakse vajadust. Siinkohal ainult mõned näited tööühma "Turvalisus ja ühiskond" soovitatud uurimisvaldkondadest:

- inimeste käitumine kriisisituatsioonis, masside reageerimine ohusignaalile ja käsklustele;
- õigus tunda end turvaliselt ning inimõigustevahelised proportsioonid ja nende proportsioonide rakendamine praktikas;
- privaatsus, andmekavandamine ja andmebaaside riskasutus;
- turbetehnoloogiate eetilised aspektid.

Isikute identifitseerimine on laialt levinud. Seetõttu kerkib küsimus, miks kasutatakse biomeetrilist tehnoloogiat suhteliselt vähe. Peapõhjus on tulemuse ebatäpsus. Biomeetrikast on viimasel ajal saanud tähtis uurimisvaldkond, mille tulemused loovad vundamendi isikute elektroonilisele identiteedile ja efektiivsele isikutuvastuse tehnoloogiale.

Julgeoleku-uuringute eriprogrammi ESRP käivitamine on keeruline. Seepärast otsustati enne 7. raamprogrammi käikuminekut alustada väiksemamahuliste teadusuuringute programmidega (Commission Communication ... 2004). Suure tõenäosusega kujunevad mõned tööstusettevõtetest ja teadusasutustest moodustatud konsortsiumid edukaks ning jätkavad lähitulevikus juba 7. raamprogrammi finantside toel.

Euroopa Komisjon on huvitatud liikmesriikide huvide kajastamisest ESRP-s. Soovitakse, et lõppkasutajad spetsifitseeriks tehnoloogilised vajadused, mis omakorda määravad ära, milliseid uuringuid tuleb teha. Igati mõistetav on soov hoiduda teadusuuringute dubleerimisest, see nõuab liikmesriikide teadusuuringute koordineerimist. On saabunud aeg otsustada, kuidas korraldada julgeolekualaseid teadusuuringuid Eestis ja kuidas koordineerida seda tegevust teiste liikmesriikidega.

Mida on vaja teha Eestis?

Sisejulgeolekus sõltub palju ametkondade koostööst. Nii siseministeerium, keskkonnaministeerium, majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, kaitseministeerium, haridus- ja teadusministeerium kui ka justiitsministeerium vastutavad kõik vähemal või suuremal määral riigi sisejulgeoleku eest. Seetõttu oleks vaja tuua välja ja ühendada ametkondade sisejulgeoleku mõõde, mis tähendaks riigisiseste barjääride ületamist ja sammu sisepiirideta riigi suunas.

Sellisel juhul saaksime selgitada välja sisejulgeoleku tagamise tegelikud vajadused ja nõuded ning, kui tarvis, korraldada neist nõuetest tulenevaid teadusuuringuid. Või kui selleks puudub teaduslik potentsiaal, siis osta teadmus sisse. Kuidas ametkondade ühistegevust

korraldada ja millist organisatsiooniskeemi rakendada? Tundub, et ainuvõimalik on riikliku programmi väljatöötamine ja käivitamine. Austria on oma turbeuuringute programmis näiteks läinud seda teed (<http://www.kiras.at>).

Milline peaks olema sisejulgeoleku programmi sisu? Alustada tuleb eesmärgi püstitamisest, milleks on väga üldiselt öeldes sisejulgeoleku võimekuse suurendamine. Edu saavutamiseks tuleb kahtlemata keskenduda tegevus ja ressursid prioriteetsetele valdkondadele, milleks Eesti puhul on laevaliiklus Soome lahel ja Läänemerel, ohtlikud kaubaveod raudteel, kriitilised infrastruktuurid (sidesüsteemid, Internet, elektri ülekandeliinid). Mööda ei saa vaadata ka üldisest terrorismiohust. Kõigi nimetatud valdkondade kohta on ohtude analüüs mingil kujul olemas, samuti meetmed riskide vähendamiseks.

Mõistagi on vaja need analüüsid kriitiliselt üle vaadata ja omavahel kooskõlastada, sest kriisiolukorras võib osaleda suur arv keerulistes sidemetes olevaid objekte, mis võivad muuta oma olekut nii ajas kui ka ruumis. Dünaamilise olukorra mõistmine nõuab situatsiooni modelleerimist, andmete kogumist ja nende sulandamist. Kus võimalik, seal tuleb panna rõhk Eesti spetsiifikale. Näiteks laevaliikluse jälgimise ja ohtude tuvastamise spetsiifika rasketes jääoludes on mõistetav ainult vähestele, meile – nagu elu on näidanud – eriti tähtis.

Situatsioonijuhtimine peakski olema sisejulgeoleku programmi üks põhivaldkondi. Tegevuse alustamiseks on vaja teadlaste, inseneride, ametnike ja poliitikute foorumit, et saada ülevaade situatsioonijuhtimise nõuetest, arutada selle valdkonna fundamentaalprobleeme ja määrata teadusuuringute suunad.

Aeg on küps

Iga programm vajab edulugu. Sisejulgeoleku programmi eduloo saaks üles ehitada Eesti arenenud elektroonilist andmevahetuskeskonda ära kasutades ja infovõrkude võimekust edasi arendades. Eestis on Euroopa suurim avaliku võtme infrastruktuur. Meie seadused annavad digitaalallkirjale võrdväärse jõu käsitsi antud allkirjaga. Digitaalallkirja abil on võimalik virtuaalses keskkonnas üles ehitada julgeolekuülesannete lahendamiseks vajalikud käsuliinid ja ühine teenusteeruum, kasutades andmevahetuseks turvalist X-tee keskkonda. See on valdkond, kus me kindlasti saame panustada nüüdisaegsesse operatsioonide juhtimise teooriasse ja praktikasse. Võrguvõimekuse arendamine vajab muidugi teadusuuringuid.

Mõne eelisülesande – töötada välja võrguanalüsaatorid, et määrata anomaalne võrguliiklus, arendada turvameetrikat, mis võimaldab kvantitatiivselt mõõta turvaseme tõusu, ja edendada Interneti–telefoni – lahendamine Eesti teadusasutustes ja ettevõtetes juba käib, kuid vajaks forsseerimist ja laialdast rakendamist julgeolekustruktuurides.

Kuidas koordineerida ja finantseerida teadusuuringuid ja arendustegevust? Kas seda on võimalik teha sisejulgeolekuprogrammi raames või tuleb moodustada eraldi institutsioon, on eelneva põhjaliku analüüsita raske öelda. Mida tuleks igal juhul silmas pidada, on tsiviil- ja militaaruuringute maksimaalne ühitamine ja koordineerimine Euroopa Liidu programmidega.

Aeg on küps kaasata Eesti teadlased julgeolekuülesannete lahendamisse ja selle abil suurendada sisejulgeoleku võimekust.

Kasutatud kirjandus

Commission Communication, On the implementation of the Preparatory Action on the enhancement of the European industrial potential in the field of security research, Towards a programme to advance European security through Research and Technology. COM(2004) 72 final, 3.2.2004. Decision 2004/213/EC published in Official Journal L 067, 5.3.2004.

– <http://europa.eu.int/comm/research/security>

Commission Decision of 22 April 2005. Establishing the European Security Research Advisory Board (2005/516/EC). –

http://europa.eu.int/comm/enterprise/security/articles/article_2006-04-06_en.htm

Research for a Secure Europe (2004). Report of the Group of Personalities in the Field of Security Research. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. – <http://europa.eu.int/comm/research/security>

Infojuhtimine on kriisireguleerimise lahutamatu osa

Eleka Rugam–Rebane (RiTo 13), Vabariigi Valitsuse infonõunik

Kriisile reageerimise seisukohalt on oluline analüüsida kriisiolukorraga seotut ka kriiside vahel, kui üks kriis on värskelt mees ja teist pole veel silmapiiril.

Kuidas ühilduvad esmapilgul eraldiseisvad valdkonnad – infokäitumine ja kriisiohjamine? Möödunud aasta näitas kujukalt, et infojuhtimine ja kommunikatsioon on kriisiohjamise (kriisireguleerimise) lahutamatu osa. Näiteks viimased Eestit tabanud kriisid, 2005. aasta jaanuaritorm ja augustis Copterline´i helikopteri allakukkumine ning 2006. aasta jaanuari–veebruari Loode–Eesti merereostus, mida likvideeritakse veel praegugi. Nendes olukordades vajanuks just infojuhtimine ametkondade kindlakäelist ja ühtset koordineerimist. Ehkki nimetatud juhtumid talletusid Eesti avalikkuse mällu kriisidena, mis lahendati operatiivselt ja oskuslikult, tekkis meedias kõigi kolme juhtumi puhul suur poleemika, kuidas olukordi avalikkusele vahendati ehk kommuniqueeriti.

Kuidas sünnivad otsused kriisiolukorras? Kes vastutab, kui lahendus ei vasta ootustele? Kuidas tekib kriisi kuvand? Nende ja paljude muude küsimustega põrkavad kriisiolukorraga silmitsi seistes kokku nii kriisile reageerivate ametkondade juhid, kommunikatsioonitöötajad kui ka ametnikud, kelle ametkonda juhtum puudutab. Mõistagi esitab neid küsimusi ka avalikkus.

Kriisiolukorras saab usaldusväärsete otsuste vastuvõtmine tugineda ainult usaldusväärseist infoallikaist pärineva teabe õigeaegsel otsusetegijateni suunamisel. Kriisiolukorras tehakse otsuseid piiratud aja jooksul, sageli vähese või puuduliku informatsiooni põhjal pidevalt muutuv olukorras. Taustsüsteem muutub iga otsusega. Otsused ise muudavad taustsüsteemi.

Infoteadus distsipliinina kannab kompetentsi ja potentsiaali, mis on oluline kriisireguleerimise seisukohast. Väita võib ka vastupidist – kriisiuurimustes pööratakse tähelepanu infoteaduse arengu suhtes huvipakkuvatele aspektidele. Märkimisväärne osa tänapäeva kriisiuurimustest tegeleb teatud määral infojuhtimise temaatikaga. Kuigi lähenemine ja diskursus selles osas on enamjaolt üldist laadi, on sagedamini esinevad märksõnad näiteks infovajadus, informatsiooni küllastus, infovahendamine ja informatsiooni kompleksus (Stern 1999). Kriisireguleerimise juhtumianalüüsid pööravad tähelepanu eri siht- ja sidusrühmade infovajadusele ja infovahendamisele.

Mis on kriis?

Artikli objektid on Eestis riigi tasandil reguleeritavad tsiviilkriisiolukorrad ja need, kes peavad kriisiolukorras otsuseid langetama – praktikud, poliitikud ja ametkondade juhid (praktikute all peetakse silmas operatiivjuhtimise tasandi spetsialiste – pääste-, politsei- ja piirivalve- ning erakorralise meditsiini töötajaid). Uurimuses käsitletavat tsiviilkriisiolukorrad võivad olla terrorismiatakid, tehnogeensed õnnetused, loodusõnnetused, epideemiad jms, kuid

mitte sõjalised konfliktid ega sõjaolukord. Militaarkriisid on kriisireguleerimise erivaldkond, mida käesolev kirjutis ei puuduta.

Kreeka keeles tähendab sõna *krisis* otsustust, eristamist, katsumust. Algselt kasutati seda terminit kirjeldamaks otsustavat pööret sündmuste ahelas, eriti meditsiinis – haiguse puhul otsustav pööre halvemuse või paranemise poole. Tänapäeval iseloomustatakse sõnaga kriis olukorda, milles koonduvad prognoositavad ja etteaimamatud mõjutegurid (Crisis Communication Handbook). Eesti õigusaktides kasutatakse kriisi asemel terminit “hädaolukord”.

Termini kriis määratlemises ei ole maailma kriisiuurijate koolkonnad jõudnud konsensussele. Seevastu terminit hädaolukord mõistetakse ülemaailmsetes kriisireguleerimisringkondades ühtemoodi ning seda kasutatakse eri riikide kriisireguleerimise õigusaktides. Väljaspool õigusloome konteksti kasutatakse Eestis termineid kriis, kriisiolukord, kriisijuhtimine, kriisiohjamine ja kriisireguleerimine, mille all mõistetakse hädaolukorda ja selle lahendamist.

Mida kriis endast kujutab? Inimeste elus vahelduvad perioodiliselt tõusud mõõnadega, mida me tihtipeale nimetame kriisideks. Kriis on olukord, mida võivad kogeda individid, inimgrupid, organisatsioonid ja riigid (Stern 1999). Lähtun kahest teineteist täiendavast kriisi definitsioonist. Esimene neist, Charles F. Hermann'i definitsioon pärineb 42 aasta tagant (Hermann 1963), kuid on kriisiuurijate seas jätkuvalt hinnatud. Vabas tõlkes kõlab definitsioon järgmiselt: kriis on olukord, mis ohustab otsustajate prioriteetseid eesmärgi, seab piirid ajale, mille vältel otsus peab sündima ning üllatab otsustajaid esilekerkimisega.

Teises, Rootsi kriisiuurijate Bengt Sundeliuse ja Eric Sterni sulest pärinevas definitsioonis (Sundelius, Stern, Bynander 1997) on kriisi puhul: 1) põhiväärtused ohustatud, 2) ajaressurss tegutsemiseks piiratud, 3) olukorda iseloomustab ebakindlus, ebamäärasus.

Kui esimene, Hermann'i definitsioon tõstis esile kriisiga seotud üllatusmomenti ja otsuste tegemise protsessi, siis teine, Sundeliuse ja Sterni definitsioon rõhub ohustatud põhiväärtustele ning sobib kirjeldama riiklikku kriisiolukorda.

Infojuhtimine ja kriisiohjamine

Nimekad kriisiuurijad Ronald Arjen Boin ja Patrick Lagadec väidavad, et mis tahes kriisiolukorrale peab viivitamatult reageerima strateegilise juhtimise tasand, s.t organisatsioonide tippjuhid (Boin, Lagadec 2000). Mõtestanud olukorra ja suhestades seda ümbritseva keskkonnaga, peavad tippjuhid määrama olukorra lahendamise sõlmprobleemid, seadma tegevuse prioriteedid ja meeskonnaliikmete ülesanded ning mõtlema läbi avalikkuse teavitamise. Sageli arvatakse ekslikult, et nende ülesannetega peaks tegelema ainult operatiivjuhtimise tasand ehk sündmuskohal tegutsevad kriisireguleerijad. Tegelikult sillutab tee kriisi õnnestunud lahendamiseni strateegilise ja operatiivtasandi sünkroonne ja läbimõeldud tegevus. Infojuhtimise seisukohalt ei ole ühegi eelnimetatud ülesandega võimalik toime tulla, kui puudub otsuste vastuvõtmiseks vajalik informatsioon. Infokäitumine ja infojuhtimine on kriisiolukorra lahendamisel võtmeteguvused.

Kriisiolukorra otsustusprotsessi tavapärane tegevusahel on ümbritsevast infotulvast olulise teabe otsimine, leidmine, mõtestamine ja õigeaegne kolleegile/koostööpartnerile vahendamine, informatsiooni kasutamine otsuste tegemisel ja otsuste vahendamine kriisiolukorda lahendavatele osapooltele (kriisireguleerimisüksustele, kaasatud ametiasutustele ja avalikkusele). Kirjeldatud protsess illustreerib toimuvat ideaalpildis, viidates ühtlasi sellele, et ka üksainus nõrk lüli infoahelas seab eduka lahenduseni jõudmise küsimärgi alla. Tõrgeteta infojuhtimine parandab nii otsustamise tõhusust kui ka otsuste kvaliteeti.

Rootsi kriisiuurijad Daniel Nohrstedt ja Eric Stern rõhutavad oma uurimuses, mis muu seas tugineb osalt ka Eestis 1990. aastate lõpus tehtud kriisianalüüside tulemustele, et edukas kriisilahend tuleneb valmisolekust kõigil tasandil, sealhulgas infojuhtimise tasandil (Stern 1999). Infokäitumise ja infojuhtimisega seotud probleemide kaardistamine annab võimaluse sihipäraselt kriisiolukorraks valmistuda, panustades näiteks vastavate infoallikate ja –kanalite arendamisse, mis kriisiolukorras võivad infootsingul vajalikuks osutuda. Sama kehtib kriisireguleerimisplaanide ja nende juurde kuuluvate teavituspiaanide ümbervaatamise kohta, mis loovad aluse ja eeldused eri infoallikate ja –kanalite sisseseadmiseks. Vähem olulised ei ole kriisiolukorras tegutsevate inimeste infovõrgustikud, mille kaudu otsustajateni jõuab vajalik teave.

Otsustajate infokäitumine kriisiolukorras erineb suuresti infokäitumisest igapäevaelus. Seega on huvipakkuv seoste tuvastamine eri tüüpi informatsiooni ja infoallikate kasutamise ning otsustajate infokäitumise vahel. Otsustajate suutlikkus kasutada relevantset informatsiooni võib ära hoida sündmuse eskaleerumise riigi tasemel kriisiolukorraks. Otsustajate infokäitumise eripära kaardistamisel leitavad seosed võivad viidata ka sellele, et kriisiolukorra lahend ei pruugi sõltuda infoallikate rohkusest, vaid pigem nende optimaalsest kasutusest ja otsustajate kompetentsest infokäitumisest (Dahlström, Flodin 1998).

Kriisi mõjutegurid

Kriis võib aset leida nii inimtegevuse tulemusena kui ka tehnoloogilise õnnetuse/eksimuse läbi. Prantsuse kriisiuurija Patrick Lagadeci väitel on praegusaja kriisid põhjustatud mitmest faktorist (Lagadec 1993). Kriis on oma olemuselt komplitseeritud sündmus vähemalt viiest aspektist: poliitilisest, institutsionaalsest, ajalisest, informatsiooni- ja probleemipõhisest (Stern 1999).

Poliitiline aspekt väljendub selles, et kriis mõjutab ühiskonna olulisi osapooli nii avalikus kui ka erasektoris. Sageli on kriisiolukord valitsusele, poliitilisele opositsioonile või erasektorile, sealhulgas meediale, hea pinnas oma huvide rõhutatud esiletoomisel või isegi nendega manipuleerimisel. Eesti lähimineviku kriisidest võib näitena nimetada Kurkse õnnetust 1997. aastal, kus ellujäämisõppusel hukkus 14 rahuvalvajat ning kriisi järelmenetlusel puhkes poliitiline kriis (Mürk, Rugam 1999).

Institutsionaalne aspekt hõlmab organisatsioone vertikaalses ja horisontaalses suunas. Horisontaalne mõju tähendab, et kriis mõjutab näiteks valitsuses samal tasandil olevaid ministeeriume, kes kriisi lahendamise tegelevad. Riigi julgeolekut puudutava kriisi puhul

tegeleksid kriisi lahendamise strateegilisel tasandil sise-, kaitse-, majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, ka välisministeerium. Kriisi vertikaalne mõju ulatub samal ajal ka nende asutuste allasutusteni ning teiste potentsiaalsete (valitsus)asutusteni, keda kriisi lahendamisse kaasatakse. Ajaline aspekt viitab Sterni sõnul asjaolule, et kriisil on ajalises mõõtmes kaks dimensiooni (diakrooniline ja sünkrooniline). Esiteks tuleb iga kriisi paigutada ajateljele ning see antud ajas ja kontekstis mõtestada. Kriisil on oma eellugu – impulss, sündmus, millest kriis arenema hakkab. Stern väidab, et nii sündmuse tajumine kui ka käitumine konkreetse sündmuse lahendamisel on mõjutatud eelnevatest kriisikogemustest. Teiseks sõltub kriisi lahendamine minevikusündmuste kõrval ka olevikus, kriisiga ühel ajal aset leidvatest sündmustest ning käsitletavatest teemadest (Stern 1999). Üksteist ajas kaudselt mõjutavate sündmuste näitena võib tuua 2004. aasta tsunami Tais ja siinse 2005. aasta jaanuaritormi. Eriti märgatav oli sündmuste mõju teineteisele Rootsi meedias, kus tsunami ohvrite teema varjutas Rootsi lõunaosa samuti väga rängalt tabanud jaanuaritormi.

Informatsiooni aspekt tõuseb eriti esile otsustamisel. Kognitiivse infotöötlemisega seonduvad kaks vastandlikku ilmingut, ühelt poolt informatsiooni küllastus ja teisalt teravnenud infovajadus, infopuudus. Lagadeci sõnul võib kriisi nimetada ka informatsioonikriisiks (Lagadec 1993). Kriisi kohta ei pruugi olla midagi teada või teatakse hulgaliselt ebaolulisi fakte, mis ei anna otsustajatele lisateavet ning pärsivad sellega otsuste langetamist. Infopuudus on kriisiolukorras tavaprobleem ja võimendub eriti ajalise surutise kontekstis.

Probleemipõhise aspekti all mõistetakse olukorda, kus üks kriisiolukord võib koosneda mitmest üheaegsest akuutsest olukorrast, millega tuleb ühel ajal viivitamatult piiratud aja raames tegelda. Näiteks 2005. aasta jaanuaritorm, kui päästetöötajail tuli kriisipiirkondadest evakueerida elanikke ja samal ajal leida inimesi langenud puude eemaldamiseks suurematelt teedelt ja linnatänavatelt.

Otsuste tegemine grupis

Eesti konteksti silmas pidades on otsustamist põhjalikult uurinud Maaja Vadi, kelle käsitluses on otsustamine mitme võimaluse hulgast sobivama või sobivaima valiku tegemine (Vadi 2004). Organisatsiooniteooria klassikuist on probleemi lahendamise ja otsustamise selgelt üksteisest eristanud Herbert A. Simon, kes väidab, et probleemi lahendus hõlmab tähelepanu vajava(te) teemade identifitseerimist, eesmärgi seadmist ja vajaliku tegevuskava koostamist (Simon 1987). Samas käsitleb otsustamine erinevate võimaluste/tegevuste hindamist ning nende vahel valiku tegemist, et probleem lahendada.

Grupiotsustamist kasutatakse, kui: 1) probleem on üksikisiku jaoks keeruline lahendada; 2) probleem on mitmetahuline ja sellega on seotud erinevate huvidega inimesed ning probleemi lahendamisel või otsuse rakendamisel võib tekkida huvide konflikt; 3) juht ei soovi üksi kanda vastutust otsusest tulenevate tagajärgede eest (Vadi 2004; Habakuk 1976). Grupis otsustamise vormid võivad olla kabinetid, nõukogud, komisjonid, komiteed, (ametkondadevahelised) töörühmad jne. Kriisiolukordades otsustatakse nii operatiivjuhtimise kui ka strateegilise juhtimise tasandil samuti grupis. Eesti oludes on esimesel juhul tegemist

näiteks kriisireguleerimismeeskonnaga sündmuskohal, teisel juhul valitsuse kriisikomisjoniga.

Grupis otsustamise puhul toimivad teatud käitumis-, mõtlemis- ja teabelevimudelid ning otsustamise tehnikad (Vadi 2004). Arvatakse, et grupis otsustamine on valdavalt ajalises surutises äärmiselt informaalne protsess, kus võtmeisikud konsulteerivad üksnes hinnatud spetsialistide, tippjuhtide ja mõjukate isikutega (t`Hart, Rosenthal, Kouzmin 1993). Sellest tulenevalt on kriisiuurijad tõstatanud otsuste kvaliteedi küsimuse. Küsimuse tõstatamist argumenteeritakse järgmiste asjaoludega:

1. et kriisiolukorras langetatakse otsused psüühilises pingeseisundis, peavad otsustajad olema mentaalselt ja psüühiliselt heas vormis;
2. grupidünaamika ning poliitilise olukorra mõjul võib tekkida oht, et osa kriisiolukorra võtmeisikuist võib süstemaatiliselt jääda (või jäetakse) otsustamisest kõrvale (näiteks konsensusliku otsuse saavutamise eesmärgil);
3. otsustajate ring või grupp võib sattuda olukorda, kus nad ei suuda enam teabe ülekülluse, ebatäpsuse, vastuoksuslikkuse vms tõttu informatsiooni hallata.

Näiteks võib sündmuskohalt laekuv teave olla lünklik, ebamäärane ning vajab täiendavat tõestamist vajav. See sünnitab spekulatsioone, mis komplitseerivad hädaolukorrale reageerivate üksuste koostööd, samuti avalikkuse ja meedia teavitamist.

Kui mõistus tõrgub uskumast

Organisatsiooniteoreetik Karl Weick ütleb oma raamatu "Sensemaking in organizations" sissejuhatuses, et inimese olukorra mõtestamise või mõistmise võime pannakse proovile olukorras, kui ta seisab silmitsi uskumatuna tunduva sündmusega (Weick 1995). Sama loogika toimib ka kriisiolukorra puhul – juhtunu tundub esialgu uskumatuna ja seda on raske igapäevaelu konteksti paigutada. Weick toob oma mõtte näitlikustamiseks lastevastase füüsilise vägivalla sündroomi näite – *battered child syndrome* (BCS) –, mille puhul toimunu ehk lapse vastu suunatud füüsilise vägivalla akt tundub kõrvalseisjatele sedavõrd ebatõenäoline, et seda ei peeta tõepäraseks ning juhtunust ei teavitata kedagi. Sisendatakse endale, et midagi polegi juhtunud ja üritatakse sel viisil oma mõttemaailm blokeerida.

Eesti ühiskonda raputas 2005. aasta augustis Copterline´i helikopteri allakukkumine Aegna saare lähistel, milles hukkus 14 inimest. Esialgu tundus ebatõenäoline, et selline õnnetus võib juhtuda tavapäraistes ilmaoludes üldiselt turvaliseks peetava transpordivahendiga, mida juhivad kogenud piloodid.

Weicki mõtestamise arutelu pinnalt infokäitumisele üle minnes on ühendavaks lüliks olukorra mõtestamine. Infokäitumisele eelneb mõtestamine, kus esitatakse küsimus – mis on asja tuum? Mis see on, millele ma pean vastuse leidma? Infokäitumise all mõistetakse indiviidi tegevust, mis on seotud infovajaduse identifitseerimise, info otsingu ja saadud info kasutamisega (Case 2002; Wilson 1999). Indiviidi infokäitumine igapäevaelus ja kriisiolukorras on erinev. Kriisiolukorras mõjutavad infokäitumist ohuolukord, ajaline surutis ja ebakindel tulevikuväljavaade. Nende faktorite koosmõjul tekib inimeses teatud

stressinivoo, mille mõjuväljas peab otsus valmima. Stern möönab, et kriisiolukordi seostatakse sageli drastilise käitumisega (Stern 1999). Kriisid võimendavad olukordade/inimeste eripära. Ka otsuste tegijad võivad kriisiolukorras minetada ratsionaalse käitumisviisi, mis omakorda võib negatiivselt mõjuda otsustamisvõimele.

Weicki mõtestamise teooria on ühtaegu lihtne ja keeruline. Lihtsalt väljendudes tähendab see millegi mõtestamist enese jaoks. Teooria olemus käsitleb asjade kontekstualiseerimist, reaalsuse konstrueerimist, selle mõistmist ja mõtestamist ning vahendamist, luues inimestevahelist arusaamist (Weick 1995). Inimese olemasolu ja mõtestamine on lahutamatud. Seega ei ole keeruline selgitada, mida mõtestamine endast kujutab. Weicki sõnul on märksa keerulisem eristada mõtestamist ja nähtusi, mis sarnanevad mõtestamisega. Näitena toob Weick interpretatsiooni ehk tõlgendamise, mida tuleb mõtestamisest eristada.

Tegevusetus süvendab ebamäärasust

Mõtestamisest organisatsioonides rääkides peab Weick tähtsaks esile tuua selle erinevust mõtestamisest indiviidi igapäevaelus. Organisatsioonid püüavad mõtestada väljakutseid ja eesmärgi, sest see aitab neil veenduda oma tegevuse ja arengu jätkusuutlikkuses (Weick 1995). Organisatsiooni ärgitavad mõtestamisele kolm faktorit: informatsiooni rohkus, küllastus; probleemi keerukus, mitmetahulisus ja olukorra turbulentsus (*ibid*, lk 87).

Weick arvab, et ka šokk on üks mõtestamise eeldusi, sest see ajendab inimest tegutsema. Weick defineerib šokki kui kognitiivset seisundit, mis on tingitud mingi olukorra ettearvamatutest tagajärgedest. Šokk kannab endas eelnimetatud faktorite koosmõju. Informatsiooni küllastus sunnib inimest eristama olulisi märksõnu. Weick kirjeldab informatsiooni küllastust kui kvantiteedi, mitmetähenduslikkuse ja mitmekesisuse poolest raskesti hallatavat infovoogu, millega inimesed näiteks kriisiolukorras silmitsi seisavad.

Organisatsiooni mõjutab olukorra keerukus, sest siis pääsevad mõjule mitmed muutujad koosmõjus ebakindlust tekitavate ootamatustega. Olukorra keerukusest johtuvad ka nn arusaamatud juhtumid, mille ohusignaale ei panda tähele, sest need on sedavõrd ebatõenäolised. Turbulentsust selgitatakse kui olukorda, mida iseloomustavad ebastabiilsus ja juhuslikkus. Turbulentsuse suurenedes tugevnevad inimese intuitsioon ja riskivalmidus.

Weicki käsitluses on kriisiolukord vähese tõenäosuse, aga ulatuslike tagajärgedega sündmus, mis ohustab organisatsiooni põhiväärtusi ja eesmärgi. Kriisiolukordi on nende kompleksuse ja erinevuse tõttu raske mõtestada. Inimesed mõtlevad tegutsemise kaudu, kuid tegutsemine on kriisiolukorras riskantne, sest tegevused, mida asutakse olukorra lahendamiseks ellu viima, võivad kriisi hoopis süvendada (Weick 1988). Samas nendib Weick, et kriisiolukorras on võimalik balansseerida n-ö ohtliku tegevuse ja turvalise tegevusetuse vahepeal. Tegevus, kuigi see on riskantne, tekitab arusaamist, mis aitab olukorrast väljuda, seevastu tegevusetus põhjustab üksnes ebamäärasuse süvenemist.

Siinkohal on tegemist retrospektiivse mõtestamise kontekstiga – inimesed ei tea, mida tundmatusse olukorda sattudes ette võtta. Alles tegevusse asudes tajuvad nad oma tegevuse

tagajärgi ja mõtestavad selle kaudu olukorda retrospektiivselt. Seega määrab tegevus iga järgneva olukorra ning on riskantne, samal ajal loob see arusaamist, võimaluse mõtestada olukorda ja saada tagasisidet. Isegi kui eksimused pole lõpuni vältimatud, on kriisireguleerimise üks peamine ülesanne nende mõju piiramine ja vähendamine.

Kriisi kuvand avalikkuses

Eelöeldu taustal ja inspireerituna Karl Weicki mõtestamise teooriast tuleb julgustada ametkondi võtma aega, et mõtestada laiemas kontekstis kriisiolukorda, millesse organisatsioon on sattunud. Mõtestamine aitab näha kaugemale oma organisatsiooni piirest ja tajuda selgemini väliseid mõjutegureid (partnerite, konkurentide, avalikkuse tegevus, suhtumine, ootused jne). Otsustamine keerukas olukorras tekitab alati positiivset või negatiivset vastukaja, andes otsustajale tagasisidet.

Ühiskonna tagasiside võib peegelduda meedias või vahetu suhtlemise kaudu saadava infona. Avalikkuses kujuneb kriisi kuvand kooskõlas sellega, kuidas organisatsioon reageerib juhtumile (otsused) ning kuidas organisatsiooni tegevus vastab ühiskonnas tekkinud ootustele. See tõdemus võib tunduda elementaarse (suhtekorraldus)tõena, kuid sellel on kriisiolukorra ohjamise ja positiivse lahendamise seisukohalt suur tähtsus. Sama oluline kui kriisiolukorra mõtestamine on ka selle hilisem analüüs. Viimane tähendab kriisi n-ö läbimängimist algusest lõpuni, taastades sündmuste kronoloogia ja otsustuskohad (sealhulgas vastuvõetud otsused) ning ka konkreetsete inimeste tegevuse kriisi ohjamisel. Analüüs on psühholoogiliselt kahtlemata vaevarikas, sest sageli on olukordi raske taastada: inimesed ei mäleta või ei soovi ennast analüüsida või lihtsalt ei taha emotsionaalselt olukorda uuesti läbi elada jne. Protsessi läbimine on vajalik tulevastele kriisidele reageerimise seisukohast.

Teadupärast ei ole kriisid üksteisega sarnased. Isegi kui on tegemist kahe järjestikuse üleujutusega ühes ja samas piirkonnas, toimivad iga üksiku kriisi puhul erinevad mõjutegurid (ilmastik, tehniline valmisolek, materiaalsed ja inimressursid jmt). Sellest tulenevalt on rutiinne lähenemine kriisiohjamise puhul ohtlik, sellega võivad kaasneda ettearvamatud tagajärjed. Analüüs seevastu võimaldab esile tuua kriiside erinevuse ja sarnasuse ning leida lähtekohad optimaalse kriisireguleerimiskava loomiseks.

Kasutatud kirjandus

Boin, R. A., Lagadec, P. (2000). Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management. – Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol 8 (4), pp 185–191.

Case, D. O. (2002). Looking for Information: A Survey of Research on Information Seeking, Needs, and Behavior. Amsterdam New York: Academic Press.

Crisis Communication Handbook (2003). (SEMA) Swedish Emergency Management Agency.

Dahlström, M., Flodin, B. (1998). Informationsberedskap för 2000-talets kriser. Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar.

Habakuk, M. (1976). Eesmärk – otsus – juhtimine. Tallinn: Valgus.

t'Hart, P., Rosenthal, U., Kouzmin, A. (1993). Crisis Decision-Making: The Centralization Thesis Revisited. – Administration and Society, Vol 25(1), pp 12–45.

Hermann, C. F. (1963). Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations.– Administrative Science Quarterly, Vol 8(1), pp 61–82.

Lagadec, P. (1993). Preventing Chaos in a Crisis: Strategies for Prevention, Control and Damage Limitation. London: McGraw-Hill International.

Mürk, P., Rugam, E. (1999). An Analysis of Information Management in a Crisis: the Tragic Peacekeepers` Accident of 1997. – Crisis Management in Estonia. Stocholm, pp 208–235.

Riiklik kriisireguleerimisplaan. (2002). – Riigi Teataja Lisa, 112, 1631.

Simon, H. A. (1987). Making Management Decisions: The Role of Intuition and Emotion. – Academy of Management Executive, 1 (1), 57–65.

Simon, H. A. (1989). Administrative Decision Making. – M. T. Matteson, J. M. Ivancevich (eds). Management and Organizational Behavior Classics. BPI, Irwin, Illinois, pp 449–460.

Stern, E. (1999). Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach. – Stockholm Studies in Politics 66. Stockholm: University of Stockholm.

Sundelius, B., Stern, E., Bynander, F. (1997). Krishantering på svenska – teori och praktik. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Vadi, M. (2004). Organisatsioonikäitumine. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Weick, K. (1988). Enacted Sensemaking in Crisis Situations. – Journal of Management Studies, Vol 25 (4), pp 305–317.

Weick, K. (1995). Sensemaking in Organizations. Thousand Oaks (Calif.): Sage Publications.

Wilson, T. D. (2003). Philosophical Foundations and Research Relevance: Issues for Information Research. – Journal of Information Science, Vol 29 (3), pp 445–452.

Wilson, T. D. (1999). Models in Information Behavior Research. – Journal of Documentation, Vol 55 (3), pp 249–270.

Virkus, S. (2003). Information Literacy in Europe: A Literature Review. – Information Research, Vol 8(4), paper no 159. – [http://information.net/ir\(15.09.05\)](http://information.net/ir(15.09.05)).

Stabiilse ja kompetentse tippteenistuse võimalikkusest Eestis

Jako Salla (RiTo 13), Tallinna Ülikooli magistrant

Stabiilse, kompetentse ja korporatiivse tippteenistuse väljakujundamine Eestis on vältimatu suund selleks, et hoida avatud süsteemina toimivat avalikku teenistust ühtse ja töövõimelisena.

Tänavu pärast paariaastast vaheaega jõuab tõenäoliselt Riigikogu ette uus avaliku teenistuse seaduse muutmise eelnõu. Jälle tõstatub küsimus, millist avalikku teenistust Eesti vajab. Praegu kehtib meil Riigikogu poolt 1995. aastal vastu võetud avaliku teenistuse seadus, mis kujundati ja legaliseeriti siinset avaliku teenistuse kontseptuaalset ja institutsionaalset tausta arvesse võtmata. Seetõttu ei ole Eestis siiani avaliku teenistuse institutsiooni, mis haakuks valitsemissüsteemi teiste osadega. Selle tulemusena pidurdab avaliku teenistuse õiguslik raamistik oluliselt valitsussektori arengut.

Paljud probleemid põhinevad sellel, et avaliku teenistuse seadus valmistati ette olukorras, kus märkimisväärne osa seaduse väljatöötajaist võttis Eesti avaliku teenistuse kujundamisel eeskujuks Saksamaa karjäärisüsteemi. Samal ajal võeti meie riigisektori korraldamisel palju üle Põhjamaadelt ning liberaalse poliitikaga riikidelt. Sellest tulenev õiguslik relativism on tinginud sügavaid vasturääkivusi ja konflikte avaliku teenistuse arendamisel ning selle korralduse kujundamisel. Peale selle ei ole meil selgeks vaieldud (diskussioonide kohta enne 1996. aastat vt Sõõrd 2005), kui suurt ja millist avalikku teenistust Eesti vajab.

Uue avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmisele jõuti küllaltki lähedale 2004. aastal, kui Vabariigi Valitsus kinnitas avaliku teenistuse arendamise kontseptsiooni (ATAK). Valitsuse vahetus 2005. aasta kevadtalvel tähendas seda, et kontseptsiooni põhjal valminud seaduseelnõu menetlemine jäi pooleli ning teema ise polnud uuele valitsusele enam prioriteetne. Kuigi ATAK-i põhimõtted ja eesmärgid pole seaduse tasandil kajastamist leidnud, on siiski pandud alus ühele seal välja toodud valdkonnale – tippjuhtide kompetentsiprogrammi ellurakendamisele.

Avaliku teenistuse peamisi probleeme on see, et nii väärtuste kui ka eesmärkide osas puudub ametnikkonna seas ühtsus, see ei võimalda aga riigiparaadil tõhusalt ja stabiilselt töötada. Avatud süsteemide puhul juhtub sageli, et ametnikkond fragmenteerub valdkondade ja neile pandud ülesannete järgi. Suletud süsteemidega võrreldes on probleemiks suurem tööjõu voolavus. Seetõttu on ametnike ühisosa väga raske leida ning veelgi keerulisem on kiiresti vahetuvaid ametnikke ühiselt tööle panna.

Lääne-Euroopas on viimasel 20 aastal selle probleemi lahendusena nähtud juhtide arendamist ning nende püsivuse tagamist avalikus sektoris, sest juht vastutab organisatsiooni töö- ja koostöövõime säilitamise eest. Eestis on olukord samasugune: tippjuhtide taust, töö motivatsioon ning vaated oma rollile on erinevad, ametnikkond on fragmenteerunud ning avalikku teenistust iseloomustab tööjõu suur voolavus. Seetõttu tasub ka meil otsida võimalusi siduda ametnikkonda ja tagada tippteenistuse ja üldise halduskorralduse muutmise abil selle ühtne toimimine.

Avatud ja suletud süsteemid

Tippteenistuse toimimispõhimõtete eraldamine ülejäänud süsteemist võimaldab ületada avatud süsteemi nõrkusi ning tagada stabiilsus.

Avalikust teenistusest kui avatud või suletud süsteemist rääkides on jaotuse aluseks värbamisskeemid ehk avalikku teenistusse sisenemise ning seal edasiliikumise mudelid eri riikides. Kuigi tänapäeval kombineeritakse arenenud riikides avatud ja suletud süsteemide elemente (Auer *et al.* 1996, 32) üha enam, saab avalikke teenistusi siiski ideaalmudelite alusel klassifitseerida. Selles artiklis ei tehta sõnakasutuses sisulist vahet: samatähenduslikud on karjääri- ja suletud süsteem ning avatud ja positsioonisüsteem.

Suletud ehk karjäärisüsteemi iseloomustavad järgmised tegurid (Auer *et al.* 1996, 31–32): inimene värvatakse riigi teenistusse, ta alustab karjääri kvalifikatsiooni kõige madalamalt astmelt, toimib formaalsetel reeglitel põhinev edutamis- ja tasustamissüsteem, määratud on selged kvalifikatsiooni- ja haridusnõuded, eeldatakse eluaegset karjääri, vastutasuks tagatakse näiteks hea pension ja stabiilne töö. Suletud süsteeme kirjeldatakse (nt Randma 2001, 26) ka süsteemi ühtsuse kaudu, mis väljendub ühelt poolt tsentraliseeritud värbamissüsteemis ja keskses hierarhiamudelis ning teiselt poolt teenistujaid ühendavas kultuuris, mis hõlmab kogu süsteemi ning on hoopis laiahaardelisem kui konkreetse organisatsiooni kultuur.

Avatud ehk positsioonisüsteemis ei valita inimesi teenistusse piiritletud karjääriks, vaid täitmaks kindlaid tööülesandeid. See tähendab olulisi erinevusi suletud süsteemist (Auer *et al.* 1996, 31–32): värvatakse ka hierarhiaredeli keskel asuvatele positsioonidele, haridusnõuded ei ole üldiseks karjääriks, vaid kindla ametikoha tarvis.

Üldiselt võib öelda, et positsioonisüsteemi korraldus ei erine palju erasektoris praktiseeritavast. Era- ja avaliku sektori süsteemid on üksteisele lähenenud detsentraliseerimise, valitsuse rolli vähendamise ja efektiivsuse suurendamisele suunatud nõuete tõttu. Teiselt poolt on mänginud rolli hoopis praktilisemad põhjused, mida on välja toonud näiteks Tiina Randma (2001, 30–31): “Ilma pika (oma)riikluse traditsioonita riikides /.../ nagu näiteks enamik Ida-Euroopa riike, pole võimalik kasutada pikaajalisi karjäärilepinguid riigi ja ametniku vahel.”

Tippjuht kui sidemete looja

Klassikaliselt on tippteenistujad osa kõrgemast ametnikkonnast. Kas neid eristatakse ka ametifunktsioonide kaudu, sõltub riigist. Näiteks Eesti ametnikke määratletakse teenistujatena mitte ametipositsiooni ja ülesannete kaudu, vaid selle alusel, et nad töötavad avaliku sektori institutsioonis. Selle artikli kontekstis on olulised juhtfunktsioonide täitvad avalikud teenistujad. Kuid ka siin on riikide praktika nende määratlemisel erinev, sõltuvalt sellest, mis juhtimistasandist alates teenistujaid tippjuhtideks peetakse. Eestis kuulub ministeeriumi osakonnajuhataja küll kõrgemate teenistujate, kuid mitte tippjuhtide hulka. Suurbritannias on tippjuhtide ring ametikohtade poolest hoopis laiem kui Eestis, mis on ka

loomulik, sest suure riigi teenistuses on rohkem inimesi. Nii võib suure riigi ministeeriumi ühes osakonnas töötada rohkem inimesi kui väikese riigi ministeeriumis kokku.

Avatud süsteemiga riikides on eriti tähtis, et tippjuht mõistaks hästi oma asutuse rolli ning oskaks seda juhtida mitte ainult organisatsiooni eesmärkidest lähtudes, vaid ka riigi kui terviku huve silmas pidades. Et sellise süsteemi puhul ei ühenda ametnikkonda ühised väärtused ja arusaamad nende avalikust rollist, ei moodusta ametnikkond ka tervikut. Küll aga peab olema tagatud, et tippjuhid näeksid oma rolli ühtemoodi ja oleksid killustunud ametnikkonna sidujad. Siit järeldus: kuna avatud süsteemis on institutsioonide suhted nõrgad, on eelkõige tippjuhi roll olla sidemete hoidja ja looja ning teiselt poolt suunata oma alluvaid koostööle.

Avatud süsteemides, eriti neis, mis asuvad liberaalses keskkonnas ja individualistlikus väärtusruumis, on väga raske kujundada ametnikkonna korporatiivset kultuuri ja identiteeti. Karjäärisüsteemi kasutavates riikides on ametnike koolitamine ja arendamine tööandja ehk riigi ülesanne, avatud süsteemides on see teenistuja enda huvi ja kohustus (samas ka motivatsioon). Kui ametnikel pole ühtset haridustausta (nagu näiteks Oxbridge Suurbritannias või ENA Prantsusmaal) ega sageli paljus just sellest tulenevat korporatiivkultuuri, püütakse leida ühtsuse suurendamiseks muid vahendeid. Üks võimalus, nagu juba öeldud, on kujundada ühtne, samu väärtusi jagav tippteenistus.

Motivatsioon ja töökeskkond

Teine avatud süsteemide probleem on sünergia puudumine. Malcolm Dawson (2001, 265) toob oma eestvedamist käsitlevas artiklis välja, et "avalik teenistus vajab paremaid juhte, kuid eelkõige vajab ta neid tippjuhtide seas – kui muutused ei leia aset kõige kõrgemal tasemel, siis ei juhtu neid üldse". Eriti oluline on tippjuhi roll avatud süsteemis, kus ametnike taust on kirju, riigiinstitutsioonide side nõrk ning kus seetõttu on nende tõhusaks koostoiseks vajalikku sünergiat küllaltki raske saavutada.

Samal ajal tulenevad positsioonisüsteemi eelised just sellest, et see on avatud süsteem. Paraku on neid eeliseid raske kasutada, kui peale lihtametnike on ka tippjuhtide taust ja väärtused erinevad. Näiteks Hollandis ja Suurbritannias võetud suund koolitada ja arendada tippametnikke ühiselt ning aktiveerida nende omavahelist suhtlemist tundub nimetatud probleemi mõistliku lahendusena.

Kolmas tegur on süsteemi töövõime säilitamine. See puudutab töömotivatsiooni ja töökeskkonna tähtsust töötajate jaoks. Juht on organisatsioonis kõige olulisem isik, mõne juhi alluvuses töötavad inimesed meelsamini, teise alluvuses vahetub töötajaskond kiirelt.

Christoph Demmke ütleb oma üleeuroopalises avaliku teenistuse uuringus (Demmke 2005, 82), et "avalike teenistujate peamine põhjus ametist lahkumiseks on vastuolud ülemustega". Avalikus teenistuses tähendab see vastuolusid nii keskastme kui ka organisatsiooni juhtidega, kuid tippjuhtide puhul võib see tähendada ka erimeelsusi tippametnike ja poliitikute (ministrid) tasandil. Selles kontekstis on oluline esimene variant – riik peaks olema

huvitatud pädevatest juhtidest, kes suudavad organisatsiooni koos hoida ning seda küllaltki kirjut ametnikkonda ühes suunas liikuma panna.

Kokkuvõttes oleks riigi hea administratiivse toimimise huvides kõige parem, kui tippametnikud kannaksid sarnaseid väärtusi, tunnetaksid oma professionaalset rolli mitte ainult enda organisatsiooni, vaid kogu riigi haldussüsteemis ning nende töömotivatsioon avalikus teenistuses oleks püsiv.

Reformija ise reformimata

Nagu Eesti riigi nii on ka tema avaliku teenistuse iseseisva arengu lugu äärmiselt lühike. Küllaltki korrektne on öelda, et Eesti riigi institutsioonide korraldus on Eestit valitsenud riikide halduskorralduste tulem. Siin pole kujundatud ega kujunenud omaenda, teistest riikidest erinevat halduskultuuri.

Pärast Eesti taasiseseisvumist oli avalikus sektoris palju struktuurseid muutusi, samal ajal on avalik teenistus ise jäänud paljude reformide elluvijaks olles siiani selgelt reformimata. Välisautorid on Eestit pidanud eelduste poolest avatud süsteemile suunatud riigiks. Danielle Bossaert (Bossaert, Demmke 2003, 19) kirjutab: "Otsus kasutada üht või teist mudelit on väga tihedalt seotud riigi traditsioonidega, rahvusliku mõtteviisiga, avaliku teenistuse kultuuriga ja sisemise poliitilise korraldusega – see on hästi nähtav Eesti, Malta ja Sloveenia puhul."

Segane olukord on Eestis ka avaliku teenistuse juhtimise ja koordineerimisega, mis Kristiina Tönnissoni ja Kaido Paabuski (Tönnisson, Paabusk 2005, 8) hinnangul raskendab ühiste väärtuste kujunemist avalike teenistujate vahel. Kui Lääne-Euroopa riikides vastutab tavaliselt avaliku teenistuse arendamise ja koordineerimise eest üks institutsioon, siis Eestis on pädevus jaotunud kolme ministeeriumi ja Riigikantselei vahel. See jätab mulje, et üldise detsentraliseerimise käigus on jagatud ka koordineerivad rollid ning avaliku teenistuse detsentraliseerimine pole olnud ainult vertikaalne, vaid ka horisontaalne. Probleem pole ülesannete institutsioonide vahel jagamises, vaid pigem selles, et ühelegi neist pole antud ressursse ja kohustusi ega formaalset vastutust valdkonda koordineerida. Selge korraldus ja koordineerimismehhanismid valdkonnapoliitikas loovad tugevamad eeldused, et teha uuendusi valutult. Tippteenistuse arendamise programmid vajavad edukaks toimimiseks pigem tugevat kui detsentraliseeritud ja nõrka tausta. Bossaert (Bossaert, Demmke 2003, 10) annab oma võrdlevas analüüsis Eestile järgmise hinnangu: "Eesti avalikku teenistust iseloomustab väga kõrge detsentraliseerituse aste või siis vastupidi – keskse koordineerimise puudumine."

Kaheksa intervjuu alusel

Avatud süsteemile iseloomulikult on Eesti tippjuhid ise vastutanud karjääri ja enesearendamise eest. Püsivat ja elitaarset tippametnikkonda ei ole välja kujunenud, seepärast on töötajate liikuvus avaliku ja erasektori vahel suur. Võrreldes Lääne-Euroopa riikidega, kus pigem liigutakse avalikust sektorist erasektoris, on Eestis mobiilsus kõrge ka vastupidises suunas (Bossaert, Demmke 2003, 37). Mobiilsus on positiivne, sest uute

inimeste tulek avalikku sektorisse ei lase süsteemil stagneeruda, kuid see tähendab ka, et juhtimisprintsipide ja väärtuste järjepidevus on ohus ning avalikul teenistusel on raske säilitada oma identiteeti. Liialt kõrge mobiilsus on pigem märk tööjõu suurest voolavusest kui avatud ja efektiivsest personalikorraldusest. Seetõttu tuleb Eesti puhul rääkida pigem tööjõu voolavusest kui mobiilsusest. Näiteks oli 2004. aastal ministeeriumide kõrgematest ametnikest oma ametikohal alla aasta töötanud inimeste osakaal 18% ja ühest viie aastani töötanud osakaal 43%. Kui kõrgematele ametnikele lisada noorem- ja vanemametnikud, oli tööjõu voolavus veelgi suurem (Riigikantselei... 2004).

Selles artiklis on tippjuhtidena määratletud veidi kitsam ring inimesi kui eespool nimetatud juhtivpositsioonidel töötavate ametnike tasand. Aluseks on võetud avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudeli sihtrühm, kuhu kuuluvad maavanemad, ametite ja inspeksioonide peadirektorid ning kantslerid ja asekanclerid, kokku ligikaudu 100 inimest, kellel on õigus iseseisvalt käsutada ministri (riigisekretäri puhul Vabariigi Valitsuse) kinnitatud eelarvet (ATAK).

Järgnev empiiriline materjal põhineb kaheksal intervjuul, mis tehti 2005. aasta sügisel Eesti avalikus teenistuses tippteenistujana töötavate inimeste hulgas.¹

Christoph Demmke leiab (2005, 61–62), et kui erasektori töötajatel on eelkõige materialistlikud väärtused ning neid motiveerib raha, siis avalikku sektorisse tulijad on mõnes mõttes erilised. Vähemalt Euroopas huvitavad neid eelkõige teenistusega kaasnevad soodustused, võimalus teha head ja olla otsustamise juures. Demmke kirjutab: “Motivatsiooni ei tekita mitte niivõrd sektor tööandjana, kuivõrd just teenistujate isiklikud omadused, mis saavad avalduda avalikus sektoris – seega ei erista avaliku ja erasektori töötajaid mitte nende töökoht, vaid isiksus, mis juhib neid ühe või teise valdkonna poole.”

Eesti tippametnike puhul ei ole kirjeldatud eristust kerge teha. Nagu nimetatud, on liikuvus avaliku ja erasektori vahel Eestis küllaltki suur. Lisaks selgub intervjuudest, et enamikule küsitletud juhtidele ei tähendanud ametikohale asumine sihikindlat karjääriotsust. Pigem oli see juhus, millest sai ajapikku teadlik valik, sest enamikku neist kutsuti vastavat kohta täitma. Mitmel korral toodi välja ka seda, et avaliku sektori pakkumine võeti vastu uusi väljakutseid otsides, sest eelmine töökoht oli end ammendanud.

Erasektor tõmbab endiselt

Intervjueeritute tööstaaž tippjuhi ametikohal oli erinev. Kõige vähem oli samal ametikohal ametis oldud üks aasta, kõige kauem kümme aastat. Kaheksast tippametnikust viis töid ametis püsimise motiveerijana välja selle, et nad saavad midagi teha riigi ja oma valdkonna arenguks. Kaks vastajat nimetasid tugevat isiklikku motivatsiooni ja huvi oma valdkonna vastu, korduvalt mainiti võimalust suhelda intelligentsete inimestega. Vastajad ei maininud eraldi palka kui motivaatorit. Öeldi vaid, et piisav palk on küll oluline, kuid mitte nii tähtis tegur, et seda saaks nimetada motivaatoriks. Eduka toimetuleku aluseks oma ametikohal ja seega ka motivaatoriks peeti häid suhteid oma valdkonna ministriga; need suhted peavad põhinema usaldusel, millest omakorda tuleneb see, et ametnikul on võimalik ise otsuseid vastu võtta.

Demotiveerivate teguritena nimetati kõige rohkem poliitilisi mõjureid ning sektori avatusest tulenevaid kõrvalmõjusid, eriti meedia negatiivset hoiakut. Üks ametnik kirjeldas seda nii: “Mitte keegi ei ole vastutav avaliku sektori üldise imidži parandamise eest. Riik ei väärtusta oma ametnikke. Kui kord aastas on riigiametnike foorum, siis kõik tulevad kokku ja karjuvad hurraa omavahel. Siin ei ole nii, nagu erasektoris, kus firma sihiteadlikult seisab oma hea maine eest.”

Põhjustena, miks lahkuda avalikust sektorist või oma praeguselt kohalt, toodi erasektori väiksemat töökoormust, seal toimivat tulemuspalgasüsteemi, võimalust olla iseenda peremees ja saada ära meedia tähelepanu alt. Kolm vastajat ütles, et tõenäoliselt lähevad nad pärast lahkumist olemasolevalt positsioonilt erasektoris, kuigi kindlaid plaane välja ei toodud. Võib järeldada, et märkimisväärne hulk tänaseid tippjuhte näeb tulevikus end töötavat pigem erasektoris, mis viitab sellele, et praeguste tippjuhtide najal on keeruline püsivat tippteenistujaskonda üles ehitada.

Üks intervjuueritu ütles: “Oma ametikohast ma kinni ei hoia, kui minister tahab, kirjutan kohe avalduse. Tõenäoliselt jätkan erasektoris, kuna see süsteem siin ei üllata mind enam millegagi. Ma tean, mis kuskil on – kui tehtaks pakkumine naftapuurtorni või kantsleriks minekuks, ma valiks esimese. Avalik sektor pole enam minu jaoks ahvatlev.”

Kõik intervjuueritud leidsid, et tippjuhi ametikoht ei eelda otseselt seda, et ollakse oma valdkonna spetsialist. Mil määral tippjuht peab tundma oma valdkonda, ühtselt ei hinnatud, arvamuste erinevused tulenesid tõenäoliselt vastajate erinevatest ametipositsioonidest. Ühe vastanu arvates pole tippjuhina vahet, kas juhtida kingavabrikut või avaliku sektori asutust, teise meelest peab tippjuht endale valdkonna tausta selgeks tegema, sest juht ei saa olla vaid delegeerija ja ressursside jagaja: “Valdkonda ei saa võtta üleolevalt, kui nii teed, on kukkumine karm ja kiire.”

Ka tippametnik ootab tähelepanu

Selgelt tuli välja, et intervjuueritud näevad juhi rolli organisatsioonis väga erinevalt. Arvamuste suur lahknevus sedavõrd olulisel tasemel ja olulises valdkonnas näitab vajadust tegelda juhtidega süstemaatiliselt ning selgitada värbamisprintsipe ja arendamisvajadusi.

Tippametnikelt küsiti ka, mil määral ja kas peaks riik vastutama heade juhtide püsimise eest avalikus teenistuses. Enamik vastajaid leidis, et riigile on kasulik, kui ta kasutab inimeste kogemusi ja oskusi jätkuvalt, kuid kinnitati, et seda on võimalik teha vaid nii, et ametisolevatele inimestele luuakse niisugused võimalused, et nad ise soovivad teenistust jätkata.

Osa ametnikke leidis, et teenistusest lahkumine võib olla mingil määral seotud tippjuhtide tähtajaliste lepingutega, sest praegu pole Eestis institutsiooni, kes tegeleks ametnike mobiilsusega. Enamik intervjuueritud uskus, et head juhid leiavad endale ise töö, kuid siiski peeti sedagi hoolivuse märgiks, kui keegi tunneb huvi ametniku teenistusplaanide vastu. “Nende aastate jooksul, mis ma oma ametikohal olen töötanud, pole keegi minu käest

küsinud, kes sa selline oled ja mida sa edasi tahad teha,” kinnitas üks küsitletu. “Keegi võiks ju huvi tunda.”

Seega ootavad tippametnikud riigilt rohkem tähelepanu ja leiavad, et kui riik oma teenistujaist hoolib, siis on ka nemad valmis riigi teenistuses jätkama. Formaalsed süsteemid ametnike teenistuses hoidmiseks ei taga heade juhtide püsivust, kuid võivad sellele kaasa aidata.

Christoph Demmke toob (2005, 80) näite Iirimaaalt, kus ametnike teenistusest lahkumise peamine põhjus on vähesed karjäärivõimalused. Üleeuroopaliselt on põhiline teenistusest lahkumise põhjus aga just rahulolematuse juhtidega (samas, 82). Selle põhjal võib oletada, et inimesi motiveerib ametis püsima see, kui nad näevad, et riigi teenistuses olles on ka riik huvitatud nende arengust. Teiselt poolt on organisatsioonidele tähtis juhtide pädevus. Stabiilne ja kompetentne juht on eelduseks, et alluvad teenistuses püsiksid.

Kuni kompetentsimudeli rakendamiseni pole Eesti riik oma tippametnike arengus ja koolitamises süsteemselt osalenud. Katseks seda teha võib pidada atesteerimissüsteemi ja arenguvestlusi, kuid nii tippametnike endi hinnangul (käesolevad intervjuud) kui ka formaalselt (nt ATAK) on seda süsteemi ebaõnnestunuks peetud. Nagu intervjuudest selgus, on juhtide arendamise tase sedavõrd nõrk, et paremaid tulemusi on võimalik saavutada juba esimeste rakendustega (nt kompetentsiprogramm). Nende mõju jääb aga lühiajaliseks ja pinnapealseks, kui ei teki tugevat institutsionaalset ja kontseptuaalset raamistikku. Juht, kelle oskuste arendamisse ja väärtuste kujundamisse riik on valmis investeerima, on tõenäoliselt rohkem motiveeritud oma tööd tegema, teisi motiveerima ning riigisektoris pikemat aega püsima. Värbamisel tuleb suuremat tähelepanu pöörata kandidaatide motiividele riigiteenistusse astumisel.

Õige inimene õigesse ametisse

Eestis kasvab tippametnike arv, kes soovivad teenida riiki. Need on inimesed, kellele tuleks rajada tippteenistus. Kui Eesti ametnikkond on avatud süsteemile omaselt oskuspõhine, siis tippametnikkond peab olema tasakaalustavalt väärtuspõhine. Tippametnike puhul rajavad motivatsioon, kompetentsus ja stabiilsus eeldusi ning täiendavad üksteist.

Kuna Eesti haldussüsteemi juba iseloomustab avatus, siis uute süsteemide loomisel ei tule tõenäoliselt mobiilsust eraldi meetmetega peale sundida. Soovijail peab olema võimalus siseneda tippteenistusse; tippteenistus peab olema hästi korraldatud ja motiveeriv, et inimesed teenistusest ei lahuks, vaid tagaksid tippteenistuse stabiilsuse ja järjepidevuse vabatahtlikult. Selleks tuleb ametisse valida õiged inimesed ning nende eest teenistuse ajal hoolitseda.

Oluline eeltingimus avatud ja stabiilse süsteemi rakendamiseks on tugev institutsionaalne korraldus ja kontseptsiooniline selgus riigi kui tööandja poolt. Tippametnikke tuleks värvata ja teenistuses hoida eelkõige professionaalsete oskuste ja pädevuse, mitte poliitilise sobivuse alusel. Tippjuhid on valdkonna ja riigi järjepidevuse hoidjad ning riigile tähtsate ülesannete täitmise tagajad, inimesed, kes viivad ellu valdkonnapoliitikat, päevapoliitikasse

sekkumata. Tippametnikud peavad seisma avaliku huvi eest. Neile tuleb tagada teenistusstabiilsus kogu ametiaja jooksul ja vähendada poliitiliste mõjudega ametissenimetamisi. Tippametnike pädevust ja sobivust peaksid nende ametisoleku ajal hindama mitte poliitikud, vaid selleks loodud institutsioon.

Tippjuht on organisatsiooni kõige olulisem lüli, avaliku teenistuse tippjuht peab olema aga midagi enamat. Juht peab teadma, mida temalt oodatakse, avalikkusel on vaja teada, milliseid väärtusi, oskusi ja teadmisi võib tippjuhilt nõuda. Eestis pole kahjuks selge ei üks ega teine.

Kompetentsimudeliga tehakse esimene samm selles suunas, et tippjuhid mõistaksid, mida neilt oodatakse. Mudel saab olla vaid terviksüsteemi element. Nüüd, kui avaliku teenistuse seaduse muutmise eelnõu on parlamenti jõudmas, tuleb otsustada, milline tee valida tippametnikkonna ja kogu avaliku teenistuse edasiseks kujundamiseks. Kompetentne ja stabiilne tippteenistus on avatud positsioonisüsteemi raames võimalik, veelgi enam, ainuvõimalik lahendus.

Kasutatud kirjandus

Auer, A., Demmke, C., Poltet, R. (1996). Civil Services in the Europe of Fifteen. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Avaliku teenistuse arendamise kontseptsioon (2004). Justiitsministeerium. – <http://www2.just.ee/indeks.php3?cath=8764> (mai 2006).

Avaliku teenistuse seadus. – RT I 1995, 16, 228.

Avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudel (2005). – <http://www.riigikantselei.ee/tippjuhid?id=5732> (mai 2006).

Avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudeli rakenduskava. (2005). Riigikantselei. – <http://www.riigikantselei.ee/tippjuhid?id=5997> (mai 2006).

Bossaert, D. et al. (2001). Civil Services in the Europe of Fifteen. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Bossaert, D., Demmke, C. (2003). Civil Service in the Accession States. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Dawson, M. (2001). Leadership for the 21st Century in the UK Civil Service. – International Review of Administrative Sciences, Vol 67(2), pp 263–271.

Demmke, C. (2005). Are Civil Servants Different Because They are Civil Servants? Maastricht: European Institute of Public Administration.

Randma, T. (2001). Civil Service Careers in Small and Large States. Baden–Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Riigikantselei statistika avaliku teenistuse kohta 2004. aastal. – <http://www.riigikantselei.ee/index.php?id=5609> (mai 2006).

Sõõrd, S. (2005). Haldusreformide institutsionaalse korralduse mudelid. Eesti avaliku teenistuse reformi empiiriline analüüs. Magistritöö. Tallinna Ülikool.

Tönnisson, K., Paabus, K. (2005). Securing Common Knowledge and Values in Decentralized Public Service. The Case of Estonia. – G. Jenei, A. Barabashev, F. van der Berg (eds). Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administration of the Enlarged European Union and its Neighbours. Bratislava: NISPAcee, pp 262–278.

Märkused

1 Intervjueeritud: Annika Velthut (keskkonnaministeeriumi kantsler), Einike Uri (siseministeeriumi asekancler), Ilmar Tomusk (keeleinspektsiooni peadirektor), Kristin Raudsepp (raviameti peadirektor), Marika Priske (majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi kantsler), Mati Kermas (PRIA peadirektor), Riho Raave (haridus- ja teadusministeeriumi asekancler), Sulev Vare (Lääne maavalitsuse maavanem).

Tallinna juhtimise detsentraliseerimine

Mikk Lõhmus (RiTo 13), Tallinna Tehnikaülikooli regionaalpoliitika õppetooli lektor, doktorant

Sulev Mäeltsemees (RiTo 13), Tallinna Tehnikaülikooli humanitaarteaduskonna dekaan, professor

Suurlinnade teke sajand–poolteist tagasi tõi kaasa sotsiaalsed ja majanduslikud probleemid, mille hulgas on tähtsal kohal suurlinna juhtimine, eelkõige selle otstarbekas detsentraliseerimine linnaosade kaudu.

Linnaosi hakati moodustama Londonis 19. sajandi teisel poolel, Berliinis 1920. aastail. Vähe tuntud on fakt, et Venemaa Ajutine Valitsus andis 15. aprillil 1917 välja õigusakti, mis lubas linnades moodustada juhtimisstruktuurina linnaosi. Eestis moodustati Narva–Jõesuu Narva linnaosana 1934. aastal (RT 1934, 27, 226), 1938. aasta linnaseaduses (RT 1938, 43, 404) on linnaosadele pühendatud terve peatükk.

Rahvusvahelises võrdluses on Tallinna puhul suurlinna mõiste kasutamine ilmne liialdus, Eestis muidugi mitte. Riigi kohaliku omavalitsuse korralduse mudeli jaoks on aga oluline, kui palju vallad ja linnad oma suuruselt erinevad. Suured disproportsioonid toovad sageli kaasa vajaduse erinevate õiguslike regulatsioonide järele ja seda mitte ainult suurimate või väikseimate kohaliku omavalitsuse üksuste seisukohalt. Ka äärmuste vahele jäävad vallad ja linnad vajaksid piltlikult öeldes Prokrustese sängist väljapääsu. Kui 1938. aasta linnaseadus eristas rahvaarvust lähtudes neli linna kategooriat, siis tänapäeva õigusruumis on kõigil valdadel ja linnadel põhimõtteliselt võrdsed õigused, kohustused ja vastutus. On ainult kaks erandit. Juba 1993. aastast moodustatakse Tallinna Linnavolikogu valimiseks valimisringkonnad linnaosade kaupa (kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus – RT I 2002, 36, 220; 2005, 47, 387) ning 2003. aastast alates on väikesaartel teatud küsimuste otsustamiseks vajalik hääleõiguslike saareelanike üldkogu arvamus (püriasustusega väikesaarte seadus – RT I 2003, 23, 141).

Linnarajoonide asemele linnaosad

Tallinna linn oli Nõukogude ajal jagatud rajoonideks põhimõttel, et iga 100 000 elaniku kohta võis moodustada ühe linnarajooni (Mäeltsemees 2004). Ühiskonna demokratiseerudes tõusetus 1980. aastate lõpus Eesti poliitikas üheks oluliseks teemaks pealinna otstarbekas detsentraliseerimine senise nelja kunstliku linnarajooni asemel. Teadlased ja ka poliitikud rõhutasid, et linna jagamisel tuleb arvestada piirkondade ajaloolist arengut, erinevat elulaadi jms iseärasusi. Pärast suuri diskussioone, sealhulgas arvukaid rahvaarutelusid, otsustati 1993. aastal jagada Tallinn kaheksaks linnaosaks. Linnavolikogu moodustas linnavolikogu valimistulemuste alusel igas linnaosas kohalike elanike esinduskoguna halduskogu. Igas linnaosas moodustati ka linnaosavalitsus (sisuliselt linnaosa kantselei), mida juhib linnaosa vanem.

Elanike arvult on linnaosad erinevad (Lasnamäe ja Pirita linnaosa vahe oli ja on enam kui kümnekordne). Piiride kujunemise peamiseks kriteeriumiks sai lahendatavate sotsiaalmajanduslike probleemide sarnasus, mitte linnaosa suurus. Tähtis oli seejuures kohalike elanike arvamus, mida muu hulgas väljendasid kohapeal kujunenud kodanikeühendused (seltsid jms).

Linnaosa õigused vajavad täpsustamist

Paraku jäi 1993. aastal vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses üldsõnaliseks linnaosa õiguslik regulatsioon. Seadusandja peaeesmärk oli sätestada arusaadavalt kogu riigi kohaliku omavalitsuse toimimine. Tallinna puhul mõjutasid seda vähemalt kaks asjaolu. 1994. aastal Riigikogus ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (RT II 1994, 95) artiklis 6 on öeldud: "Kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata..." Seega oli Tallinnal endal võimalik sätestada põhimääruses linna juhtimise otstarbekas detsentraliseerimine. Oma mõju oli ka asjaolul, et Tallinnal oli õigusloomeks parim potentsiaal ja linnalt oodati linnaosi puudutavaid ettepanekuid seadustesse.

Sellekohast initsiatiivi on Tallinn ka ilmutanud. Seda kinnitavad 1995., 1998. ja 2006. aastal Vabariigi Valitsusele Tallinna Linnavolikogu ja 2002. aastal otse Riigikogule (1190 SE) kahe parlamendifraktsiooni poolt esitatud pealinna staatust ja eripära reguleerivad eelnõud. Neis on selget poliitilist tahet, kuid vajaka jääb õiguslikust, majanduslikust ja juhtimisanalüüsist. Ka on eelnõudes keskendutud üksikute (kuigi oluliste!) probleemide lahendamisele – peaasjalikult pealinna ja riigi kesk võimu suhetele, viimasel ajal ka võimalusele delegeerida linnasiseste otsuste tegemine linnaametitele. Linnaosa õigusliku staatuse sisustamine on möödunud tosina aasta jooksul jäänud tagaplaanile.

Esimestel linnaosade moodustamise järgsetel aastatel oli see põhjendatud. Pärast 1993. aasta linnavolikogu valimisi tehti ära suur töö uue juhtimisstruktuuri rakendamisel. Linnaosadele anti kohaliku elu korraldamiseks nimetamisväärsed õigused. Muu hulgas kuulusid siis 17-liikmelisse Tallinna Linnavalitsusse kõigi kaheksa linnaosa vanemad, mis tasakaalustas territoriaalset juhtimist harulise juhtimisega. Kui territoriaalse ja harulise juhtimise juhtide arvamusel linnavalitsuses polariseerusid, otsustas linnapea hääl.

Seadusloome arendamisega seotud temaatika aktiveeris korra, kui selgus, et linnaosades sõlmitud tuhandet mitteeluruumide rendilepingud on õigustühised, sest linnaosal puudus igasugune õigusakti andmise õigus. 23. novembril 1994 muutis Riigikogu kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (RT I 1994, 84, 1475), selle seaduse § 57 lõike 5 kohaselt sai linnaosa vanem üksikaktina korralduse andmise õiguse. Paralleelselt oli ka siis päevakorral linnaosa poliitilise juhtimise (halduskogu) seadustamine, kuid see osutus üle jõu käivaks ülesandeks. Peeti vajalikuks saada rohkem praktikat ja analüüsida välisriikide kogemusi. 1996. aastal korraldati Tallinnas Eesti Haldusjuhtimise Instituudis esimene esinduslik rahvusvaheline pealinna juhtimise konverents Berliini, Helsingi, Kopenhaageni, Oslo, Riia, Stockholmi ja Vilniuse juhtide osavõtul.

Paraku algas enne teiste kogemuste üldistamist ja seadustesse võimalike ettepanekute tegemist Tallinna juhtimise tsentraliseerimine, mis hoogustus eriti pärast 1999. aasta linnavolikogu valimisi. Selgelt üritati tugineda erasektori juhtimiskogemustele. Ignoreeriti asjaolu, et avalik sektor on palju keerulisem ning et linna (riigi, maakonna, valla) juhtimisel saab ainult kohati erasektori juhtimismeetodeid rakendada. Mitmesuguseid avaliku halduse müüte (tsentraliseerimine andvat iseenesest kokkuhoidu jms) on hästi selgitatud Riigikogu Toimetistes ilmunud artiklites (nt Randma, Annus 2000).

Tallinnas alanud tsentraliseerimine jätkus järgmistel aastatel, mil vaheldusid linnapead, abilinnapead ja poliitiliste ametnikena ka linnaosavanemad. Harukondlikku juhtimist teostavate ametite juhid olid tähtajatu teenistussuhtega ametnikud, kes suutsid poliitilist ebastabiilsust oma positsioonide kindlustamiseks edukalt ära kasutada. Aastail 1999–2000 koondati kolmandiku võrra linnaosavalitsuste koosseise, kärbiti nende kujunemisyrgus olnud õigusi linna eelarve protsessis ja vähendati ülesandeid, seejuures alus- ja üldhariduse, vaba aja ning heakorra valdkonnas.

Et välistada varasemate aastate pelgalt poliitilistele emotsioonidele tuginenud muudatusi linna juhtimises, otsustas Tallinna Linnavalitsus 2003. aastal tellida võimalikult tervikliku ning üheaegset juhtimise seisundit ja selle probleeme käsitleva analüüsi Tallinna Tehnikaülikoolilt. Kuigi linna juhtimisprobleemid olid tellijale üldjoontes teada, olid need üldistamata ja kaardistamata, puudusid poliitiliste valikute teoreetilised põhjendused. Ka oli vaja analüüsida teistes Euroopa riikide linnades (eelkõige pealinnades) kasutatavaid juhtimismudeleid ja nende perspektiive.

Demokraatia ja subsidiaarsus

Kohaliku omavalitsuse kui institutsiooni tegevus lähtub ühiskonna demokraatlikest väärtustest, erinevad juhtimisinstrumendid on üksnes vahendid nende tagamiseks. Rahvusvaheliselt ja üldtunnustatud väärtused on kohalik autonoomia ja subsidiaarsusprintsip. Neil põhimõtetel baseerub ka 1985. aastal Euroopa Nõukogus allakirjutamiseks avatud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mille on 2006. aastaks ratifitseerinud 43 riiki. Kui autonoomiat saab käsitleda üksnes riigi kesktasandi ja kohaliku omavalitsuse suhestatuse alusena, siis demokraatia ja subsidiaarsus on otseselt kohaldatavad ka linnasisesele juhtimisele. Subsidiaarsusprintsip seob seejuures majandusliku ja sotsiaalse efektiivsuse.

Kõneldes subsidiaarsusest – mis tähendab kodanikulähedust (vt Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu III jaotise artiklit 9 või Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 4 lõiget 3) –, tuleb märkida, et avaliku halduse ülesannete delegeerimine linnavolikogu või –valitsuse poolt harukondlikku juhtimist teostavale ametiasutusele ei ole subsidiaarsusprintsipi kohaldamine. Paraku on just selliselt tõlgendatud subsidiaarsusprintsipi 2006. aastal (Tallinna Linnavolikogu otsus nr 89, 23.03.2006) ja veelgi selgemalt 2002. aastal esitatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ettepanekute seletuskirjas (1190 SE).

Suurtes linnades kasvab sotsiaalne anonüümsus ning väheneb üksiku linnaelaniku võimalus linna toimimist mõjutada. Kogu meie avaliku halduse ja sealhulgas kohaliku omavalitsuse

suuremaid probleeme on vähene kodanikuaktiivsus. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus 2004. aastast on muide detsentraliseerimist märgitud elanike aktiivsuse tõstmise vahendina: "Suurtes pealinnapiirkondades võib sisemine võimu ja ülesannete hajutamine (nt valitud organid linnaosatasandil) soodustada elanike osalemist."

Kohaliku omavalitsuse ülesanne on pakkuda elanike ootustele vastavat avalikku teenust, tagada teenuse kvaliteedi kontroll ning reageerida paindlikult ja kiirelt elanike vajadustele. Erilist tähelepanu vajavad valdkonnad, mis eeldavad teenuse osutamist vahetult sihtrühma või ülesande lähedal: sotsiaalhoolekanne, vaba aeg, heakord. Lahendusena kasutataksegi suuremates linnades laialdaselt territoriaalset detsentraliseerimist (Norton 1994; Bäck 2002). Linna territoriaalse detsentraliseerimise ja linnaosa juhtimisvahendina rakendamise eesmärgid võib kokku võtta järgmiselt (Norton 1994; Barlow 1993):

1. tagada kohalik demokraatia, luua kaasärääkimise ja osalemise võimalused;
2. arvestada kohalikke prioriteete, reageerida komplekssetele ning mitut valdkonda haaravatele probleemidele kiirelt ja paindlikult;
3. teenindada elanikke võimalikult elukoha lähedal.

Linna juhtimise detsentraliseerimise õiguslik alus

Õiguslikult võib suurlinna territoriaalsel detsentraliseerimisel kasutada kolme mudelit (Barlow 1994).

1. Linn, kus üksikute linnaosade õigused on võrreldavad iseseisvate kohaliku omavalitsuse üksustega. Selline oli näiteks Londoni juhtimisstruktuur aastail 1986–2000¹ (Röber *et al.* 2002).
2. Linn kui kahetasandiline kohalik omavalitsus, kus linnaosad moodustavad esimese tasandi ja linn tervikuna teise tasandi. Säärane mudel võinuks Tallinnas olla aastail 1989–1993, kui Eestis oli kahetasandiline kohalik omavalitsus, aga paraku polnud sel ajal Tallinnas veel linnaosi. Niisugust ülesehitust kasutab näiteks Budapest (Horvath 2000). Seda ei tohi segi ajada mudeliga, kus unitaarse juhtimisstruktuuriga linn täidab ühel ajal esimese ja teise tasandi funktsioone.
3. Linn kui unitaarüksus, kus linn on tervik, mille üks juhtimisvahendeid võivad olla linnaosad. Kohati on seadustega ette nähtud isegi kohustuslik linnaosade moodustamine (Mäeltsemees 2005). Näiteks Põhja-Rein-Vestfaali liidumaal tuleb rohkem kui 20 000 elanikuga linnades moodustada linnaosad.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus sätestab VIII peatükis linnaosa ja osavalla õiguslikud alused, kuid nende moodustamine on üksnes võimalus. Linnaosa toimimise õiguslikud alused on selle seaduse §-de 56 ja 57 kohaselt jäetud volikogu poolt kinnitatava linnaosa põhimääruse sätestada. Linnaosa valitsuse juht on linnavalitsuse poolt ametisse nimetatav linnaosa vanem, kes allub vahetult linnapeale ja kelle volituste aeg ei tohi nimetatud seaduse § 57 lõike 2 punkti 3 kohaselt ületada volikogu volituste perioodi. Linnaosa vanema ametisse nimetamisel on Tallinnas kasutatud mitmesuguseid lahendusi, kuid selge on suundumus täidesaatva organi mõju suurenemisele. Tallinna Linnavolikogu poolt 17. juunil 1993 kinnitatud linna põhimääruse kohaselt kinnitas linnaosavanemad

linnavolikogu ja nad kuulusid kõik *ex officio* linnavalitsuse koosseisu. 1996. aastast alates on linnaosavanemad linnapea ettepanekul kinnitanud Tallinna Linnavalitsus, pooled neist kuulusid linnavalitsuse koosseisu. 1999. aasta linnavolikogu valimistest alates ei ole linnaosade vanemad Tallinnas enam linnavalitsusse kuulunud.

Linnaosa halduskogu

Tallinna Linnavolikogu on kõikide linnaosade halduskogusid moodustanud juba 1993. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimistest alates.

Õigupoolest loodi esimesed halduskogud (Nõmmel, Pirital ja Haaberstis) juba enne neid valimisi (Mäeltsemees 2004). Halduskogu on oma olemuselt demokraatlik institutsioon. Tema moodustamise nüansid on muutunud, kuid säilinud on mõned olulised põhimõtted, mis muu hulgas eristavad teda linnavolikogu komisjonist. Nimelt peab halduskogu liige olema kandideerinud kohalikel valimistel ja olema sama linnaosa rahvastikuregistris. Seega ei ole päris korrektne käsitleda linnaosa halduskogu õiguslikku staatust kui linnavolikogu territoriaalset komisjoni. Igal halduskogu liikmel on linnaosa elanike mandaat, aga linnavolikogu funktsionaalsesse (eelarve vms) komisjoni võivad kuuluda ka valimistel mittekandideerinud või edutult osalenud elanikud. Iga linnaosa halduskogu koosseis peegeldab seega antud linnaosa valijate poliitilist tahet. Seda asjaolu võib muidugi kritiseerida, kuid igal juhul erineb see järgnevalt põgusalt käsitletavatest Põhjamaade linnade juhtimismudelitest.

Linnaosa halduskogu mainitakse üksnes korruptsioonivastases seaduses (RT I 1999, 16, 276; 2004, 71, 504) ja alaealiste mõjutusvahendite seaduses (RT I 1998, 17, 264; 2006, 7, 42). Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus kahjuks isegi ei maini halduskogu, peaaegu ilma õiguste, kohustuste ja vastutusega on nende roll linna juhtimisel marginaalne. Võib veel märkida, et Viinis on 23 linnaosa ja linnaosad võivad moodustada ühise administratiivorgani, kuid igas linnaosas peab tingimata olema elanike esinduskoguna halduskogu (Mäeltsemees, Kukk 1999).

Naaberriikide kogemus

Eesti kohaliku omavalitsuse toimimise õiguslikud alused on suhteliselt samasugused kui Põhjamaades, seetõttu on otstarbekas analüüsida sealsete linnade juhtimist. Göteborgis on 21, Malmös 10, Oslos 15 ja Stockholmis 18 linnaosa. Meil sageli Helsingi detsentraliseerituse näitena märgitud Espoo, Kauniainen ja Vantaa moodustavad 1974. aastast alates koos Helsingiga koostööpiirkonna, mille toimimist reguleerib eriseadus (YTV-laki). Samasugune seadus võeti 1999. aastal vastu ka Kopenhaageni piirkonna kohta (Lov om Hovedstadens Udviklingsråd).

Põhjamaades hakati suurlinnade juhtimise detsentraliseerimist laiemalt rakendama alles 1980.–1990. aastail, kui selgus, et varasemad harukondlikul printsiibil põhinevad juhtimisstruktuurid ei suuda heaoluriigi ülesandeid küllalt efektiivselt täita. Põhjamaade kogemus näitab, et detsentraliseerimine on otstarbekas eelkõige siis, kui linnas on üksteisest erinevad sotsiaal-majandusliku struktuuri ja identiteediga linnaosad.

Norra ja Rootsi linnade analüüsi põhjal võib teha järgmised järeldused:

1. linnaosal kui juhtimisvahendil on kaks põhieesmärki: a) arendada kohalikku demokraatiat ning siduda elanikke ja kohalikku omavalitsust; b) osutada avalikke teenuseid efektiivsemalt ja arvestada kohalikke olusid (Montin 1992; Bäck *et al.* 2001; Bäck 2002);
2. linnaosas teeb poliitilisi otsuseid meie mõistes halduskogu. Halduskogude liikmed nimetab linnavolikogu linnaosa elanike hulgast, sageli linnavolikogu poliitilist struktuuri järgides. Oslos on eksperimendi korras ka neli otsevalitud halduskogu (Bäck 2002);
3. linnaosad osutavad suure osa heaoluriigi avalikest teenustest, peamiselt sotsiaalhoolekande, vaba aja, hariduse ja heakorra valdkonnas (Hegelsen *et al.* 2001);
4. rakendatakse ulatuslikku fiskaalset detsentraliseerimist. 50–75% linna eelarvest kasutavad linnaosad osutatavate teenuste finantseerimiseks (Tallinnas alla 10%). Põhjamaades eraldatakse linnaosadele objektiivsetele ja mõõdetavatele kriteeriumidele põhineva eelarvevalemi alusel teatud rahasumma, mille raames nad saavad ise määrata oma prioriteedid ja raha jaotuse. Linn määrab kindlaks üksnes teenuste üldised standardid (Löhmus 2005; Byradets... 2003).

Põhjamaades on üsna tavalised linna juhtimise detsentraliseerimise reformid ja eksperimendid. Oslos näiteks vähendati 2004. aastal linnaosade arvu kolmandiku võrra, kuid samal ajal anti linnaosadele täiendavaid ülesandeid nii heakorra kui ka sotsiaalhoolekande valdkonnas.

Territoriaalsed juhtimisstruktuurid on moodustatud ka Riias ja Vilniuses. Erinevalt Põhjamaadest kasutatakse nendes linnades administratiivset detsentraliseerimist ning halduskogu puudub üldse või on üksnes nõuandev organ (Löhmus, Tõnisson 2006).

Linnaosa peaks tegelema kohaliku tähtsusega küsimustega

Tallinna Tehnikaülikooli uurimistöös raames küsitleti Tallinna kohaliku omavalitsuse toimimises nii teenuste tarbijatena (linnaelanikke, ettevõtjaid) kui ka teenuste osutajatena (ametite ja linnaosade juhid, hallatavate asutuste juhid) osalejaid. Üldistavalt võib väita, et linna juhtimises vajavad lahendamist need probleemid, mis tulenevad elust enesest ja on võimalikult objektiivsed, s.t tulenevad rohkem kui ühe vastaja (paratamatult subjektiivseks jäävatest) seisukohtadest. Küsitlused andsid kinnituse, et osa avalike teenuste (eriti noorsootöö ja sotsiaalhoolekande) puhul ei ole linnaosad ametitega asendatavad.

Linnaelanike uuringu käigus küsitleti linnavalitsuse infosaali ja linnaosavalitsustesse pöördunud linlasi. Just neilt võis oodata kindlaid seisukohti selle kohta, kuidas tajutakse omavalitsuslikke väärtusi ja hinnatakse erinevaid juhtimisviise. Küsitlustulemused näitasid, et linnaelanikud ei saa enamasti aru linna juhtimisest ja vastutajatest. Linnaosavalitsuse kui kõige elaniku- ja kodulähedasema asutuse olemasolu pidasid vajalikuks nii infosaalis kui ka kõigis linnaosades küsitletud. Linnaosavalitsuse ülesannete kohta arvati valdavalt, et linnaosavalitsus peaks tegelema kohaliku tähtsusega küsimustega (heakord, sotsiaalhoolekanne, vaba aja sisustamine). Elanike soov on lahendada probleem(id) ühes

kohas ja kui konkreetset täitjat ei teata, siis pöörduakse esimese kättesaadava linna asutuse poole. Viimaseks on üldjuhul elukohajärgne linnaosavalitsus. Rahulolematus funktsionaalsete ametite osutatavate teenuste kvaliteediga transformeeritakse üldjuhul samuti linnaosa tegematajätmiseks. Ameteid ei teata ja neid külastavad seetõttu teadlikumad või otseselt linnaosa või kaaskodanike suunatud linnaelanikud. Tallinna Tehnikaülikooli uuringu tulemusi kinnitasid hiljem (2004. aastal) Tallinna Linnavalitsuse tellitud avaliku arvamuse tulemused. Nende kohaselt oli küsitletuist linnaosavalitsuste tegevusega väga rahul 6%, pigem rahul 44%, pigem ei olnud rahul 19%, üldse ei olnud rahul 6% ja 24% ei omanud seisukohta (OÜ Ariko Marketing 2004, 35, 39–46).

Teenuste osutajate küsitluses tõid nii ametite juhatajad kui ka linnaosade vanemad olulisemate probleemidena välja tsentraliseerituse ja linnasisese ülesannete jaotuse. Harukondlike üksuste juhid mõistsid tsentraliseerituse all eelkõige seda, et linnavolikogu ja –valitsus ei saa delegeerida neile õigusaktide andmise õigust. Linnaosavanemad nägid probleemi nii otsustusõiguse liiges koondumises linnavolikogule ja –valitsusele kui ka avalike teenuste koondumises ametite pädevusse linnaosa arvel. Vastanute hinnangul ei selgu linna õigusaktidest üheselt, missuguseid ülesandeid peaks täitma amet ja missuguseid linnaosa. Ka ametite endi ülesannete jaotus ei ole selge, eeskätt komplekssete, mitut valdkonda hõlmavate probleemide puhul (vaba aja sisustamine, noorsootöö, arenguküsimused, liiklus). Tulemuseks on ülesannete täitmisel teatud valdkondades dubleerimine või veel halvemal juhul – teenuste osutamata jätmine.

Kui valupunktide puhul ametite ja linnaosade juhtide arvamused sageli kattusid, siis võimalike lahenduste suhtes seisukohad erinesid. Lahkhelid olid põhimõttelist laadi, tuginesid erinevale ettekujutusele kohaliku omavalitsuse üldisest toimimisest ja detsentraliseerimisest. Ametite juhid eelistasid harukondlikku juhtimist ja juhtimisvahendina ameteid. Linnaosasid peeti vajalikuks, kuid mitte kui avalike teenuste tagajaid, vaid linna ja elanike vahendajaid, kui info kogujat sotsiaalhoolekande, heakorra, eluaseme vms valdkonnas. Linnaosavanemad seevastu pidasid subsidiaarsusprintsipiist tulenevatele argumentidele tuginedes õigustatuks linnaosade võimupiiride suurendamist.

Õigused, kohustused ja vastutus on tasakaalust väljas

Tallinna eelarve analüüs võimaldas hinnata juhtimise institutsioonide õiguste, kohustuste ja vastutuse tasakaalu. Analüüs kinnitas Tallinna juhtimises tsentraliseerimise tendentsi. Kui 1999. aasta eelarves oli linnaosade kulude osatähtsus kogu linna tegevuskuludest 52,5%, siis 2004. aasta eelarve tegevuskuludes oli linnaosade eelarvete osatähtsus langenud 9,7%-ni, sealhulgas ilma üldvalitsemiskuludeta kõigest 6,8%-ni.

2004. aasta eelarves moodustasid linnaosade kuludest 30% üldvalitsemiskulud, 26% sotsiaalhoolekanne, 20% heakord, 9% elamumajandus, 4% kultuur, 3% sport, 2% noorsooüritused ning 6% muud kulud (Lõhmus 2005). Linnaosadele eraldatavad eelarvevahendid ei baseeru mõõdikute alusel koostatud valemitel. Vahendite suurus sõltub kas juba 1990. aastate alguses kujunenud ja raskesti põhjendatavatest proportsioonidest või poliitilistest kokkulepetest või kompromissidest. Linnaosadele eraldatud raha analüüs põhiliste kuluartiklite (üldvalitsemine, sotsiaalhoolekanne ja heakord) lõi ning elanike

arvule ja pindalale tuginedes näitas, et finantseerimise alused ei ole põhjendatavad üheski valdkonnas (Lõhmus 2005).

Uuringu käigus kaardistati seadustega linnale pandud ülesanded ning nende ülesannete täitmine juhtimismudelil: linnavolikogu → linnavalitsus koos ametitega → linnaosad → hallatavad asutused. Õigusaktide kaardistamine kinnitas küsitluste põhjal tehtud järeldust, et õiguste, kohustuste ja vastutuse jaotus linna juhtimisstruktuuris ei ole selge. Enim on probleeme sotsiaalhoolekande, heakorra, vaba aja sisustamise ja kultuuri valdkonnas, ka elamumajanduses.

Ebaselge õigusliku regulatsiooni näitena võib välja tuua heakorra. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 1 sätestab linna ühe kohustusliku ülesandena heakorra tagamise. Seaduslik regulatsioon selle ülesande puhul peaaegu puudub, seetõttu kuulub küsimus linna kaalutusõiguse valdkonda. Uuringu ajal pärines linna kaevetööde eeskiri 1980. aastast, puudusid tänavavalgustuse ja mänguväljakute hooldamise normatiivid. Neist viimane on 2006. aastani kehtestamata. 5. septembril 2001 kehtestatud haljastute klassifikatsiooni ja hoolduse normatiivide täitmine nõudnuks 2004. aastal kordi rohkem raha, kui linna eelarves eraldati.

Tallinna juhtimismudeli täiustamine

Tallinna linnaosades on tosin aastat pärast linnaosade moodustamist õiguslikud ja rahalised võimalused kohalike ülesannete täitmisel muudetud peaaegu olematuks. Samal ajal erinevad linnaosad paljude sotsiaalsete tunnuste osas. Seetõttu nõuavad langetatavad otsustused kohalike olude head tundmist. Harulise juhtimise ameteil puudub võimalus vajalikul määral kontrollida ja juhtida linnaosas paiknevate linna hallatavate asutuste tegevust.

Linnaosa valitsuse muutmine üksnes piirkondlikuks teeninduspunktiks on põhjendamatu peamiselt kolmel põhjusel:

1. ei ole tagatud kohaliku demokraatia areng;
2. mitmete probleemide lahendamisel on vaja kiiresti ja paindlikult reageerida ning sisseostetud teenuse kvaliteeti kontrollida, mis linnaosa tasandil on kõige otstarbekam;
3. infotehnoloogia arenguga on teeninduspunkt oma klassikalises tähenduses tähtsust minetamas.

Linnavolikogu peaülesanne peaks olema strateegiliste ja linna üldise arengu küsimuste lahendamine. Paraku kinnitab iga linnavolikogu istungi päevakord, et rohkesti tuleb tegelda üksikküsimustega. Nende lahendamine tuleks seaduses lubatud piires delegeerida linnavalitsusele, linnaosale või selgelt harulises küsimuses linna ametile. Linnavolikogu oluline roll peaks olema kodanikuühiskonna tugevdamine. Tema juurde tuleks moodustada rohkem mittetulundusühingute, ettevõtjate, noorte, eakate ja vajadusel teiste huvirühmade ümarlaudu ning kaasata nende esindajad linnavolikogu komisjonide töösse. Sama on otstarbekas teha linnaosade halduskogudes. Täpsustamist vajab linnavolikogu komisjonide staatus. Linnavolikogu komisjonide struktuur tuleks ühitada funktsionaalset juhtimist

teostavate ametite haldusalaga. Linnavolikogu komisjonidele tuleks anda kaasotsustamise õigus ja näha ette valdkonnad, kus täidesaatva võimu otsustuse tegemine eeldab linnavolikogu komisjoni eelnevat kooskõlastust. Eelkõige on see vajalik valdkondades, kus linna juhtimise üldise tulemuslikkuse huvides ei ole linnavolikogu otsus alati vajalik.

Linnavalitsus kui täidesaatev organ juhib linna ametite ja linnaosavalitsuste kaudu. Linna ametite põhifunktsioon on edaspidigi poliitilise organi tellimusele ja olukorrale tuginedes õigusaktide väljatöötamine. Avalikke teenuseid tagavad ametid üksnes valdkondades, kus ülelinnaline tsentraliseeritud juhtimine annab paremaid tulemusi või mis on olemuslikult ülelinnallised või haaravad koguni laiemat regiooni (arenguküsimused, ülelinnallised kultuuri- ja spordiüritused, linnaplaneerimine, ühistransport, magistraaltänavad jms). Linnaosade täidetavate avalike teenuste jaoks töötavad ametid arengukavadest, sotsiaalsest tundlikkusest ja poliitilise tasandi ülesannetest lähtudes välja teenuste miinimumstandardid ja kriteeriumid.

Ametite struktuuri kohta tehti uurimistöös ettepanek moodustada linna keskkonnaamet, koondada arenguküsimustega tegelev üksus linnakantseleisse, ühendada kommunaalameti liiklusteenistus transpordiametiga ning luua noorsootöö tõhustamiseks ühtne vaba aja amet. Kolm esimest ettepanekut realiseeriti juba 2004. aastal.

Mitut linnaosa Tallinn vajab?

Poliitikud on linnaosade arvu suhtes eri arvamusel. Nii mõnigi kord võib kuulda, et linnaosi peaks olema vähem. Analüüs, sealhulgas elanike küsitlused jms, kinnitas, et linnaosade arvu ei ole (praegu) otstarbekas muuta. Lasnamäe ja Pirita linnaosa suuruse erinevust ja eripära arvestades ei ole võimalik leida mudelit, mis rahuldaks ühelt poolt linnaosadeks jagamise sisulisi (kogukondliku omavalitsuse toimimisest tulenevaid) põhimõtteid ja teisalt seda, et uued linnaosad oleksid võimalikult ühesuguse suuruse ja pindalaga. Seetõttu ei ole mingil juhul põhjendatud linnaosade mehaaniline liitmine, sest nii tekiksid kunstlikud moodustised ja oletatav majanduslik efekt ei kompenseeriks eripalgeliste kogukondade lõhkumist.

Linnaosavalitsuse kui juhtimisvahendi ülesanne on eelkõige kindlustada demokraatia ja subsidiaarsuse põhimõtted: pakkuda elanikele vahetu osalemise ja kaasarääkimise võimalusi ning tagada kohalikud teenused ülelinnallistest standarditest ja kohalikest prioriteetidest lähtudes. Linnaosadele tuleb ette näha erinev otsustusõiguse ulatus. Ülelinnalliselt prioriteetsetes või sotsiaalselt tundlikes valdkondades peab linnaosa kaalutusõigus olema väiksem.

Linnaosa juhtimisstruktuur peab toetama kohalike omavalitsuste põhiväärtuste tagamist. Halduskogu roll linnaosa juhtimisel peab kasvama ning poliitilised otsustused linnaosa tasandil peab tegema halduskogu. Seni kui halduskogu ei saa anda haldusakti, tuleb ette näha valdkonnad, kus linnaosavanem ei saa teha otsustust halduskogu kooskõlastuseta.

Linnaosade finantseerimiseks on vaja välja töötada objektiivne ja mõõdetavatel kriteeriumidel põhinev eelarvevalem. Sobiva eeskuju võib leida Rootsis ja Norras kasutusel

olevaist mudeleist (Bäck 2002; Löhmus 2005). Raha võiks eraldada viie valdkonna summana: üldvalitsemine, heakord, sotsiaalhoolekanne, vaba aja sisustamine ja reservfond.

Pealinna tõhusaks juhtimiseks on vaja terviklikke lahendusi

Üldistavalt peame vajalikuks linna efektiivset juhtimist, mis peab aga haakuma demokraatia tagamise ja arendamisega. Ka linnasiseses juhtimises tuleb lähtuda Euroopa Liidu avaliku halduse põhimõtetest – subsidiaarsus ja hea valitsemine (*good governance*) –, mis eeldavad kodanikulähedust. Mitmes sotsiaalmajanduslikus valdkonnas tagavad linna kui terviku kiire ja efektiivse arengu just linnaosad neile antud õigustega, muidugi koos raha, kohustuste ja vastutusega.

Pealinna funktsioon toob kaasa spetsiifilisi probleeme, mida ei saa ignoreerida. Seda on märgitud ka rahvusvahelistes regulatsioonides. Näiteks 2003. aastal võttis Euroopa Nõukogu kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kongress vastu otsuse, kus muu hulgas on tõdetud: “Kongress tunnustab, et pealinnad peavad teenima kahesugust ülesannet, sest oma linnaliste ülesannete kõrval peavad nad täitma ka rahvusliku tähtsusega ülesandeid ja ülal pidama rahvuslikke institutsioone, transpordi infrastruktuuri jms... Pealinnade ja teiste valitsemistasandite vahel on raskused, mis on põhjustatud: 1) eri tasanditel erinevatest parteipoliitilistest valitsustest; 2) huvide konfliktist valitsemistasandite vahel; 3) pädevuse ebaselgusest erinevatel valitsemistasanditel; 4) pealinnades rahvuslikult tähtsate ülesannete finantseerimise puudustest.”

Suurlinna, seda enam pealinna juhtimist ei saa otstarbekalt teha üksnes üksikute valdkondade korrastamisega. Vaja on terviklikke lahendusi, mis haaravad lisaks artiklis käsitletud linnasisese juhtimise detsentraliseerimisele veel pealinna suhteid riigi kesktasandiga ning regionaalset koostööd.

Kasutatud kirjandus

Barlow, M. (1993). Large City Reforms. – R. J. Bennett (ed). Local Government in the New Europe. London: Belhaven Press, pp 130–143.

Barlow, M. (1994). Alternative Structures of Government in Metropolitan Areas. – M. Barlow, P. Dostál, M. Hampl (eds). Development and administration of Prague. Amsterdam: University of Amsterdam.

Bäck, H. et al. (2001). Stadsdelsnämnder i Stockholm – Demokrati och effektivitet. Slutrapport. IKE, Rapport 2001:111.

Bäck, H. (2002). Fragmentation and Consolidation in the Big City. Neighbourhood Decentralisation in Six Scandinavian Cities. Göteborg: Göteborg University. – <http://www.socsci.auc.dk/institut2/nopsa/arbejdsgruppe12/henryb.pdf>

Byradets budsjettforslag for 2004. Dokumentasjon av budsjettgrunnlaget for bydelene (2003). Oslo: Oslo Kommune.

Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation (2004)12 of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities. Adopted by the Committee of Ministers on 20 October 2004.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. – RT II 1994, 95.

Euroopa põhiseaduse leping (2005). Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus.

Hegelsen, M., Klausen, J. E., Fimreite, A. L. (2001). Færre og større bydeler. Oslo: Prosjektrapport 2001:17.

Horvath, T. M. (2000). Decentralization. Experiments and Reforms. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.

Lov om Hovedstadens Udviklingsråd. –
http://www.retsinfo.dk/_GETDOC_/ACCN/A19990035430-REGL

Lõhmus, M. (2005). Fiskaalse detsentraliseerimise koht linnasiseses juhtimises. – XIII majanduspoliitika teaduskonverents: XIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid. Tallinn: Mattimar, Berlin: Berliner Wissenschafts Verlag GmbH, lk 398–408.

Lõhmus, M., Tõnisson, I. (2006). Capital City Management in Estonia, Latvia and Lithuania after Restoring their Independence. – Halduskultuur, Vol 7, pp 50–77.

Montin, S. (1992). Recent Trends in the Relationships between Politics and Administration in Local Government: The Case of Sweden. – R. Batley, A. Campbell (eds). The Political Executive: Politicians and Management in European Local Government. London: Frank Cass.

Mäeltsemees, S. (2004). Tallinna linna juhtimine. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Mäeltsemees, S. (2005). The Capital City in the Local Self-Government System in Europe. – Capital City Administration. Opportunities and Challenges. Tallinn: Tallinn University of Technology.

Mäeltsemees, S., Kukk, L. (1999). Kohalik omavalitsus Austrias. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Norton, A. (1994). International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies. Aldershot: Edward Elgar.

О производствѣ выборов гласныхъ Городскихъ Думъ и объ участковыхъ городскихъ управленияхъ. Пост. 15.04.1917 г. Сборник указов и постановлений Временного Правительства. Вып. 1: 27 февраля – 5 мая 1917 г. / составлен Отделением Свода законов Государственной канцелярии Петроград.

OÜ Ariko Marketing. Tallinlaste rahulolu linna elu–oluga. Uuring, juuni 2004. [Kättesaadav Tallinna Linnakantselei teabeosakonnas.]

Randma, T., Annus, T. (2000). Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised 2, lk 135–144.

Resolution 158 (2003) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on management of capital cities.

Röber, M., Schröter, E., Wollmann, H. (2002). Moderne Verwaltung für moderne Metropolen: Berlin und London im Vergleich. Opladen: Leske+Budrich.

YTV– laki (Laki Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta). –
http://www.ytv.fi/FIN/paatoksenteko/YTV_laki/etusivu.htm

Märkused

1 1986. aastal saadeti peaminister Margaret Thatcheri initsiatiivil laiali Suur–Londoni Linnavolikogu ning 32 linnaosa said iseseisva kohaliku omavalitsuse üksuse õigused. Osa ülelinnalisi ülesandeid (teedevõrgu, ühistranspordi) võtsid üle ministeeriumid. Osa linnaosa ületavate ülesannete täitmiseks moodustati ühiskomisjonid (nt *London Fire and Civil Defence Authority, London Planning Advisory Committee* jt), mis toimisid sihtliidu taoliselt. 1990. aastal moodustati *Association of London Authorities*. Kuid paljude ülelinnaliste strateegiliste probleemide lahendamine takerdus. Vahepeal taheti teha isegi Londoni Ministeeriumi, pärast peaministri vahetumist moodustas John Majori valitsus 1994. aastal Londoni Asjade Ameti (*Government Office for London*). 1997. aastal ametisse astunud Tony Blairi valitsus seda valdkonda kohe ei muutnud, ainult vastutavaks sai *Minister for London*. Alles 2000. aastal taastati uuesti Londoni Linnavolikogu valimine (Röber *et al.* 2002).

Probleemid riigi kinnisvarapoliitika jätkusuutlikkuse tagamisel¹

Janno Reiljan (RiTo 10), Tartu Ülikooli välismajanduse professor

Majanduslike kahjude vältimiseks ja selgete arenguperspektiivide loomiseks riigi kinnisvara majandamisel ja arendamisel on tarvis välja töötada ning rakendada terviklik kinnisvarapoliitika.

Riigil ei ole kinnisvara arendamiseks ja majandamiseks olnud terviklikku kava, seetõttu on kinnisvarategevus olnud vastuoluline ja majanduslikult ebaefektiivne ning saanud paljude poliitiliste konfliktide allikaks. Selliselt jätkates probleemid kuhjuvad ja kahjud suurenevad. Jätkusuutliku kinnisvarapoliitika eeldus on probleemide olemuse identifitseerimine ja süsteemne analüüs.

Artikli eesmärk on analüüsida Eesti keskvalitsuse ja selle haldusala ametite kinnisvarategevust ning kinnisvara valitsemise ja haldusega seotud probleeme. Eesmärgist lähtudes on püstitatud järgmised ülesanded:

- riigi kinnisvarategevuse kujundamise aluste väljatoomine;
- riigi kinnisvarategevuses ilmnunud probleemide identifitseerimine.

Teoreetilisi põhiseisukohti ja välisriikide kogemusi kirjeldavate allikate kõrval toetub autor oma kogemustele Riigikogu ja Riigi Kinnisvara AS-i nõukogu liikmena.

Ajaloolised lähtepunktid

Üleminekul käsumajanduselt turumajandusele toimus Eestis 1990. aastate algul radikaalne reform ka riigile kuulunud vara majandamisel. Suurem osa riigi omanduses olnud ettevõtteid, maad ja metsa erastati. Ettevõtted toimivad Eestis eraõiguslikul alusel, kus riigi omanduses võivad olla eraõiguslikust juriidilisest isikust ettevõtte aktsiad, kuid vara kuulub juriidilisele isikule. Kõik ettevõtted (ka riigile kuuluvad) peavad ennast riigi abita ärioperatsioonide abil saadud tulu baasil arendama ja sageli oma kasumist omanikele (ka riigile) dividende maksma. Riik mõjutab endale kuuluvate ettevõtete arengut peamiselt dividendipoliitikaga.

Eestis loobus riik omandiõigusest ka sellisele varale, mis võiks olla ja näiteks Rootsis ongi riigi omanduses – eelkõige riigi arengu seisukohalt elutähtsaid avalikke hüvesid pakkuvad ülikoolid, haiglad ja muuseumid. Eestis kujundati varem riigile kuulunud kõrgkoolid ümber avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks, kes neile tasuta üle antud riigivara omanikena tegutsevad seaduste alusel avalike teenuste pakkumisel. Riigile kuulunud haiglate vara läks üle kohalike omavalitsuste moodustatud äriühingutele ja sihtasutustele. Sihtasutustele on riik üle andnud ka näiteks muuseumide, teatrite ja muude varem riigile kuulunud asutuste vara. Samas olukorras on ka reisijatevedu raudteel. Need ettevõtted on majanduslikult iseseisvad ja vastutavad täielikult oma tegevuse tulemuste eest. Samal ajal on riigil nende ettevõtete arengus eluliselt tähtis roll avalike hüvede tellijana ja seega vajalike varade finantseerijana. Ärioperatsioonidega teenitud vahendeil on enamasti teisejärguline tähtsus.

Samal ajal võimaldab turuteenuste pakkumine leevendada tasuta või alandatud hindadega avalike hüviste defitsiiti ning stimuleerib ettevõtteid nende käsutuses olevat vara täielikult koormama ja tõhusalt kasutama.

Riigiasutustena toiminud hooldekodud kujundatakse ümber äriühinguks ning neile kavandatakse anda üle hooldekodude käsutuses olnud vara. See tähendab riigi hoolekandesüsteemi juhtimise tsentraliseerimist ja üleviimist isetasuvusele. Äriühing hakkab osutama hoolekandeteenust nii kohalikele omavalitsustele kui ka eraisikutele. Eraldi tuleb käsitleda erihooldekodusid, mille finantseerimine äriühingu kaudu ei ole ilmselt otstarbekas, sest nagunii kaetakse kõik kulud riigieelarvest (EV rahandusministeerium ... 2005).

Riigivara reformide lõppeesmärk on jõuda olukorrani, kus riigi käsutuses oleks ainult vara, mis on vajalik keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste valitsemis- ja haldusülesannete täitmiseks. Selles osas on reformid lõppjärgus. Edasises arengus on riigi seisukohalt tähtis vara väärtuse suurendamine ja majandamine parimal viisil.

Riigi funktsioonide täitmiseks vajalik kinnisvara nõuab erilist tähelepanu

Kinnisvara kasutamise otstarbekus ja efektiivsus nõuavad pika kasutusaja, suure väärtuse ning suurte arendus- ja majandamiskulude tõttu erilist tähelepanu. Riigi funktsioonide täitmiseks vajaliku kinnisvaraga seotud probleemide kompleksed lahendusvõimalused peaksid kajastuma riigi kinnisvarapoliitikas.

Maailmas ei käsitleta riiki kinnisvaraturul spetsiifilise subjektina. Riigi kinnisvarategevus sarnaneb paljudes aspektides suurte tootmiskorporatsioonide tegevusega (Lind, Lindquist 2005, 179). Nagu iga teine subjekt osaleb riik kinnisvaraturul oma ülesannetest tulenevate vajaduste kohaselt, lähtudes eelkõige riskide maandamise nõudest ja majandusliku efektiivsuse ning säästlikkuse kriteeriumidest. Riikide kogemused kinnisvaraturu ülesehituses on erinevad, kuid üleilmastumise tingimustes võib tõdeda ühtlustumise tendentse (International Real... 2004). Üldiselt nähakse riigi rolli kinnisvaraturu reguleerijana, hea näitena võib tuua Saksamaa (Real Property... 1998).

Kinnisvarategevuses on palju majanduslikule efektiivsusele vastandlikult mõjuvaid aspekte. See tähendab, et efektiivsuse suurendamiseks ei ole lihtsaid teid ega abinõusid, vaid optimeerida tuleb keerulise sise- ja välisseoste struktuuriga süsteem. Optimaalseks kujuneb ainult kõiki aspekte ja seoseid tasakaalustatult arvestav komplekslahend. Optimaalse kinnisvarategevuse variandi otsingute lähtepunktid võivad olla erinevad. Näiteks Rootsis alustati 1990. aastate algul riigi kinnisvaramajanduses reformi, et liikuda absoluutselt tsentraliseeritud süsteemist (kogu keskvalitsuse kinnisvara käsutas omanikuna tsentraalne hooneamet) õigusi ja vastutust kasutajatega siduva detsentraliseerituma süsteemi suunas (Lind, Lindquist 2005, 181). Eestis püüti pärast riigivara erastamise ja üleandmise perioodi lõppu Riigi Kinnisvara AS-i loomisega 2000. aastal liikuda absoluutselt detsentraliseeritud süsteemist (keskvalitsuse käsutuses oleva kinnisvara valitsejaid koos edasivolitatud isikutega on ligi 500, seejuures ei ole loodud tehniliselt pädevate inimeste koondamiseks ja kõigi riigivara valitsejate teenindamiseks keskasutust) ühtse keskusega koordineeritud tsentraliseeritud süsteemi suunas (EV rahandusministeerium... 2005).

Sotsiaalmajanduslikest ja –poliitilistest eesmärkidest sõltuvalt võib riik tegutseda eri kinnisvaraliikide puhul erineva ulatuse ja aktiivsusega. Ka Eestis on lähenemine riigi kinnisvara liikidele erinev. Riigile kuuluvale metsale kindla tuleviku loomiseks on poliitilised kokkulepped fikseeritud Riigikogus heakskiidetud metsaseaduses (metsaseadus, RT 1998–2005) ja vähemalt iga kümne aasta järel keskkonnaministeeriumi koostatavas metsanduse arengukavas (EV keskkonnaministeerium...). Riigile kuuluvate metsade majandamiseks on loodud Riigimetsa Majandamise Keskus, Eesti riigi ainuke tulundusasutus. Samal ajal toimib Riigimetsa Majandamise Keskus äriühingu põhimõttel. Lisaks riigimetsa majandamisele on ta välja arendanud ka loodusturismiks ettenähtud kinnisvara (puhkemajad). Mets on otsese tuluallikana suurte, erastamist propageerivate huvirühmade tähelepanu keskmes. Metsa tähtis roll avalike hüvede pakkumisel, enamiku eestlaste austav suhtumine metsa ja paljudes erametsades valitsev kiire kasumivõtmise poliitika vähendab järjest riigile avaldatavat survet metsade erastamiseks.

Riigile kuuluvate teede arendustegevuse puhul on kõrgeimad poliitikadokumendid teeseadus (RT I 1999–2005) ning neljaks aastaks majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi koostatav ning igal aastal täpsustatav teehoiukava (Teehoiukava aastateks... 2004). Kuna Eestis ei tunta tasulist teekasutust, ei ole keegi seni tõstatanud teede omandiõiguse küsimust. Teede ehitus- ja hooldusteenused ostab maanteeamet sisse eraettevõtelt.

Sotsiaalmajanduslikult tähtis on kindlustada inimesed (perekonnad) eluasemega (The Wider Impact... 2001). Eluasemepoliitika omistatakse suurt tähtsust Euroopa Liidus (Housing Policy... 1996; Verhage 2002) ja kogu maailmas (Angel 2000). Erinevalt paljudest arenenud riikidest ei pöörata Eestis tähelepanu avaliku sektori kompleksse eluasemepoliitika väljatöötamisele (Kährik, Kõre, Hendrikson 2002; Kährik, Lux jt 2004), vaid loodetakse liberaalse turumajanduse tingimustes toime tulla vähimate avaliku sektori jõupingutustega (Liias 1998). Kohalikud omavalitsused siiski reageerivad teravnevale probleemidele. Eesti riigiasutuste omanduses on üle 5000 korteri riigi funktsioonide täitmiseks vajalike inimeste eluasemeprobleemide lahendamiseks.

Artiklis ei käsitleta kinnisvaraturu üldist arengut ja õiguslikku reguleerimist, vaid ainult riigi kui subjekti majandushuvidest lähtuvat tegutsemist, mis tagab riigi valitsemis- ja haldusfunktsioonide täitmise kinnisvara arendamisel ja majandamisel. Eesti taasiseseisvumise viieteistkümnendal aastal puudub selles valdkonnas ikka veel terviklik poliitika. Vajadus sellise poliitika järele tuleneb kinnisvara arendamise ja majandamise suurtest kuludest, mis ületavad vähemalt miljard krooni aastas (EV rahandusministeerium... 2005). Pikaajalise strateegilise plaani tähtsust riigi kinnisvarategevuse juhtimisel rõhutab Clive M. J. Warren (2003), kes Austraalia keskvalitsuse enam kui kahekümneaastast reformikogemust kokku võttes leidis, et selgelt eesmärgistatud plaani puudumise tõttu ei ole võimalik hinnata reformi majanduslikku tõhusust riigiasutustele ja maksumaksjale.

Riigi kinnisvara majandamise probleemid

Tervikliku poliitika ja ühtse juhtimissüsteemi puudumise tõttu on riigi valitsemis- ja haldusfunktsioone täitva kinnisvaraga seotud tegevus killustatud ja eripalgeline,

majanduslikult ebaefektiivne, poliitiliselt põhjendamata ja sisemiselt vastuoluline. Sellise olukorra jätkumisel suurenevad majanduslik kahju ja poliitilised pinged.

Tuleb märkida, et see, kuidas Eesti juhib kinnisvarategevust, ei ole maailmas erand. Selle valdkonna probleeme on pikka aega alahinnatud mitte ainult avalikus sektoris, vaid ka sarnases olukorras olevates suurtes äriühingutes. 1987. aastal Massachusettsi Tehnoloogia-instituudis korraldatud uuringu raames küsitletud 284 suure USA korporatsiooni ja asutuse kinnisvaramajanduse juhti tunnistas, et kinnisvarategevus on tõsiselt alajuhitud ning selle prestiiž ettevõtetes, konsultatsioonifirmades ja ärikoolides madal, puudub adekvaatne informatsioon olemasoleva kinnisvara kohta ning välja on töötamata vahendid kinnisvarategevuse juhtimiseks ja hindamiseks. Suhtumine kinnisvara kasutamisse on tihedamalt seotud tippjuhtkonna hoiakutega kui varade olemuse, suuruse, väärtuse ja funktsioonidega. Kinnisvarategevuse juhtimisel oleks vaja rakendada üldise juhtimise põhimõtteid ja praktilisi kogemusi (Veale 1989, 1–2).

Mauricio Rodriguez ja C. F. Sirmans (1996) toovad välja vajaduse ühitada kinnisvarategevuse plaan ettevõtte või asutuse üldise tegevuskavaga, sest kinnisvara tõhus majandamine peaks olema eelkõige selle põhiülesande täitmine parimal viisil. Samal ajal ei näe suurte korporatsioonide kinnisvaramajanduse juhid erilist vajadust seostada tegevusplaan korporatsiooni äriplaaniga ega usu, et kinnisvaral on oluline mõju ettevõtte konkurentsieeliste kujundamisel.

Riigi kinnisvaraprobleemid on arutelu all olnud juba pikka aega. Paraku on tekitanud kinnisvaraprobleemide lahendamise senised üksikküsimusi puudutavad katsed ainult uusi vastuolusid. Kõikidele probleemidele on vaja läheneda süsteemselt ning arvestada nii siseseoseid kui ka välismõjusid.

Järgnevalt vaatleme riigi kinnisvarapoliitika väljatöötamist ja rakendamist kinnisvara majandamisel.

Arenduseesmärgid pole selged

Ühiskondlike nõudmiste kohase investeerimispoliitika väljatöötamiseks tuleb kõigepealt nõudmised kvalitatiivselt määratleda ning normatiivide ja standarditena kvantifitseerida.

1. Mahu ja struktuuri hindamise võimalused. Riigi valitsemis- ja haldusfunktsioonide täitmiseks vajaliku kinnisvara maht ja struktuur on kindlaks tegemata. Üks põhjus on kahtlemata see, et Eesti riik on värske Euroopa Liidu liikmena ikka veel kujunemisjärgus. Nüüd on see protsess lõppemas ja ametnike arv enamikus asutustes stabiliseerumas. Paraku ei ole alustatud normatiivse baasi väljatöötamist: kui palju ja millist liiki pinda vajab riigiametnik oma tööülesannete täitmiseks? Kui palju kinnisvara on vaja klientidele normaalseste tingimuste loomiseks? Millised on erinevate funktsioonide täitmiseks vajaliku kinnisvara omadused? Kuidas on riigiasutused kinnisvaraga varustatud? Eelnevatele küsimustele vastust leidmata on võimatu hinnata riigi kinnisvaravajadusi rahuldava arendustöö mahtu.

2. Kvaliteedi määramine. Seni on välja töötamata riigi valitsemiseks ja haldustegevuseks vajaliku kinnisvara kvaliteedistandardid. Veelgi enam, vastuseid ei ole isegi järgmiste standardite määramiseks vajalikele küsimustele. Kas riik lähtub oma esinduslikkuse ja autoriteedi rõhutamiseks parimate ettevõtete kvaliteeditasemest või piirdub ainult keskmisele arengutasemele kohaste töötingimuste tagamisega ametnikele? Millised spetsiifilised kvaliteedinõuded iseloomustavad riigiasutusi?

Arenduse finantseerimise probleemid

Kinnisvaraarendus nõuab suuri summasid investeringute rahastamiseks. Finantsvahendite planeerimine on seega eduka kinnisvarapolitiika oluline osa.

1. Finantseerimise maht. Määramatuse tõttu riigi valitsemise ja haldamisega seotud kinnisvara arenduse mahus ja kvaliteedinõuetes ei ole seni hinnatud vajaliku finantseerimise mahtu. Ehitushindade tase ja dünaamika suurendab veelgi ebakindlust hindamisel. Tähelepanu ei pöörata ka ebapiisava ja õigeaegse hoolduseta kinnisvara pärssivale mõjule ametnike töötulemustele, samuti renoveerimiskulude kasvule.

2. Finantseerimise allikad ja skeemid. Finantseerimise allikate ja skeemide analüüsimisel tuleb nõutava mahu tagamise kõrval arvestada eelkõige majanduslikku tõhusust ja poliitilist aktsepteeritavust. Riigi kinnisvaraarenduse finantseerimine on takerdunud lootusesse leida investeringuteks vajalik raha riigieelarve jooksvatest tuludest. Madala maksumise tingimustes pole see allikas piisav. Puuduvad analüüsid riigieelarvesse laenuraha kaasamisest ja erainvesteringutele toetumisest tulenevast kinnisvara arendamise ja majandamise kogukulude tasemest riigile. Selgusetud on ka Riigi Kinnisvara AS-i ülesanded ja võimalused kaasata täiendavaid finantsvahendeid kaasamiseks riigi valitsemise ja haldamisega seotud kinnisvara arendamiseks.

3. Kinnisvara nõutava kvaliteedi saavutamise tempo. Millises tempos ja kuidas saavutada riigi omanduses olevate hoonete kvaliteet (investeeringussuutlikkus) eri finantseerimisallikate ja –skeemide kaudu? Kuidas tagada tänapäevaste ja piisava mahuga büroopindade heaperemehelikuks majandamiseks vajalikud eelarvevahendid? Finantseerimisallikate ja –skeemide määramisel peab arvestama pikaajalise perspektiiviga – kinnisvara arendamise ja majandamise kuludega kogu kasutusaja jooksul.

4. Omada või rentida. Rahandusministeerium on püüdnud tõstatada küsimust: milliste funktsioonide täitmiseks on riigil majanduslikult otstarbekas olla kinnisvara omanik ning millal on otstarbekas kinnisvara rentida? Seni on selgusetu, mis põhjusel seda küsimust üldse riigivalitsemise funktsioonide lõikes käsitletakse. Kinnisvara omamise ja rentimise alternatiive tuleb ju võrrelda majanduslikust aspektist, kinnisvarategevuse kogukulude ja riskide tasemest lähtudes. Seni ei ole võrdlvalt analüüsitud omaniku ja rentniku kogukulude taset ja dünaamikat mõjutavaid tegureid ning sellega seotud tururiske. Loomata on ka andmebaas selliste analüüside tegemiseks. Lähtepunktina on teada, et rentimisel lisanduvad rendileandja kuludele rentniku kulutused seoses renditingimuste kujundamise ja täitmise jälgimisega, rentimistinginguga seotud lõivud ja maksud ning rendileandja nõutav kasum. Kasumi tase sõltub konkurentsi iseloomust ja tugevusest. Kinnisvaraturul on peamine

probleem maa hulga piiratusest ja asukoha suurest tähtsusest tingitud konkurentsi piiratus või koguni puudumine.

Tagada kulude selgus ja täpsus

Kinnisvara arendamise ja majandamise majandusliku tõhususe ja otstarbekuse võrdlemiseks on vaja kulude kujunemise kohta selget ja täpset informatsiooni.

1. Omaniku *versus* rentniku võimalused. Kinnisvara omanik võib rakendada terviklikku ja liigendatud arvestussüsteemi, et kontrollida kulude kujunemist, põhjendatust ja efektiivsust. Seega on kinnisvara arendamise ja majandamise kulud omanikule läbipaistvad soovitud määral. Rentnikul ei ole üldjuhul võimalust rendihinna kujunemist kulukomponentide lõikes näha, tema võimalused piirduvad üksnes pakutud rendihinna ja turul kujunenud hinnataseme võrdlemisega. Kinnisvaraturul ei ole võimalik leida isegi kahte täiesti sarnast objekti (ühel ja samal kohal ei saa paikneda kahte hoonet), seega on võimalik võrrelda ainult mingil määral analoogseid objekte. Riigi valitsemis- ja haldusfunktsioonide täitmiseks sobiva kinnisvara pakujate arv on alati piiratud, seepärast valitseb turul oligopoolne või koguni monopoolne konkurents. Rentnikul tuleb piirduda ainult temale tehtud pakkumiste tingimuste võrdlemisega, sest teiste subjektide analoogsete rendilepingute tingimused on enamasti ärisaladus. Seega on rendihind kulude selguse ja täpsuse osas rentnikule peaaegu või täiesti läbipaistmatu.

2. Abinõud kuluselguse ja -täpsuse saavutamiseks. Arvestussüsteem, millega võrrelda riigiasutuste ja kinnisvaraobjektide majandamise kogukulusid, sealhulgas kinnisvara omamisel ja rentimisel tekkivaid kulusid, on loomata. Kehtestamata on kinnisvara majandamise kulustandardid (korrashoiustandard ja sellele vastavad hooldus- ja halduskulude normatiivid ruutmeetri kohta), mis reguleeriksid kulude kujunemist. Kehtestamata on kulunormatiivid (nt kasutatava pinna ruutmeetrid inimese kohta ja selleks eraldatavad eelarvevahendid), mis reguleeriksid nõudluse kujunemist. Loomata on aruandlussüsteem, mis nõutava töölusastmega info õigel ajal ja vajalikus mahus otsuseid vastuvõtivate subjektideni toimetaks. Selgusetud on kinnisvararegistri või -andmebaasi vajadus ja funktsioonid.

Tulu teenimine kinnisvaraturult

Kinnisvarapoliitikas peaks olema selge, kas ja millisel juhul kasutab riik oma kinnisvara tulu teenimiseks. Turumoonutuste vältimiseks peaks riik kinnisvaraturul erasektorile kinnisvara müües või rendipindu pakkudes käituma tulu maksimeeriva majandussubjektina.

1. Riigivalitsemiseks mittevajaliku kinnisvara müük, arendamine või konserveerimine on alternatiivsed võimalused, mida tuleks kombineeritult rakendada kinnisvaraturu tingimuste kohaselt. Siiani ei ole eri variantide otstarbekuse kohta võrdlevanalüüsi tegemiseks metoodikat ega infobaasi. Millist rolli võiks mängida Riigi Kinnisvara AS poliitiliste otsustuste elluviijana nii kinnisvara haldamisel ja müümisel kui ka müügitulu investeerimisel?

2. Renditulu teenimise probleemid. Riigikontroll on tunnistanud mitme riigiasutuse sõlmitud riigivara väljarentimise lepingute majanduslikku kahjulikkust riigile. See tekitab küsimuse riigiasutuste õigustest ja vastutusest oma funktsioonide täitmiseks mittevajalike pindade väljarentimisel. Ilmselt tuleb lahendust otsida riigiasutuste kinnisvarakulude rahastamisest mingi pinnanormatiivi piires. Normatiive ületavate pindade eest tuleks määrata sanktsioonid ja võtta nende majandamine kinnisvarapoliitikat rakendava keskuse kontrolli alla. Riigivalitsemiseks mittevajalikud kinnistud tuleks anda Riigi Kinnisvara AS-ile müügi või rendiga tulu teenimiseks.

Riigi kinnisvarapoliitika juhtimissüsteemi ülesehitamine

Riigi kinnisvarapoliitika väljatöötamiseks ja rakendamiseks tuleks luua vajalike õiguste ja kohustustega keskus. Selline keskus on siiani loomata. Ei piisa sellest, et ajutine töörühm poliitika lihtsalt "kokku kirjutab". Tõhusalt toimiv poliitika peab ühelt poolt pidevalt arenema, teiselt poolt tuleb luua koordineeritud toimetehhanismidega poliitika rakendamise süsteem.

1. Kinnisvarakeskuse iseseisvus. Kas luua kinnisvarapoliitika keskus iseseisva Riigi Kinnisvaraametina, nagu see oli Eestis 1980. aastate lõpus, või rahandusministeeriumi osakonnana? Esimese kasuks räägivad selgelt piiritletud ülesanded, õigus ja vastutus. Teine variant oleks mõeldav, kui kinnisvarapoliitika rakendamisega seotud ülesannete maht ei osutuks iseseisva riigiameti loomiseks piisavalt suureks. Jätkuda ei tohi vastutustundetus, kus miljardilised varad, investeringud ja jooksvad kulud kujunevad juhitamatult kohalike üksikotsuste kaoses. Rahandusministeeriumis kaalutakse võimalust anda kinnisvarapoliitika keskne juhtimisfunktsioon üle riigi omanduses olevale äriühingule (Riigi Kinnisvara AS-ile) või juhtimisfunktsioon koguni eraettevõtelt "sisse osta". Neid variante ei saa otstarbekaks pidada. Äriühing peab maksimeerima oma kasumlikkust ja majanduslikku tõhusust, samal ajal kui riigi valitsemis- ja haldusfunktsioonide täitmisel tuleb luua peamiselt mittemateriaalseid avalikke hüvesid. Kinnisvarapoliitikat juhtiv asutus peab olema pädev, et kooskõlastada kinnisvarapoliitikat teiste valdkondade poliitikatega. Äriühingul sellist pädevust olla ei saa. Sisse võib osta avalike teenuste osutamist asutustele ja üksikisikutele, aga mitte riigi funktsioonide täitmist – poliitikate väljatöötamist ja rakendamist. Näiteks 1980. aastate lõpus oli kinnisvarategevuse juhtimine suurtes USA korporatsioonides iseseisva üksusena korraldatud järgmiselt: 12% kasumikeskusena, 26% kulukeskusena ja 14% nii kulu- kui ka kasumikeskusena (Veale 1989, 4).

2. Tehingute optimaalse otsustustasandi määramine. Millised peaksid olema riigiasutuste õigused ja kohustused enda halduses oleva kinnisvara rentimisel või müümisel? Kinnisvarapoliitika juhtimiskeskuse loomine ei tohi viia kõigi otsuste tsentraliseerimisele, vaid tervikliku ideoloogia ja ühtse normatiivse baasi rakendamisele kõigi riigiasutuste suhtes. Keskus peab toimima paljuski ühtlustatud info koguja, kontrollija ja väljastaja rollis, mis loob kõigile asutustele ühesuguse keskkonna ja võrdväärsed võimalused arendada ja majandada kinnisvara. Samal ajal tuleb subsidiaarsuse (lähimuse) printsiipi rakendades anda riigiasutustele õigus langetada iseseisvaid otsuseid ja panna neile vastutus otsuste ettevalmistamise ja vastuvõtmise eest.

3. Koordinatsioonimehhanismi iseloom. Milline peaks olema kinnisvarapoliitika koordinatsioonimehhanism? Milline peaks olema koordinatsiooni ulatus? Kuidas jõuavad informatsioon ja probleemid ühelt otsustusastmelt järgmisele kuni valitsuseni välja ja juhtimisimpulsid kõrgemalt otsustusastmelt madalamale? Kellel ja millises ulatuses peab olema ülevaade kinnisvarapoliitika rakendamise ja toimimise kohta? Millise regulaarsusega peab ülevaateid koostama? Kes ja millisel juhul peab protsessidesse sekkuma?

4. Motivatsioonisüsteemi loomine. Kuidas tagada motivatsioon arendada ja majandada riigivara heaperemehelikult ning riigile maksimaalselt kasulikult tehinguid teha? Loomata on isegi valitsemise kontrolli ja vastutuse süsteem. Tõhus süsteem peaks valitsemise mõjutusmehhanismidele lisaks sisaldama ka majanduslikke stiimuleid.

Riigi Kinnisvara AS-i koht kinnisvarapoliitikas

Riigi Kinnisvara AS loodi valitsuse korraldusega 2001. aastal (Riigi Kinnisvara... 2001). Ligi viis aastat pärast asutamist ei ole ikka veel määratud aktsiaseltsi võimalused aidata riigil kinnisvarapoliitika põhiülesandeid lahendada. Rahandusministeerium tõstab esile järgmised võimalused:

- koostada riigi kinnisvara arendusprojektid;
- luua kinnisvaraprojektide riigieelarveväline rahastamisskeem;
- pakkuda kinnisvara haldamise teenuseid väikestele ja haldussuutmatutele riigiasutustele;
- tegeleda riigi funktsioonide täitmiseks mittevajalike objektidega (müümine, arendamine ja müümine, arendamine ja väljarentimine kuni riigi funktsioonide täitmiseks kasutusele võtmiseni).

Et vältida kinnisvaraturu solkimist, ei tohiks Riigi Kinnisvara tegelda objektidega, mis ei kuulu riigile ja mida riigi kinnisvarapoliitika kohaselt ka kindlaks määratud ajaks vaja ei lähe.

Kasutatud kirjandus

Angel, S. (2000). Housing Policy Matters: A Global Analysis. Oxford, New York: Oxford University Press.

EV Keskkonnaministeerium. Eesti metsanduse arengukava aastani 2010.

EV Rahandusministeerium. Ülevaade riigi kinnisvara põhiprobleemidest. Ettekanne Vabariigi Valitsusele. 17.12.2005.

Housing Policy in Europe. P. Balchin (ed). London and New York: Routledge, 1996.

International Real Estate. An Institutional Approach (2004). Edited by W. Seabrooke, P. Kent and Hebe Hwee Hong How. Oxford–Malden–Carlton: Blackwell Publishing Ltd.

Kährik, A., Kõre, J., Hendrikson, M. (2002). Eluasemepoliitika Euroopas ja Eestis. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Kährik, A., Lux, M., Kõre, J., Hendrikson, M., Allsaar, I. (2004). Eluasemepoliitika üleminekuriikides. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Liias, R. (1998). Eluasemekorraldus turumajanduses. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus.

Lind, H., Lindquist, T. (2005). Real Estate Management in the Swedish Public Sector. – Journal of Corporate Real Estate, Vol 2/7, No 2.

Metsaseadus. – RT I 1998, 113/114, 1872; 1999, 54, 583; 82, 750; 95, 843; 2000, 51, 319; 102, 670; 2001, 50, 282; 2002, 61, 375; 63, 387; 2003, 88, 594; 2004, 9, 53; 38, 258; 2005, 70, 540.

Real Property in Germany. Legal and Tax Aspects of Development and Investment (1998). Edited by R. Volhard, D. Weber and W. Usinger. Fifth completely revised English Edition. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag.

Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi asutamine. Vabariigi Valitsuse 28. juuni 2001. a korraldus nr 461–k.

Riigikontrolli kontrollaruanne "Riigihoonete haldamise tulemused", 27.08.2004.

Riigikontrolli kontrollaruanne "Riigi Kinnisvara AS tegevused bürooruumide üürimise korraldamisel", 2005.

RKAS-i juhatuse poolt nõukogule esitatud kuluanalüüs. Detsember 2005.

Rodriguez, M., Sirmans, C. F. (1996). Managing Corporate Real Estate: Evidence from the Capital Markets. – Journal of Real Estate Literature, Vol 4, pp 13–33.

Seletuskiri Vabariigi Valitsuse korralduse nr 461–k 2001. a "Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi asutamine" eelnõu juurde.

Teehoiukava aastateks 2004–2006. Vabariigi Valitsuse 25. veebruari 2004. a korraldus nr 112–k.

Teeseadus. – RT I 1999, 26, 377; 93,831; 2001,50, 283; 93, 565; 2002, 41, 249; 53, 375; 63, 387; 47, 297, 88, 594; 2003, 79, 530; 2004, 84, 569; 2005, 11, 44; 40, 312; 61, 479.

The Wider Impact of Housing (2001). – Hume Papers on Public Policy, Vol 8, No 4. Edinburgh University Press.

Warren, C. M. J. (2003). Corporate Property Strategy in the Federal Public Sector: Faculty of the Built Environment, University of New South Wales. (Paper presented at the Pacific Rim Real Estate Society conference, February.)

Veale, P. R. (1989). Managing Corporate Real Estate Assets: Current Executive Attitudes and Prospects for an Emergent Management Discipline. – Journal of Real Estate Research, Vol 4, No 3, pp 1–2.

Verhage, R. (2002). Local Policy for Housing Development: European Experiences. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.

Märkused

1 Käesolev uurimus valmis haridusministeeriumi sihtfinantseerimise projekti T0107 ja sihtasutuse Eesti Teadusfondi grantide nr 5709 raames.

Töötajate kaasamine ettevõttes esindajate kaudu

Epp Kallaste (RiTo 7), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik

Krista Jaakson (RiTo 13), Tartu Ülikooli majandusteaduskonna doktorant

Eestis ei usuta, et töötajate esindajate kaasamine ettevõtte otsustusprotsessi aitab luua ettevõttele ja töötajatele lisandväärtust.

Töötajate kaasamine ettevõtte otsustusprotsessi on juba mõnda aega pälvinud ametiühingute ja laiema üldsuse teravdatud tähelepanu. Vajadus seaduse muudatuse järele tuleneb ühest küljest Euroopa Liidu direktiivist (2002/14/EC), millega kohustatakse liikmesriike looma võimalus informeerida ja konsulteerida töötajaid esindajate kaudu. Teisest küljest peab muutma selgemaks Eesti töötajate kaasamise süsteemi, kus informeerimiseks ja konsulteerimiseks võib praegu igas ettevõttes olla kaks töötajate esindajat.

Seaduse kohaselt võib ühes ettevõttes olla ametiühingu liikmete esindaja ja ametiühingusse mittekuuluvate töötajate esindaja. Informeerimisele ja konsulteerimisele lisaks on mõlemal esindajal õigus osaleda kollektiivsetel läbirääkimistel, sõlmida kollektiivleping ja kollektiivse töötüli korral välja kuulutada streik. Selline olukord võimaldab tööandjal kasutada ametiühingusse mittekuuluvate töötajate esindajat selleks, et nõrgestada kollektiivsetel läbirääkimistel ametiühingu tegevust. Samuti jääb informeerimise ja konsulteerimise roll kollektiivsete läbirääkimiste varju.

Eesti süsteem sarnaneb Euroopa riikides kasutusel oleva kaksikkanali süsteemiga, kuid kanalite ühesugused funktsioonid viitavad pigem üksikkanali süsteemile. Kaksikkanali süsteemi puhul on kanalite funktsioonid harilikult eristatud: ametiühingu ülesanne on eelkõige kollektiivsed läbirääkimised, alternatiivne kanal on töötajaskonna osalemiseks informeerimise ja konsulteerimise protsessis. Arutluse all olev usaldusisiku seaduse eelnõu muudab töötajate esindajate mandaati: informeerimise ja konsulteerimise ülesanne jääb kõigi töötajate (sealhulgas ametiühingu liikmete) poolt valitud esindajale ning kollektiivsed läbirääkimised on eelkõige ametiühingu eesõigus.

Artiklis analüüsitakse Eesti praegust ja pakutavat töötajate kaasamise süsteemi teiste Euroopa Liidu riikide taustal ning 2005. aasta suvel kaheksas ettevõttes korraldatud juhtumiuuringute valguses. Esimeses osas tutvustatakse töötajate kaasamise ideed ja eeldusi ning kollektiivsete läbirääkimiste erinevust informeerimisest ja konsulteerimisest. Seejärel kirjeldatakse Euroopa riikide töötajate kaasamise süsteeme ning analüüsitakse töötajate kaasamise praktikat ja seadust Eestis.

Artikkel põhineb Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS 2005. aasta suvel tehtud uuringul "Töötajate kaasamine Eestis: juhtumiuuringutel põhinev analüüs". Uuring valmis Euroopa Komisjoni programmi "Partnerlus ettevõttes" raames ning projekt viidi ellu koostöös Eesti Ametiühingute Keskliidu ja Eesti Tööandjate Keskliiduga. Projekti toetas rahaliselt 80%

ulatuses Euroopa Komisjoni tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat.

Kasu sõltub paljudest teguritest

Töötajate kaasamine on töötajate informeerimine, konsulteerimine ja kaasotsustamine ettevõtte otsustusprotsessis. Otsese kaasamise korral saab iga töötaja ise otsustusprotsessis osaleda, kaudse kaasamise korral osalevad töötajad valitud esindajate kaudu. Mõlemal kaasamise vormil on oma plussid ja miinused, kuid on ilmne, et suures ettevõttes ei saa iga töötajat otseselt kaasata. Mida suurem on töötajate kaasarääkimisõigus ja mida olulisemates otsustes saavad nad kaasa rääkida, seda intensiivsem on töötajate kaasamine. Tõhus on kaasamine ettevõttes ainult siis, kui mõlemad pooled, s.t tööandjad ja –võtjad tajuvad, et see neile kasu toob, s.t kaasamist tajutakse lisandväärtust loova tegevusena.

Tööandja (sealhulgas ettevõtte juhtkonna) ja töötajate huvid on ettevõttes erinevad: töötajate huvi on eelkõige võimalikult suurt tasu saada ning võimalikult suurt kontrolli omada. Tööandja huvi on seevastu võimalikult suurt kasumit teenida. Tööandja, kellel on õigus otsustada kapitali ja tööjõu kasutamise üle ettevõttes, on töötajate kaasamisest huvitatud, kui ta teist poolt usaldab. Ta peab tunnetama, et kui töötajatele antakse õigus otsustes kaasa rääkida, ei taha töötajad loodud lisandväärtusest lõviosa endale võtta selliselt, et tööandja lisandväärtus kahaneb. Töötajatel on huvi ettevõtte otsustusprotsessis osaleda, kui see toob kasu paremate töötingimuste, suurema kindlustunde vms kujul. Mõlemal poolel on siiski ka ühine huvi: ettevõtte hea käekäik, mis kindlustab tööandjale kasumi ning töötajatele töökoha ja sissetuleku. Kui ettevõtte strateegia on rajatud võimalikult väikesele töötasule ja tööjõu suurele liikuvusele või kui töötajad on juhtkonna suhtes negatiivselt meelestatud, siis vaevalt saab töötajaid kaasata. Kokkuvõttes on kaasamise eeldus, et mõlemad pooled tajuvad ühist eesmärki ning usaldavad teineteist selle eesmärgi poole püüdlemisel (Knudsen 1995).

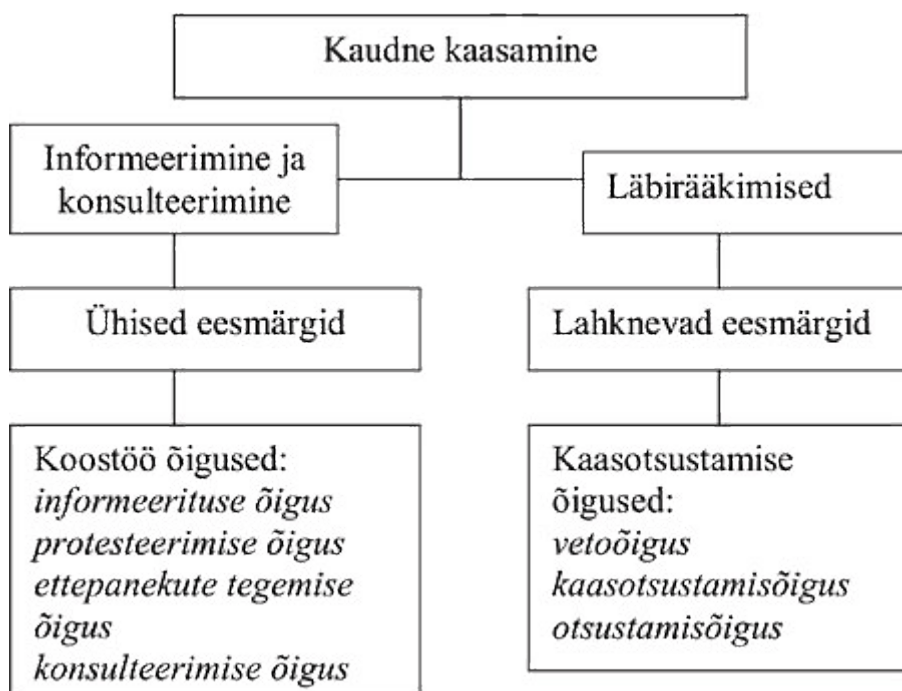
Empiirilistest uuringutest on saadud vastakaid tulemusi kaasamise kasulikkuse kohta. Ühed uuringud kinnitavad, et kaasamine suurendab (Morishima 1991), teised seevastu, et hoopis vähendab (Addisson *et al.* 1996) ettevõtte kasumlikkust. Leitud on nii positiivset (Kleiner, Bouillon 1988; Addison *et al.* 1996) kui ka negatiivset (Maree 2000, Craig *et al.* 1995) seost töötajatele makstavate palkade ja kaasamise vahel. Mõne uurija andmeil toob töötajate intensiivsem kaasamine esindajate kaudu suurema rahulolu (Maree 2000), teised väidavad, et selline seos puudub (Wagner 1994). Seega ei ole töötajate kaasamine ettevõtte jaoks automaatselt kasulik ega kahjulik, vaid sõltub paljudest muudest teguritest.

Koostöö esimene eeltingimus

Ilmselt on kaasamise kui kasu toova praktika eeltingimus ettevõttes see, et pooled tunnustavad ja usaldavad teineteist, tajudes koostööd väärtust loova vahendina, mitte nullsummalise mänguna. Sellisel juhul võib kaasamisest tulenev kasu hõlmata töötajate rahulolu kasvu, suuremat pühendumust ettevõtte eesmärkidele, suurenenud huvi töö vastu, tööviljakuse tõusu ja toodangu kvaliteedi paranemist. See võib omakorda suurendada kasumlikkust ja produktiivsust ning ettevõtte tegevuse stabiilsust.

Töötajate kaasamine on mõlema poole vastastikusest huvist tulenev koostöö ettevõtte parema käekäigu tagamiseks, millest tunnetavad kasu ka töötajad. Tähtis on vastastikune kasu, mis saavutatakse sunnimehhanismideta. Siit tulenebki kaasamise ja kollektiivsete läbirääkimiste põhimõtteline erinevus, sest kollektiivsetesse läbirääkimistesse on konflikti korral hõlmatud sunnimehhanismid. Et mõlemal poolel on õigus mõjutada teist poolt kokkulepet sõlmima streigi või töösuluga, tuleks eristada töötajate kaasamist ja kollektiivseid läbirääkimisi. Joonis illustreerib tegevusi, mis puudutavad kaasamist ja kollektiivseid läbirääkimisi.

Joonis. Informeerimise–konsulteerimise ja läbirääkimiste erinevus töötajate kaudse kaasamise korral



ALLIKAS: Terry 1999, autorite muudatustega.

Kollektiivsed läbirääkimised ja informeerimise–konsulteerimise praktika asendavad ja täiendavad üksteist teataval määral, eriti teatud tingimustel. Et informeerimine ja konsulteerimine on ettevõttespetsiifiline tegevus, täiendab see Euroopa Liidu riikides levinud sektoritasandi kollektiivseid läbirääkimisi ja ei tekita probleeme. Kui kollektiivsete läbirääkimiste peamine tasand on üksik ettevõtte, on kollektiivsete läbirääkimiste ja informeerimise–konsulteerimise eristamine keerulisem. Läbirääkimistel osalevate partnerite kompetentsus on otseselt seotud sellega, kui palju on neid ettevõtte otsustusprotsessi kaasatud.

Informeerimise–konsulteerimise ja kollektiivsete läbirääkimiste vahelise piiri hägususe tõttu on nii teoorias kui ka praktikas erinevaid seisukohti, mis puudutavad juhtkonnale partneriks olemise vormi ja partnerluse ulatuse kombinatsioone. Erinevad funktsioonid võivad olla täielikult ühe organi käes (nagu nn kõikvõimas ametiühing Rootsis) või jagatud töötajaid esindavate organite vahel (nt töönoukogud töötajate kaasamiseks ja ametiühingud

läbirääkimiste pidamiseks). Samal ajal võivad mitmed organid täita ühel ajal samu funktsioone (nt nii ametiühing kui ka töönoukogu peavad ettevõtte tasandil kollektiivseid läbirääkimisi). Igal süsteemil on eeliseid ja puudusi. Süsteemi ülesehitusest sõltumata eeldab tõhus kaasamine, et pooled tunnustavad teineteist, kummagi erihuve arvestades leitakse ühised eesmärgid ja valitseb vastastikune usaldus, et teine pool ei omasta täielikult ühiselt loodud väärtust (Knudsen 1995).

Kaks süsteemi

Euroopa Liidu riikide ettevõtetes jaguneb töötajate informeerimise ja konsulteerimise süsteem üldjoontes üksik- ja kaksikkanali süsteemiks. Esimese puhul informeeritakse ja konsulteeritakse laia kandepinnaga ametiühingute kaudu. Teise puhul on informeerimise ja konsulteerimise eesmärgil loodud ametiühingutele lisaks spetsiaalsed töönoukogud. Peale selle on paljudes riikides töötajate esindajal õigus osaleda ettevõtte juhatuse või nõukogu tegevuses, kusjuures esindajate arv (või osakaal) ja õigused juhtorganeis erinevad riigiti.

Üksikkanali süsteemi idee seisneb selles, et enamik töötajaid kuulub ametiühingutesse ning seetõttu pole töötajate informeerimise ja konsulteerimise jaoks vaja luua lisakanaleid. Kas ja kuidas on informeerimine-konsulteerimine eraldatud kollektiivsetest läbirääkimistest, on sellisel juhul ametiühingu sisemine otsus. Üksikkanali süsteem on näiteks Soomes ja Rootsis, Poolas, Maltal, Küprosel ja Iirimaa (EIRO 2004; Tóth, Ghellab 2003).

Kaksikkanali süsteemi juhtmõte on: igal töötajal on ametiühingusse kuulumisest sõltumata õigus olla informeeritud ning avaldada arvamust oma tööelu korralduse küsimustes (Industrial Relations ... 2004, 21). Seetõttu on mitmel pool lisaks ametiühingutele ja kollektiivsetele läbirääkimistele kui ametiühingu põhilisele tegevusvormile loodud informeerimise ja konsulteerimise organid – töönoukogud. Viimased on eriti vajalikud seal, kus kollektiivseid läbirääkimisi peetakse eelkõige majandussektori tasandil ning kus seetõttu peab ettevõttes olema eraldi organ, mis oleks tööandja partner töötajate kaasamisel. Mitmel pool on sellise töönoukogu organi loomise taga riigi huvid, mis seisnevad peamiselt sotsiaalse sidususe edendamises. Eriti on see vajalik sõja ja sotsiaalsete konfliktide ajal, kui töötajate hea tahe ja koostöövalmidus on kriitilise tähtsusega, tagamaks majanduse toimimise ja sotsiaalse korra riigis (nt Teise maailmasõja järgne Saksamaa) (Knudsen 1995, 15).

Igas riigis on töönoukogude puhul tegemist erisuguste institutsioonidega. Töönoukogud võivad põhineda nii seadustel, nagu Saksamaal ja Austrias, kui ka kollektiivlepingul, nagu Taanis. Töönoukogud võivad hõlmata töötajate esindajaid – nagu Saksamaal, Austrias ja Hollandis – või olla töötajate ja tööandjate ühine organ – nagu Belgias, Taanis ja Prantsusmaal. Erinevusi on muidki: millise suurusega ettevõtetes peab olema töönoukogu, kui sageli nõukogu kokku saab, kas ja millistes küsimustes on töönoukogul kaasotsustamisõigus, kui pikaks ajaks valitakse töönoukogu liikmed, kuidas nimetatud nõukogu tekib (kes algatab töönoukogu, kes seab üles kandidaadid, kuidas viiakse läbi valimised) jms. Sellest hoolimata võib töönoukogu mõiste kokku võtta järgmiselt (EIRO 2004): töönoukogu on alaline töötajate valitud esindajate (või ka töötajate ja tööandjate esindajate) organ, mis on loodud seaduse või kollektiivlepingu alusel üldeesmärgiga

edendada koostööd ettevõtte ja töötajate parema käekäigu nimel, luues ja säilitades häid stabiilseid töötingimusi, suurendades heaolu ja töötajate kindlustunnet ning nende arusaamist ettevõtte tegutsemisest, rahastamisest ja konkurentsivõimest.

Üldjuhul ei ole töönookogul kollektiivsete läbirääkimiste ja streigi õigust (Industrial Relations ... 2004, 23). Kollektiivsed läbirääkimised on harilikult seaduse või kollektiivlepingu alusel ametiühingute eelisõigus. See on võimalik üldise tööjaotuse tulemusena, kus ametiühing peab kollektiivseid läbirääkimisi sektori tasandil ning töönookogu abil töötajaid informeeritakse ja nendega konsulteeritakse ettevõtte tasandil.

On muidugi riike, kus ettevõtte tasandi informeerimise ja konsulteerimise organ võib sõlmida n-ö ettevõtte tasandi lepingu, milles käsitletakse kollektiivlepingus lahtiseks jäetud küsimusi. Mitmes riigis võib ettevõttes kollektiivseid läbirääkimisi pidada ka töönookogu, kui ametiühing puudub (EIRO 2004). Seda ei peeta siiski heaks tavaks, sest töönookogus peavad läbirääkimisi tööandja palgal olevad inimesed. Neil ei ole valikut, tööandja võib neid mõjutada, nad ei ole sõltumatud. Ametiühingute poolt peavad läbirääkimisi tööandjast sõltumatud inimesed, ametiühingute keskorganisatsioonide liikmed. Seetõttu on näiteks Hollandis ametiühingute sõlmitud kollektiivleping siduv, töönookogu sõlmitu aga mitte (Industrial Relations ... 2004, 24).

Töötajate osalemine ettevõtte nõukogus või juhatuses põhineb ideel, et ettevõttele loob väärtust ka töötajate panus strateegilistesse otsustesse (Schulten, Zagelmeyer 1998). Töötajate informeerimine ja konsulteerimine puudutab peamiselt igapäevase juhtimise aspekte ja töötajate panust sellesse, strateegilised otsused tehakse üldiselt nõukogu tasandil. Euroopa Liidu riikide praktika on järgmine: kui ettevõtte juhtimissüsteem on kahetasandiline nagu Eestis (s.t eristuvad tegevjuhtimine ehk juhatus ja järelevalve ehk nõukogu), on töötajad harilikult esindatud nõukogu tasandil; kui juhtimissüsteem on ühetasandiline – ainult juhatus –, on töötajad esindatud selles.

Levinum on kaks kanalit

Kokkuvõtlikult on töötajate esindusvormid toodud tabelis. Üksikkanali süsteemi puhul on töötajate informeerimise ja konsulteerimise õigus/kohustus ametiühingul, nagu näiteks Rootsis ja Soomes, või seaduslik kohustus puudub, nagu Suurbritannias ja Iirimaa. Kaksikkanali süsteemi puhul on töötajate kaasamiseks loodud eraldi töönookogu sarnane organ. Poola kajastub üksikkanali süsteemina, kuigi seal on vähestes järelejäänud riiklikes ettevõtetes töönookogu sarnane organ olemas. Segasüsteemide puhul luuakse mõnikord töönookogu siis, kui ametiühingut pole, näiteks Tšehhis ja Leedus, või puudub olulise töötajaskonnaga ametiühing (näiteks Maltal peab tunnustatud ametiühingus olema harilikult vähemalt 50% töötajaist).

Lätis on informeerimise ja konsulteerimise partneriks ühel ajal kaks kanalit – ametiühing ja ametiühingusse mittekuuluvate töötajate esindaja. Eestis on praeguste seaduste kohaselt kaks kanalit, sest nii ametiühingu esindajail kui ka ametiühingusse mittekuuluvate töötajate usaldusisikuil (keda võib vaadelda ka kui üheliikmelist töönookogu) on ühesugused õigused osaleda informeerimisel ja konsulteerimisel ning kollektiivsetel läbirääkimistel.

Tabel. Töötajate kaasamise vormid Euroopa Liidu riikides 2000. aastate algul

Kaksikkanali süsteemiga riigid	Töötajate esindatus ettevõtte juhatuses/nõukogus	Üksikkanali või segasüsteemiga riigid		Töötajate esindatus ettevõtte juhatuses/nõukogus
Saksamaa	jah	Rootsi	üksik	jah
Holland	jah	Soome	üksik	jah
Austria	jah	Poola	üksik	jah
Sloveenia	jah	Küpros	üksik	ei
Ungari	jah	Iirimaa	üksik	jah
Slovakkia	jah	Suurbritannia	üksik (mõned vabatahtlikud ühiskomiteed)	ei
Hispaania	jah	Leedu	sega	ei
Prantsusmaa	ei	Malta	sega	jah
Belgia	ei	Tšehhi	sega	jah
Luksemburg	jah	Eesti	sega	ei
Kreeka	jah	Läti	sega	ei
Portugal	jah			
Itaalia	ei			
Taani	jah			

ALLIKAD: Kaasamisvorm: vanad Euroopa Liidu liikmesriigid – EIRO 2004; uued liikmesriigid – Tóth, Ghellab 2003. Esindatus juhatuses/nõukogus: vanad Euroopa Liidu liikmesriigid – Schulten, Zagelmeyer 1998; uued liikmesriigid – Klugge, Stollt 2004.

Eesti kahe süsteemi vahel

Eesti praegune süsteem on teiste Euroopa Liidu riikide taustal eriline. Tegemist ei ole ei üksik- ega kaksikkanali süsteemiga, vaid vahepealse olukorraga.

Eestis võivad töötajaid esindada ametiühingu usaldusisik ja töötajate üldkoosolekul valitud ametiühinguväline usaldusisik (töötajate usaldusisiku seadus – RT I 1993, 40, 595, viimane redaktsioon RT I 2002, 111, 663), kelle funktsioonid praeguste seaduste kohaselt on ühesugused, sest mõlemad võivad sõlmida kollektiivlepinguid (kollektiivlepingu seadus – RT I 1993, 20, 353, viimane redaktsioon RT I 2002, 61, 375) ning viia kollektiivse töötüli tekkimise korral kollektiivi streigile (kollektiivse töötüli lahendamise seadus – RT I 1993, 26, 442, viimane redaktsioon RT I 2002, 63, 387). Samuti on mõlemad tööandjale informeerimise ja konsulteerimise partneriks (töötajate usaldusisiku seadus ja ametiühingute seadus – RTI 2000, 57, 372, viimane redaktsioon RTI 2002, 63, 387). Seega ei ole meil tegemist ei üksikkanaliga, kus ühel esindajal on kõik esindusõigused, ega kaksikkanaliga, kus on kaks eri funktsioonidega kanalit.

Kokkuvõttes on meil kaks ühesuguste funktsioonidega kanalit, millele teistest riikidest analoogi ei leia. Kuidas see praktikas välja näeb? Hinnangu andmiseks tuleb arvestada meie töösuhete üldist taustsüsteemi.

Eesti ametiühingute liikmesus on väike ning aastate jooksul järjest kahanenud. Statistikaameti 2004. aasta tööjõu-uuringu andmeil kuulus meil ametiühinguisse ainult 9,3% palgatöötajast ning ametiühing on üksnes 19,5% töötajate töökohas. Kuivõrd laiapõhjalist ametiühingut pole, ei saa üksikkanali süsteemi pidada Eestis õigustatuks, sest puudub võimalus kõiki töötajaid informeerida ja nendega ametiühingute kaudu konsulteerida.

Üksikkanali põhieeldus on suurema osa töötajate kuulumine ametiühingusse ning seega sellise organisatsiooni olemasolu, millel on kaalu nii tööandjate kui ka töövõtjate silmis.

Töötajate kaasamist puudutava projekti käigus tehtud juhtumiuuringust selgus, et analüüsitud ettevõtete juhid (peale ühe) olid ametiühingute suhtes väga negatiivselt meelestatud, nii ettevõtetes, kus ametiühing on, kui ka seal, kus ametiühingut ei ole.

Käsitleti kaheksat ettevõtet, neist neljas oli ametiühing, kahes ei olnud ühtegi esindusvormi ning kahes oli nii ametiühingu kui ka ametiühinguväliste töötajate esindaja.

Juhtumiuuringute raames intervjueriti ettevõtte tegevjuhti, ametiühingu esindajat ja ametiühinguvälist töötajate usaldusisikut ning tehti töötajate seas juhuvalimil põhinev küsitlus (Kallaste, Jaakson 2005). Tegevjuhtide negatiivse suhtumise põhjustena nimetati ametiühingute kalduvust esitada ainult nõudmisi, seejuures mitte aru saades ettevõtte eesmärkidest ja tegevusest, olematute probleemide tekitamist ning lõpetuseks ka ametiühinguliikmete rumalust. Mitmes ettevõttes, kus oli ametiühing, töid töötajate esindajad omakorda välja juhtkonna negatiivse suhtumise ametiühingusse.

Tööandjate loogiline samm

Kuna ametiühingusse mittekuuluvate töötajate esindaja funktsioonid ei erine millegi poolest ametiühingu esindajast, ei erinenud tööandjate suhtumine neisse oluliselt. Ka töötajate poolelt vaadatuna ei täheldatud suuri erinevusi kahe esindaja rollis ja töötajate rahulolus esindajate tegevusega. Ametiühingu väikese liikmesuse sarnaselt iseloomustab

ametiühinguväliseid usaldusisikuid töötajate vähene teadlikkus nende olemasolust ja napp huvi nende kaudu oma tööelu korraldada. Kõik see viitab olukorrale, kus tööandjate ja töötajate esindajate vahel puudub vastastikune usaldus ning ei usuta, et töötajate kaasamine loob ettevõttele ja töötajatele lisaväärtust. Sellises olukorras ei saa rääkida tõhusa kaasamise põhieelduste täidetusest.

Sotsiaalministeerium on pakkunud välja töötajate esindussüsteemi muutmise: informeerimise ja konsulteerimise partner ettevõtte tasandil võiks olla kõigi töötajate, nii ametiühingu liikmete kui ka mitteliikmete usaldusisik ning kollektiivsed läbirääkimised jääksid ametiühingu pärusmaaks. Kõigi töötajate valitud usaldusisikul ei ole õigust viia töötajaid streigile. See tähendab, et informeerimise ja konsulteerimise ning kollektiivsete läbirääkimiste praktika on erinevalt praegu kehtivast seadusest eristatud.

Kollektiivsete läbirääkimiste ja informeerimise–konsulteerimise eristamisel on kaks tahku, mis näiliselt riivavad ametiühingute huve.

Töötajate kaasamise projekti raames tehtud juhtumiuuringutes käsitlesime kaht ettevõtet, kus tegutsesid nii ametiühinguväliste töötajate valitud usaldusisikud kui ka ametiühingute esindajad. Ametiühingusse mittekuuluvate töötajate esindaja valimise oli mõlemal juhul algatanud juhtkond, ehkki esindaja valisid töötajad ise, mis tähendab, et tegemist ei olnud juhtkonna määratud usaldusisikuga. Mõlemal juhul oli tööandja motiiv ametiühinguvälise esindaja valimisel kollektiivlepingu sõlmimine partneriga, kes esindaks kõiki töötajaid, mitte ainult käputäit ametiühingu liikmeid. See oli tööandja loogiline samm: soovides kollektiivlepingu sõlmimisel, et leping kehtiks ühtemoodi kõigile töötajatele, polnud tal mõtet pidada läbirääkimisi ainult kitsa ringkonna esindajaga.

Mõlemas ettevõttes oli ametiühing tõepoolest väga väikese osa, vastavalt 11% ja 22% töötajate esindaja. Seega oli töötajate ametiühinguväline esindaja ellu kutsutud eelkõige kollektiivsete läbirääkimiste pidamiseks, mitte informeerija–konsulteerija rolli täitmiseks, mis on kaksikkanali esindussüsteemis traditsiooniliselt ametiühinguvälise esinduse ülesanne. See näitab, et Eesti seadustes lubatud samad funktsioonid ametiühingu ja ametiühinguvälisele esindajale leiavad praktikas vähemalt teatud juhtudel kasutust.

Uus süsteem, uued võimalused

Kuigi ametiühingu kõrvale loodud kollektiivsete läbirääkimiste paralleelne struktuur võib kahjustada ametiühingute tegevust, ei häiri see meie ametiühinguid, sest Eesti sotsiaalpartnerite teadlikkus alternatiivse esindaja võimalusest on madal ning kollektiivseid läbirääkimisi seostatakse automaatselt ametiühingutega. (Pole andmeid, kui paljudes Eesti ettevõtetes on töötajate ametiühinguvälised esindajad valitud, ekspertide hinnanguil on sellises vormis esindatud töötajate arv väiksem kui ametiühingute liikmete arv.) Kui see nii poleks, võiks eeldada, et ametiühingud ei ole olukorraga rahul, sest seaduste kohaselt on tööandjatel võimalus töötajate ametiühinguväline esindaja ise ametisse määrata, kasutades ära nõrgalt reguleeritud usaldusisiku valimise protseduure. Uues eelnõus on valimisprotseduur täpsemini kirjeldatud ja tööandjate manööverdamisruum seetõttu väiksem.

Kollektiivsed läbirääkimised peetakse Eestis eelkõige ettevõtte tasandil. Ainult üksikutes valdkondades võib rääkida n-ö sektori tasandi läbirääkimistest (tervishoid, reisijate maismaaveod, haridus). Seetõttu võib tekkida olukord, kus informeerimiseks ja konsulteerimiseks loodud organ (Eestis pakutava seaduseelnõu kohaselt usaldusisik) asendab teatud osas ametiühingute eelisõiguseks peetud tegevusi. Teiste riikide sarnaselt kardavad Eesti ametiühingud oma eesõiguste vähenemise pärast ja peavad ametiühinguväliseid usaldusisikuid eelkõige konkurendiks. Näiteks olid ametiühingud algselt vastu tööõukogude loomisele Saksamaal (Knudsen 1995) ning hiljuti ka Ungaris (Kisgyörgy, Vámos 2001). Siiski tasub rõhutada, et uus seaduseelnõu ei tee vahet, kas töötajate usaldusisik kaasamise küsimustes on ametiühingu liige või mitte.

Teiste riikide praktika järgi võib tõdeda, et tööõukogud ja ametiühingud on üksteist toetavad organisatsioonid (EIRO 2004) ja vastandumine on iseloomulik ainult reformi algusetapil. Sageli on ametiühingusse kuuluvad inimesed ka tööõukogudes aktiivsed. Näiteks Saksamaal kuulub 79% tööõukogu liikmetest ametiühingusse, Austrias isegi 85–95% (EIRO 2004).

Kokkuvõttes viiks uues seaduseelnõus pakutav süsteem – luuakse alus kahele eri funktsioonidega esindusvormile – Eestit lähemale kaksikkanali süsteemile traditsioonilises mõttes. Kui ametiühingusse mittekuuluvate töötajate esindajad ei saa ametiühinguga üheaegselt kollektiivseid läbirääkimisi pidada, suurendab see ametiühingute tugevust läbirääkimistel. Kui tööandja saab korraldada kõigi töötajate informeerimist ja konsulteerimist ühe töötajate esindaja kaudu, kellel ei ole õigust streikida ning kes ei ole ametiühingu, vaid kogu ettevõtte töötajaskonna esindaja, võib sellest kujuneda tööandjale usaldusväärne partner. See on omakorda tõhusa kaasamise alus. Oluline on, et töötajate kaasamine ei ole seaduseelnõu järgi kohustuslik, vaid töötajad peavad huvi üles näitama. Sellega on tagatud, et töötajate esindust ei tekitata formaalselt. Kuna tegemist on Eesti oludes täiesti uue süsteemiga, tuleks pärast seaduse vastuvõtmist kindlasti analüüsida, kas ja kuidas süsteem rakendub.

Kasutatud kirjandus

Addison, J. T., Schnabel, C., Wagner, J. (1996). German Works Councils, Profits, and Innovation. – Kyklos, Vol 49, Issue 4, 555–583.

Craig, B., Pencavel, J., Farber, H., Krueger, A. (1995). Participation and Productivity: A Comparison of Worker Cooperatives and Conventional Firms in Plywood Industry. – Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics, pp 124–177.

EIRO Thematic Features (2004). Works Councils: Workplace Representation and Participation Structures. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2002/14/EÜ 11. märtsist 2002, millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja ärakuulamise üldraamistik Euroopa Ühenduses.

Industrial Relations in Europe 2004. European Commission. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Kallaste, E., Jaakson, K. (2005). Töötajate kaasamine Eestis. Juhtumiuuringutel põhinev analüüs. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Kisgyörgy, S., Vámos, I. (2001). The Experiences of Works Councils in Hungary. – South-East Europe Review for Labour and Social Affairs, No 1 special, pp 71–82.

Kleiner, M. M., Bouillon, M. L. (1988). Providing Business Information to Production Workers: Correlates of Compensation and Profit-ability. – Industrial and Labor Relations Review, Vol 41, No 4, pp 605–617.

Klugge, N., Stollt, M. (2004). Workers' Representation at Board Level in the New EU Member States. SE-Europe. – http://www.seeurope-network.org/homepages/seeurope/file_uploads/booklet_se_kluge_stollt.pdf (23.05.05).

Knudsen, H. (1995). Employee Participation in Europe. London: Sage Publications.

Maree, J. (2000). Worker Participation in Decision-Making: Who Benefits? – Society in Transition, Vol 31(2), pp 111–125.

Morishima, M. (1991). Information Sharing and Collective Bargaining in Japan: Effect on Wage Negotiation. – Industrial and Labor Relations Review, Vol 44, No 3, pp 469–485.

Schulten, T., Zagelmeyer, S. (1998). Board-level Employee Representation in Europe, EIRO. – <http://www.eiro.eurofound.eu.int/1998/09/study/tn9809201s.html> (23.05.05).

Terry, M. (1999). Systems of Collective Employee Representation in Non-Union Firms in the UK. – Industrial Relations Journal, Vol 30, No 1, pp 16–30.

Tóth, A., Ghellab, Y. (2003). The Challenge of Representation at the Workplace in EU Accession Countries: Does the Creation of Works Councils Offer a Solution alongside Trade Unions? Geneva: ILO.

Wagner, J. A. (1994). Participation's Effects on Performance and Satisfaction: A Reconsideration of Research Evidence. – Academy of Management Review, Vol 19, No 2, pp 312–330.

Töökeskonna ja nn leebe õiguse probleemid uutes liikmesriikides

Charles Woolfson (RiTo 13), Glasgow\' Ülikooli professor

Palk ei ole ainus, mis meelitab Eesti, Läti ja Leedu elanikke välisriikidesse tööle minema. Ka siinne töökeskond, mida kujundavad kehval tasemel sotsiaalne dialoog ning halvad tööandjate ja –võtjate suhted, sunnib tööd otsima välismaal.

Pärast Euroopa Liiduga ühinemist on Balti riikidest üha rohkem inimesi läinud tööle teistesse liikmesriikidesse. Eestist on ametlikult lahkunud 10 000 – 15 000 töötajat, mis on peaaegu 3% Eesti tööjõust. Pooled neist töötavad üldises lemmiksihtkohas Soomes, järgnevad Ühendkuningriik, Iirimaa ja Rootsi. Mitteametlik töötajate migratsioon on kaks või kolm korda suurem. Eriti tuntav on tööjõu väljavool sellistes valdkondades nagu ehitus, transport, põllumajandus ja meditsiin.

Lätis ja Leedus tekitab tööjõu väljavool samuti järjest enam muret. Lätis on tehtud sotsiaalseid uuringuid, miks minnakse tööle Iirimaaale. Peamine tõmbejõud on arvatavasti kõrge palk, kuid rahaga seotud ajendeid tuleb siiski vaadata kodumaal pakutava töökeskonna kvaliteedi kontekstis.

Euroopa Liidu uute liikmesriikide, eriti Balti regiooni töökeskonnas on jäetud tõsiseid probleeme tähele panemata ning kui tööandjad ei hakka oma töötajaid paremini kohtlema, siis tööjõu väljavool tõenäoliselt veelgi suureneb.

Turumajandussüsteemis valitsev tihe konkurents on intensiivistanud nõudeid tulemustele ja jõudlusele ning lisanud pingeid töötajate vaimsele ja füüsilisele heaolule. Sellest annavad tunnistust töötajate kaebused stressi ja närvilisuse üle ning vigastuste märkimisväärselt suur arv. Tööohutuse ja –tervishoiu näitajaid vanemate liikmesriikide vastavate näitajatega võrreldes selgub, et ümberkujunenud töökeskond mitte ainult ei erine varasemast, vaid suure tõenäosusega ka pidevalt halveneb.

Paradoksaalselt võib Euroopa Liidu kõige uuem tööohutuse ja tervishoiu poliitika, mis vabale iseregulatsioonile tuginedes keskendub nn leebe õiguse algatustele, muuta uutes liikmesriikides töötingimuste parandamise veelgi raskemaks.

Esiteks lubavad tõendid – kuigi need on esialgu puudulikud – järeldada, et töökeskonna toimimine muutub teatud piirkondades, eriti Balti riikides, järjest problemaatilisemaks. Teiseks tulenevad töökeskonna reguleerimise takistused sellest, et nii riigi väliste kui ka siseste poliitiliste jõudude toetus on puudulik.

Kolmandaks, Euroopa Komisjoni propageeritavad Euroopa Liidu juhtimise uued viisid – näiteks eespool nimetatud leebe õigus töökeskonna valdkonnas – ei loo soodsaid võimalusi tõhusa töökeskonna kujunemiseks, sest ei anna piisavalt tuge töösuhete ülesehitamiseks töökohas.

Kulueelis töötajate tervise hinnaga

Euroopa töökeskkonna reguleerimise poliitiline eesmärk on olnud luua “võimalus mängida eri tasemetel vahel” – vältides töötajate tervise ja ohutuse ohverdamist –, et ebaausal teel ühisel turul kulueelist saavutada (Baldwin 1992).

Euroopa Liiduga ühinemisel on ametlik nõue võtta üle kogu Euroopa sotsiaalõigustik, mille märkimisväärselt suur osa ongi seotud töökeskkonna reguleerimisega. Kuigi Euroopa Liidu direktiivide juriidiline kohandamine on suures osas lõpule viidud, on uute liikmesriikide poliitilise ja äriühingukonna eliidi toetus Euroopa Liidus kehtestatud tööohutuse ja tervishoiu normidele piiratud.

Euroopa Liidus on pikemat kui kolmepäevast puudumist põhjustavate tõsiste tööõnnetuste ja surmaga lõppenud õnnetuste arv stabiilselt vähenenud. Aastail 1994–2001 vähenes tõsiste õnnetuste arv Euroopa Liidus 15% ning surmaga lõppenud õnnetuste arv 31% (Europa 2004). Seevastu Lätis ja Leedus (praegu on nendes riikides tööohutus ja –tervishoid kõige halvemal järjel) oli surmaga lõppenud õnnetusi Euroopa Liidu keskmisest ligikaudu 50% rohkem (New Cronose Data Base). Riiklike tööinspektsioonide viimaste aastate aruanded annavad tunnistust sellest, et tõenäoliselt kasvavad näitajad ka edaspidi (Republic of Lithuania 2005; EIROnline 2004). Praeguste andmete kohaselt tundub, et Eesti on üks paremal järjel olevaid riike. Kui aga vaadata, kui palju on neid õnnetusi, mis ei lõppenud surmaga, on pilt hoopis teine. 2004. aastal suurenes eelmise aastaga võrreldes nii surmaga lõppenud õnnetuste arv (2003. aastal 31 ja 2004. aastal 34 õnnetust) kui ka tõsiseid vigastusi põhjustanud tööõnnetuste arv (2003. aastal 906 ja 2004. aastal 973 õnnetust) (Ministry of Social ... 2005, 46).

Töökeskkonna sotsiaaluuringute põhjal võib järeldada, et Ida-Euroopas tervikuna “puutuvad töötajad vibratsiooni, müra, kuumuse, õhusaaste ja vähemal määral ka ebamugavas või väsitavas asendis töötamisega kokku rohkem kui Euroopa Liidus” (Paoli, Parent–Thirion 2003, 28, 8). Samuti on erinevusi tööajal, nimelt on Ida-Euroopas tööaeg tunduvalt pikem kui mujal Euroopa Liidus ning ebatraditsioonilised tööviisid, nagu öötöö ja vahetustega töö, rohkem levinud (Paoli, Parent–Thirion 2003, 46). Ka näitavad uuringute tulemused, et töökeskkonna teabe edastamine ja konsulteerimine pole nii hästi arenenud kui mujal Euroopa Liidus (Paoli ja Parent–Thirion, 2003, 61). Uuritud on, kas töötajad tunnevad, et nende töö mõjub tervisele kahjulikult. Negatiivse mõju üle kaebas 40% küsitletuist, Euroopa Liidu sellekohane näitaja on 27%. Raskem on mõõta turumajandusest tingitud töö üldise intensiivistumise mõju. Andmete lähem vaatlus lubab oletada, et vähemalt subjektiivsel tasandil on töökoha atmosfäär eriliselt problemaatiline just Balti riikides.

Valitseb ebakindluse õhk

Töö kahjulikus mõjus üksikisiku tervisele olid Eesti, Läti ja Leedu kaheksa Euroopa Liiduga ühinenud postkommunistliku riigi hulgas kolmel esimesel kohal (European Foundation ... 2002, Q31C.1). Väsimuse üle kaebas kõigis kolmes Balti riigis samuti märkimisväärselt palju inimesi. Väsimuse ohtliku taseme üle kaevanud töötajate osa oli Eestis (45,8%) ja Leedus (45,1%) Euroopa keskmisest (23%) kaks korda suurem, ainult Lätis oli see näitaja (39,3%)

lähedane ühineja- ja kandidaatriikide üldisele keskmisele (40,3%) (European Foundation ... 2002, Q31C.15).

Tööga seotud nägemishäirete, nahaärrituse, peavalu, ülakeha lihasvaevuste, unehäirete ja allergia esinemise poolest oli Eesti Kesk- ja Ida-Euroopa riikide seas esimene, talle järgnesid peaaegu kõikidel juhtudel Leedu ja Läti (European Foundation ... 2002, Q31C.3, 6, 4, 8, 16, 17). Tööga seotud närvilisuse poolest oli Eesti (19,4%) jällegi esimene, talle järgnesid Läti (12,3%) ja Leedu (12,2%) (European Foundation ... 2002, Q31C.18). Tööga seotud närvilisust esines ühineja- ja kandidaatriikides keskmisest tasemest (4,5%) ligi kolm kuni neli korda rohkem. Hingelisi traumasid (tagakiusamisest põhjustatud vaimset pinget) registreeriti Balti riikides kolm kuni isegi viis korda rohkem kui teistes riikides (keskmiselt 2,2%) – Leedus 10,5%, Lätis 9,3% ja Eestis 6,6% (European Foundation ... 2002, Q31C.20). Andmed annavad tunnistust halvale töökeskkonnale viitavatest faktoritest.

Eespool toodud andmeid toetavad ka Balti riikide töökeskkonna pikaajalised uuringud, nimelt kaks kolmes Balti riigis Soome sotsioloogide korraldatud töötajate uuringut (Antila, Ylöstalo 2003). Uuringutega kogutud tõendid osutavad sellele, et vaimne ja füüsiline intensiivsus ning ebakindlus töötingimuste suhtes, mida kirjeldatakse kui “valitsevat ebakindluse õhkkonda”, Balti riikides pidevalt suureneb (Antila, Ylöstalo 2003, 255). Soome uuringu tulemusi kinnitab vähemalt Eesti puhul hiljuti tehtud küsitlus, mis lubab järeldada, et Eesti töötajad kannatavad pikaajalise vaimse ja füüsilise stressi käes ning on seetõttu tööga seotud kroonilistest haigustest rohkem ohustatud (Tööelu baromeeter 2005, 32). Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni aruandest Balti riikide kohta tuleb samuti välja, et töötajate kaitse on muutunud erastamise ja turumajanduse reeglite õppimise tõttu järjest keerulisemaks. Tagajärg on “töökeskkonna järsk halvenemine ja tööjõu elavnenud ekspluateerimine Balti riikides” (Von Richthofen 2002, 15). Järjest lisanduvad tõendid osutavad seega töötajate tervise ja ohutusega seotud muret tekitavatele probleemidele, mida esineb eriti Balti riikides.

Vetopunktid

Euroopa Liidu liikmesriigiks kandideerimisel andis õigusliku korra ümberkujundamiseks olulise tõuke väline surve, mis sundis riike viima oma seadused vastavusse Euroopa Liidu sotsiaalõigustikuga. See kehtib ka uudsete tööohutus- ja töötervishoiu õigusaktide rakendamise kohta uutes liikmesriikides. Reformi käigus nõuti, et ühinejariikide õigusaktid vastaksid väljastpoolt pealesunnitult ametlikele õiguslikele raamistikele ja standarditele. Eestis oli selle töö esimene tulemus muu hulgas töötervishoiu ja tööohutuse seadus, mis võeti vastu 1999. aastal (RT I 1999, 60, 616) ja mida muudeti 2003. aastal (RT I 2003, 20, 120).

Rakendamise teooria ütleb, et poliitika edukat kujundamist ja rakendamist võivad takistada nii välised kui ka sisemised piirangud (Pressman, Wildavsky 1973; Dimitrova 2002). Siinjuures on oluline poliitika väljakujundamist takistada võivate vetopunktide ehk vastuhakupunktide mõiste kasutuselevõtt. Vetopunktid – olenemata sellest, kas need toimivad *de facto* või on institutsionaalsed – ilmnevad siis, kui poliitika ei paku koherentset institutsionaalset mudelit või kui kohapeal puudub valmisolek reformiks (Dimitrova 2002, 2).

Nõuete tingimuslikkus Euroopa Liiduga ühinemisel on muutnud institutsionaalsete vetopunktide kindlaksmääramise keeruliseks, sest ühinejariigid nagu Eesti olid põhimõtteliselt sunnitud nõustuma Euroopa Liidu seatud tingimustega ühenduse õigustiku vastuvõtmisel (Dimitrova 2002, 6). Kuigi ametlike institutsionaalsete vetopunktide puudumise tõttu on Euroopa Liidu juhitav institutsioonide loomine osutunud suhteliselt edukaks, “püsib siiski küsimus, kas tähtsamad poliitikategelased, eriti liikmesriikide tasandil, on uute institutsioonide loomise suhtes üksmeelel, et uued reeglid jääksid kehtima, ilma et neid otsekohe vaidlustataks” (Dimitrova 2002, 6).

Arvatakse, et kuna kohalik konsensus võib olla näiteks teistsugustest ideedest inspireeritud või reformi suhtes konsensust ei saavutata, on väga tõenäoline, et värskest vastuvõetud reegleid vaidlustatakse või isegi muudetakse. Välistele ja sisemistele teguritele tuginedes on väidetud, et Eestis puudub töökeskkonnaküsimustes just kohalik valmisolek reformiks.

Väline surve, mis kahjustab kohalikku reformiks valmisolekut, tuleneb neoliberaalsetest ideedest, mida rahvusvahelised finantsasutused nagu Rahvusvaheline Valuutafond ning Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon levitavad tihtipeale eesmärgiga “muuta tööturгу paindlikumaks” ning stimuleerida majanduskasvu ja konkurentsivõimet (IMF 2003; OECD 2002). Tavaliselt tahetakse lihtsalt kaotada piire ja muid õiguslikke takistusi, mis piiravad ligipääsu erasektori tegevusvaldkonnale, et edendada väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete arengut ning seega ka töökohtade loomist.

Kodukootud vaba turu instituudid

Mainitud lähenemisviise pooldavad neoliberaalsed poliitikakujundajad ka töökeskkonna küsimustes. Üks ilmekas näide on Washingtonis asuv Cato Instituut, mis väidab, et Euroopa Liidu liigne reguleerimine vähendab paindlikkust ning tekitab Kesk- ja Ida-Euroopa ettevõtetele majanduslikke lisaraskusi, seetõttu jääb majanduskasv võimalikust väiksemaks (Tupy 2003). Väidetakse, et “tööhõive tingimuste ülereguleerimine vähendab suhtelist eelist, mis Kesk- ja Ida-Euroopa töötajail on kõrgemalt tasustatud Lääne-Euroopa töötajate ees” (Tupy 2003, 7). Muret on väljendatud eriti Euroopa Liidu poliitika kujundajate püüete pärast võtta kasutusele töötingimuste ühised standardid, et moodustada sotsiaalse dumpingu vastu kaitsebarjäär. Cato Instituut on kritiseerinud Euroopa Liitu, sest see keeldus otsustavalt kaalumast “tööohutuse ja -kaitse eri tasemete võimalust Euroopa Liidu siseselt” ning propageerib “vajadust ühtlustada tervishoiu ja ohutuse standardeid liikmesriikide erinevatest vajadustest hoolimata” (Tupy 2003).

Riigi tasandil on sellised ideed leidnud turumajanduse tingimustes soodsat vastukaja ning kodukootud vaba turu instituudid ja tööandjate liidud võimendavad neid kohaliku tarbimise jaoks veelgi. Balti riigid kuuluvad Euroopa Liidu uutest liikmesriikidest kõige neoliberaalsemate hulka. Näiteks on Eesti Tööandjate Keskliit väitnud, et “Euroopa Liidu tööseadused on kohati üle reguleeritud ning miinimumstandardid liiga kõrged”. Eesti tööandjad möönavad, et “kuigi tööohutuse ja töetervishoiu korraldamise vajadust ei tohi alahinnata”, on sellegipoolest “väikestes ettevõtetes tööandja tööohutuse ja töetervishoiuga seotud kohustuslikud kulutused suurte firmadega võrreldes ebaproportsionaalselt suured” (ETTK 2004). Eesti Tööandjate Keskliit soovitas Eesti valitsusel “üle vaadata väikeste ja

keskmise suurusega ettevõtete jaoks sätestatud töökeskkonda puudutavad kohustused, et jätta alles ainult kõige olulisemad ja kindlustada nende konkurentsivõime” (ETTK 2004). Katse saada väikeettevõtetele ajapikendust, et oma tegevus reeglitega vastavusse viia, vabastaks kohustusest üle 90% Eesti ettevõtteid.

Hiljuti koostas Eesti Tööandjate Keskliit tööohutuse ja töötervishoiu õigusaktide põhjaliku kriitilise analüüsi, millele on antud tähendusrikas pealkiri: “Tööohutuse ja töötervishoiu reguleerimise probleemid” (ETTK 2005).

Paindlik alternatiiv

Välise surve ja kohalike eelistuste tõttu puudub tihtipeale tõeline valmisolek reformiks, eriti mis puudutab Euroopa sotsiaalmudeli rakendamist sotsiaalkaitsevaldkondades, nagu näiteks töökeskkond (European Commission 2002a).

Reguleerimisele allumatust võib osaliselt mõista ka kui vastureaktsiooni liigsele ülereguleerimisele, mida tehti eelmise, bürokraatliku kommunistliku süsteemi ajal. Peale selle muudab tuline võitlus, mis kaasneb uue, konkurentsivõimelise turumajanduse loomisega ja kus kõige tähtsam on äriettevõtete eesmärkide edendamine, igasuguste uute määruste vastuvõtmise problemaatiliseks. Seetõttu on mõneti kahtlane, et uutes liikmesriikides võetakse omaks Euroopa sotsiaalse kaitse mudeliga kooskõlas olevad moodsad töökeskkonnalähenedused.

Euroopa Liit on alustanud aegunud ja mittevajalike regulatsioonide kõrvaldamiseks tegevust, mis sarnaneb regulatiivse reformiga. Liberaalse suunitlusega riikide nagu Ühendkuningriik eestvedamisel ja uute liikmesriikide – mille hulka kuulub ka Eesti – aktiivsel toetusel on Euroopa Komisjon hakanud õigustiku ajakohastamiseks ja lihtsustamiseks kujundama ettevõttesõbralikku programmi (European Commission 2002b, 2003).

Reguleerimisvaldkonnad, kus on tuvastatud võimalikke probleeme, sealhulgas tööohutuse ja töötervishoiu valdkond, “on võetud üksikasjaliku uurimise alla, et leida võimalusi nende lihtsustamiseks” (European Commission 2003, 8, 9).

Komisjon on soovitanud asendada valdkondades, “kus seadusandlik lähenemine pole enam sobilik”, normidel põhinev lähenemine “tõhusamate, paindlikumate ja proportsionaalsemate vahenditega”, näiteks “leebete regulatiivsete alternatiividega” (European Commission 2003, 8; Knill, Lenschow 2003). Töökeskkonna parandamise üldstrateegia peab seega tõenäoliselt ametlike määruste asemel järjest rohkem toetuma eelnimetatud leebe õiguse alternatiividele, mis on välja arenenud ühe osana pikaajalisest suundumusest liikuda eemale sellistest “traditsioonilistest korralduslikest vahenditest”, nagu näiteks Euroopa Liidu direktiivid (Wellens, Borchardt 1989; Trubek, Trubek 2003).

Õeldakse, et leebe õigus on paindlik alternatiiv, mis “võimaldab ühenduse institutsioonidel stimuleerida Euroopa integratsiooni olemasoleva asutamislepingu eesmärkidest lähtudes, ilma et oleks vaja otseselt sätestada juriidilisi kohustusi” (Kenner 1999, 58). Sealjuures soodustab leebe õigus “autonoomset kohanemisprotsessi” ja “annab isereguleerumisprotsessidele norme loova jõu”.

Kehval tasemel dialoog

Leebet õigust on avatud koordineerimismeetodi reguleerimisvahendina nimetatud "Euroopa Liidu juhtimise oluliseks vahendiks", eriti sotsiaal- ja tööhõivepoliitika eesmärkide saavutamisel (European Council 2000; European Commission 2003). Isereguleerimise kindlustamise ning poliitika kujundamise ja rakendamise detsentraliseeritud lähenemise viisidena tuuakse välja võrdluse ja hea tava põhimõtted (European Council 2000, 37). Avatud koordineerimismeetod tähendab, et poliitiline osalemine viiakse üle piirkondlikule ja kohalikule tasandile, isereguleerumisprotsessi haaratute ring laieneb horisontaalselt väljapoole, kaasates sotsiaalseid partnereid ja kodanikuühiskonna esindajaid. Poliitilises protsessis hakkavad seega "erinevate partnerlusvormide kaudu" aktiivselt osalema riigivälised organid (European Council 2000, 38). Selline partnerlus väljendub "erilises üleskutses", mis rõhub "ettevõtete ühisele arusaamale hea tavaga seotud sotsiaalsest vastutustundest" *inter alia* valdkondades, nagu töö korraldamine, võrdsed võimalused ja sotsiaalne kaasatus ning miinimumtasemest parema kvaliteediga töökeskkonna pakkumine (Konkolewsky 2003, 1).

Kuigi leebe õigus võib toimida arenenud reguleerimissüsteemide puhul, on selle sobivus Euroopa Liiduga ühinenud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks tunduvalt küsitavam. Tuleb mõnda, et postkommunistlikes ühiskondades valitsevaid erilisi tingimusi on puudutatud ainult vähesel määral. Arvestades käesolevas artiklis esitatud tõendeid töökeskkonna halvenemise kohta, ei pruugi iseregulatsioonil põhinevad lähenemised osutada kõige tõhusamaiks vahendeiks, mis kindlustaksid tööohutuse ja -tervishoiu kõrgete standardite järgimise.

Kui töökeskkonda kujundavad kehval tasemel sotsiaalne dialoog ning halvad tööandjate ja -võtjate suhted, võivad sellised reguleerimissüsteemid nagu leebe õigus osutada problemaatiliseks.

Üldiselt keskenduvad tööandjad töökeskkonna küsimustes kasumlikkusele ja normide vältimisele, samal ajal kui töötajad peavad tervise ja ohutuse pärast muretsemisest jätkuvalt tähtsamaks kindlustunnet ja palka. Eestis tuvastas tööinspeksioon, et 61,1%-l kontrollitud ettevõttest esines puudujääke tööandjate tegevuses juriidiliste nõuete täitmisel ning 81,6%-l ettevõttest töökeskkonna tingimuste täitmisel (Ministry of Social ... 2005, 46). Hiljuti kogutud tööinspeksiooni tõendite põhjal ei olnud suurtes ettevõtetes ühel juhul kümnest tööohutuse ja töötervishoiu komisjoni. Varasemad uuringud on näidanud, et töökohtades, kus on töötajate valitud ja volitustega tööohutuse esindused ning komisjonid, on töötajate teadlikkus nende esinduste ja komisjonide ülesannetest ning õigustest väike (Emor 2000, 11).

Aastakümnetepikkune allakäik

Kolmandik ettevõttest pole suutnud valida esindajaid töökeskkonna küsimustega tegelema. Peaaegu pooled neist, kes on valitud, pole saanud asjakohast väljaõpet ning rohkem kui pooltes ettevõtetes ei ole sobivat riskijuhtimisplaani (Ministry of Social ... 2005, 47). Seetõttu võib kokkuvõttes öelda, et aktiivset töökeskkonda, mis põhineks töötaja kui asendamatu

inimkapitali väärtustamisel, pole Eesti töökohtades suures osas õnnestunud kujundada. Töövigastustest tulenevad trahvid läksid 2004. aastal Eesti majandusele tagasihoidliku hinnangu kohaselt maksma ligikaudu 61,2 miljonit Eesti krooni ehk 4 miljonit eurot (Ministry of Social... 2005, 50).

Tööohutuse ja –tervishoiu küsimusi ei saa lõppkokkuvõttes käsitleda töösuhetest eraldi, sest tööandjate ja –võtjate suhted on keskkonna kujunemise põhitegurid. Poliitika tasandil pole suudetud täielikult teadvustada tõsiasja, et tööandjate ja töötajate vahel on võim ja õigused erakordselt ebavõrdselt jaotunud. Selle tagajärg on nõrk sotsiaalne dialoog ning sisuliselt tühi töösuhete raamistik.

Hiljutise tõestusmaterjali põhjal võib öelda, et Eestis ei ole uued tööõukogud muutnud töötajate häält tähtsamaks ning ametiühingutesse kuulub ainult umbes 10% töötajaist, mida on ohtlikult vähe (Kallaste, Jaakson 2005). Elujõulise dialoogi edendamine töökohas on pärast aastakümnetepikkust ametiühingute allakäiku ja töötajate õiguste mahasurumist osutunud keeruliseks. Kui töökohas puudub elujõuline sotsiaalse dialoogi raamistik, on ebatõenäoline, et töötajate aktiivsel osalemisel suudetakse luua ennetav tööohutuse kultuur. Praegu puudub ettevõtetes väga vajalik sotsiaalne dialoog, mis toetaks leebe õiguse vorme ja töökeskkonna tõhusat isereguleerumist.

Uutes liikmesriikides ei ole piisavaid sisemisi ja väliseid tugiallikaid, mis muudaksid leebe õiguse reaalseks võimaluseks parandada töökeskkonda. Võib-olla on vaja ülemineku perioodi, mille jooksul riigid saaksid oma tegevuse viia vastavusse Euroopa normide ja hea tavaga, kasutades riskijuhtimist, töötajate kaasamist ja töökoha konsultatsioone ning tugevdades traditsioonilisi reguleerimisvahendeid ja ühtlustamisstrateegiaid. Vastasel juhul varitseb mitte eriti meeldiv, aga tõenäoline oht, et Euroopa Liidu uute – eriti Balti riikide – ja vanade liikmesriikide töökeskkonna erinevus aina suureneb.

Võimalus luua laienenud Euroopa Liidus moodne ja ühtlustatud töökeskkond on seega parimal juhul ebakindel ja halvimal juhul tõeliselt ohustatud. Ebasobivate ettevõttesõbralike lähenemiste rakendamine halvenevates töökeskkonnatingimustes võib lõppkokkuvõttes ainult suurendada töötajate rahulolematust ja soovi oma riigist lahkuda.

Kasutatud kirjandus

Antila, J., Ylöstalo, P. (2003). Working Life Barometer in the Baltic Countries 2002. Helsinki: Ministry of Labour Finland.

Baldwin, R. (1992). The Limits of Legislative Harmonization . – R. Baldwin, T. Daintith (eds). Harmonization and Hazard: Regulating Workplace Health and Safety in the European Community. London: Graham & Trotman, pp 223–251.

Dimitrova, A. (2002). Enlargement, Institution–Building and the EU's Administrative Capacity Requirement. – West European Politics , vol 25 (4), pp 171–190.

EIROOnline (2004). Latvia. Number of Workplace Accidents Increasing. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. – <http://www.eiro.eurofound.ie/2004/04/inbrief/lv0404102n.html>

Emor (2000). Estonian Working Environment Survey. Tallinn: Emor. – http://www.sm.ee/Telematic/emor_report.htm

ETTK (2004). News 32–33. About Simplification of EU Legislative Procedure. – <http://www.ettk.ee/en/newslist/2004/08/item20414>

ETTK (2005). Problems at Regulating Occupational Health and Safety. – <http://www.ettk.ee/en/documents/problemsohs>

Europa (2004). Accidents at Work in the EU – Serious and Fatal Accidents at Work Decreasing in the EU. Press Release, 28 April. – <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/04/55&format=HTML&aged=1&language=EN&quiLanguage=lt>

European Commission (2002a). Adapting to Change in Work and Society: A New Community Strategy on Health and Safety at Work 2002–2006. Communication from the Commission. COM(2002) 118 final. Brussels: European Commission.

European Commission (2002b). Communication from the Commission. Action Plan 'Simplifying and improving the regulatory environment'. Brussels, 5.6.2002, COM(2002) 278 final. – http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0278en01.pdf

European Commission (2003). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Updating and simplifying the Community *acquis*. Brussels, 11.2.2003, COM(2003) 71 final.

European Council (2000). Presidency Conclusions. Lisbon European Council, March 23–24. – <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=60917&from=&LANG=1>

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2002). First candidate countries survey on working conditions (2001). Tabular data for all of the countries. – <http://www.eurofound.eu.int/working/surveys/ccindex.htm>

IMF (2003). Competitiveness in the Baltics in the run-up to EU. Country Report No.03/114, April. (Washington, DC: International Monetary Fund).

Kallaste, E., Jaakson, K. (2005). Employee Participation: Case Study of Estonian Companies. Tallinn: Estonian Employers'Confederation, PRAXIS Center for Policy Studies. – http://www.ettk.ee/upload/koolitus_fail/Partnerlus/IK_Report_2005_ENG.pdf

Kenner, J. (1999). The EC Employment Title and the 'Third Way: Making Soft Law Work? – The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Vol 15, No 1, 33–60.

Knill, C., Lenschow, A. (2003). Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation. – European Integration online Papers (EIoP), Vol 7, No 1. – <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-001a.htm>

Konkolewsky, H. (2003). Corporate Social Responsibility and Work Health. Bilbao: European Agency for Safety and Health at Work.

Ministry of Social Affairs (2005). Social Sector in Figures 2005. Tallinn: Social Policy Information and Analysis Department. – [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/social_sector_2005/\\$file/social_sector_2005.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/social_sector_2005/$file/social_sector_2005.pdf)

New Cronos Data Base (2004). Accidents at Work; Fatal – Index of the Number of Fatal Accidents at Work per 100 thousand Persons in Employment (1998=100). EuroStat. – <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=1-em062-EN&mode=download>

Occupational Health and Safety Act 1999 (consolidated text Feb 2003). – <http://www.legaltext.ee/text/en/X30078K4.htm>

OECD (2002). Labour Market and Social Policies in the Baltic Countries. Paris.

Paoli, P., Parent-Thirion, A. (2003). Working Conditions in the Acceding and Candidate Countries. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Pressman, J., Wildavsky, A. (1973). Implementation. How Great Expectations in Washington Were Dashed in Oakland. Berkley: University of California Press.

Republic of Lithuania (2005). State Labour Inspectorate. Report to National Tripartite Commission. Vilnius.

Trubek, D., Trubek, L. G. (2003). Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe. Paper prepared for presentation at the SALTSA, OSE, UW Workshop on Opening the Open Method of Coordination. Florence: European University Institute.

Tupy, M. L. (2003). EU Enlargement Costs, Benefits, and Strategies for Central and Eastern European Countries. – Policy Analysis, No 489, September 18. Washington: Cato Institute.

Tööelu baromeeter (2005). Elanikkonna uuringu aruanne. Tallinn: Saar Poll.

Vaughan-Whitehead, D. (2003). EU Enlargement vs. Social Europe: The Uncertain Future of the European Social Model. Williston, VT: Edward Elgar Publishing.

Wellens, K. C., Borchardt, G. M. (1989). Soft Law in European Community Law. – European Law Review, Vol 14, No 5, pp 267–321.

Von Richthofen, W. (2002). Cooperation, Policy and Training 10 years of Cooperation in Labour Inspection Reform. – Modern Labour Inspection in the 21st Century Conference Report. Riga, Latvia, 28–30 October. Government of Latvia, Ministry of Welfare, International Labour Office, ILO.

Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi rakendamine Eesti õigussüsteemis

Rain Liivoja (RiTo 13), Tartu Ülikooli Õigusinstituudi rahvusvahelise õiguse erakorraline lektor, Helsingi Ülikooli teadur

René Värk (RiTo 13), Tartu Ülikooli Õigusinstituudi rahvusvahelise õiguse lektor

Rahvusvahelise Kriminaalkohtu asutamine on esmajärjekorras signaal selle kohta, et teatavad kuriteod on sedavõrd tülgastavad, et nende uurimine ja kohtulik menetlemine tuleb tagada rahvusvahelise institutsiooniga.

20. märtsil 2006 veendus maailma üldsus, et paljuräägitud esimene alaline supranatsionaalne kriminaalkohtuorgan on saanud tegelikkuseks. Nimelt astus sel päeval Haagis Rahvusvahelise Kriminaalkohtu ette Kongo päritolu Thomas Lubanga Dyilo, keda süüdistatakse sõjakuritegudes, täpsemalt laste värbamises Kongo vabastusarmee (*Forces patriotiques pour la libération du Congo*) koosseisu ja nende rakendamises lahingutegevuses. Menetluslikus mõttes oli tegemist vähetähtsa istungiga, kuid sündmus ületas uudisekännise seetõttu, et hr Dyilole langes osaks "au" olla esimene isik, kes toimetati esimese alalise Rahvusvahelise Kriminaalkohtu ette. Seda on raske jätta pidamata versta-postiks rahvusvahelise kohtupidamise ajaloos.

Alalisest rahvusvahelisest kohtust, mis tegeleks kõige tõsisemate rahvusvaheliste kuritegudega (s.o genotsiidi ning inimsusvastaste ja sõjakuritegudega), on räägitud kogu 20. sajandi jooksul. Reaalse tulemuseni jõuti alles 17. juulil 1998, kui võeti vastu Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut. Kohtu asutamises osales ka Eesti, kuuludes seejuures tugeva Rahvusvahelise Kriminaalkohtu tekke eest seisnud riikide (*nn like-minded states*) hulka.

Jättes kõrvale vaidlused detailiküsimuste üle, näitas Rahvusvahelise Kriminaalkohtu loomise idee taha kogunenud poliitilist toetust statuudi allakirjutamisele järgnenud ratifitseerimiste laine. Jõustumiseks vajaliku 60 riigi heakskiidu sai statuut nelja aasta jooksul ning statuut jõustus 1. juulil 2002.

Kaheldamatult võib Rahvusvahelist Kriminaalkohtu lugeda rahvusvahelise üldsuse jaoks monumentaalseks saavutuseks ning seda on peetud koguni ÜRO asutamise järel märkimisväärsimaks sammuks rahvusvahelise õiguse arengus (vt CICC 2002). Kohtu asutamine annab esmajärjekorras muidugi signaali, et teatavad kuriteod on sedavõrd tülgastavad, et nende uurimine ja kohtulik menetlemine tuleb tagada rahvusvahelise institutsiooniga. Laiemalt seisneb Rahvusvahelise Kriminaalkohtu erilisus ja olulisus eeskätt selles, et kõnealuse institutsiooni asutamisega hävitati lõplikult mõningad eelnevalt murenema kippunud dogmad. Veel hiljaaegu peeti paljudes riikides oma kodanike väljaandmist teistele riikidele ülimalt vähetõenäoliseks. Statuudi osalisriikidel lasub nüüd teatud olukorras selge kohustus loovutada oma kodanikke Rahvusvahelisele Kriminaalkohtule, s.o. rahvusvahelisele institutsioonile, mille tegevuse üle neil vahetu kontroll puudub. Samuti välistab statuut kõikvõimalike ametiseisundiga kaasnevate privileegide, eeskätt kriminaalkohtulike immunitetide kehtivuse Rahvusvahelise Kriminaalkohtu suhtes.

Statuudi riigisisese rakendamise vajadus

Rahvusvahelise Kriminaalkohtu õiguslik nurgakivi on nn komplementaarsuspõhimõte. Viimase kohaselt alustab Rahvusvaheline Kriminaalkohus menetlust üksnes siis, kui riigid kas ei suuda või ei taha seda teha (statuudi artikli 17 lõige 1). Riigi võimetus genotsiidi, inimsusvastaseid või sõjakuritegusid toime pannud isikut vastutusele võtta võib olla tingitud kõige erinevamatest asjaoludest. Näiteks võib vastav kuriteokoosseis riigisiseses õiguses hoopiski puududa. Samuti võivad ilmned probleemid karistusseaduse territoriaalse ja isikulise kehtivuse, kuriteo aegumise või muu säärasega. Probleemiks võib põhimõtteliselt olla ka riigisiseste õiguskaitseorganite ressursinappus või justiitssüsteemi kokkukukkumine. Mis puudutab riigi soovimatust kriminaalmenetlust ellu viia, siis on silmas peetud eeskätt olukorda, kus riik väldib genotsiidi, inimsusvastaseid või sõjakuritegusid toime pannud isiku vastutuselevõtmist. Indikatsioonina sellisest olukorrast käsitatakse õigusemõistmise põhimõtetega kokkusobimatut menetluse takerdumist või erapoolikust, kuid samuti menetluse toimetamist muul viisil, et säästa isikut vastutusest (vt statuudi artikli 17 lõiget 2).

Erinevalt paljudest teistest rahvusvahelisi kuritegusid käsitlevatest konventsioonidest ei pane statuut riikidele üldist kohustust selles kodifitseeritud tegusid kriminaliseerida. Materiaalse karistusõiguse osas lasub osalisriikidel üksnes kohustus määratleda õigusemõistmise vastu suunatud kuriteokoosseisud selliselt, et need hõlmaksid ka Rahvusvahelise Kriminaalkohtu tegevust õonestavaid tegusid (Werle 2005, 74–75). Vajadus tagada riigisisese karistusseaduse vastavus statuudile tuleneb kaudselt komplementaarsuspõhimõttest. Eeldatavasti ei taha riigid sattuda olukorda, kus nende võimetuse tõttu kriminaalmenetlust toimetada alustab tegevust Rahvusvaheline Kriminaalkohus. Viimase ärahoidmiseks peavad riigid veenduma, et nende karistusõigus näeb ette vastutuse samade tegude eest mis Rahvusvaheline Kriminaalkohus. Üksnes niisugusel juhul on riikidel oma aktiivse tegevusega võimalik takistada menetluse alustamist Rahvusvahelise Kriminaalkohtu poolt.

Eeltoodu, samuti kohtule menetlusabi andmise kohustus tõi kaasa vajaduse võtta riigisiseseid meetmeid seoses statuudi ratifitseerimisega. Mitu säärast meetet, näiteks kõrgete riigivõimukandjate immunitetide välistamine, millest tuleb juttu tagapool, tungivad sügavale osalisriikide põhiseaduslikku korda. Seetõttu on statuudi rakendamine osutunud vähem või rohkem komplitseerituks kõigis statuudile allakirjutanud riikides. Mõni neist, näiteks Tšehhi Vabariik, ei ole riigisiseste probleemide tõttu suutnud tänaseni statuuti ratifitseerida. Kuidas on aga olukord Eestis? Järgneva kokkuvõtte aluseks on ELSA (*European Law Students' Association*) rahvusvahelise projekti „Project on ICC National Implementation Legislation” raames Eesti kohta koostatud raport. (Autorid Rain Liivoja, René Värk ja Merri Kastemäe, ilmub *Finnish Yearbook of International Law* järgmises väljaandes.)

Rahvusvaheliste kuritegude koosseisud Eesti õiguses

Karistusõiguse reform pani Eesti Rahvusvahelise Kriminaalkohtu statuudiga seoses mõnevõrra iseäralikku olukorda. Nimelt oli Eestis statuudi ettevalmistamisega paralleelselt väljatöötamisel uus karistusseadustik. Karistusseadustikku ei püütud täht-tähelt kopeerida üpris eklektilist rahvusvahelist regulatsiooni, vaid loodi rahvusvaheliste kuritegude kompaktne ja koherentne süsteem. Karistusseadustiku 8. peatükk „Inimsuse ja

rahvusvahelise julgeoleku vastased süüteod” kodifitseerib vastavad Eestile siduvad rahvusvaheliste lepingute ja tavaõiguse normid ning teeb seda märkimisväärselt abstraktsemalt kui näiteks statuut. Ühest küljest annab eeltoodu võimaluse karistusseadustiku sätteid sisustada rahvusvahelise praktika kohaselt ega sunni seadusandjat rahvusvahelise õiguse dünaamikale reageerima karistusseadustiku muutmise seadusega. Teisalt on oht, et mõned rahvusvahelised kuriteod jäävad karistusseadustiku suuremast abstraktsusest tingituna liialt ebamääraseks või hoopiski määratlemata. Vaadelgem järgnevalt mõnda probleemküsimust Eesti karistusõiguses.

Genotsiid

Statuudi artikkel 6 käsitleb genotsiidina 1948. aasta genotsiidi konventsiooni artikli 2 eeskujul rahvusliku, etnilise, rassilise või religioosse grupi hävitamisele suunatud tegu. Karistusseadustiku § 90 lisab sellesse loetelusse ” või muu sotsiaalse grupi”. Mõne eksperdi arvates kajastab Eesti õigus sellega paremini rahvusvahelist tavaõigust (Müllerson 2001). Kui see nii ei ole, on Eesti õigusel kindlasti rahvusvahelist tavaõigust edasiarendav iseloom. Kui piisavalt paljud riigid käsitlevad samamoodi nagu Eesti genotsiidina ükskõik millise ühiskondliku grupi hävitamist, kandubki selline arusaam ajapikku tavaõigusesse.

Väiksemate puuduste kõrval, mida tõenäoliselt on võimalik rahvusvahelist õigust arvestava tõlgendamise abil ületada, on Eesti õiguses genotsiidi kriminaliseerimisel ka üks suurem puudujääk. Nimelt ei ole otsene ja avalik ohutamine genotsiidi toimepanemisele Eestis karistatav genotsiidikuriteona, vaid sotsiaalse vaenu ohutamisenä (karistusseadustiku § 151) või mõningal juhul ka sõjapropagandana (§ 92). Seega kujutab selline tegevus endast küll kuritegu, kuid mitte genotsiidi, vaid n-ö tavakuritegu. Sellist lahendust ei saa pidada rahvusvahelise õigusega vastuolus olevaks, kuid sellel on teatavad olulised puudused, millest tuleb juttu tagapool.

Inimsusvastased kuriteod

Probleemidest ei ole vaba ka karistusseadustiku § 89, mis näeb ette vastutuse inimsusvastaste kuritegude eest. Kõnealune säte on võrratult abstraktsem kui asjaomane rahvusvaheline õigus. Muu hulgas käsitletakse Eesti õiguses inimsusvastase kuriteona “inimõigustest ja –vabadustest ilmajätmist” tingimusel, et see on toime pandud massiliselt või süstemaatilisel viisil. Sisuliselt viidatakse nii kõigile inimõigustele ja põhivabadustele, mille tagamist nõuab põhiseadus ja rahvusvaheline õigus. Arvestades inimõiguste kohaldamisala pidevat ja kiiret laienemist, on äärmiselt kahtlane, kas igasugust inimõiguste piiramist (isegi kui see on süstemaatiline või massiline) tuleks käsitleda inimsusvastase kuriteona. Eriti terav on see küsimus sotsiaalsete, majanduslike ja kultuuriliste õiguste puhul. (Kas riigis, kus on suur tööpuudus ehk tegemist on “õigus tööle” võimaliku rikkumisega, pannakse seetõttu toime inimsusvastane kuritegu?) Karistusseadustiku definitsioon jätab inimsusvastase kuriteo ohtlikult lahtiseks ja ähmaseks ega taga vajalikku õiguskindlust.

Sõjakuriteod

Karistusseadustiku §-des 95–109 sätestatakse sõjakuriteod. Seejuures ei tehta vahet, kas vastav süütegu pandi toime rahvusvahelises (riikidevahelises) või mitterahvusvahelises (riigisiseses) relvakonfliktis. Niisugust lähenemisviisi tuleks rahvusvahelise õiguse seisukohast pidada progressiivseks. Eesti on sellega andnud oma panuse rahvusvahelistes ja mitterahvusvahelistes relvakonfliktides kohalduva humanitaarõiguse ühtlustumisele ning seeläbi riigisisest konfliktist puudutatud isikute suuremale kaitsele.

Kahetsusväärsel kombel ei ole mõni rahvusvahelis-õiguslikult sõjakuriteoks peetav tegu Eesti õiguse kohaselt üldse karistatav. Näiteks ei käsita karistusseadustik sõjakuriteona reeturlikku tapmist või kehavigastuse tekitamist (statuudi artikli 8 lõike (2) punktid (b)(xi) ja (e)(ix)). Asjaolu, et sellist tegu saab karistada tsiviilelanike või sõjavangi vastase ründena (karistusseadustiku § 97 ja 98; Justiitsministeerium 2005), leevendab probleemi üksnes osaliselt, sest reeturlikult tappa või vigastada saab ka vaenutegevuses osalevat võitlejat. Samuti on tsiviilisikute tahtlik näljutamine sõjapidamise viisina (statuudi artikli 8 lõike 2 punkt (b)(xxv)) Eesti õiguse kohaselt sõjakuriteona karistatav ainult juhul, kui tsiviilelanike eluks hädavajalikud toidu- või veevarud hävitatakse, muudetakse kasutamiskõlbmatuks, varusid rünnatakse või neid omastatakse (karistusseadustiku §-d 95, 106, 108). Sõjakuriteoga ei ole Eesti õiguse mõistes tegemist siis, kui inimeste ligipääs nimetatud varudele muul viisil välistatakse, näiteks kui humanitaarabi organisatsioonidel ei võimaldata toidu ja vee jagamist. Eestis ei ole kriminaliseeritud ka alla viieteistkümnepäevaste laste sunduslik relvajõududesse võtmine või värbamine või nende kaasamine aktiivsesse sõjategevusse (statuudi artikli 8 lõike 2 punktid (b)(xxvi) ja (e)(vii)). Siinjuures tuleb nentida ka tõika, et Eesti ei ole siiani ratifitseerinud lapse õiguste konventsiooni laste relvakonfliktis osalemise fakultatiivset protokollit, mis allkirjastati 24. septembril 2003.

Sõjakuritegude juures on ehk kõige suurem probleem – analoogiliselt eespool genotsiidikuriteo juures mainituga –, et mitmed rahvusvahelise õiguse kohaselt sõjakuritegudeks kvalifitseeritavad teod ei ole karistusseadustiku kohaselt karistatavad sõjakuritegudena, vaid n-õ tavaliste kuritegudena. Näiteks nn inimkilbi kasutamine sõjaliste objektide kaitseks (statuudi artikli 8 lõike 2 punkt (b)(xxiii)) on karistatav inimese eluohtlikku või tema tervist raskelt kahjustada võivasse olukorda asetamise ja jätmisena (karistusseadustiku § 123). Samuti kuulutamine, et armu ei anta (statuudi artikli 8 lõike 2 punktid (b)(xii) ja (e)(x)), ei kujuta endast Eesti õiguses sõjakuritegu. Terviklikku lahendust ei paku ka lähenemine, et isikut saab karistada sellise ähvarduse täideviimisel toimepandud kuritegude eest (Justiitsministeerium 2005), sest sõjakuriteoks tuleks lugeda kõnealune ähvardus kui selline, olenemata selle elluviimisest. Probleemi leevendab mõnevõrra asjaolu, et ähvardamine kujutab endast iseseisvat kuriteokoosseisu n-õ tavakuriteona (karistusseadustiku § 120).

Viimased tähelepanekud võivad näida väheolulised, sest kuriteo toimepannud isikut saab siiski mõne karistusseadustiku sätte alusel vastutusele võtta. Karistusseadustik sisaldab koguni selgesõnalist päästeklauslit (§ 94 lõige 1), mille kohaselt sõjaajal toimepandud, kuid sõjakuriteona sätestamata kuriteo eest karistatakse teiste kuriteokoosseisude järgi. Veelgi

enam: kuriteo toimepanemine sõjaseisukorra ajal on karistust raskendavaks asjaoluks karistusseadustiku § 58 punkti 5 kohaselt.

Samas ei saa jätta alahindamata signaali, mida Eesti seadusandja ja kohtusüsteem sellisel viisil saadavad: vastavas teos süüdimõistetud ei ole mitte sõjakurjategija, vaid n-ö tavaline kriminaalkurjategija. Sama kehtib genotsiidile õhutamise puhul – tegemist on spetsiifilise ja ülimalt jõhkra kuriteo toimepanemise erilise vormiga, mille toimepanijaid tuleks karistada just genotsiidi toimepanemise, mitte mõne muu “päästerõngaks” osutuva kuriteo eest. Teiste kuriteokoosseisude kasutamine ei anna genotsiidile ega humanitaarõiguse rasketele rikkumistele õiget hinnangut ega peegelda selliste rikkumiste tõsidust.

Teatud juhtudel võib eeltoodu mainitud emotsionaalsele aspektile lisaks põhjustada probleeme, mis ulatuvad selleni, et isikut ei ole võimalik Eestis üldse vastutusele võtta ja kuritegu asub menetlema Rahvusvaheline Kriminaalkohus. Näiteks tuntakse genotsiidi, inimsusvastaste ja sõjakuritegude erilist toimepanemise vormi – ülema vastutust. Viimane on Eesti karistusõiguses sätestatud karistusseadustiku 8. peatüki esimese sättena: § 88 lõige 1 näeb ette, et “*[k]äesolevas peatükis* sätestatud süüteo eest karistatakse lisaks selle vahetule toimepanijale ka riigivõimu esindajat või sõjaväelist ülemat, kes on andnud korralduse süüteo toimepanemiseks või kelle nõusolekul süütegu on toime pandud või kes ei ole takistanud süüteo toimepanemist, kuigi see on olnud tema võimuses” (rõhuasetus lisatud). Kõnealuse põhimõtte kohaldamine vastavast peatükist väljaspool paiknevate kuriteokoosseisude suhtes on kaheldav. Teiseks on mainitud rahvusvahelised kuriteod aegumatud. Karistusseadustikus on nende aegumine välistatud § 81 lõike 2 alusel: “Süütegu inimsuse vastu, sõjasüütegu ja süütegu, mille eest on ette nähtud eluaegne vangistus, ei aegu.” Jällegi tõuseb küsimus, kas see säte kohaldub tegude suhtes, mis oma olemuselt on küll genotsiid, inimsusvastane ja sõjakuritegu, kuid mida ei ole otsesõnu sellisena karistusseadustikus määratletud.

Immunitet ja indemniteet

Tavapäraselt tagatakse riigipeadele ning teistele kõrgetele võimukandjatele ja ametnikele (näiteks parlamendisaadikud ja valitsusliikmed, diplomaadid) nii riigi sees kui ka rahvusvaheliselt teatud kohtulikud immunitetid. Nende eesmärk on tagada kõnealuste isikute võimalikult suur sõltumatus ning nende võimalus segamatult ja efektiivselt täita oma ametifunktsioone. Immunitet välistab selliste isikute kriminaal- või haldusvastutusele võtmise. See võib kõige halvemal juhul tähendada, et tõsise rahvusvahelise kuriteo toimepanemisel pääseb isik karistusest. Seda arvestades ja ajutiste sõjatribunalide (Nürnberg, Tokyo, Jugoslaavia ja Rwanda) eeskujul lisati statuuti artikkel 27, mille järgi kohaldatakse statuuti võrdselt kõikide isikute suhtes nende ametiseisundist hoolimata. Selle tulemusel ei välista ühegi isiku ametiseisund tema kriminaalvastutusele võtmist Rahvusvahelise Kriminaalkohtu poolt ja immunitet ei takista Rahvusvahelisel Kriminaalkohtul sellise isiku suhtes oma jurisdiktsiooni teostamist.

Eesti põhiseaduse kohaselt omavad Vabariigi President, Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse liikmed, õiguskantsler, riigikontrolör ning kohtunikud kriminaalkohtulikkude immuniteti. Samas näeb põhiseadus ette ka protseduuri, kuidas seda immuniteti vajaduse korral ära

võtta. Viimast asjaolu silmas pidades leiti statuudi ratifitseerimisel, et põhiseadusesse ei ole vaja teha parandust, mis selgesõnaliselt välistaks immunitetide kohaldumise Rahvusvahelise Kriminaalkohtu jurisdiktsiooni all olevate kuritegude suhtes. Sellest järeldub, et kui mõnele Eestis põhiseaduslikku immuniteti omavale isikule peaks olema vaja esitada süüdistus genotsiidi, inimsusvastaste või sõjakuritegude toimepanemises, tuleb temalt immunitet põhiseaduses ja kriminaalmenetluse seadustikus ettenähtud korras ära võtta. Eeltoodu kehtib eelduslikult nii juhul, kui Eesti õiguskaitseorganid vastavat tegu ise menetleksid, kui ka juhtumil, kus kõnealune isik tuleb Rahvusvahelisele Kriminaalkohtule loovutada.

Selline lahendus oli ilmselt mõistlik. Kuna põhiseaduslike immunitetide äravõtmise protseduur on praktikas järeleproovitud kergemate süütegude puhul, on vähetõenäoline, et sarnaselt keeldutakse toimimast olukorras, kus seda eeldab rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste täitmine. Omapärane, kuid pigem teoreetiline probleem tõusetub seoses Riigikogu liikme indemniteediga ning avalikest materjalidest ei nähtu, et kõnealust küsimust oleks statuudi ratifitseerimisel arutatud. Nimelt ütleb põhiseaduse § 62, et "Riigikogu liige ei [...] kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites." Sellise privileegi eesmärk on tagada esindusdemokraatia toimimiseks hädavajalik sõnavabadus: Riigikogu liikme õigus esitada oma arvamus, sellega mõjutada parlamentaarse tahte kujundamist ja selles osaleda võimalikke sanktsioone kartmata (vt lähemalt Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjon... 1998, § 62 kommentaarid). Indemniteet on tähtjatu ja absoluutne: saadik ei saa sellest ise loobuda ja keegi ei saa seda temalt ära võtta. See on materiaalõiguslik keeld, mille kohaselt ei saa täitev- ega kohtuvõim võtta Riigikogu liiget mis tahes vormis kriminaal-, tsiviil- ja haldusvastutusele Riigikogus või selle organites öeldu või seal antud hääle eest (vt ka Truuväli jt 2002, 367–368).

Milles võib seejuures seisneda probleem statuudi kontekstis? Teatud juhtudel võib rahvusvaheliseks kuriteoks olla ainuüksi isiku poolt öeldu. Parim näide on genotsiidi toimepanemisele õhutamise. Statuudi artikli 27 lõike 3 punkti (e) kohaselt on isik kriminaalkorras vastutav genotsiidi eest, kui ta otseselt ja avalikult õhutas teisi genotsiidi toime panema. Põhimõtteliselt – loodetavasti üksnes teoreetiliselt – on võimalik olukord, kus parlamendisaadik kutsub Riigikogu kõnepuldist üles rahvast panema toime vägivallategusid mõne rahvusliku, etnilise, rassilise või religioosse grupi hävitamiseks. Sellisel juhul on Riigikogu liige toime pannud rahvusvahelise kuriteo nii statuudi kui ka rahvusvahelise tavaõiguse tähenduses. Siin tekib pinge ühelt poolt parlamendiliikme sõnavabaduse ning teiselt poolt tõsiste rahvusvaheliste kuritegude vältimise ja karistamise vajaduse vahel. Kumb peaks üles kaaluma teise?

Neid kahte õiguslikku eesmärki kaaludes peaks primaarne olema rahvusvaheliste kuritegude vältimine ja karistamine, sest viimased riivavad suuremat subjektide ringi ja kõige kõrgemaid õigushüvesid, mida ei saa jätta kaitseta ühe või teise ametiisiku personaalse privileegi tõttu. Artikli autoritele tundub, et indemniteedi küsimuses võib tekkida ületamatu vastuolu põhiseaduse ja statuudi vahel. Ühest küljest kujutab indemniteet endast selget takistust Riigikogu liikme vastutusele võtmisel Eesti kohtu poolt. Kui seetõttu peaks

komplementaarsuspõhimõtte alusel menetlust alustama Rahvusvaheline Kriminaalkohus, tekib küsimus Riigikogu liikme Rahvusvahelisele Kriminaalkohtule loovutamise võimalikkusest. Eestil oleks rahvusvahelis-õiguslik kohustus isik Rahvusvahelisele Kriminaalkohtule loovutada, samal ajal kui põhiseadus välistab igasuguste eranditeta sellise isiku kriminaalvastutuse.

Põhiseaduse § 123 tavapärase tõlgenduse kohaselt on põhiseadus ülimuslik rahvusvaheliste lepingute suhtes (Truuväli jt 2002, 550–551), seetõttu rahvusvahelis-õigusliku vastutuselevõtmise või Rahvusvahelisele Kriminaalkohtule loovutamise kohustuse eest peaks prevaleerima põhiseaduslik indenniteet. Rahvas kui kõrgeima riigivõimu kandja on põhiseadusega Riigikogu liikmetele indenniteedi andnud, järelikult peaks riik seda vajaduse korral ka tagama ja kaitsma, sealhulgas Rahvusvahelise Kriminaalkohtu sekkumise eest. Kõnealuse probleemi ennetamiseks oleks ilmselt otstarbekas kas üheselt välistada indenniteedi kehtivus teatud kuritegude osas või näha ette võimalus indenniteedi äravõtmiseks.

Samal ajal võib genotsiidile õhutamise puhul lahendus tuleneda mujalt. Nimelt lasub Eestil kohustus vältida ja karistada genotsiidi toimepanemist, sealhulgas selle õhutamist, nii rahvusvahelisest lepingust kui ka tavaõigusest tulenevalt. Rahvusvaheline Kohus on toonitanud, et 1948. aasta genotsiidi konventsioonist tulenevaid põhimõtteid tunnustavad kõik tsiviliseeritud rahvad ning need on riikidele siduvad ka lepingulise kohustusega, s.t rahvusvahelise tavaõigusega (Reservations ... 1951, 24). Sellele leiab kinnitust ka ÜRO Julgeolekunõukogu, endise Jugoslaavia Rahvusvahelise Kriminaaltribunali ja Rwanda Rahvusvahelise Kriminaaltribunali praktikast. Kohustus vältida ja karistada genotsiidi toimepanemist on hea näide vähestest *ius cogens*'i ehk rahvusvahelise õiguse imperatiivnormidest, millest kõrvalekaldumine on lubamatu mis tahes olukorras ning mida ei saa muuta rahvusvahelise lepingu ega riigisisese õigusaktiga. Nüüdisajal aktsepteeritakse ka seda, et genotsiidi keeld paneb riigile *erga omnes* kohustusi, mille täitmist võivad nõuda kõik riigid (vt Barcelona Traction ... 1970, lõigud 34–35).

Kuna “rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa” põhiseaduse § 3, kujutavad ka genotsiidi karistamist nõudvad põhimõtted endast Eesti õiguse osa, põhiseaduse § 123 regulatsioonist olenemata. Siinkohal võiks konstrueerida argumendi, et mainitud rahvusvahelised õiguse põhimõtted ja normid on vähemalt sama olulised kui Eesti konstitutsiooniõiguslikud normid ning oma iseloomult *lex specialis*’eks põhiseaduses sätestatud indenniteetide suhtes. Sellise lähenemise aktsepteerimisel prevaleerivad asjaomased rahvusvahelise õiguse põhimõtted ja normid nendega vastuollu minevate põhiseaduse sätete ees. Vaevalt et põhiseaduse autorite teadlik eesmärk oli või saigi olla olukord, kus Riigikogu liige ei vastuta rahvusvahelise kogukonna poolt üheselt hukka mõistetud kuritegude eest lihtsalt oma indenniteedi tõttu.

Lõpetuseks

Eeltoodu üks eesmärk oli ilmestada, et puudused rahvusvahelise lepingu riigisiseste rakendusmeetmete võtmisel võivad viia keerukate õiguslike probleemideni. Eesti põhiseaduse § 123 lõige 2 sätestab küll, et “kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus

Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid". Tegemist on siiski päästeklausliga, mis tagab, et rahvusvahelise lepingu ja riigisiseste õigusaktide vahelise tahtmatult tekkinud või tahtlikult tekitatud vastuolu korral oleks ülimuslik rahvusvaheline leping. Nii on kindel, et rahvusvahelised kohustused täidetakse võimalikest riigisisestest takistustest hoolimata. Seda sätet ei tuleks võtta kui signaali, et rahvusvahelised lepingud ei vaja spetsiaalseid rakendusseadusi ja võimalikke lünki saab ületada lihtsalt vastavatele lepingutele viidates. Normaalne olukord eeldab, et rahvusvahelistest lepingutest tulenevad õigused ja kohustused on kirjutatud ümber riigisisesse õigusse. Seda enam, et õigusaktid, mille alusel teostatakse riigivõimu, peavad olema kõigile kättesaadavad riigikeeles. Rahvusvahelised lepingud on harilikult mõnes muus keeles ning nende eestikeelsed tõlked, kui need on üldse kättesaadavad, ei ole ametlikud ega autoriteetsed.

Kasutatud kirjandus

Barcelona Traction, Light and Power Company Case: Second Phase (1970). – ICJ Reports, pp 3.

CICC (2002, 11 April). International Criminal Court Established at Landmark UN Treaty Event: Ten Countries Ratify the ICC Treaty, Bringing Total Past 60 Required. Press Release.
— <http://www.iccnw.org/documents/04.11.2002ICCEstablished.pdf>

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948). – 78 UNTS 277. [Genotsiidi vältimise ja karistamise konventsioon. – RT II 1994, 27, 103.]

Eesti Vabariigi põhiseadus (1992). – RT 1992, 26, 349; RT I 2003, 64, 429.

Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (1998). –
<http://www.just.ee/10716>.

Geneva Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Fields (1949). – 75 UNTS 31. [12. augusti 1949 Genfi (I) konventsioon haavatud ja haigete sõjaväelaste olukorra parandamise kohta maismaal. – RT II 1999, 17, 107.]

Geneva Convention (II) for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick and Shipwrecked Members of the Armed Forces at Sea (1949). – 75 UNTS 85. [12. augusti 1949 Genfi (II) konventsioon haavatud, haigete ja merehädas sõjaväelaste olukorra parandamise kohta merel. – RT II 1999, 18, 116.]

Geneva Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War (1949). – 75 UNTS 135. [Sõjavangide kohtlemise 12. augusti 1949 Genfi (III) konventsioon. – RT II 1999, 19, 117.]

Geneva Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (1949). – 75 UNTS 247. [Tsiviilisikute sõjaaegse kaitse 12. augusti Genfi (IV) konventsioon. – RT II 1999, 20, 120.]

Justiitsministeerium (2005, 10. jaanuar). Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma Statuudi ja teiste rahvusvahelise õiguse instrumentide võrdlus Eesti kriminaalõigusega (ELSA raport). [Autorite valduses.]

Karistusseadustik (2001). – RT I 2001, 61, 364 ; 2006, 7, 42.

Müllerson, R. (2001). Analüüs Rahvusvahelise Kriminaalkohtu statuudi vastavusest Eesti põhiseadusele, sh põhiseaduslike immuniteedi klauslite kohaldamine statuudile ning nende tõlgendamine. Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskiri. IX Riigikogu, 854 SE I.

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I). – 1125 UNTS 3. [12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta. – RT II 1999, 21, 121.]

Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi ratifitseerimise seadus. – RT II 2002, 2, 5.

Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Advisory Opinion (1951). – ICJ Reports, p. 15.

Rome Statute of the International Criminal Court (1998). – 2187 UNTS 90. [Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut. – RT II 2002, 2, 5.]

Truuväli, E.-J. jt (toim) (2002). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.

Werle, G. (2005). Principles of International Criminal Law. The Hague: T. M. C. Asser Press.

Streigiõigusest ja ettevõtlusvabadusest

Tiiu E. Tammeleht (RiTo 13), Eesti Ametiühingute Keskliidu õigusssekretär

Streigiregulatsiooni ei saa üles ehitada tööandjat soosivale mõistlikkuse printsiibile, sest massivõim muudaks normi sisutühjaks niipea, kui olukord teisele poolele väljakannatamatuks muutub.

Lähiminevikus leidsid Eestis aset sündmused, mis meie ettevõtjate seni piirituna näivat tegevusvabadust mõnevõrra kammitsevad. Ettevõtjad taipasid ühtäkki, et Eesti muidu rahulik, kuulekas ja eraklik töötaja on avastanud vabaduse kollektiivi kuuluda ja sedakaudu oma õiguste nimel ka edukalt protestiaktisioone korraldada.

Aastail 2003 ja 2004 toimunud kolm lühiajalist streiki (neist kaks solidaarsusavaldused) Eesti raudteel kutsusid raudtee-ettevõtete juhtkonnas esile nõrdimuse. Suutmata leppida vähimagi häirega oma tegevusvabaduses, peeti vajalikuks pöörduda kohtusse. Sel kombel sündis Eestis esimene ühtaegu naeruväärne ja õpetlik lugu sellest, kuidas streigiõiguse teostamine praktikas ja selle hilisem tõlgendamine kohtumenetluses meie õigusruumi raputas ja seda tänaseni võnkes hoiab.

Teravalt tõusetus küsimus streigiõiguse ja ettevõtlusvabaduse suhtest ning nende pealtnäha lepitamatust vaenust ja absoluutsest sobimatusest. Seda hoolimata asjaolust, et nii üks kui ka teine on sügava ajaloolise taustaga ja isikute rahvusvaheliselt tunnustatud põhiõigus. Viimati öeldu lubab arvata, et seni on töötajad ja tööandjad laias ilmas oma õigusi ja vabadusi ikka vastastikku tunnustanud ja omavahel sobitanud. Miks streigid Eesti tööturul tormi tekitasid ja millal saabub rahu meie õuele, on küsimused, millele käesolev kirjatükk tõenäoliselt ammendavat vastust ei anna. Küll aga pakub siinkirjutatu piisavalt ainet mõistmaks, et on õigusi ja vabadusi, mille olemus on enamal või vähemal määral loodud riivama teisi samaväärseid õigusi ja vabadusi ning mille teostamist tuleb tunnustada ka siis, kui see esmapilgul ebaõiglane ning trööstitult laostav näib.

Seda artiklit ei tohiks käsitada teadusartiklina, pigem ülevaatliku loona teemal, mis Eestis üha enam tähelepanu nõuab. Küll on autori käe all valmimas sarnase sisuga mahukam uurimus, millest huvitatud lugeja kindlasti põhjaliku arutelu leiab.

Töötajate streigiõigus on üks ühinemisvabaduse komponente. Pelk ühinemisvabadus ei ole aga streigiõiguse teostamise piisav eeldus. Et saada täieõiguslikuks streigiõiguse subjektiks, on vaja täita veel üks oluline tingimus – teostada kollektiivläbirääkimise õigust. Üksnes kollektiivläbirääkimiste protsess või töötajate selgelt väljendatud tahe protsessi alata annab neile aluse streigiõiguse teostamiseks. Selline ideoloogia on üldises streigiõiguses aja jooksul üle maailma küllalt hästi legitimeerunud, sest lausliberaalne hoiak õiguste ja vabaduste suhtes sünnitaks tõenäoliselt end rõhutuna tundvate inimeste seas põhjendamatu võimutunde, mis omakorda võib viia stiihiliste, ohtlike ja laostavate väljaastumisteni.

Streigiõiguse loomisluu

Teadaolevalt loodi Lääne-Euroopas esimesed töötajate ühingud 18. sajandi lõpuaastail, mil kogu Lääne tsivilisatsiooni raputasid tööstusrevolutsioon ja poliitilised väljaastumised. Problemaatiline sotsiaalmajanduslik areng sundis ka meie põhjanaabrite, Soome ja Rootsi töölistkonna kutsealasele liikumisele, mis sai hoo sisse 1880.–90. aastail. Valdav osa elanikkonnast muutus palgatööliseks ning kogu majanduse ja poliitika juhtfiguuriks said ettevõtjad.

Sellele vastukaaluks hakati rahvusvahelises kontekstis töötajate õigusi, sealhulgas nende õigust ühinemisele, aktiivselt ja organiseeritult kaitsma alles 1919. aastal, mil loodi Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO).

Streigid 1905. aastal Venemaal sundisid lõpuks ka Vene impeeriumi võimumehe oma eitavat suhtumist ühinguõigusesse muutma ning 1906. aasta märtsis kinnitas Nikolai II ühingute ja liitude ajutise määrustiku, mis oli ka Eestile esimene siduv ühinemisõigust reguleeriv õigusakt. Mõistagi puudus selles range tsensuuri läbinud dokumendis vähimgi viide töötajate õigusele korraldada oma huvide kaitseks aktsioone, sealhulgas streike. Veelgi enam, kõik töötajate ühingud pidid isegi oma põhikirjas vältima terminit streik. Seega tunnustades küll töötajate ühinemisõigust ning õigust pidada kollektiivläbirääkimisi ja sõlmida tööandjatega lepinguid, ei tunnustatud ega seadustatud streigiõigust (Kiik 1995).

Ka ühestki ILO algusaastate põhidokumendist ei nähtu veel selget streigiõiguse formuleeringut. Alles 1952. aastal, pärast streigiõiguse põhimõtete väljatöötamist, otsustas ILO juurde moodustatud Ühinemisvabaduse Komitee (*ILO Committee on Freedom of Association*) oma teisel koosolekul kuulutada streigi korraldamise töötajate õiguseks. Nende põhimõtete kohaselt tunnustati streigiõigust ühe peamise vahendina, mille kaudu töötajad ja nende organisatsioonid saavad legitiimselt arendada ja kaitsa oma majandus- ja sotsiaalseid huve (Gernigon jt 1998). Streigiõiguse rahvusvaheliste allikatena tunnustatakse sellest ajast järgmisi dokumente:

- ÜRO 10. detsembri 1948. aasta inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklid 20 ja 23(4) – ühinemisvabaduse ja ametiühingute loomise õigus;
- ILO 1948. aasta konventsioon nr 87 ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse kohta (artiklid 3 ja 8);
- ILO 1949. aasta konventsioon nr 98 organiseerumis- ja kollektiivläbirääkimisõiguse kohta (artiklid 3 ja 4);
- ÜRO 16. detsembri 1966. aasta majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakt (artikkel 8);
- ILO 1998. aasta deklaratsioon aluspõhimõtete ja –õiguste kohta tööl (artikkel 2).

Ehkki viidatud ILO dokumendid ei sisalda terminit streigiõigus, rõhutab ILO konventsioonide järelevalveorgan, et streik on töötajate organiseerumisõiguse põhielemente, ametiühingute tegevusvabaduse lahutamatu osa ja seega kõnealuste konventsioonidega kaitstud.

Eeltingimused streigiõiguse teostamiseks

Streigiteooria on mahukas ja mitmetahuline aines, mille tundmaõppimiseks ei piisa ajakirja artiklist. ILO Ühinemisvabaduse Komitee leiab, et töötajatel ja nende organisatsioonidel peab olema õigus väljendada oma rahulolematust neid puudutavate majandus- ja sotsiaalingimustega, mis ei ole hõlmatavad kollektiivlepingutega. Rahulolematuse väljendamise vahendina näeb komitee mitmeid streikimise viise, nagu *tools-down* ehk töövahendite mittekasutamine, *go-slow* ehk töötamine aeglases tempos, *work-to-rule* ehk töötamine rangelt ja paindumatult kirjutatud reeglite järgi ning *sit-down strike* ehk istumisstreik (ILO 1996. aasta kogumiku paragrahvid 496 ja 497.) Ehkki streigiõigust ei saa piirata üksnes kollektiivlepingu temaatikaga, seab autor rõhuasetuse streigiõiguse traditsioonilise kasutusala ja –praktikaga seotule, sest selline on tava ka Eesti õigusruumis.

Rahvusvahelistele normidele lisaks töötas Euroopa välja regionaalsed dokumendid, mis pidid täiendavalt tagama eurooplaste sotsiaalse ja majandusliku heaolu. Töötajate õiguste kaitseks võeti vastu:

- 4. novembril 1950 Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (artikkel 11 – ühinemisvabaduse õigus);
- 3. mail 1996 parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (artiklid 5 ja 6);
- 7. detsembril 2000 Euroopa Liidu põhiõiguste harta (artikkel 28).

Kõige selgemalt seab streigiõiguse teostamise eelduseks läbirääkimised Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 28, mille kohaselt on töötajatel ja tööandjatel või nende tunnustatud organisatsioonidel ühenduse õiguse, riigisisese õiguse ja praktika kohaselt õigus pidada kollektiivläbirääkimisi ja sõlmida kollektiivlepinguid ning huvide konflikti puhul korraldada oma huvide kaitseks kollektiivseid aktsioone, sealhulgas streike. Selline täpsustus hartas oli vajalik, sest kõik varasemad dokumendid on sellele üksnes viidanud selgesõnalist põhimõtet vältides.

ILO 1949. aasta konventsiooni nr 98 artikli 4 kohaselt peavad riigid võtma tarvitusele sobivad vahendid ning välja töötama mehhanismid, et tagada ning edendada töötajate ja tööandjate vahelisi vabatahtlikke läbirääkimisi kollektiivlepingu sõlmimiseks. Kuigi konventsioon ei sätesta otsesõnu töötajate õigust kollektiivläbirääkimiste raames oma huvide kaitseks aktsioone korraldada, annab see neile riigile seatud kohustuse kaudu õiguse alustada ja pidada kollektiivläbirääkimisi. Seega võib seda dokumenti nimetada siiski üheks streigiõiguse allikaks.

ÜRO 1966. aasta 16. detsembri majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakti artikli 8(1)d kohaselt kohustuvad paktiga liitunud riigid tagama töötajatele streigiõiguse tingimusel, et seda teostatakse kooskõlas riigi seadustega. Siinkohal tuleb tähele panna, et artikli sisu tervikuna kajastab töötajate ühinemisõigust ehk õigust moodustada ametiühinguid, millest võib teha järelduse, et streigiõigust nähakse ja tunnustatakse eeskätt organiseerunud töötajate ehk ametiühingu õigusena.

Siiski ei anna ühinemisõigus üksi alust streigiõiguse teostamiseks. Traditsiooniliselt võivad töötajad oma huvide kaitseks streiki korraldada siis ja ainult siis, kui kollektiivlepingu sõlmimiseks kasutatakse kollektiivlābirāākimiste õigust. Kollektiivlābirāākimiste õigus on osa kollektiivlepinguteooriast ning seda ei tohiks mingil juhul segamini ajada lābirāākimistega, mida tööturu osapooled on õigustatud pidama muudel seaduslikel eesmärkidel. Et teema oma mahukuse tõttu moodustab eraldi valdkonna ning selle põhjalik analüüs selles artiklis mõjuks otstarbetu raiskamisena, on vaja mõista, et streigiõiguse tavapärase eeldusena nähakse ennekōike kollektiivlābirāākimiste õiguse realiseerimist praktikas ning tõhusad kollektiivlābirāākimised leiavad aset ühinemisõiguse realiseerimise teel.

Vahemārkusena olgu öeldud, et viimati öeldu ei hōlma toetusstreike, sest solidaarsusväljaastumise eeldus on reaalne seaduslik põhistreik.

Nagu selgus, on organiseerumata töötajail õigus kas ühiselt või endi seast valitud esindaja kaudu nõuda tööandjalt kollektiivlābirāākimistele asumist üksnes juhul, kui nende kõrval sama tööandja juures ei tegutse ühingut, mida tööandja on kohustatud tunnustama. See, millist ametiühingut peab tööandja tunnustama, on riikide praktikas erinevaid tõlgendusi esile kutsunud, kuid valitsev on siiski põhimōte, mida toetatakse ka meie õigusruumis. Nimelt on Riigikohtu tsiviilkolleegium oma 2002. aasta 13. veebruari otsuses nr 3–2–1–7–02 rõhutanud, et põhiseaduse 48. paragrahvi lõikest 1 tulenevalt tähendab ühinemisõigus õigust koonduda muu hulgas ka mittejuriidilise isiku staatusega ühingutesse. Seetōttu tuleb töötajate ühinguna tunnustada ka sellist õiguslikul alusel moodustatud ühendust, mis pole juriidiline isik.

Streigiõigus tänapāeva Eestis

Eesti õigusruumis tunnustatakse streigiõigust nii põhiseaduslike printsiipide kaudu kui ka *expressis verbis* deklaratsiooniga põhiõiguste ja –vabaduste kataloogis. Olgu öeldud, et põhiseaduslike printsiipide seas on erilise tähtsusega rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimōtete ja normide Eesti õigussüsteemi integreerituse ja rahvusvahelise õiguse ülimuslikkuse printsiip. Euroopa õiguskultuuri sisustab lisaks demokraatiale suuresti ka sotsiaalne mōōde, seetōttu on enesestmōistetav, et meie põhiseaduses on väga selgelt āra mārgitud sotsiaalriikluse põhimōte.

Eesti Vabariigi põhiseaduse 29. paragrahvi lõike 5 kohaselt on “töötajate ja tööandjate ühingutesse ja liitudesse kuulumine vaba. Töötajate ja tööandjate ühingud ja liidud võivad oma õiguste ja seaduslike huvide eest seista vahenditega, mida seadus ei keela. Streigiõiguse kasutamise tingimused ja korra sätestab seadus”. Seega nähtub nii siit kui ka mitmest eespool viidatud rahvusvahelise kaaluga dokumendist, et streigiõigus seotakse pigem ühinguõiguse kui kollektiivlābirāākimiste õigusega. Siiski ei tuleks lasta end sellest eksitada, sest selgus ka fakt, et streiki korraldamise eelduseks saab ennekōike olla kollektiivlābirāākimiste õiguse teostamine.

Põhiseaduselt volituse saanud, sätestab 1993. aasta 7. juunil kehtestatud kollektiivse töötüli lahendamise seaduse 2. paragrahvi lõige 1 kollektiivse töötüli mōiste, mille kohaselt nähakse

kollektiivse töötulina tööturu osapoolte vahelist lahkarvamust, mis on tekkinud kollektiivlepingute sõlmimisel ja täitmisel ning uute töötingimuste kehtestamisel. Sama paragrahvi lõikes 2 öeldakse, et streik on töökatkestus, saavutamaks tööandjalt järeleandmisi seaduslikes tööalastes nõudmistes. Kuna töölaseid nõudmisi on töötajad õigustatud esitama ennekõike kollektiivläbirääkimiste ja –lepingu kaudu, võib väita, et streigiõiguse tekke peamine eeldus on nurjunud kollektiivläbirääkimised, olgu need siis lepingueelsed, lepinguaegsed või lepingujärgsed.

Seaduse 13. paragrahvi kohaselt tekib töötajatel, töötajate ühingul või liidul õigus korraldada töötüli lahendamiseks streik üksnes siis, kui töörahu kohustus ei kehti, kui seaduses ettenähtud lepitusprotseduurid on täidetud, kuid leppimist ei ole saavutatud või ei peeta saavutatud kokkuleppest kinni või ei täideta kohtuotsust. Samas lisatakse, et streigi korral on pooled kohustatud taas alustama läbirääkimisi kollektiivses töötülis kokkuleppele jõudmiseks.

Toetusstreigi olemus eeldab põhistreigi toimumist ja selle seaduslikkust, seetõttu näeb seadusandja selle korraldamiseks ette üksnes protseduurireeglid ja kehtestab ajalimiidi.

Kui mõned vajakajäämised välja arvata, on tegemist seadusega, mille suhteliselt hea kooskõla rahvusvaheliste normide ja põhimõtetega võiks olla eeskujuks paljudele, sealhulgas meie naabrite Läti ja Leedu seadusandjaile, kus näiteks toetusstreikide korraldamine on keelatud, hoolimata nendegi tööturul valitsevast varakapitalistlikust olustikust, mis sunnib riiki tagama töötajatele maksimaalsed tingimused oma huvide kaitseks.

Nüüd ilmnes, et kollektiivse töötüli lahendamise seadus ei pruugi sugugi olla kooskõlas rahvusvahelise ja Euroopa õigusega, nagu see aastaid meile näis, iseäranis suur tundub olevat vastuolo meie oma põhiseadusega.

Streigid Eesti raudteel

Nagu loo sissejuhatuses selgus, toimusid lähiminevikus meie raudteel streigid, mis vallandasid tööandjais protestimeeleolu. Need olid Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsiooni (TALO) streik 4. detsembril 2003, Eesti Vedurimeeste Ametiühingu ühetunnine toetusstreik TALO toetuseks samal päeval, Eesti Vedurimeeste Ametiühingu 2004. aasta 23.–29. septembri streik aktsiaseltsis Eesti Raudtee ning Eesti Vedurimeeste Ametiühingu osäühingus Edelaraudtee Veerem korraldatud solidaarsusstreik oma kolleegide toetuseks 24.–25. septembrini 2004.

Iseäranis valuliseks osutusid raudtee–ettevõtjaile vedurimeeste igati seaduskuulekalt korraldatud solidaarsusaktsioonid ehk streigid, mis olid suunatud väljapoole ja milles puudusid nõuded oma tööandja vastu. Riigisisest ja meile siduvast rahvusvahelisest streigiregulatsioonist hoolimata laskusid pooled vaidlusse esmalt streigi korraldamise seaduspärasuse üle, hiljem streigi, sealhulgas toetusstreigi korraldamise õigustatuse üle ühiskonnas tervikuna.

Nüüdseks on kohtuvaidlused lõppenud, kuid pinge püsib, sest tulemus ei rahuldanud raudtee–ettevõtjaid ega jätnud neile muud võimalust, kui hakata abi otsima seadusandjalt. Esmalt pöörduti Tööandjate Keskliidu kaudu õiguskantsleri poole, kelle arvamus pidi saama ja saigi otsustavaks küsimuses, kas üle kümne aasta kehtinud seaduse põhiseaduspärasus tuleks seada kahtluse alla.

Nüüdseks on sotsiaalministeeriumis valminud uus streigiõigust reguleeriv seaduseelnõu, mille väljatöötamisele andis tõuke ametiühingute surve seadustada avalike teenistujate õigus streikida, ent mille peamine ajend oli Tööandjate Keskliidu surve piirata oluliselt töötajate solidaarsusaktatsioonide korraldamise õigust ning teatud juhtudel need isegi keelustada. Viimane, nagu selgus, lähtus otseselt raudtee–ettevõtjate murest ja lüüasaamisest kohtus ning päädis õiguskantsleri vastavasisulise pöördumisega ministeeriumi poole.

Suurim kahjukannataja kogu loos oli väidetavalt Edelaraudtee Veeremi OÜ, kel oma töötajatega otseseid probleeme justkui polnud, kuid kelle töötajad katkestasid töö, et olla solidaarsed põhistreikijatega. Nii pöördus Edelaraudtee Veeremi OÜ kohtusse nõudega, milles palus Eesti Vedurimeeste Ametiühingu korraldatud toetusstreigid tunnistada ebaseaduslikuks. Kohus jättis nõude rahuldamata, sest ei tuvastanud toetusstreigi korraldamises ebaseaduslikkust, samuti puudus kohtu arvates toetusstreigi regulatsioonis vastuolu põhiseadusega. Kohus ei pidanud otsuse formuleerimisel vajalikuks tugineda streigiõiguse rahvusvahelistele normidele ega kasutanud ka Euroopa õigust sedastamaks, et toetusstreikide korraldamine oli seaduslik. Otsuse motiveerimisel lähtus kohus riigisisest õigusest, sest otsekohaldatav normistik vaidluse lahendamiseks on nii põhiseaduse kui ka kollektiivse töötüli lahendamise seadusena Eesti õiguses olemas.

Ühe kohtuloo õpetlik ümberjutustamine eeldab kahtlemata vaidluses kasutatud normide lahtikirjutamist. Liiatigi tõusetus vaidluse käigus põhiprobleemiks küsimus õiguse kehtivusest ja kehtiva õiguse õigustatusest. Ning ehkki kohus jõudis oma küllaltki lakoonilises otsuses esmapilgul enesestmõistetava lahendini, jäid ometi õhku küsimused, milline õigus Eestis kehtib, kas streigid Eesti raudteel on õigustatud ja kas praegu kehtiv toetusstreigi regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas.

Milline õigus ikkagi kehtib?

Kollektiivse töötüli lahendamise seadus, mille alusel Eesti Vedurimeeste Ametiühing oma aktsioone korraldas, omab seaduse jõudu alates 1993. aasta 7. juunist. Selle seaduse paragrahvi 18 lõike 3 kohaselt tuleb kavandatavast toetusstreigist tööandjale ette teatada vähemalt kolm päeva ning lõige 2 ütleb, et toetusstreike on lubatud korraldada kestusega mitte üle kolme päeva. Mõlemad nõuded olid täidetud ning kogu aktsioon justkui seaduslik.

Kõnealuse seaduse paragrahv 21 sätestab streigi korraldamise õiguse piirangud ning loetleb valdkonnad, kus streikimine on keelatud. Raudteekonda nimetatud loetelus ei ole. Sama paragrahvi lõikes 3 on selgitatud, et elanike ja majanduse esmavajadusi rahuldavates ettevõtetes ja asutustes peab streigi kuulutanud organ tagama hädavajaliku teenindus– või tootmismahu, mis määratakse eelnevalt kindlaks poolte omavahelise kokkuleppega. Lõikes 4

nähaakse ette, et elanike ja majanduse esmavajadusi rahuldavate ettevõtete ja asutuste loetelu kehtestab Vabariigi Valitsus.

Kuna selline loetelu on siiani kehtestamata, ilmus vaidluste käigus ühtäkki välja ajaloolise tähtsusega määrus, kus kummaline loetelu kirjas. Nimelt andis uue põhiseaduse eelne valitsus 1991. aasta 16. septembril välja määruse nr 187 esmatähtsate ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide töökorralduse kohta (RT 1991, 32, 405), milles toodi ära esmatähtsate ettevõtete ja asutuste nimekiri, kus keelati streikida. Peale Eesti raudteekonka on selles nimekirjas tänaseni näiteks AS Leibur, Rakvere Lihakombinaat, autotranspordiettevõtted jms. Kui nüüd asuda seisukohale, et määrus, millega riik peab esmatähtsaks ettevõtteks lihakombinaati või milles leitakse, et valitsus on volitatud korraldama eraettevõtete tööaega (vt määruse punkt 2 lõik 2), on kehtiv ka tänases õiguskorras, tõusetuks vaid üks põhimõtteline küsimus: milleks meile põhiseadus?

Kõnealune määrus võeti vastu iseseisvuse taastamise käigus, mil toimus terav poliitiline võitlus. 1991. aastal valmistus Interrinne streikideks, mis oleksid olnud sisuliselt poliitilised streigid Eesti Vabariigi vastu. Peale osundatud määruse võeti tol ajal vastu ka otsus Eesti Vabariigi streigiseaduse eelnõu (16.01.1991) kohta ning otsus NSV Liidus ja Eesti Vabariigis toimepandud riigipöördekatse tagajärgede likvideerimise kohta (22.08.1991).

Põhiseaduse rakendamise seaduse paragrahvi 2 lõikes 1 sätestatakse, et enne põhiseadust toiminud õigusaktid kehtivad pärast põhiseaduse jõustumist niivõrd, kuivõrd need ei ole vastuolus põhiseadusega, ja seni, kuni need kas tühistatakse või viiakse põhiseadusega täielikku vastavusse. Seega kehtiks vaidlusi põhjustanud 1991. aasta määrus üksnes juhul ja üksnes ulatuses, mis on kooskõlas põhiseaduslike printsiipidega. Määruse põhiseaduslik osa kehtiks sealjuures nii kaua, kuni määrus tervikuna kas tühistatakse või viiakse põhiseadusega kooskõlla samasisulise sama või kõrgemat õigusjõudu omava õigusaktiga.

Seega, kui asuda seisukohale, et määrus tervikuna ei kaotanud oma õigusjõudu põhiseaduse jõustumisel, tuleks küsimust edasi vaadelda põhimõttest *lex posterior derogat legi priori* lähtudes. Ent hindamaks, kas põhiseaduseelse õiguse norm asendati pärast põhiseaduse jõustumist kehtestatud normiga, ei saa mööda minna ka põhimõttest *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*, mille kohaselt tuleb välja selgitada, kas vaadeldava määruse ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse vahel võiks olla tegemist hoopis üld- ja erinormi suhtega, mis jätaks määruse oletatavad põhiseaduslikud sätted jõusse.

Kalle Merusk on näiteks asunud seisukohale, et juhul kui põhiseaduseelsed erinormid on vastuolus põhiseaduslike printsiipidega, ei saa automaatselt lähtuda põhimõttest *lex specialis derogat legi generali* ning esinev vastuolu tuleb lahendada normide tõlgendamise teel (Merusk 1996). Niisiis tuleks asuda vaidlusalusest määrusest otsima norme, millel oleks õiguslik prioriteet kollektiivse töötüli lahendamise seaduse normide ees. Paraku sellist prioriteeti määrusest leida ei õnnestu. Määruse 2. punkti lõikes 1 kehtestatakse täielik streigikeeld ühtekokku kahekümne neljas määruse lisas loetletud riiklikus ettevõttes, mis nüüdseks on erastatud või mille tegevus on lõpetatud. Määruse kohaselt oleks näiteks AS-is Leibur streigid keelatud, AS-is Fazer aga lubatud.

Ka kollektiivse töötüli lahendamise seaduse 21. paragrahvi lõige 1 loetleb valdkonnad, kus streikimine on keelatud. Viimane viitab üheselt, et streigikeeluga seotud küsimus on kõnealuse seadusega ammendavalt kaetud. Seaduse 22. paragrahv loetleb omakorda ammendavalt juhtumid, millisel juhul on streik ebaseaduslik. Loetelust ei nähtu viidet vaidlusalusele määrusele.

Juriidiliselt korrektne järeldus

Õiguskindluse printsiibile tuginedes tuleb nõustuda, et kõnealust määrust ei ole kuidagi võimalik käsitada erinormide kogumina kollektiivse töötüli lahendamise seaduse suhtes. Kollektiivse töötüli lahendamise seadus võeti vastu selleks, et reguleerida muu hulgas ka tööalase streigiõiguse kasutamise korda ja tingimusi. Asjaolu, et nimetatud seadusega püüti ekslikult delegeerida elanike ja majanduse esmavajadusi rahuldavate ettevõtete ja asutuste loetelu kehtestamist alamalseisvale aktile, ei viita kuidagi kohustusele, ka mitte võimalusele pöörduda analoogia alusel normide poole, mis on teravas vastuolus nii põhiseaduslike printsiipidega kui ka kollektiivse töötüli lahendamise seaduse ideoloogiaga. Tulles tagasi põhiseaduse rakendamise seaduse paragrahvi 2 juurde, on oluline mõista, et põhiseadusega vastuolus olev ehk kehtetu õigusakt ei saa pärast põhiseaduse jõustumist kehtida seni, kuni see tühistatakse või põhiseadusega kooskõlla viiakse. Tegemist on generaalklausliga, mis tunnistab põhiseaduse ja selle rakendamise seadusega vastuolus olevad normid kehtetuks. Liiatigi nähtub põhiseaduse 29. paragrahvi viimasest lausest selgelt, et streigiõiguse kasutamise tingimused ja korra sätestab seadus. Õiguskindluse printsiibist tulenevalt on alusetu sundida seaduse adressaate otsima oma käitumisele täiendavalt õigustust ajaloolistest allikatest.

Kogu eelneva kokkuvõtteks võib julgelt väita, et on piisavalt argumente lükkamaks ümber katseid omistada omal ajal hoopis teistsugustel kaalutlustel välja antud määrusele nüüdses õigusruumis mingisugustki kehtivat jõudu.

Kuivõrd Eesti õigusruumis puudub pädev regulatsioon, millega oleksid piiritletud esmatähtsad teenused, küll aga on väga selgelt sätestatud, millistes valdkondades streigid keelatakse, on juriidiliselt korrektne järeldada, et Eesti raudtee-ettevõtetes on streigi korraldamine lubatud. Viimane on igati kooskõlas ka ILO põhimõtetega, mille kohaselt ei saa raudteetransporti pidada elanike esmatarbevajadusi rahuldavaks transpordiliigiks, kui raudteetranspordile lisaks näeb riigi infrastruktuur ette alternatiivseid transpordiliike.

ILO 1996. aasta kogumiku (*Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*) paragrahv 545 loetleb valdkonnad, kus streigikeeld on põhjendamatult ning vastuolus rahvusvaheliselt tunnustatud streigiõigusega. Nimetatud loetelu sisaldab muu hulgas üldist transporti. Oma ettekande nr 265 ametlikus järelduses (265th Report, Case No 1438) selgitab ILO Ühinemisvabaduse Komitee, et raudteelaste streigiõigust võib küll piirata, ent üksnes juhul, kui streik raudteel vältab märkimisväärselt kaua ehk mitmest nädalast mitme kuuni, kahjustades sellega oluliselt ühiskonna majandushuve. Lisaks leitakse ILO praktikas, et raudteekonnas streigiõiguse piiramise eelduseks ei saa olla üksnes ettevõtte majandushuvide kahjustamine, vaid tõsiasi,

et rongiliikluse ajutine katkestamine muutub ohtlikuks osa või kogu rahva elule, tervisele või julgeolekule või kahjustab märkimisväärselt ühiskonna majandust tervikuna.

Märkimist väärib fakt, et meie raudteeseaduse paragrahv 39 sätestab raudteeliikluse ajutised piirangud ja sulgemise. Nimetatud sättest nähtub, et raudtee infrastruktuuriettevõtjal on õigus raudteeliiklust teatud juhul piirata või isegi sulgeda. Kauemaks kui üheks ööpäevaks võib raudteeliiklust piirata või ajutiselt sulgeda Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras. Seega on seadusandja teadlikult asunud seisukohale, et raudteetransport ei ole Eestis tööpoolest sedavõrd oluline transpordiliik, et selle ajutine seiskamine, sealhulgas ka töötajate põhiõiguste teostamiseks, võiks riigis ägeda kriisi põhjustada ja seejuures suurele osale elanikkonnast ebamugavust tekitada.

Streigiõigus *versus* ettevõtlusvabadus

Streigiteooria kohaselt on tööandjale ebamugavustunde põhjustamine streigi eesmärgi elemente ja seega igati õiguspärane. Samas tõusetub küsimus isikute põhiseaduslike õiguste kaitsealast ning selle lubatavast riivist. Seni on juttu olnud üksnes töötajate pühast õigusest seista oma seaduslike huvide eest ja kaitsta neid vajaduse korral äärmuslike vahenditega. Sellele vastukaaluks oleks korrektne hinnata ka ettevõtjate/tööandjate õigust ettevõtlusvabadusele, mis on samuti meie põhiõiguste ja -vabaduste kataloogis ära märgitud (põhiseadus, paragrahv 31).

Et eespool sai ümber lükatud aramus, justkui võiks streigi korraldamist Eesti raudteel keelata või kuidagi piirata, oleks ometi ülekohtune jätta hindamata asjakohased konkureerivad vabadusõigused, kui kõne all on solidaarsusaktsioon. Nagu eespool selgus, on meie lõunanaabrite Läti ja Leedu õiguses töötajate toetusaktsioonid keelatud. Arvesse võttes ettevõtlusvabaduse klauslit ning toetusstreigi teisest iseloomu, võib see esmapilgul mõistlikuna näida.

Eesti seadusandja on eelöeldut silmas pidades seadnud toetusstreigi korraldamisele protseduurilise piirangu, mille kohaselt ei tohi toetusstreik kesta üle kolme päeva. Kuna toetusstreik ei tohi kesta üle kolme päeva, on seadusandja pidanud piisavaks ka selle korraldamisest etteteatamise miinimumaja kolm päeva. Ometi leidis Edelaraudtee Veeremi OÜ, et kollektiivse töötüli lahendamise seaduse regulatsioon, mis võimaldab korraldada ka toetusstreike, on teravas vastuolus põhiseadusega, sest ei arvesta asjasse mittepuutuva tööandja õigusega ettevõtlusvabadusele.

Vastukaaluks leidis õiguskantsler, et toetusstreigid on siiski rahvusvahelise õigusega kaetud. Nimelt on ILO Ühinemisvabaduse Komitee muu hulgas öelnud, et töötajail peab olema õigus korraldada solidaarsusaktsioone, s.o teiste töötajate poolt korraldatava peastreigi toetamise eesmärgil elluviidavaid streike (ILO 1996. aasta kogumiku paragrahv 486). Samas leidis õiguskantsler, et seadusandja ei ole kollektiivse töötüli lahendamise seaduses toetusstreigi korraldamise reegleid kehtestades arvestanud vajalikkuse kriteeriumiga, sest toetusstreikide võimaldamise eesmärgi oleks võimalik saavutada sama tõhusa, kuid ettevõtjaid vähem kahjustava abinõuga, kui toetusstreikidest teatatakse ette rohkem kui kolm päeva. Kas õiguskantsleri selline arvamus ning sellest juhendumine ka midagi praktikas muudaks, on

vaieldav. Üsna kindlalt võib aga väita, et töötajad kasutavad streiki oma huvide kaitseks äärmusliku abivahendina, sest teatavasti kannavad streigi tõttu saamata jäänud töötasuna kahju ka streikijad ise. Veel vähem on alust karta massilisi toetusstreike, sest vaevalt tõstavad mässu töötajad, keda tööandja väärilt kohtleb. Pigem kalduvad toetusstreike korraldama sellised töötajategrupid, kel on tõsised lahkkelid oma tööandjaga. Ehkki siin öeldus pole vähimatki pistmist juriidikaga, ei saa seda kui sotsiaalset fenomeni ometi põhiseaduslike väärtuste kaalumisel alahinnata.

Põrkuvaid väärtusi kaaludes

Põhiseaduse 11. paragrahvi kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud tõepoolest olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust, mis tähendab, et piirangut põhjustavad vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud legitiimse eesmärgiga. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on välja kujundanud proportsionaalsuse kolmeastmelise tuvastusskeemi, mille kohaselt kontrollitakse proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kõigepealt abinõu sobivuse, seejärel vajalikkuse ning vajaduse korral ka mõõdukuse hindamisel. Kolleegiumi arvates on abinõu sobiv, kui see soodustab eesmärgi saavutamist, ning vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada isikut vähem koormava, ent vähemalt sama efektiivse abinõuga. Oluliseks peab Riigikohus ka seda, kui koormav on abinõu kolmandatele isikutele ning millised on mõjud riigi kulutustele. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks kaalub Riigikohus ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt eesmärgi tähtsust (RT III 2002, 8, 74; RT III 2002, 18, 202). Lühidalt kaalutakse mõõdukuse üle otsustamiseks väärtusi.

Siinkohal on tähtis, et riigisisene kaalutusõigus on seotud Euroopa järelevalvega, mis hõlmab meetme eesmärki ja selle vajalikkust. Euroopa Kohus on mõistet vajalikkust määratlenud märksa kriitilisemalt kui mõisteid mugav, mõistlik või soovitatav (Euroopa Kohtu 1976. aasta 7. detsembri otsus *Handyside vs United Kingdom* kohtuasjas). Olemaks vajalik demokraatlikus ühiskonnas, peab seadusandlik abinõu baseeruma “pakilisel sotsiaalsel vajadusel”, märgitakse otsuses. Vajaduse pakilisus võib eri olukorras olla erinev. Pakiliseks sotsiaalseks vajaduseks tuleb streigiõiguse käsitlemisel vaieldamatult lugeda töötajate sotsiaalsete huvide ja õiguste kaitset, millele ettevõtja ettevõtlusvabaduse eelistamine ei ole mõistega “pakiline sotsiaalne vajadus” kuidagi hõlmatav.

Demokraatia seisukohalt ei ole kõik õigused ja vabadused ning väärtused ühesuguse kaaluga. Mõned neist, sealhulgas ühinemisvabadus, võivad olla demokraatialle olulisemad kui teised, seetõttu tuleb vajalikkuse tingimust käsitleda muu hulgas ka koos demokraatliku õigusriigi põhimõttega. Üks neist – sotsiaalriikluse põhimõte – kohustab riiki tagama isikutele ka ühinemisvabaduse, iseäranis juhul, kui selle sisuks on töötingimuste eest hea seismine (Maruste 2004, 122–123).

Streigiõiguse teostamise vajalikkuse hindamisel on oluline välja selgitada, kas sellega ei asuta piiratava õiguse või vabaduse kaitsealasse sedavõrd suures ulatuses, et viimase teostamine osutub sisuliselt võimatuks. Teisisõnu peab piirang olema suhteline ning säilitama õiguse ja vabaduse olemuse. See tähendab, et töötajate streik, sealhulgas

toetusstreik, ei tohi muutuda ettevõtjale nii koormavaks, et võiks põhjustada viimase pankrotistumise.

Põhiseaduse 31. paragrahvis sätestatud ettevõtlusvabadus reguleerib sisult majanduslikku õigust, andes isikutele subjektiivse õiguse tegelda ettevõtlusega. Samas toob see õigus riigile kaasa kohustuse luua tingimused ja reeglid ettevõtlusega tegelemiseks. Kuivõrd ettevõtluse kaudu luuakse vahendid teiste oluliste riiklike eesmärkide ning põhiõiguste ja vabaduste teostamiseks ning kaitseks, võib seda õigust pidada üheks olulisemaks üldise vabadusõiguse ja liberaalse riikluse teostamisel. Ometi ei ole tegemist rahvusvahelise õiguse prioriteediga. On riigi voli otsustada, milliseid ettevõtluse valdkondi ta soovib edendada, milliseid kontrolli all hoida või sootuks keelustada (Maruste 2004, 470–472). Kui riik pidas vajalikuks anda töötajatele õigus korraldada solidaarsusstreike, oli selle järele tõenäoliselt sotsiaalne vajadus. Raske oleks nõustuda seisukohaga, mille kohaselt tuleks töötajatelt nende õigus teisi töötajaid toetada ära võtta üksnes seetõttu, et tööandjal jääb mingi osa tulust saamata. Meenutagem, et osa palgatulust kaotavad ka streikijad ise, samuti on riik ettevõtlusvabaduse ebalproportsionaalse piiramise vältimiseks seadnud toetusstreigi korraldamiseks selge piirangu – toetusstreik ei tohi kesta üle kolme päeva.

Ranged piirangud pole lahendus

Kokkuvõttes ei pääse me võrreldavaid õigusi ja nendega kaasas käivaid väärtusi kaaludes mööda tõsiasi, et nn tugevama õiguse riive ulatus on printsiipiaalselt laiem ning nõrgema õigus peab väärtushinnanguliselt tõhusamalt kaitstud olema. Samal ajal ei tohi unustada, et põhiõiguste ja –vabaduste saavutamise vahendid võivad aja jooksul ja olude muutumisel teiseneda ning sageli sõltuvad nad just üksikjuhtumi eripärast.

Prantsuse sotsiaalpsühholoog Gustave Le Bon (1841–1931) on oma tuntuimas teoses “Hulkade psühholoogia” lahti kirjutanud lihtsal loogikal põhineva tõe: ühtsuses peitub jõud ja pisikesestki asjast võib käima lükata võimsa rahvaliikumise. Oleks väärt arvata, et sellist liikumist saab lõpuni takistada normatiivsete vahenditega – kultuuri ja kultuursust on üsna raske sundlegitimeerida.

Konkureerivate põhiõiguste rahumeelset teostamist on üksnes teatud piirini võimalik tagada positiivse õigusega. Märksa tõhusamaks võib osutuda konsensuslike põhimõtete rakendamine, mis oma olemuselt on vaieldamatult kõrgema legitiimsusastmega kui mis tahes käsk või keeld. Nii ei muudaks ka käesoleval juhul praktikas midagi see, kui toetusstreikidele kehtestataks rangemad piirangud. Lebonlik massivõim muudaks normi sisutühjaks niipea, kui olukord väljakannatamatuks muutub. Seega ei saa päris hästi nõustuda seisukohaga, mille kohaselt peaks streigiregulatsioonis justkui sisalduma tööandjat soosiv mõistlikkuse printsiip.

Rahvusvaheline streigiõigus ei ole üles ehitatud juhuslikkuse printsiibile. Sellega tagatakse töötajate kui tööturu nõrgema osapoole õigustatud huvide kaitse, mis ühe demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi puhul on möödapääsmatu. ILO praktika kohaselt peaks iga enesest lugupidav tööandja just mõistlikkuse printsiibist lähtuvalt püüdma kahjude vältimiseks otsida olukorra lahendamiseks seaduslikke võimalusi, milleks esmajoones on töötajatega

konsensusele jõudmine või teise tööandja mõjutamine. Et tööandja on peamine töötajate rahulolematuse põhjustaja, on tema käsutuses suure tõenäosusega ka esmased rahutuste ärahoidmise vahendid. Seega ei peaks kannatuse kaotanud töötajate õigustatud tegevusvabadust piirama legislatiivvõim, vaid asjaosalise ettevõtja enese arukus, millega kollektiiv koostööle keelitada.

Eesti streigiregulatsioon vajab muutmist, kuid mitte streigiõiguse piiramise suunas. Lahendamata on märksa olulisemad küsimused kui pelk vaidlus toetusstreikide või streikide korraldamise üle raudteel. Vastuseta on küsimus alternatiivsete mehhanismide ehk tõhusa, kiire ja poolte siduva vahekohtumenetluse kohta, kui streikimine tööpoolest piiramist või keelustamist vajab. Alles seejärel saame rääkida streigiõiguse lubatavast sekkumisest ettevõtlusvabadusse, sest neilgi töötajail, kes mõistlikel kaalutlustel streikida ei tohi, on põhiseaduslik õigus õiglasele ja väärikale kohtlemisele tööl. Nii näib, et mure ettevõtlusvabadusest taandub pseudoprobleemiks ning hoopis tähtsam on riigi võimekus tagada endiselt üleminekueas vaevlevale ühiskonnale vahendid suurema sallivuse saavutamiseks.

Kasutatud kirjandus

Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO (1996). Forth (revised) ed. Geneva: International Labour Office.

Gernigon, B. jt (1998). ILO Principles Concerning the Right to Strike. Geneva: International Labour Office.

Kiik, L. (1995). Eesti Vabariigi ametiühingud. Ajalooline ülevaade (1918–1940). Tallinn: Eesti Ametiühingute Keskliit.

Maruste, R. (2004). Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura.

Merusk, K. (1996). Õigustloovate aktide kehtivuse õigusteoreetilisi probleeme. – Juridica, nr 7, lk 340–347.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2002. aasta 6. märtsi otsus nr 3–4–1–1–02. – RT III 2002, 8, 74.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2002. aasta 12. juuni otsus nr 3–4–1–6–02. – RT III 2002, 18, 202.

Kodanikuühiskond meil ja mujal

Daimar Liiv (RiTo 13), Tartu Ülikooli doktorant

Demokraatlikes riikides peaks avaliku sektori ja kodanikeühenduste koostöö tuginema võrdse partnerluse põhimõtetele, Eestis on mittetulundussektori kaasaráärmimisõigus küllaltki piiratud.

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) vastuvõtmisest Riigikogus 12. veebruaril 2002 on möödunud üle kolme aasta. Mittetulundussektorile on need olnud töörohked aastad. Kontseptsioonis on ära toodud nüüdisaegne demokraatliku ühiskonna käsitus. EKAK on selgemaid riigi tasandil fikseeritud nägemusi meie riikluse ja demokraatliku riigikorralduse soovitatavate arengusuundade kohta. Kodanikuühiskonna käsitus selles ei piirdu mittetulundussektoriga, vaid hõlmab kogu ühiskonnaelu korralduse aluseid ja kannab progressiivseid osalusühiskonna ideid.

Nagu dokumendi sissejuhatusest lugeda, põhineb Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon arusaamal, et “demokraatliku riigikorra püsimiseks ja arenguks on avalikul võimul vaja kuulata kodanikke ja teha koostööd võimalikult paljudega neist. Otsuseid langetades peab avalik võim arvestama paljude ühiskonnaliikmete ja nende ühenduste erihuvide, väärtushoiakute ja eesmärkidega ning neid tõsiselt kaaluma ka siis, kui nende kandjad moodustavad arvulise vähemuse. Ühtlasi kinnitab ajalooline kogemus kodanike omaalgatusliku aktiivsuse positiivset mõju, mis avaldub ühiskonna isereguleeruva toimimise sujuvuses”.

Kontseptsiooni esimene osa lisab: “EKAK sõnastab kodanikeühenduste ja avaliku võimu partnerluse alused ja raamistiku kodanikuaktiivsuse elavdamiseks ja demokraatia tugevdamiseks Eestis.” Koostöö eesmärgid EKAK-i raames on kodanikualgatuse ja osalusdemokraatia edendamine (Eesti kodanikuühiskonna... 2002).

EKAK ei ole üksiknähtus

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni vastuvõtmine ja esialgne rakendamine pakub erilist huvi võrdluses peaaegu samal ajal toimunud Suurbritannia (eriti keskvoimuga seotud Inglismaa) *compact*ide ja Kanada *Accord*i (edaspidi kasutan mõlema tähistamiseks terminit „koostöölepe”) ettevalmistamise ja rakendamisega, millest esimesed kiideti heaks 1998. ning teine 2001. aastal. Suurbritannia koostöölepetes esimesena nüüdistasemel fikseeritud arusaam mittetulundussektori ja riigi võrdväärsel partnerlusel põhinevast koostööst kodanike (kodanikuühiskonna) heaolu suurendamisel on olnud peaaegu kogu maailmas mittetulundussektori eneseteadvustamise ja väärtustamise poliitilis-ideoloogiline alus. Seejuures kanadalased ei püüagi salata Suurbritannia koostöölepete mõju oma koostöölepele. Seda kinnitab näiteks asjaolu, et nad kutsusid koostööleppe ettevalmistamise käigus end nõustama Inglismaal protsessi juhtinud inimesed.

Loomulikult ei saa võrrelda suuruse ja poliitilise ülesehituse poolest nii erinevate riikide nagu Suurbritannia, Kanada ja Eesti tegevuse üksikasju. Seetõttu koondub artikli analüüs põhiliselt

kahele mittetulundussektori osalemisega seotud teemale – mittetulundussektori osalemine ja organiseerumine protsessis ning partnerlus- ja koostöödeede sektorite põhimõttelistest erinevustest tulenevad sõlmpunktid. Artikli maht ei luba teha protsesside sisulist võrdlevat süvaanalüüsi, see jääb mõne tulevase artikli teemaks. Autor võrdleb kõiki küsimusi protsessi oluliste külgede kaudu, milleks on koostöölepete algatamine, väljatöötamine ja jõustamine, rakendusorganite moodustamine, rahastamine ja tööreeglid.

Algatamise põhjused

Protsessi algatamiseks olid kolmel riigil selgesti nähtavad põhjused. Inglismaal oli selleks põhiliselt konservatiivide valitsuse ajal kujunenud turumajanduslik ja minimaalse riigi poliitika, mis pani seni suuresti vabatahtlikkusel põhinenud sektori tugeva surve alla. Mittetulundusühendustes sooviti näha professionaalseid teenuseid pakkuvaid organisatsioone, kes hoiavad teenuste hinna vabatahtlikke kasutades madalal. Selline nõue on vastuolus vabatahtlikul tööl põhinevate mittetulunduslike organisatsioonide tegevuse põhiloogikaga, sest need ei ole põhimõtteliselt turumajanduse ja ärisektori tegevusloogika alusel toimivad organisatsioonid.

Kanadas oli protsessi algatamise peamine põhjus riigi surve mittetulundussektorile valitsuse nn uue haldusjuhtimise (*new public management*, NPM) poliitika raames. See andis mittetulundusühendustele võimaluse taotleda riigilt raha viimast huvitavate tegevuste korraldamiseks, kuid nende võimaluste realiseerimine tõi kaasa senisest tunduvalt bürokraatlikuma asjaajamise ja mahukama aruandluse. Paljudel juhtudel muutus bürokraatlik koormus nii suureks, et mittetulundusühendustel oli teenuste pakkumine mõttetu – aruandlusega seotud lisakulud ületasid majandusliku mõistlikkuse piiri.

Eestis oli kõige olulisem põhjus seniste välisdoonorite peaaegu üheaegne lahkumine, mis põhjustas tegevuseks vajalike vahendite puudujäägi. Suurbritannia ja Kanadaga võrreldes oli kriis tugevam, sest Eesti valitsus ja ettevõtjad ei olnud eri põhjustel valmis tekkinud puudujääki kompenseerima. Valitsus (avaliku võimuna laias mõttes) ei olnud mittetulundussektori vajadusi ja vajalikkust endale veel teadvustanud ning tal puudus ülevaade kõigest seal toimuvast ja oma koostöövõimalustest kolmanda sektoriga. Ärisektoril ei olnud aga ühenduste toetamiseks piisavalt vahendeid ja väljakujunenud traditsioone. Suuresti mõjutas vabade vahendite olemasolu ka 1997. aasta sügisel puhkenud suur finantskriis.

Raportitele järgnesid teod

Sellises olukorras oli kõigis nimetatud riikides loomulik, et mittetulundussektori helgemad pead hakkasid tekkinud probleemidele lahendust otsima. Inglise ja Kanada mittetulundussektoril oli pikast demokraatlikust arengust tulenevalt meiega võrreldes veidi lihtsam, nad said poliitikaprobleemide lahendamiseks kasutada tavapäraseid teid.

Mõlemal maal kutsuti mittetulundussektori eestvõtmisel kokku ekspertkomisjon: Inglismaal nn Deakini komisjon, Kanadas nn Broadbenti paneel. Inglismaal kutsus komisjoni kokku NCVO (*National Council for Voluntary Organisations*), Kanadas 1995. aastal kolmeteistkümne

üleriigilise ja nn katusorganisatsiooni loodud Vabatahtliku Sektori Ümarlaud. Mõlemal juhul finantseeriti komisjoni tegevust valitsusvälistest rahalistest vahenditest.

Nende komisjonide töö tulemus oli väga põhjalikud raportid koos tegevussoovitustega poliitikutele. Tuntum on kahtlemata Deakini komisjoni raport, milles esitati muu hulgas idee arendada välja partnerlussuhtel põhinev institutsionaliseeritud koostöö mittetulundus- ja avaliku sektori vahel (Meeting the Challenge ... 1996). Broadbenti paneeli raport sisaldas 41 soovitus, mis olid enamasti suunatud mittetulundussektorile juhtimise ja vastutuse parendamiseks (Building on Strength... 1999). Valitsusele tehti ettepanek moodustada vabatahtliku sektori küsimustega tegelev komisjon.

Komisjonide raportitele järgnes poliitikute reaktsioon. Suurbritannias võttis Tony Blair raportis väljendatud ideed osaks oma 1997. aasta üldvalimistel leiboristid võidule viinud valimisprogrammist (Building the Future... 1997), 1998. aastal valmistati koostöös valitsusega ette koostöölepped ning käivitati nende ellurakendamiseks ühiskomisjoni töö.

Kanadas moodustas valitsus koostöös mittetulundussektoriga 1999. aastal kolm ümarlauda-koostöökoda, mille ühisraport (Working together... 1999) tegi ettepaneku valmistada ette vabatahtliku sektori küsimustega tegelev valitsusprogramm. 2000. aasta suvel käivitaski valitsus viieaastase koostööprogrammi mittetulundussektoriga ja eraldas selle realiseerimiseks 94,6 miljonit Kanada dollarit. Programm oli jagatud kahte ossa, esimene kestis 2000. aasta juunist 2002. aasta oktoobrini ja teine 2002. aasta novembrist 2005. aasta märtsini. Esimese etapi jooksul valmistati ette koostöökokkulepe Kanada keskvalitsuse ja mittetulundussektori vahel, koostöökodade sisulised aruanded ning edasise töö plaanid, teine etapp oli rakendusliku iseloomuga ning lähtus esimese etapi ettepanekutest ja suunistest.

Laiem toetus puudus

Võrreldes neid tegevusi EKAK-i ettevalmistamisega, leiame nii ühisjooni kui ka olulisi erinevusi. Ühisjooned on kindlasti mittetulundussektori poliitiline initsiatiiv küsimuse arutamiseks ja organiseerumine ning koostöö liiderorganisatsioonide tasandil. Selle väljenduseks olid eelkõige Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu organiseeritud töörühmad, samuti erakondade ja mõne mittetulundusühenduste katusorganisatsiooni 1999. aasta ühismemorandum EKAK-i ettevalmistamiseks.

Hilisem, 2000. aasta kevadsuvel välja arenenud ideoloogiline ja organisatsiooniline lõhe mittetulundussektori poolel ning Eesti Kodanikuühenduste Liitude Esinduskogu (EKLE) rühma moodustumine oli autori arvates põhjustatud suures osas erinevatest ideoloogilistest nägemustest protsessi jätkamiseks pärast EKAK-i esialgse versiooni tagasilükkamist Riigikogu komisjonide poolt.

Teine põhjus oli kindlasti mittetulundussektori enda lühike arenguaeg, mis sundis poliitikuid suhtuma vastloodud ambitsioonikatesse, kuid laiema toetuseta organisatsioonidesse teatava ettevaatusega. Hea näide on siseministeeriumi ja EKLE koostööleping 2000. aasta sügisest,

mis nüüdseks on ajalugu ja milles sisalduvast siseminister end juba samal aastal üsna kiiresti distantseeris.

Piiratud vahenditega lobirühm

Meil toimunud on Suurbritannia ja Kanadaga võrreldes mitmeid erinevusi. Esiteks ei pööratud Eestis protsessi algfaasis kogenematusesse tõttu piisavalt tähelepanu olukorra korralikule kaardistamisele ning selge ja kõigile arusaadava koostööideoloogia väljatöötamisele, selle asemel asuti senisele riiklikule praktikale tuginedes kohe riiklikku strateegiat koostama.

Teiseks ei olnud Eesti mittetulundussektori peamine sihtrühm mitte täidesaatev võim, vaid poliitikud ja eelkõige parlamendierakonnad. See omakorda muutis protsessi sõltuvaks Riigikogu prioriteetidest, mis praktikas tähendas EKAK-i aksepteerimist alles vahetult enne 2003. aasta Riigikogu valimisi. Selleks ajaks oli EKAK-i protsess nii kodu- kui ka välismaal laialt tuntuks saanud, et poliitiliselt oli selle vastu töötamine ja venitamine, eriti lähenevaid valimisi silmas pidades, muutunud riskantseks.

Kolmandaks tegutseti keskkonnas, kus poliitikute teadlikkus ja arusaam mittetulundussektorist ja kodanikuühiskonnast ning nende võimalikust rollist ühiskonnas oli Suurbritannia ja Kanada poliitikute-ametnikega võrreldes olematu või embrüonaalsel tasandil, peapõhjuseks meie valdava osa juhtpoliitikute ajalooliselt paratamatult puudulik kodanikuharidus ja -kogemus. Seda tõestab veenvalt näiteks Rein Ruutsoo, Erle Rikmanni ja Mikko Lagerspetzi uuring (Ruutsoo jt 2003).

Neljanda olulise erinevusena tuleb kindlasti märkida olematut riiklikku toetust EKAK-i väljatöötamiseks. Eesti mittetulundussektori käsutuses oli ainult miljon krooni ÜRO arenguprogrammi toetusraha, millele lisandus kokku umbes samas suurusjärgus toetus Balti-Ameerika Partnerlusprogrammilt Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlauale 2001. ja 2002. aastal.

Kokkuvõtvalt võib EKAK-i ettevalmistamise kohta võrdluses Suurbritannia ja Kanadaga öelda, et Eestis toimis mittetulundussektor väga piiratud vahendeid kasutava lobirühmana, kes ei saanud tõsist valitsusepoolset toetust oma ideede realiseerimiseks ja kandis kogu protsessi õnnestumise või ebaõnnestumise riski. Üksikute poliitikute, eelkõige Marju Lauristini, Paul-Eerik Rummo jmt toetust ei saa kuidagi käsitleda riikliku toetusena.

Täitevõim ette valmistamata

Kanadas ja Suurbritannias tunnistas valitsussektor kohe pärast mittetulundussektori uurimistööde avaldamist tõsise poliitikaprobleemi olemasolu ja asus seda sektorit aktiivselt kaasama vajalike lahenduste sihipärasele väljatöötamisele.

Ühisena kõigi protsesside tulemustes väärib kindlasti väljatoomist lõppdokumentides väljenduv toetus nüüdisaegsele kodanikuühiskonna väärtusi ja osalusdemokraatiat toetavale ühiskonnakäsitlusele ning selleks toetuseks vajaliku institutsionaalse ja ideoloogilise tugisüsteemi riiklikule väljaarendamisele. Teiseks võib öelda, et kuigi organisatsioonilisest

küljest kulges kodanikuühiskonda puudutavate strateegiliste dokumentide väljatöötamine riikides erinevalt, olid neis fikseeritud ühiskonnakäsitlused lõpptulemusena suhteliselt sarnased.

Järgmine huvitav küsimus on seega seotud kontseptsioonide rakendamisega. Kas ka siin võib leida sarnasusi ja erinevusi ning millised on tagajärjed? Viimase küsimuse võib sõnastada ka nii: mida oleks meil teistelt õppida?

Pealiskaudsel vaatlusel võib öelda, et rakendusprotsessid osutusid suhteliselt sarnaseks. Eestis, Suurbritannias ja Kanadas käsitleti vastuvõetud dokumente kui pikaajalise protsessi algust, mille eesmärk on kodanikuühiskonna ja eriti selle institutsionaalseks selgrooks olevate mittetulundusühenduste ning avaliku võimu partnerlussuhtest lähtuva koostöö korrastamine.

Esimene oluline erinevus, mis rakendusprotsesse uurides silma torkab, on Eesti täitevvõimu kandjate ettevalmistamatus ja võib vist isegi öelda – peataolek. Suurbritannias ja Kanadas hakati koostööleppide rakendama juba varem ettevalmistusprotsessis valmis tehtud kavade alusel protsessis osalevate meeskondadega ning kahepoolse partnerluse ideed kandvate koostööorganite raames.

Eestis oli olukord teine. Nimelt ei olnud täitevvõimu struktuurid protsessis osalenud ning Res Publica kui uue poliitilise jõu eduka tuleku tõttu poliitikaareenile polnud ka tema juhtimisel moodustatud uus valitsus EKAK-i ideestikuga kõige paremini kursis. Seetõttu ühiskomisjoni moodustamine venis ja komisjoni esimene töökoosolek toimus alles 2003. aasta 29. oktoobril.

Partnereid ei peeta võrdseks

Teise erinevusena tuleb kindlasti mainida, et juba ühiskomisjoni moodustamisel mindi Eestis mööda kahe sektori võrdse partnerluse põhimõttest või õigemini öeldes ei võetudki seda aluseks. Erinev oli kõigepealt kodanikeühenduste ühiskomisjoni kaasamise põhimõte. Nimelt otsustas täitevvõim, millised mittetulundussektori organisatsioonid komisjoni kutsuda, jättes igale kutsutud organisatsioonile siiski oma esindaja määramisel vabad käed. Eriti huvitav oli seejuures asjaolu, et EKAK-i vastuvõtmise nimel aktiivselt tegutsenud organisatsioonide vastuväidetest hoolimata kaasati komisjoni organisatsioone, kes olid töötanud aktiivselt selle vastu. Ülimalt oluline on, et siiani pole määratud komisjoni liikmete volituste tähtaega ega nende ümbervalimise korda. Ühiskomisjoni viimane töökord annab küll võimaluse võtta komisjoni uusi liikmeid ja arvata välja vanu, kuid volituste tähtajast ega koosseisu perioodilisest ümbervaatamisest selles juttu pole. Liikmete määramine on valitsuse õigus ja seda tehakse tema korraldusega (Vabariigi Valitsuse ja kodanikuühenduste ... 2006). Komisjoni juhib erinevalt Kanadast ja Inglismaast, kus on mõlemat poolt esindavad kaasesimehed, täitevvõimu esindajana regionaalminister ning kaasesimeestest räägitakse ainult moodustatud töörühmade puhul. Omapärane on ka see, et komisjoni on kogu aeg kuulunud rohkem mittetulundussektori esindajaid kui täitevvõimu esindajaid.

Töökorralduse koha pealt on huvitav seegi, et otsustamisel lähtutakse iga liikme isiklikust seisukohast, mitte kahe sektori-partneri eraldi väljakujundatavatest seisukohtadest. Erinevalt on korraldatud ka komisjoni töötulemuste fikseerimine. Kui Inglismaal esitavad mõlemad pooled avalikkusele (ja parlamendile) nii ühisdokumendi kui ka oma seisukohad koostöö suhtes, siis Eestis piirduakse ühe aruandega. Kummaline oli Riigikogu tollase juhatuse selge ja autori arvates Riigikogu kodukorra seadust sisuliselt eiranud vastuseis kodanikuühiskonna esindajate kõnepulti lubamisele esimese EKAK-i ja kodanikuühiskonna küsimuste riiklikult tähtsa küsimusena toimunud arutelu ajal. Selle asemel korraldati päev varem Toompea lossi Valges saalis nn asendusüritusena avalik koosolek Eesti kodanikuühiskonna teemal.

Segadus sektori enese sees

Üks mittetulundussektori esinduse väljakujunemata jäämise põhjus oli segadus sektori sees ja suutmatuse koostöös kokku leppida. 2001. aastal loodud Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlauast oleks võinud saada mittetulundussektori ülesektoriliste arutelude keskne foorum. Ent pärast seda, kui Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit ning teised suuremad organisatsioonid 2004. aasta algul Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaa juhtimisest tagasi tõmbusid, ei suutnud mittetulundusühenduste ümarlaud end enam mittetulundussektori esindusküsimuste potentsiaalse lahendajana ning ülesektoriliste küsimuste arutamise põhilise keskusena kehtestada. Kas ja kuidas sektorisisene kooskõlastamiskeskus uuesti tekib, on teadmata, kuid vajadus selle järele on vähemalt võrdlevale analüüsile tuginedes olemas.

Huvitav on siinjuures märkida, et just kokkuleppe puudumine mittetulundussektori esindamise küsimustes viis näiteks Ungaris algatatud koostööleppesprotsessi selleni, et kahe sektori vahelise ühisdokumendi väljatöötamisest loobuti ning valitsus töötas mittetulundussektori toetamiseks välja oma strateegia. Samal ajal seadustati Ungaris mittetulundussektori esindajate määramiseks hea mehhanism Tsiviilühiskonna Fondi seaduses. Nimelt kutsus valitsus koosolekule vastavates piirkondades seal tegutsevad mittetulundussektori esindajad, kes siis ise valivad oma esindajad fondi nõukokku (Act L./2003 ...). Nii on Ungaris lausa seaduse tasemel kehtestatud meil Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaa esinduskogu nimetamiseks kasutatav osalusdemokraatlik valimiskord.

Teine oluline erinevus, mis EKAK-i rakendamist ja ühiskomisjoni koosolekute protokolle jälgides silma jääb, on asjaolu, et täitevvõimu esindajad olid vähemalt komisjonitöö kahel esimesel aastal enamasti passiivsed kuulajad ja peaaegu kogu töökava dikteerisid EKAK-i ettevalmistust vedanud organisatsioonide esindajad (EKAK-i ühiskomisjoni ja töögruppide protokollid...). Tõsine murrang toimus alles 2005. aasta lõpus ja 2006. aasta alguses, kui täitevvõim asus koostama "Kodanikualgatuse toetamise strateegiat".

Viimase puhul pole praegu veel selge, kuidas see hakkab seostuma ühiskomisjoni tegevuse ja kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooniga ning miks on vaja väljaspool ühiskomisjoni EKAK-i rakendamisele suunatud tegevust välja töötada täiendav täitevvõimupoolne strateegia. EKAK-i ja võrdse partnerluse loogikast peaks tulenema pigem lähenemine, et

rakendusstrateegia töötatakse välja ühiskomisjonis, kus jagatakse mõlemale poolele ka ülesanded, nagu on Kanadas ja Inglismaal.

Kaks prioriteeti

Kolme riigi ühiskomisjonide esimeste aastate töösuundades võib leida nii sarnasust kui ka olulisi erinevusi. Kõigis on ühiskomisjoni kaks esimest tegevussuunda ja ühine prioriteet olnud rahastamine ning poliitikaprotsessis osalemine (kaasamine).

Kanadas ja Inglismaal valmistasid ühiskomisjonid juba kahe esimese aasta jooksul ette ja võtsid vastu heade tavade kogumikud kodanikeühenduste rahastamise ja poliitikas osalemise küsimustes (Consultation and Policy...; Funding Code...; Code of Good Practice on Funding; Code of Good Practice on Policy Dialogue). Eestis on ühiskomisjon käivitanud rahastamisstrateegia väljatöötamise, mida valmistab ette Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (<http://www.ngo.ee/rahastamine>), samuti Riigikantselei egiidi alla kaasamise hea tava (Kaasamise hea tava...). Inglise ja Kanada ühiskomisjon võtsid üheks oma esimeseks prioriteediks koostöölepete võimalikult laia tutvustamise. Mitmesuguste materjalide levitamiseks ja perioodiliste uudiskirjade trükkimiseks kulutati märkimisväärsed summasid. Eriti õnnestunuks ja teabemahukaks võib pidada Kanada VSI (*Voluntary Sector Initiative*) kodulehekülge, kus on süstematiseeritult väljas kõik protsessi käigus koostatud materjalid ja dokumendid (<http://www.vsi-isbc.ca/eng/about/index.cfm>). Inglise ühiskomisjoni kodulehekülg on veidi halvema struktuuriga ja vähem informatiivne (<http://www.thecompact.org.uk/>). Eraldi väärib mainimist, et Inglismaal töötati välja ja rakendati edukalt terve programm nn kohalike koostöölepete loomiseks. Nüüdseks on selle tulemusena ligi 95% Inglise omavalitsustes mainitud protsess läbitud või käivitatud. Loomulikult töötati selle toetuseks välja ka vajalikud materjalid (Local Compact Implementation...; Local Compact Progress...).

Selge alarahastamine

Eestis ei käsitletud kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni ideede ja väljatöötatavate dokumentide laialdast tutvustamist EKAK-i protsessi tähtsa osana kuni eelmise aastani. Alles siis leiti vahendid, et toetada kontseptsiooni süstemaatilist tutvustamist maakonnatasandil. Tänavu on see tava jätkunud rahastamisstrateegiaga seotult. EKAK-i maakondlikud seminarid korraldas 2005. aasta augustist oktoobrini Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua esinduskogu (EKAK-i maakondlikud...).

Töö organiseerimise seisukohalt erineb kõige enam ühiskomisjonide tegevuse rahastamise korraldus. Ilmselt pole mõtet uuesti peatuda absoluutarvudel, kuigi need näitavad poliitiliste jõudude suhtumist. Eesti mittetulundussektori jaoks on olulisem asjaolu, et nii Kanadas kui ka Inglismaal tagab riik ühiskomisjoni töö rahastamise põhimõttel, et riik maksab oma ametnike tööle lisaks kinni ka mittetulundussektori esindajate võrdväärse ja vajalikul tasemel osalemise protsessis. Kanada koostöökojas rahastati sel otstarbel võrdselt isegi mõlema poole sekretariaate, samuti lasti mittetulundussektoril ise otsustada eraldatud eelarveressursside kasutamise üle. Ilmselt on ka meil õpetlik teada, et küllaltki suure osa

eraldatud vahendeist kasutasid mittetulundussektori esindajad kõrgel teaduslikul tasemel ekspertide palkamiseks mitmesuguste ekspertiiside ja poliitikasoovituste väljatöötamiseks.

Kokkuvõtvalt võib koostöödokumentide rakendusprotsesse analüüsides öelda, et küsimused, millega tegeldakse, on suhteliselt sarnased. Eestis on selgesti näha riiklikust alarahastamisest tulenevat vähest kompetentsust poliitikate väljatöötamisel ja mittetulundussektori kui riigile võrdväärse partneri kaasaráakimisvõime tegelikku piiratust. Senisest enam on meil vaja rahastada EKAK-i tutvustamist maakonnatasandil.

Teiseks on küllaltki oluline, et mõlemad pooled teadvustaksid endale senisest selgemalt oma osa protsessis, mis muu hulgas võiks viia eriti mittetulundussektori esindusküsimuste ja komisjoni töös osalemise rahastamise praegusest erinevale lahendusele. See aitaks muuta komisjoni tööd tulemuslikumaks ning arendada kodanikeühenduste võimekust.

Kasutatud kirjandus

Act L./2003 on National Civil Fund Programme. – <http://www.icnl.org/knowledge/index.htm>

Building on Strength: Improving Governance and Accountability in Canada's Voluntary Sector (1999). – <http://www.vsr-trsb.net/pagvs/Book.pdf>

Building the Future together – Labour's Policies for Partnership between the Government and the Voluntary Sector (1997).

Code of Good Practice on Funding. – http://www.vsi-isbc.ca/eng/funding/funding_code.cfm

Code of Good Practice on Policy Dialogue. – http://www.vsi-isbc.ca/eng/policy/policy_code.cfm

Consultation and Policy Appraisal Code. – http://www.thecompact.org.uk/module_images/Consultation%20%20apprai.pdf

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon. – RT I 2002, 103, 606.

EKAK-i maakondlikud seminarid. – <http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/EKAKmkSeminarid.doc>

EKAK-i ühiskomisjoni ja töögruppide protokollid.
– <http://www.sisemin.gov.ee/atp/?id=5640>

Funding Code (replaced in 2005 with Funding and Procurement Code). – http://www.thecompact.org.uk/module_images/Funding%20and%20Procurement%20Code%2005.pdf

Kaasamise hea tava. – http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Kaasamise_hea_tava_II.doc

Local Compact Implementation Workbook. –

http://www.thecompact.org.uk/C2B/document_tree/ViewACategory.asp?CategoryID=117

Local Compact Progress List. –

http://www.thecompact.org.uk/C2B/document_tree/ViewACategory.asp?CategoryID=116

Meeting the Challenge of Change: Voluntary Action into the 21st Century (1996). The Report of the Commission on the Future of the Voluntary Sector. London: NCVO.

Ruutsoo, R., Rikmann, E., Lagerspetz, M. (2003). Süvenev keskustelu. Eesti ühiskonna valmisolek kodanikualgatuse arendamiseks. – M. Lagerspetz, A. Trummal, R. Ruutsoo, E. Rikmann, D. Liiv. Tuntud ja tundmatu kodanikeühiskond. [Tallinn:] Kunst, lk 77–80.

Vabariigi Valitsuse ja kodanikuühenduste esindajate ühiskomisjoni töökord (2006). –

<http://www.sisemin.gov.ee/atp/?id=5638>

Working together: A Government of Canada / Voluntary Sector Joint Initiative. –

<http://www.vsr-trsb.net/publications/pco-e.pdf>

Korruptsioon ja korruptsioonivastane seadus

Uno Mereste (RiTo 13), Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik, VII–IX Riigikogu liige

Korruptsioon on sotsiaalne väärnähtus, millest kalduti taasiseseisvumise esimestest päevadest peale rääkima kui millestki iseseisvumisega seotust, sellest tulenevast või pärast seda levima hakanust. Tagantjärele näis mõnele, et Vene okupatsiooni ajal poleks korruptsiooni just nagu olnudki või kui oli, siis väga piiratud ulatuses. Tegelikult olid asjad vastupidi.

Eestis pole korruptsiooni varem kunagi nii ohtralt esinenud kui Vene okupatsiooni päevil. Ehkki korruptsioon oli Eestis neilgi aastail märksa vähem levinud kui Venemaal ja mitmes teises nn liiduvabariigis, kujunes see ajapikku meilgi mitte ainult majanduse, vaid ka kodanike isikliku elu lahutamatuks osaks.

Kõige madalamail tasandil ja kõige massilisemalt esinenud korruptsiooninähtustest juttu tehes meenutab näiteks politoloog Karmo Tüür, “kuidas Vana Tallinna pudeli vastu sai allkirja vajalikule paberile. Või kuidas viimase võimaluse korras passiti tehase aiaaugu juures ning veeti pooleliitrise peaparanduse eest välja hädavajalikud tagavaraosad”. (Tüür 2005.)

Korruptsioon oli käsu- ja plaanimajanduse süsteemis omandanud niisuguse leviku ja vormirikkuse, et paljusid ametnike ostetavuse-müüdavuse nähtusi ei osatud enam korruptsiooniks pidadagi. Kaugeltki mitte alati ei aidanud, et plaanikomiteest oli saadud mingi materjali ostuluba või ostu sooritamiseks vajalik “fond”, nagu tollal räägiti. Veel oli vaja mitmesuguseid asjamehi, alates mõne ministeeriumi osakonna “vastutavast seltsimehest” kuni laojuhatajani, mingil viisil heatahtlikuks muuta, sest teisiti ostu sooritamiseks vajalikud paberid lihtsalt ei liikunud. Kõneldi ülemuste määramisest kui täiesti “normaalsest” nähtusest, milleta ei tulda kuidagi toime. Normaalseks peeti paljudel puhkudel meelehea andmist ametnikele või nende meelepidamist, mis võis avalduda neile endile või nende abikaasadele ja teistele pereliikmetele defitsiitsete ja hinnaliste kinkide tegemises, rikkalike lõunasöökide väljategemises, puhkekodutuosikute andmises jms. Kui mõne keskasutuse teatud ülemusi polnud määritud või väärilisel viisil meeles peetud, oli nende asutustega peaaegu lootusetu asju ajada.

“Päästev” korruptsioon

Kõik sõjajärgsed aastad sõitis mööda suurt punaimpeeriumi ringi miljoneid varustajaid (mõnedel andmetel viis miljonit), kes võlusid oma kohvrites kaasas kantud ja “vastutavatele seltsimeestele” tehtud kingitustega välja defitsiitseid materjale, masinaid ja varuosi, milleta nende ettevõtted ei suutnud oma tootmisplaane täita. Eesti ettevõtete varustajad kandsid mööda liitu laiali “Marati” pesu, “Arsi” villaseid kampsuneid, “Vana Tallinna” ja “Kännu Kuke” pudeleid, “Kalevi” šokolaaditahvleid ja kommikarpe ning muudki, mida kõikjal tänu ja seejärel ka oodatud tähelepanuosutamisega vastu võeti. Paljude ametkondade kohta oli teada, et esemelistele kingitustele eelistatakse raha. Selleks oli varustajail kaasas suuri, mitte kusagil arvel olevaid rahasummasid.

Varustajate esindatud korruptsiooni nimetasid majandusmehed sugugi mitte naljatamisi “positiivseks” või “päästvaks” korruptsiooniks. See aitas täita käsu- ja plaanimajanduse süsteemis alata ilma ilmnevat paratamatuid lünki. Ilma sellist tüüpi korruptsiooni nii laia levikuta oleks realsotsialistlik majandus palju varem kokku varisenud, kui ta tegelikult varises.

Korruptsiooni levik ja järkjärguline süvenemine oli järjekindlast nõukogulikustumisest lahutamatu. Eestis ja teistes Balti riikides, kus nii kultuuri- kui ka majanduselus oli säilinud palju “kodanlike igandeid” – nagu neist tollal räägiti –, olid mitmed korruptsioonivormid mõne hinnangu kohaselt siiski veel tundmatud või märksa vähem levinud kui paljudes teistes Vene impeeriumi piirkondades. Eesti kõrgkoolidesse pääses näiteks üldjuhul sisseastumiseksamite tulemuste alusel, ilma et kellelegi oleks olnud vaja teha “kingitusi”. Mitme minu moskvalasest tuttava seletust mööda ei olnud see kõikjal suures punaimpeeriumis juba ammu enam nii.

Ühel heal aastal levis anekdoot, et sügiseks polevat mingi linna vanas ja kuulsas ülikoolis üldse üliõpilaste vastuvõttu välja kuulutatud. Kui keegi, kes seda uudist esimest korda kuulma sattus, küsis üllatunult, et ega seda ülikooli ometi sulgema ei kavatseta hakata, vastatud talle: “Oh ei, kes seda ülikooli sulgema hakkab, kõik järgmise aasta üliõpilaskohad sinna on juba veebruarist peale välja müüdnud.”

Anekdoot oli muidugi liialdatud nagu anekdoodid ikka. Midagi tõelähedast selles aga oli. Veendusin selles, kui kogesin, et paljudele “vennasvabariikide” inimestele tundus pea uskumatu, et meie kõrgkoolidesse saadi sisse kellelegi meelehead andmata.

Oli üldiselt teada, et Venemaal ei ole kroonilisest kaubavaegusest hoolimata peaaegu midagi, mis poleks suure altkäemaksu eest kättesaadav. Elupõline ja kogenud kaubandusmees, omaaegse ETK tippjuhte Heino Arumaa ütles kunagi, kui oli juttu tema esimestest suurtest erialastest üllatustest, millega ta Venemaal mobiliseerituna oli kokku puutunud, et kuigi seal ei olnud midagi saada, oli siiski ainult kaks asja, mida altkäemaksu eest osta ei saanud – sulametall ja vedel lehmasõnnik. Ent kui metall on maha jahtunud ja sõnnik tahenenud, müüakse neidki sulle paraja altkäemaksu maksmisel piiramata koguses.

Korruptsiooni kindralid

Inimeste mälu on juba peaaegu täielikult kustunud paljud Vene võimu aastate korruptsiooninähtused toleaegse kommunistliku ladviku kõrgemates kihtides, kuhu tavainimese pilk neid nägema ei ulatunud, ent millest sageli räägiti. Neid nähtusi esines väga mitmesugusel, vahel õige ootamatul ja tänapäeval juba väheusutaval või isegi usutamatul kujul.

Kord ühes Lõuna-Eesti maalilisel kuppelmaastikul asuvas restoranis lõunastades tuli minu lauda noormees, keda ma mäletasin ajast, millal ta õppis Tartu Ülikooli majandusteaduskonna kaubandusharus. Pärast esimeste tervitussõnade vahetamist tundsin huvi, millega ta tegeleb. Sain teada, et ta on sellesama restorani direktor. Önnitlesin teda ja

avaldasin arvamust, et nii kaunis kohas ja nii esindusliku restorani direktor on kindlasti päris meeldiv ja huvitav olla.

Mees ise oli skeptiline ja ütles: “See on tõesti päris tore koht ja ma teeksin seda tööd väga hea meelega, kui mind aga...”

Ta pidas väikese pausi ja jätkas siis vaiksemalt, ent ilmselt raske südamega: “... varsti kuhugi trellide taha ei paigutata.”

Tundsin huvi, milles on asi. Noor direktor lõi käega ja ütles, et mis siin pikalt rääkida, eks ma tean isegi, missugused ohud niisuguses ametis kõige rohkem varitsevad, tema ei ole mingi erand. Pärast mõningast vaikimist tõi ta ühe päris värske näite. Nädalapäevad tagasi liikunud selles rajoonis ringi ülemnõukogu presiidiumi esimees Artur Vader, kellel oli mitu kokkusaamist rajooni kolhoosiesimeeste ja muu “aktiiviga”. Restorani teatati telefonitsi, et veel sama päeva lõunaks tuleb seltsimees Vaderile ja temaga kaasas olevatele seltsimeestele katta laud 12 inimesele. Tellimus sai täidetud ja laud oli õigeks ajaks kenasti kaetud. Tuldi nelja musta Volgaga. Söödi ja joodi umbes kolm tundi, hävitades seejuures ohtralt kallist Armeenia margikonjakit. Seejärel sõideti ära. Arve jäeti tasumata.

Paari päeva pärast helistas direktor Kadriorgu ülemnõukogu presiidiumi ja meenutas, et seltsimees Vaderi ja temaga koos lõunastanud seltskonna restoraniarve jäi neil kogemata tasumata ja on siiani tasumata. Mees telefonitoru otsas ei küsinud, kui suur oli tasumata arve, vaid hoopis: “Kui kaua te selle restorani direktor juba olete?”

Direktor vastanud, et mitte eriti kaua, varsti saab aasta täis. Seepeale esitanud isand ülemnõukogu presiidiumist retoorilise küsimuse: “Ja kui kauaks te kavatsete veel direktoriks jääda?”

See küsimus võtnud minu endise üliõpilase üllatusest keeletuks. Aga kui ta oli veidi toibunud ja tahtnud täpsustuseks küsida, kuidas on direktoriks jäämine seotud restoraniarve maksimisega, oli toru Kadriorus juba hargile pandud. Sellest tuli vist järeldada, et need kaks nähtust on siiski omavahel vägagi lähedalt seotud ja et mehele, kes tolle paljuütleva küsimuse esitas, polnud selliste ülesannete lahendamine esmakordne.

Sunniti olema ebaaus

“See on minu senises praktikas kõige suurem tasumata jäetud arve. Aga väiksemaid vendi, kes peavad ennast samuti suurteks parteiülemusteks ja käivad siin oma naiste ja sõpradega kahe–kolme–neljakesi, ja keda tuleb kah tasuta sööta–joota, on olnud varemgi. Pean kogu aeg mingisuguseid seadusi ja kaubanduseeskirju rikkuma, et omadega mitte põhja kõrbed,” kinnitas minu vestluskaaslane.

Sain noormehe murest hästi aru. Et selliseid arveid katta, tuleb petta teisi restoranikülastajaid, kirjutada neile suuremaid arveid ja müüa midagi puhvetist kallimalt, kui hinnakirjad ette näevad. Esiteks on kõik niisugused kulude katmise võtted keelatud, nende tõttu võib sattuda tõepoolest kohtu alla. Teiseks loob see ahvatluse – kui oled niiviisi

parteiülemuste tekitatud puudujääke juba mõnda aega edukalt katnud, oled ühel hetkel moraalselt ette valmistatud ka endale samal viisil lisaraha teenima. Nii on kerge osutada ühel päeval kriminaalkurjategijaks. Restoranidirektori palk ei olnud Vaderi ülemnõukogu presiidiumi esimeheks olemise aastail ei tea kui suur ja see ahvatlus oli tõsine.

Minu vestluskaaslase jutu algul tehtud märkus, et tema oma restoraniga ei ole mingi erand ja küll ma tean neid muresid ennegi, vastas muidugi tõele. Olin kuulnud varemgi juhtumitest, kus kõrged parteiülemused jätavad kaubamajades tehtud hinnalised ostud ja suured restoraniarved tasumata, eeldades, et nende asutuste juhtidel on nii tekkivate puudujääkide katmiseks piisavalt "kombineerimise" võimalusi. Aga et seda laadi praktikat harrastab ka nii kõrge aukandja nagu ülemnõukogu presiidiumi esimees, kes oli okupatsiooniajal nagu midagi presidendi aseaine taolist või pidanuks põhiseaduse järgi seda olema, kuulsin ma esimest korda.

See ei jäänud viimaseks korraks kuulda Vaderi heldusest oma kaaslasti sööta-joota ja selle eest mitte maksta. Veel samal aastal kuulsin peaaegu sõna-sõnalt samasuguse loo, mis oli leidnud aset ühes teises, Tallinna-Tartu maantee lähedases Koeru körtsis. Seda restorani peeti neil aastail silmapaistvalt heaks ja stiilseks söögi- ja joogikohaks, kus oli väga hea rahvusroogade valik ja ka eeskujulik teenindamine.

Vaderi "tasuta" joomingute puhul häiris mitte ainult arvete teadlik maksmata jätmine, mis juba iseenesest on karistusväärne, vaid palju rohkem see, et nii provotseeriti inimesi, kes oleksid tahtnud olla ausad, astuma kuritegelikule teeale, sest teisiti neil lihtsalt ei lastud teatud ametikohtadel töötada.

Artur Vader ja teised temataolised parteituusad toimisid sel viisil aastate kaupa nagu korruptsiooni mootorid: nad sundisid inimesi leidma ebaseaduslikke teid nende tasumata arvete katmiseks. Muidugi ei saanud restorani- või kauplusedirektor seda teha üksi, vaid pidi kaasa tõmbama ka mõne lähialluga. Kaasatõmmatuile tuli sel eesmärgil omakorda tagada mingisuguseid võimalusi petturlusega tegelda ja sellele läbi sõrmede vaadata. Nõnda laienes majanduslik kuritegevus nagu laviin.

Kas on vaja korruptsioonivastast seadust?

Eramajanduse järkjärgulise laienemise ja riikliku majandussektori kokkutõmbumisega ametnike osatähtsus mis tahes varade jaotamisel vähenes. Ühtlasi tõmbus kokku korruptsiooni võimalik leviala. Aegamisi kadus kaupade krooniline defitsiitsus ja kadusid ka kaubad, mida leti alt ainult tuttavaile või meelehea andjaile väljastati. Neidsamu kaupu oli nüüd külluses leti peal, kust neid pakuti rikkalikus valikus kõigile soovijaile.

Lauskorruptsiooni edasisele levikule oli eramajandusele ülemineku alustamise ja kommunistliku partei piiramatult omavolitseva juhtladviku võimult kõrvaldamisega piir pandud. Seetõttu muutusid korruptsiooniilmingud paremini nähtavaks ja neid hakati aegamisi taas ka korruptsioonina mõistma. Neist hakati rääkima ja kirjutama ajalehtedes, eriti neist, mis seostusid erastamisega. Omamoodi vastuoluline nähtus oli, et korruptsioon

muutus nähtavaks ja sellest hakati kirjutama just siis, kui tekkisid eeldused selle jõudsaks taandumiseks.

Nõukogude ajal omandatud ja inerts mõjul edasi õilmitsev korruptsioon muutus Vene võimu alt vabanenud Eestis iga päevaga aina väljakannatamatumaks. Kui okupatsioonitingimustes tuli kõike, mida okupatsioon oli endaga toonud, enam-vähem vaikides välja kannatada, siis nüüd esitati õigustatud küsimus: miks korruptsiooni vastu ometi midagi otsustavat ette ei võeta? Kõige teravamalt väljendas seda vast Hellar Grabbi Päevalehes. Tema hinnangul täitis Eesti ajakirjandus "kiiduväärselt oma kohust sellistele nähtustele tähelepanu juhtimisel ja korruptsiooni paljastamisel. Kuid see on nagu hane selga vesi. Need, kes oma kohust ei täida, on valitsus ja Riigikogu". (Grabbi 1994.)

Riigikontrolör Hindrek Meri kõneles Riigikogu kõnepuldist korduvalt korruptsiooni laostavast mõjust majandusele ja riigivõimu abitusest selle vastu võitlemisel, sest puudusid seadused, mille alusel isegi täiesti ilmseid kuritegude sooritajaid karistada. Kohtud ei võtnud seetõttu paljusid korruptsiooniasju isegi arutamisele. Teiste puhul lõppes kohtulik arutus tühise karistusega või vaibus niisama, ehkki riigile oli tekitatud vahel miljonitesse kroonidesse ulatuv kahju, mis tähendab, et osavail mahhinaatoreil oli õnnestunud karistamatult omastada maksumaksjate raha.

Asi jõudis kohati selleni, et mõned kelkisid isegi ajaleheveergudel oskusega riigi ja kaaskodanike raha oma taskusse kühveldada. Tsiviliseeritud maailmas ei tihkaks selliste avaldustega esineda ka kõige paadunud kurjategija. Meil aga näiteks seletas üks ise endast väga heal arvamusel olev tegelane: "Müüsin, jah, iseendale võileivahinna eest riigi vara, aga näidake mulle, missuguse Eesti seaduse alusel mind selle eest karistada saab!"

Justiitsministeerium pidas korruptsioonivastast seadust tarbetuks

Olin veendunud, et etteheited Riigikogule, kes pole korruptsiooni tõkestamiseks vajalikke seadusi suutnud kehtestada, olid põhjendatud. Uuris in juba esimestest Riigikokku kuulumise päevadest, kuidas nii kiiresti kui võimalik käivitada korruptsiooni tõkestava seaduseelnõu menetlemist. Katsed justiitsministeeriumi sellest huvituma panna ei õnnestunud. Selgus, et neil on ettevalmistamisel hulk nende arvates palju tähtsamaid eelnõusid, mille kohta oli koostatud pikk nimekiri. Korruptsioonivastast seadust selles nimekirjas ei olnud. See tähendas, et lähema kahe-kolme aasta, aga võib-olla veel palju pikemagi aja jooksul pole justiitsministeeriumil aega sellise ebaseandardse eelnõu koostamisega ennast koormata. Halvim oli, et nad pidasid sellist seadust tarbetuks.

Ebaseandardseks nimetati minu kavandatud korruptsioonivastast seadust seepärast, et varem, enne sõda, polnud Eestis niisuguse nimetusega seadust kehtinud ja ka paljudes välisriikides on otse nii nimetatavad seadused tundmatud. Anti mõista, et soov mingit eraldi korruptsioonivastast seadust teha lõhnab juriidilise asjatundmatuse järele – altkäemaksuvastased sätted kriminaalseadustikus reguleerivad kõik suurepärast ära, mida sel alal on vaja reguleerida. Kõne alla võiks tulla ainult altkäemaksu andmist ja võtmist käsitlevate sätete täpsustamine, mitte aga eraldi seadus.

Altkäemaks ja korruptsioon pole identsed

Sellega, et altkäemaks ja korruptsioon on identsed mõisted, ei saanud kuidagi nõustuda. Olin kindlalt veendunud, et korruptsioon on märgatavalt laiem mõiste. Altkäemaksude andmine-võtmine on ainult üks, tõi küll, kõige paremini tuntud korruptsioonivorm.

Pöördusin riigikontrolli poole. Pidasime Hindrek Meriga tema riigikontrolörikabinetis sel teemal maha pika sõbraliku vestluse. Meri kiitis minu kavandatud seaduse idee põhimõtteliselt heaks ja pidas selle võimalikult kiiret vastuvõtmist äärmiselt vajalikuks. Ta avaldas arvamust, et kui selline seadus oleks olemas, muutuks võitlus korruptsiooni vastu kindlasti märksa tõhusamaks isegi sellisel juhul, kui seadus oleks esialgu mitte eriti täiuslik ja nõuaks juba varsti täpsustamist ja täiendamist. Siis oleks vähemalt, mida täpsustada ja täiendada; praegu pole midagi. Ta soovitas ühel oma alluval juristil, nende ametkonna kõige silmapaistvamal asjatundjal, nagu ta ütles, eelnõu koostamises osaleda.

Tegelikult selgus, et too silmapaistev asjatundja, väga meheliku oleku ja autoriteetse hääletooniga isand, ei näidanud asja vastu üles vähimatki huvi. Ta asus samuti seisukohale, et kui on väga head seadused altkäemaksude vastu võitlemiseks, on kõik korras ja mingit korruptsioonivastast seadust pole vaja. Tema tugevaim argument oli, et sellist seadust ei olnud Eesti õigussüsteemis ka enne okupatsiooni. Minu seletused, et ainult altkäemaksuvastaste sätetega korruptsiooni ei talitse, näisid teda veenvat ainult selles, et olen asjatundmatu vohik, kellega vestlemiseks pole mõtet isegi mitte aega raisata. Minu väited, et enne sõda polnud korruptsioon meil nii levinud ega esinenud nii mitmekesistes vormides nagu nüüd, pärast aastakümnetepikkust Vene okupatsiooni, jätsid ta täiesti külmaks. Tema seisukoht oli kindel: ei olevat üldse selge, mis on korruptsioon juriidilises mõttes; niisuguse udu hajutamiseks eraldi seaduse väljamõtlemine on täiesti tühi töö.

Niisamasuguseid mõtteid väljendasid mõned teisedki juristid, kes pretendeerisid olema kõigis õigusasjades ülimald asjatundjad, ent olid vähe lugenud erialast lääne kirjandust, polnud küllalt tähelepanelikult jälginud õigussüsteemi arengut maailmas ega viitsinud ka oma peaga mõelda. Tõenäoliselt kordasid nad mõtteid, mida olid ülikoolis mõne nõukogudeaegse õppejõu suust kuulnud ja kriitikavõimetult omaks võtnud. Õnneks oli meil selleks ajaks ka juba teistsuguseid juriste, tõi küll, mitte nii nimekaid, kes nägid asja teises valguses. Pidasime nendega mõned sissejuhatavad kohvikuvestlused ja seejärel asusime juba sihikindlamalt tööle.

Kogunesime paari-kolmekesi minu juurde koju ja asusime eelnõu või õigemini selle projekti kirja panema. Enne kui meile endile hakkas tunduma, et me seatud ülesandega hakkama saame, kulus paar nädalat enam-vähem üle päeva toimuvaid koosistumisi ümber laua, millele oli vaimu värskendamiseks ja väsimuse peletamiseks kohvikann ja konjakipudel. Kohvi kulus meie istumistel ohtralt, konjakit väga vähe. Tihti möödus õhtu nii, et pudelit ei avatudki. Seltskond laua ümber vaheldus; tegime tööd tihti ainult kahekesi, üle kolme ei olnud kohal aga kunagi. Arvutisse toksisin meie ühised seisukohad mina, olin meie väikeses seltskonnas ainus, kes valdas vabalt masinakirja.

Õiguse nimel

Kui eelnõu hakkas juba enam-vähem valmis saama, otsustasime oma töörühmale ka nime panna. Valisime üksmeelselt nimeks ladinakeelse IPSO JURE, mis tähendab eesti keeles "õiguse nimel". Pisut deklaratiivne see tundus, ent õigust me ju oma eelnõuga taotlesime, ei muud. Nimepanek oli vajalik seetõttu, et kuigi koostasime eelnõu minu algatusel, ei tahtnud ma selle koostamise au üksnes endale võtta; minu kaastöötajate osa selle kujunemisel oli selleks liiga suur. Abimeestel oli aga kindel soov, et nende nimesid eelnõuga ühenduses ei mainitaks. Nad kartsid nähtavasti, et sellest võib neile mingil hetkel või mingitel asjaoludel isiklikke pahandusi tekkida. Mis asjaolud need olid, jäi mulle selgusetuks.

Justiitsministeeriumis töötavate meeste puhul arvasin, et küllap on mõned selle asutuse vanemad juhtjuristid kuulutanud korruptsioonivastase seaduse idee nii rumalaks, et sellega tegelemist võidakse mõnele nooremale suureks patuks arvata, mis võib tema karjääri kahjustada. Aga võib-olla olid need põhjused siiski hoopis teistsugused, rohkem isiklikku laadi. Igatahes lubasin, et esitan eelnõu IPSO JURE nimel kui üks selle autoreist ega nimeta ühegi kaasautori nime.

Puruvanakeste tähtsaim algatus

VII Riigikogus valitses veel tugev iseseisvusvõitluse aastaile iseloomulik rahva üksmeelsuse vaim. Ehkki Riigikogu koosseis jaotus erakonniti nii, nagu see valimiste tulemuste alusel jaotus, said kõik seletamatagi aru, et paljud küsimused tuleb lahendada mitte erakondlikest, vaid rahva ühishuvidest lähtudes. Mõte, et Riigikogu liikmed võiksid töötada seda laadi probleemide üksikasjalikumaks käsitlemiseks mitte ainult erakondliku kuuluvuse järgi moodustatud fraktsioonides, vaid ka mingis erakondadevahelises töörühmas, ei vajanud erilist seletamist. Moodustasime sellise rühma mitmest eri fraktsiooni kuuluvast Riigikogu liikmest eesmärgiga arutada selles suhteliselt laiemat huvi pakkuvaid küsimusi kui need, mis olid päevakorras fraktsioonides. Rühm kujunes kiiresti ja probleeme sõbralikuks arutluseks jätkus. Meeles on, et väga sageli olid seal ja võtsid innukalt sõna Ülo Vooglaid, Ilmar Mändmets, Paul-Olev Mõtsküla, Arvo Valton ja Endel Eero.

Kui olime mitu pikemat sisukat arutlust ära pidanud, panime tähele, et koos käivad peamiselt keskmisest vanemad Riigikogu liikmed. See andis aluse mõttele anda meie seltskonnale teatava eneseiroonia varjundiga nimetus Fraktsioonidevaheline Ühendus PURUVANAKESED. Tajusime ka, et kui me juba omaette rühm oleme, ehkki mitteametlik, peaks sellel ka esimees olema. Valisime Puruvanakeste esimeheks kirjanik Arvo Valtoni ehk nii nagu ta Riigikogus oma ametliku kodanikunimega esines, Arvo Vallikivi.

Ehkki Puruvanakesed oli mitteametlik, peenemalt inofitsiaalne parlamendirühm, tegime tollaegse peaministri Mart Laari juurde kollektiivse külaskäigu, kus selgitasime oma taotlusi. Sellega olime vähemalt enda arvates omandanud midagi poolametliku staatuse taolist.

Ühel järjekordsel Puruvanakeste koosolemisel, kus arutati meie ühiskonna ja majanduse arengu aktuaalseid valuküsimusi, tõusis arutlusaineks korruptsioon. Ei mäleta, mille kohta ma sõna võtsin, ent mäletan selgesti, et Arvo Valton tegi mulle pärast sõnavõttu, milles ta

leidis ilmselt midagi vastuvõetamatut, väga tõsise etteheite: “Nüüd on asi täiesti selge, ka Mereste on üle läinud korruptsiooni mahitajate leeri.”

Vaidlesin Valtonile vastu kõigis üksikasjades, millest ta pidas võimalikuks tuletada järelduse mind korruptsiooni mahitamises süüdistada. Lõpuks ütlesin: vähe sellest, et ma korruptsiooni mis tahes viisil ei mahita ega kavatse ka tulevikus mahitama hakata, juhendan ma juba mõnda aega väikest asjahuviliste tööühma, mis koostab korruptsiooni vastu võitlemise seaduse eelnõu.

See teade tekitas huvi. Mind paluti asja lähemalt tutvustada ja tehti ettepanek eelnõu oma koosolekuil arutada ning lõpuks Puruvanakeste nimel Riigikogu menetlusse esitada. Kui eelnõu oli meie kitsamas IPSO JURE rühmas lõplikul kujul valminud, arutasimegi seda Puruvanakeste koosolekuil õige mitu korda ja tegime mõningaid parandusi, millega eelnõu kaasautorite ring laienes veelgi.

Ideel mõjukaid vastaseid

Puruvanakeste koosolekud olid avalikud. Kuuldus, et tegemisel on korruptsioonivastane eelnõu, levis ootamatult laialt. Kui päevakorda tõusis selle menetlusse andmine, selgus veel arvukalt riigikoguliikmeid, kes meie üritusega ühineda tahtsid. Kokku sai neid 25; esindatud olid vist küll kõik erakonnad. Ehkki mõtte tekkimisel olin esialgu kavatsenud selle eelnõu ise Riigikogu menetlusse anda, loovutasin selle au nüüd meeleldi Arvo Valtonile kui Puruvanakeste esimehele. Arvasin, et minu distantseerumine eelnõu jooksvatest aruteludest sillutab selle vastuvõtmisele suhteliselt ladusamat teed, sest olin juba ammu märganud, et minu korruptsiooniteemalised esinemised käisid viimasel ajal mõnele ennast eksimatuks õigusloomeeksperdiks pidaja närvidele. Valtonisse, kes polnud ennast selle teema käsitlemisega “kompromiteerinud”, suhtusid nad märksa rahulikumalt. Oletasime, et kui eelnõu peamine eestkõneleja on Valton, kujuneb selle menetlemine mitte eriti aeganõudvaks.

Valton esitas eelnõu menetlusse 1993. aasta novembris 25 Riigikogu liikme nimel, need olid (tähestiku järjekorras) Priit Aimla, Rein Arjukes, Endel Eero, Vootele Hansen, Tunne Kelam, Avo Kiir, Krista Kilvet, Valve Kirsipuu, Kalle Kulbok, Daimar Liiv, Ants–Enno Lõhmus, Uno Mereste, Paul–Olev Mõtsküla, Ilmar Mändmets, Aap Neljas, Kalju Põldvere, Ilmar Pärtelpoeg, Kuno Raude, Heiki Raudla, Enn Tarto, Olli Toomik, Arvo Vallikivi, Heido Vitsur, Ülo Vooglaid ja Raoul Üksvärav. Eelnõu sai ametliku dokumendinumbri SE 365. See number kulus varsti kõigile pähe, sest eelnõu menetlus tuli mitte kiire ja kerge, nagu probleemi aktuaalsust ja esitajate arvu silmas pidades olime lootnud, vaid just ootamatult pikk ja vaevaline.

Juba enne eelnõu esimesele lugemisele panekut ilmnes, et sellise seaduse kehtestamise ideel on mõjukaid vastaseid. Nõukogude ajast säilinud traditsioon, õigemini küll kinnisidee, mis tollal oli veel täies aus, nõudis eelnõudega nn kooskõlastamisringi läbimist, mis andis võimaluse menetlust venitada või isegi provotseeris sellele. Kogemused näitasid, et vastavalt eelhäälestatud “asjatundjate” käe all võivad seaduseelnõud sellise kooskõlastamise tulemusel järk–järgult aina vesisemaks muutudes kaotada lõpuks kogu regulatiivse sisu. Oht, et korruptsioonivastane seadus võib pärast hulga autoriteetsete asutustega ja neis töötavate,

ennast õigusloome ekspertideks pidavate tegelastega kooskõlastamist muutuda lõpptulemusena täiesti mõjutuks tühiste fraaside koguks, oli igatahes suur. Möödamattes olgu öeldud, et ettekujutus, nagu peaks Riigikogu seadusi valitsusasutustega kooskõlastama, ja et kooskõlastamata seadusi ei saa Riigikogu kehtestada, on rätse vastuolus põhiseaduses sõnastatud parlamentaarse õigusloome põhimõttega. Sellega läheks seadusandlik võim tegelikult üle valitsusasutustele, kellele kuulub põhiseaduse järgi siiski ainult täitevvõim ja kelle ülesanne on seadusi täita, mitte neid anda ega nende andmist oluliselt mõjustada (Mereste 1994a).

Korruptsiooni mõiste “ebajuriidilisus” ja ametnike palgad

Miks korruptsioonivastast seadust ei ole tarvis, miks see on mõttetu või miks seda ei saagi olla, selle kohta esitati Riigikogu kuluaarides, komisjonide koosolekutel, isegi üldkogu istungitel vahel kummalisi arvamusi. Tõlalt näisid need arvamused nende esitajatele kõik väga kaalukad.

Üks huvitavaimaid argumente oli, et sellist seadust lihtsalt ei saavat kirjutada, sest korruptsioon olevat üldkeele mõiste, õiguskeeles selline sõna puudub. Kuna kõik, mida seadustega tahetakse reguleerida, peab olema väljendatud õigusterminoloogias ehk nagu mõnele õpetatud juristile meeldis öelda – “tõlgitud õigusteaduse keelde”, siis tuleneb sellest, et reguleerida saabki ainult seda, mille kohta on mõisted ja sõnad varem kehtinud seadustes olemas. Kuna õigusteaduses korruptsiooni mõistet ei olevat, ei saavat kirja panna ka mingit korruptsioonivastast seadust!

Teiseks oluliseks argumendiks, miks korruptsioonivastasel seadusel polevat mõtet, peeti tõsiasja, et korruptsiooni on juba väga ammu kõikjal esinenud ja esineb tänapäevalgi; ühe seaduse kehtestamisega sellele nähtusele lõppu ei tee. Ainus oluline korruptsiooni vähendav tegur olevat üldise elatustaseme tõus ja eriti nende ametimeeste palgatõus, kes korrumpeeruma kalduvad. Kui kõik ametnikud saavad küllalt kõrget palka, kaob korruptsioon iseenesest. Selleks pole vaja mingit seadust ega selles ettenähtud karistusi.

Et ametnike väga madalad palgad korruptsiooni soodustavad, on õige; et aga ametnike kõrgete palgade puhul korruptsiooni ei esine, oli väljamõeldis. Mõnede andmete järgi on nn heaolumaades, kus ametnikud teenivad hästi või isegi väga hästi, suhteliselt kõrgepalgaliste seas avastatud korruptsioonijuhtumeid suhteliselt rohkemgi kui madalapalgaliste seas. Üldreegel on, et korrumpeerunud madalapalgalised ametnikud lepivad väikeste summade seadusvastase sissekassseerimisega, kõrgepalgalised korruptandid taotleavad aga märksa suuremaid või isegi ülisuuri korruptiivseid tulusid.

1980. aastate algul oli Soome ajakirjanduse vahendusel võimalik mitme kuu jooksul jälgida põnevat ja õpetlikku korruptsioonijuhtumit. Selle peategelane oli meie ametnike tolelaegsete palkadega võrreldes lausa muinasjutuliselt kõrget palka saav Tampere linnaapea Pekka Kalervo Paavola. Tuntud juristi ja peale selle veel populaarse poliitikuna oli ta olnud 1972. aastal lühikest aega isegi kohtuminister (meie praeguses mõistes justiitsminister!). Pikaajase ja väga usaldusväärse (!) linnaapeana oli ta sokutanud mõningaid eeskirju rikkudes, mida tõlalt ei märgatud, ehitusfirmale Noppa 1970. aastal linnameast ülisoodsalt suure maatüki,

kuhu see hakkas maju ehitama ja teenis sellega miljoneid. Mõni aasta hiljem kinkis seesama firma linnapeale eriteenete eest esindusliku suvila. Seda märgati kui ilmset korruptsioonijuhtumit alles siis, kui tehingu sooritamise kui kuriteo aegumistähtaja lõpust olid puudu veel ainult mõni kuu. Lugupeetud linnapea, kes õpetatud juristina seadusi suurepäraselt tundis ja teadis, mis teda ootas, jättis 1984. aastal ühel päeval oma sekretäri lauale kirja, milles teatas, et on otsustanud endalegi ootamatult kohe puhkusele minna ning kadus teadmata suunas. Ta kuulutati tagaotsitavaks, esiteks Soomes, seejärel ka rahvusvaheliselt. Ent ei Soome politsei ega ka Interpol suutnud teda kusagilt leida. Lühikest aega pärast seda laadi majanduskuritegude aegumistähtaja möödumist ilmus mees ise päevavalgele, olles kindel, et tema vastu ei saa enam keegi mingisugust süüdistust esitada.

Jälgisin Paavola juhtumit huviga. Minu tolelaegse mulje järgi lõppes see meisterlikult sooritatud "täiuslik kuritegu" nii, et mees jäi karistamata, ehkki uurimisel ilmnes, et ta oli pististe võtmisega pidevalt 11 aasta jooksul tegelnud. Mõnede teiste andmete järgi olla teda siiski 1985. aastal karistatud 10 000 marga suuruse rahatrahviga. Hiljem oli kuuldusi ka talle millegi eest tingimisi määratud 10-kuusest vanglakaristusest. Lõppes see asi, kuidas lõppes, arvasin lugupeetud ekslinnapead nüüd surmatunnini oma korruptsioonimeisterlikkuse vilju nautivat ja rahumeeles vaikkeid vanaduspäevi veetvat. Ent eksisin. Mees jätkas vanas vaimus. 1999. aastal oli ta jälle kadunud ja politsei kuulutas ta tagaotsitavaks. Temast kui tuntud korruptandist on juttu olnud veel hiljemgi (Suurkask 2002).

Plekid juristide ametirüül

Niisugused lood, mille peategelased on mitte väikese-, vaid just kõrgepalgalised ametnikud, ei ole maailmas sugugi haruldased. Tänavanurgal liikluseeskirjade rikkujailt altkäemaksu võtvat politseinikku on lihtne tabada. Kõrgepalgaliste ametnike sooritatud korruptsioonikuritegude paljastamine on võrreldamatult raskem, eriti kui nende sooritajad on kõrgesti haritud juristidest linnapead ja ministrid. Levinud kujutlus, et ametnike palkade tõstmisega korruptsioon kaob, tähendas ainult seda, et meil oldi tollal selliste asjadega veel vähe kursis.

Kui eelnõu oli esitatud ja selle kohta oli asjatundjailt kogunenud mitmesuguseid, enamasti eitavaid arvamusi, pidas minu hea tuttav advokaat Hasso Lepik vajalikuks mulle kohvikulaua taga veidi kohaliku korruptsiooni ajalugu tutvustada. Selle lühitutvustuse kõige värvikam fakt oli seotud Tartu Ülikooliga ja moodustas kurva kontrasti kõigega, mida me selle auväärse õppeasutuse kohta teame ning armastame aeg-ajalt meenutada.

1816. aastal andis ülikooli õigusteaduskond kopsaka rahalise hüvitise eest, mis tegelikult oli muidugi altkäemaks, doktorikraadi kahele õigusteadusest ja üldse teadusest mitte midagi teadvale mehele; mõlemad ameti poolest rätsepad. Teated rätsepate nii kõrgeast teaduslikust gradueerimisest jõudsid tolle aja liiklusolusid arvestades erakordselt kiiresti Kesk-Euroopasse, muuseas ka Pariisi, ja sealt tagasi Peterburi. Tsaaririigi kõrgetes valitsusringkondades tekkis mõte too korrumpeerunud provintsiülikool sulgeda.

Et asi nii kaugele siiski ei läinud, selles olevat olnud erilisi teeneid tolelaegsel vene luulegeeniusel Vassili Žukovskil, kellel olid Tartuga tihedad sidemed. Žukovski mitmed head

tuttavad, muuseas ka tema kauaaegne armastatu, elasid tollal Tartus. Žukovski mitte ainult ei käinud aeg-ajalt Tartus, vaid veetis seal vahel mitu kuud järjest. Žukovski oli parajasti moeluuletaja, kelle värsse loeti ja deklameeriti tsaari õukonnas vaimustusega. Ta käivitanud mõjukates õukonnaringkondades kampaania ülikooli sulgemise mõttest loobuda. Õnneks osutus kampaania edukaks. Ent Tartus alles 1802. aastal taasavatud ülikooli ajalugu oleks võinud asjaolude mõneti teistsugusel viisil kombineerudes korruptsiooni tõttu ka väga lühikeseks kujuneda.

Selle loo, millest ma varem midagi ei teadnud – ehkki olen ülikooli ajaloo kohta mitu paksu köidet läbi lugenud –, mulle ära jutustanud, pidas Lepik väikese hingamispausi ja küsis: “Sa panid muidugi tähele, et see korruptsioonilugu juhtus just õigusteaduskonnas?” Noogutasin. Ta lisas: “Traditsiooniliselt on just õigusteadlased kõikjal ja kõigil aegadel olnud korruptsioonivastaste abinõude tõhustamise kõige energilisemate vastaste seas väga arvukalt esindatud.”

Kui küsisin, miks see nii on kujunenud, vastas ta lakooniliselt: “Ära seda minu käest küsi, ka mina olen ju jurist.”

Eelnõu pikk lihvimine

Korruptsioonivastase seaduse vastu töötajate taktika ja ka argumentatsioon olid eelnõu menetlusse tulekuga muutunud. Enam ei räägitud sellest, et korruptsioonivastast seadust ei saagi koostada (korruptsioon ei ole õigusteaduslik mõiste!) või et sellist seadust pole tarvis, sest korruptsioon kaob olude normaliseerudes iseenesest. Nüüd räägiti peaaesjalikult sellest, et eelnõu sõnastus nõuab lihvimist, täpsustamist ja muutmist, seda tuleb sobitada mitme teise seadusega, mida samuti veel ei ole, ent mis peaksid valmima kindlasti enne jms.

Kui eelnõu menetlus näis tollesse lihvimisse takerduvat, kirjutas Arvo Valton seniste arutluste tulemusi kokku võttes ennast selle ala ekspertideks pidajate omamoodi maffiast, kes “vaidlevad lõputult ühe teoreetilise seisukoha üle, ühe termini või väljenduse üle. Nii blokeerivad nad seaduse ja neil on jumalast kama, mis ühiskonnas toimub. Nii ei saagi vastu võtta korruptsioonivastast seadust, ikka on teda vaja kruttida ja juntida ja edasi lükata.” (Valton 1994.)

Hakkasid levima kuuldused, et tegemist on algatusega, mis ei saagi õnnestuda, see jookseb erakondadevaheliste erimeelsuste tõttu kindlasti tühja. Ehkki olin teatepulga tolle eelnõu menetlemisel üle andnud Valtonile, avaldasin lootuses selliseid kahtlusi hajutada Postimehes pikema artikli. Rõhutasin selles, et tegemist on rahva kaheldamatuid ühishuve silmas pidava eelnõuga, mille puhul ei juhinduta mitte ühe või paari erakonna programmist, et Riigikogu tunnetab oma vastutust ja et selles suunas kavatsetakse tõesti midagi tõsist ette võtta (Mereste 1994b).

Ühine tahe korruptsiooni kammitseda avaldus nii, et kannatliku selgitustööga lükati ümber põhjendamata väited seaduse tarbetuse kohta, ja ka nii, et eelnõu teksti täiustati. Arusaadavalt oli eelnõu esimeses variandis paljugi sellist, mida andis parandada ja täpsustada. Kas seejuures läks kaduma ka midagi sellesse autorite ja esitajate poolt kätketud

ideestiku mõjukusest, on küsimus, millel siin ei ole mahti peatuda. Lõpptulemusena eelnõu kvaliteet kaheldamatult tõusis. Nii õiguskaitsekomisjonis kui ka üldkogus toimus eelnõu arutlus Arvo Valtoni pideval aktiivsel osavõtul, kelle isiklik panus selle lõpliku sõnastuse silumisel ja kehtestamise ettevalmistamisel oli väga suur.

Eelnõu viimast lugemist sisse juhatavas sõnavõtus ütles Valton, et selle seaduse “tähendust ja tähtsust ei ole... vaja selgitada, samuti on kõigile selge, mida see tähendab meie ühiskonna tervendamisel, kui me ta vastu võtame. Meil kellelgi ei ole illusioone, et selle seaduse vastuvõtmisel muutub olukord Eestimaal kohe üliheaks. Teatavasti on Hiinas korruptsiooni vastu võideldud vähemalt 3000 aastat ja see ikka veel jätkub...”

Seadus võeti vastu 19. jaanuaril 1995. Selle poolt hääletas 75-st kohal olnud Riigikogu liikmest 52. Vastuhääli ei olnud, ent 23 kohalolnut millegipärast ei hääletanud, mis tähendab, et selle poolt ei olnud kaugeltki üksmeelselt.

Vastuvõetud kujul kehtis korruptsioonivastane seadus 1999. aasta jaanuarini, mil see võeti vastu uues redaktsioonis. Selle seletuskirjas rõhutati, et tegemist ei ole põhimõtteliselt uue seadusega, vaid varasema, 1995. aasta seaduse edasiarendusega. Sedagi uut sõnastust on tänaseni muudetud juba 10 korda, seejuures näiteks 2003. aastal isegi kolmel korral. Muudatuste tegemise sagedus näitab esiteks, et seaduses on pikast valmimisajast hoolimata avastatud ikka veel olulisi puudusi, ja teiseks, et korruptsiooni vastu võitlemise probleemid on olnud pidevalt aktuaalsed.

Kas kaua tehtu tuli kaunikene?

On tuntud tõsiasi, et demokraatlikes riikides ei kehti naljalt ühtki seadust, mille kohta poleks kellelgi midagi kritiseerivat öelda. Ka korruptsioonivastane seadus sai mitte ainult hindava, vaid ka kriitilise, juhuti isegi väga kriitilise tähelepanu objektiks. Kehtivas seaduses on avastatud palju “iludusvigu”. Siiani kõige teravama kriitikaga on esinenud kaks sõjakat sotsioloogi – Eha-Mai Graf ja Maarja Paul, kes 2000. aastal avaldasid kriitilise monograafia pealkirjaga “Ohjeldamata korruptsioon Eestis – paratamatus või tahtlik poliitika ?” (Graf, Paul 2000, 194.)

Pealkirjas esitatud küsimusele vastab raamatu sisu, milles väljendatakse autorite kindlat veendumust, et Eestis on korruptsioon siiani ohjeldamata tahtliku poliitika tulemusena. Pikkade vihaste arutluste kokkuvõtteks võib pidada töö lõpuosa üht sapist alapealkirja: “Korruptsioonivastane seadus kujutab endast sotsiaalset demagoogiat ja on ise korruptsiooni ilming” (samas, 144).

Autorite arvates on selle seaduse tegijate tõeline eesmärk olnud korruptsiooni laialdaseks levikuks võimalikult soodsate eelduste loomine!!! Raamatus esitatakse ohtralt huvitavaid andmeid ja taseid tähelepanekuid, millest osa võiks olla hea lähtekoht korruptsioonivastase seaduse edasisel täiustamisel. Ent kõike esitatut kommenteeritakse ja üldistavaid järeldusi sõnastatakse mingist naiivprimitiivsest ettekujutusest lähtudes, mida autorid peavad enesestmõistetavaks ja vaieldamatuks. Nende ettekujutuse kohaselt on korruptsiooniga põhimõtteliselt väga lihtne toime tulla. Eesti taasiseseisvumisega alustati

Grafi ja Pauli arvates ju kõike nagu puhtalt valgelt lehelt, mille täitmise kõik üksikasjad sõltusid ainult meie oma suvast. Iseenesest mõistetavalt oleks Grafi ja Pauli arvates tulnud kehtestada kohe niisugune hea seadus, mis poleks mingit korruptsiooni lubanud (!). Missugune see seadus pidanuks üksikasjus olema, jätavad autorid enda teada, ent arusaadavalt oleks selle hea seaduse kehtestamisega olnud asjad nende arvates ühel pool ja paljud sotsiaalsed pahed tekkimata jäänud: riigi juhtimises poleks tehtud lubamatuid vigu, tervishoiukorralduses oleks olnud kõik kombes ja nii aina edasi. Grafi ja Pauli targa soovitusel oleks too väga hea seadus tulnud teha pealegi veel kohe niisugune, et seda hiljem poleks olnud vaja muuta (!!). Nii oleks see võinud esialgselt sõnastatud kujul kehtida mitte ainult täna, vaid veel kaugemaski tulevikus.

Autorid on veendunud, et kui oleks tahetud asju õigesti korraldada, poleks korruptsiooniga olnud Eestis mingit muret. Et muresid jätkub, tähendab nende arvates seda, et korruptsiooni polegi tahetud likvideerida. Seadus, mis ei vasta autorite ettekujutuses selgesti kangastuvale "heale" seadusele ja mida peale selle on veel tulnud aeg-ajalt muuta, saab olla muidugi ainult "sotsiaalne demagoogia" ja "ise korruptsiooni ilming"!

Grafi ja Pauli arutlus- ning esituslaad on ladus ja lausa hüpnootiseeriv. Kui neid daame veidigi uskuda, tuleb välja, et Puruvanakesed ja 25 Riigikogu liiget, kes selle eelnõu esitasid, ning kõik teised, kes selle täiustamises on osalenud, on osutanud rahvale karuteene.

Selline järeldus oleks siiski põhjalikult väär. Tegelikkuse eelarvamusteta vaatlemine juhib hoopis teistele lõpptulemustele.

Esiteks on alusetu oletus, et korruptsioon on (või oli 2000. aastal, kui nende raamat ilmus) Eestis täiesti ohjeldamata. Seda oli suudetud juba mingil määral ohjeldada. Võiks rääkida korruptsiooni seni veel mitterahuldavast ohjeldamisest, mitte aga ohjeldamatusest. Milline on olukord korruptsioonirindel tegelikult, paistab välja võrdlusest mitme teise Euroopa riigiga, eriti nendega, kellel on seljataga samasugune reaalsotsialistlik minevik. Mitme tuntud hinnanguskaala järgi on näiteks meie lähinaabritegi – Läti ja Leedu – korruptsioonitase olnud aastaid kõrgem kui meil.

Teiseks on korruptsioonitase Eestis aastatega alanenud, mitte tõusnud. Kui palju on selles 1995. aastast kehtima hakanud korruptsioonivastase seaduse mõju, ei ole siin põhjust lahkama hakata. Kolmandaks pälvib tähelepanu, et ka riikides, kus pole eales käsu- ja plaanimajandust viljeldud ega seetõttu lauskorruptsiooni oludes elatud, pole korruptsiooni suudetud täielikult välja juurida.

Õeldu ei tähenda, et võiksime saavutatuga rahul olla – korruptsiooni esineb meil veel praegugi talumatult palju, rohkesti korruptsioonijuhtumeid jääb avastamata ja alati ei leia avastatud juhtumid väärilist reageerimist.

Grafil ja Paulil on õigus selles, et meil ei ole rahuldavalt korraldatud seaduste mõjukuse seiret ehk monitooringut. Tuleks uurida, missuguse tõhususega on toiminud korruptsioonivastase seaduse eri sätted ja seaduses siiani tehtud muudatused, missugustel neist on olnud kas korruptsiooni vähendav (või suurendav?) mõju ja missugused on jäänud

hoopis mõjuda. Ehkki sellised uuringud eeldavad astumist meie jaoks siiani vähe tuntud või isegi tundmatule rajale, annab see hindamatu väärtusega teavet seaduse edasiseks täiustamiseks.

Seaduse täiustamine eeldab vähemalt mõne sätte muutmist. Seaduste liiga sage muutmine on ebasoovitav, see kahjustab õigussüsteemi stabiilsust ja kaudselt ka selle tõhusust. Ent ettekujutus, et seadused tuleb teha kohe niisugused, et neid hiljem muuta pole vaja, kuulub eluvõõraste unelmate valda. Tänapäeval ei ole maailmas selliseid riike, kus seadused kehtiksid muutmata kujul aastakümneid ja –sadu. Parlamendid päevast päeva aina sellega tegelevadki, et muuta kehtivaid seadusi või anda uusi seadusi, mis täiustavad (muudavad) riigi õiguskorda.

Kasutatud kirjandus

Grabbi, H. (1994). Kelle käes on võim Eestis? – Päevaleht, 2. märts.

Graf, E.–M., Paul, M. (2000). Ohjeldamata korruptsioon Eestis – paratamatus või tahtlik poliitika? Mida näitab EV korruptsioonivastase seaduse analüüs. Pirgu Arenduskeskus. Tln: Copyminn, 2000.

Mereste, U. (1994a). Kooskõlastamiste kadalipust ei tule laitmatult toimivaid seadusi. – Rahva Hää, 4. apr. (Artikkel on avaldatud ka kogumikus U. Mereste. Õigusloome radadel. Tln: Juura, 2001, lk 199–205.)

Mereste, U. (1994b). Tahet korruptsiooni kammitseda leidub nii koalitsioonis kui opositsioonis. – Postimees, 28. ja 29. märts. (Artikkel on avaldatud ka kogumikus U. Mereste. Elamisväärsuse iseseisvuse taastamisel. Tln: Festart, 2003, lk 278–284.

Suurkask, H. (2002). Soome korruptandist poliitik sai taas karistada. – Eesti Päevaleht, 21. märts.

Tüür, K. (2005). Miks me siis ikkagi ei tunne Venemaad? – Eesti Päevaleht, 2. aug.

Valton, A. (1994) = Kalev Kesküla intervjuu "A. Valtoniga absurdi otsimas". – Eesti Ekspress, 11. märts.

Teadusraamatukogudest teadmistepõhises Eestis

Martin Hallik (RiTo 13), Tartu Ülikooli raamatukogu direktor

Kulutused raamatukogude infosüsteemide arendamisse on perspektiivne investeering, sest informatsioonist on saanud kaup, mis peab olema kiiresti ja kergesti leitav.

Eesti tulevikust kirjutades ja kõneldes kujutatakse Eesti ühiskonda õppivana, innovatiivse, säästlikuna, kus kõrges hinnas on teadmised ning heaolu allikas teadus- ja tehnoloogiamahukas tootmine. Seatud eesmärkide saavutamise teed ja vahendid on kirjas riigi tasandil vastu võetud strateegiates, mida aeg-ajalt täiendatakse ja uuendatakse. Strateegiate võtmevaldkond on infoühiskonna arendamine, sest informatsioon on majanduskasvu, sotsiaalse heaolu ja edukuse tingimus. Informatsiooni ja teadmiste talletajana, korraldajana ja vahendajana on keskne roll raamatukogudel. Informatsioon on muutunud kaubaks, mille vahendamine peab andma kasumit. Raamatukogu kaudu tagab riik kõigile juurdepääsu avalikule, s.t õpinguiks, teadus- ja kutsetööks ning kultuurihuvide rahuldamiseks vajalikule infole, et minimeerida ainelisest ebavõrdsusest tingitud informatsioonilist ebavõrdsust.

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutuselevõtt on märgatavalt kiirendanud info tootmist ning lihtsustanud selle edastamist ja kasutamist, viimastel aastakümnetel olemuslikult muutnud raamatukogusid ja muudab neid veelgi. Euroopa ühe mainekama ülikooli, Göttingeni Ülikooli raamatukogu direktor professor Elmar Mittler on lakooniliselt sõnastanud tulevikuraamatukogu mudeli, mille järgi kasutaja peab saama raamatukogust (Mittler 1996, 261):

- kõike, mida ta vajab;
- kõike nii, nagu ta vajab;
- ükskõik, millal ta vajab;
- rohkem, kui ta küsida oskab;
- kogu avaliku informatsiooni.

Teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002–2006 “Teadmistepõhine Eesti” on hakanud murdma tavaarusaama raamatukogust kui trükiste hoidmise kohast ja kultuuriasutusest, määratledes teadusraamatukogu kui teaduse spetsiifilist infrastruktuuri asutust. Selle otsene tulem on teadusraamatukogude ja arhiivraamatukogude nimetamine ning haridus- ja teadusministeeriumi kaudu nende tegevuse osaline riigieelarvest finantseerimine. Nii lisandub riigieelarvest märkimisväärne osa avalik-õiguslike ülikoolide raamatukogudele teadusinformatsiooni ostmiseks vajalikust rahast.

Eestil tuleb pingutada

Riigieelarve koostajail tuleb sageli teha raskeid valikuid. Selleks et Eesti majandus ja ühiskond tervikuna muutuks teaduspõhiseks, tuleb teaduspõhisuse loomiseks vajaliku väärtinformatsiooni eest – andmebaasid ja raamatud – maksta majanduslikult jõukamal järjel olevate naabritega täpselt ühesugust hinda.

Tartu Ülikooli raamatukogu raamatuostu eelarve oli 2004. aastal 10,9 miljonit krooni, mille eest soetatud teavikud olid peamine alus, millelt Tartu Ülikooli teadlased suutsid nimetatud aastal anda ligikaudu 47% Eesti teadusproduktioonist (Tartu Ülikooli aastaaruanne 2004, 127). Selle kõrval on oluline vaadelda Eesti teaduse produktiivsuse suhet teiste riikidega. Enamasti on võrdluse aluseks ISI Web of Science'i andmebaasis kajastuvad artiklid ja nende tsiteeritavus. Eesti teadlaste kirjutatud mõjukate teadusartiklite hulk suureneb pidevalt ning Läti ja Leeduga võrreldes on olukord päris hea. Sellest hoolimata jäi meie teaduse tase 2004. aastal Soome tasemest maha 2,5 korda, seda isegi siis, kui arvesse võtta rahvaarvu ligikaudu neljakordset erinevust. Põhjamaade tasemele jõudmiseks peaksid Eesti teadlased vähemalt kaks–kolm korda rohkem artikleid avaldama (Allik 2006).

Rahahulga suurendamine teadusinfo tarbeks pole üksüheses suhtes teaduspublikatsioonide ja patentide hulga kiire suurenemisega, kuid kindlasti on teadusinfo kättesaadavus teaduspublikatsioonide arvu suurenemise peamisi aluseid.

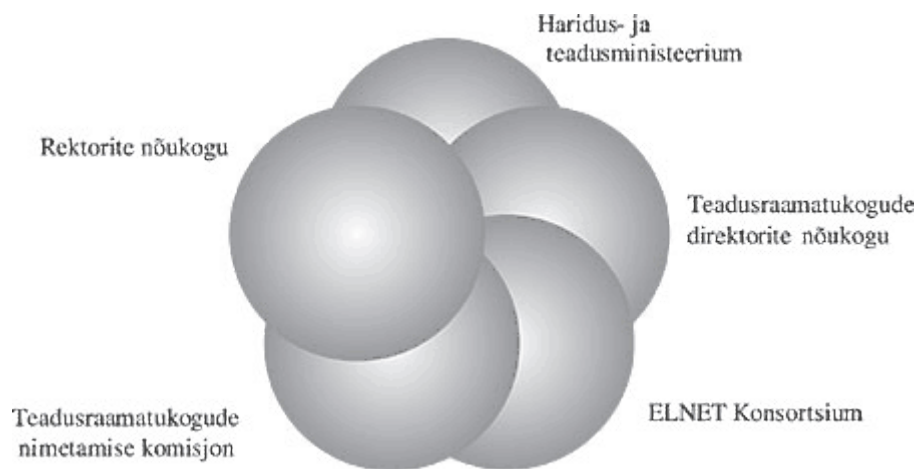
Euroopa tipptasemel teadusraamatukogudega võrreldes tuleb Eesti teadusraamatukogudel kõvasti pingutada. Tänavu kasvab riigi eraldis teadusraamatukogude teavikute hankimise toetamiseks 46 048 175 krooni ehk 2,95 miljoni euron (http://www.fin.ee/?id=12081, 18.04.2006). Oluline on lisada, et viimaseil aastail on teadusraamatukogud üritanud riigi eraldatavast teavikute rahast hoida elektroonilise informatsiooni ühishankele kuluvat summat 40% tasemel.

Eesti majandusedu on kummutanud müüdi vaesest abivajajast. Elektroonilise teadusinfo vahendajad tunnevad end siinsel infoturul kindlalt, sest keegi ei taha ega saa enam loobuda käepärasest ja kvaliteetsest infost ning litsentsilepingute hinnad kasvavad. Hinnaalandusi enam ei tehta, lepingute uuendamisel tõstetakse hoogsalt hindu. Nüüdsed andmebaasid, mille ühishanke korras ostmiseks kulutab ELNET Konsortsium 18,4 miljonit krooni, muutuvad paari aasta jooksul tõenäoliselt 20–30% protsenti kallimaks. Pidades silmas, et juurde tuleks osta veel hulk andmebaase, nagu näiteks Sage, Wiley jt, oleks järgmisel eelarveaastal elektrooniliseks ühishankeks vaja vähemalt 23–24 miljonit krooni. Seega peaks minimaalne riigieraldise tõus teavikute hankeks tervikuna suurenema edaspidi ligikaudu 15 miljonit krooni aastas, et elektroonilise info kõrval hankida ka teadustööks mõõdapääsmatult vajalikud paberil ilmutavad infokandjad.

Mitmeti tõlgendatav määrus

Riigi raha jagamine teadusraamatukogude vahel on paljude aastate vältel olnud komplitseeritud teema. Väheste ressursi jagamisel on suuremal või vähemal määral kaasaraäkivaid institutsioone: haridus- ja teadusministeerium, rektorite nõukogu, teadusraamatukogude direktorite nõukogu, teadusraamatukogude nimetamise komisjon, ELNET Konsortsium (joonis 1). Lõpliku otsuse riikliku komplekteerimisraha jaotamise kohta langetab haridus- ja teadusminister.

Joonis 1. Teadusraamatukogudele eraldatava riigi raha jagajad



Riigi raha jagamise aluseks on ühtne komplekteerimiskava (haridus- ja teadusministri määrus nr 19, 29.03.2004). Jagamise optimaalseks aluseks peaks olema tõdemus, et teadusraamatukogu peab toetama selles ülikoolis viljeldavat teadust. Haridus- ja teadusministri määruse paragrahv 3 selle küsimusega tegelebki. Nagu praktika on näidanud, võib seda paragrahvi paraku avaralt ja kohati vastuoluliselt tõlgendada. Näiteks vastavus teadustöö vajadustele ning komplekteerimise järjepidevus on mõistlikud kriteeriumid, kuid võivad muutuda üksteisele vasturääkivaks, nii et suur hulk raha läheb kogude järjepidevuse tagamiseks ega ole seotud ülikoolis tehtava teadustööga. Raamatukogude arenguks vajalikku stabiilsust saaks edendada kindlaks määratud rahajagamise mudeli kaudu, mille alusel toimiks riikliku komplekteerimisraha jagamine teadusraamatukogude vahel. Et tegemist on teadusinformatsiooni ostmiseks eraldatud rahaga, on loogiline, et kõige olulisem komponent raha jagamisel oleks ülikooli panus teadusse.

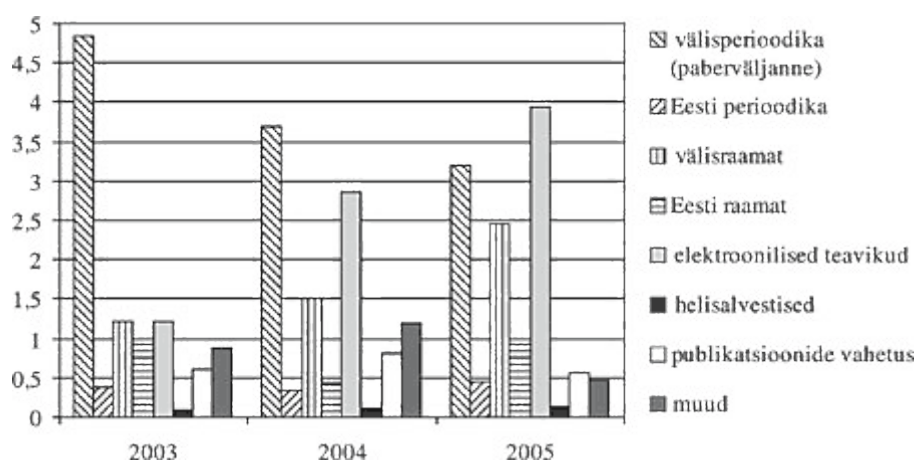
Praegu jagatakse teadusinfo hankimiseks mõeldud raha mõtteliselt ka avalike teenuste osutamise parameetrite järgi, see aga ei vasta raha sihtotstarbele. On selge, et kõik teadusraamatukogud osutavad suures mahus avalikku teenust. Tartu Ülikooli raamatukogu 40 000 registreeritud kasutajast ei ole 44% seotud ülikooliga, see tähendab, et raamatukogu pakub suures osas avalikku teenust, mille maksab kinni ülikool (personal, infrastruktuuri kulud). Tänavusest aastast toetab raamatukogu tegevust Tartu linn, vastutasuks on linnakodanikud saanud õiguse trükiseid koju laenutada. Tulevikuarengut silmas pidades on selge, et riik peab võtma seisukoha teadusraamatukogude avaliku teenuse osutamise rahastamise küsimuses. Riigi kui terviku konkurentsivõime tõstmise huvides on võimalikult suure hulga teadusinformatsiooni ligipääsetavus kõigile soovijaile.

Vana kirjanduse lugejate arv kasvab

Teaduslikus kommunikatsioonis tõrjuvad elektroonilised ajakirjad ja andmebaasid kõrvale traditsioonilisi trükiajakirju ning monograafiaid. Seda arvestades on Tartu Ülikooli raamatukogu eelarves aasta-aastalt kasvanud kulutused e-teavikutele, s.t kulutused

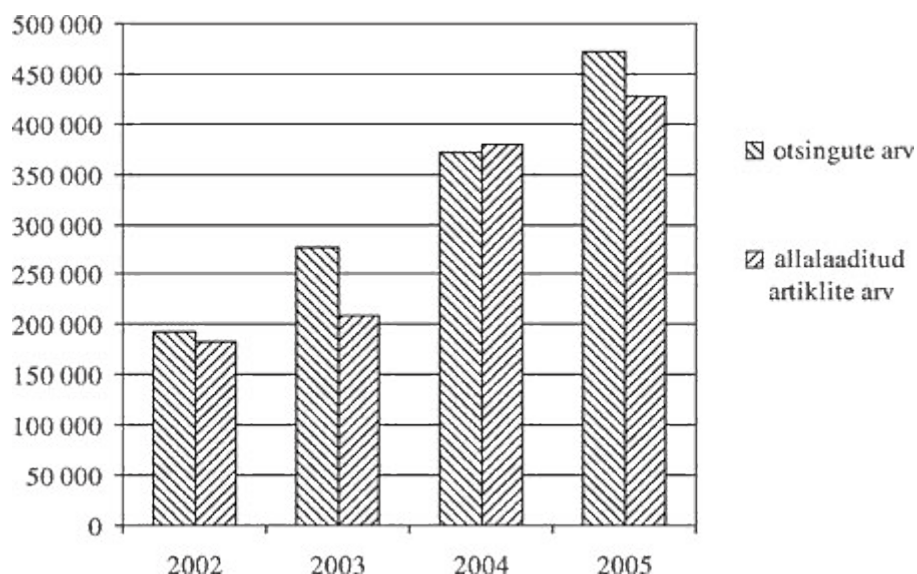
litsentsilepingutega sõlmitud andmebaaside kasutusõigusele (joonis 2). Täpsemalt öeldes on see raha, mille raamatukogu lisab oma eelarvest haridus- ja teadusministeeriumi kaudu rahastatud teadusandmebaaside kasutuslitsentside ühishangetele. Rahvusvahelise praktika sarnaselt vahendab andmebaaside ühishankeid ja litsentsilepingute sõlmimist ELNET Konsortsium, kuhu Tartu Ülikooli raamatukogu kuulub asutajaliikmena. Nii on Tartu Ülikooli liikmeil raamatukogu vahendusel juurdepääs enam kui 70 andmebaasile, mis sisaldavad üle 17 000 teadusajakirja täisteksti, peale selle referatiivandmebaasid, elektroonilised teatmeteosed, raamatud.

Joonis 2. Komplekteerimiskulude jagunemine Tartu Ülikooli raamatukogus aastail 2003–2005 (mln kr)



Et kulutused elektroonilisele teadusinformatsioonile on end õigustanud, kinnitab selle kasutatavuse kasv (joonis 3).

Joonis 3. Tartu Ülikooli andmebaaside kasutatavus aastail 2002–2005



E-ajakirjade küllaltki suure arvu tõttu on hinnangud raamatukogude teabevaramule paranenud, kuid rahulolematust on siiski palju (Loddes 2004; Einasto 2005, 70–71). Milles vastavad Eesti teadusraamatukogude kogud teadlaste vajadustele, kus on kõige suuremad puudujäägid – see vajab tõsist uurimist. Viiekümneaastane lünk väliskirjanduse osas annab end kõige teravamini tunda humanitaar- ja sotsiaalteadustes. Tartu Ülikooli raamatukogus tegeldakse jõuliselt nende teadusalade klassikasse kuuluvate teoste järelkomplekteerimisega ning loodetavasti võivad teadlased paari aasta pärast öelda, et meie kogude põhjal on võimalik jälgida humanitaarteadusliku mõtte arengut.

Eesti teadlaste ja ülikoolide konkurentsivõime sõltub teavikute ja andmebaaside hulga kõrval ka info kättesaadavusest kogudes leiduva kohta, raamatukogudes pakutavate infoteenuste hulgast ja mahust. ELNET Konsortsiumisse kuuluva 11 raamatukogu kogudes on üle 13,4 mln teaviku, sellest ainult 40,12% (5,5 miljonit eksemplari) on Eesti suurimas e-kataloogis ESTER. Tartu Ülikooli raamatukogu kasutuskogude (3,4 miljonit eksemplariga Eesti suurim) puhul on see näitaja 32%. Sisestatud on valdav osa uuemat teaduskirjandust. Tööd ümber korraldades, projektidest lisavahendeid hankides ning ka erakapitali kaasates loodi tänavu kaartkataloogide retrokonversiooni kiirendamiseks rekataloogimise osakond, sest e-kataloogis kajastamata kogud on peidetud varandus.

Tähtis on kajastada elektronkataloogis ESTER mitte üksnes pärast 1945. aastat välja antud kirjandust, vaid kõiki raamatukogus leiduvaid teavikuid. Eksivad need, kes arvavad, et vana kirjandus ei huvita kedagi peale bibliofiilide. Raamatukogude praktika näitab, et e-kataloogis kirjeldatud kogude kasutatavus hoopis intensiivistub. Google ning viis USA ja Suurbritannia raamatukogu algatasid 2004. aastal projekti “Google Print Library Project” (GPLP), et teha digitaalsel kujul kättesaadavaks ajavahemikus 1801–2005 ilmunud 15 miljonit raamatut. Teise näitena võib tuua Carnegie Mellon University (USA) projekti “Universal Library” (Laoie *et al.* 2005).

Taotlus, mis ootab toetust

Tartu Ülikooli raamatukogu ja teiste Eesti suuremate raamatukogude kogudes leiduvad trükised, käsikirjad, kunstiteosed jm teavikud on meie rahvuslik kultuuripärand, tähtis allikabaas rahvusteaduste, humanitaar- ja sotsiaalteaduste alaseks uurimistööks, mida on vaja paremini ja kiiremini teaduslikku käibesse tuua. Senises tempos jätkates kuluks traditsiooniliste kaartkataloogide üleviimiseks masinloetavasse vormi veel kolmkümmend aastat. Kataloogide retrokonversioon on ELNET Konsortsiumi üks eelistusi ning loodetavasti leiab toetust ka nende taotlus riikliku programmi algatamiseks. See võimaldaks viia kõigi Eesti teadusraamatukogude kogud elektroonilisse kataloogi kümne aastaga.

Lisaraha on vaja eelkõige selleks, et osta teiste riikide raamatukogudelt õigust kataloogikirjete kopeerimiseks, mis on kaartkataloogide konversiooni kiireim tee. Masinloetavasse vormi viimist ootavad ka teised raamatukogudes traditsioonilistel kandjatel loodud andmekogumid (bibliograafiakartoteegid ja –väljaanded).

Siit jõuame digitaalraamatukogu arendamiseni, mille ülesanne on kultuuripärandi säilitamine ja kättesaadavaks tegemine. Kõigepealt määratakse koostöös teadlastega digiteeritavad

materjalid, raamatukogu tehniline teostus ning digiteeritud objekti varustamine infootsingut võimaldavate metaandmetega. Sel moel on teadusloolastele jt huvilistele kättesaadavaks tehtud Tartu Ülikoolis 19. sajandil kaitstud väitekirjade digitaalandmebaas ALDI. Koostöös Tartu Ülikooli maailmakirjanduse õppetooliga on käsil projekt EEVA (Eesti vanema kirjasõna digitaalne tekstikorpus), mis sisaldab eesti kirjandusloo seisukohast olulisi tekste (eestikeelsed ja neid ümbritsenud ning mõjutanud muukeelsed) kuni 19. sajandi keskpaigani. Nimetagem ka raamatukogu rikkalikku vanagraafika kogu tutvustavaid digitaalandmebaase “Lääne-Euroopa varane graafika” ning “Kunst ja kunstnikud Tartus 19. sajandil” (http://www.utlib.ee/ee/index.php?cat=db&sisu=dbmy&cmd=go&liik_id=1, 18.04.2006).

Ajalooliste erikogude kättesaadavaks tegemine veebikeskkonnas on suurepärane baas raamatukogude jt mäluasutuste koostööks riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil. Nimetagem siin kultuuriministeeriumi egiidi all valminud “Eesti kultuuripärandi digitaalse säilitamise strateegiat 2004–2007”. Võrgukeskkonnas kättesaadav digitaalne kultuuripärand aitab siduda Eestis ja mujal maailmas elavaid eestlasi ning tutvustada meie kultuuri teistele rahvastele. Oma andmekogudega osaleb Tartu Ülikooli raamatukogu Baieri Riigiraamatukogu kureeritavas Ida-Euroopa ainelise virtuaalraamatukogu *Virtuelle Fachbibliothek Ost* loomisel (www.vifaost.de). Digiteerimise tempo ja mahu suurendamiseks kavatseb Tartu Ülikooli raamatukogu alustada sügisel kogude massilist digiteerimist.

Konkurentsieelis kogu Eestile

Säilitamist ei saa käsitleda kitsalt digiteerimisena. Säilitamine tähendab ka korralikke hoidlaid ning investeeringuid restaureerimisse–konserveerimisse. Õiguslikult kuulub raamatukogus talletatav kultuurivara ülikoolile, kuid selle säilitamine ja kättesaadavaks tegemine teenib avalikku huvi – eesti keele ja rahvuskultuuri säilimist.

Digitaalraamatukogu arendamine ei saa piirduda ainult ajaloolise kultuuripärandiga. 2004. aastast on Tartu Ülikooli raamatukogu koduleheküljel kättesaadavad Tartu Ülikoolis kaitstud ja kaitsmisele tulevad väitekirjad. Kavas on ka muude materjalide, sealhulgas e–konspektide avaldamine ülikooli vajadustest lähtudes ning kooskõlas autoriõigustest tulenevate tingimustega. Alustati e–õpikute kogu soetamist Tartu Ülikooli õppetegevuse toetamiseks. Teadustööde repositooriumi loomise ja haldamise temaatika peaks leidma lahenduse koostöös Eesti Teadusinfosüsteemi (ETIS) arendajatega.

Võrgukeskkonna juurdepääsetavate digitaalsete andmekogude loomist tuleb käsitleda raamatukogude kaudu pakutava avaliku teenusena, sest nende kasutajaskond ei kujune institutsionaalse ega piirkondliku kuuluvuse alusel. Informatsioon peab olema kiiresti ja kergesti leitav. Kulutused raamatukogude infosüsteemide arendamisse on perspektiivne investeering. Kui me suudame aastas säästa Eesti ligi 4500 teadlase–inseneri infootsingule kuluvat aega nädala jagu, tähendab see märkimisväärset majanduslikku kokkuhoidu ning tõstab tunduvalt teadus– ja arendustegevuse produktiivsust.

Tartu Ülikooli raamatukogul ja teistel teadusraamatukogudel on arvestatav kogemus digitaalraamatukogu ja e–raamatukogu arendamisel. Eesti e–raamatukogu arendamine peaks

kuuluma riigi tähtsaimate e-strateegiate hulka. Meie tee edule läheb tulevikus üksnes võimaluse kaudu kasutada väärtuslikku ja süstematiseeritud inforessurssi võimalikult laialdaselt. See tagab konkurentsieelise mitte üksnes tipptasemel teadlastele, vaid ka Eesti majandusele tervikuna.

Kasutatud kirjandus

Allik, J. (2006). Kuidas mõõta Eesti teadust. – Horisont, nr 2, lk 4–5.

Einasto, O. (2005). Teenuse kvaliteedi monitooring teadusraamatukogu kasutaja tolerantsustsoonis kui teenuse arendamise lähtepunkt (Tartu Ülikooli Raamatukogu näitel). Magistritöö. Juhendaja Maaja Vadi. Tartu Ülikool, filosoofiateaduskond.

Haridus- ja teadusministri 29. märtsi 2004. a määrus nr 19. – RTL 2004, 35, 577.

Laoie, B., Connaway, L. S., Dempsey, L. (2005). Anatomy of Aggregate Collections: The Example of Google Print for Libraries. – Zeitschrift für Bibliothekswesen und Bibliographie, Nr 6, S 299–310; D-Lib Magazine, Vol 11, No 9. – www.dlib.org(18.04.2006).

Loddes, E. (2004). Infoühiskond ja raamatukogud. – Riigikogu Toimetised 10, lk 173–178. – <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito10/artiklid/22loddes.htm>

Mittler, E. (1996). Die Bibliothek der Zukunft: Überlegungen aus Anlaß der Planungen zu einem Informations- und Kommunikationszentrum in Adlershof (Berlin). – Bibliothek. Forschung und Praxis, Bd 20, Nr 2.

Tartu Ülikooli aastaaruanne 2004 (2005). Tartu.

Humanitaarteadlane infoühiskonna raamatukogus¹

Piret Lotman (RiTo 13), Eesti Rahvusraamatukogu teadus- ja arenduskeskuse vanemteadur

Tõsiasi, et Eesti raamatukoguterminoloogias puudub mõiste humanitaarraamatukogu, viitab sellele, et Eesti raamatukogupoliitikas ei ole humanitaarraamatukogude probleemidele ja spetsiifikale tähelepanu pööratud.

Traditsiooniliselt on raamatukogu asutus, mis koondab mingi sootsiumi liikmete jaoks aktuaalset informatsiooni, olles ühelt poolt selle sootsiumi mälu ja väljendades teiselt poolt tema suhet ümbritsevasse maailma. Savitahvleile, papüürusrullidele, pärgamendile ja trükiraamatuks salvestatud tekstid võivad säilida aastatuhandeid, olles omakorda väärtuslik teabeallikas eelkõige keele-, kirjandus- ja kunstiteadlastele, ajaloolastele ning filosoofidele ehk teisisõnu humanitaarteadlastele.

Humanitaarteadused on traditsiooniliselt seotud sajandite vältel kujunenud klassikalise raamatukoguga, mida võib käsitada trükiste arhiivina. Niisuguse arhiivitüüpi raamatukogu komplekteerimine ja ülalpidamine muutub trükitoodangu kasvades üha kulukamaks, ruume ja aega nõudvamaks. Inglise uurija Ian Willison osutab ka üleilmsele suunitlusele – finantsedule orienteeritud ühiskonnad suhtuvad humanitaarsetesse institutsioonidesse, sealhulgas raamatukogudesse, varjamatu vaenulikkusega (Volodin 2002, 112–113).

Humanitaarraamatukogu mõiste

Eestikeelses raamatukoguterminoloogias puudub mõiste humanitaarraamatukogu. Teadusraamatukoguks tõlgitakse nii saksakeelne *wissenschaftliche Bibliothek* kui ka *Forschungsbibliothek*. Viimase all mõeldakse raamatukogu, mis kogub ja säilitab võimalikult ammendavalt mingi valdkonna uurimiseks vajalikku kirjandust. Valdavalt on need humanitaarteadused, sest humanitaaruuringutel on enamasti ka ajalooline mõõde. Sama tähendusega on ingliskeelne termin *research library* – tõsiteadlastele mõeldud igakülgne kollektsioon mingi valdkonna, akadeemilise distsipliini või distsipliinide rühma uurimiseks vajalikest materjalidest (Reitz 2004, 613). Viimaste seast võib eristada humanitaarraamatukogu – *library of humanities*, s.t raamatukogu, mis sisaldab humanitaarteadlastele vajalikku kirjandust.

Teadusraamatukogu avaras mõistes sisaldub ühelt poolt orienteeritus kõigi valdkondade teaduskirjanduse komplekteerimisele, teiselt poolt eeldab see teatud pealiskaudsust. Kõikide valdkondade erialakirjandust ei ole võimalik (ega vajalik) koguda ammendavuse põhimõttel. Eesti keeles kasutab mõistet uurimisraamatukogu näiteks Eestirootslaste Kultuuri Selts (ilmselt tõlkena rootsikeelsest sõnast *forskningsbibliotek*). Humanitaarraamatukogu nimetust kandis aastaid Tartu Ülikooli raamatukogu allüksusena tegutsenud, kuid nüüdseks kahjuks eraldi raamatukoguna oma tegevuse lõpetanud raamatukogu. Tõsiasi, et Eesti raamatukogunduses säärast mõistet ei kasutata, viitab sellele, et Eesti raamatukogupoliitikas ei ole humanitaarraamatukogude probleemidele ja spetsiifikale tähelepanu pööratud. Kummatigi on humanitaarraamatukogudega tegeldud intensiivselt nii teoreetiliselt kui ka

rakenduslikult Saksamaal, see on riigis, kust on pärit nii Eesti raamatukogunduse juured kui ka siiani väärtuslikem osa meie raamatuvaramast.

Elektrooniline tekst hõlpsasti muudetav

Informatsiooni säilitava ja vahendava institutsioonina peegeldab raamatukogu, iseäranis teadusraamatukogu, ühiskonna teadusruumis toimuvaid muutusi. Tänapäeva infotehnoloogia näib olevat lammutanud traditsioonilise raamatukogu alused. Teabe ülikiire levik suurte vahemaade taha ja raamatu, õigemini infokandja immaterialiseerumine on muutnud otsustavalt ja pöördumatult raamatukogu olemust. Raamatukogu ei ole enam seotud kindla kohaga, tekstide ruumiline korrastatus on asendunud nende ajalise järjestusega. Info kättesaadavus ei sõltu raamatu asukohast, vaid meie arvuti kiirusest. Teoreetiliselt on võimalik digiteerida kõik tekstid ja kaotada raamatuhoiud ning koos sellega ka traditsioonilise raamatukogu probleemid. Kuid ainult teoreetiliselt. Lisaks sellele, et nüüdisaegne infotehnoloogia nii radikaalset muudatust ei võimalda, ei oleks selline raamatukogu enam kultuurimälu alus. Mälu kui niisugune kaoks üldse, sest mälu üks karakteristikuid on valikulisus. Kultuurimälu struktureerivad sotsiaalsete gruppide vajadused ja huvid. Totaalne mälu oleks ühtaegu mälu lõpp. Raamat ei ole neutraalne infokandja, vaid on seotud teiste raamatutega. Andmebaas ei saa korvata raamatukogu kui raamatute ruumi. Teadmiste akumuliseerumise ja kultuurimäluga seotud probleeme ei saa lahendada ei traditsioonilise raamatukogu kangekaelse säilitamise ega digitaalsele raamatukogule ülemineku teel. Nüüdisaja infoühiskonna olulisemaid tunnuseid on ruumi ülemvõimu loovutamine ajale, õigemini kiirusele. Kõikehõlmav kiirus pakub palju ahvatlevaid võimalusi, kuid kätkeb ka destruktivist alget, jätmata aega teksti süüvimisele, samuti kriitilisele suhtumisele. Elektrooniline tekst ei ole autoriseeritud, ta on hõlpsasti muudetav ja seega vähe usaldusväärne. Ka pole ta järgalt seotud oma tekkimise ajaga, nagu seda on lineaarse kirjakultuuri tekstid (Stocker 1997, 95–98). Kõik see, eriti aga viimati mainitud aspekt, muudab trükiraamatu ja klassikalise raamatukogu humanitaarteadlase jaoks asendamatuks.

Humanitaarraamatukogu on humanitaarteadlase laboratoorium

1980. aastate algul uuris humanitaarraamatukogu kui iseseisvat raamatukogutüüpi Saksa teadlane Bernhard Fabian. Raamatus “Buch, Bibliothek und geisteswissenschaftliche Forschung” on ta analüüsinud seda tüüpi raamatukogu kujunemislugu ja rolli ühiskonnas ning pakub välja programmi nende raamatukogude kavakindlaks arendamiseks. Humanitaarraamatukogu või teisisõnu uurimisraamatukogu loodi algselt Ameerika Ühendriikides *independent research library* nimetuse all Yale'i, Harvardi ja Columbia ülikooli juures kindla teadlastekontingendi teenindamiseks humanitaaruuringute läbiviimisel. 1970.–80. aastail levisid sedalaadi raamatukogud Saksamaale ja Prantsusmaale. Uurimisraamatukogu komplekteerimiskriteeriumid on Fabian sõnastanud järgmiselt: humanitaarse profiiliga teadusraamatukogu on koht, kus säilitatakse nii uurimistulemusi kui ka algallikaid, s.t teaduskirjandust ja teaduslikku uurimisainest. Selline raamatukogu ei kanna üksnes kultuurimälu funktsiooni, vaid on ka humanitaarteadlase töökeskkond, tema laboratoorium. Humanitaar- ja reaalteadlaste infovajadused on põhimõtteliselt erinevad. Viimased ei ole keeruliselt struktureeritud ja on keskendunud eelkõige nüüdiskirjandusele.

Humanitaarteadlasele ei ole olemas vananenud või aktuaalsuse kaotanud kirjandust. Fabiani järelduste kohaselt peab ideaalne humanitaarraamatukogu vastama järgmistele tingimustele:

1. omama ajalooliselt väärtuslikke unikaalseid kogusid, mille säilimine ja komplekteerimise järjepidevus on tagatud;
2. kogud peavad olema uurijale võimalikult täielikult avatud;
3. uurijale tuleb luua ideaalsed töötingimused (Volodin 2002, 116–120).

(Bernhard Fabiani tsiteeritud teost Eesti raamatukogude elektroonilises kataloogis ei leidu.)

Bernhard Fabiani humanitaarraamatukogu kontseptsioon on peaaegu täiuslikult realiseeritud Hertsoginna Anna Amalia raamatukogus (*Herzogin Anna Amalia Bibliothek*) Saksamaal Wolfenbüttelis. Selle raamatukogu juhataja Michael Knoche on oma tegevuspraktikast lähtudes arendanud edasi ka humanitaarraamatukogu teoreetilisi aluseid. Vastamaks humanitaarraamatukogu kriteeriumidele peab raamatukogu tema arvates (lisaks eelmainituile) olema institutsionaalselt või organisatsiooniliselt sõltumatu, välistamaks võimaluse, et institutsioon, mille allüksus ta on, seab oma huvid kõrgemale raamatukogu omast. Tagamaks kõigile uurijaile kirjanduse kättesaadavuse ei laenutata humanitaarraamatukogu trükiseid välja. Raamatukogus peab olema tagatud järjepidev nüüdisaegse sekundaarse teaduskirjanduse komplekteerimine ning ka vanema kirjanduse säilimine ja restaureerimine. Humanitaarraamatukogu on ühtaegu teaduslik uurimisasutus. Raamatukogu fondide põhjal avaldavad raamatukogu töötajad publikatsioone, osalevad uurimisprojektides ja korraldavad konverentse. See eeldab mõistagi raamatukogutöötajailt head humanitaarhariduslikku tausta, mis ühtaegu tõstab raamatukogu taset teadustöö keskkonnana (Volodin, 2002, 125–134).

Raamatukogu – harulduste arhiiv või teaduskeskus?

Paari aasta tagused puhuti teravaks muutunud väitlused Eesti teadusraamatukogude üle keskendusid valdavalt infotehnoloogilistele uuendustele nüüdisaegse teadusinformatsiooni hankimise kontekstis (vt nt Normak 2004; Kollist 2004; Nurmiste 2004; Sürje 2004). Humanitaarkirjandusest selles diskussioonis kuigi palju juttu ei olnud. Tartu Ülikooli raamatukogu toonane direktor Toomas Liivamägi on küll nentunud, et humanitaarile on raamat või raamatukogu ise selleks laboratooriumiks, milles või millega ta töötab, kuid libiseb kohe meeldivamale teemale. Rahuloluga tõdeb ta: “Elektrooniliste andmebaaside ja muude materjalide kasutamine nii Tartu Ülikoolis kui ka Eestis tervikuna on suhteliselt väljakujunenud ja küllaltki intensiivne, olles elanike arvuga võrreldes konkurentsituult suurem kui teistes Ida-Euroopa ja muudes üleminekuriikides.” (Liivamägi 2003, 72–73.)

Humanitaarteadlaste infovajaduste teisejärguliseks pidamise põhjused raamatukogunduslike otsustuste puhul on ühelt poolt objektiivsed (piiratud rahalised võimalused) ja üldised (näiteks juba eelmainitud ärimaailma prioriteetide surve), teiselt poolt on sel Eestis ajaloolised juured.

Teatavasti hõlmavad humanitaarteadused rahvusteadusi, s.t teaduslikke distsipliine, mis uurivad mingi rahvuse identiteediga seotut. Kirjalikel allikatel on nende teadusalade puhul

kaalukas osa. Raamatukogu vajab humanitaarteadlane kui tekstide arhiivi, igasugune arhiiv omakorda eeldab tekstide kogumise järjepidevust.

Okupatsiooniaeg kahandas kogusid

Nõukogude okupatsioonivõimud kahjustasid humanitaarkirjanduse kogusid Eesti raamatukogudes nii otseselt kui ka kaudselt. Kõige jõhkramalt mõistagi kirjanduse sihipärase ja järjepideva hävitamise teel esimesest okupatsioonisuvest alates, et moonutada allutatud rahva identiteeti. On väga iseloomulik, et Eesti ajaloo suurim kirjanduse hävitamise kampaania raamatukogudes kavandati 1949. aasta märtsis, suure küüditamispäeva eelöhtul. Raamatukogudest kõrvaldatud, hävitatud, mõnel juhul ka teadusraamatukogude erihoiuosakondadesse suletud kirjandus oli nimelt humanitaarkirjandus – sõjaeelses Eesti Vabariigis ilmunud täppisteaduslikud trükised ei olnud vallutajate ideoloogiaga kuidagi vastuolus (Lotman 1991, 104–105). Teine, samuti rahvusliku identiteedi muutmisele suunatud samm oli Eesti raamatukogude kontaktide katkestamine väljaspool Nõukogude Liidu piire asuvate raamatukogudega alates 23. augustist 1940 (*ibid.* 94). Kui kirjanduse hävitamine pidi moonutama eestlaste ajaloolist identiteeti, siis läänemaailmast äralõikamine teenis muu hulgas kaasaegse kultuurilise identiteedi muutmise eesmärki. Eesti raamatukogude humanitaarkirjanduse kogudesse poole sajandi vältel tekkinud võõrkeelse kirjanduse lüngad on vaevalt üldse korvatavad. Peale selle, et paljude valdkondade kohta leidub ainult juhuslikke ja puudulikke trükiseid, katkes ka komplekteerimistraditsioon.

Kolmas humanitaarkirjanduse diskrediteerimise põhjus oli kaudsem ja varjatum, kuid seda kaugemale ulatuva mõjuga. Nimelt kuulus Nõukogude Liidus (nagu Saksamaal kolmanda Reichi ajal) riigi totalitaarsest ideoloogiast lähtuvalt eelistus tehnikakirjandusele. 1950. aastail loodi kogu Nõukogude Liidus teadus- ja tehnikaraamatukogude võrk, millele kirjanduse ja kvalifitseeritud tööjõu muretsemine oli riiklik prioriteet. Saavutused selles valdkonnas olid muljetavaldavad ja mõjutasid seda tüüpi raamatukogude arengut kogu maailmas (Volodin 2002, 114–115). Tehnikaraamatukogude väärtustamine tõstis ka seal töötava raamatukoguhoidja eneseteadvust, Tallinna Pedagoogilise Instituudi raamatukogunduse osakonnas peeti näiteks tehnikaharus õppimist tunduvalt prestiižikamaks. Kuigi informaatika tähendas selles teaduskonnas õppeainena sisuliselt raamatukogundust, kõlas see sootuks “teaduslikumalt”. Eesti vabanemine ja pedagoogilise instituudi ümbernimetamine ei muutnud raamatukogunduse kateedri suhtumist humanitaarteadustesse ja humanitaarkirjandusse. Informaatika muutus sujuvalt infoteaduseks ning tulevaste raamatukoguhoidjate ja raamatukogundusajundite õppekavast kadusid järk-järgult justkui oma vanamoodsust häbenedes humanitaarained.

Lõpetuseks

Humanitaarkirjanduse komplekteerimine on ajapikku paranenud kõigis Eesti teadusraamatukogudes, kuid stipendiumide toel välismaa raamatukogudes töötamiseta humanitaarteadlane toime ei tule. Kas Eestis oleks eeldusi ühe Bernhard Fabiani ja Michael Knoche väljatöötatud põhimõtteid järgiva humanitaarraamatukogu – humanitaarteadlase töökeskkonna – rajamiseks? Kõige olulisem selleks – ajalooliselt väärtuslik unikaalne raamatukogu on meil Tallinna Ülikooli Akadeemilise Raamatukogu Baltica osakonnana ju

olemas, pärit samast Saksa kultuuriruumist. Eesti ühiskonna eelistuste küsimus on, kas see raamatukogu jääb lihtsalt harulduste arhiiviks või kujuneb viljakaks teaduskeskuseks.

Kasutatud kirjandus

E-raamatukogu on meie suur tulevik (2004). Intervjuu TPÜAR-i direktori Andres Kollistiga. – Raamatukogu, nr 2, lk 4–5.

Kollist, A. (2004). Vastandite ühtsus ja võitlus ülikoolide ja teadusraamatukogude arengus. – Raamatukogu, nr 6, lk 5–7.

Liivamägi, T. (2003). 200 aastat Tartu Ülikooli Raamatukogu. – Eesti Raamatukoguhoidjate Ühingu aastaraamat 2002. Tartu, lk 69–74.

Lotman, P. (1991). Raamatukogu roll sõjajärgses Nõukogude Eestis. – Eesti Rahvusraamatukogu Toimetised 2, lk 87–121.

Normak, P. (2004). Teadusraamatukogu kui virtuaalne reaalsus. – Raamatukogu, nr 1, lk 4.

Nurmiste, T. (2004). E- on edukuse mõõdupuu. – Raamatukogu, nr 2, lk 6–8.

Reitz, J. M. (2004). Dictionary for Library and Information Science. Westport, Connecticut, London.

Stocker, G. (1997). Schrift, Wissen und Gedächtnis: das Motiv der Bibliothek als Spiegel des Medienwandels im 20. Jahrhundert. Würzburg: Königshausen und Neumann.

Sürje, P. (2004). Rahastamine ja võimalik koostöö. – Raamatukogu, nr 3, lk 4.

Volodin 2002 = Володин, Б. Ф. (2002). Научная библиотека в контексте научной, образовательной и культурной политики. Санкт-Петербург.

Märkused

1 Selle kirjatöö ajendiks on Eesti Rahvusraamatukogus 8. veebruaril 2006 vene raamatukoguajaloolase Boriss Volodini mälestusele pühendatud seminar “Humanitaarraamatukogu infoühiskonnas”.

Parlamentarsed uudised

Piret Viljamaa (RiTo 9), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2005. aasta novembrist 2006. aasta aprillini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud elektroonilisi infoallikaid: uudisteagentuuride ja meediaväljaannete andmebaase, täistekstandmebaasi EBSCO ning parlamentide kodulehekülgedel leiduvaid materjale.

Albaania

Albaania president Alfred Moisiu saatis parlamenti tagasi seaduse, mis sätestas, et ebaseaduslikult püstitatud hoonete aluse maa saavad erastada hooned ehitanud inimesed, ilma et neilt nõutaks seadusvastase tegevuse eest kompensatsiooni. Seadus oli parlamendis vastu võetud napi häälteenamusega mõni nädal varem. President viitas vastuolule põhiseaduse ja asjaõigusseadusega. Peaminister Sali Berisha lubas seaduse parlamendis teist korda läbi suruda, kuid enamik Albaania poliitikavaatlejaid arvab, et see ei õnnestu. Viimase 15 aasta jooksul on umbes 300 000 albaanlast ilma loata rajanud endale kodu suurte linnade naabrusesse. Berisha valitsus tahab need ehitised n-ö legaliseerida, kuid vastaste sõnul on maa esialgsed omanikud sama kehval majanduslikul järjel kui illegaalsed ehitajad. Kavas oli illegaalsete ehitiste alune maa selle tegelikelt omanikelt ära võtta ning omavalitsustele anda. Hiljem oleks illegaalselt maja ehitanutel avanenud võimalus maa endale osta. Maa tegelikud omanikud oleksid saanud kompensatsiooni turuhinna alusel.

Office of President, 17.03.2006, "President Moisiu returned the law "On the Legalization, Urbanization and Integration of the Buildings without Permits" to the Assembly to be reviewed". - <http://www.president.al/english/pub/info.asp?id=1253>

The European Weekly: New Europe, 26.03.-1.04.2006, "Trouble in parliament over occupied lands".

Belgia

2005. aasta detsembris võttis Belgia parlamenti alamkoda 77 poolt- ja 62 vastuhäälega vastu seaduse, mis annab samasoolistele paaridele lapsendamisõiguse. Vasakpoolsed parteid toetasid seadust, Kristlikud Demokraadid ja Flaami Huvi olid vastu. 2006. aasta kevadel kiitis seaduse 34 poolt- ja 33 vastuhäälega heaks ka parlamenti ülemkoda. Belgias on homoabielud lubatud juba kaks aastat. Belgia on Rootsi ja Hispaania järel kolmas Euroopa Liidu riik, kus samasoolistel abielupaaridel on lubatud lapsi adopteerida.

AFP-BNS, 2.12.2005, "Belgia homopaarid said lapsendamisõiguse";

BBC News, 2.12.2005, "Belgium backs gay adoption plans". - <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4491688.stm>

AFP-BNS, 21.04.2006, "Belgia andis homopaaridele lapsendamisõiguse".

Gruusia

Gruusia parlamendi esimees Nino Burdžanadze esines avaldusega, milles väitis, et ei näe mingit mõtet Gruusia jätkamisel SRÜ koosseisus. Samal päeval lükkas avalduse ümber peaminister Zurab Nogaideli, kes kinnitas, et Gruusia SRÜ-st väljaastumise küsimust pole tõstatatud. Parlamendi esimees ütles oma avalduses, et Gruusia on ainus SRÜ riik, kellel on Venemaaga viisarežiim ning kes ei saa Venemaa turul müüa oma tsitruselisi, teed ja veine. 2006. aasta märtsis otsustas Venemaa tarbijakaitseamet, et Gruusia veinid ei vasta kehtivatele standarditele ning aprilli algul keelati Moldova ja Gruusia veinide müük. Eelmisel aastal importis Venemaa 50 miljonit pudelit Gruusia veine, kolmandiku Gruusia veinieksportidist.

Xinhua News Agency, 11. 04. 2006, "Georgia to stay in CIA: prime minister". – http://news.xinhuanet.com/english/2006-04/12/content_4413116.htm

Gruusia parlament ratifitseeris Vene sõjaväebaaside likvideerimist käsitleva leppe. Venemaa ja Gruusia vahel sõlmitud lepingu kohaselt viiakse Vene väed Gruusiast välja 2008. aasta lõpuks. Pärast Nõukogude Liidu lagunemist jäi Gruusiasse neli Venemaa sõjaväebaasi, millest kaks on likvideeritud. Praegu on Gruusias veel ligikaudu 3000 Vene sõdurit. Opositsiooni hinnangul on lepingus punkte, mis ohustavad Gruusia riiklikke huve, näiteks Gruusia–Vene terrorivastase keskuse loomise kava. Keskus peaks tulevikus asuma likvideeritavas sõjaväebaasis Bathumis.

Interfax-BNS, 13.04.2006, "Gruusia parlament arutab baaside väljaviimisleppe ratifitseerimist";

Xinhua News Agency, 13.04.2006, "Georgia ratifies agreements on pullout of Russia military bases". – http://news3.xinhuanet.com/english/2006-04/14/content_4422338.htm

Hispaania

Tänavu märtsis võttis Hispaania parlamendi alamkoda 189 poolt- ja 154 vastuhäälega vastu seaduse, mis annab Kataloonia piirkonnale senisest suurema autonoomia. Vastu hääletasid suurim opositsioonierakond Rahvapartei ja mitu väiksemat parteid, nende hulgas Kataloonia Rahvuspartei. Rahvapartei sõnul ohustab seadus Hispaania ühtsust, katalaani partei leiab, et seadus annab Katalooniale liiga vähe iseseisvust. Seaduse kohaselt läheb Kataloonia otsesesse käsutusse senise 33% asemel 50% piirkonna tulumaksust. Sotsialistlik valitsus tahab sama korra kehtestada kõigis autonoomsetes piirkondades, enne kui see Kataloonias rakendub.

Seaduse peab heaks kiitma ka Senat ning seejärel pannakse ta Kataloonia provintsis rahvahääletusele, mis peaks toimuma juunis. Mõni päev pärast seda, kui teksti oli Katalooniale lisatud määratlus *nación*, mis tähendab riiki, kuulutas terroriorganisatsioon ETA

välja alalise relvarahu. Autonoomiavastane Rahvapartei pöördus protestiga Hispaania Konstitutsioonikohtusse.

BBC News, 30.03.2006, "Spain MPs back Catalonia autonomy". –
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4860244.stm>

Reuters–BNS, 31.03.2006, "Hispaania kongress kiitis Kataloonia seaduse heaks".

Holland

Hollandi parlamendi liige Sharon Dijksma tegi ettepaneku küsida haritud koduperenaistelt tagasi osa kooliraha. Hollandi Tööpartei liige põhjendas oma ettepanekut vajadusega kaasata tööellu rohkem naisi. Tema sõnul läheb ühiskonna kinnimakstud haridus ning selleks tehtud investeering kaotsi, kui emad tööle ei lähe. Holland kuulub töötavate naiste osakaalu poolest tööstusriikide tippu, kuid suur osa Hollandi naistest eelistab töötada osalise tööajaga või jääda koju pere eest hoolitsema. Statistika andmeil on töötavate naiste osa aastail 2001–2005 tõusnud 55,9%–lt 58,7%–le.

Expatica News, 22.03.2006, "Penalise educated stay-at-home women". –
http://www.expatica.com/source/site_article.asp?subchannel_id=1&story_id=28628&name=Penalise+educated+stay-at-home+women+-+PvdA

India

India telejaamad Aaj Tak ja Star News TV paljastasid India parlamendis levinud pistisevõtmise. Telejaama Aaj Tak ajakirjanikel õnnestus vahele võtta 11 parlamendiliiget, kes nõustusid altkäemaksu eest esitama parlamendi istungeil maksja tellitud küsimusi.

Paar nädalat hiljem näitas telejaam Star News TV kaadreid nn välkoperatsioonist, mille raames nõustus seitse parlamendiliiget 5–45%–lise "tasu" eest eraldama summasid, mida nad võivad jagada oma valimisringkonnas arenguprojektideks. Kõigil India parlamendi liikmeil on õigus oma äranägemisel kasutada 20 miljonit rupiat (5,8 miljonit Eesti krooni) oma valimisringkonna arenguprojektide rahastamiseks.

Star TV andmeil osutus üks parlamendiliige siiski ausaks ning keeldus rahaeralduse eest pistist võtmast.

The Tribune, 13.12.2005, "It's a shame". –
<http://www.tribuneindia.com/2005/20051213/edit.htm>

AFP–BNS, 20.12.2005, "India telejaam näitas taas parlamendiliikmeid pistist küsimas".

Itaalia

2005. aasta novembris kiitis Itaalia Senat 170 poolt– ja 132 vastuhäälega heaks seaduse, mis käivitab kuuekümne aasta järel põhiseaduslikud reformid. Selle seadusega, mille

vastuvõtmist toetas Põhja Liiga, vähendatakse parlamendi mõlema koja liikmete arvu ja tugevdatakse maakondade omavalitsuste võimu. 20 Itaalia regiooni saavad senisest suuremad volitused näiteks meditsiini- ja haridusküsimuste otsustamisel. Samal ajal tugevneb peaministri positsioon. Peaminister võib määrata ja vabastada ministreid ning parlamendi laiali saata. Presidendi võim väheneb ning Senat hakkab lahendama regioonide küsimusi. Reformiga kehtestatakse parlamendiliikmetele ka uued vanusepiirid: seni võis alamkoja liikmeks saada 25-aastane kodanik, nüüd langetatakse vanusepiiri 21 aastani, senaatori puhul on vanusepiirang senise 40 asemel 25 aastat. Presidendiks võib kandideerida vähemalt 40-aastane Itaalia kodanik (seni 50-aastane). Võim antakse üle regioonidele 2012. aastast alates, osa konstitutsioonilisi muudatusi hakkab kehtima alles 2015. aastal. Reformi vastaste sõnul kasvab edaspidi lõhe rikka Põhja-Itaalia ja vaese Lõuna-Itaalia vahel. Reformikava ei saanud 2/3 häältest, seetõttu pannakse seadus rahvahääletusele. Kui seadus rahvahääletusel heaks kiidetakse, valib Itaalia peaministri edaspidi rahvas otse.

BBC News, 16.11.2005, "Italy Senate passes reform bill". –
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4441436.stm>

Italy Magazine, 17.11.2005, "Controversial government reform approved". –
<http://www.italymag.co.uk/2005/news-from-italy/current-affairs/controversial-government-reform-approved>

Tänavu 9.–10. aprillil toimunud Itaalia parlamendi valimistel said opositsioonilised vasaktsentristid parlamendi alamkojas napi enamuse – vasaktsentristid 49,8%, paremtsentristid 49,7% häältest. Osalemisprotsent oli 83%, kuid kehtetuid hääletamissedeleid oli mõningail andmeil kuni pool miljonit. Uue valimiseseaduse kohaselt saab valimistel võitnud koalitsioon alamkojas automaatselt 55% kohtadest ehk 630-st 340 kohta. Senatis said vasaktsentristid 158, Silvio Berlusconi juhitud paremjõud 156 kohta. Senati kohtade jaotuse otsustasid välismaal elavate Itaalia kodanike hääled. Esmakordselt oli neil õigus hääletada välisriigis ning ka ise kandideerida. Neile eraldati alamkojas 12 ja Senatis 6 kohta.

Peaminister Berlusconi nõudis valimistulemuste ülekontrollimist. Berlusconi on esimene Itaalia peaminister pärast Teist maailmasõda, kelle valitsus on püsinud valimistest valimiseni, kuid riigi majandusseis pole kiita. Vasaktsentristide juht Romano Prodi lükkas tagasi Berlusconi ettepaneku moodustada suur koalitsioon.

Swissinfo, 11.04.2006, "Voting results hang on Italians abroad". –
<http://www.nzz.ch/2006/04/11/eng/article6621173.html>

BBC News, 12.04.2006, "Berlusconi disputes Prodi victory". –
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4900986.stm>

Leedu

2006. aasta aprillis tagandati Leedu võimuliitu kuuluva Uue Liidu liider Arturas Paulauskas Seimi esimehe ametist. Paulauskasele umbusalduse avaldamise poolt hääletas 94, vastu oli 11 parlamendiliiget. Reglemendi kohaselt tagandatakse Seimi esimees ametist, kui seda nõuab üle poole parlamendi koosseisust. Leedu Seimis on kokku 141 kohta.

Paulauskase tagandamine seab ohtu neljast parteist koosneva koalitsiooni püsimise, sest Uue Liidu esindajad hoiatasid, et Paulauskase tagandamise korral tõstatab partei küsimuse võimuliitu jäämise otstarbekusest. Umbusaldushääletusele eelnenud arutelu käigus avaldasid opositsiooni esindajad muret Seimi kantseleis ilmnunud kuritarvituste üle, mis tagandamise algatajate arvates oli Paulauskase puuduliku juhtimise tulemus. Aprilli algul jõudsid ajakirjandusse teated, et Seimi kantselei ametnikud, samuti parlamenti teenindavate asutuste ja esimehe sekretariaadi töötajad kasutavad ametiautosid ka eraotstarbel, sealhulgas pereliikmete sõidutamiseks ning koerte jalutama viimiseks.

BNS, 11.04.2006, "Leedu seim tagandas Paulauskase spiikriametist".

Läti

Tänavu märtsi algul võttis Läti Seim vastu kodukorra parandused, mis lisavad reglementi parlamendiliikme eetikakoodeksi. Eetikakoodeksi eesmärk on seletuskirja kohaselt "kehtestada kõrged käitumisstandardid ja tõsta ühiskonna usaldust Seimi vastu". Koodeksi järgi peab parlamendiliige avalikes sõnavõttudes vältima solvavaid sõnu ja žeste, hoiduma Seimi kõnepuldis eneseimetlusest, vältima huvide konflikti ning mitte minema üritustele, milles osalemine võiks kahjustada parlamendi mainet. Parlamendiliikmel on keelatud kasutada konfidentsiaalset teavet omakasu eesmärgil ja avalikes kohtades. Suhtlemisel avalikkuse ja ajakirjanikega peab ta olema viisakas ja vastutulelik. Küsimustele vastamisel ei tohi kõrvale põigelda, kui need ei puuduta eraelu või salajast informatsiooni. Koodeksi rikkujat saab hoiatuse, sellest teatatakse Seimi istungil ja ametlikus teatajas *Latvijas Vēstnesis*.

BNS, 4.03.2006, "Läti saadikud peavad õppima keelt talitsema".

2006. aasta märtsis otsustas Läti Seimi õiguskomisjon avalikustada endise Nõukogude Liidu Julgeolekukomitee (KGB) agentide nimed, avaldades riigi kulul nende nimekirjad ametlikus teatajas *Latvijas Vēstnesis*. Ligikaudu 4500 isiku nimekirjale lisatakse selgitav artikkel, kus märgitakse, et nimekiri ei pruugi olla täielik ning pole ka täpselt teada, kas agendid tegutsesid majanduse või ideoloogia vallas. Loetellusse kavatsetakse panna ees- ja perekonnanimed ning agendinimed, võib-olla ka sünniajad, samuti märkida ära need, kes on oma koostöö KGB-ga üles tunnistanud.

Läti Seim otsustas endiste KGB agentide nimed avalikustada 2004. aasta mais, kuid siis saatis president KGB dokumentatsiooni säilitamise seaduse parandused Seimi tagasi.

BNS, 7.03.2006, "Lätis avalikustatakse kõik kunagised KGB agendid".

Poola

Möödunud aasta lõpus võttis Poola Seim vastu seaduse, mis sätestab, et iga sündinud lapse kohta makstakse lapse emale ühekordset toetust 1000 zlotti (258 eurot), väikese sissetulekuga naised saavad topeltsumma. Poola sündimus on Euroopa madalaimaid ning valitsus on lubanud peresid abistada. Seimis võeti vastu kavandatust laiaulatuslikum toetusprogramm ning valitsus peab nüüd leidma lisaraha.

BBC News, 29.12.2005, "Polish women offered baby bonus". – <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4567224.stm>

2006. aasta märtsis võttis Poola Seim 242 poolt- ja 163 vastuhäälega vastu avalduse, milles kritiseeritakse Poola keskpanga juhi Leszek Balcerowiczi tegevust kahe Poolas tegutseva Itaalia pangale Unicredito kuuluva panga ühinemisprotsessis. Parlamendiliikmed nõudsid avalduses Poola huvides tegutsemist. Tehti ettepanek luua komisjon, mis uuriks pärast kommunismi kokkuvarisemist toimunud arvukaid pankade privatiseerimisi. Viimast pankade ühinemist on kritiseerinud valitsev Seaduse ja Õigluse Partei, väites, et sellele järgnevad koondamised. Kardetakse ka tihenevat konkurentsi riigile kuuluva Poola suurima panga PKO-ga. Parlamendiliikme Marek Jureki sõnul tuleb analüüsida, miks on Poola pangandus vähem rahvuslik kui mujal Euroopas. Keskpanga juht Leszek Balcerowicz süüdistab Poola Seimi keskpanga sõltumatuse printsiibi ning sellest tulenevalt põhiseaduse rikkumises.

International Herald Tribune, 16.03.2006, "Polish privatization inquiry aims at central banker". – <http://www.ihf.com/articles/2006/03/15/business/polbank.php>

Prantsusmaa

Prantsusmaal on tõsist kriitikat esile kutsunud autoriõiguse seaduse täiendused, mille parlamendi alamkoda lisas valitsuse esitatud seaduseelnõule. Algselt oli valitsusel kavas digitaalse autoriõiguse seadust karmistada. Seaduseelnõu vastu on protestinud prantsuse muusikud ning kino- ja muusikatööstuse esindajad, väites, et muudatused rikuvad autoriõigust. Seadusemuudatustes lubatakse väikese tasu eest isiklikuks tarbeks Internetist muusikat ja filme alla laadida, mis on vastuolus Euroopas levinud seisukohtadega. Seaduseelnõu peab heaks kiitma ka Senat.

Xinhua News Agency, 22.12.2005, "France legalises music, movies download on Internet". – http://news.xinhuanet.com/english/2005-12/23/content_3958357.htm

Protestiks Jaapani firma kavatsuse vastu sulgeda tema valimispiirkonnas värvitehas kuulutas Prantsuse parlamendi liige Jean Lassalle välja näljastreigi ning saavutas oma eesmärgi – tehaseomanik jätkab investeringuid. Paremtsentristliku partei Ühendus Prantsuse Demokraatia Eest liige pidas söömata vastu 39 päeva ning kaotas 21 kilo. Jaapani ettevõtte annab Accous' külas tööd umbes 150 inimesele.

BBC News, 14.04.2006, "French MP hunger strike wins deal". – <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4909796.stm>

Rootsi

Rootsi parlamendis on tekitanud erimeelsusi valitsuse ettepanek võtta vastu seadusemuudatused, mis annavad politseile õiguse paigaldada eraisikute kodudesse pealtkuulamiseseadmeid. Pealtkuulamist lubatakse, kui kahtlusalune võib olla sooritanud kuriteo, mille eest süüdimõistmisel ootaks teda vähemalt nelja-aastane vanglakaristus. Rootsi parlamendi liige ja Keskpartei juht Maud Olofsson lubas takistada seadusemuudatuste vastuvõtmist, kui seaduseelnõu teksti ei muudeta. Parlamendi reeglistik näeb ette, et 1/6 parlamendiliikmete toetusel võib indiviidi vabadust ja õigusi piirava seaduseelnõu menetlemise aastaks edasi lükata. Keskpartei nõuab eelnõu täiendamist punktidega, milles sätestatakse, et ajalehtede ja ajakirjade toimetusi ei tohi pealt kuulata ning et inimesi, keda on alusetult pealt kuulatud, tuleb sellest teavitada ning neile valuraha maksta. Justiitsminister Thomas Bodströmi sõnul pole valitsusel kavas eelnõu teksti muuta.

The Local: Sweden's News in English, 10.03.2006, "Bugging allowed under new deal". – <http://www.thelocal.se/article.php?ID=3242&date=20060310>

The Local: Sweden's News in English, 25.03.2006, "Centre party to block bugging law". – <http://www.thelocal.se/article.php?ID=3374&date=20060325>

Saksamaa

Saksamaa parlamendis algasid arutelud riigi föderaalse struktuuri muutmiseks. Tegemist on põhiseaduse kõige ulatuslikuma muutmisega pärast 1949. aastat. Reform annaks liidumaadele senisest suuremad õigused näiteks haridus- ja keskkonnaküsimuste otsustamisel. Globaliseerumise tõttu on kasvanud valdkondade hulk, kus seadusi teeb riigi halduskeskus. Praeguse süsteemi kohaselt tuleb ligikaudu 60% seadustest vastu võtta nii parlamendi alam- kui ka ülemkojas. Mitmed seaduseelnõud on jäänud vastu võtmata, sest *Bundestag*is ja *Bundesrat*is on poliitiliste jõudude vahekord erinev. Reformikava kohaselt väheneks seaduste hulk, millele *Bundesrat* võib veto panna. Parlamendidebatis nimetas opositsioonilise Roheliste Partei fraktsiooni esinaine Renate Künast eelnõu ebaõnnestunuks. Tema sõnul ei kiirenda reformid otsuste langetamist. Isegi koalitsiooni kuuluva Sotsiaaldemokraatliku Partei fraktsiooni esimehe Peter Strucki sõnul vajab eelnõu täiendamist.

Põhiseaduse muutmiseks tuleb muudatused vastu võtta parlamendi mõlemas kojas 2/3 häälteenamusega.

Deutsche Welle, 10.03.2006, "Germany starts constitutional overhaul". – <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1929167,00.html>

Deutsche Welle, 10.03.2006, "Opposition criticizes federalism reform plan". – <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1930683,00.html>

Serbia–Montenegro

Montenegro parlament otsustas ühehäälselt korraldada 2006. aasta mais referendumi Montenegro eraldumiseks Serbiast. Eraldumiseks peab selle poolt olema vähemalt 55%

hääletanutest. Kui referendum ebaõnnestub, võib seda korrata alles kolme aasta pärast. Opositsioonilise Sotsialistliku Rahvapartei juht Predrag Bulatović kutsus üles referendumil osalema, sest suurem osalusprotsent aitab säilitada Serbia–Montenegro liitu.

Xinhua News Agency, 3.03.2006, "Montenegrin parliament sets May 21 for independence referendum". – http://news3.xinhuanet.com/english/2006-03/03/content_4250463.htm

Soome

Soome *Eduskunta* võttis 164 poolt– ja 9 vastuhäälega vastu kriisijuhtimise seaduse, mis asendab senist rahukaitseseadust. Vastu hääletasid viis Vasakliidu, kaks Kristlike Demokraatide ja kaks partei *Perussuomalaiset* liiget. Valitsuse seaduseelnõu menetleti kiirkorras, parandusi tegemata. Uue seaduse kohaselt võivad Soome sõdurid edaspidi osaleda Euroopa Liidu sõjalistes operatsioonides ka ÜRO mandaadita, Euroopa Liidu või mõne muu rahvusvahelise organisatsiooni otsuse põhjal. Seni võis Soome oma rahukaitsejõude kasutada üksnes ÜRO või OSCE loal. Seadus võeti vastu eriseadusena, sest valitsus soovis otsustusõiguse anda presidendile, põhiseaduskomisjon aga valitsusele. Seaduse vastuvõtmisega oli kiire, sest Soome osaleb Euroopa Liidu kiirreageerimismäe lahingurühmade tegevuses. Euroopa Liit tahab tulevikus takistada Rwanda genotsiidi taoliste massimõrvade toimumist ka ÜRO tegevusetuse korral.

YLE 24 Uutiset, 26.03.2006, "Eduskunta hyväksyi kriisinhallintalain". – <http://www.yle.fi/uutiset/haku.php?action=page&id=217213&search=eduskunta>

Suurbritannia

Suurbritannia parlamendi alamkoda võttis vastu loomade heaolu seaduse, millega karmistatakse nõudeid lemmikloomapidajatele. Näiteks keelatakse loomade müümine alla 16-aastastele isikutele, seni oli piiriks 12 eluaastat. 476 poolt– ja 63 vastuhäälega keelustati sabade kärpimine, välja arvatud teenistuskoortel ja meditsiinilistel põhjustel. Uus seadus lubab inspektoril siseneda eluruumidesse ning vajadusel vääriti koheldud loom omanikult ära võtta. Seadus peaks jõustuma 2006. aasta suvel.

BBC News, 15.03.2006, "MPs vote for dog tail docking ban". – http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4807372.stm

Animal Welfare Bill. – <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/117/2006117.pdf>

Suurbritannias jõustus järjekordne terrorismivastane seadus. Lordide Koda kiitis seaduse lõpuks heaks, eelnenud arutelude käigus lükati see viis korda tagasi. Vastu hääletasid konservatiivid ja liberaaldemokraadid. Seaduse kohaselt on keelatud ülistada terrorismi ning levitada terroristlikke väljaandeid, korraldada terroristlikku väljaõpet ja selles osaleda. Kritiseerijate sõnul on seadus liiga üldsõnaline ning ähvardab piirata sõnavabadust. Nii võiks vägivalda õhutamise eest edaspidi karistada igasuguse režiimi vastu võitlejaid. Arutelude

käigus hääletati välja paragrahv, mis oleks lubanud politseil kahtlusaluseid kuni 90 päeva süüdistust esitamata kinni pidada.

Ühel ajal terrorismivastase seadusega kiideti heaks ka isikutunnistuste seadus ning immigratsiooniseaduse täiendused. Poleemikat tekitanud isikutunnistuste seadus paneb aluse Suurbritannia elanike rahvusliku andmebaasi loomisele, kuhu talletatakse kõigi täiskasvanute biomeetrilised andmed. Kava kohaselt võetakse 2008. aastast alates koos isikutunnistuse või passi taotlusega täiskasvanuult 10 sõrme jäljed, mõlema silmaiirise kujutis ja foto.

Telegraph, 31.03.2006, "ID card laws gain Royal Assent in return to the wartime past". – <http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2006/03/31/nid31.xml&sSheet=/news/2006/03/31/ixhome.html>

BBC News, 13.04.2006, "New terror law comes into force". – http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4905304.stm

Šveits

Möödunud aasta lõpus võttis Šveitsi parlament vastu ranged välismaalaste- ja asüüliseadused. Vasakjõudude vastuseisust hoolimata võeti asüüliseadus alamkojas vastu 108 poolt- ja 69 vastuhäälega ning välismaalaste seadus 106 poolt- ja 66 vastuhäälega. Senat kiitis seadused heaks sama ülekaaluka häälteenamusega. Sotsiaaldemokraatlik Partei ja Roheliste Partei lubasid mõlemad seadused panna rahvahääletusele, sest need rikuvad rahvusvahelisi seadusi ning Šveitsi põhiseadust. Uue seaduse kohaselt ei saa põgenikud, kelle asüülitaotlus jääb rahuldamata, enam toetust ning neid võib enne maalt väljasaatmist kuni 18 kuud vahi all pidada. Isikut tõendavate dokumentideta asüülitaotlejad peavad tõendama, et nad pole ise oma olukorras süüdi. Ajutiselt asüüli saanutel on õigus oma perekond Šveitsi tuua alles pärast kolme aasta möödumist. ÜRO põgenike ülemkomissari esindaja hinnangul on Šveitsi uus pagulaspoliitika Euroopa rangeimaid. Parempoolsete hinnangul pakub uus süsteem tõhusamat kaitset asüülitaotluste kuritarvitamise vastu.

Swissinfo, 16.12.2005, "Parliament adopts tough new asylum law". – <http://www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html?siteSect=105&sid=6324700&cKey=1134752048000>

Tadžikistan

Parlamendi alamkojas vastuvõetud perekonnaseaduse täienduste kohaselt on Tadžikistanis keelatud lapsi välismaalastele adopteerida. 1999. aastast kehtinud seadus seda otseselt ei keelanud, välismaalased on sel ajavahemikul adopteerinud 20 last. Valdavalt põllumajanduslikus riigis pole lapsendamine eriti laialt levinud. UNICEF-i andmeil oli 2004. aastal Tadžikistani lastekodudes 11 000 last, kellest 80% pole orvud, nende vanemad on vaesuse ja tööpuuduse tõttu läinud välismaale tööd otsima.

RIA Novosti, 12.04.2006, "Tajikistan bans foreign adoptions". – <http://en.rian.ru/world/20060412/45749101.html>

Tšehhi

2006. aasta veebruaris pani Tšehhi president Václav Klaus veto samasooliste partnerluse seadusele. Parempoolsete vaadetega Klaus põhjendas seaduse tagasilükkamist väitega, et see suurendab riigi reguleerivat võimu ning kopeerib korraldust, mis on õigustatud üksnes traditsioonilise perekonna puhul. Pärast sotsiaaldemokraadist peaministri Jiri Paroubeki tugevat toetusavaldust võeti seadus vastu parlamendi mõlemas kajas, vastu hääletasid ainult väiksema partnerina valitsuskoalitsiooni kuuluvad kristlikud demokraadid. Kuigi seadus ei anna samasoolistele paaridele lapsendamisõigust, võimaldaks see neil oma kooselu ametlikult registreerida ja koos lapsi kasvatada. Märtsis hääletas alamkoda uuesti seaduse vastuvõtmise poolt, seadus sai vastuvõtmiseks vajalikud 101 poolthäält.

Reuters–BNS, 16.02.2006, "Tšehhi president pani homopartnerlusseadusele veto";

Xinhua News Agency, 15.03.2006, "Czech parliament approves same-sex law". – http://news3.xinhuanet.com/english/2006-03/16/content_4308864.htm

Ukraina

Ukraina parlamendi valimistel võitis kõige rohkem kohti ekspeaminister Viktor Janukovitši juhitud opositsiooniline Regioonide Partei, mis sai 32,12% häältest. Teiseks tuli 22,27%-ga Julia Tõmošenko blokk ja kolmandaks 13,94%-ga president Viktor Juštšenko juhitud Meie Ukraina.

Natalja Vitrenko blokk, mis jäi parlamendis esinduseta, püstitas Kiievi kesklinnas kümneid telke, nõudes häälte korduslugemist. Häälte ülelugemine Kiievis tuli arutusele ka Ukraina Ülemraadas, kuid ettepanek lükati tagasi. Seda toetas istungil viibinud 386-st parlamendiliikmest 198. Häälte ülelugemine oleks ametlike valimistulemuste väljakuulutamise tükiks ajaks edasi lükanud.

AFP–BNS, 30.03.2006, "Ukraina lõplikud valimistulemused kinnitavad Moskva-meelsete võitu";

AFP–Interfax–BNS, 1.04.2006, "Ukraina väikepartei nõuab häälte korduslugemist, püstitab Kiievis telke";

Interfax–BNS, 4.04.2006, "Ukraina parlament ei soovinud häälte ülelugemist".

Ungari

2006. aasta aprillis kahes voorus toimunud Ungari parlamendi valimised võitis sotsialistide juhitud koalitsioon. Peaminister Ferenc Gyurcsány valitsus on Ungaris esimene teiseks järjekorras ametiajaks tagasivalitud valitsus pärast kommunismi kokkuvarisemist.

Valimiste teine voor korraldatakse siis, kui ühes ringkonnas ei saa ükski kandidaat üle 50% häältest. Esimese ringi järel jagati 386 mandaadist välja 213. Kui pärast teist vooru oli loetud 98% häältest, võitsid Ungari Sotsialistlik Partei ning nende partnerid Vabad Demokraadid 386–kohalises parlamendis 210 mandaati. Eelmises parlamendikoosseisus kuulus koalitsioonile 198 kohta. Esialgsete tulemuste kohaselt oli endise peaministri Viktor Orbáni juhitalval Fideszi parteil 164, Ungari Demokraatlikul Foorumil 11 parlamendikohta.

Peaminister Ferenc Gyurcsány sotsialistide esimene suur ülesanne on vähendada Ungari eelarvedefitsiidi ning vältida finantskriisi sattumist. Analüütikud ärgitavad uut valitsust läbi viima majandusreforme paljudes valdkondades, alustades haldusküsimustest ja lõpetades tervishoiuga.

BBC News, 23.04.2006, "Hungary socialists win new term". – <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4935474.stm>

Reuters–AFP–BNS, 23.04.2006, "Ungari parlamendivalimised võitis koalitsioon".

Venemaa

2005. aasta lõpus võttis Venemaa Riigiduum 357 poolt– ja 20 vastuhäälega vastu mittetulundusühingute seaduse. Selle kiitis 153 poolthäälega heaks ka Föderatsiooninõukogu ning allkirjastas president Vladimir Putin. Seadusega piiratakse mittetulundusühenduste tegevusvõimalusi, eelkõige nende toetamist välismaalt. Muudatuste taga nähakse riigivõimude soovi peatada valitsuse suhtes kriitiliste organisatsioonide tegevus. Seadus keelab välismaa mittetulundusühenduste tegevuse Venemaal ning piirab vene ühenduste võimalusi kasutada välisraha või rakendada tööle välismaalasi.

Reuters–AFP–BNS, 23.12.2005, "Vene riigiduum kinnitas vastuolulise vabaühenduste seaduse";

Interfax–BNS, 17.01.2006, "Venemaa uus MTÜ–de seadus jõustub 90 päeva pärast".

Venemaa Riigiduum aseesimees Vladimir Žirinovski esines avaldusega, milles toetas Tšetšeenia asepeaministri Ramzan Kadõrovi seisukohta polügaamia vajalikkusest. Vladimir Žirinovski sõnul on mõte polügaamiast õige ning ta tegi ettepaneku seda kogu Venemaal juurutada. Põhjenduseks tõi ta 10 miljonit üksikut naist Venemaal ning lubas, et Riigiduum arutab seda küsimust juba 2006. aasta kevadistungjärgul.

Märtsis tegi Ülevenemaalise Avaliku Arvamuse Uurimise Keskus küsitluse, milles uuriti, keda peab vene rahvas vaimukaimaks Venemaa poliitikuks ning kelle üle kõige rohkem nalja visatakse. Mõlema nimekirja eesotsas oli Liberaaldemokraatliku Partei liider Vladimir Žirinovski.

Mosnews, 13.01.2006, "Top parliamentarian proposes polygamy for whole Russia". – <http://www.mosnews.com/news/2006/01/13/russianpolygamy.shtml>

Interfax–BNS, 31.03.2006, "Venelaste meelest on vaimukaim poliitik Žirinovski".

Venemaa Riigiduum võttis 345 poolt- ja 53 vastuhäälega vastu seaduse, millega tagastatakse Ungarile Sárospataki kalvinistliku kolleegiumi 134 raamatut. Pärast Teist maailmasõda hoiti neid Nižni–Novgorodi raamatukogus. Ungari on taotlenud raamatute tagastamist 2002. aastast saadik.

Lenta.ru, 20.01.2006, "Россия вернет Венгрии вывезенные во время войны книги". – <http://pda.lenta.ru/news/2006/01/20/books/>

2006. aasta veebruaris võttis Venemaa Riigiduum 423 poolthäälega vastu järjekordse terrorismivastase võitluse tõhustamisele suunatud seaduse, mis lubab terroristide kaaperdatud lennukeid alla tulistada. Seadus, mille vastu hääletas üks parlamendiliige, lubab presidendil organiseerida terrorismivastaseid operatsioone väljaspool Venemaa territooriumi ning eriteenistusel jälgida telefonikõnesid ja elektronposti. Märtsis kiitis seaduse heaks ka Venemaa Föderatsiooninõukogu ning sellele kirjutas alla president Vladimir Putin. Uus seadus on tekitanud ärevust tsiviillendurites. Lennundustöötajad tegid presidendile pöördumise, milles rõhutatakse, et lendurite lisastress võib lennuohutusele halvasti mõjuda.

OfficerOutlook, 27.02.2006, " New Russian law would allow military to shoot down hijacked planes". – <http://www.officeroutlook.com/news/Security/967.htm>

Mosnews, 2.03.2006, "Russian pilots voice concern over plans to shoot hijacked planes". – <http://www.mosnews.com/news/2006/03/02/fliegerprotest.shtml>

Xinhua News Agency, 6.03.2006, "Putin signs new anti–terrorism legislation". – http://news3.xinhuanet.com/english/2006-03/07/content_4266977.htm

Venezuela

Venezuela Rahvusassamblee võttis vastu seaduse, millega muudetakse riiklikke sümboleid. Venezuela lipul on nüüdsest kaheksa tähte senise seitsme asemel ning vapil kappab hobune vasakule, enne liikus pead tagasi pöörav hobune paremale. Kaheksas täht lisati lipule väidetavalt Lõuna–Ameerika kunagise vabadusvõitleja Simón Bolívari soovi täitmiseks, kes esitas kaheksatähelise lipu kavandi 1817. aastal, kuid muutis selle ise hiljem ümber. Riigisümboolika muutmise algatas president Hugo Chávez, kes alates võimuletulekust 1998. aastal on kehtestanud uue põhiseaduse, reorganiseerinud rahvaesindusorganid ja andnud riigile uue nime – Venezuela Bolívari Vabariik. Opositsiooni esindajate sõnul kasutavad nad edasi vana lippu, sest see esindab demokraatiat ja vabadust.

Xinhua News Agency, 8.03.2006, "Venezuela parliament approves new flag, coat of arms". – http://news3.xinhuanet.com/english/2006-03/09/content_4279474.htm

Eesti Päevaleht, 18.03.2006, "Venezuela lipuvahetus tõi tüli majja".

Chris Patten – diplomaat ja poliitik

Jette Arula-Jahe (RiTo 12), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Chris (Christopher) Patteni, Euroopa ühe silmapaistvaima riigimehe 2005. aastal ilmunud mälestusteraamat “Not quite the diplomat. Home truths about world affairs” (“Mitte päris diplomaat. Kodune tõde maailma asjadest”) on väärt ja nauditav lugemine. Raamat koondab Patteni Euroopa Komisjoni välisvolinikuks olemise ajal (1999–2004) nähtut ja kogetut. Toetudes aastatepikkusele kogemusele rahvusvahelises diplomaatias, kritiseerib ta oma mälestustes Euroopa Liidu selgrootut välispoliitikat. Eriti ebaõnnestunuks peab Patten Venemaa-suunalist poliitikat ning tunneb muret USA pärast, kes üha enam eemaldub omaenese püstitatud väärtustest. Nii oma mälestustes kui ka arvukates ajakirjanduses ilmunud artiklites rõhutab Patten multilateraalse lähenemise ning rahvuslike huvide arvestamise tähtsust rahvusvahelises koostöös.

Lord Christopher Francis Patten – sündinud 12. mail 1944, hariduselt ajaloolane – liitus konservatiivide parteiga 1966. aastal ja oli kaks aastat (1990–1992) selle liider. Konservatismist räägib ka tema esimene raamat “The Tory case” (1983). Alates 1979. aastast kuulus Patten parlamenti, 1989–1990 oli keskkonnaminister. 1992. aastal sai temast Hongkongi viimane kuberner, kes valmistas ette Briti viimase tähtsaima koloonia üleminekut Hiina Rahvavabariigi koosseisu 1997. aasta suvel. Selle perioodi kogemusi ja mälestusi koondab raamat “East and west: the last Governor of Hong Kong on power freedom and the future” (1998).

1998–1999 juhatas Patten Põhja-Iirimaa sõltumatut halduskomisjoni, 1999–2004 oli Euroopa Komisjoni välisvolinik. Praegu on Patten Oxfordi Ülikooli kantsler.

2004. aastal kandideeris Chris Patten Euroopa Komisjoni presidendi kohale, kuid ei saanud Prantsusmaa ja Saksamaa toetust. Valituks osutus portugallane José Manuel Durao Barroso. Kaido Jaanson kirjutas selle kohta 2. juulil 2004 Pärnu Postmehes („Europaradoksid”): “...valiti protsessi käigus, kus ridamisi taandas end üks või teine algul sobivana väljapakutud ja tundunud kandidaat. Näiteks inglase Christopher Patten, kelle kogemusi nii sise- kui ka välispoliitilises tegevuses on küll raske kesiseks pidada. Valiti lõppeks see, kes valijaile (riikidele, täpsemalt küll valitsustele) sobivaim ja vastuvõetavaim, kel vähem vastaseid, mitte see, kes parim ning võimekaim esimehe ametiks.” Nii nagu Hongkongi viimase kubernerina oli Patten seda otsekohesem, mida lähemale tuli koloonia üleandmine Hiinale, nii muutus ta toon teravamaks ka Euroopa Komisjoni voliniku ametist lahkumisel, Euroopa Parlamendis Strasbourgis tuli kuulata tavatult karme sõnu Moskva aadressil.

Pärast kodumaale naasmist tõsteti Patten peeri seisusesse – *Lord Patten of Barnes*.

President Arnold Rüütel andis 2005. aastal Chris Pattenile kui Eesti Euroopa Liiduga ühinemise toetajale Maarjamaa risti I klassi teenetemärgi.

Chris Patteni 2006. aastal ilmunud raamat "Cousins and strangers: America, Britain and Europe in a new century" on eespool mainitud "Not quite the diplomat" revideeritud, Ameerika lugejatele orienteeritud väljaanne, mis sisaldab lisapeatükki "Happy families".

Nii "Not quite the diplomat"(2005) kui ka "Cousins and strangers" (2006) on peagi kättesaadavad Eesti Rahvusraamatukogus.

Hea ülevaate Chris Patteni avarast mõttemaailmast ja välispoliitilistest vaadetest annavad eestikeelsed intervjuud: "Chris Patten: välispoliitika ei seisne välismaalastele meeldimises" (Sirp: Diplomaatia, 4. nov 2005, lk 2-5) ja "Chris Patten: peame Venemaa suhtes silmad lahti hoidma" (Postimees, 29. okt 2005, lk 15).

Eesti ajakirjanike "käekirjast"

Toomas Alatalu (RiTo 13), Riigikogu liige, Eestimaa Rahvaliit

Tarmu Tammerk. Riigikogu meediakajastuste analüüs (mai-oktoober 2005). – Riigikogu Toimetised 12, 2005, lk 157–163.

Riigikogu Toimetiste läinud aasta viimase numbri (RiTo 12, 2005) silmamisel oli paras üllatus SL Õhtulehes ilmunud minu nn merekarpide loo teistkordne põhjalik, algusest lõpuni lahtikirjutamine Tarmu Tammerki analüüsis (vt lk 161). Üllatav seepärast, et mõne märksa kaalukama skandaali kulgemise avamine olnuks lugejale selgelt kasulik. Tegelikult polnud viis restoraniarvet kahe aasta peale midagi erakordset ei sisult ega hinnalt (kaks neist olid alla 500 krooni), mida lugeja kindlasti märkas, ent ajakirjanike tsunft – kuhu kõigi oma karvadega kuulub ka T. Tammerk – ajab oma üle-eestimaalist joru, ja kui ikka mõni kuskil seda teemat kaudselt käsitles, võit missugune!? Hoolimata sellest, et meie tindipritsi ajad juba viiendat aastat selgelt umbusaldatakse (nii arvab kindlalt üle 60% lehelugejast).

Tegelikult ajendab mind seda repliiki kirjutama enda mainimisest sündiv õigus valgustada rahvast – päevalehtedes kehtiva tsensuuri tingimustes –, kuidas niisugused kirjatükid sünnivad. Nimelt avaldas mulle helistanud ajakirjanik (?) soovi rääkida kuluhüvitistest ja teatas pea kohe, et tema ees on peale minu arvete ka teiste riigikogulaste omad, ja viis jutu Rein Langi arvetele. Järgnenud jutuaajamises ma pigem kommenteerisin Langi külalisi ja pudeleid kui enda pabereid. Seda rabavam oli mul ajalehest lugeda neidsamu Rein Langi tegude kohta küsitud kommentaare kui kommentaare iseenda tegevuse kohta!? Rääkimata sellest, et Langi nime polnud mitmemeetrises artiklis üldse mainitud!?

Sestap on see artikkel minu silmis lisaks oma ebaeetilisusele ka ere näide meie ajakirjanduse kallutatusest. Väidan rahumeeli, et tegu oli puhtalt poliitilise tellimuse täitmisega ajakirjaniku (?) poolt – Reformierakonna esindaja teod kallati Rahvaliidu esindaja kaela. Minu kogemused sama ajalehega vaidlemisel on selle mõttetust näidanud – selgitus ilmutab mitu päeva hiljem mittemärgatavas kohas ja kirjas, pealegi pole mul mingit tõestusmaterjali peale minu suhtes kohati arusaamatu teksti, sest mina ju telefonikõnelust ei lindistanud. Kuna aga teema on taas üles kistud, sõandan siinkohal teha pakkumise: pressivaenuliku poliitiku valimise kõrval tasuks avalikkusel mõelda ka iga-aastasele alatu ajakirjaniku tiitli omistamisele. Või oskab keegi pakkuda muud lahendust seda tüüpi isikute käitumise kontrollimiseks?

Autoritest

Toomas Alatalu, Riigikogu liige

Sündinud 1942 Rakveres. *Haridus*: ajalugu, 1965, Tartu Riiklik Ülikool; filosoofiakandidaat 1977, Leningradi Riiklik Ülikool. *Töö*: Tartu Riikliku Ülikooli õppejõud 1970–75; Tallinna Pedagoogikaülikooli dotsent 1975–88 ja 1990–93; Nicaragua Managua ülikooli filosoofiaprofessor 1988–90; VII, VIII (1992–99) ja X Riigikogu liige 2003–. *Ühendused*: Eestimaa Rahvaliid; Eesti NATO Ühing; Eesti Euroinfoühing.

Gert Antsu, Riigikantslei Euroopa Liidu asjade direktor

Sündinud 1974 Pärnus. *Haridus*: politoloogia bakalaureus 1996, Tartu Ülikool; Århusi Ülikool, Taani, 1994; Euroopa Kolledž, Natolin, Poola, 1996–97; politoloogiamagister 2000, Tartu Ülikool. *Töö*: Riigikantslei Euroopa Liidu sekretariaat, nõunik, talitusejuhataja, juhataja, 1997–2004; Tallinna Pedagoogikaülikooli ja *Estonian Business School*'i lektor 1999–2003; Riigikantslei Euroopa Liidu asjade direktor 2004–.

Küllo Arjakas, Riigikogu liige

Sündinud 1959 Pärnus. *Haridus*: ajalugu, 1983, Tartu Riiklik Ülikool. *Töö*: Viljandi 2. keskkooli ajalooõpetaja 1983–85; ENSV Arhiivide Peavalitsuse vanemmetoodik 1986–87; Eesti Muinsuskaitse Seltsi vastutav sekretär 1987–90; EV Ülemnõukogu saadik 1990–92; Eesti Kongressi liige 1990–92; Eesti Keskerakonna peasekretär 1991–2003; IX ja X Riigikogu liige 1999–. *Ühendused*: Eesti Keskerakond; Eesti Muinsuskaitse Selts; Eesti Sõjahaudade Hoolde Liit; Eesti Akadeemiline Sõjaajaloo Selts; MTÜ Konstantin Pätsi Muuseum.

Jette Arula-Jahe, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1977 Raplas. *Haridus*: eesti kultuurilugu, ajalugu, 2005, Eesti Humanitaarinstituut. *Töö*: Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2002–06.

Martin Hallik, Tartu Ülikooli raamatukogu direktor

Sündinud 1975 Pärnus. *Haridus*: ajaloo bakalaureus 1997 (*cum laude*), MA (ajalugu) 1999 (*cum laude*), PhD (ajalugu) 2001, Tartu Ülikool. *Töö*: Tartu linnapea abi 1997–98; Tartu Ülikooli ajaloo osakonna assistent 1999–2000, lektor 2000–02, filosoofiateaduskonna prodekaan 2000–04; Tartu Ülikooli raamatukogu direktor 2005–. *Ühendused*: Akadeemiline Ajalooselts; Teadusajaloo ja Teadusfilosoofia Eesti Ühendus; korp! Rotalia.

Krista Jaakson, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna doktorant

Sündinud 1974 Tallinnas. *Haridus*: majanduse bakalaureus 1998, Tartu Ülikool; MSc (ärijuhtimine) 1999, Stockholmi Ülikool; doktoriõpe 2003–, Tartu Ülikooli majandusteaduskond. *Töö*: Eesti Panga majanduskoolitusjuht ja arenduskoordinaator 1999–2005; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS külalisuurija 2005–06. *Ühendused*: ISSWOV (*International Society for the Study of Work and Organizational Values*); Eesti Suhtlemistreenerite Ühing.

Ülo Jaaksoo, Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik, Cybernetica AS-i juhatuse esimees

Sündinud 1939 Mõisakülas. *Haridus*: automaatika ja telemehaanika, 1962, Tallinna Polütehniline Instituut; tehnikakandidaat 1969; tehnikadoktor 1982, Läti Teaduste Akadeemia Elektroonika- ja Arvutustehnikainstituut; professor 1985; Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik 1986 ja asepresident 1990–94. *Töö*: Eesti Teaduste Akadeemia Küberneetika Instituut 1961–97, teadusdirektor 1984–89, direktor 1989–97; Cybernetica AS-i juhatuse esimees 1997–. *Ühendused*: USA Elektri- ja Elektroonikainseneride Instituut; Eesti Informaatikanõukogu; Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu.

Epp Kallaste, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik

Sündinud 1976 Koerus. *Haridus*: majandusteaduse bakalaureus 1999, Tartu Ülikool; *Danish International Study Program*, 1997, Kopenhaagen; majandusteaduse magister 2004, Tartu Ülikool; doktoriõpe 2004–, Tartu Ülikooli

majandusteaduskond. *Töö*: Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik 2001–; Euroopa Tööttingimuste Seirekeskuse Eesti korrespondent 2004–05.

Juhan Kivirähh, vabakutseline sotsioloog

Sündinud 1957 Tallinnas. *Haridus*: majandusküberneetika, 1980, Tartu Riiklik Ülikool; Eesti Teaduste Akadeemia sotsioloogia sihtaspirantuur 1984–87. *Töö*: Teleraadiokomitee Informatsiooni- ja Arvutuskeskuse insener-sotsioloog 1980–88; Mainori avaliku arvamuse uuringute keskuse osakonnajuhataja 1988–91; EV Ülemnõukogu esimehe kantselei konsultant 1991–92; AS-i Emor asedirektor 1992–95; Siseministeerium, ministri nõunik 1995; Sõnumilehe arvamustoimetaja 1995–96; Riigikantselei, peaministri nõunik, valitsuse pressibüroo direktor 1996–98; ES Turu-uuringute AS-i uuringudirektor 1998–2002; OÜ Uuringukeskuse Faktum juhatuse esimees, sotsioloog 2002–05; vabakutseline sotsioloog 2005–. *Ühendused*: WAPOR (World Association of Public Opinion Research), Eesti Sotsioloogide Liidu asepresident.

Kalev Kukk, Riigikogu liige

Sündinud 1951 Tallinnas. *Haridus*: majandusgeograafia, 1974, Tartu Riiklik Ülikool; majanduskandidaat 1980, Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituut; patentoloogia, 1982, Üleliiduline Patendinduse Keskinstituut. *Töö*: Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituut, noorem-, vanem- ja juhtivteadur, 1975–90; Eesti Vabariigi valitsusnõunik 1990–92; Eesti Panga peaspetsialist 1992; teede- ja sideminister 1995–96; VII, VIII ja IX Riigikogu liige 1992–2003; Riigikogu aseesimehe nõunik 2004–05; peaministri nõunik 2005–06; X Riigikogu 2006–. *Ühendused*: Eesti Reformierakond; Eesti Geograafia Selts; Eesti Majandusteaduse Selts; Eesti Reservohvitseride Kogu.

Kalle Laanet, siseminister

Sündinud 1965 Saaremaal. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus 2001, Concordia Rahvusvaheline Ülikool. *Töö*: Saare Politseiprefektuur, vaneminspektor, abiprefekt, 1991–93, politseiprefekt 1995–2002; Riigi Politseiamet, komissar, vaneminspektor, 1993–95; Tallinna Politseiprefektuur, politseiprefekt 2002–03; Lääne Politseiprefektuur, politseiprefekt 2004–05; siseminister 2005–. *Ühendused*: Eesti Keskerakond.

Daimar Liiv, Tartu Ülikooli doktorant

Sündinud 1966 Tallinnas. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus 1998, Tartu Ülikool; LLM 2000, Harvardi Ülikool; avaliku halduse doktoriõpe 2000–, Tartu Ülikool; Rahvusvahelise Mittetulundusliku Seadusandluse Keskuse vanemteadur (ICNL) 2000. *Töö*: VII ja VIII Riigikogu liige 1992–1999, õiguskomisjoni aseesimees 1992–94, esimees 1994–99; EKAK-i projekti koordinaator 2000–01; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS avaliku halduse programmi direktor 2000–02; SA Eesti Õiguskeskus juhataja 2002–04; Daiko OÜ juhataja 1990–. *Ühendused*: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit; 3. ja 5. Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua esinduskogu.

Rain Liivoja, Tartu Ülikooli Õigusinstituudi rahvusvahelise õiguse erakorraline lektor ja Helsingi Ülikooli teadur

Sündinud 1980 Tartus. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus 2003, Tartu Ülikool; rahvusvahelise õiguse magister 2004, Helsingi Ülikool; rahvusvahelise õiguse doktoriõpe 2004–, Helsingi Ülikool. *Töö*: Tallinna Ringkonnakohtu kriminaalkolleegiumi konsultant 2002–03; AS NeoQi õigusnõunik 2004–05; Tartu Ülikooli Õigusinstituudi õppejõud 2005–; Helsingi Ülikooli Erik Castréni nim rahvusvahelise õiguse ja inimõiguste instituudi teadur 2006–. *Ühendused*: Martensi Seltsi juhatus; Eesti Punane Rist; Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts.

Andres Lipstok, Eesti Panga president

Sündinud 1957 Haapsalus. *Haridus*: õkonomist, 1980, Tartu Riiklik Ülikool. *Töö*: Haapsalu Rajooni Rahvasaadikute Nõukogu Täitevkomitee rahandusosakonna juhataja asetäitja 1980–83, osakonnajuhataja 1983–86, plaanikomisjoni esimees 1986–89; rahandusministri asetäitja 1989; Lääne maavanem 1989–94; rahandusminister 1994–95; majandusminister 1995–96; Eesti Kongressi liige 1990–92; Lääne maavolikogu 1989–93; Haapsalu Linnavolikogu 1995–, esimees 1997–2002; VIII, IX ja X Riigikogu liige 1995–2005; Eesti Panga president 2005–. *Ühendused*: Lions Club.

Piret Lotman, Eesti Rahvusraamatukogu teadus- ja arenduskeskuse vanemteadur

Sündinud 1950 Tallinnas. *Haridus:* ajalugu, 1977, Tartu Riiklik Ülikool; MA (raamatukogundus) 1997. *Töö:* Eesti Rahvusraamatukogu 1984–, teadus- ja arenduskeskuse vanemteadur 2004–.

Mikk Lõhmus, Riigikogu esimehe nõunik

Sündinud 1976 Tallinnas. *Haridus:* haldusjuhtimine, 1999, Tallinna Tehnikaülikool; haldusjuhtimise magister 2001, doktoriõpe 2001–, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* Nõmme Linnaosa Valitsuse peaspetsialist 1997–2005; Riigikogu aseesimehe nõunik 2005–06; Riigikogu esimehe nõunik 2006–; Tallinna Tehnikaülikooli regionaalpoliitika õppetooli lektor 2004–. *Ühendused:* Eesti Keskerakond; Nõmme Heakorra Selts.

Uno Mereste, Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik, VII–IX Riigikogu liige

Sündinud 1928 Tallinnas. *Haridus:* rahandus, 1950, Tallinna Polütehniline Instituut; füüsiline geograafia, 1951–54, Tartu Riiklik Ülikool; majandusdoktor 1972; professor 1973; Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik 1994. *Töö:* Tartu Riikliku Ülikooli majandusteaduskonna õppejõud 1954–64; Tallinna Tehnikaülikooli statistika ja raamatupidamise, 1964–75, ning statistika kateedri juhataja 1975–92; teoreetilise majandusteaduse ja -metodoloogia instituudi professor 1992–97, emeriitprofessor 1997–; Riikliku Plaanikomitee, hiljem majandusministeeriumi nõunik 1989–92; Eesti Panga Nõukogu esimees 1992–98; VII–IX Riigikogu liige 1992–2003. *Ühendused:* Eesti Reformierakond; Eesti Teadus- ja Tehnikaühingute Nõukogu Ökonoomika Komitee esimees 1967–82; Eesti Majandusteaduse Seltsi esimees 1982–87.

Sulev Mäeltsemees, Tallinna Tehnikaülikooli humanitaarteaduskonna dekaan, professor

Sündinud 1947 Lihulas. *Haridus:* majandusgeograafia, 1970 (*cum laude*), Tartu Riiklik Ülikool; majanduskandidaat 1975, Tartu Riiklik Ülikool; täiendusõpe: Johann Wolfgang Goethe Ülikool, Frankfurt Maini ääres, 1993; Speyeri Haldusjuhtimise Kool ja Osnabrücki Ülikooli Kommunaalõiguse Instituut 2003. *Töö:* Tallinna Polütehnilise Instituudi majandusteaduskonna teenindusökonoomika kateedri juhataja 1978–86; Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituut, sotsiaalse infrastruktuuri ja regionaalökonoomika sektori juhataja, teadusdirektor, 1986–92; Tallinna Linnavolikogu esimees 1992–93; Eesti Haldusjuhtimise Instituudi rektor 1993–97; Tallinna Tehnikaülikooli regionaalpoliitika professor, regionaalpoliitika õppetooli juhataja 1998–, humanitaarteaduskonna dekaan 2004–. *Ühendused:* Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sõltumatute ekspertide grupp; Vabariigi Presidendi Akadeemilise Nõukogu riigihalduse ja kohaliku omavalitsuse komisjon; Eesti Teadlaste Liidu volikogu; Eesti Geograafia Seltsi revisjonikomisjoni esimees; Eesti Omavalitsusliitude Vanematekogu peavanem; Eesti Majandusteaduse Seltsi nõukogu; DAAD (*Deutscher Akademischer Austauschdienst*) Eesti Stipendiaatide Seltsi esimees.

Toivo Mängel, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Sündinud 1958 Vändras. *Haridus:* matemaatika, 1982, Moskva Riiklik Ülikool; täiendusõpe Rahvusvahelise Valuutafondi makromajanduse ja eelarveökonoomika kursustel Riias ja Viinis 1992–96. *Töö:* ECPRD makromajanduse töörühm, Plaanikomitee ja rahandusministeerium 1983–96; Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik 1997–. *Ühendused:* Eesti Demograafia Assotsiatsioon.

Urmas Paet, välisminister

Sündinud 1974 Tallinnas. *Haridus:* politoloogia, 1996, Tartu Ülikool; täiendusõpe: Lundi Tehnikaülikool 1994, Oslo Ülikool 1996. *Töö:* Eesti Raadio toimetaja 1991–94; ajalehe Postimees uudistetoimetuse reporter, vanemtoimetaja ja poliitikaajakirjanik 1994–99; Nõmme linnaosa vanem 1999–2003; kultuuriminister 2003–04; välisminister 2005–. *Ühendused:* Eesti Reformierakond.

Velli Parts, Mainori Kõrgkooli psühholoogialektor

Sündinud 1972 Kilingi-Nõmmes. *Haridus:* BSc (psühholoogia) 1995, Tartu Ülikool; MSc (psühholoogia) 2002, Tallinna Pedagoogikaülikool; psühholoogia doktoriõpe 2003–, Tallinna Ülikool. *Töö:* Kaitsejõudude Peastaabi

staabiohvitser 1999–2001; Tallinna Mustamäe gümnaasiumi ühiskonnaõpetuse õpetaja 2002–03; Tööturuameti koolituse peaspetsialist 2003–04; AS Erahariduskeskus, Mainori Kõrgkooli psühholoogia lektor 2003–.

Janno Reiljan, Riigikogu liige, Tartu Ülikooli välismajanduse erakorraline professor

Sündinud 1951 Võrumaal. *Haridus*: majandusküberneetika, 1975 (*cum laude*), Tartu Riiklik Ülikool; majanduskandidaat 1980, Moskva Riiklik Ülikool; majandusdoktor 1991, Tartu Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikool 1975–: assistent, vanemõpetaja, majandusküberneetika ja statistika kateedri dotsent, maailmamajanduse ja välismajandussuhete professor, majandusteaduskonna dekaan 1993–96, arendusprodekaan 1996–99, välismajanduse korraline professor 1992–99 ja erakorraline professor 1999–; IX ja X Riigikogu liige 1999–. *Ühendused*: Eestimaa Rahvaliid; Eesti Majandusteaduse Selts; korp! Fraternitas Liviensis.

Eleka Rugam-Rebane, Vabariigi Valitsuse infonõunik

Sündinud 1970 Pärnus. *Haridus*: raamatukogundus ja bibliograafia, 1988–90, Tallinna Pedagoogiline Instituut; bakalaureus 1992, infoteaduste magister 1995, *Swedish School of Librarianship and Information Studies*, Borås; doktoriõpe 2004–, Tallinna Ülikooli infoteaduste osakond. *Töö*: Eesti Raadio Pärnu stuudio uudistetoimetaja 1995; kunstikeskuse Chaplin raamatukoguhoidja 1995; Tartu Ülikooli Pärnu kolledži projektijuht 2000–01; Riigikantselei valitsuse kommunikatsioonibüroo infonõunik 1995–.

Helle Ruusing, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik

Sündinud 1966 Viljandimaal. *Haridus*: ajalugu, 1989, Tartu Riiklik Ülikool; täiendusõpe *Bundestag*'is (Saksamaa Liidupäeva rahvusvaheline programm, *Bundestag*'i saadiku büroo) ja Bonni ülikoolis (politoloogia) 1997–98. *Töö*: Kehra keskkooli ajaloo- ja kodanikuõpetuse õpetaja 1990–97; Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna infotalituse konsultant 1997–98 ja infonõunik 1998–; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2005–.

Tõnis Saarts, Tallinna Ülikooli politoloogia õppejõud

Sündinud 1978 Tallinnas. *Haridus*: sotsioloogia bakalaureus 2001, Tallinna Pedagoogikaülikool; MA (politoloogia) 2005, Tallinna Ülikool. *Töö*: AS Emori sotsioloog 2001–2004; Tallinna Ülikooli üldpolitoloogia lektor 2005–. *Ühendused*: Eesti Väitlusselts.

Jako Salla, Tallinna Ülikooli magistrant

Sündinud 1982 Tallinnas. *Haridus*: haldusjuhtimine, 2005, Tallinna Ülikool; Firenze Ülikool 2005. *Töö*: MTÜ Caritas Eesti projektijuht 2003–04; justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna nõunik 2005–.

Siiri Sillajõe, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna asejuhataja, nõunik

Sündinud 1969 Tallinnas. *Haridus*: infoteaduste bakalaureus 1995, magistriõpe 1997–, Tallinna Pedagoogikaülikool; täiendusõpe: Saksa *Bundestag*'i IFLA ja ECPRD töörühmades 1999/2000, praktika Euroopa Parlamendi juures 2001. *Töö*: Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond 1996–, asejuhataja, nõunik 2000–.

Tiia E. Tammeleht, Eesti Ametiühingute Keskliidu õigussekretär

Sündinud 1964 Tallinnas. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus 2002, õigusteaduse magister 2003, doktoriõpe 2003–, Eraakadeemia Nord. *Töö*: Tallinna Linnakohtu konsultant 2002–04; Eesti Ametiühingute Keskliidu õigussekretär 2004–. *Ühendused*: Eesti ILO nõukogu; Euroopa Komisjoni majandus- ja sotsiaalkomitee asendusliige; ajakirja Eesti Töötervishoid kolleegium.

Andres Tarand, Euroopa Parlamendi liige

Sündinud 1940 Tallinnas. *Haridus*: klimatoloogia, 1963, Tartu Riiklik Ülikool; geograafiakandidaat 1973. *Töö*: Tallinna Botaanikaia teadur 1968–76, sektorijuhataja 1976–79 ja 1981–88, teadusdirektor 1979–81, direktor 1988–90; EV Ülemnõukogu saadik 1990–92; Eesti Kongressi (1990–92) ja selle alaliste tööorganite Eesti

Komitee (1990) ja Põhiseaduse Assamblee (1991–92) liige; Riigikogu liige 1992 ja 1995–2004; Euroopa Parlamendi liige 2004–, tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjon. *Ühendused*: Sotsiaaldemokraatlik Erakond (esimees 1996–2002); Eesti Geograafia Selts; Säästva Eesti Instituudi ja Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskuse nõukogu; Tartu Ülikooli kuratoorium; Eestimaa Looduse Fondi nõukogu; *Globe International* Euroopa regiooni asepresident.

Marti Taru, Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadur

Sündinud 1970 Tartus. *Haridus*: sotsioloogiamagister 1997, Tartu Ülikool; doktoriõpe 2004–, Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakond. *Töö*: Tartu Ülikool 1998–2001; Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadur 2002–.

Ene-Margit Tiit, Tartu Ülikooli emeriitprofessor

Sündinud 1934 Tartus. *Haridus*: matemaatika, 1957, Tartu Riiklik Ülikool; aspirantuur 1959–62, füüsika-matemaatika kandidaat 1963, Tartu Riiklik Ülikool; Helsingi ülikooli audoktor 1995 (poliitikateadused). *Töö*: Eesti Põllumajanduse Akadeemia õppejõud 1957–59; Füüsika ja Astronoomia Instituudi nooremteadur 1962–64; Tartu Ülikooli õppejõud 1964–; dotsent 1969–91, professor 1992–99, emeriitprofessor 1999–; 1979–86 ja 1989–92 matemaatilise statistika kateedri, 1992–94 matemaatilise statistika instituudi juhataja. *Ühendused*: Rahvusvahelise Statistika Instituut (ISI); Rahvusvaheline Sotsioloogia Assotsiatsioon (ISA); Eesti Statistikaseltsi juhatus; Eesti Matemaatikaselts; Eesti Teadlaste Liit; Eesti Sotsioloogide Liit; Eesti Looduseuurijate Selts.

Mihkel Veiderma, Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik, energeetikanõukogu esimees

Sündinud 1929 Tallinnas. *Haridus*: insener-keemik-tehnoloog, 1953 (*cum laude*), Tallinna Polütehniline Instituut; tehnikakandidaat 1965, tehnikadoktor 1972, Samoilovi-nim Moskva Väetiste ja Insektofungitsiidide Teadusliku Uurimise Instituut; professor 1973; Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik 1975. *Töö*: Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud 1960–; anorgaanilise keemia kateedri (õppetooli) juhataja 1972–97 (vaheaegadega), emeriitprofessor 1997–. Eesti Teaduste Akadeemia asepresident 1987–99, peasekretär 1999–2004, juhatuse liige 2004–, energeetikanõukogu esimees; Vabariigi Presidendi Kantselei direktor 1992–94. *Ühendused*: Soome Tehnikateaduste Akadeemia välisliige 1999; Eesti Looduseuurijate Seltsi auliige; Eesti Keemia Seltsi auliige.

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus*: infotöötaja, 1994, Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö*: Eesti Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut 1994–2001; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2001–.

Charles Woolfson, Glasgow' Ülikooli õigusteaduskonna ja Läti Ülikooli professor

Sündinud 1946 Glasgow's. *Haridus*: sotsioloogia ja politoloogia bakalaureus 1971 (*cum laude*), PhD 1982. *Töö*: Glasgow' Ülikooli õigusteaduskonna tööalaste uuringute professor, Euroopa Töötervishoiu, Tööohutuse ja Töökeskkonna (ECOHSE) direktor; Läti Ülikooli euroteaduskonna Marie Curie õppetooli professor 2004–.

René Värk, Tartu Ülikooli Õigusinstituudi rahvusvahelise õiguse lektor

Sündinud 1977 Harjumaal. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus 2000 (*magna cum laude*), Õigusinstituut; rahvusvahelise õiguse magister 2001, Stockholmi Ülikool; rahvusvahelise õiguse doktoriõpe, Tartu Ülikool 2002–. *Töö*: Keskkonnaministeeriumi jurist 1999–2000; Õigusinstituudi rahvusvahelise avaliku õiguse lektor 2001–02; Tartu Ülikooli Õigusinstituudi rahvusvahelise õiguse lektor ja õppedirektor 2002–. *Ühendused*: Martensi Selts; Rahvusvahelise Õiguse Ameerika Ühing; Rahvusvahelise Õiguse Euroopa Ühing.

Kunstnikust

Jaak Soans, skulptor

Sündinud 1943 Tartus. *Haridus*: Eesti Riiklik Kunstiinstituut 1966. *Töö*: Eesti Kunstiakadeemia tööstuskunsti õppejõud 1968–69, disaini kateedri vanemõpetaja 1969–81, skulptuurikateedri vanemõpetaja, dotsent 1981–86, professor, skulptuurikateedri juhataja 1986–91, professor, skulptuuriosakonna juhataja 1991–2005; õppejõud 2005–. *Ühendused*: Eesti Kunstnike Liit 1970–, Kemijärvi Kultuurifondi juhatus 2003–. Aastast 1967 esinenud ligi 200 näitusel Eestis, Lätis, Leedus, Soomes, Rootsis, Argentinas, USA-s, Kanadas, Saksamaal, Poolas jm. Võitnud 14 preemiat monumendikonkurssidel ja mitmeid kunstiauhindu (Kristjan Raua preemia 1974 ja 1986; Baltimaade noorte näituse peapreemia 1974; skulptuuri kevadtriennaali peapreemia Riias 1980 ja 1988; NSV Liidu riiklik preemia A. H. Tammsaare monumendi eest 1980; I Argentina rahvusvahelise skulptuuribiennaali preemia *Nuovo Banco del Chaco* 1998). Sai 2006. aastal elutöö eest riikliku kultuuripreemia.