www.riigikogu.ee/rito

Riigikogu Toimetised

RiTo 17 / 2008

Sisukord

Peatoimetaja veerg
Helle Ruusing – Millest meil on nappus? 5

I. Essee
Lauri Mälksoo – Inimõiguste universaalsusest ehk mida teha "teistega" *9*

II. Poliitiline foorum
KOHALIKUD OMAVALITSUSED
RiTo vestlusring – Ühinemine on kohapealse arengu seisukohalt strateegiline otsus 23
TÖÖLEPINGUSEADUS
Maret Maripuu – Uue töölepinguseaduse psühholoogia 35
Eiki Nestor – Töö ja seadused 38
Marika Tuus – Töölepinguseadus: võidab tööandja, kaotab töövõtja 41
KORRAKAITSESEADUS
Väino Linde – Korrakaitseseaduse eelnõu probleemidest 45
Ain Seppik – Kas meil on vaja korrakaitseseadust? 48
INIMARENGU ARUANNE
Ülo Kaevats – Eesti inimarengu aruanne: kolmekõne võimalus teadlaste, poliitiliste otsusetegijate ja meedia vahel 50

III. Põhiseaduslikud institutsioonid
Julia Laffranque – Lissaboni leping: väliselt olemasoleva lepingu reform, kuid sisult siiski põhiseadus? 59
Janek Laidvee, Piret Tõnurist – Lissaboni lepingu ja Euroopa põhiseaduse lepingu võrdlus. Ekspertarvamus *68*
Allar Jõks – Õiguskantsleri roll põhiseaduse kaitsel 75

IV. Uuringud ja arvamused
KOHTUTE TÖÖMEETODID
Raul Narits – Konstitutsioonikohtute tänapäevastest töömeetoditest mandrieuroopaliku õiguskultuuri ja *common law* kui mõtlemisviiside lähenemise tingimustes* 85
MAJANDUS
Urmas Varblane – Eesti majanduse olukord ja arenguväljavaated 97
Alari Purju – Globaliseerumine, delokaliseerumine ja katsed protsessi valitseda 110
Janno Reiljan – Eesti majanduse keskpikk arengustsenaarium 119
RIIGIHANKED
Aare Kasemets – Keskkonnahoidlike riigihangete prioriteedid ja regulatiivse juhtimise valikud 129
Jarlo Dorbek – Riigihankealane koolitusvajadus 139
TÖÖÕIGUS
Merle Muda – Eesti töösuhete regulatsioon vajab uuendamist 148
PREVENTIIVHALDUS
Madis Ernits – Preventiivhaldus kui tulevikumudel 156
KOHALIKUD OMAVALITSUSED
Leif Kalev – Mitmetasandilise valitsemise võimalused Eesti kohaliku omavalitsuse õiguslikul korraldamisel 166

Raivo Linnas – Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli probleeme Eestis. . . 176
KOMMUNIKATSIOON
Kati Varblane – Valitsusasutuste ja nende sidusrühmade koostööst seadusloomes. 185
VÄLISPOLIITIKA
Hendrik Lõbu – Mõõdetavuse probleem välispoliitika teooria otsustusmudelites 195

V. Kodanikuühiskond ja riigivõim
LOOMAKAITSE
Helen Roosimägi – Eesti Loomakaitse Selts on nõrgema poolel. 205

VI. Parlamendi ajalugu ja rahvusvaheline suhtlus
TIIBET
Andres Herkel, Mart Nutt – Tiibeti suur minevik ja habras olevik 211

VII. Kirjandus ja andmebaasid
Mai Vöörmann – Riigikogu liikmete kirjutised üleriigilistes ja kohalikes ajalehtedes. 219
Piret Viljamaa – Parlamentaarsed uudised. 223
Piret Viljamaa – Härra Strateegia Kenichi Ohmae 235

VIII. Autoritest 241

IX. Contents in English 249

X. Summaries in English 252

XI. Nimeregister . . . . .

RiTo 17 kunstigalerii
Anne Linnamägi-Liiva – Muinasjutukogumiku "Elas kord ..." prantsuse muinasjutu "Pika ninaga printsess" illustratsioon (2008, akvarell, pliiats, 29,8 x 42 cm). 7
Catherine Zarip – Kogumiku "Suur valmiraamat" Ivan Krõlovi valmi "Peremees ja lammas" illustratsioon (2006, akrüül, 29,8 x 42 cm). 21
Juss Piho – Muinasjutukogumiku "Elas kord ..." jakuudi muinasjutu "Linnud peavad nõu" illustratsioon (2007, õli, lõuend, 29,8 x 42 cm) 57
Jüri Mildeberg – Kogumiku "Suur valmiraamat" illustratsioon (2006, segatehnika, 50 x 60 cm). 83
Piret Mildeberg – Helvi Jürissoni "Mägra maja" illustratsioon (2007, segatehnika) 203
Piret Raud – Muinasjutukogumiku "Elas kord ..." soome muinasjutu "Rätsepast, kes Soome- ja Rootsimaa kokku õmbles" illustratsioon (2007, segatehnika, 29,8 x 42 cm) 209
Regina Lukk-Toompere – Leelo Tungla raamatu "Siil Felix ja päkapliks Kerli" illustratsioon (2004, akvarell, 51,5 x 22,2 cm). 217
Tiina Mariam Reinsalu – raamatu "Araabia muinasjutud. Näkineid Džohar ja tema poeg" illustratsioon (2007, tušijoonis, 20 x 27 cm) 239
Viive Noor – August Kitzbergi "Piibelehe-neitsi ja teisi jutte" illustratsioon (2003, akvarell, 18 x 29 cm). 247
Ülle Meister – Hans Christian Anderseni raamatu "Kell" illustratsioon (2004, värvipliiats, guašš, 50 x 60 cm). 269

---

* Eelretsenseeritud artikkel.

Peatoimetaja veerg. Millest meil on nappus?

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

Kas Eestis on puudu rahast, nagu räägib valitsus, või ideedest, mille üle kurdavad ühiskonnauurijad, arvamusliidrid ja isegi majandusinimesed? Pigem on puudu võimest midagi koos teha. Mulle tundub, et kõige enam napib oskust läbi rääkida. Debateerides peame igaüks oma monoloogi. Iga mees püüab võimalikult kõva häält teha, arvates, et ainus rahuldav tulemus on oma mõtte pealejäämine. Meile on arusaamatu, et debati osalistel on, jääb ja vahest peabki jääma isiklik seisukoht ning see ei takista ühisosa leidmist. Ühisosale orienteeritud asjakohast debatti kuuleb loodetust harvem. Ühiskonnale olulised teemad tõusevad meedias esile kui komeedid, ennastsalgavalt arutatakse asja heal juhul nädal ning siis saab jaks ja tahtmine otsa. Silmapiiril terendab uus komeet ja vanal on aeg hääbuda. Seejuures on sageli tegu teemadega, mille üle võiks ja peaks ühisosa leidmise nimel arutama palju pikemalt.
Kes peaks arutelusid vedama, kui meedia seda ei suuda? Igati loogiline vastus tundub olevat kodanikuühendused, kes viimaseil aastail on Eestis üha enam jõudu kogunud. Just nemad esindavad erinevaid huvirühmi ja arvamusi ning nende esmane huvi peaks olema küsimusi tõstatada ja debatte üleval hoida. Õnneks ja õnnetuseks on võim kodanikuühiskonna teket inkubeerinud. Seetõttu on meie kodanikuühendused sageli liiga varmad mängima võimu reeglite järgi. Eesti ühiskond on väike – alati leiab kellegi, kes tunneb kedagi parlamendis, valitsuses, ministeeriumis või vallamajas. Seda ära kasutades pääsetakse jutule, et tutvustada oma seisukohti. Avalikust debatist loobutakse eeldusel, et nn otseläbirääkimine on tulemuslikum, poliitikuile võib-olla ka mugavam. Küsimus pole otseses kasu saamises, pigem on see eetiline probleem. Selline käitumine on kodanikuühiskonna mõttega vastuolus. Kodanikuühendused ei pea tingimata võimuga opositsioonis olema, aga neil tuleb võimu kontrollida ning võim peab teadma, et tema partner on tugev ja suveräänne. Arvan, et meil tuleks *lobby* läbipaistvust suurendada, see lisaks ausust ja sunniks avalikult arutlema.

Praegu, kui pikemat arutelu väärivad teemad sumbuvad, juhtub sageli, et seaduseelnõudega tehakse katset senist harjumuspärast olukorda oluliselt muuta. Tihtipeale ongi muudatused vajalikud, kuid need jäävad rahvaga läbi arutamata. Seadused ei tohiks sündida üksnes nn kitsama ringi kokkulepete viljana. Võib juhtuda, et poliitilised liitlased ei jõuagi kokkuleppele ja vajalikud seaduseelnõud ootavad parlamendikomisjonis paremaid aegu. Probleemid jäävad aga lahenduseta.
Võimalusest ühist keelt leida ja globaalset debatti pidada kirjutab Lauri Mälksoo oma essees “Inimõiguste universaalsusest ehk mida teha “teistega””. See küsimus peaks eestlastele tähtis olema nii lokaalses kui ka globaalses mõttes. Debatt inimõiguste universaalsusest ei ole toimunud ilma arusaamatuste ja vastuoludeta. Aga ta on toimunud ja toimub. “Inimkond vajab hädasti mingit ühendavat keelt, mille alusel oma asju arutada, väärtusi kaitsta ja erimeelsusi selgitada. Olgu selleks keeleks pealegi inimõigused. Inimõigused võivad inimkonda teenida universaalse keelena isegi siis, kui need õigused /.../ oma ideeajaloolise kujunemisloo poolest pole hoopiski nii universaalsed, kui läänes mõnikord uskuda tahetakse. Viimane ei tähenda aga kindlasti seda, et see keel ei võiks saada universaalsemaks ja erinevaid kultuure rohkem arvestavamaks. Inimõiguste debatt eeldab avatust ja austust teiste kultuuride vastu. Mõnikord on koguni targem lasta “teistel” olla sellised, nagu nad on. Viimane aeg on loobuda väärast arusaamast, nagu oleks üks kultuur või tsivilisatsioon jõudnud tõe tunnetamisel kõige kaugemale ja teistel jääb üle üksnes sellest õppida,” kirjutab Lauri Mälksoo.
Seekordse ajakirjanumbri vestlusringi teema on omavalitsused. Viieteistkümne aastaga on Eestis välja kujunenud haldusmudel ja halduskultuur. Võib-olla pole kõik otsused aastate jooksul olnud ühele eesmärgile orienteeritud, vahel on need olnud lausa vastuolulised.

Kuid tundub, et omavalitsused on põhiseaduses antud autonoomia sisuliselt omaks võtnud. Vähe usutav, et nendega läbi rääkimata saaks riik suuri muudatusi planeerida. Läbirääkimise kogemust omavalitsustel on, sest kasvav kodanikuühiskond on end kogukonna tasandil sageli maksma pannud. Siin on võimukandjail veelgi keerulisem otsuseid langetada, kui need on eelnevalt läbi arutamata.
Veel leiab lugeja artiklid töösuhete reguleerimise vajadusest ja võimalustest, korrakaitseõigusest, inimarengu aruandest ja Lissaboni lepingust. Käsitletakse Eesti majanduse arengu väljavaateid, välispoliitika teoreetilisi probleeme ja Tiibeti olukorda. Esimest korda ilmub ajakirjas eelretsenseeritud artikkel – Raul Naritsalt "Konstitutsioonikohtute tänapäevastest töömeetoditest mandrieuroopaliku õiguskultuuri ja *common law* kui mõtlemisviiside lähenemise tingimustes".
Alati saab vajalikku juurde õppida. Oskust asju läbi arutada omandatakse harjutades, teisi ära kuulates õpime ka oma seisukohti esitama. Kodaniku õigus ja kohustus on olla aktiivne kaasamõtleja ja arvamuse avaldaja. Kodanikuühendused saavad probleemid üksnes välja tuua ja võimalikke lahendusteid pakkuda. Lõpliku otsuse seaduse tasemel langetab demokraatlikus riigis rahvaesindus.

Inimõiguste universaalsusest ehk mida teha "teistega"[1]

Lauri Mälksoo (RiTo 17), Tartu Ülikooli rahvusvahelise õiguse dotsent

Küsimus, kas inimõigused on või ei ole põhimõtteliselt samasugused ja -väärtuslikud kogu maailmas, on köitnud avalikkuse meeli pikka aega. Üleilmastumise edenedes debati aktuaalsus üha kasvab.

Tegemist ei ole teoreetilise vaidlusega, mis huvitab eelkõige ja ainult akadeemilisi inimesi. Vastupidi, inimõiguste universaalsuse ja/või kultuurilise relativismi debatist kooruvad järeldused puudutavad meid kõiki, neil on paratamatult mõju vähemalt demokraatlike valitsuste poliitikale. Essees valgustan inimõiguste universaalsuse debati mõningaid tahke (vt eesti keeles avaldatud seisukohti ka Vahtre 2002, Vooglaid 2005 ja Kalmet 2006). Et mitte jääda hõljuma puhta teooria ülevatesse sfääridesse, alustan kõigepealt isiklikumast vaatenurgast.

Tartu Ülikool kuulub 2004. aastast Euroopa ülikoolide võrgustikku, mille keskus on Veneetsias ning mille inimõiguste ja demokratiseerimise magistriprogrammis osalevad ka meie üliõpilased. Brügge Euroopa Kolledži ja Firenze Euroopa Ülikooli Instituudi kõrval on see kolmas Euroopa Liidu vahendeist ülalpeetav akadeemiline programm, kus interdistsiplinaarses keskkonnas tegeldakse ka õigusteadusega. Olen programmi Ida-Euroopasse laienemisest saadik olnud selle Tartu Ülikooli õigusteaduskonna poolne koordinaator. Programmis on mind kõige enam intrigeerinud paljude Euroopa kolleegide-õppejõudude ja tudengite tihti siiras, mõnikord ka laitmatult omandatud valveseisukoht, mille kohaselt inimõigused on nii-öelda universaalsed.

Inimõiguste universaalsuse põhimõte, nii nagu see on kirjas näiteks ÜRO egiidi all peetud 1993. aasta Viini inimõiguste konverentsi deklaratsioonis, on saanud meie aja Euroopa *establishment*'i mantraks ja dogmaks, milles kahelda pole poliitiliselt päris korrektne. Kui avaldada kahtlust, kas kõigis kultuurides ikka saadakse inimõigustest ühtemoodi aru, võib vastuseks tulla moraalne *knock-out* löök: "Küsi ükskõik kelle käest ükskõik kus maailmas: kas tohib teid piinata? Vastuseks on kõikjal kindel ei. See näitabki, et inimõigused (näiteks piinamise keeld) on universaalsed, kui palju diktaatorid või ebademokraatlikud valitsused neid jalge alla ka ei tallaks." (Nimetatud küsimusest viidatud järelduse tegemise problemaatilisus seisneb selles, et enamik inimesi ei pea tõenäoliseks, et neid võidaks piinata. Seetõttu oleks õigem küsida, mis tingimustel on nad valmis aktsepteerima, et kedagi teist, "väga paha" inimest võib teatud tingimustel, näiteks terrorirünnaku ärahoidmiseks piinata.)

Inimõigused, huvid ja variserid

Universaalsed on ka teemad, millest magistriprogrammi tudengid, enamasti säravate silmadega targad Euroopa Liidu liikmesriikide noored oma magistritöid kirjutavad: poliitiliste õiguste rikkumine Myanmaris, genotsiidikuriteod Ruandas ja Sudaanis, laste õigused Peruus, naiste suguelundite sandistamine Aafrikas. Kauged maad, mida me Euroopas kuigi palju ei tunne, aga tänu inimõiguste kontseptsioonile teame, mida nende seisundist arvata. Oleme nördinud ja tunneme kaasa. Tahaksime öelda peaaegu samamoodi nagu Bill Clinton valimiskampaania ajal vaeses mustanahaliste getos: "*I feel your pain.*" Selle lause üle USA-s ironiseeriti, sest jättes kõrvale küsimuse, kas Clinton ise ikka uskus, mida ta rääkis, võis kahelda, kas rikas valge mees tunneb vaese mustanahalise valu.

Teisisõnu: moraliseerimine pole tihti vaba silmakirjalikkusest. Siinkohal tuleb meelde seik Lennart Meri mälestustest. Meri jalutab 1970. aastate lõpus koos soome professorist sõbra Matti Kuusiga Helsingi turuplatsil. Nad kohtavad tudengeid, kes korjavad raha Angola jaoks. Meri küsib tudengitelt: "Millal te Eestile raha koguma hakkate?" Tudengid ei oska selle peale suurt midagi kosta. Kui Meri hiljem Kuusilt küsib, mida tudengid sellest veidrast "intsidendist" arvata võisid, vastab soomlane naljatades: "Ma usun, et nad panid imeks, missuguse fašistiga professor Kuusi siin ringi jalutab." (Oplatka 2000, 207.)

Loo moraal on selles, et 1970. aastate lõpus oli Soomes kindlasti lihtsam ja turvalisem korjata raha Angola heaks kui näiteks Eesti põrandaaluse vabadusvõitluse toetuseks. Oleks NSV Liitu liiga palju kritiseeritud, oleks endal olemine tuliseks tehtud – finlandiseerumise aeg ikkagi. Mõned väliseestlased ironiseerisid koguni Soome naabermaa Rootsi aadressil, et peaminister Olof Palme inimõiguste doktriin seisnenud järgmises: Rootsi kriitika inimõiguste rikkumise teemal on pöördvõrdelises sõltuvuses rikkumise koha geograafilise lähedusega Rootsile. (Ilmselt peeti silmas eelkõige Rootsi vaoshoitust NSV Liidu kritiseerimisel, eriti Balti küsimuse puudutamist. Rootsi oli väheseid lääneriike, kes tingimusteta tunnustas NSV Liidu suveräänsust 1940. aastal okupeeritud Balti riikides. Samal ajal oli Palme juhitud Rootsi näiteks üks jõulisemaid Lõuna-Aafrika Vabariigi apartheidirežiimi kriitikuid.)

Samamoodi võib öelda Euroopa inimõigusteretoorika kontekstis: kuna me nii puudutatult räägime inimõiguste rikkumisest Myanmaris ja Aafrikas, rääkigem siis sama julgelt ja kirglikult ka inimõigustest "ebamugavates" imperiaalsetes suurriikides, mis kuuluvad osalt Euroopasse (Venemaa) ja/või mille majandusvõimuga peab üha enam arvestama (Hiina). Inimõigustele apelleeriv lääne inimene on aga õppinud "rasketest juhtumitest" mööda vaatama, lohutades end papa Jannseni sõnadega "parem pool munna kui tühhi koor" või kooliõpetaja Lauri sõnadega "kui sa kõiki koolitükke teha ei jõua, tee pooled, aga tee hästi." (Mugandatult kõlaks see nii: kui sa Hiinat kritiseerida ei jõua, kritiseeri Zimbabwet, aga kritiseeri hästi.)

Hiinast rääkides mõnikord läänemaailm isegi üllatab oma kriitika südikusega. 2008. aasta kevadel toimunud protestid tiibetlaste õiguste rikkumise vastu Hiinas on paljuski lääneriikide valitsusväliste inimõigusorganisatsioonide mõjukuse manifestatsioon. Lääne inimõigusgrupid on survestanud kogu avalikku arvamust tiibetlaste toetuseks sellisel määral, mida valitsused ja riigipead ei saa sisepoliitiliselt arvestamata jätta.

Tõsiseltvõetavuse hauakaevajad

Kirjutan neid ridu ajal, mil Pekingi poole teel olevat olümpiatõrvikut saadavad arvukad protestid, demonstratsioonid, isegi vägivaldsed intsidendid. Pariisi linnapea korraldusel kaunistas linna raekoda hiigelsuur plakat sõnumiga "Pariis kaitseb inimõigusi kõikjal maailmas". Kui kaugele on Seine'i-äärne metropol ja teised Euroopa pealinnad selle ideaali väljendamisega tegelikult valmis minema? Tiibetiga seotud protestidest raporteeriv International Herald Tribune tsiteerib kainestavalt sakslasest Hiina-eksperti Eberhard Sandschneiderit: "Oleme vastakuti dilemmaga, mis mitmeski mõttes on meie endi loodud. Ühelt poolt tahame muutusi – rohkem inimõigusi ja vabadust Tiibetile. Aga teiselt poolt ei taha üldse nii palju muutusi. On tõsiasi, et meil endil on väga tugev huvi poliitilise stabiilsuse vastu." (See mõttekäik peaks Eesti taasvabanemise tõuse ja mõõnu mäletavale lugejale kuidagi tuttav ette tulema.) Et ka neile oleks selge, kes jutu suunda veel päriselt ei ole taibanud, lisab Sandschneider lõpetuseks: "Loomulikult ei saame unustada oma majanduslikke huve." (Erlanger 2008.) Igatahes muutub paremini mõistetavaks – ehk universaalsekski – Goethe poolt Fausti suhu pandud lause: "*Zwei Seelen wohnen, ach, in meiner Brust…*"

Peaks olema ilmne, et topeltstandardid on inimõiguste tõsiseltvõetavuse hauakaevajad. Eriti kui väita, et (vähemalt kõige olulisemad) inimõigused on universaalsed, ei tohiks sarnastesse rikkumistesse erinevalt suhtuda. Üks mu kogenud Eesti diplomaadist hea tuttav, kes näeb USA-s suuremat moraalset sirgeseljalisust kui vanas Euroopas, kordab neil puhkudel ikka: "Euroopa, silmakirjalikkus on sinu nimi." Aga peame ka endalt küsima, kas selline teatud määral (Lääne-)Euroopast ehk Euroopa peavoolust distantseeruv suhtumine võib näidata, et eestlane, selmet Euroopa tsentrumi ideoloogiaga samastuda, on jäänud seda talupoeglikult-kriitiliselt vaatama kahe maailma servalt. Et üks neist maailmadest usub inimõiguste retoorikasse ja teine ei usu; üks on inimõiguste "keele" subjekt ja teine objekt; ning me mäletame, mis tunne on olla ideoloogia objekt ega ole veel päris hästi ära õppinud ümbritseva maailma objektistamist, ideoloogiliselt kõneldavaks muutmist *à la* Lääne-Euroopa.

Edasiseks jääb arutada mitu põhimõttelist küsimust. Kas on üldse õige, et lääs üritab tervele maailmale kohaldada ühtsama normatiivset standardit? Kas see standard on tõepoolest universaalne või on see tegelikult lääne enda kultuurilisest identiteedist tingitud standard? (Proudhon sõnastas ja Carl Schmitt võttis furooriga uuesti kasutusele lause: kes räägib inimkonna nimel, tahab petta…) Kas kultuurilise iseärasusega võib põhjendada või vabandada teistsugust lähenemist inimõigustele? Nende küsimuste mõnede tahkude poole järgnevalt pöördumegi.

Lääne inimesed ja "teised"

Idee inimõigustest kuulub väidetavalt antiikaega. On selge, et antiikaja suurimate filosoofide maailma- ja teiste rahvaste tundmine oli mitmes mõttes väiksem tänapäeva keskklassi turisti omast, kes lennuliikluse arengu ja jõukuse kasvu tõttu külastab Egiptust, Taid ning veel mitmeid kaugeid eksootilisi maid. Igal lääne reisijal, isegi kui ta väisab üksnes spetsiaalselt turistidele välja ehitatud rannaäärset 200 meetri raadiusega "eritsooni", tekivad paratamatult kontaktid teiste rahvaste ja kultuuridega, "teisega". Samal ajal oleme jätkuvalt oma eelarvamuste vangis, ja kui üritame olla enda vastu ausad, siis peame tõdema, et meie teadmised kaugetest maadest ja kultuuridest jäävad pinnapealseks ka neid kaugeid maid külastades. Võime turismireisil Jaapanisse käia läbi kümnetest Kyoto ja Nara budistlikest templitest, aga kas oleme faktide, piltide ja muljete endast läbi laskmisega ka teist kultuuri sisimas läbi tunnetanud? Mil määral on see üldse võimalik? Kuidas saaks lääne inimene mõista budismi rintai sekti kunstnikust munka, kes on kogu elu pühendanud ühe talvise mägimaastiku maalimisele?

Ajaloolises plaanis on süstemaatilised kontaktid lääne inimeste (kristlaste) ja "teiste" vahel suhteliselt värsked. Tsivilisatsioonid toimisid pikka aega ikkagi suhteliselt iseseisvalt ja omapäi (Toynbee 2003). Lääne-Rooma riigi varemetele tekkinud läänekristlus puutus tihedamalt kokku keskajal jõuliselt esile kerkinud islamiga, kuid suhted kristlaste ja moslemitest araablaste vahel olid enamasti vaenulikud (ristisõjad jne). Seejuures oli keskaegse kristliku ja islamimaailma konflikti puhul raske öelda, kumb oli teisest "tsiviliseeritum", kummale kuulus moraalne õigus teise üle domineerida ja ennast paremaks pidada. Ka enamik lääne ajaloolasi tunnistab praegu, et näiteks Córdoba kalifaat Hispaanias oli teaduslikus ja kultuurilises mõttes "tsiviliseeritum" kui kristlased, kes Hispaania *reconquista* käigus moorlastest vabastasid. Konflikt islami ja kristluse vahel leidis ideoloogilise väljenduse religioossetes kategooriates. Vastaspoolt süüdistati igasugustes jõledustes, millest suurim oli uskmatus või väärusk. Inimõiguste argumendile kristlaste ja moslemite vaidlustes veel ei tuginetud.

“Teistesse” suhtumise küsimus tõuseb Euroopas senisest tugevamalt päevakorda seoses portugallaste ja hispaanlaste algatatud suurte avastusretkedega 15. ja 16. sajandil (Todorov 2001). Avastusretkedega kaasnes eurooplaste koloniseerimisiha, mille käigus tekkis uusi moraalseid ja õiguslikke küsimusi. Kas indiaanlastel oli mingeid eurooplastega võrreldavaid “loomulikke” õigusi? Koguni samad õigused mis kristlastel? Bartolomé de las Casas (1484–1566) oli teatavasti see hispaania teoloog-õpetlane, kes väitis, et ka indiaanlastel on õigused, millega konkistadoorid peavad arvestama. Tänapäeval on de las Casas “hea, julge ning südametunnistusega mõtleja” võrdkuju. Siiski tuleb meeles pidada, missuguseks jäi koloniaalvallutuse tegelikkus ka pärast tema arutlusi ja üleskutseid.

Parim tee tsiviliseerituseni

Võimalik, et de las Casase ja teiste temataoliste manitsussõnad mõjutasid veidi konkistadooride käitumist humaansemas suunas. Kuid eurooplastest vallutajate praktika Uues Maailmas oli üldkokkuvõttes jõhker ja armutu. “Teised” allutati ja notiti vastupanu ilmnemise korral maha. Peamine probleem seoses de las Casasega pole aga küsimus, kas katoliku kirik käitus põhimõttel “käige minu sõnade, mitte minu tegude järgi”. Peamine on küsimus, kuidas peaksime teistesse tsivilisatsioonidesse suhtuma. Kas teistele kohalduvad meie õigused on seotud küsimusega, kas ja mis mõttes on teised meiega sarnased.

De las Casas oli oma kaasaegsetega võrreldes progressiivne. Ta leidis, et ka “teistel” on õigused, sest kõik inimesed rassist sõltumata on põhiolemuselt sarnased. Kuid mida “teiste” õigused ikkagi tähendasid? Kas “teisel” oli õigus jääda “teiseks” või tähendas universaalsete õiguste jaatamine pigem seda, et ka “teises” oli olemas kristlik, läänelik alge, mida tuli edendada tema primitiivse ja ohtliku “teistsugususe” arvelt? Näiteks Kesk-Ameerika maajad uskusid, et päikesele tuleb tuua inimohvreid – mida ka rituaalse ja verise pidulikkusega tehti. Kas inimene, kes teisi inimesi rituaalselt tapab põhjendusega, et muidu ei pruugi päike enam tõusta, rikkus inimõigusi selles tähenduses, nagu de las Casase kultuuri- ja religioonikontekst seda ette nägi? Ajaloolaste väidetel võis maajadel rituaalohvriks saamine olla auasi. Kas sel juhul ohver loobus vabatahtlikult oma tähtsaimast “inimõigusest” või ta ikkagi ei osanud sellise kontseptsiooniga midagi peale hakata? Ilmneb, et vähemalt teatud mõttes on inimõigused ikkagi konkreetse kultuuri- ja märgisüsteemi peegeldus.

Nn klassikalise rahvusvahelise õiguse perioodi (1648–1914) oluliseks märksõnaks sai “tsiviliseeritus”. Eriti 19. sajandil oli Euroopa riikide ja õpetlaste seas populaarne tees, mille kohaselt rahvusvaheline õigus loob õigusi ja kohustusi üksnes “tsiviliseeritud”, see tähendab Euroopa või Euroopa kultuuritaustaga kristlikele rahvastele. Eesti päritolu Vene rahvusvahelise õiguse teadlane Friedrich Martens (1845–1909) oli üks mõjukam argumenteerija selles suunas (Martens 1995). Martensi jt tolle ajastu autorite järgi oli parim tee tsiviliseerituseni kristluse vastuvõtmine või vähemalt kristlike rahvaste väärtuste võimalikult tõetruu ülevõtmine *à la Jaapan. Tsivilisatsiooni kriteeriumile niivõrd fundamentaalse õigusliku tähenduse andmisega pööras Euroopa rahvusvahelise õiguse koloniaalvallutuste teenistusse (Koskenniemi 2001). Rahvusvaheline õigus oli eksklusiivne klubi, kuhu väljastpoolt läänt võeti uusi liikmeid vastu üksnes pika ideoloogilise vastupuiklemise järel. Rahvusvahelise õiguse ajaloo asjatundjad vaidlevad selle üle, kas Pariisi 1856. aasta rahuleping tähendas Türgile täieõiguslikuks rahvusvahelise õiguse subjektiks saamist või mitte. Jaapanit aktsepteeriti täieõigusliku rahvusvahelise õiguse subjektina alles pärast tema võitu Venemaa üle 1904.–1905. aasta sõjas.*

Koloniaalajastu pärand

Tsiviliseeritud rahvaste rahvusvahelise õiguse raames sõlmiti näiteks nn ebavõrdsed lepingud, millega lõigati Hiina jt riikide koosseisust sadamaid jm territooriume. Ebavõrdsete lepingute tüüpiline osis oli ka eurooplastele kohaldatava konsulaarjurisdiktsiooni küsimus. Euroopa riigid tagasid nende lepingutega olukorra, et kui näiteks prantslast süüdistati Hiinas või Egiptuses kuriteo toimepanemises, siis ei saanud kohaliku maa kohtud tema üle kohut mõista. Kaasmaalase üle mõistsid kohut (või tihti tegelikult ikkagi ei mõistnud) prantslastest konsulid ise. Loomulikult põhjendati seda väitega, et Hiina või Egiptuse kohtud ei tegutsevat õigusriigi põhimõtete järgi ning et sealsed juristid ei saavat aru kõigist tagatistest ja juriidilistest finessidest, mis kohtualust kaitsevad tsiviliseeritud Euroopas (Martens 1874).

Miks neid 19. sajandi ja 20. sajandi alguse õiguse kuritarvitamisi tänapäeval ikka meenutada? Jack Donnelly on formuleerinud kõige selgemalt teesi, et inimõigused on tegelikult tänapäeva "tsivilisatsiooni standard" ehk siis omaaegse "tsivilisatsiooni standardi" jätk või mantlipärija (Donnelly 1998). See seisukoht saab üsna selge kinnituse, kui lugeda Martensit: tsiviliseeritud riigid on need, kes austavad inimõigusi ja põhivabadusi. Universaalsed inimõigused rahvusvahelise õiguse osana on Donnelly tõlgenduses omaaegne kõrgem humaanne standard miinus kolonialismi pahed; läänesisesel kasutamisel mõne "dekonstrueerija" arvates ka kristliku religiooni eetikakoodeks miinus Jumal (nn sekulaarne religioon). See on justkui lääne sõnum muule maailmale: meid kõiki seob standard, mis on positiivne ja kogu maailma ühendav – inimõigused. Pärast rassismi hävitustööd, Teist maailmasõda ja sellele järgnenud dekoloniseerimist ei olnud enam poliitiliselt aktsepteeritav rääkida "tsiviliseeritud" ja "mittetsiviliseeritud" rahvastest. See keelepruuk on nüüdseks diskrediteeritud kolonialismiaja pahede ja kuritarvituste tõttu. Kuid nii mõnigi kord paljastub inimõiguste austamisele üleskutsujate hoiakuist halvasti teadvustatud tsivilisatsioonilise üleoleku veendumus.

Läänes pole piisava eneseanalüüsi objektiks saanud tõsiasi, et inimõigused tehakse rahvusvahelise õiguse osaks Euroopa kolonialismi loojangul. 1948. aastal võetakse tollal veel lääneriikide domineeritud ÜRO Peaassamblees vastu inimõiguste ülddeklaratsioon (veel mitte siduv rahvusvaheline õigus lepinguõiguse mõttes, küll aga tänaseks tavaõiguse peegeldus). Kolonialismiaja pärand mängis rolli ka Euroopa inimõiguste konventsiooni vastuvõtmisel 1950. aastal, eriti Suurbritannia seisukohast (Simpson 2001). Lõpuks, 1966. aastal võeti ÜRO raames vastu tsiviil- ja kodanikuõiguste pakt ning majanduslike, sotsiaal-sete ja kultuuriliste õiguste pakt, mõlemad rahvusvahelise õiguse mõttes siduvad ja riikide absoluutset enamust hõlmavad lepingud.

Läänele ebamugaval moel

Eriti Kolmanda Maailma riikide kontekstis tasub meeles pidada, et koloniaalajastu on ideeajaloolises plaanis vähemalt teatud osas inimõiguste ajastu eelkäija. Võib-olla on see ajalooline seos ka Eestile mentaalselt lähemal, kui arvata oskame. Näiteks kritiseeris endine Saksa liidukantsler Gerhard Schröder Eesti valitsuse 2007. aasta otsust pronkssõdur tema seniselt kohalt teisaldada ja ümber paigaldada sõnadega "vastuolus igasuguse tsiviliseeritud toimimisviisiga" (Netzeitung.de 28.04.2007). On raske kindlaks teha, kumba oli selles kriitikas rohkem: kas siirast muret üldinimlike tsivilisatsiooni standardite pärast (sõjas langenute mälestuse austamine, vaatamata sellele, mis poolel nad sõdisid; vajadus olla suuremeelselt üle oma maa raskest ajaloost jms) või suveräänselt tegutsema harjunud Suure häiritust, et perifeerne Väike, kes ometi võiks kord tänulik

olla, et ta kõigepealt objektist subjektiks ja siis tagasi Euroopasse vastu võetud sai, ei osanud kasutada võimalust vait olla.

Tõenäoliselt oli ekskantsler Schröderi ütluses mõlemat. Ajalooliselt käisid tsiviliseeriv standard ning koloniaalsed/imperiaalsed huvid, präänik ja piits ikka käsikäes. Aga olgu Eesti asjaga selles kontekstis pealegi kuidas on. Ettevõetud teema kontekstis on oluline see, et koloniaalajastu pärand mõjutab üleilmset inimõiguste debatti ka tänapäeval, politiseerides seda läänele ebamugaval moel. Kõige selgemini on see esile tulnud ÜRO Inimõiguste Komisjonis (*Human Rights Commission*), mis 2005. aastal formeeriti ümber Inimõiguste Nõukoguks (*Human Rights Council*). Tegemist on poliitilise organiga, mille tegevust analüüsides tuleb ilmsiks üleilmse inimõiguste debati hiilgus ja viletsus. Pärast dekoloniseerimist on ÜRO Peaassamblees jäme ots endiste Euroopa kolooniate käes, kes ei jäta kasutamata ühtegi võimalust läänele meelde tuletada tema topeltstandardeid (Palestiina küsimus) või koloniaalminevikku (rassismi ja ksenofoobia küsimus).

Samal ajal ei tõtanud Inimõiguste Komisjon kritiseerima maid ja diktatuure, kus pahategude eest pidid vastutama mitte kolonialistid, vaid "omad". Sellistel puhkudel kutsuti üles rohkem mõistma kohalikku eripära, pannes samal ajal olulisi küsimusi nii-öelda kalevi alla ning leides õigustusi raskest koloniaalminevikust jms. Just Inimõiguste Komisjon sai kurikuulsaks sellega, et selle liikmeiks valiti ÜRO Peaassamblees riike, kus valitsesid diktatuurid või kes olid toetanud terroriste. USA, kel ei näi olevat eurooplaste ajaloost tingitud süümepiinu, pole hoidnud enda teada selgelt negatiivset hinnangut Inimõiguste Komisjoni koosseisu ja tegevuse suhtes. Ideoloogiline "ärapanemine" Inimõiguste Komisjoni (ja nüüd Nõukogu) ümber ei erine eriti palju nõukogude anekdoodist, kus USA-st helistatakse Armeenia raadiosse ja küsitakse, mitme kuupalga eest saab Nõukogude tööline endale auto osta. Pärast hetkelist pingsat vaikust tuleb Armeenia raadiolt vastus: "Aga teil lintšitakse neegreid!" Peamine vahe on selles, et ideoloogiline "ärapanemine" käib Ida ja Lääne asemel Põhja ja Lõuna vahel.

Kaelamurdvalt raske ülesanne

Teoreetikud väljastpoolt läänt, kes kritiseerivad inimõiguste debati läänekesksust, samal ajal inimõigusi kui keelt ikkagi põhijoontes aktsepteerides (nt Onuma 1997), võlgnevad edaspidiseid täpsustusi ja selgitusi selle kohta, millised need inimõigused nende arvates peaksid välja nägema. Samuti selle kohta, kuidas on tõsiasi, et inimõigused kui "keel" on tuule tiibadesse saanud just läänes, on negatiivselt või erapoolikult mõjutanud vastavatesse lepingutesse kirjapandud sisu. Mulle tundub, et autorid, kes tahavad inimõigusi kui "keelt" reformida, selle sisu mitteläänе kultuuridele vastuvõetavamaks vormida, on võtnud endale kaelamurdvalt raske ülesande. Lihtsam on inimõigusi kui "keelt" eitada kui seda seestpoolt teistsuguseks muuta – keele aktsepteerimine tähendab paratamatult teatud kultuuriliste eelduste ja erapoolikuste aktsepteerimist.

India päritolu USA-s töötaval õigusteadlasel Sinhal on õigus, kui ta kirjutab, et oma olemuselt peegeldab inimõiguste kultuur lääne kultuurile omast legalismi, õiguse ja õiguslike lahenduste kui selliste kõrget väärtustamist inimestevahelistes suhetes (Sinha 1996). Näiteks Aasia kultuuride kontekstis on väidetud, et traditsiooniliselt on seal rohkem eelistatud pehmemaid, mitteõiguslikke ja -formaalseid vaidluste lahendamise viise. Inimlikkuse seisukohalt on näiteks oma õiguste kaitseks kohtusse minek nendes (konfutsianismist mõjutatud) kultuurides tihti ka häbistav, omamoodi läbikukkuminegi (de Bary 1998). Samuti ei minda nii lihtsalt vaidlema riigi vastu, sest riiki ei nähta niivõrd ühiskondliku lepingu partnerina, kuivõrd ikkagi nii-öelda isaliku mehhanismina, kes "teab paremini" ja on kahtlemata ka inimesest võimsam.

Siinsete mõtete vahekokkuvõtteks võib järeldada, et inimõigused on muu hulgas ka ideoloogia. Selles pole midagi imekspandavat: igaühel on tegelikult mingi ideoloogia (ka väidetav igasuguse ideoloogia puudumine – omamoodi nihilism –, on seda). Kui veidi autoriteedivalikuga lugejat intrigeerida, saame koos Engelsiga järeldada seda, et nii nagu iga ideoloogia, on ka inimõigused võimelised tootma "valeteadvust". Just selline valeteadvus on misjonärlik ja kriitikameeleta usk enda tõlgendatud inimõiguste ainuõigsusesse ja ainumõeldavusse. Kui neid mõtteid ühe Veneetsia programmi kolleegiga jagasin, naljatas ta, et kui inimõigused on nüüdse Euroopa ideoloogia, siis meie magistriprogramm on ju Euroopa Liidu parteikool (*EU Party School*)! Nali naljaks, aga kohmetust tekitav paralleel igatahes! Et selliseks mitte muutuda, peab inimõiguste kultuur sallima ja isegi soodustama vaba mõtlemist ja debatti inimõiguste üle kuni inimõiguste kui kontseptsiooni eitamiseni välja. Ideoloogia, mis hakkab alla suruma oma kriitikuid ja kahtlejaid (Koskenniemi 2001b), näitab tegelikult oma sisemist nõrkust ega suuda enam inimesi innustada.

Inimõiguste dialoogid

Huvitavaid poliitilisi initsiatiive, mis on Euroopa Liidu raames teiste tsivilisatsioonidega suhtlemisel ette võetud, on õigusteadlaste jm spetsialistide nn inimõiguste dialoogid. Kõik neist pole olnud ühtviisi edukad. Näiteks Euroopa Liidu ja Iraani vaheline inimõiguste dialoog ei käivitunud nii, nagu algselt oli plaanitud, sest konflikt Iraani taotletava tuumaenergia üle hakkas kõike muud varjutama.

Mul oli võimalus osaleda 2003. aastal Euroopa Liidu ja Hiina inimõiguste dialoogi istungjärgul Pekingis. Kõige põletavamaks probleemiks Hiinas inimõiguste valdkonnas on kogu kriminaalsüsteemi olukord (politsei töö, vanglad), sealhulgas surmanuhtluse sage kasutamine riigivõimu poolt. Euroopa ja Hiina juristid tegid üheskoos teaduslikke ettekandeid ning võrdlesid seadusandlust ja praktikat oma maal ja mujal. Raske on mõõta sellise kohtumise ja arutelu viljakust ning kasutegurit. Hiinas elab niivõrd palju inimesi, et vaevalt murelike Euroopa õigusteadlaste näited ja õpetussõnad mingilgi arvestataval kujul nendeni jõuavad. Koerad hauguvad, aga maailma vanima järjepideva tsivilisatsiooni karavan liigub edasi just talle sobiva kiirusega. Autoritaarsete režiimidega suheldes on alati ka Potjomkini küla, *показуха* ohvriks langemise oht. Valmisolek dialoogiks loob mulje, et toimub midagi progressiivset. Autoritaarsed režiimid lubavad kontekstist olenevalt teha oma maa aadressil ka mõõdukas doseeringus kriitikat, kui sellest tõusev tulu (näiteks legitiimsuse säilimine lääne investorite ja kaubanduspartnerite silmis) kaalub üles kaasneva kahju (suveräänsele riigile on alandav lasta end häbistada ja olla pidevalt sunnitud õigustama oma käitumist, kui häid argumente eriti pole, nagu inimõiguste rikkumise puhul enamasti on).

Selliste poliitiliste dialoogide puhul püüavad osapooled olla viisakad ja diplomaatilised – mõnikord paraku ka tõe arvel. Mida asjast tegelikult arvatakse, tuleb palju paremini välja kriisisituatsioonides. Hiinale on permanentne imagoloogiline kriisisituatsioon Tiibeti küsimus. Kui olin 1999. aasta suvel New Yorgis ÜRO sekretariaadi juriidilises osakonnas praktikal, saabus kõigile praktikantidele küllakutse Hiina Rahvavabariigi saatkonnalt. Lubati korraldada briifing Tiibeti ajaloo ja staatuse teemadel. Läksime kõik, sest kogu kontekst tundus põnev. Hiigelsuure punase eesriide taustal istus laval Hiina Rahvavabariigi diplomaat ja rääkis sellest, kui halb oli tiibetlaste elu dalai-laama ajal ja kuidas Tiibeti feodaalid-ülikud omal ajal lihtsaid inimesi kurnasid. Üksnes kommunistlik Hiina olevat suutnud tuua Tiibeti rahvale rahu ja õitsengu. Ma ei tea, kas keegi ÜRO praktikantidest seda juttu tõe pähe võttis, tõenäoliselt võis selline lauspropaganda tekitada paljudes soovitule vastupidise reaktsiooni. Siiski ei saanud ma lahti

kummastavast tundest, et jäädes “viisakalt” kuulama moonutatud tõde, muutub ka kuulaja teatud mõttes osaks valest. Kogu kohtumine oli siiski omamoodi kummastav tõe hetk: küllakutsutud said aru, et niimoodi Hiina valitsus Tiibetist mõtlebki.

Läänel puudub ühtne arusaam

Muret teeb maailmapoliitikas see, et mõnikord jääb mulje, nagu vajaks lääs – eelkõige nn vana Euroopa ja USA – ise inimõigusdialoogi. Eriti pärast 2001. aasta 11. septembri terrorirünnakuid on lääne ühtsus inimõiguste teemal küsitavamaks muutunud. Näiteid on mitmeid, nimetan siinkohal mõned kõige olulisemad. USA on avaldanud soovi minna “terrorismivastase võitlusega” kaugemale, kui näiteks Euroopa Parlamendi enamus seda tsiviillennunduses reisijatele tehtavate piirangute osas on soovinud aktsepteerida. USA peab Kuubal Guantanamo vangilaagrit kõige ohtlikumate islamivõitlejate kinnipidamiseks. Eurooplaste (ja paljude USA inimõiguslaste) arvates on Guantanamo vangilaager püsti pandud väljaspool tavalise rahvusvahelise õiguse toimimisulatust, mis on lubamatu. (Meenutagem Martensit jt 19. sajandi teise poole teoreetikuid, kelle järgi rahvusvaheline õigus ei pidanud kohalduma neile, kes seda ise järgida ei oska, kes on “vähetsiviliseeritud”.) USA-s on mõned prestiižsete ülikoolide juuraprofessorid asunud avalikult kaitsma teesi, et terroriakti ärahoidmiseks on õigustatud vahistatu piinamine (Dershowitz 2003). Piinamist koguni presidendi enda käsul on korduvalt läbi mängitud stsenaarium USA populaarses terrorismivastast võitlust kajastavas teleseriaalis “24”, mille kohta peaosatäitjat eriagent Jack Bauerit kehastav näitleja Kiether Sutherland on avaldanud arvamust, et seriaal näitab omamoodi kristallkuulina, mis on tegelikult tulevikus võimalik (Warner 2007). Euroopa avalikus debatis on piinamise keeld endiselt absoluutne tabu. ÜRO Piinamisvastase Komisjoni eriraportöör austerlane Manfred Nowak on väljendanud suurt muret absoluutse piinamiskeelu survestamise ja murendamise pärast.

Sellesse nimekirja lisandub veel erinev lähenemine surmanuhtlusele, mida Euroopas peetakse “mittetsiviliseerituks” karistusviisiks ja mis on Euroopa inimõiguste konventsiooni 6. lisaprotokolliga selle ratifitseerinud Euroopa Nõukogu liikmesriikides keelatud. USA-s peetakse surmanuhtlust tihti ühiskondlikult aktsepteeritavaks ja vajalikuks. Euroopa riikidest on näiteks Saksamaa üritanud sekkuda USA osariikide hukkamispraktikasse. LaGrand kaasuses ÜRO Rahvusvahelises Kohtus juhtis Saksamaa tähelepanu sellele, et USA õiguskaitseorganid ei informeeri alati vahistatud välisriikide kodanikke nende õigusest saada oma riigilt konsulaarabi (LaGrand, Germany *vs* USA, 27.06.2001 otsus). Sellest hoolimata, et Saksa kodanik LaGrand polnud sellist konsulaarabi saanud ja ÜRO Rahvusvaheline Kohus nõudis tema hukkamise edasilükkamist kohtuasjas lõppotsuse tegemiseni, viidi USA-s kohtuotsus täide. Föderaalvalitsus viitas selgituseks sellele, et maa konstitutsiooni kohaselt pole Washingtonil õigust vetoga sekkuda osariikide pädevusse, sealhulgas kohtuotsuste täideviimisse.
Siiski tunduvad USA ja vana Euroopa erimeelsused inimõiguste küsimuses peamiselt puudutavat küsimust, kui karmilt ümber käia lääne tsivilisatsiooni vaenlastega. Vana Euroopa on võtnud ameeriklastest märksa pehmema hoiaku, uskudes tõepoolest ennekõike dialoogi ja nii taas kord meenutades Robert Kagani kujundit, mille kohaselt ameeriklased on Marsilt, eurooplased Veenuselt.

Tänu inimõiguste keelele

Mõned eurooplased ei taha avalikult tunnistada, et (maailma)poliitikas üldse võiks vaenlasi olla. Poliitilist mõtlemist kategooriates “sõber” ja “vaenlane” peetakse oma aja äraelanuks ja primitiivseks. Nii on olnud üksnes pärast Teist maailmasõda – enne seda olid eurooplased vägagi Marsilt. Ilmselt on siin tegu paljuski natsionaalsotsialismi tumeda

pärandiga. Kolmanda Riigi kroonijuristiks tituleeritud Carl Schmitt defineeris poliitikat sõbra ja vaenlase eristamise vajaduse kaudu.

Inimõiguste kultuuril on siiski vähemalt üks suur edulugu rääkida – see on Euroopas endas. Paljuski tänu inimõiguste keelele on suudetud ajalooliselt nii sõjakas ja vastuolude käes vaevlev Euroopa suuresti maha rahustada. Postkommunistlikus Ida-Euroopas ei maksa silmi peita ka tõsiasja eest, et need on olnud vaba Euroopa standardid, mida me Berliini müüri langemisest ja Nõukogude Liidu kokkuvarisemisest alates usinalt üle oleme võtnud. Euroopa Liiduga liitumise nn Kopenhaageni kriteeriumid nõudsid jõuliselt Lääne-Euroopas väljakujunenud inimõiguste standardi austamist.

Paremini on käinud nende maade käsi, kus poliitiline eliit otsustas seda standardit enam-vähem kõhklemata usaldada ja üle võtta. Mitte alati ei kaasnenud sellega rahva õigusteadvuse kohest muutust. Näiteks Poolas toetab rahva enamus rahvaküsitluste järgi seni surmanuhtlust, kuigi parlamendi otsusega on see kaotatud. Võimalik, et ilma Euroopa Liidu "präänikuta" ei oleks Poola poliitiline eliit suutnud rahvale sellist otsust "maha müüa". Normatiivses mõttes liitis Vana Euroopa Ida-Euroopa enda külge peaaegu sama otsustavalt kui Lääne-Saksamaa ühendas 1990. aastal endaga Saksa Demokraatliku Vabariigi. Kaugematesse maailmajagudesse pole vana Euroopa suutnud oma väärtusi kuigi edukalt projitseerida, kuid vähemalt omaenda tagahoovis ehk Ida-Euroopas on ta Euroopa Liiduga liitumise präänikuga ahvatledes suutnud oma tsivilisatsioonistandardi maksma panna.

Kas ikka on? Kui vaadata teatud arenguid näiteks Lätis ja Slovakkias, põhimõtteliselt kõigis postkommunistlikes maades, siis mingist ajaloo lõpust inimõiguste ülekaaluka võidu tähenduses vaevalt rääkida saab. Inimõiguste kultuur Ida-Euroopas on kohati veel päris nõrk. Üksikud väljapaistvad indiviidid ja ametikandjad, kes on inimõiguste kaitseks ulatuslikult ja süstemaatiliselt välja astunud, on mitmetele poliitikutele tundunud ebamugavate ja energeetiliselt "võõraste" nähtustena. Kuid üldiselt oleme siiski liikunud õiges suunas ning nende poliitikute hulk ja kvaliteet, kes inimõigusvaenulikele tendentsidele vastu on astunud, on olnud rõõmustavalt suur. Pole teada, missuguseks oleks kujunenud meie poliitilise kultuuri olukord ilma vana Euroopa tsiviliseeriva surveta. Tõenäoliselt oleks siis Ida-Euroopas olnud Lukašenkasid ja Mečiare rohkem.

Kõige suurem tabuteema

Võib-olla on olnud kõige raskem ja poliitiliselt plahvatusohtlik küsimus, miks mõnes postkommunistlikus riigis on vana Euroopa normide ülevõtmine läinud libedamalt kui teistes. Miks peab Euroopa Komisjon riidlema Bulgaariaga, et sealsed õiguskaitseorganid pole suutnud midagi ette võtta arvukate maffiamõrvadega? Kas tõsiasi, et Rumeeniast tuleb Euroopa Inimõiguste Kohtusse ühe elaniku kohta menetlusse võetavaid kaebusi rohkem kui teistest riikidest, annab tunnistust ainult Rumeenia kodanike kõrgest õigusteadlikkusest või näitab ka seda, et asjad on vähem korras? Kas reformid Ukraina justiitssüsteemis pole edasi liikunud nii kiiresti kui oodatud maa suuruse tõttu või on sellel ka muid märkimisväärseid kultuurilis-ajaloolisi põhjusi? (Vt selle kohta esimest Veneetsia magistriprogrammi raames Tartu Ülikoolis 2008. aastal kaitstud magistritööd, Oleksandr Shavyuni "Kohtute korruptsioon Ukrainas: põhjused ja võimalikud lahendused".)

Kõige suurem Euroopa-sisene tabuteema on ajaloolise Lääne- ja Ida-Euroopa – katoliku/protestantliku lääne ja ortodoksse ida – võimalik järelmõju tänases päevas. Bulgaaria ja Rumeenia Euroopa Liitu võtmisele 2006. aastal aitas mõlema riigi siira tahtmise kõrval kaasa ka poliitiliselt mõistetav soov, et Euroopa Liidus just nimelt ei

nähtaks selliseid nii-öelda loomulikke religioonilis-tsivilisatsioonilisi piire. Baltisaksa päritolu Vene rahvusvahelise õiguse teadlane Mihhail von Taube luges ortodoksse tsivilisatsiooni ajalooliseks eripäraks tsesaropapismi. Sellal kui keskaegses Euroopas lahutati paavsti ja keisri, vaimulik ja ilmalik võim, jäi Bütsantsis ja hiljem Venemaal valitseja nii ilmaliku kui ka vaimuliku võimu kehastajaks. Selline monoliitne poliitiline kultuur ei loonud Taube arvates kõige soodsamat pinnast inimõiguste ja -vabaduste mõtte arenguks (Taube 1926).

Siiski on ekslik katsuda üksnes ajaloo abil selgitada tänapäeva ja tulevikustsenaariume.Inimesed ja rahvad suudavad muutuda – neile tuleb lihtsalt anda võimalus valida, näidata erinevaid võimalusi asju teha ja asjadele läheneda. Minu esimene rahvusvahelise õiguse õppejõud väljaspool Eestit, Göttingeni Ülikooli emeriitprofessor Dietrich Rauschning, kelle isakodu on omaaegsel Ida-Preisimaal (s.t praeguses Kaliningradi oblastis), on 1990. aastate algusest pakkunud paljudele Kaliningradi juuratudengitele võimalust õppida Göttingeni Ülikooli õigusteaduskonna magistriprogrammis. Ta usub kaljukindlalt, et aasta õpinguid ja kontakte Saksamaal mõjutab olulisel määral vene tudengite mõtlemist, paneb neid paremini mõistma Euroopat ja naastes koguni esindama Venemaa kontekstis euroopalikke, inimese õigusi ja vabadust väärtustavaid lahendusi. Käesoleva essee viimane osa ongi pühendatud küsimusele, kuidas eelnevad arutluskäigud haakuvad inimõiguste (debati) olukorraga tänapäeva Venemaal.

Inimõigustest Venemaal

Tulles inimõiguste debati juurde tänapäeva Venemaaga seoses, on siin kõige olulisemaks murranguks olnud Vene Föderatsiooni liitumine Euroopa inimõiguste konventsiooniga 1998. aastal. Liitumine on märgilise tähendusega, sest sellega tunnustas Venemaa esimest korda ajaloos ametlikku sisselõiget enda suveräänsusesse. Toimib ju Euroopa inimõiguste konventsioon inimõigusküsimustes liikmesriikidele sisuliselt viimase instantsi kohtuna. Seni on Venemaa (Nõukogude Liit) osalenud rahvusvahelistes kohtutes umbusklikult ja passiivselt. Näiteks vaatamata sellele, et pärast Teist maailmasõda on NSV Liit ja Vene Föderatsioon järjepidevalt saanud saata Haagi Rahvusvahelisse Kohtusse enda kodanikust kohtuniku, pole valitsus sama kohtu automaatset jurisdiktsiooni tunnustanud ega üheski riikidevahelises kohtuvaidluses osalenud. NSV Liit lihtsalt ei usaldanud Rahvusvahelist Kohut, pidades seda vaenulike lääneriikide mõju all olevaks ja riigi täielikku suveräänsust ohustavaks. NSV Liit poleks iialgi lasknud asjal nii kaugele minna, nagu juhtus USA-ga, kes 1986. aastal kaotas Rahvusvahelises Kohtus valusalt kohtuvaidluse Nicaragua vastu, sellest hoolimata, et Haagi kohtu jurisdiktsiooni tunnustamisel tehtud reservatsioonid oleksid pidanud sellise vaidluse (ja kaotuse) USA seisukohalt välistama.

Niisiis sai president Jeltsini valitsemisaja teisel perioodil Vene Föderatsioonist Euroopa inimõiguste kaitse süsteemi täieõiguslik liige. Sellele protsessile on antud vastakaid hinnanguid. Domineerima on jäänud arvamus, mille kohaselt Euroopa Inimõiguste Kohus võimaldab Vene Föderatsiooni positiivses suunas mõjutada, Venemaad euroopalikumaks ja inimesekesksemaks muuta. Kui Venemaa Euroopa Nõukogu liikmeks võeti, leidsid Strasbourgi raportöörid, et objektiivselt võttes polnud Vene Föderatsioon veel valmis ehk ei vastanud Euroopa Nõukogu standarditele. Sellest hoolimata toetasid raportöörid Vene Föderatsiooni vastuvõtmist organisatsiooni liikmeks, pidades seda psühholoogiliselt ja poliitiliselt oluliseks.

Aastal 2008 on Euroopa Inimõiguste Kohtul suuri raskusi, et toime tulla Vene Föderatsioonist kohtusse tulvava kaebuste hulgaga. Strasbourgi kohtu presidendid on oma avalikes ülesastumistes rõhutanud, et kohus on kaebuste koorma all küüru vajunud. Kohtu läbilaskevõime taastamiseks tuleb reformida (eelkõige lihtsustada) kohtuasjade

lahendamise menetlust. Nii ongi diplomaadid Euroopa Nõukogus välja töötanud protokolli nr 14, mille kohaselt ühe muudatusena saaks nn tavalistes kohtuvaidlustes ka üks kohtunik ainuisikuliselt Strasbourgis otsuse langetada. Kõik Euroopa Nõukogu liikmesriigid on protokolli 14 juba ratifitseerinud, välja arvatud üks riik – Vene Föderatsioon. Pole liialdus väita, et Vene Föderatsioon blokeerib praegu kohtule vajalikku reformi. Vaieldavaks küsimuseks jääb, miks Vene valitsus seda teeb.

Üks põhjus võib olla see, et Strasbourgi kohtu süsteemis osalemise kogemus on osutunud valulikumaks, kui Moskva algselt karta oskas. Näiteks on kohus teinud hulga otsuseid Tšetšeenia konflikti käigus toime pandud inimõiguste rikkumise kohta, millega Vene riigilt on sõjaväe vägivalla ohvritele mõistetud Venemaa mõistes üsna kopsakat kahjutasu. Strasbourgi kohus on lugenud Vene Föderatsiooni vastutavaks Rumeenia-meelsete poliitikute õigusvastase vahistamise ja ebainimliku piinamise eest Transnistrias (Ilaşcu jt *vs* Vene Föderatsioon ja Moldova kaasus). Strasbourgi kohus on toetanud seisukohta, et Balti riigid olid aastail 1940–1991 õigusvastaselt okupeeritud ja et Nürnbergi protsessi tarbeks fikseeritud rahvusvahelisi kuriteokoosseise nagu inimsusvastased kuriteod saab kohaldada ka NSV Liidu poolt kordasaadetule (jurisdiktsiooni tagasilükkamine kaasustes Kolk, Kislõi ja Penart *vs* Eesti). Strasbourgi kohus on võtnud menetlusse grusiinide kaebuse, kes Vene Föderatsioonist rooside revolutsiooni järgsete pingete tulemusena Venemaalt Gruusiasse deporteeriti.

Suverääni pärusmaa, mitte juriidika

Tõsi, teatud kaasustes on Vene Föderatsioon ka tingliku moraalse võidu saavutanud – näiteks siis, kui Strasbourgi kohus otsustas, et Läti rikkus sõjaväepensionär Slivenko perekonna inimõigusi, üritades härra Slivenkot iga hinna eest Lätist välja saata. Vene advokaadid on juba jõudnud kuulutada enda võiduks ka selle, et Strasbourgi kohus olevat võtnud menetlusse ühe pronkssõduri teisaldamisega seotud kaebuse. Nii ehk teisiti on Venemaa arvates sellised kaasused pigem "poliitilised" kui "juriidilised" ja Venemaa juhtkond näib uskuvat, et poliitilistes vaidlustes kehtib kes keda (*кто кого?*) põhimõte. Venemaa ei näi eriti uskuvat Euroopa rahvusvahelise õiguse traditsiooni aluseks olevat põhimõtet, et ka suurtel ja tundlikel poliitilistel vaidlustel võib olla juriidiline dimensioon, mida saab juriidiliste standardite abil hinnata. Kui analüüsida Vene Föderatsiooni konstitutsioonikohtu praktikat, siis selgub, et täitevvõim sallib oma tegevuse põhimõttelist korrigeerimist üksnes piiratud ulatuses, peamiselt seoses miilitsa- ja kohtuasutuste töö aluseks olevate õigusaktidega. Lubatud on kritiseerida miilitsa tööd, vanglate olukorda, prokuratuuri liiga suurt võimu, kriminaalkoodeksi kitsaskohti, kuid mis puudutab (lääne toetatud) mittetulundusühingute või kirikute registreerimisest keeldumist või märgilise tähendusega vaidlusi postimperiaalse nn lähivälismaaga, siis see on Venemaa arvates juba poliitika (suverääni pärusmaa), mitte juriidika.

Skitseeritud mõtteviis seab kahtluse alla Euroopa Nõukogu ja selle osaks oleva Euroopa Inimõiguste Kohtu toimimise. See organisatsioon ja see kohus pole mõeldud toimima *кто кого?* põhimõttel, vaid sel pinnal, et inimõiguste küsimustes loobutakse suveräänsusest ühiste standardite, ühisosa nimel. Põhjus, miks Vene Föderatsioon on Euroopa Inimõiguste Kohtus reaalpoliitika loogika järgi rohkem kaotanud kui võitnud, ei pruugi seisneda Strasbourgi kohtu russofoobses meelestatuses. Põhjus on pigem selles, et Venemaa on konventsiooni standardite täitmisest kaugemal kui enamik teisi liikmesriike. Positiivse aspektina võib siiski välja tuua tõsiasja, et Vene Föderatsiooni valitsus on Strasbourgi kohtu määratud kahjutasud oma kodanikele seni korrektselt välja maksnud. Strasbourgi kohus on mitmete kaasuste puhul rõhutanud seadusandliku reformi vajalikkust, mida aga pole järgnenud. Venemaa on olnud traditsiooniliselt maa, kus õiguse kirjatäht kipub ütlema ühte, aga praktika läheb ikka omamoodi/vanaviisi/valitseja tahtest

lähtuvalt edasi, seetõttu oleks õigusaktide Euroopa Nõukogu standarditega kooskõlla viimine esimene hädavajalik samm tegeliku praktika kooskõlla viimise teel. Lääne-Euroopa kontekstis on ebaharilik kas või selliste Venemaalt Strasbourgi jõudvate kaebuste arv, kus kaebaja kurdab selle üle, et Vene kohtu poolt kodaniku kasuks tehtud otsuseid Vene riik ise ei suuda või ei taha täide viia.

Aastakümme peaks tooma lähemat selgust küsimuses, kas Venemaa õiguspraktika läheneb Euroopa peavoolule (nagu loodetakse) või kaugeneb sellest taas. Euroopa Inimõiguste Kohtu standardid ei tohiks olla poliitilise kauplemise koht. Venemaa kriitikat, et Strasbourgis kehtivat topeltstandardid, saab ainult siis võtta tõsiselt, kui väitel on mingit reaalset alust – seni pole seda suudetud veenvalt tõestada.

Lõpetuseks

Kõigist inimõigustega kaasas käivatest vastuoludest ja vasturääkivustest hoolimata on enamik analüütikuid ühel meelel, et inimõigustest paremat keelt või mõõdupuud globaalseks debatiks pole välja mõeldud. Inimkond vajab hädasti mingit ühendavat keelt, mille alusel oma asju arutada, väärtusi kaitsta ja erimeelsusi selgitada. Olgu selleks keeleks pealegi inimõigused. Inimõigused võivad inimkonda teenida universaalse keelena isegi siis, kui need õigused (nagu eespool näidatud) oma ideeajaloolise kujunemisloo poolest pole hoopiski nii universaalsed, kui läänes mõnikord uskuda tahetakse. Viimane ei tähenda aga kindlasti seda, et see keel ei võiks saada universaalsemaks ja erinevaid kultuure rohkem arvestavamaks. Inimõiguste debatt eeldab avatust ja austust teiste kultuuride vastu. Mõnikord on koguni targem lasta "teistel" olla sellised, nagu nad on. Viimane aeg on loobuda väärast arusaamast, nagu oleks üks kultuur või tsivilisatsioon jõudnud tõe tunnetamisel kõige kaugemale ja teistel jääb üle üksnes sellest õppida.

[1] Essee kirjutamisel on autorile olnud abiks Eesti Teadusfondi grant nr 7182.

Kasutatud kirjandus

De Bary, W. T. (1998). Asian Values and Human Rights. A Confucian Communitarian Perspective. Cambridge, Mass., London: Harvard University Press.
Dershowitz, A. (2003). Torture Could Be Justified, CNN 04.03.2003. – http://www.prisonplanet.com/dershowitz_torture_could_be_justified.htm
Donnelly, J. (1998). Human Rights: A New Standard of Civilization? – International Affairs, Vol 74, No 1, pp 1–23.
Erlanger, S. (2008). Attitudes Harden in Games Dispute. As Western Disquiet Grows, so does China's Anger over pro-Tibet protests. – International Herald Tribune, 12–13 April, p 4.
Gong, G. W. (1984). The Standard of 'Civilization' in International Society. Oxford: Clarendon Press.
Kalmet, T. (2006). Universaalsed õigused multireligioosses maailmas. Rahvusvaheliste ja islami normide konflikt ning dialoogiotsingud. Tallinn: Akadeemia Nord.
Koskenniemi, M. (2001). The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870–1960. Cambridge: Cambridge University Press.
Koskenniemi, M. (2001b). Human Rights, Politics and Love. – Mennesker & Rettigheter, No 4, pp 33–45.
LaGrand. Germany *vs.* United States of America. International Court of Justice, Judgment of 27 June 2001. – http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=04&case=104&code=gus&p3=4
Martens, F. (1874). Das Consularwesen und die Consularjurisdiction im Orient. Berlin: Weidmannsche Buchhandlung.

Martens, F. F. (1995). = Мартенс, Ф. Ф (1995). Vt;leyfhjlyjt ghfdj wbdbkbpjdfyys[yfhjljd. Vjcrdf% ?hblbxtcrbq rjkktl; VUE. (Esimene trükk 1882.)
Netzeitung.de 28.04.2007. Denkmal-Krawalle in Estland weiten sich aus. – http://www.netzeitung.de/ausland/629950.html.
Onuma, Y. (1997). Towards an Intercivilizational Approach to Human Rights. For Universalization of Human Rights through Overcoming of a Westcentric Notion of Human Rights. – Asian Yearbook of International Law, Vol 7, pp 21–81.
Oplatka, A. (2000). Lennart Meri – Eestile elatud elu. Tartu: Ilmamaa.
Simpson, A. W. Brian (2001). Human Rights and the End of Empire: Britain and the Genesis of the European Convention. Oxford: Oxford University Press.
Sinha, S. P. (1996). Legal Polycentricity and International Law. Durham, NC: Carolina Academic Press.
De Taube, M. (1926). Études sur le développement historique du droit international dans l'Europe orientale. – Recueil des cours de l'Academie de Droit International, Vol 11, pp 341 jj.
Todorov, T. (2001). Ameerika vallutamine. Teise probleem. Tallinn: Varrak.
Toynbee, A. (2003). Uurimus ajaloost. Tartu: Ilmamaa.
Vahtre, L. (2002). Suur pettumus ehk inimene, ühiskond ja inimõigused. Tallinn: Varrak.
Warner, J. (2007). "24" as Reality Show. – New York Times, 31.07.
Vooglaid, V. (2005). Hukutab või päästab? Inimõiguste retoorika ebaterve toime headuse idee väljendamisele. – Acta Societatis Martensis 1. Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 121–138.

Ühinemine on kohapealse arengu seisukohalt strateegiline otsus. RiTo vestlusring

Riigikogu Toimetiste seekordse vestlusringi teema oli Eesti omavalitsused ning nende suuruse-väiksuse ja edasise arenguga seotud probleemid.

Vestlusringis osalesid Riigikogu liikmed Jaak Aab (Eesti Keskerakond) ja Rein Aidma (Eesti Reformierakond), regionaalminister Siim-Valmar Kiisler (Isamaa ja Res Publica Liit), Eesti Linnade Liidu tegevdirektor Jüri Võigemast, Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevdirektor Ott Kasuri ja Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor Georg Sootla. Küsimusi esitas ja vest-lusringis räägitust valiku tegi RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Probleemid on mujal, mitte seadustes

H. Ruusing: Tänase vestlusringi teema on Eesti omavalitsused. Alustan küsimusega seadus-andlikust baasist, mis praegu reguleerib kohalike omavalitsuste tegemisi. Kas see on piisav ja vastab kõigile tänapäeva nõuetele või vajab hoopis ajakohastamist?
J. Võigemast: Kohalike omavalitsuste tegevust reguleerib hästi palju seadusi. Kui mõeldud on kohaliku omavalitsuse korralduse seadust, siis aja muutudes on seda kümneid kordi pa-randatud, aga põhiskeem on ikkagi samaks jäänud. Aeg-ajalt on välja käidud idee, et tuleks uus seadus kirjutada, aga kui see teha nendesamade printsiipide järgi, millest lähtub praegune kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, siis ei ole sellel erilist mõtet. Uus seadus tuleks teha siis, kui põhimõtted muutuvad. Mina prognoosin, et KOKS ehk kohaliku omavalitsuse korralduse seadus kehtib veel vähemalt viis aastat.
J. Aab: Olen eelkõnelejaga põhimõtteliselt nõus: seaduse muutmisel lihtsalt muutmise pärast ei ole mõtet. Seadust on vaja täpsustada siis, kui omavalitsuse toimimises midagi muutub – tema ülesanded ja funktsioonid. Teine teema, mis on olnud aastaid üleval, on muidugi maa-konna tasand. See puudutab küll pigem omavalitsusliitude staatust maakonnas, nendele liitu-dele teatud võimaluste loomist või maakonnas suurema pädevuse andmist. Küsimus on maa-valitsus versus omavalitsusliit. Sel juhul tuleb kõne alla omavalitsusüksuste liitude seadus ja seal sisalduv. Omaette teema on haldusterritoriaalne reform. Vabatahtlik ühinemine on prae-gu seadustes määratletud. Kui tahetakse, et riik saaks omavalitsusi ühinemisele suunates mingi mehhanismi abil kõvema sõna sekka öelda, siis on kindlasti tarvis ka seadusandlikke muudatusi.
S.-V. Kiisler: Nõustun samuti, et õigusruum on omavalitsuste puhul paika loksunud. Õigus-lik ruum omavalitsuste elu ei takista, küsimusi tekitab pigem asja praktiline pool. Eestlased tahavad, et kõik oleks õiglane ja selge ning ühtsete põhimõtete järgi seatud, nii kohustused kui ka rahastamine. Väga raske on teha universaalseid mudeleid omavalitsustele, mille suu-ruse vahe on elanike arvu vaadates 4000-kordne. See proportsioon kajastub ka omavalitsuste eelarvetes ja rahalistes võimalustes. Nii suurte erinevuste juures ühtseid mudeleid koostada, mis oleksid õiglased nii väikeste kui ka suurte suhtes, on ülimalt keeruline. See on küsimus, aga see ei ole otseselt seaduste küsimus.
G. Sootla: Tuleme tagasi 1993. aastasse. Tollal saavutati kompromiss väga suurte pingutus-tega eeldusel, et seadus on ajutine. Eeldati, et läheb mööda paar või neli-viis aastat, kuni kõige suuremad probleemid ära lahendame, ning seejärel hakatakse asju revideerima. Kui vaadata 1993. aasta omavalitsuste raha ja ka pädevuste seisu, on erinevus praegusega võrrel-des väga suur. Kõige suurem erinevus on see, et praegu on võimuvertikaalis üks lüli puudu. Võimu pendel keskvalitsuse ja kohalike valitsuste vahel ei ole tasakaalus, mitte ainult ma-janduslikust vaatevinklist. Võib-olla on fiskaalsuhted rohkem paika jooksnud. Kui ma võrd-len võimuvertikaale neil aladel, mis meiega ajalooliselt piirnevad, siis Põhjamaade piirkon-nas püütakse võimu tasakaalustada, meil aga on tasakaal 15 aastaga kohutavalt paigast ära nihkunud. Detailides võib teha palju muudatusi ja sellest ka kogu

aeg räägitakse. Valitsuse probleem taandubki sellele, kuidas eri suurusega omavalitsused oma ülesandeid täidavad ja kuidas neid universaalseadusega reguleeritakse. Seda tehakse mujal väga lihtsalt: suured omavalitsused, nagu näiteks maakonnakeskused, saavad automaatselt teise tasandi staatuse, teise tasandi funktsioonid, mida nad piirkonnakeskustena ju meil ka praegu täidavad. Oma-valitsuslikud ülesanded jaotatakse väikeste ja suurte vahel ümber nagu Põhjamaade süstee-mis. Omavalitsussüsteemi tegelik võti on regionaalvalitsus. Kui seal on asjad tasakaalus, siis ülejäänu loksub ise paika.
R. Aidma: Siin välja öeldud regionaalse omavalitsuse idee on ka Eestis mitu korda jutuks olnud. Kui võrrelda meid Põhjamaadega, siis nemad on läinud omavalitsuste liitude tugevdamise teed ja ära kaotanud läänid. Sedasama teed minna ei ole ilmselt mõtet. Teiselt poolt, kui me teeme teise tasandi omavalitsuse, siis jaguneb avalikus sektoris kasutatav ressurss – nii finantsressurss kui ka ajuressurss – kolme tasandi vahel, mida mina ei pea praegu õigeks. Meil ei ole lihtsalt nii palju raha jagada. Eks tulevik näitab, mis edasi saab. Seadus ei tee praegu vahet, kas tegemist on linna või vallaga. Mõlemad on juriidilises mõttes ühesugused omavalitsused, kogu probleem taandub sellele, et väiksemad omavalitsused on tihtilugu ääretult väikese arenguvõimega. Kuidas seda seadusandlikult korrigeerida? Mina ei ole veendunud, et teine tasand suudaks midagi muuta. Lõpetuseks lisan, et ka valitsusliidu leppes ei ole praegu kapitaalset haldusreformi ette nähtud. Omavalitsuste liidud on öelnud, et ega nad neid maavalitsuste ülesandeid, mida üle võiks võtta, väga meelsasti ei võta, kui neile raha juurde ei anta. See on seesama vana nõks, et kui halduslikult tahetakse midagi muuta ja püütakse asja justkui odavamaks teha, siis kukub välja nii, et kõik läheb kallimaks.
S.-V. Kiisler: Olen Rein Aidmaga nõus, et meie väikses riigis on suur inimeste probleem. Kui räägime maakondades funktsioonide võimalikust üleandmisest maavalitsuselt omavalit-suste liidule, siis võib ette näha, et seesama inimene, kes praegu tegeleb maavalitsuse palgal olles planeeringute, ühistranspordi korraldamise või mõne muu teemaga, teeb hiljem seda-sama tööd edasi maakondliku omavalitsusliidu palgal. See on kahjuks meie igapäevane elu – inimesi lihtsalt ei jätku.
O. Kasuri: Põhimõtteliselt ütleb kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, millega omavalitsus peab tegelema, nii et võib-olla ei ole vaja kirjutada uut seadust. Praegust kohaliku omavalitsuse korralduse seadust täiendati minu arust viimati 2006. aastal seoses sellega, et kohaliku omavalitsuse volituste perioodi pikendati kolmelt aastalt neljale. See näitab, et üleminekuperiood on läbi ja iga seadus muutub ajas. Ma arvan, et ka tulevikus võiks selliselt edasi minna: kui on vaja, siis seadust muudetakse ja täiendatakse vastavalt sellele, kuidas elu dikteerib. Üks olulisi asju, millises suunas tasuks kehtivat seadust täiendada, on omavalitsuste koostöö. Need võimalused tuleks lahti kirjutada. Ümberkorralduse tulemuse-na peab inimressurss paranema. Praegu on meil inimressurssi võimalik võib-olla veidi teisiti kasutada. Sellest oli ka eespool juttu. Olen päri, et ikka inimesed korraldavad lõpuks asjad ära. Ei ole tähtis, millistes kabinettides nad istuvad, tähtis on see, et nad teeksid töö ära nii, et esmatasandi omavalitsus toimiks.

Igal rahal, mis antakse, on silt küljes

H. Ruusing: Põhiseaduse järgi on kohalikul omavalitsusel suur autonoomia, kuid teiselt poolt paneb raha paika selle, et autonoomiat nii väga palju võib-olla polegi. Missugune on teie arvates praegu tasakaal? Kas me liigume rohkem selles suunas, et riik annab omavalitsustele järjest ülesandeid ja raha ning omavalitsused sõltuvad tegelikult järjest enam keskvõimust või on võimalus, et autonoomiat suurendatakse?
S.-V. Kiisler: Minu poolest võiks tendents olla ka vastupidine, aga ma ei ole kuulnud, et omavalitsused tahaksid mingeid funktsioone riigile tagasi anda. See on kaalumist väärt küsimus, tavaliselt sellega välja ei tulda. Tegelikkuses on paljud omavalitsused väga väikesed ja nende eelarves ei ole rahalist mänguruumi. Suure osa eelarvest võtab haridus ja kogu üle-jäänud mängumaa on suhteliselt väike. Kui vallas on paarsada elanikku, siis tal ei saagi

raha-list puhvrit tekkida ning ta lihtsalt jookseb kaasa nende funktsioonide ja selle rahaga, mis riik talle eraldab. Suured linnad on suveräänsemad, sest neil on rahaline puhver olemas ning nad võivad ajada mingil määral oma korrakaitsepoliitikat, oma ettevõtluspoliitikat, luua ettevõt-lusinkubaatoreid jms.
R. Aidma: Euroopa Liit on deklareerinud, et ta on regioonide liit, mitte niivõrd riikide liit. Selles mõttes on Eesti jällegi teistpidi nii pisike – napilt üle miljoni elanikuga –, et ta ongi justkui üksainus regioon, üks omavalitsus. Samal ajal koosneb liit erinevatest osadest, näiteks on ka Prantsusmaal väga väikesed omavalitsusüksused. Tõsi, seal juhitakse neid hoopis teistel põhimõtetel, aga see ongi iga riigi omapära. Kas meie omavalitsused on olnud piisa-valt autonoomsed, kas omavalitsuste harta toimib? Eks me kõik ole kogu aeg millegagi ra-hulolematud, kuid ma leian, et praeguses seisus ei ole põhjust olukorda väga kiiresti ja järsult muuta. See tähendab seda, et kohalike omavalitsuste autonoomia on Eestis välja kujunenud. Just sellisena, nagu see meil praegu on. Muidugi, kes ei tahaks olla rohkem iseseisev, et temast endast rohkem sõltuks või et ta ise suudaks oma raha korjata jne. See on avaliku sek-tori raha jaotuse küsimus, millest paarkümmend protsenti on kohalike eelarvete ja 80 prot-senti riigieelarve summa.
O. Kasuri: Valitsuskomisjoni ja omavalitsusliitude koostöökogu delegatsiooni läbirääkimis-tel on väga selgelt öeldud: esiteks – kohaliku omavalitsuse otsustusõiguse ja vastutuse suu-rendamine, kohalike omavalitsuste osutatavate avalike teenuste kättesaadavuse parandamine ja kvaliteedi tõus. See on kindlasti meie läbirääkimise lähtealus ja eesmärk. Teiseks näeb läbirääkimiste vaheprotokoll ette omavalitsuste stabiilse tulubaasi kindlustamise, mis tagab neile seadusega ja seaduse alusel pandud ülesannete täitmiseks vajalikud tulud, võimaldab teha kohalikuks arenguks vajalikud investeeringud ning tagab omavalitsuste jätkusuutliku arengu. Eelkõneleja ütles väga ilusasti, et tulubaas on kasvanud. Meil on olnud väga head ajad. Meie riigil on läinud väga hästi ja on olnud raha, mida jagada omavalitsustele. Kui üldhariduskoolid anti kohaliku omavalitsuse hallata, anti üle ka koolide rahastamiseks vajali-kud vahendid. Kuid need on valdkonnapõhised ehk varjatult sihtotstarbelised, ette nähtud pedagoogide palkadeks, õpikutele, täienduskoolitusele, õpilasüritustele. Neid toetusi on riik tõesti suurendatud. Meie oma tulubaas ei ole kasvanud nii kiiresti kui riigil, vaid omavalit-suste eelarveid on suurendatud riigipoolsete toetustega. See kärbib omavalitsuste autonoo-miat ja ei lase ise vabalt otsustada, sest igal rahal, mis antakse, on silt küljes. Seda ei pea omavalitsused kindlasti õigeks, see on varjatud tsentraliseerimine.
G. Sootla: On selge, et Eestis toimivad tsentraliseerivad tendentsid. Näiteks sihtotstarbeliste eraldiste osa on pidevalt suurenenud. See on näide sellest, et toimub tsentraliseerimine. Riik-like investeeringute programmi (RIP) jaotamine tegelikult tsentraliseeriti, see on väga oluline muutus kohaliku ja keskvõimu tasandil. Meie uurimuste üks tulemusi on tõesti see, et teatud tasandil on vallal autonoomia nagu rist kaelas. Ja see ei tulene sellest, et nad ei tuleks oma põhiasjadega toime. 1990. aastatel, kui olime vaesed, oli põhiprobleem katus peale ja aknad ette saada, ja kui oli vaja aidata, tuldi sellega enam-vähem toime. Nüüd oleme Euroopa Lii-dus, hakkame arenema intensiivselt, üha enam muutub keskseks arendustegevus, eriti inves-teeringud inimesse ning niisugustesse spetsiifilistesse valdkondadesse nagu täienduskoolitus, inimese igakülgne harimine, elukvaliteedi parandamine. Siin on väikestel omavalitsustel piirid ees. Kui tulla veel tagasi teise tasandi juurde, siis ma ei taha väita, et teine tasand või regionaalne valitsemine peab olema mingit kindlaksmääratud tüüpi. Inimesed on ühed ja samad, tugev valitsus regionaaltasandil – mis võib olla omavalitsus, omavalitsusliit või riigi maavalitsus –, on see, mis tegelikult integreerib. Meil on praegugi miniregionaalvalitsusi, kes tegelevad transpordiga, prügiga, spordiga. Selline koostöö muutub üha intensiivsemaks, kuid kui niisu-guseid regionaalseid asutusi on juba teatud kriitiline mass, muutub nende koordineerimine probleemiks. Ja üks asi, millest me väga kiiresti mööda läheme, on riigi kohalolek maakon-dades. Riigiasutuste reformimine paljudes valdkondades kaotas sisuliselt riigi kohaloleku maakonna tasandil.

Koostöö kaudu ühinemisteni

O. Kasuri: Omavalitsusi tuleb usaldada, kui nendel on seadusega pandud kohustused. See-tõttu ükskõik, kuidas me seda teemat ka ei arutaks, jõuame küsimuseni, milline on avalike teenuste maht, mida kohalikud omavalitsused peaksid osutama ja kui palju see maksab. Sel-lele vastamisel jäävad kõik kimpu, sest tegelikult on meil kodutöö tegemata ja uuringud läbi viimata. Meil on tegusad avalik-õiguslikud ülikoolid, kes kindlasti võiksid tulla appi tegema uuringuid, kui palju maksavad avalikud teenused, mida kohalikud omavalitsused peavad osutama, ning välja töötama ka avalike teenuste standardeid.
J. Võigemast: Minu arust sai meie liit, s.o Eesti Linnade Liit koos rahandusministeeriumi ja Eesti Maaomavalitsuste Liiduga selle aasta algul hakkama ühe hea analüüsiga. Nimelt kirjel-dasime rahalises mõõtmes ära kogu protsessi, mis on toimunud omavalitsustega Eesti Vaba-riigi taastamisest alates, ühtlasi sellest ajast saadik, kui ühetasandiline kohalik omavalitsus rakendus. Ülevaade hõlmab nii rahalist poolt kui ka kõiki olulisi muudatusi, mis selle aja jooksul on rakendunud. Mäletan, kuidas me 1990. aastate algul vaidlesime, kas see on loo-dusseadus, et sinna, kus on, tuleb juurde, ja seal, kus on vähem, jääb veel vähemaks. Nüüd tuleb paraku öelda, et polariseerumine jätkub ja tõepoolest toimub kontsentreerumine tõmbe-keskustesse ehk linnadesse. See on protsessi üks pool, teine pool on see, et needsamad kes-kused genereerivad ka ümbritseva piirkonna arengut. Kõik need 40, 60, 80, 90 erineva po-tentsiaaliga tõmbekeskust, mis meil Eestis on ja toimivad, on ühtlasi arengumootorid, mis aitavad piirkondadel toime tulla, areneda või vähemalt püsida. Mis omavalitsuspoliitikasse puutub, siis kõigil Eesti erakondadel on oma programmid ja programmides osad, mis käsitle-vad kohalikku omavalitsust. Samal ajal on koalitsioonilepingus kohalikku omavalitsust käsit-lev osa paraku hästi kõhn. Omavalitsusliidud on selgelt välja öelnud, et kogu meie tegevuse üks põhimõte on suurendada kohalike omavalitsuste osakaalu ühiskonnaelu korraldamisel. Tõsi, me ei ole rahul sellega, et ülesandeid on lisandunud, kuid alati ei ole nende ülesannete täitmiseks rahalist katet juurde tekkinud. Ent see on juba omaette teema. Me taotleme, et Eesti liiguks Põhjamaade mudeli suunas, kus kohalike omavalitsuste osakaal avaliku sektori üldmahus oleks suurem ja järjest suureneks.
J. Aab: Kindlasti ühinen selle kriitikaga, et väga paljudel rahadel on sildid peal ning et riik kirjutab väga palju ette. Samas võib tuua näiteid, et tegelikult on omavalitsuste otsustusõigus teatud valdkondades ikkagi suurenenud. Teatud valdkonnad ja teemad on ennem olnud riigi käes, näiteks hariduse investeeringud. Varem oli riiklike investeeringute programmi (RIP-i) investeeringute raha, mille jaotamise prioriteedid kohapeal kokku lepiti, maavanemaga läbi räägiti ja lõpuks jõudis see valitsusse kinnitamisele. Mõned aastad tagasi otsustati, et hari-dustoetus tuleb teatud mudeli alusel, ning investeeringute raha lülitati sinna mudelisse. Valit-sus objektiti ei kinnita enam midagi, vaid omavalitsus ise otsustab, kuidas ta investeeringut kasutab. Puudega inimeste hooldetoetust jaotas riik labidaga laiali üle Eesti. Kui sihtotstarbe-liselt seda kasutati, on väga raske öelda, sest kõik olenes tihtipeale paberite vormistamise oskusest. Hooldetoetus anti üle omavalitsustele, see läks küll problemaatiliselt, aga lõppkok-kuvõttes on omavalitsusliidud öelnud, et tegemist oli õige otsusega. Sotsiaalvaldkonnas on just omavalitsus inimesele kõige lähemal ja ta saab kaaluda, kellele konkreetselt on vaja toetust maksta. Ideaalne oleks muidugi jõuda kokkuleppele, kui palju mingid teenused ja funktsioonid maksavad, ning mudelis, kuidas raha kohale jõuab. Teatud valdkondades pea-vad kindlasti olema piirid üle riigi kindlaks määratud, ükskõik kas jutt on sotsiaaltoetustest või õpetajate palkadest, kus ka omavalitsused võiksid läbirääkimistel kaasa lüüa, nagu olen ammu rääkinud. Mina olen pigem autonoomia suurendamise poolt, sest ütleksin, et see, mis omal ajal põhiseadusesse kirja sai pandud, on tegelikult tugev Põhjamaade autonoomia. Praktika on läinud nii ja naa. Kui on jutt sellest, kas väikesed omavalitsused suudavad pak-kuda kõiki teenuseid, siis paljud omavalitsused ongi jõudnud ühisele arusaamisele, et äkki teha üht või teist asja koos, sest nii saab paremini teha. Aga

asi on veel lapsekingades, sest tihtipeale puudub vajalik ressurss või ka koostöövalmidus. Teist omavalitsustasandit ma ei poolda. Põhimõtteliselt peaksid omavalitsuslike ülesannetega ka regionaalsel tasandil tege-lema omavalitsusliidud ehk omavalitsused koos. Küllap koostöö kaudu jõutakse varem või hiljem ka ühinemisteni. See on pikk protsess, Soomes on see samuti aega võtnud.

Kus on võimu keskus

H. Ruusing: Teoreetiliselt on olemas väga erinevaid koostöövorme. Mingid asjad nõuavad, et omavalitsused ühineksid suuremal või väiksemal hulgal, mingite asjade jaoks on tarvis, et nad teeksid koostööd hoopis riigiga. Kas siin ei puudu seadusandlik alus? Praegu loodetakse, et omavalitsused suudavad kokku leppida. Mõnes maakonnas toimib see väga hästi, teises ei toimi üldse. See ei ole konkreetselt teine tasand, vaid võimalus ühel juhul koostööd teha viiekesi, teisel juhul kahekümnekesi.
S.-V. Kiisler: Jaak Aab rääkis väga olulistest asjadest, seetõttu tulen veel kord tagasi rahasta-misteema juurde. Ühtpidi on tõesti nii, et omavalitsustel on palju funktsioone ja vähe raha. Teistpidi, kui küsida, millistest funktsioonidest nad oleksid nõus loobuma, siis ei soovita mil-lestki loobuda, sest tõepoolest tahaks rohkemate asjadega tegelda. Aga kui sa oled väike ja tahad haridusega tegelda, tekib paratamatult olukord, et kulutadki kogu raha koolimaja peale. Kergelt ei läinud ka investeeringu komponendi lülitamine nii-öelda hariduse pearaha koosseisu, millele oli suur vastuseis. Nüüdseks on asi ennast õnneks õigustanud. Teiseks autonoomsusest. Kui ühel omavalitsusel on suhteliselt väike territoorium ja palju suhteliselt suure sissetulekuga elanikke, teisel aga suur territoorium, elanikke vähe ning nende sissetulek madal, siis paratama-tult peab seda sihtotstarbeliste rahaeraldiste kaudu kuidagi kompenseerima, sest teed tahavad remontida ja vaja on sotsiaalabi. Kui raha antakse sihtotstarbelise toetusena mingi asja jaoks, siis hakataksegi protestima: miks sa ütled mulle ette, mida ma selle rahaga pean tegema. Asja teisele tasandile viimine on mõnes mõttes tsentraliseerimine. On kõlanud isegi hääli, et muuda-me teise tasandi kohustuslikuks. Teise tasandi otsuste kohustuslikuks muutmine tähendab sisuli-selt otsustusõiguse omavalitsuste käest äravõtmist. Selles mõttes on koostöö põhimõte kindlasti õigem. Kui teist tasandit väga tahetakse, siis minu arust meil teine tasand tinglikult juba ongi olemas. Seaduseski on ette nähtud, et väiksemad otsused tehakse madalamal, suuremad kõrge-mal tasemel. On linnaosade, samuti osavaldade süsteem. Tallinn on omamoodi hea näide, kus on väga eripärased linnaosad. Näiteks Pirita ja Lasnamäe huvid võivad olla väga erinevad, aga kokkuvõttes kahel tasandil otsustamine Tallinna puhul toimib, nii et suured otsused tehakse linna ja väiksemad linnaosa tasandil. Mujal on seda võimalust üllatavalt vähe kasutatud. Valda-de ühinemise käigus võiks seda palju rohkem rakendada.
J. Aab: Ma ei pidanud silmas omavalitsuse olemasolevate funktsioonide tsentraliseerimist maakonna tasandile, vaid nende funktsioonide tsentraliseerimist, mis maavalitsusel on, kuid mida tal ei peaks olema. See on maakonna arengu planeerimine, näiteks kas või ühistrans-port, mida omavalitsustel on tõenäoliselt parem teha koos, kindlasti riigiga läbi rääkides, sest see peab haakuma õpilaste ja muu transpordiga. Kui omavalitsused tunnetavad, et saavad neid asju koos paremini teha, siis nad teevad koostööd ka maakonna tasandil. Ma ei mõelnud seda, et võtame midagi seadusega omavalitsuse käest ära ja anname maakonna tasandile. Omavalitsus ise otsustab, mida ta ühiseks otsustamiseks delegeerib.
S.-V. Kiisler: Maavalitsused teevad palju asju raha eest, mille eest omavalitsusliit neid hea meelega üle ei võtaks, vaid ootaks lisafinantseerimist. Kui omavalitsusliit on valmis teatud funktsioone üle võtma, siis aitame ministeeriumis omalt poolt igati kaasa, et need funktsioo-nid maavalitsuselt omavalitsusliidule üle läheksid.
G. Sootla: Saan aru, et sattusime väga õrnale kohale. Üks probleem on see, kus on võimu keskus. Vallamaja ise suhtleb kodanikega või pakub teenuseid suhteliselt vähe. Neid osuta-

takse kuskil konkreetses kohas, konkreetsel tasandil. Näiteks Taani, kus olid väga suured omavalitsused, kaotas teise tasandi ära, aga seal ei kaasnenud sellega mitte funktsioonide tsentraliseerimine, vaid omavalitsustele delegeeriti suur osa riigi funktsioonidest, millega nad rahul olid. Jurisdiktsioon ja valitsemistasand ei pea olema üks ja seesama, see tähendab, et ühes jurisdiktsioonis võib olla mitu tasandit. Kui me ei ole valmis jätma teenuse osutamise funktsioone küladele, siis tekivad omavalitsuste ühinemiste käigus alad, kus paljusid koha-likke teenuseid enam tsentraliseeritud viisil ei osutata. Järelikult jookseb valdade ühinemine tupikusse, kui me ei kasvata teenuse osutamise suutlikkust küla ja osavalla tasandil. Oleme küsinud elanikelt, kus on nende asumi vanem. Kus on inimene, kelle poole saab kodanik vahetult kui avaliku võimu poole pöörduda? Sellel inimesel (vanemal) ei pea olema palju funktsioone. Seega mitmetasandilisuse puhul ei räägi me sellest, et loome palju jurisdikt-sioone. Küll peavad meil olema väga tugevad avalike teenuste kandjad, kellele vastavad funktsioonid delegeeritakse. Mitmetasandilise valitsemise mehhanism on väga keeruline. Nii et ma toetan väga seda ministri soovi, et peame olulisel määral kasutama osavalla ressurssi selleks, et tõsta jurisdiktsiooni taset ja minna julgelt ühendamistele ja funktsioonide delegee-rimisele.

Riigikontroll lisab läbipaistvust

R. Aidma: Omavalitsuste liitumine horisontaaltasandil ei saa kindlasti olla ka meie erakonna vaatevinklist see, mida võidakse teha ülevalt poolt käsu korras. See on omavalitsuste endi selge omavastutuse koht. Kui nad leiavad koostöö olevat optimaalsema siis, kui nad on ühi-nenud, on see nende endi otsus, mida tuleb püüda pisut toetada, kui riigil selleks raha on. Teiselt poolt on mul ees rahandusministeeriumi tabel kohalike omavalitsuste võlakoormate kohta, millest seekord piirdun Ida-Viru näidetega, kus olid kunagi Püssi linna ja Sonda valla karmid probleemid. Kui selliseid olukordi püüda ennetada, siis on see kahepoolse vastutuse koht. Ühel pool on kohaliku omavalitsuse iseotsustamise õigus võtta nii palju laene, et ennast lõhki laenata. Selle kohta ei ole isegi sanktsioone. Teisest küljest vastutab ka riik tervikuna selle eest, et tema kodanikel, täpsemalt kõigil tema territooriumil elavatel inimestel on avali-ku teenuse kättesaamise õigus. Kui kohalik omavalitsus mingil põhjusel seda printsiipi igno-reerib, siis on riigi kohustus tagada elanikele omavalitsuste kaudu ettenähtud teenuste kätte-saadavus ka juhul, kui kohalik omavalitsus on mingil põhjusel käitunud volikogu tasemel ebaadekvaatselt. Peame riigis mängureeglid kehtestama, sest teatud olukorrad näitavad, et peame järelevalve, vastutuse ja vajaduse korral võimalikud sanktsioonid kehtestama seaduse alusel.
O. Kasuri: Tuletaksin meelde diskussiooni, mis toimus enne seda, kui Riigikontrollile anti õigus kontrollida kohalikke omavalitsusi. Väidan, et meil ei ole suuri drastilisi probleeme, sest Püssi näide jääb 1990. aastate II poolde, mis on kauge minevik. Võib-olla lisandub tule-vikus sellesse nimekirja veel mõni vald/linn, aga me ei saa kirjutada seadust kahe-kolme valla/linna erisuse jaoks, samal ajal kui normaalseid omavalitsusi, kellega ei ole probleeme, on üle 220. Meie omavalitsusliidud ning kohalike omavalitsuste volikogud on kõik teinud valdavalt häid otsuseid, omavalitsused on toiminud 16 aastat, seetõttu me ei saa välja võtta erisusi ja kirjutada neid seadusteks, käitudes seda tehes teisiti, kui oleme tegelikult deklaree-rinud, et anname omavalitsustele iseotsustamisõiguse. Samal ajal võtame teisest küljest vastu seadusi, mis neid igati piiravad.
S.-V. Kiisler: Kui Riigikontrollist rääkida, siis annab Riigikontroll juurde eelkõige läbi-paistvust ja seal ei olegi küsimus ainult võimalikes võlakoormates. Kes teostab järelevalvet kohaliku omavalitsuse üle? See on revisjonikomisjon. Ehk volikogu üks komisjon, kus hari-likult on enamuses volikogu enamus ja kelle otsused kinnitab omakorda jälle volikogu ena-mus ehk seesama, kes omavalitsust valitseb. Mina võrdleksin seda äriühingu auditiga. Kui ma olen väikeaktsionär, siis ei saa olla nii, et enamus teeb, mida tahab. Läbipaistvuse tagab audit, mis toob välja möödalaskmised. Sama ka Riigikontrolli puhul,

kes teeb auditi ja ütleb, kas asi on õiglane või mitte. Seetõttu on Riigikontrolli lisamine sellele revisjonikomisjonile, kes on oma sisemise mehhanismi tõttu nõrk, minu meelest suurepärane.
J. Võigemast: Mõned otsused, mis kunagi vastu võetud, on sisult pöördumatud. Otsus anda Riigikontrollile õigus omavalitsusi auditeerida on üks neist. Põhimõtteliselt oleks olnud ka teine valik, nimelt analoogia Rootsiga, kus on olemas omavalitsuste auditeerimise struktuur ehk KOMREV. Selle struktuuri kaudu ei auditeerita mitte ainult seda, kas raamatupidamine on korras, vaid ka seda, millisena sa paistad välja võrdluses teiste omavalitsustega. Vaadates selle revisjoni tulemusi, on nii konkreetsel kohalikul omavalitsusel kui ka valijal selge pilt, kas omavalitsus on kasutanud raha kõige otstarbekamalt ja kas ta on midagi teinud nende valdkondade arengu heaks, mis on kohalikule kogukonnale olulised. Nii et alati on valikud. Meil valiti Riigikontrolli tee, kuigi siis me protestisime selle vastu. Mingi ülevaate Riigikont-roll oma auditiga tõepoolest annab ning selle vastu pole kellelgi põhimõtteliselt midagi. Tahtsin meelde tuletada ka seda, et esmalt oli meil kahetasandiline kohalik omavalitsus, mille alusidee on põhimõtteliselt see, et rahval on oma valitud esindajate kaudu võimalik osaleda otsustusprotsessis ehk otsuseid mõjutada ka regionaalsel tasandil. Mingil hetkel otsustati, et jätkame ühetasandilise kohaliku omavalitsusega, kusjuures nii-öelda teisel tasan-dil jäi paralleelselt territoriaalse struktuurina tegutsema riiklik maavalitsus. Samas on prot-sesse kõige rohkem mõjutanud see, et toimima jäi harukondlik, vertikaalne süsteem, mis korraldab ennast täiesti ise, ilma igasuguse rahva vahelesegamiseta ning kohapealse kaasa-rääkimise õiguseta. Selle tulemusena on tekkinud igasugused nelja- ja viiepiirkonnalised, seitsme- ja kolmepealised struktuurid, alates haigekassast ning lõpetades politsei ja pääste-teenistusega. Seetõttu on minu arust kõige tõsisem probleem see, et koos vanniveega visati välja ka laps ehk rahva osalusõigus regionaalseid protsesse suunata ning tegevusvabadus anti sisuliselt ametkondade, harukondlike liinide otsustada, korraldada ja toimetada. Kui otsida lahendust, võtit protsesside juhtimiseks regionaalsel tasandil, siis tasuks selle üle mõtiskleda.
O. Kasuri: Tahan lisada, et kindlasti on Riigikontrolli õiguse andmise otsuse langetanud meie rahva valitud parlament. Kohalikud volikogud on täpselt samamoodi kohaliku rahva valitud. Kui nad pidasid vajalikuks sellised otsused vastu võtta, siis tuleb nende poolt seatud tingimustes ka tööd teha. Pikaajaliselt omavalitsuses töötanud inimesena võin öelda, et võib-olla on hirmul uute asjade ees alati suured silmad. Riigikontrolli auditid, mis on olnud oma-valitsusjuhtidele kättesaadavad, ongi tegelikult analüüsinud kõiki tendentse laiemalt. Tegeli-kult ei pruugi üks või teine Riigikontrolli akt olla tehtud just sinu omavalitsuse kohta, küll aga on võimalik sealt lugeda, kui erinevalt on ühte või teist seadust mõistetud. Samuti on seal välja toodud ka need seaduste augud, mis on praegu meie haridusseaduses, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses. Näiteks ei ole seaduses veel paika loksunud pedagoogi mõiste. Tege-likult on Riigikontroll minu arvates isegi üllatavalt hästi välja toonud puudusi, mis on tähtis valitsusele riigivalitsemise seisukohalt, samuti on analüüsitud omavalitsuste tegevust. Riigi-kontrolli aktid on olnud võrdlemisi tasakaalukad. Lisaks hoiab kohalike omavalitsuste tege-mistel silma peal ka Riigihangete Amet, kes kontrollib väga põhjalikult, kuidas kasutatakse investeeringuteks suunatud raha, mille puhul on tegemist väga suurte summadega. Ka aastaid hiljem on nimetatud ametil õigus tulla kohalikku omavalitsusse ja küsida hankepõhiselt, kuidas on raha kasutatud. Samuti on kohustuslik raamatupidamise audit, mida peavad kõik omavalitsused tegema igal aastal. Olen nõus regionaalministriga, et vahest on tõesti nii, et revisjonikomisjonis on needsamad liikmed kes koalitsioonis, kuigi suuremates omavalitsus-tes on tegelikult välja kujunenud hea traditsioon, et revisjonikomisjoni eesotsas on oposit-siooni esindajad.

Demokraatia ja nööbidemokraatia

H. Ruusing: Tuleksin inimeste juurde, sest kogu eelnev jutt on institutsionaalne. Vallavalit-susest, volikogust, riigist, maavalitsusest. Omavalitsus peaks eelkõige muretsema nende inimeste pärast, kes omavalitsuse territooriumil elavad. Oleme olukorras, kus kodanikuühis-kond on nii palju tugevamaks muutunud, et astub vastu sellele, mis ohustab otseselt tema keskkonda või rahu, kuigi teiselt poolt võib olla tegu vallale väga olulise investeeringuga. Kuidas lahendada seda olukorda, et kohalik omavalitsus seisaks eelkõige selle omavalitsuse territooriumil elava inimese eest? Või teine näide: keegi elab kuskil hajakülas, aga tal on samuti õigus kõiki avalikke teenuseid saada.
R. Aidma: Üldine reegel on selline, et avalikku teenust pakuvad kohalikud omavalitsused ikkagi nendes piirides, mis on mõistuspärased. Viitan siin sellele, et kui keegi otsustab minna elama kuhugi kolme kilomeetri sügavusse metsa ja nõuab, et avalikkus peab talle muretsema sinna elektri, tegema tee jms, siis see on "natuke" ülepaisutatud nõudmine. See on nagu SMS laenuga: igaüks peaks ise teadma, kuhu maani me vastutame. Kui tuhanded inimesed – ma ei tea, kui palju neid kokku on – on SMS laenude võrku langenud, siis ma küsin vastu, kui otstarbekaid otsuseid võtaksid need inimesed vastu siis, kui nad protestivad mingi kohaliku omavalitsuse üksikakti vastu. Seaduse alusel kehtestatud nõuded, mida kohalikel omavalit-sustel tuleb täita, on ikkagi rakendatavad selles ulatuses, mis jääb mõistuse piiridesse.
J. Aab: Üldiselt tuleb öelda, et protsessid arenevad meil normaalses suunas, oleme ülemine-kuühiskond. Tunneme heameelt selle üle, mida oleme majanduses saavutanud ja kuidas meie elu on edasi läinud. Olen tihti hämmastunud, kuidas kodanikuühiskond on arenenud. Räägi-me, et võib-olla ei ole me veel samal tasemel kui arenenud demokraatiad, aga edasiminek on olnud meeletu. Ma ütleksin, et kodanikuühiskond areneb omasoodu ja ükski omavalitsus, ei linna- ega vallavalitsus, ei linna- ega vallavolikogu saa arvestamata jätta, mida kodaniku-ühendused ütlevad, isegi kõige väiksemates küsimustes. Inimesed, kes on ühinenud ühiste huvide alusel või kaitsevad ühiseid seisukohti, toovad probleemid välja nii, kuidas nemad neid näevad. Selge on muidugi see, et küsimuse tõstatab tavaliselt mingi huvirühm, kelle vastas olev teine huvirühm võib arvata hoopis teisiti. Aga kui küsimused avalikult läbi aruta-takse, siis see ongi demokraatia, kus vaieldakse ja räägitakse. Näiteid on muidugi igasugu-seid, ka äraspidiseid. Kõigile on teada, kui palju on Tallinnas narkomaane, aidsi nakatunuid jne, aga kui me tahtsime rajada nn madala läve keskust, siis algatati selline protestiaktsioon, et lõpuks taan¬dus kõik mingiks nõustamiskeskuseks. Seega esineb ka niisugust suhtumist – ükskõik mis ühiskonnas toimub, peaasi, et see minusse ei puutuks. Kui omavalitsuses tahab keegi mingis küsimuses kaasa rääkida, siis ei ole talle küll ükski tee minu arust suletud. Prak-tika on muidugi isesugune, erinevates omavalitsustes on olnud igasuguseid juhtumeid. Aga üldiselt julgen väita, et omavalitsused ei saagi rahva arvamust ära kuulamata eksisteerida. Kui nad inimestega ei arvesta, siis antakse neile järgmistel valimistel vastav hinnang. See on nn nööbidemokraatia, eriti väiksemas omavalitsuses: kui sa lolluse teed, siis keegi sind enam ei vali ja ongi sulle hinnang antud.
S.-V. Kiisler: Meil on väiksed vallad, seetõttu on raske leida omavalitsust, kes oleks nõus, et tema territooriumile tuleks prügila. Kuhugi peab prügila aga tulema, muidu läheb prügi hind kõigile elanikele kokkuvõttes tohutult kalliks. Prahti veetakse ikka ja jälle metsa alla ning saastatakse keskkonda. Järelikult on prügila meie kõigi huvides. Väiksed omavalitsused on väga tundlikud kodanikuühiskonna näpunäiteid järgima, mille tulemus on see, et ei olegi ühtegi valda, kes julgeks prügila rajamise vastu võtta. Suurem omavalitsus suudab sotsiaalse-te objektide puhul lõpuks isegi kergemini otsused ära teha, sest saab nende vajadusest aru. Väiksemate omavalitsuste mõtlemine on tihtipeale väga lineaarne: mis otseselt välja paistab, mis väga otseselt mõjutab valijate käitumist, seda tehakse, sellesse investeeritakse. Näiteks ehitatakse kena jalakäijate sillake või muu asi,

mida on kohe näha. Sellele, kust kõik pihta hakkab, et valda või linna kokkuvõttes inimesi juurde tuleks, et seal hästi tasustatud töökohti oleks, mõeldakse vähem. Sellel tasemel mõtlemiseks peab juba astuma kaks sammu, tegema kanalisatsiooni või midagi muud, mis aasta pärast otseselt valimistulemuses ei peegeldu, aga mis kokkuvõttes toob omavalitsusse jõukust juurde. Seda suudavad tihtipeale suuremad. Meil on omavalitsusi, kes süstemaatiliselt ei täida neile pandud kohustusi ja ei kavatsegi neid täitma hakata, sest nad ütlevad, et on liiga väiksed, ei suuda, ei ole võimalik, on oma elanike arvu poolest väiksemad kui keskmine elumaja Eestis, ei ole võimalik spetsialiste leida jne. Mida me ütleme selliste omavalitsuste elanikele või mida pakume neile, kes tahavad samal tasemel teenindust nagu Tallinna linnas? Meil ei ole nende kaitsmiseks ühtki mehhanismi.
R. Aidma: Ega siin head vastust ei ole. See on nüüd koht, kus seesama autonoomia on jälle-gi ohus, kui omavalitsus ei suuda ja, nagu sa ütled, ei kavatsegi oma kohustusi täita. Siis tulebki riigil mingil moel sekkuda, aga see peab toimuma seaduse alusel.

Aktiivsus algab haritusest

G. Sootla: Piiri, kust algab populism ja lõpeb tavaline mure oma tuleviku pärast, on raske tõmmata. Mispärast suuremates valdades lahenevad probleemid ratsionaalsemal põhimõttel kui väikestes? Sel lihtsal põhjusel, et neil on tugevamad parteid ja kodanikuorganisatsioonid, kes suudavad ratsionaalsed huvid välja selekteerida. Ja kus nad on olemas, seal seda piiri ei ületatagi. Nii et see on mõnes mõttes hea näitaja, kui kodanikuühiskond ei ole lihtsalt koda-nike protestiavaldus. Kodanikuühiskond on see, et meil on 3-4 stabiilset kodanikuühendust, kes kontrollivad võimulolijate otsuseid, aga ka aitavad neid. Eestis on kujunenud välja val-lad, mille eesotsas on väga tugevad liidrid. Nendes valdades on üle 70 protsendi häältest võtnud üks partei ja üks liider, on pretsedent, kus liider on saanud 40 protsenti valijate hääl-test jne. Need on enamikus väga head vallad, kus on tugev vallavõim ja kus nad on moodus-tanud palju mittetulundusühinguid, muuseas valla initsiatiivil. Mida see tegelikult tähendab? Seda, et nad kaasavad võimu juurde neidsamu aktiivseid inimesi, kes peaksid võimu kontrol-lima. Seetõttu inimeste üliagar võimudepoolne aktiveerimine tõmbab parema osa neist ära, sest suur osa on nagunii väheaktiivne. Seega kodanikuühiskonna tekkimine alt üles peab toimuma ise, seda võivad võimud üksnes mõõdukalt aidata. Kui mittetulundusühing on tugev ja autonoomne, siis temaga mängida on suhteliselt raske. Kui vallas on hea, tasakaalustatud parteipoliitika, kandku seda valimisliit või partei, ei saa ka revisjonikomisjonis tekkida kok-kumängu, sest kõik on avalik. Kui seda ei ole, on probleem. Siit ka Riigikontrolli rolli tugev-damise vajadus, mida pole vaja tugeva kodanikuühiskonna korral.
O. Kasuri: Kohaliku kogukonna rollist mõeldes ütleb kohaliku omavalitsuse korralduse seadus väga üheselt, et kohalik omavalitsus on valitud selleks, et esindada kohaliku elanik-konna huve paremal viisil. See toimub valitud volikogu liikmete ja poliitilise valitsuse kau-du. Seega kui meid on valitud kohaliku omavalitsuse volikokku või valitsusse, peame eel-kõige järgima oma valijate antud mandaati ning esindama oma valijate huve. Vastates küsi-musele, millised investeeringud võivad olla vallale majanduslikult kasulikud, peame lähtuma sellest, kas need on kasulikud vallaelanikele, kas need parandavad nende elukeskkonda ja majanduslikku olukorda või on need kasulikud üksnes ettevõtjale. Lihtne juhtum on Steri näide. See on võib-olla tõesti vajalik ettevõte, lõi töökohti, võib-olla kiirgust ei tekkinudki, aga müra oli rohkem kui tarvis. Järelikult oli asi kohaliku kogukonnaga läbi arutamata. Lä-hen ühe külakogukonna koosolekule, kus arutatakse Harku valla üldplaneeringut. Laua taga istuvad peaaegu kõigi erakondade esindajad, kes selles kogukonnas elavad, ning nad on kokku tulnud, et arutada sealset elukeskkonda: kus riik maavara kaevandab, kuhu tulevad teed ning kus on sood ja rohekoridorid. Kohalik kogukond toimib paremini seal, kus on pii-savalt haritud ja informeeritud inimesed. Kohalikes omavalitsustes on tekkinud palju mittetu-

lundusühinguid, on naabrivalve, vabatahtlikud tuletõrjeühingud. Osalt tekivad ühingud seal, kus tuleb kompenseerida ühe või teise tegevuse puudujääki, nii on tekkinud näiteks abipolit-sei. Teisest küljest näitab kasvav aktiivsus, et kodanikud on valmis ühistegevusse panustama oma vaba aega ja energiat, isegi ressursse. Samas tähendab see ka seda, et ühiskonnal peab olema piisav valmisolek ja võimekus, kaasa arvatud majanduslik võimekus appi minna. Palja käega ei lähe keegi appi, vastavalt vajadusele peab olema tööriist, mille ostmiseks on samuti vaja raha. Kokkuvõttes, olgem ausad, kodanikuühiskond ja demokraatia toimivad ikkagi hästi haritud ja informeeritud ühiskonnas. Seega ükskõik kuidas me oma haldusterritoriaalset reformi ka ei tee, peame eelkõige mõtlema sellele, milleks on meil olemas koolivõrk. Just koolivõrk toetab meie riigi omavalitsuslikku korraldust. Kool on eelkõige kohaliku kogu-konna keskus, kus kogukond ennast taastoodab ja järgmine põlvkond üles kasvatatakse. See on ülioluline ja ükskõik mis reformi tehes ei tohi seda unustada. Samuti teedevõrku. Praegu on meil olemas nii toimiv koolivõrk kui ka toimiv teedevõrk. Need kaks on omavahel seotud, üks toetab teist. Teedevõrk toetab koolivõrku, koolivõrk kogukondlikku elukorraldust, seega seda, mis meil on praeguseks välja kujunenud.
J. Võigemast: Ma tahan tagasivaates meelde tuletada, mis olukorras me oleme olnud, sest seda aega, kui inimesed julgevad välja öelda, mis on nende huvid ja mida nad tahavad, pole olnud rohkem kui 20 aastat. Olen nõus kõigiga, kes ütlevad, et kodanikuühiskond liigub ja areneb. Samal ajal ka inimeste huvid diferentseeruvad järjest rohkem. Paljud mäletavad, kuidas 1990. aastate algul sai näpp suus Rootsi ja Soome kohalikke omavalitsusi vaadatud ja küsitud, millega volikogu tegeleb. Kui vastati, et parasjagu arutavad nad komisjoni koosole-kul seda, kas tänavavalgustuse post peab seisma sellel või teisel pool teed, siis mõtlesime, et mida küll. Nüüd oleme ise täpselt samas seisus, arutame samuti väga diferentseeritud üksik-küsimusi. Rääkimata sellest, et kodanikuühiskond on viinud meid sellesse seisu, nagu kesk-konnaminister ütleb, et enam ei ole võimalik kusagilt paekivi ja kruusa kaevandada. Piltlikult öeldes on kodanikuühiskond katnud võimaluse teid ehitada oma kaitsva vihmavarjuga.

Kas ühinemised jätkuvad

H. Ruusing: Mitu omavalitsust on Eestis 2009. aasta sügisel?
R. Aidma: Valimistega koos ühinetakse. Küsimus on, kui paljud seda teevad.
J. Aab: Mõni omavalitsus on teinud naaberomavalitsustele ettepaneku ühineda ja läbirääki-mised juba käivad. Midagi kindlat on raske ennustada. Põhimõtteliselt on ühinemised võima-likud. Aga massiliselt neid ei tule, vähemalt järgmiste valimistega koos kindlasti mitte.
O. Kasuri: Kõik sõltub muidugi ka sellest, milliseks kujuneb Eesti majanduslik areng. Kõik muudatused on sellega seotud, ehk kui majandusel läheb hästi, siis on ka vara, mida jagada. Mina ootan küll, et omavalitsused enne nende otsuste tegemist toimiksid vähem emotsio-naalselt ning vaataksid ikkagi seda, et inimesed, kes nende territooriumil elavad, saaksid kõik avalikud teenused kätte jätkuvalt samas mahus ja veel parema kvaliteediga kui praegu. See-tõttu tasub jätkuvalt läbi käia nii naaberomavalitsustega kui ka naaberriikide omavalitsustega Soomes, Lätis või Rootsis. Paljude omavalitsuste visioon on ikkagi lapsed ja eakad. Need on piiratud liikumise ja teatud vajadustega inimesed, keda kohalik omavalitsus peab teenindama eelkõige seetõttu, et nad elavad kohapeal ja on paiksed. Kõik tööjõulised inimesed saavad endaga ise hakkama ja nende liikumine on kohaliku omavalitsuse ülene. Nendele pööratakse ka vähem tähelepanu. Küll aga on ülioluline vaba aja teenus, mis kaasneb tööjõu taastootmi-se ja puhkusega, sportlike eluviisidega, metsa ja loodusega, merega. Need aspektid on üliolu-lised, sest Eestimaal peab olema kõigil hea elada.
J. Võigemast: Olles ise läbi teinud omavalitsuste ühinemise protsessi, seoksin eelmise küsi-muse ka kodanikuühiskonnaks olemise küsimusega. Väidan nimelt seda, et

otsustamine ühe kohaliku omavalitsuse ühinemise üle on kohapealse arengu mõttes strateegiline otsus. Mitte igapäevaelu korraldamise, vaid strateegiline otsus. Kui kohapeal suudetakse vaadata natuke kaugemale kui üks päev või üks valimisperiood, siis igal juhul mõeldakse, kaalutakse ja arutatakse enne järgmise sügise valimisi läbi, kas ühineda ühele või teisele või kolmandale poole. Seega on mõtlemisainet hästi palju.

J. Aab: Kõigil, kes on ühinenud, on enamasti positiivne kogemus. Väga vähe on näiteid, kus mingile osale vallast võib-olla tõesti tundub, et ta on veel rohkem ääremaastunud. Kõik ühi-nemised on enamasti toimunud koostöös, ühinemisi on pikalt arutatud, sest selliseid protses-se ei saa kiiresti teha, võib tekkida tagasilöök. Kui hakata ühinemist ette kirjutama, eriti kui see on läbi rääkimata ja ette valmistamata, tekivad tõrked. Siis kui inimene ei tunneta, miks ühinemist on vaja, ei tunneta ka uus kogukond õiget ühtsust. Kui kõik hoiavad endiselt vana-de kogukondade poole, ei ole ühinemine positiivsena tunnetatav.

H. Ruusing: Kas ministeeriumil ühinemiskava ei ole?

S.-V. Kiisler: Ministeerium saab teha seda, millel on Riigikogu enamuse toetus. Me ministee-riumis siiski usume, et Riigikogu on praegu, kui majanduses on toimunud muutused, valmis omalt poolt kaaluma ka neid otsuseid, mis ei pruugi alati olla populaarsed. Vahel peab riik tegema otsuseid, mis ei meeldi kõigile. Oluline on ka see, mida Ott Kasuri ütles, et üks asi on majanduslik pool ja teine see, kas meid on palju või vähe. Omavalitsus- ja regionaalpoliitika on see, kus praegu Eesti elanike arvu kahanemist kõige otsesemalt tajutakse. Muidugi ka mujal – kultuuris, majanduses, filmitööstuses, eestikeelse kirjanduse väljaandmisel, igas valdkonnas annab tunda majanduslik tasuvus. Võib peale maksta, aga ühel hetkel ei jaksa enam maksta. Samamoodi on haridusega, eestlaste arv paneb selle ühel hetkel lihtsalt paika. Kui eestlaste arv kasvaks, siis me neid asju nii nukras toonis ei arutaks, vaid saaksime teha palju mõnusamaid otsuseid. Sellest hakkavad paljud asjad riigi jaoks pihta.

Uue töölepinguseaduse psühholoogia

Maret Maripuu (RiTo 17), sotsiaalminister, Eesti Reformierakond

Töölepinguseaduse eelnõu asendab suured koondamistasud helde töötuskindlustushüvitise ja hästi toimiva abiga uue töö otsimisel.

Töölepinguseaduse eelnõu, mida arutasid pikalt ja põhjalikult sotsiaalpartnerid ja milles osapooled lõpuks kokku leppisid, tutvustati lisaks mitmesugustele teavitusüritustele Eesti Televisiooni saates "Foorum". Vaatajate küsimustele vastates sai kinnitust tõsiasi, et töösuhetes ja majanduslikus eluvaates oleme rohkemal määral Nõukogude aja lapsed, kui ise tunnistada tahame. Veel enne seda, kui jutt läks töölepinguseaduse sisule, leidis neli viiendikku helistanuist, et nad pole uue seadusega rahul – seadusest midagi kuulmata! Seega soovime või mitte, aga meil tuleb tunnistada, et vähemalt töösuhetes ei ole meie mõttemaailm kooskõlas nüüdisaegse majanduseluga. Me uneleme veel "õndsas" Nõukogude ajas, kust kehtiv, 1992. aastal valminud töölepinguseadus valdavalt pärineb. Mõnele lugejale võib selline hinnang tunduda karm, kuid kuidas muidu iseloomustada maailmakuvandit, kus tööandjat nähakse vereimejast kapitalistina ja töötaja suunamist efektiivsemale tööle peetakse kurnamiseks. Sellise suhtumisega konkurentsitihedas, globaliseeruvas ja pidevalt muutuvas maailmas kaugele ei jõua ning sellest tulenevalt on suhtumise muutmine töölepinguseadusesse lähiaastate peamisi eesmärke.

Suhkruvati aeg on läbi

Kehtiv töölepinguseadus on pärit ajast, kui tooni andsid suurettevõtted, massitarbekaubaks oli suhkruvatt ja turundusvormiks putkamajandus, mil pea iga nurga peal oli pank ning majandusvõitluse tähelepanuväärne vahend jahikärbik. Interneti olemasolu oli teada vähestele, rääkimata selle kasutamisest. Meie riik oli vastselt taastanud oma iseseisvuse. Euroopa kui võimalik töö- või äriajamise koht ei tulnud paljudele enamasti pähegi, sest tundus kõikvõimalike viisade, lubade jms hankimise mäe taga täiesti kättesaamatuna.
See oli hoopis teistsugune ühiskond ja ka riigi võimalused eluolu korraldada olid nüüdsest erinevad. 1993. aastal oli riigi maksulaekumine kokku ligikaudu 5 miljardit krooni. Millist tuge sai riik selliste maksutulude puhul inimestele üldse pakkuda? Kehtiv töölepinguseadus on üles ehitatud eeldusele, et töötaja turvalisuse tagab see, kui teda on võimalikult keeruline töölt vabastada. Sel ajal oli see mõistetav, sest riigil ei olnud lihtsalt raha ja seega polnud tal ka palju valikuruumi. On ilmne, et selline regulatsioon takistab majanduse ümberkohanemist.
Sellele järeldusele on jõudnud meie sotsiaalministeeriumile lisaks ka paljud väliseksperdid. Seda kinnitavad Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) 2007. aasta raporthttp://www.imf.org/External/Pubs/FT/SCR/2007/cr07255.pdf ja Euroopa Komisjoni 2006. aasta ettekan-nehttp://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/1206_annual_report_estonia_en.pdf.
Jäik tööturg pärsib konkurentsivõimet ja ei tunne ka maailmavaatelisi piire. Suurepärane näide selle kohta on Hollandi Tööpartei juhi ja kahekordse Hollandi peaministri Wim Koki eduaruanne Lissaboni strateegia elluviimisest, kus selgelt rõhutatakse – Euroopa konkurentsivõime tõstmiseks peab tööturg muutuma paindlikumaks.
Kõige lihtsam on seda mõista meie ettevõtlusstruktuuri vaadates. Statistikaameti andmeil olid 2006. aastal ligi 83 protsenti Eesti ettevõtteist kahe-kolme töötajaga väikefirmad, kus reservid on väikesed või puuduvad sootuks. Praegu tuleb ka kõige väiksema staaži puhul töötajale koondamisest kaks kuud ette teatada ning maksta koondamishüvitist kahe kuu keskmise palga ulatuses. Väikeettevõtetelt selliseid kulutusi nõuda ei ole lihtsalt realistlik. Samal ajal oluline osa Eesti töötajatest ongi ametis ettevõtetes, mis oma liikmete arvult

meenutab sõpruskonda. Ülereguleerimine ja täpsed ettekirjutused siin ei kehti ega saagi kehtida, sest märksa olulisem on individuaalne lähenemine, konkreetsetest vajadustest lähtumine. See eeldab mitte seadust, vaid töötaja ja tööandja kokkulepet.

Maailm on pidevas muutumises

Töösuhted on alati olnud seotud sotsialistliku liikumise ja töölisliikumisega, seepärast on nendest probleemidest kõige rohkem ja kõige arusaadavamalt kirjutanud Karl Marx ja Friedrich Engels. Paljugi, mida nad on öelnud, on siiani aktuaalne. Möödunud sajandi lõpul kinnitas tuntud majandusajakirjanik John Cassidy Wall Streeti juhtivate peade üksmeelset arvamust: "Seda, kes taastab Marxi teooria selle tõelises väärtuses ja kirjutab valmis sellele vastava mudeli, ootab kindel Nobeli preemia." (Cassidy 1997, 248). Valdavalt ei peeta siin silmas seda juttu, millel rajanes kommunistlik režiim – õigupoolest oli sellel Marxi sisukamate mõtetega suhteliselt vähe pistmist. Oluliselt huvitavam on majandusprotsesside sisuline kirjeldus. Sellepärast viitan rahulikult tagasi Marxi teooria ühele olulisimale alusteosele, nimelt Engelsi "Töölisklassi olukorrale Inglismaal", mis ilmus 1845. aastal ja peegeldas ülimalt õigesti seda tegelikkust, mida ta uuris.
Autori toodud rohked näited ilmestavad edukalt väidet, et mis tahes sotsiaalmajanduslik areng kajastub eeskätt tööturul, mis, hälbinuna oma algsest seisundist, ei pöördu iialgi tagasi oma endisse olekusse. Tootmine muutub ning mingil hetkel ei vajata enam neid töid, mida alles hiljuti peeti oluliseks. Järelikult ei jäägi üle midagi muud, kui arvestada tegelikkusega – meie tööd ei pruugi tulevikus enam vaja minna ja seda fakti ei tee olematuks ükskõik kui suured koormised tööandjale.
Kui regulatsioon on aegunud ja tegelikkus ei ole sellega kooskõlas, jääb paljudele ettevõtetele ainult üks võimalus – püüda sellest mööda minna. Tööõiguse puhul tähendab see seda, et tööturule on massiliselt tekkinud füüsilisest isikust ettevõtjaid. Kindlasti on nende seas palju inimesi, kes tõesti soovivad olla ettevõtjad. Päris suur hulk on ka neid, kes on sattunud sellesse seisu poolsunduslikult, sest tööandja ei julge suurte kulude tõttu inimest tööle võtta. Lõpptulemusena ongi praegusest seadusest tulenev kaitse kohati üksnes näiline, sest oskusliku manööverdamise korral ei reguleeri kahe osapoole suhteid mitte töölepinguseadus, vaid võlaõigusseadus, kus tööaja, koondamishüvitiste ja muu seesuguse kohta ei seisa ridagi.

Turvalisusest teistmoodi

Kahtlemata vajab töötaja ka tänapäeval kaitset, kuid see peab olema mõistlik. Me peame töötajat ja tööandjat ning kokkulepet rohkem usaldama. Ainult kokkuleppe korras on võimalik määrata kindlaks töötingimused, mis just sellele töötajale ja tööandjale kõige paremini sobivad. Kui seadus püüab neid tingimusi dikteerida, siis võib juhtuda see, millest eelmises lõigus kirjutasin – igasugune kaitse kaob. Kokkuleppevabaduse suurendamine aitab tuua töösuhetesse paindlikkust, mida paljud meist otsivad.
Usaldada tuleb rohkem ka neid, kes ütlevad, et majanduskeskkond on äärmiselt oluline ning pikema aja jooksul tagab just atraktiivne majanduskliima selle, et meil on tööd ja korralik palk. See tähendab, et peame ka turvalisusest hakkama teistmoodi mõtlema. Kuna eluaegseid töökohti enam sisuliselt ei eksisteeri, siis pole mõistlik oma turvatunnet ühe kindla töökohaga siduda. Pigem on tähtis see, et meil oleks tööd, mida võime elu jooksul teha mitmes ettevõttes. Uue töölepinguseaduse üks olulisi muudatusi ongi see, et turvalisuse tagamise paradigma muutub. Kõrged koondamishüvitised asendatakse helde töötuskindlustushüvitise ja hästi toimiva abiga töö otsimisel.

Hoiakud ei muutu üleöö

Tööturg pole pelgalt majandusteaduslik, vaid ka psühholoogiline kategooria. Seda kinnitab nimetatud "Foorumi" saate näide: vaatajate suhtumine töölepinguseadusesse polnud ratsionaalne (ka kehtivatest tööseadustest ei teatud palju), vaid psühholoogiline ja emotsionaalne. Seda suhtumist ei suuda kiirelt ümber kujundada isegi tõik, et nii ametiühingud kui ka tööandjad on kõnealusele seaduseelnõule oma õnnistuse andnud. Hoiakud ei saagi muutuda üleöö, kuid kaugemas perspektiivis tuleb neid muuta. Eeskätt puudutavad muudatused suhtumist iseendasse. On hädavajalik, et tajuksime endid inimestena, kes ise kujundavad oma elu, sealhulgas toimetamisi tööturul. Uus seadus annab töötajatele laias laastus needsamad garantiid, mida nad oluliseks peavad – kindlustunde, et nad töökohta vahetades hätta ei jää. Meil on piisavalt ettevõtjaid, kes loovad hästitasustatud töökohti, samuti saavad inimesed osaleda koolitustel, et olla valmis uuteks väljakutseteks. Eeldame töötajailt lihtsalt veidi rohkem aktiivsust ja soovi oma elu kujundamisel igati kaasa lüüa. Kõik abivahendid ja tugisüsteemid toetamiseks on olemas. Meretõus tõstab ujuma kõik paadid. Nii on ka meie majandusarenguga. Mõeldes oma edu- ja ajaloos tagasi kümme aastat, peame möönma: üldiselt on kõigil hakanud paremini minema. Kindel on ka see, et meil on veel palju teha ning heaolu lagi ei ole kaugeltki saavutatud. Töösuhete tänapäevastamine on üks täiendav vahend, areng paremuse poole jätkuks.

Läbirääkimiste lõpus allkirjastasid riigi, töötajate ja tööandjate esindajad memorandumi, kus on kirjas punktid, milles kokku lepiti. Kuigi kokkuleppe sisu on ülitähtis, on mul veel suurem heameel selle üle, et me üldse kokkuleppele jõudsime. See näitab, et valmisolek muutusteks on nii töötajatel kui ka tööandjate esindajatel olemas. See annab alust loota, et ühised arusaamad lõpuks kinnistuvad. Praegu on mõttetu rääkida sellest, kas Nõukogude tööõiguse oleks pidanud säilitama, või sellest, kas muutused oleksid pidanud olema suuremad. Suuremate muutuste korral oleks kadunud osapoolte üksmeel ja ühine meelerahu. Arvan, et nüüd, kui oleme teinud eelnõu ettevalmistamisel võimaliku, laseme sellel seaduseks saada. Küllap tulevased tegijad või meie ise tuleme kunagi hiljem selle teema juurde tagasi, sest töösuhted on meie elu oluline osa. Elu ei jää paigale.

Kirjandus

Cassidy, J. (1997). The Return of Karl Marx. – The New Yorker, October 20, p 248.
Estonia – Assessment of National reform Programme on Growth and Jobs (2006). European Commission. –
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/1206_annual_report_estonia_en.pdf
Republic of Estonia: 2007. IMF Country Report No 07/255, July 2007. –
http://www.imf.org/External/Pubs/FT/SCR/2007/cr07255.pdf

Töö ja seadused

Eiki Nestor (RiTo 17), Riigikogu liige, Sotsiaaldemokraatlik Erakond

Tööelu käsitlevate regulatsioonide uuendamisega maadlevad rohkem või vähem kõik Euroopa riigid.

Võib küsida, miks vanad seadusesätted enam ei sobi ning poliitiliselt niivõrd tundlikul teemal lahinguid peetakse? Vastus on lihtne: elu sunnib. Põhjuseks eelkõige industriaal-ühiskonna asendumine infoühiskonnaga ning sellega otseses seoses olev majanduse globaliseerumine.
Mis on muutunud? Muutunud on töö mõiste. Viiskümmend aastat tagasi iseloomustas nii majandust kui ka tööelu stabiilsus. Nüüdseks on industriaalühiskonnale iseloomulik stabiilsus asendunud infoühiskonna mobiilsusega. Küsimuste küsimus ongi selles, kas stabiilsetele suhetele rajatud regulatsioonid on kõlblikud ka nn uute tööde puhul. Seejuures tuleb arvestada, et ka "vanad tööd" vabrikus "vilest vileni" pole kuhugi kadunud.
Uute tööde tulekuga on oluliselt muutunud kaks seni selge sisuga tööelu mõistet: töökoht ja -aeg. Vabrikutöölisele on need arusaadavad mõisted ning suuremate mööndusteta saab samade reeglite alla paigutada ka kaugsõiduautojuhi või meremehe tööelu. Oma kodus Interneti kaudu kümnele ettevõttele raamatupidamist tegevale inimesele need mõisted enam ei sobi. Tööd tehakse ka nii, et kindlaks ajaks pole vaja tööle minna ja tööpäeva lõpus sealt lahkuda. Ka niimoodi töötavad inimesed ei saa jääda sotsiaalse kaitseta (töösuhted, pension, ravikindlustus, töötuks jäämine).
Traditsioonilisi vabrikutöölise töökohti hävitab Euroopas majanduse üleilmastumine ja töö liikumine. Odavad, vähem oskusi ja teadmisi nõudvad töökohad liiguvad sinna, kus tööjõud on odavam. Pragmaatiline (või julm) majanduselu oma kirjutamata seadustega on hävitanud kõik katsed neid töid kuidagi säilitada. Paremal juhul on pikendatud virelemist.

Eluvõõras ja töötajale kahjulik

Töösuhete reguleerimise puhul on tähtis küsimus, mis tööinimest paremini kaitseb. Stabiilses keskkonnas kaitsti täiesti ühemõtteliselt töökohta ning sellest lähtusid nii seadused kui ka kollektiivlepingud. Kas uues, mobiilses tööelus ei peaks kaitsma hoopis õigust tööle, uuele ametile, arenguvõimalust?
Nimetatud põhjustel on kõik Euroopa Liidu liikmesriigid oma tööõigusakte muutnud või muutmas ning mõistlik oleks nende kogemustest õppida.
Kõigepealt sellest, et uuendustest hoolimata lähtutakse jätkuvalt tõsiasjast – töötaja on töösuhte nõrgem pool ja seetõttu on regulatsioonid tema poole kaldu. Jaanuaris ilmavalgust näinud töölepinguseaduse eelnõu kõige suurem viga oligi see, et eelnõu käsitles tööandjat ja töötajat võrdse partnerina. Teine puudus oli sotsiaalse partnerluse eitamine eelnõu väljatöötamisel. Kokkuvõttes andis see eluvõõra ja töötajale kahjuliku eelnõu.
Oluliseks tunnusjooneks on saanud turvalise paindlikkuse toomine tööellu ehk uutele nõudmistele vastav paindlikkus on tasakaalustatud turvalisusega. Turvalisus võib olla sisult muutunud, kuid ei ole vähendanud töötajale vajalikku kindlustunnet.
Edukamad tööelu uuendajad on olnud Skandinaavia riigid. Euroopas tunnistatakse erinevaid tööturu mudeleid. Põhjamaid iseloomustab nii tööandjate kui ka töötajate suur organiseeritus ning sellele tuginedes kajastub inimeste tööelu eelkõige kollektiivsetes tööandjate ja töötajate vahelistes lepetes, mitte seadustes. Seejuures on need lepped näiteks palga ja tööaja regulatsioonide osas kohustuslikud ka neile tööandjaile, kes pole liitunud, ning kaitsevad ka neid töötajaid, kes pole ametiühingu liikmed. Uuenduste sisseviimine tööellu lepete kaudu on osutunud kasulikuks töötajatele, tööandjatele ja

ühiskonnale tervikuna. Keerukam on muuta tööelu turvaliselt paindlikuks seal, kus leppeid pole ja kus toetutakse põhiliselt seadustele. Euroopa lõunapoolsem osa, kus nii tööandjate kui ka töötajate ühinemist ning kokkulepetel tuginevat tööturgu ei tunta, ei ole olnud nii edukas.

Keerukas küsimus mitte ainult meil

Seaduse tasemel on kõike ja kõiki hõlmavaid regulatsioone märksa keerukam (kohati isegi võimatu) leida kui harukondlike kollektiivsete lepete kaudu. Esialgse hinnangu järgi võib Põhja-Euroopa mudel näida üleliigselt karm, sest seal realiseerivad inimesed oma tööootused streigiõiguse, Lõuna-Euroopas teoreetiliselt eelkõige valimisõiguse teel. Kui aga hinnata asjaolu, et uuendused on kütnud rohkem kirgi ja põhjustanud ka töökatkestusi, siis näeme, et põhjamaine tava kollektiivlepingute abil tööelu muuta on toiminud rahulikumalt.
Tööelu uuendamisel on kõige keerukamaks ja tundlikumaks osutunud jõudmine tõdemusele, et kui aastakümneid vajas töötaja seisukohalt kaitset eelkõige tema töökoht, siis nüüd enam see reegel sajaprotsendiliselt ei kehti. Töökoha kaitse on endiselt vajalik töödel, mis olid, on ja jäävad. Inimestel, kes töötavad meedias või tervishoius, on mõnevõrra teistsugused ootused kui neil, kes on ametis tekstiilitööstuses või panevad kokku mobiiltelefone. Viimastele ei ole oluline niivõrd töökoha kaitse, kuivõrd mehhanismide loomine, mis kaitseks töö tegemise võimaldamist. Ehk kõige iseloomulikumaks näiteks vajadusest tööelu regulatsioone muuta on saanud tõsiasi, et küllalt suur hulk inimesi Euroopas ei saa töö eest enam palka, vaid raha. Eestis on see tuntud füüsilisest isikust ettevõtja staatuse nime all. Mujal on sama sisu leidnud väljenduse projektitöötaja, toimetaja jms nime all. Võrreldes traditsioonilise tööandja-töötaja suhtega, ei ole töö eest maksjal tööandjale kohast kontrolliõigust. Töö tegija seisukohalt on tal suurem iseseisvus, aga ka vastutus. Ilmselt oleks ebaõiglane jätta sellisel moel sissetulekut teenivad inimesed sotsiaalse kaitseta. Tuleb tõdeda, et nende inimeste turvatunne on keerukas küsimus mitte ainult meil, vaid ka teistes riikides.

Et mitte maksta ületunnitöö eest

Kui mujal Euroopas kohandatakse vanu arusaamu vastavalt muutunud olukorrale tööturul ja majanduses, siis meil ja meie saatusekaaslaste juures on olukord topelt keeruline. Nimelt tuleb meil samal ajal lahti saada nõukogulikust pärandist, mille hulka kuulub näiteks mõiste kohakaaslus. Läänes on kõigile arusaadav, et inimesel võib olla mitu töökohta. Meil loeti aastaid ühte neist põhi- ja teist kohakaaslustöökohaks. Miks üks on "põhi" ja teine mitte, ei olnud võimalik selgitada. Absurdsuse tipuna oli võimalik kohakaasluse korras töötada ka põhitöökohas.
NSV Liidus käituti nii selleks, et mitte maksta ületunnitöö eest tervishoius ja hariduses. Kui aastaid tagasi selle töötajavaenuliku rumaluse meie seadustest kõrvaldasime, tekitas see ohtrat pahameelt, ja mitte ainult tööandjate poolel.
Veelgi ilmekam näide on dokument nimega tööraamat. Aastast 1999 on sotsiaalmaks Eestis isikustatud ja riigil puudub vähimgi vajadus selle dokumendi järele. Piisab sellest, kui kõik varem tehtud tööaastad arvele võtta ning tulevaseks pensioniarvutuseks säilitada. Tööraamat ei ole mitte ainult formaalne, vaid ka töötajat diskrimineeriv dokument. Töösuhte sisu peab olema kirjas sõlmitud töölepingus. Endiselt peetakse tähtsaks formaalset kirjet tööraamatus.
Kõige nukram on asjaolu, et suur osa Eesti töötajaist ei oska tööturul oma oskuste- ja teadmistekohast töötasu nõuda. Sõlmitavate kollektiivsete töölepingute (kollektiivlepingute) hulk on äärmiselt väike. On ametiühinguid, kes suudavad seda suurepäraselt teha, ning neid, kes sooviksid seda teha, aga ei ole võimelised oma tööandjat selleks sundima või veenma. Ja on ka tootmisharusid, kus selleks puuduvad nii tööandjate

kui ka töötajate ühingud. Tulemuseks on teadmine, et parima tahtmise juures saame oma tööelu regulatsioone küll tänapäevastada, aga nende paindlikumaks muutmine jääb ootama aega, kui tööandjad ja töötajad õpivad isekeskis töösuhteid kokku leppima.

Töölepinguseadus: võidab tööandja, kaotab töövõtja

Marika Tuus (RiTo 17), Riigikogu sotsiaalkomisjoni liige, Eesti Keskerakond

Uue töölepinguseaduse eelnõu autoreil on kippunud meelest minema solidaarsus, euroopalikud sotsiaaltagatised, paindlikud töösuhted, austus töötegija vastu ja rahvusvaheliste organisatsioonide nõuanded.

Jaanuaris avalikkuse eest salajas valminud töölepinguseaduse eelnõu soosis tööandjat, kuid solvas ja šokeeris töövõtjat. Eelkõige jahmatas eelnõusse kirjutatud suuline tööleping ja selle ühepoolne kirjaliku vormistuseta muutmise õigus, mille vaidlustamiseks anti töötajale aega viis päeva. Arusaamatuks jäi ainult viieteistpäevane koondamisest etteteatamine. Küllap mõistavad tööandjadki, et seda ei saa tõsiselt võtta. Selline orjaaja hirmueelnõu oli vaja välja paisata, et koalitsiooniparteid saaksid valijate huvide eest võitlusse tormata.

Reformierakond pidi tööandjatele heastama peaminister Andrus Ansipi pronksisõjaga kaotsiläinud transiidimiljardid. Sotsiaaldemokraadid ja ametiühingute keskliit ruttasid tõestama, justkui oleksid nemad ainukesed, kes tööinimesest hoolivad. Väide tundub olevat eksitav, sest avalikkuse silmis ei paista sotsiaaldemokraate ja ametiühinguid vasakpoolsusega miski siduvat. “Nii ei saa ega tohi ju teha,” hüüdis Eiki Nestor, lootes, et valija mälu on lühike ning inimesed on unustanud tema enda 2000. aastal sotsiaalministrina esitatud enam-vähem samasuguse töövõtjate vastase eelnõu.

Kes keda esindavad

Tol korral arvas Nestor, et töötajate tagatiste kärpimine annab tööandjale rohkem vabadust. Just siis taheti ebaseaduslik vallandamine muuta odavamaks kui seaduslik vallandamine. Puhtam pole ka Isamaa ja Res Publica Liit. Vaid mõni aasta on möödas sellest, kui tollane minister Marko Pomerants sama räigelt töötajate õigusi kärpiva seaduseelnõu lauale pani. Too eelnõu kohustas töövõtjat koguni tasuma tema enda vallandamise korral uue töötaja palkamise kulud ja pani töötajale täisvastutuse tööandja vara eest.

Ühelegi praegusele valitsuserakonnale ei tulnud uus eelnõu üllatusena, sest koalitsioonilepingus on väga täpselt kirjas, et valitsusliit muudab töösuhted tänapäevaseks ja tööjõuturu paindlikumaks. Kolm erakonda leppisid kokku reformis, millest valimiste eel ei julgenud keegi iitsatadagi. Seda võltsimad tundusid eelnõu avaldamisel kõlanud sotsiaaldemokraatide appikarjed ja tühivekslid meedias: “Nii kaua, kui meie oleme Riigikogus, see eelnõu läbi ei lähe!” Ametiühingud ei tahtnud maha jääda: “Sotsiaalministeerium on ette võtnud pretsedenditu rünnaku töötajate õigustele. Töötajatele jäetavad minimaalsed õigused kompavad tsiviliseeritud ühiskonna taluvuspiiri,” hüüdsid keskliidu juhid.

Paneb imestama, et pärast kahe ja poole kuuseid läbirääkimisi Tööandjate Keskliidu, valitsuse ja ametiühingute vahel leppisid viimased uskumatult vähesega. Millega siis ametiühingud ära osteti? Millega läbirääkijate suu suleti?

Kes ikkagi volitas ametiühinguid kogu töötajaskonna nimel läbirääkimisi pidama? Tean, et Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonil (TALO) oli Tööandjate Keskliiduga erimeelsusi. Ammugi ei nõustuks asjade sellise käiguga Eesti Toiduainete- ja Maatöötajate Keskliit.

Kui kõrvutada jaanuaris väljatoodud eelnõu praegusega, on tibatilluke muutus paremuse poole olemas, kuid kehtiva seadusega võrreldes vähenevad töötajate sotsiaalsed tagatised ikkagi märkimisväärselt.

Vallandamine tehakse lihtsamaks

Vallandamiskaitse nõrgeneb, koondamisest etteteatamise tähtaeg lüheneb keskmiselt kuu võrra, alla aasta töötanutel kahelt kuult 15 päevale. Ühe kuupalga võrra vähenevad ka koondamishüvitised. Ent olgu tegemist ühe-, kahe- või kolmekuuliste hüvitistega, tööandja koormus koondamishüvitise maksmisel kahaneb praeguselt neljalt, kolmelt ja kahelt kuult vaid ühele kuule töötaja staažist sõltumata. Tunduvalt suureneb töötukassa koormus. Seega muudab uus eelnõu inimesest lahtisaamise kiiremaks ja odavamaks. Töösuhete lõpetamisega seotud kulutuste ja koondamishüvitiste vähenemist ning tööandja koormuse kahanemist koondamishüvitiste väljamaksmisel vaid ühele kuule nimetas sotsiaalministeerium delegatsioonide läbirääkimistel tööandja saavutatud plussideks. Ent neid "plusse" on eelnõus veelgi.
Ebaseaduslik vallandamine muudetakse tööandjale seaduslikust vallandamisest soodsamaks, sest kohtuvaidluses ebaseadusliku vallandamise eest süüdi jäänud tööandja ei pea enam töötajat tööle ennistama, kompensatsiooniks üksnes kolme kuu keskmine palk. Vaid rase ja töötajate esindaja saab ise valida ennistamise, kus saamata jäänud palgast lahutatakse samal perioodil teisel töökohal teenitud töötasu. Kehtiva õiguse kohaselt oleks töötajal õigus tööle ennistamisele ja saamata jäänud palgale, kust midagi maha arvestada ei tohi. Või lihtsalt kuue kuu keskmisele palgale. Piltlikult võib ennistamiskohustuse kadumist nimetada seaduserikkumise seadustamiseks, sest vallandati ju ebaseaduslikult.
Raseda ja töötajate esindaja puhul kaob ära nõue kooskõlastada vallandamine tööinspektsiooniga. Hollandis, kus töösuhted on väga liberaalsed, ei saa töötajat üldse tööinspektsiooni loata vallandada. Meil aga nullitakse sisuliselt tööinspektsiooni roll, kellel praegu on järelevalve ja juhendamise korras vaatlemise funktsioon. Isegi töösisekorra eeskirju ei pea enam inspektsiooniga kooskõlastama. Selle kõigega on ametiühingud nõus. Raseda kõrval muutub imelihtsaks ka töötajate esindajast, ametiühingu esimehest või usaldusisikust lahtisaamine. Nii pole meil tulevikus lootagi, et hakatakse rohkem kollektiivlepinguid sõlmima ja läbirääkimisi pidama, sest kes ikka oma pead vabatahtlikult pakule paneb, kui vallandamiskaitse kaob. Samas on Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO) meile ette heitnud just ettevõttesisest vähest dialoogi ja mahajäämust kollektiivlepingute sõlmimisel, mis tõesti on veel algeline.
Sotsiaaldemokraadid ja ametiühingud räägivad aastaid, et kollektiivlepingud peavad saama töösuhetes hoopis suurema kaalu, sest selle abil saab kokku leppida seadusest soodsamaid tingimusi. Kui aga eelnõu seaduseks saab, pidurdub see protsess veelgi. Imestan siiralt, miks sotsiaaldemokraadid ja Eesti Ametiühingute Keskliit sellise punktiga leppisid. Töötajate esindaja tagatiste kaitsmine peaks olema ametiühingute südameasi.

Mis veel ära kaob

Kaob ära õhtuse tööaja eristamine, mille eest praegu rohkem makstakse. Kui palju on aga inimesi, kes töötavad õhtuti kella kuuest kümneni! Kaubanduses, transpordis, teatris, raadio- ja televisioonikanalites, ajalehetoimetustes jne. Praegu makstakse puhkepäevadel töötamise eest 50 protsenti suuremat palka, eelnõust seda enam välja ei loe.
Kõige rohkem hämab sotsiaalministeerium aga sellega, otsekui nõuaks Euroopa meilt tööturu paindlikkuse sildi all töötajate hüvitiste ja sotsiaalsete tagatiste vähendamist. Nii see kindlasti pole, sest Euroopas on sotsiaalkaitsesüsteem paigas. Näiteks põhjamaades – Soomes, Rootsis ja Norras –, ka Saksamaal on koondamisest etteteatamise aeg 6–7 kuud. Taanis, mida meil armastatakse näiteks tuua kui lihtsa vallandamiskorraga maad, kus koondamishüvitis on väike, makstakse koondamisest edasi nelja aasta jooksul töötuskindlustushüvitist – ja koguni 90 protsenti palgast. Hollandis ei saa töötajat ilma inspektsioonita vallandada. Saksamaal ei saagi näiteks riigitöötajat, kes on ettevõttes töötanud üle kümne aasta, lahti lasta, kui ta pole just kriminaalkuritegu toime pannud.

Euroopa nõuab meilt turvalise paindlikkuse sildi all mitte tagatiste vähendamist, vaid kulusid aktiivsele ja passiivsele tööturupoliitikale, vastavat protsenti sisemajanduse kogutoodangust, tõhusat sotsiaalkaitsesüsteemi, paindlikku tööseadusandlust, efektiivset elukestva õppe süsteemi, töötushüvitise kestvust jne. Neid näitajaid mõõdetakse vastava indeksiga. Eesti on praegu tööhõivekuludelt Euroopa Liidus tagantpoolt viies. Hõivekulud hõlmavad töötasu, makse ja sotsiaalkindlustust.
Töötajate plusspooleks nimetab ministeerium seda, et töötuskindlustust hakkavad nüüd saama ka need inimesed, kes lahkuvad töölt omal soovil või poolte kokkuleppel. Sel juhul jääb hüvitise suuruseks 40 protsenti töötaja keskmisest palgast. Õigus sellele hüvitisele tekib ainult siis, kui viimase viie aasta jooksul on tehtud vähemalt nelja aasta jagu sissemakseid töötuskindlustusfondi. Pisut suurenevad töötuskindlustuse hüvitised koondamise puhul. Esimesed sada töötuse päeva makstakse 70 protsenti töötaja keskmisest palgast praeguse 50 protsendi asemel ja sealt edasi juba 50 protsenti praeguse 40 protsendi asemel. Töötutoetus tõuseb 50 protsenti eelmise aasta alampalgast.
Kõigel on oma hind. Töötajad maksavad praegu töötukassasse 0,6 protsenti ja tööandjad vaid 0,3 protsenti maksemäära, riskistsenaariumi korral tõuseks töötaja panus Eesti Töötukassa juhi Meelis Paaveli hinnangul 1,6 protsendile, tööandjatel aga vaid 0,4 protsendile, kuigi valitsus olla kokku leppinud, et kogumakse ei tohi üle 1,5 protsendi tõusta. Seadus lubab maksemäära suurendada koguni 3 protsendini.

Sotsiaaltagatistest loobumisega Euroopas ainulaadsed

Meelis Paavel on nimetanud, et vale oleks väita, nagu ei saaks maksemäär kolm korda tõusta, olgugi et praegu ei pruugi see juhtuda. Riskistsenaarium läheks käiku, kui keskmise palga kasv jääb alla 3 protsendi ja töötute protsent kasvab üle 10. Aga just seda lähitulevik ennustab. Seega hakkavad "plusspoolele" kantud suuremaid hüvitisi töötajad ise kolmekordistuvate töötukindlustusmaksetega kinni maksma.
Euroopas pole ühtki teist riiki, kus töövõtja maksed ületaksid tööandja omi. Mõned näited maksemääradest. Hispaanias on tööandja osa 6,2, töövõtja osa 1,6 protsenti, Hollandis vastavalt 2,3 ja 0,9 protsenti, Rootsis maksavad ainult tööandjad 5,42 protsenti makset. Albaanias oli tööandjate makse mõne aasta eest 6 (töötajate osa 0), Bulgaarias 7, Poolas 3 protsenti. Rumeenias maksavad tööandjad 5 protsenti, töötaja aga ühe protsendi jne. Meil oli algselt, töötukassa loomise ajal 2001. aastal tööandja makse 0,5 protsenti ja töövõtja määr üks protsent. Tööandjad ja Äripäev olid tol korral üldse uue makse kehtestamise vastu, sest see pärssivat ettevõtlust. Tuleb tunnistada, et väikeettevõtetele oli see tõesti ohtlik. Ministeeriumi pooltoodanguks nimetati ka seda, et töötukindlustusmakset pidid maksma ka pensionärid, kuigi töökoha kaotuse korral neile hüvitist ei makstud. Seda põhjendati solidaarsuse põhimõttega. Õnneks Siiri Oviir ministrina likvideeris ebaõigluse. Praegu on töötukassaga probleeme rohkemgi, sest inflatsioon ja välishalduritele makstud summad söövad töötukassa raha. Mullu teenis kassa 2,6 miljardi pealt vaid 0,1 protsenti kasumit. Esimeses kvartalis toodeti 26 miljonit kahjumit, kolme kvartaliga kokku 70 miljonit. Nüüd otsib sotsiaalminister Maret Maripuu kassale täiendavat portfellihaldurit. Olgugi et tegemist on avalik-õigusliku kassaga, kus kaubeldakse rahva rahaga, on tehingud avalikkuse ees salastatud.

Tahan veel lisada, et mitte keegi pole meid käskinud paigutada töösuhteid võlaõiguse konteksti. Phare eksperdid on sellele juba kord negatiivse hinnangu andnud. Enamik Euroopa Liidu liikmesriike ei reguleeri seda võlaõiguse kaudu. Tööleping ei saa olla teiste lepingute sarnane, sest töötaja ja tööandja pole majanduslikult võrdsed. Tegu ei ole ostu-müügitehinguga. Just seda võib lugeda Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni põhikirjast, mille teadmine on seaduse loojale kohustuslik. Vägisi jääb mulje, et töölepinguseaduse eelnõu autoreile on ILO põhimõtete mõistmine üle jõu käinud.

Korrakaitseseaduse eelnõu probleemidest

Väino Linde (RiTo 17), Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees, Eesti Reformierakond

Põhiseaduskomisjon leiab, et Riigikogu menetluses olev korrakaitseseaduse eelnõu ei ole osaliselt kooskõlas põhiseaduse mõtte ja sättega.

Riigikogus esimese lugemise läbinud korrakaitseseaduse eelnõu (49 SE) seletuskirjast võime lugeda, et seaduse eesmärk on avaliku korra mõiste määratlemine Eesti õiguskorras, avalikku korda ähvardavate ohtude ennetamise, tõrjumise ja korrarikkumiste kõrvaldamise koordineeritud süsteemi loomine korrakaitseorganite ning üksikisikute tasandil, valdkonna muude põhimõistete määratlemine ning riikliku järelevalve teostamise ühtsete üldpõhimõtete sätestamine.

Kõik tundub esmapilgul õige ja vajalik, ainult et asjatundmatule lugejale võib siit jääda ekslik mulje, nagu oleksid nimetatud valdkonnad siiani seadusenormidega üldse katmata. Tegelikult nii see muidugi ei ole, sest avalikku korda kaitsevad ka praegu seadused ning eelkõige riik oma vastavate struktuuridega. Küll soovitakse korrakaitseseaduse vastuvõtmisega oluliselt muuta senist väljakujunenud avaliku õiguse süsteemi ja seaduste loogikat.

Täiesti uus ohu mõiste

Sisuliselt plaanitakse panna alus uuele korrakaitseõigusele, mida eelnõus määratletakse nii laialdaselt, et see hõlmaks tegelikult enamuse kehtivast avalikust õigusest. Samal ajal pole eelnõu autorid suutnud selgitada, milline praktiline vajadus tingib põhimõttelise muudatuse seaduse tasandil. Eelkõige rajaneb korrakaitseseaduse eelnõu Eesti õigussüsteemi jaoks täiesti uuel ohu mõiste ja ohu käsitlemise kontseptsioonil. Sellest tulenevalt käsitletakse sisuliselt kogu riiklikku järelevalvet ohu ennetamisele või selle tõrjumisele suunatud tegevusena.

Ei saa jätta märkimata, et eelnõus räägitakse suhteliselt vähe riigi ülesandest austada avaliku korra tagamisel inimväärikuse põhimõtteid. Korrakaitseorganitele antakse õigus suhteliselt meelevaldselt riivata isikute põhiseaduslikke õigusi. Ilmselt see oligi põhjus, miks Riigikogus eelnõu menetlev õiguskomisjon pöördus arvamuse saamiseks parlamendi põhiseaduskomisjoni poole.

Esimese suurema probleemina leidis põhiseaduskomisjon, et korrakaitseseaduse eelnõul puudub rakendusseaduse eelnõu. Selleta pole selge, mis ulatuses jäävad kehtima korrakaitseseadusega haakuvad teised seadused (näiteks kriminaalmenetluse ja väärteomenetluse seadustikud, vangistusseadus, jälitustegevuse seadus). Riigikogul puudub vajalik selgus, millised ja kui ulatuslikud volitused täitevvõimule pärast selle seaduse vastuvõtmist tegelikult üle antakse.

Nagu juba öeldud, sätestab korrakaitseseaduse eelnõu ohu mõiste ja kvalifitseerib ohu liigid (oht, kõrgendatud oht, oluline oht, vahetu oht, ohukahtlus ja ohu ennetamine). Eelnõu sõnastuse kohaselt on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu ja sotsiaalse kogemuse põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Probleem on aga eelkõige selles, et korrarikkumisena võib käsitleda nii terrorismi, vägistamist, sõidukiga piirkiiruse ületamist kui ka ühistranspordis piletita sõitmist. Neid juhtumeid aga ühes seaduses nii-öelda ühe vitsaga ohu mõiste alla paigutada on väga raske.

Vabas ühiskonnas lubamatu

Põhiseaduskomisjon asus seisukohale, et niisugune säte võimaldab ametiisikutel (näiteks politseiametnikel) tõlgendada mingit olukorda oma varasema (sotsiaalse) kogemuse kohaselt, mis ei pruugi olla vastavuses selle seadusepügala mõtte ja eesmärgiga ega vastata alati mõistlikule kogemusele.
Õigusriigile ei saa olla omane olukord, kus subjektiivsete hinnangute alusel võib piirata isikute põhiõigusi sellise intensiivsusega, nagu korrakaitseseaduse eelnõuga soovitakse teha (näiteks isiku sundtoomine või kinnipidamine kuni 48 tunniks, isiku läbivaatus, tema valduses olevasse ruumi või kinnisasja nõusolekuta sisenemine ja selle läbivaatus, vajaduse korral DNA ja vereproovide füüsilise jõuga võtmine, isikuandmete varjatud kogumine).
Kõiki neid isikute põhiõigusi riivavate riiklike toimingute kasutamist tahetakse eelnõu kohaselt seadustada juba haldusmenetluses (kus on ehk võimalik kahtlus, kuid korrarikkumist pole veel tuvastatud). Praegused seadused lubavad neid võimalusi kasutada siiski ainult süüteomenetluses, eelkõige kuritegusid uurides.

Näiteks varjatud isikuandmete kogumise meetmeid võib praegu kasutada ainult kriminaalmenetluses, sest siis on tegu toimunud ja teada ka süüteo raskusaste. See tähendab, et oht on juba realiseerunud ning toiminguid läbiviiva riigiorgani eksimise või meelevaldse käitumise võimalus on väiksem. Eelnõus kavandatud ohutõrjemenetluses, mis oleks edaspidi osa haldusmenetlusest, ei peagi teada olema, kas mingi süütegu tegelikult üldse toime pannakse või ei panda. Sellises olukorras riivatakse näiteks salajaste jälitustoimingutega kindlasti ülemäära isikute põhiõigusi, mida vabas ühiskonnas ei saa lubada.

Samal ajal ei ole nimetatu taustal eelnõus viidetki sellistele põhiseadusest tulenevatele haldusmenetluse põhimõtetele, nagu haldusorgani kaalutlusõigus, menetlustoimingu vormivabadus ja eesmärgipärasus ning uurimispõhimõte. Näiteks ütleb eelnõu, et isikuandmete töötlemisel videovalve abil võib salvestist säilitada kuni üks aasta salvestamise päevast, kuid ei reguleeri üldse seda, kellel on salvestisele juurdepääs ja missugustes tingimustes salvestisi tuleb hoida.

Erasektori kaasamisel on piirid

Kehtiva õiguse kohaselt sisaldab halduslepingu regulatsiooni haldusmenetluse seadus ja halduskoostöö seadus. Eelnõuga soovitakse reguleerida ka halduslepinguga avaliku halduse ülesannete delegeerimist eraõiguslikele isikutele. Seega oleks tegemist otsekui kolmanda regulatsiooniga. Vastamata on aga jäänud küsimus, kas üldseadusega on ikka võimalik piisava täpsusega reguleerida, millistel tingimustel võib avaliku halduse ülesandeid eraõiguslikele isikuile üle anda ja millal seda teha ei saa. Selline ülesannete üleandmine peaks olema igal konkreetsel juhul reguleeritud eriseadustega. Siis oleks Riigikogul seadusandjana võimalik põhiõiguste kaitse seisukohalt ise otsustada, kas ja millises valdkonnas on avaliku halduse ülesandeid üldse võimalik eraõiguslikele isikutele delegeerida.

Teatavasti on hulk avalikke ülesandeid, mida riik peaks igal juhul ise täitma ja mille üleandmine ei tohiks olla lubatud. Näitena võib nimetada kas või õigusemõistmist ehk lihtsamalt öeldes karistamist. Heameel on märkida, et ka Riigikohus asus oma hiljutises otsuses samale seisukohale ning pidas lubamatuks, et erafirma töötajad võiksid piletita ühissõiduki reisijatele väärteomenetluse käigus trahve välja kirjutades neid asju ise oma suva järgi otsustada.

Ka muus osas on erasektori kaasamisel avaliku halduse ülesannete täitmisse kindlasti oma piirid, seetõttu ei tohiks selline kaasamine muutuda üldreegliks. Kahjuks ei nähtu eelnõust ühemõtteliselt, millistest ülesannetest ja millistel tingimustel võib täidesaatev riigivõim erasektori kasuks loobuda. Näiteks lubab eelnõu halduslepinguga volitada erasektorit osalema politsei korrakaitseülesannete täitmisel vara- ja isikuvastaste süütegude ennetamiseks ja tõkestamiseks. Tundub, et siin on tegemist liialt üldise volitusega, milles ei kirjeldata riigi nimel tehtavate toimingute ulatust ega üleantavate õiguste mahtu. Pean seda ohtlikuks, sest on ära unustatud, et mitte alati ei pruugi mõne turvafirma või mittetulundusühingu tegevuse aluseks olla üksnes ausad avalikud huvid, vaid avalike huvide kaitsmise käigus võidakse üritada ajada ka oma väikest era- või ärihuvidest lähtuvat asja.

Eelöeldust tulenevalt asus põhiseaduskomisjon seisukohale, et korrakaitseseaduse eelnõu mitmed sätted on tõsises riives isikute põhiseaduslike õigustega ja vajavad edasise menetlemise käigus korrigeerimist. Ainult nii saab kaitsta õigusriigi toimimise printsiipi ja välistada seda, et korrakaitsealane täitevvõim ei tugineks oma igapäevases tegevuses veel enam suvaotsustele kui praegu.

Kas meil on vaja korrakaitseseadust?

Ain Seppik (RiTo 17), Riigikogu õiguskomisjoni liige, Eesti Keskerakond

Riigikogu ei saa ega tohi vastu võtta seaduseelnõu, mis on ilmses vastuolus põhiseadusega.

Kui küsida, kas meil on vaja korrakaitseseadust, siis lihtne ja selge vastus on: jah, on küll. Tegelikult on niisugust seadust lausa hädasti vaja. Ühelt poolt vajab seda eelkõige politsei ja laiemalt kogu korrakaitse tervikuna, teiselt poolt vajame seda seadust kõik, sest korrakaitseseadus võimaldaks märgatavalt selgemat avalikku ruumi ja kaitseks meid – vähemalt teoreetiliselt või seaduse eesmärkide kaudu defineerituna – võimu omavoli eest. Alustuseks pean märkima, et praegu Riigikogu menetluses olevas korrakaitseseaduse (49 SE) eelnõus on uuenduslikke ja vajalikke regulatsioone, on tehtud ära tohutu töö Eesti vastava kogemuse kogumisel, süstematiseerimisel ja kodifitseerimisel. Kuid nagu ikka, peitub saatan ka selle eelnõu puhul detailides.

Tundmatuseni moonutatud teos

Nagu paljude teistegi viimasel ajal Riigikogu õiguskomisjoni saabunud eelnõude puhul püütakse ka korrakaitseseaduses reguleerida kohe kõike korraga. Kui aga asuda eelnõu lähemalt menetlema, siis selgub, et nii lai temaatika on eelnõu autoritele üle jõu käinud. Paljud küsimused on läbi töötatud pealiskaudselt ning sellest algab üks lõputu (võiks öelda ka lõputult tüütav) eelnõu parandamine ja ümbertegemine. Selle käigus võib eelnõu mõnes osas lausa tundmatuseni muutuda. Kohati tekib põhjendatud küsimus: kas on üldse enam tegemist Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõuga või peaks valitsus eelnõu algatajana oma tundmatuseni moonutatud teose uuesti läbi vaatama ja uute regulatsioonide suhtes seisukoha võtma?
Huvitav on märkida, et põhiline muudatuste tegija on korrakaitseseaduse eelnõu autor ehk justiitsministeerium, kes põhimõtteliselt peaks esitama Riigikogule valmis ja tasakaalus eelnõu. Praegu ei paista muudatuste muutmisele küll mingit lõppu tulevat. Viimasel ajal kipuvadki justiitsministeeriumi esitatud eelnõud mingil salapärasel põhjusel olema kas põhiseadusvastased või liialt olulise põhiseadusliku riivega ning seetõttu takerdub nende menetlemine õiguskomisjonis. Ka käsitletava eelnõu mitmed sätted on põhiseadusele vastavuse seisukohalt äärmiselt küsitavad. Põhiprobleem seisneb eelnõu 6. peatükis, mis käsitleb halduslepinguid, mille kohaselt nähakse ette võimalus volitada (eraõiguslikke) isikuid halduslepingu alusel täitma korrakaitse ülesandeid.
See on juba vana vaidlus ning küsimus ei ole selles, kas neid volitusi võib üle anda või ei või, vaid selles, millised on üleandmise piirid. Riigikohus on selle küsimusega viimasel ajal tegelnud ning ühes viimastest lahenditest öelnud, et näiteks ühistranspordiseaduse rikkujatele ehk piletita reisijatele trahvide määramise üleandmine eraõiguslikule isikule on põhiseadusvastane.

Lihtne soovitada, keeruline täita

Nii õiguskantsler kui ka suur osa õiguskomisjoni liikmetest leiab, et riigil (täpsemalt selle aparaadil) lasub põhiseadusest tulenevalt hulk kohustuslikke ülesandeid nii seadusandliku, täidesaatva kui ka kohtuvõimu kujul. Kahtlemata on võimalik anda osa riigi ülesandeid üle erasektorile. Õigem oleks küll öelda, et erasektorit võib kaasata riigi ülesannete täitmisse, kuid need ei saa olla nn tuumikfunktsioonid, nagu seadusloome, õigusemõistmine jms, mis on ainuomased üksnes riigile.
On täiesti selge, et põhiõiguste piiramist võimaldavates valdkondades, näiteks korrakaitse, saab selline ülesannete delegeerimine olla vaid erand. Kõnealuse eelnõu 6. peatükis on

ülesannete üleandmise volitus aga äärmiselt lai ning sellisel kujul minu meelest ka põhiseadusvastane. Kuivõrd aga korrakaitseseaduse eelnõu esitaja keeldub seda fakti tunnistamast, siis kogu eelnõu menetlemine seisab.
Milline on lahendus, kui seda üldse on? Lahendus probleemile on kahtlemata olemas ja see on iseenesest lihtne: kogu problemaatika tuleb reguleerida kas eriseadustes või eriseaduses, kus on selgelt sätestatud, millist avaliku halduse ülesannet ja millistel tingimustel on võimalik üle anda, millised on selle täitmiseks vajalikud meetmed, milline on järelevalve ja kuidas on korraldatud vastutus.
Seda on lihtne soovitada, kuid keeruline ja töömahukas täita, seetõttu ei ole eelnõu esitaja siiani sellega nõustunud. Ning nii see eelnõu seisabki, sest põhiseadusega ilmses vastuolus olevat eelnõu ei saa ega tohi Riigikogu vastu võtta isegi nn poliitilise tahte ja otsuse mõjul. Koalitsioonileping ei ole õnneks veel Eesti Vabariigi põhiseaduse suhtes ülimuslik.

Eesti inimarengu aruanne: kolmekõne võimalus teadlaste, poliitiliste otsusetegijate ja meedia vahel

Ülo Kaevats (RiTo 9), Tallinna Tehnikaülikooli filosoofiaprofessor

Eestis räägitakse üha rohkem vaikivast ajastust, innovatsioonivallas koguni stagnatsioonist, eriti aga kõrgtasemel dialoogi puudumisest ühiskonnas. Mida annaks parandada?

Eesti inimarengu aruanne 2007 on Eesti Koostöö Kogu üllitatud esimene aruanne. Eelmine samasugune – Eesti inimarengu aruanne 2006 – valmistati ette ja anti välja ajal, mil väljaandja kandis veel Ühiskondliku Leppe Sihtasutuse nime. Varasematel aastatel, 1995–2003, koostati ja anti Eestis välja üheksa inimarengu aastaaruannet.
Eesti osalemine ÜRO Arenguprogrammi 1990. aastal algatatud ettevõtmises, milles praegusajal osaleb üle 150 riigi, tähendab seda, et inimarengu aruanded on kujunenud meie sotsioloogide, autorkonna järgi laiemalt sotsiaalteadlaste omamoodi (s.o ilma vastavat institutsiooni või valdkonda iseloomustava mitteakadeemilise teabeta) aastaraamatuteks.
Järgnevalt vaatlen peaasjalikult Eesti inimarengu aruannet 2007 siinse kirjutise pealkirjas sõnastatud võtmes. Et käsitlusaines oleks avaram, lisan tervikpildi mõttes kokkukuuluvat materjali ka 2006. aasta aruande baasil. Seda koosvaatamist õigustab veelgi asjaolu, et kahe aastaaruande väljaandja, peatoimetaja (ja koostaja?) ja põhiautorid on samad – rahvusvaheliselt tunnustatud uurijad Eesti sotsiaalteadlaste ladvikust.
Niisiis, mis on Eesti inimarengu aruanne akadeemilise teksti žanri, materjali esitusviisi, teadustöö algupärasuse määra mõttes? Kellele on nende aruannete sõnum suunatud?

Eesti enesepildistuse alustekstid

Tegemist on akadeemilise tekstiga, tunnistavad kõik näitajad. Kõik autorid või vähemasti peatükkide koostajad-toimetajad on kogenud teadlased, kõik mosaiikse tervikteksti osised on üles ehitatud empiirilisele andmestikule, mis on saadud teadlaskonnas tunnustatud teooriate "juhtimisel" teostatud empiirilistes uuringutes ja/või võetud euro- või Eesti statistikast. Tekstid on kirjutatud heas ajaproovile vastupidavas akadeemilises stiilis, sõnalist tekstiosa täiendavad joonised, tabelid ja vajaduse korral ka lisad.
Ometi ei ole inimarengu aruanneteks kokkukirjutatud tekstid uurimistöö "aruanded" teadustöö eesliini kriteeriumide ranges mõttes. Need ei ole suunatud ainuüksi professionaalsetele erialakaaslastele, kuigi osalt ka neile. Seetõttu on tekstid vähem tehnilises keeles ning teadlikult on loobutud teooria keerukamate osade esitamisest. Hoopis rohkem kui puhtalt akadeemilistes artiklites on aruannete mosaiikset tervikpilti loovates lugudes võrdlusmaterjali nii vaadeldava näitaja varasemate aastate kui ka teiste maade, peamiselt Euroopa Liidu riikidega. Rohkem kasutatakse ka kolleegide uurimistulemusi; väljaande jaoks algupäraste uuringute tegemiseks napib eelarveraha. Üht asjaolu tuleb eriti rõhutada – esituse tõesuse osas ei ole tehtud mingit järeleandmist. Kahtlast teavet lihtsalt ei tooda käibesse. Seda ei luba teadlaste ja poliitiliste otsusetegijate (ning teatud mõttes ka meedia) vahel valitseva pingevälja kirjutamata reeglistik. Ja muidugi ka teadlaste eetika.
Seetõttu söandaksin Eesti inimarengu aruandeid kui ajas ja teemavaldkonniti täienevaid-süvenevaid (mosaiik)käsitlusi hinnata Eesti enesepildistuse alustekstidena. See on hindamatu rahvuslik väärtus. Iga aruanne eraldi võttes on oma paratamatu temaatilise, mahulise ja ajalise piirangu tõttu ühiskonna osaline pildistus, kirjeldus, peegeldus, nende jada on andnud meile omalaadse akadeemilise sisse- ja ülevaate Eesti ühiskonnast ajavahemikus 1995–2007 (vaheajaga 2003–2005; aga needki aastad on hilisemates aruannetes kirjeldatud).

Inimarengu aastaaruannete sõnum on mõeldud kogu ühiskonnale. Eduteed saame jätkata ainult siis, kui meie enesepildistus globaliseerunud muutuvas maailmas on adekvaatne ja terviklik. Selleks on vaja, et erakonnaideoloogiatest või ametipositsioonidest johtuvaid ühekülgselt väärtustavaid ja pinnapealseid enesehinnanguid täiendaksid kvaliteetsed akadeemilised analüüsid. Minu arust peaksid inimarengu aruanded olema ennekõike töine lauaraamat poliitilistele otsusetegijatele, riigiametnikele, erakondade ideoloogidele, erinevate arengukavade kirjutajatele, õppejõududele, ühiskonnaõpetuse õpikute autoritele ja ühiskonnaelu (laias mõttes) analüüsivatele ajakirjanikele. Viimaste töö tähtsust tuleb eriti rõhutada. Et nädal või kaks pärast Eesti inimarengu aruande järjekordse voluumeni esitlust selle faktistik, mõistekasutus, võrdlusandmed, ohuhoiatused, suure pildi nägemine, eeskujuriikide edukogemus, globaalse arengukeskkonna hoomamine ja keerulise ainese kõrge analüüsikultuur peaaegu jäljetult rahva (operatiiv)mälust ei kaoks, nagu paraku seni enamasti tavaks. Tuleks teha kõik selleks, et inimarengu aruanne oleks "… pigem õppematerjal, mitte aga vahend kellelegi tema lõpliku tõe ja õiguse kuulutamiseks", nagu ütleb Vabariigi President oma pöördumises 2007. aasta Eesti inimarengu aruande avalehel. Õppematerjal vähemalt kõigile eelnimetatuile. Seepärast tuleks aruande tekst teha kättesaadavaks võimalikult paljudele. Ühiskonna edasiliikumine on tõhusaim siis, kui rahvas, juhid ja meedia töötavad ühes suunas ja rütmis. Nagu see oli 1988. aastal, laulva revolutsiooni kõrgaastal, millest meid lahutavad tänavu juba ümmargused kakskümmend aastat.

Tuleviku juured on olevikus

Teadus kirjeldab oma uurimisala asjade seisu, nagu see on, seletab suutlikkuse piires, kuidas ja miks see on niisuguseks kujunenud ning prognoosib (ennustab, predikteerib) teatud arenguloogika piires asjade tulevast seisu. Seda maailma, mis peab olema, s. o võimalikku ja soovitud tulevikku, projekteerib väärtusteadvus. Ühiskonnas on see peamiselt visionääride ja poliitikute tegevussfäär.
On- ja peab-esitused on omavahel loomuldasa põimunud nii kontseptuaalselt kui ka ajas. Tuleviku potentsiaali juured on olevikus, erinevalt soovitud tuleviku vaateveerult nähakse enda ümber üsna erinevat olevikku.
Eesti inimarengu aruanne 2007, osalt ka 2006, on "maandunud" vastuolulisse väärtusruumi. Eesti üleminekuaja edukas arengumudel on oma edasiviiva jõu ammendanud. Uue edasiminekutee suhtes on aga otsustajate peades (ja erakondade tagatubades) suuri lahkuminekuid. Majanduskasvu kvantiteedilt inimarengu ja elukvaliteedi tõusule ülemineku staadiumis on alati tõsiseid objektiivseid raskusi olevikuolukorra ja tulevikuvõimaluste hindamisel. Paraku lisandub meil neile raskustele veel mitut laadi keerukusi, mistõttu selge, süsteemne ja õigesti suunatud innovatsioonimeelsus ja -tegusus on viimasel ajal kahjuks vähenenud.
Kommertsialiseeritud valimiste – ainuüksi valimisreklaami kulutusteks hinnatakse üle 100 miljoni krooni – tulemusel sai Eesti 2007. aastal Riigikogu, milles võimu hoidmisele või haaramisele orienteeritud suurerakonnad suutsid valimiseelsed debatid suruda tühiste teemade ja suurte rahalubaduste arutamisse. Seetõttu parlamendil justkui polegi rahva mandaati peale tulumaksu määra alandamise ja kõige parempoolsema erakonna (valijahäälte püüdmiseks välja käidud kõige vasakpoolsema valimislubaduse täitmiseks) tehtavad ponnistused pensionide kahekordistamiseks nelja aasta jooksul. Ei need ega teisedki rahvalt saadud volitused tööta selgelt teadlaste, visionääride, mitme erakonna ideoloogide jt analüütikute seatud suure ja ühiselt tunnustatud eesmärgi, elujõulise ja jätkusuutliku Eesti (arengumudeli) heaks.
Eesti inimarengu aruanded on korduvalt mitmetes seostes veenvalt näidanud, et senine majandusedu on tulnud ühiskonna enamuse inim-, sotsiaal- ja regionaalarengu arvel. Arenenud riikide seas saab nüüdisühiskonnas rahalist kapitali kasvatada vaid kvaliteetse

ja mahuka inim- ning sotsiaalse kapitali keskkonnas ja toel. See eeldab aga riigilt palju suuremat ja paremini suunatud panustamist kui turujõudude isetoimimisest loota saab. Kuigi Riigikogu kehtestas suures üksmeeles 2005. aasta septembris laiapõhjalise autorkonna koostatud Eesti kõige üldisema ja pikaajalisema arengustrateegia "Säästev Eesti 21", milles on põhjalikult avatud ühiskonna kolme võimaliku edasiminekutee probleemid ja riigi senisest hoopis suurem panustamisvajadus tuleviku seisukohalt parimasse, teadmistepõhise ühiskonna poole liikumisse, ei ole valitsus (valimised võitnud erakonna juhtimisel) selle suunisdokumendi täitmiseks midagi olulist ette võtnud. Justkui täitevvõimul ja erakondadel ei olekski kohustust seadusandja otsuseid täita! Paremerakonnad võitlevad hoopis valijate "turuosa" pärast rahvuslik-konservatiivsel tiival, lükates seejuures ühiskonna – vähemasti mõneks ajaks – globaalses mõõtkavas ummikteele. Erakonna huvid seatakse kõrgemale ühiskonna huvidest, minevik olulisemaks tulevikust!

Puudub kõrgtasemel dialoog

Avalikes propagandistliku otstarbega tekstides vohab teatud minevikusündmuste antihistoristlik heroiseerimine ja ühiskonnateaduslikult primitiivne ühiskonna- ja ajalookäsitlus (kommunistid – antikommunistid, vangivalvurid – vangid, patrioodid – reeturid, okupandid – kollaboratsionistid jms).Meediatööstus oma ilkuvas tonaalsuses – impersonaalsete kirjutajate täidetavate – *online* kommentaariseintega peletab targemad ja tundlikumad kultuuriinimesed avalikest aruteludest eemale. Aina rohkem räägitakse vaikivast ajastust, mõnikord koguni stagnatsioonist, kindlasti aga kõrgtasemel dialoogi puudumisest. Valdav osa erialainimestest, (humanitaar)haritlastest ja demokraatliku meelelaadiga inimestest on vastu totalitaarse sümboolikaga ja minevikuhõngulise esteetikaga ning väikerahvaliku tseremooniaväljaku mõõtude jaoks liialt kõrgele ja ülikallile Vabadussõja mälestussambale. Aga rahvuslik-konservatiivsusest punkte noolida ihkav võim paistab – võimuvõitluses vastase üle mängimise soovis – asja jõuga ära tegevat. Väikerahva identiteedi koondamisest ja kindlustamisest ning demokraatlikust otsustamisprotsessist ei näi juhtivad võimukandjad eriti hoolivat. Härra kaitseminister, tahaks demokraatiakogemusega vaim siinkohal küsida, kas sõjakäigule mindaks, kui pea kõik professionaalsed sõjaväelased on seesugusele otsusele argumenteeritult vastu? Sotsiaalteadlaste ja rahvuslik-konservatiivsesse kindlusesse koonduva mõjuka võimuladviku suhetele on ülalkirjeldatud olukord pigem taustaks kui tuumaks. Viimane on kahetsusväärselt olnud veelgi ebatervem ja mahlakam: 2007. aasta aprillisündmustega seoses hakkasid mõned käremeelsemad poliitikud neile oma abi pakkunud Eesti sotsiaalteadlaste tippe nimetama punaprofessoriteks, juunikommunistideks jms. Nii sai oma loomuliku krooni pähe ning paljunes silte kleepiv ja madalakspanev suhtumine, mis omal ajal väljendus tollase peaministri Mart Laari poolt avaldusele "Kaks Eestit" allakirjutanud teadlaste ja filosoofide nimetamisega 26 Bakuu komissariks.
Umbses võimuõhustikus on vaba ja kriitiline vaim avalikkusega suhtlemisel sattumas (sattunud?) eksistentsiaalsesse olukorda. Kasvatusteadlane Tiiu Kuurme kirjutab, et tahe erialaseks emigratsiooniks on suur. Vaimne alandus võib olla professorile piinavam kui uute teoste läbimõtlemise ärakeelamine. Eesti teadlastele end vastandavad võimukandjad paistavad olevat nii iseteadvad, Eesti nende tajumuses nii ainukordne nähtus, et selle juhtimine ja arengute analüüsimine justkui ei vajakski teadlaste pakutavat demokraatliku ühiskonna kriitilise analüüsimise kogemust. (Kümmekonna autori analüüsi Eesti arengutest võib lugeda ajakirja Vikerkaar 2008. aasta topeltnumbrist 4–5.) Kas rahvuslik-konservatiivsest vaatepilust paistab Tõde tõesti punasena?
Kui võimu ja vaimu niisuguses vastasseisus jääb võitjaks võim, kaotab sellest Eesti. Ja kaotab suurelt. Õnneks tundub, et pinged on vähenemas. Peaministri suuliselt väljendatud positiivne hinnang Eesti inimarengu aruandele 2007 sünnitab teatud optimismi. Teadus-

ja arendustegevuse rahastamise kärpimisest loobumine on kindlasti samm, mis kindlustab Eesti tulevikku ja tõstab teadusinimeste enesekindlust.
Mida annaks osapooltel oma tegevuses parandada? Kuidas?

Koostööle ei ole alternatiivi

Samuti nagu varasematega, on teadlased kahe viimase Eesti inimarengu aruandega andnud väärika, soliidse ja igati usaldusväärse panuse avalikku dialoogi. Või kolmekõnesse, kui arvestada ka meedia osalemist. Mulluse ülevaate ilmumine sattus soodsasse valimiseelsesse aega, see sai nii meedia kui ka poliitikute märkimisväärse tähelepanu osaliseks. Järgmiste osade soodne vastu- ja kasutuselevõtt eeldab märgatavat paranemist nii terve ühiskonna kui eriti poliitiliste otsustajate kaugemaleulatuvas innovatsioonitegususes.
Teadlaste sõnumit ühiskonna analüüsi ja arendamise vallas ei saa enam arvestamata jätta. Sisulisele dialoogile ja koostööle ei ole alternatiivi! Pole kahtlust, et kõige rohkem peab Eesti ühiskonna uue ja jätkusuutlikuma arenguraja saavutamiseks oma ideoloogiat muutma Reformierakond, ammendunud arengumudeli peaideoloog. Või võimaldama ausa ja tõsise diskussiooni järel võimu teostama väärtuslikumate väärtuste kandjad. Kui vaid seda lihtsat parlamendiaritmeetikat ees ei oleks!
Eesti inimarengu aruannete akadeemilist kvaliteeti hindan mina väljastpoolt, oma füüsiku- ja filosoofiharidusega teadusfilosoofi kogemuse pinnalt, mitte kui sotsiaalteadlastest autorkonna tsunftihuvisid kaitsev kaaskondlane. Akadeemikust poliitiku Jaak Aaviksoo küsimärgita küsimusele “Teadmiste ja teadlaste usaldusväärsus” (Postimees, 19.11.2007) vastan mina Eesti inimarengu aruande tekstide põhjal kõhklematult jaatavalt. Kõrge (muidugi mitte absoluutse!) usaldusväärsuse tagab juba aruannete žanrispetsiifika, mida iseloomustasin eespool. Ning muidugi professionaalsed autorid. Ainsad kohad, kus teadlastest autorkonna poole on minu arvates paaril erakonnal võimalik sõrme vibutada, on käsitletavate teemade valik. Miks just jälle on Eesti majandusstruktuuri kriitiline hindamine ja mitte paari-kolme eelviimase aasta kõrge majanduskasvu ülistamine? Miks jälle on liberaalse turumajanduse ja koordineeritud turumajanduse kõrvutamine viisil, kus viimast selgelt eelistatakse meie lähitulevikuna (vt nt Eesti inimarengu aruanne 2006, lk 25; aruanne 2007, lk 104–106)? Miks mitte-eestlaste integratsioonist kirjutatakse nii pikalt, kui see protsess on (mõne üliisamaalise poliitiku(analüütiku) arvates) aprillisündmuste valguses täielikult läbi kukkunud (aruanne 2007, III peatükk)? Jne.
Sedalaadi küsimused ei vaja siinkohal vastamist. Aga minu vastamata jätmine ei muuda neid veel olematuks. Äärmiselt huvitav küsimus inimarengu aruande tulevaste tegijate jaoks on: kas Eesti ühiskonda on võimalik teaduslikult, nii-öelda vastasmärgiliselt uurida niimoodi, et uurijateks on senistest erinevad pädevad uurijad, kes valivad sootuks teised relevantsed uurimisteemad, juhinduvad empiirilistes uuringutes teistest mõjukatest teooriatest, tõlgendavad andmestikku senisest erinevas maailmavaatelises (ajatollalikus? antikommunistlikus?) võtmes ja annavad niimoodi ka tõese esituse Eesti ühiskonnast, nagu see on? Ja mis on kooskõlas Eesti jätkusuutlikkusega globaalses maailmas ning viimase väljendusena Riigikogu raamistatud arengustrateegiaga “Säästev Eesti 21”?
Minu sisetundest johtuv vastus kogu ahelküsimusele on kindlalt eitav, aga see ei tähenda, et konkursiga ei võiks kas või üheks korraks otsida (kas või mõne poliitiku rahustamiseks) uusi aruande tegijaid. Ja rohkem võiksid aruandes ruumi saada psühholoogid, kasvatusteadlased, meedikud, arhitektid, juristid, kultuuriuurijad jt inimarengu eksperdid. Tingimuseks muidugi jääb, et produkti kvaliteet ei tohi langeda.

Lihtne, aus ja põhjendatud diagnoos

Eesti Koostöö Kogu programmdokumendiga "Harta 2008" määratletud neljast Eesti arengu võtmevaldkonnast – rahvatervis, haridus, tööjõud ja rahvustevahelised suhted – on aruandes 2007 kõige kaalukamat käsitlemist leidnud viimane. Rahvatervise problemaatikat puudutatakse üksnes riivamisi, muude teemaarenduste sees. Hariduse peatükk ei vaatle seekord formaal- ja tasemeharidust, vaid keskendub elukestvale õppele, tööalasele koolitusele ning kõrghariduse ekspansiooni ja tööturuvõimaluste analüüsile. Järjekindlalt on aruandes kodanikuühiskonna läbivalgustamine. Väljaande teine fookus rahvustevaheliste suhete kõrval on suunatud Eesti majandusstruktuuri tulevikuseirele, tööturu ja hariduse seostele ning tulevikustsenaariumitele. Mitte-eestlaste ja integratsiooni problemaatikat Eesti ühiskonnas käsitlevad värske põhjaliku uuringu põhjal Tartu Ülikooli teadlased professor Marju Lauristini juhtimisel. Majandusstruktuuri tulevikuseiret valgustavad, majandusstruktuuri vähese võimekuse ja kitsaskohtade ületamiseks eeskujusid esitavad ning poliitiliste otsusetegijate jaoks sobivasse vormi disainitud lahendusi pakuvad Eesti selle ala parima akadeemilise eksperdi dr Erik Tergi eestvedamisel Tartu Ülikooli majandusteadlased ja Arengufondi tegevjuht. Pädevamat ekspertiisi pole minu arust võimalik saada. Kas poliitilisel eliidil jätkub mõistust ja tahet teha rasket ja süsteemset tööd tulevikustsenaariumi "Põhjatäht" radadele jõudmiseks? Ning meedial vastutustunnet ja tarkust seda riigimehelikkust kajastada ja innustada?
Eesti inimarengu aruanne 2006 keskendus Eesti inimarengu problemaatikale tervikvaateliselt, analüüsis avaliku arvamuse positsioone ja arengutrende ning esitles suure asjatundmisega Eesti arengupotentsiaali loomise ja realiseerimise keerulist teemaderingi. Eriti laialdast vastukaja sai viimane peatükk "Kus on Eesti?". Euroopa peeglist paistab Eesti väga vastuolulise ühiskonnana. Tiigripildiga kõrvuti on innovatsioonipuudulikkus, kümned igapäevaelu kitsaskohad. Paljude näitajate järgi Euroopa Liidu viie viimase riigi seas olemise tajumisest sündis peaministri miraažlikule valimislubadusele täienduseks realistlik ja vägagi kohustav tegutsemisjuhis: "Eesti viie viimase hulgast välja!"
Jätkuväljaande kahe viimase köite peatoimetaja professor Mati Heidmets kirjutab tänavuses eessõnas: "Eesti ei ole enam lihtsa töö ja lihtsate mõtete maa. Edasi viib meid läbikaalutud eesmärgipüstitus, panustamine teadmistele ja koostööle ning sage peeglisse vaatamine." Väga lihtne, aus ja põhjendatud diagnoos meie ühiskonna hetkeseisundile. Inimarengu aruanded pakuvad tuhandeid detailseid olukorrakirjeldusi ja osutusi umbejooksude vallapäästmiseks. Ja ka rahvuslikust ning globaalsest arenguloogikast võrsunud ja tekkivaid tulevikukujutlusi.
Lootma peab parimat, et teadlaste pakutu saab kolmekõne permanentseks ja kaalukaks koostisosaks. Aga lootmisest ainuüksi on praegusel juhul vähe.

Iga initsiatiiv on teretulnud

Eesti inimarengu aruande väljaandja, turumajanduse keeles kaasomanik, koos autoritega on nüüd ja lähitulevikus Eesti Koostöö Kogu. Valitsusväliste mõjukate institutsioonide demokraatliku koostöövõrgustikuna on nimetatud kogu potentsiaalselt mõjuvõimas ja tugev surverühm ning demokraatlike arutelude foorum. Koostöökogu võiks algatada:
– seminariseeria korraldamise Eesti inimarengu aruannete kui õppematerjali tundmaõppimiseks (selleks tuleb aruanded muuta soovijaile hõlpsasti kättesaadavaks);
– surve avaldamise Riigikogus tulevikukomisjoni loomiseks (selle loomist näeb ette jõus olev teadmistepõhise Eesti tuumideestikku ning uut demokraatia- ja väärtusmustrit sisaldav arengustrateegia "Säästev Eesti 21", Eesti Koostöö Kogu aga muutuks tulevikukomisjoni üheks peamiseks koostööpartneriks);
– koostöölepingu sõlmimise meediaväljaannetega, et avada neis püsirubriigid Eesti tuleviku vastutustundlikuks käsitlemiseks;

– asjatundjate rühma loomise, mis soovitaks kirjastamisprojekte arengute mõtestamiseks nüüdismaailmas;
– parlamendile ja avalikkusele selgitamise, et arengustrateegia "Säästev Eesti 21" konkretiseerimiseks on vaja käivitada olemasolevate arengukavade kooskõlla viimine "Säästva Eesti 21" väärtustega ning mõõdikutega varustatud valdkondlike ja institutsionaalsete arengukavade väljatöötamine. "Säästva Eesti 21" elluviimisega realiseeriksid poliitikud eelmiselt Riigikogu koosseisult saadud tugevad volitused/kohustused innovatsiooni vallas.
Iga initsiatiiv loova koostöö elavdamiseks ja võimalikult suure ühisosaga tuleviku-kujutluste disainimiseks on praeguses Eestis teretulnud.

Kasutatud kirjandus

Aaviksoo, J. (2007). Teadmiste ja teadlaste usaldusväärsus. – Postimees, 19. nov.
Eesti Inimarengu Aruanne 2006 (2007). Tallinn: Ühiskondliku Leppe Sihtasutus.
Eesti Inimarengu Aruanne 2007 (2008). Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.
Vikerkaar, 2008, nr 4–5.

Lissaboni leping: väliselt olemasoleva lepingu reform, kuid sisult siiski põhiseadus?

Julia Laffranque (RiTo 17), Euroopa Õiguse Ühenduse president, Tartu Ülikooli dotsent

Lissaboni leping on vähemasti formaalses mõttes välisleping, mis kuulub ratifitseerimisele parlamendis, kuid sisaldab sätteid, mis on sisu poolest konstitutsioonilised.

13. detsembril 2007 Lissabonis heaks kiidetud ja allkirjastatud Lissaboni leping ei kujuta endast vähemalt formaalselt uut põhiseaduse lepingut, vaid Euroopa Liidu aluseks olevate kehtivate lepingute muutmise lepingut, nn reformilepingut. Seetõttu on enamik Euroopa Liidu liikmesriike valinud selle lepinguga ühinemiseks välislepingule omase ratifitseerimise parlamendis.
Prantsusmaa president Nicolas Sarkozy ütles Strasbourgis Euroopa Parlamendi ees esinedes juba kuu aega enne Lissaboni lepingu pidulikku allkirjastamist, et Prantsuse parlament ei saa taanduda oma legitiimsest ülesandest leping ratifitseerida (*Sarkozy, Discours de M. le Président de la République devant le Parlement européen Strasbourg, le mardi 13 novembre 2007*). Ta rõhutas, et poliitilises mõttes on rahvas juba oma nõusoleku parlamendipoolseks heakskiiduks andnud, sest seisukoht, et lepingu kinnitab parlament, oli oluline ja tugevalt esindatud presidendivalimiste kampaania ajal. Sarkozy arvates ei ole Prantsusmaa konstitutsiooni kohaselt juriidilises mõttes parlamendipoolne heakskiit vähem demokraatlik kui rahvahääletus. Prantsusmaa, kus Euroopa põhiseaduse leping teatavasti 2005. aasta mai lõpus rahvahääletusel läbi kukkus, heastas oma võla Euroopa reformide ees ametlikult 14. veebruaril 2008, olles nn vanadest liikmesriikidest esimene, kes Lissaboni lepingu ratifitseeris.
Ainukesena korraldab Lissaboni lepingu küsimuses rahvahääletuse Iirimaa, kõigi eelduste kohaselt leiab see aset käesoleva aasta 12. juunil. Kui kõik liikmesriigid lepingu kooskõlastavad, jõustub see 2009. aasta jaanuaris.

Kas Euroopa põhiseaduse lepingu analüüsi seisukohad on kohaldatavad Lissaboni lepingule?

Kahtlemata tekitab kujunenud olukord Riigikogus õigustatud küsimuse: kas valitsuse esitatud Lissaboni lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu, õigemini sellele lisatud Lissaboni leping ise eeldab enne heakskiitmist täiendavat analüüsi või on Riigikogu põhiseaduskomisjoni moodustatud Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma 2005. aasta hilissügisel avaldatud seisukohad kohaldatavad ka Lissaboni lepingule?
Kindlasti ei saa Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma tulemust kõrvale heita. Tegemist on põhjaliku dokumendiga, mille tähendus ulatub kaugemale kui seisukoht Euroopa Liidus 2004. aastal kavandatavate muudatuste suhtes, sest töörühm selgitas olulisel määral ka Eesti põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse suhteid (http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/epsl_20051211_ee.pdf).
Lissaboni lepingu ja Euroopa põhiseaduse lepingu vahele ei saa siiski panna võrdusmärki. Lissaboni leping kõigest muudab, mitte ei asenda kehtivaid Euroopa Liidu aluslepinguid (esmast õigust). Teisalt sarnanevad sisulised muudatused sellega, mida oleks kaasa toonud Euroopa põhiseaduse lepingu jõustumine.
Seega tuleks uuesti üle vaadata need osad, mis erinevad Euroopa Liidu kehtivast esmasest õigusest, sest kehtiv õigus kui täitmisele kuuluv leping (*pacta sunt servanda*) on juba põhiseaduse täiendamise seadusega Eesti õiguskorda üle võetud. Pole vaja teha topelt-analüüsi nendes küsimustes, kus Lissaboni leping toob kaasa põhiseaduse lepinguga sarnased muudatused. Niisiis peaks õiguslik hinnang käsitlema Lissaboni lepingu neid sätteid, mis erinevad nii kehtivast õigusest kui ka Euroopa põhiseaduse lepingust. Selliseid

täiesti uut õigust loovaid norme ei tohiks olla ülearu palju. Ühe võimaliku loetelu eelnimetatud sätetest annab valitsuse väljatöötatud seletuskirja viies lisa Lissaboni lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu juurde, kus on ära toodud olulised Lissaboni lepingu muudatused, võrreldes Euroopa põhiseaduse lepinguga. Siiski on Lissaboni lepingust mahukat ülevaadet pakkuv seletuskiri oma laadilt pigem kirjeldav kui Eesti põhiseaduse seisukohalt Euroopa Liidu aluslepingute muudatusi analüüsiv. Teadaolevalt ei ole avaldatud ka Lissaboni lepingu ja Euroopa põhiseaduse lepingu sätete ametlikku võrdlustabelit, küll on aga Euroopa Liidu Teatajas avaldatud Euroopa Liidu praeguste ja tulevaste aluslepingute vastavustabelid, kus on ära toodud kehtivate ja Lissaboni lepinguga muudetud artiklite numeratsioonid.
Õiguslik analüüs tuleb kahtlemata anda enne, kui Riigikogu Lissaboni lepingu ratifitseerib. Põhjalikumad seisukohad küsimuses, kuidas Eesti põhiseadus, ka põhiseaduse täiendamise seadus muutunud Euroopa Liidus edasi toimivad, võiksid jääda edaspidiste ekspertiiside lahendada.

Euroopa Liidu aluslepingute muudatuste juriidilise analüüsi mehhanism

Kahjuks puudub Eestis toimiv mehhanism, mis reguleeriks, kes ja kuidas peaks Euroopa Liidu aluseks olevate lepingute muudatustele õigusliku analüüsi tegema. Paljudes riikides on Lissaboni lepingu kohta andnud või annavad hinnangu kõrgeimad ja/või konstitutsioonikohtud. Nii on oma seisukoha öelnud presidendi palvel Prantsusmaa Konstitutsiooninõukogu, välisministeeriumi palvel Belgia Riiginõukogu ja Hollandi Riiginõukogu, kavas on Tšehhi ja Saksamaa põhiseaduskohtute kontroll Lissaboni lepinguga kaasnevate muudatuste vastavusest Tšehhi ja Saksa konstitutsioonidele. Siiani on oma põhiseadust Lissaboni lepinguga seoses muutnud küll vaid Prantsusmaa. Oleks hea, kui ka Eestis hindaks näiteks Riigikohus Euroopa Liidu esmase õiguse kavandatavaid muudatusi meie põhiseaduse ja põhiseaduse täiendamise seaduse aspektist. Küsitav on, kas Riigikohtule 2005. aasta lõpus omistatud uus pädevus anda seisukoht Riigikogu küsimusele juhul, kui see puudutab põhiseaduse tõlgendamist koostoimes Euroopa Liidu õigusega ja sellisel tõlgendamisel on otsustav tähtsus Euroopa Liidu liikme kohustuste täitmiseks vajaliku seaduseelnõu vastuvõtmisel, on näiteks Lissaboni lepingu analüüsimise õiguslikuks aluseks piisav.
Selge on aga see, et iga kord ei saa loota Riigikogu põhiseaduskomisjoni initsiatiivile eksperdid kokku kutsuda. *Ad hoc* ekspertide töörühmale tuleks eelistada midagi püsivamat. Sellisel püsivamal kujul võiks tegelda probleemidega, millele viitas juba Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühm, kui ta nentis, et kindlasti on vaja tulevikus selle teemaga edasi tegelda ja põhiseadust koos täiendamise seadusega uuenenud olukorras analüüsida.
Esmalt vajaks Lissaboni lepingu kontekstis läbitöötamist, kas Lissaboni lepinguga kaasnevad uuendused, mida varem ei ole ette nähtud, vastavad Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetele, nii nagu seda mõistetakse põhiseaduse täiendamise seaduses. Lissaboni lepinguga kaasnevad olulised muudatused ja vajakajäämised. Kindlasti ei ole võimalik ühe korraga anda ülevaadet kõikidest muudatustest, mida Lissaboni leping endaga kaasa toob. Siinkohal valik olulisematest.

Juriidilised konstruktsioonid mõnevõrra lihtsamaks

Kuigi Euroopa Liit on (eriti algselt) üles ehitatud peamiselt majanduskoostööle, ei saa liidu olemuslikest reformidest rääkides mööda minna õiguslikust alusest, mis on tähtis kogu organisatsiooni toimimisel. Kui Euroopa põhiseaduse leping oleks asendanud senised Euroopa Liidu aluseks olevad lepingud ühega, siis Lissaboni leping seda ei tee ja dokumentide rägastik jääb alles. Euroopa Liidu lepingut muudetakse ja Euroopa Ühenduse asutamislepingust saab Euroopa Liidu toimimise leping. Seejuures on olulised kolm

aspekti: esiteks mõiste Euroopa ühendused asendatakse Euroopa Liiduga (see muudab rääkimise ja arusaamise Euroopa Liidust kindlasti lihtsamaks), teiseks lõpetatakse vahetegemine Euroopa Liidu nn esimese, teise ja kolmanda samba vahel (Euroopa Liit muutub terviklikuks, paremini hoomatavaks) ning kolmandaks, Euroopa Liidust saab juriidiline isik – nimetatud muudatus annab liidule õigusvõime sõlmida välislepinguid Euroopa Liitu mittekuuluvate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Kõik see on sarnane Euroopa põhiseaduse lepingus planeerituga ja viimast puudutava analüüsi võib Lissaboni lepingule üle kanda. Puuduseks on see, et Euroopa Liidu õigusaktide osas muutusi ei ole (näiteks Euroopa Liidu määrused jäävad määrusteks, neid ei nimetata ümber seadusteks) ning nende nimedes ja olemuses orienteerumine jääb tavakodanikule endiselt ületamatult raskeks. Siinkohal ei jää üle muud, kui nõustuda Luksemburgi peaministri Jean-Claude Junckeriga, kelle arvates oli Euroopa põhiseaduse leping hästi mõistetav. Lissaboni leping on lihtsustatud leping, kuid samas väga komplitseeritud (“*EU leaders hammer out treaty deal.” Swissinfo / Neue Züricher Zeitung, 24 June 2007*).
Uue lepingu heakskiitmise eel oleks olnud suurepärane võimalus üle vaadata ka mõnede Euroopa Liidu aluslepingutes kasutatavate eestikeelsete vastete paikapidavus. Näiteks tuleks üle vaadata mitmed kohtumenetlust puudutavad mõisted, seni kasutatav “hagi” sarnaneb Eesti õigusterminoloogias pigem “kaebusega”.
Samal ajal tuleb sisse mõiste “seadusandlik akt”, mis Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 289 kohaselt on akt, mis on vastu võetud seadusandliku menetluse teel. Seadusandliku tavamenetluse puhul võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu määruse, direktiivi või otsuse vastu ühiselt komisjoni ettepaneku põhjal (praegu nn kaasotsustamismenetluses, mis muutub Lissaboni lepinguga reegliks). Aluslepingutes võib ette näha ka seadusandlikku erimenetlust. Eesti õiguses võiks seadusandlikke akte võrrelda õigustloovate aktidega, mis on formaalses mõttes seadused. Samas võidakse seadusandliku aktiga Euroopa Komisjonile delegeerida õiguse vastu võtta muid kui seadusandlikke akte, mis on üldkohaldatavad, mis täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi (materiaalses mõttes seadused). Seejuures valdkonna olemuslikud aspektid sätestatakse seadusandliku aktiga ja neid delegeerida ei saa.
Erinevalt Euroopa põhiseaduse lepingust puudub Lissaboni lepinguga kaasnevate muutuste tagajärjel Euroopa Liidu lepingus või Euroopa Liidu toimimise lepingus viide Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusele. Küll aga on selle kohta vastu võetud lepingutele lisatav deklaratsioon ja Euroopa Liidu Nõukogu õigusteenistuse arvamus, mis viitab Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale. Ka selles osas kattub sisuliselt Lissaboni lepingu juurde lisatud nimetatud deklaratsioon juba Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõiguslikus analüüsis käsitletud Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse problemaatikaga.

Liikmesriikide ja Euroopa Liidu suhted selginevad, võimalik on liidust välja astuda

Kui seni oli raske aru saada, mis ja millal on Euroopa Liidu ainupädevuses, milliseid valdkondi reguleeritakse koos liikmesriikidega ja kus on liikmesriigil endal veel otsustusruumi, siis uuendustega antakse Euroopa Liidu ja tema liikmesriikide vaheliste pädevuste jaotuse kohta selge kataloog. Näiteks on Euroopa Liidu ainupädevuses tolliliit ja ühine kaubanduspoliitika, samuti siseturu toimimiseks vajalike konkurentsireeglite kehtestamine ning rahaliitu kuuluvate riikide puhul finantspoliitika. Sotsiaalpoliitika, energia küsimustes ning vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala vallas on aga pädevused liidu ja liikmesriikide vahel jagatud. Pädevuse jaotuses on jällegi kõik muudatused samad, mida oleks ette näinud Euroopa põhiseaduse leping.
Seevastu täpsustatakse Euroopa Liitu astumise tingimusi ja tehakse viide nn Kopenhaageni kriteeriumidele (poliitiline, majanduslik ja õiguslik valmisolek), mis on Eestile juba ühinemiseelsest ajast tuttavad ja olid tegelikkuses kasutusel ka varem. Kindlasti on oluline Euroopa Liidust väljaastumist võimaldav klausel, kuid ka see ei too

Euroopa põhiseaduse lepinguga võrreldes midagi uut kaasa. Kas Lissaboni lepingu jõustumisel väljaastumise klausel ka praktikas rakendamist leiab, on juba tuleviku küsimus.

Demokraatia ja Euroopa Liidu institutsioonide töö tõhustamine: head ja vead

Euroopa Parlamendi täiskogu kiitis ülekaaluka enamusega heaks Lissaboni lepingu raporti. Selles märgitakse, et "tervikuna on Lissaboni leping kehtivate lepingute märkimisväärne edasiarendus, millega antakse Euroopa Liidule suurem demokraatlik vastutus ja tõhustatakse otsuste tegemist" ning "tugevdatakse Euroopa Liidu kodanike õigusi liidu suhtes ja parandatakse liidu institutsioonide tõhusat toimimist".
Siinkohal on liikmesriikidele, sealhulgas Eestile, üks olulisemaid täiendusi rahvusparlamentide kaasarääkimise suurendamine Euroopa Liidu otsuste tegemisel. Parlamendid saavad teostada kontrolli ka selle üle, kas Euroopa Liit on oma võimu kuritarvitanud. Euroopa Liidu lepingus on kehtiva ja varasema eelnõuga võrreldes täiesti uus artikkel liikmesriikide parlamentide kohta. Sisuliselt on tegemist juba tuttava teemaga. Eestis tuleks kindlasti otsustada, kuidas Lissaboni lepingu valguses täiendada Riigikogu pädevusi ning täiendatud pädevusi seadustes fikseerida. Näiteks nn subsidiaarsuskaebuse esitamiseks, mida parlamendil on võimalik teha, on vaja ka riigisisest menetluskorda.
Demokraatia tõhustamise puhul on kahtlemata tervitatav, et Euroopa Parlamendi roll Euroopa Liidu otsuste tegemisel suureneb ning Euroopa Liidu Nõukogus võetakse enamik otsuseid vastu kvalifitseeritud häälteenamusega. Rõhutamist vajab ka kodanikualgatuse sissetoomine. See kehtiva õigusega võrreldes täiesti uudne (kuid samas Euroopa põhiseaduse lepingus sisaldunud) Euroopa Liidu lepingu artikkel 11 võimaldab vähemalt miljonil kodanikul märkimisväärsest arvust liikmesriikides teha Euroopa Komisjonile ettepanek õigusakti algatamiseks. Nii nagu Euroopa Liidust väljaastumise klausli puhul, ei ole ka siin veel selge, kuidas muudatust tegelikkuses ellu viia ja kui palju sellist võimalust kasutama hakatakse. Tõenäoliselt ei ole kodanikualgatuse säte seotud sellega, kas liikmesriikide põhiseadused võimaldavad rahvaalgatust või mitte.
Muidugi tuleb siinjuures tähele panna seda, et mida demokraatlikumaks muutub otsustamine Euroopa Liidu tasandil, seda väiksemaks jäävad paratamatult ühe liikmesriigi võimalused oma tahet läbi suruda. Euroopa Komisjoni puhul avaldub see näiteks selles, et tulevikus liikmete arv väheneb ja igast liikmesriigist enam ühekorraga volinikku ei ole. Samal ajal on Euroopa Komisjon ikkagi eelkõige Euroopa Liidu huvide, mitte liikmesriikide esindaja.
Märksa küsitavam on mitme uue "tähtsa" ametikoha loomine. Algselt oli eesmärk saavutada olukord, kus Euroopa Liitu oleks kerge samastada ühe isiku või institutsiooniga, kellelt vajaduse korral näiteks Euroopa Liidu välispoliitika kohta arvamust küsida. Lõpptulemus ähvardab aga kaasa tuua ühe asemel mitu otsustavat tegelast. Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoht ühendab endas praeguse välisministri Javier Solana ja Euroopa Komisjoni välisasjade voliniku portfelli. See tähendab kindlasti Euroopa Liidu tõhusamat esindamist rahvusvahelisel areenil. Luuakse Euroopa Liidu Nõukogu presidendi ametikoht ja endiselt jääb oluliseks Euroopa Komisjoni esimees. Kuid kas ei too see kaasa liiga palju liidreid ja tarbetut nägelemist liikmesriikide vahel oluliste ametikohtade saamisel?
Õiguslikku analüüsi vajab Euroopa prokuratuuri loomine. Kuigi selleks on vaja kõigi liikmesriikide üksmeelt ja Euroopa Parlamendi nõusolekut, võivad vähemalt üheksa liikmesriiki nn tõhustatud koostöö raames end selle loomisega siduda.
Euroopa Ühenduste Kohtust saab Euroopa Kohus, esimese astme kohtust üldkohus ja erikolleegiumide (nagu näiteks praegu tegutsev avaliku teenistuse kohus) üldnimetuseks erikohtud. Euroopa Liidu Kohus koosneb seega Euroopa Kohtust, üldkohtust ja erikohtutest. Kohtunike ametisse nimetamisel on lisandunud vajadus konsulteerida

komiteega, kelle ülesanne on esitada arvamus kandidaatide sobivuse kohta Euroopa Kohtu ja üldkohtu kohtuniku ning kohtujuristi ametikohale, enne kui liikmesriikide valitsused nad ametisse nimetavad. Komitee koosneb seitsmest liikmest, kes valitakse Euroopa Kohtu ja üldkohtu endiste liikmete, riikide kõrgemate kohtute liikmete ning tunnustatud ja pädevate juristide hulgast, seejuures esitab ühe liikme kandidatuuri Euroopa Parlament.
Kahjuks ei ole muudetud kohtujuristide arvu ja rotatsiooni. Viis suuremat liikmesriiki on kohtujuristiga alati esindatud, ülejäänud saavad oma kohtujuristi nimetada rotatsiooni alusel. Poola on erinevalt teistest uutest liikmesriikidest väärtustanud kohtujuristi ametikoha tähtsust, seetõttu on Euroopa Liidu toimimise lepingu juurde vastu võetud deklaratsioon, mille kohaselt, kui Euroopa Kohus taotleb kohtujuristide arvu suurendamist kolme koha võrra (kaheksa asemel üksteist), nõustub nõukogu ühehäälselt seda arvu suurendama. Sellisel juhul lepib konverents kokku, et Poola saab alalise kohtujuristi koha ega osale enam rotatsioonisüsteemis, samal ajal kui kehtiva rotatsioonisüsteemi alusel roteeruvad kolme asemel viis kohtujuristi.

Muudatused Euroopa Liidu poliitikates

Euroopa Liidu senistele poliitikatele lisandub võitlus ülemaailmse kliimasoojenemise vastu, tõhustatakse energiapoliitikat (solidaarsuse tugevdamine väljendub kõige paremini just selles vallas), ühist välis- ja julgeolekupoliitikat (mis siiski näib ka edaspidi paljus sõltuvat liikmesriikide heast tahtest) ning õiguskoostööd kriminaalasjades ja politsei ning migratsioonipoliitika valdkonnas.
Euroopa põhiseaduse lepinguga võrreldes on vaja kõige rohkem tähelepanu pöörata vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevale alale. Tsiviilasjades tehtava õiguskoostöö vallas puudutavad uuendused perekonnaõiguse piiriülest toimet ning kriminaalasjades tehtava õiguskoostöö raames vajab rõhutamist, et Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu võivad seadusandliku tavamenetluse kohaselt direktiivide abil kehtestada miinimumeeskirjad kuriteokoosseisude ja karistuste määratlemiseks eriti ohtlike, piiriülese mõõtmega kuriteoliikide puhul, tulenevalt nende kuritegude olemusest või mõjust või erivajadusest võidelda nende vastu ühistel alustel. Kehtiva õigusega võrreldes on kriminaalasjade õiguskoostöös liikmesriikide algatusõigust piiratud.
Kuigi nn sammaste struktuur kaob ja senistest raamotsustest saavad direktiivid, on siiski ette nähtud teatud üleminekusätted. Näiteks viieaastane periood, et üle vaadata kriminaalasjades õiguskoostöö raames võetud meetmete ühtlustamine Eesti õigusesse. Kuivõrd Eesti ei ole siiani esitanud Euroopa Liidu lepingu artiklis 35 nimetatud deklaratsiooni võimaldamaks Eesti kohtutel või vähemasti Riigikohtul taotleda eelotsust nn kolmanda samba valdkonnas, siis võib selline viieaastane üleminekuperiood kohtute võimatust eelotsuseid küsida veelgi pikendada, kui riik ei ole vahepeal huvitatud deklaratsiooni esitamisest.
Samal ajal väärib märkimist, et Prantsusmaa pealekäimisel muudeti konkurentsipoliitika Euroopa Liidu eesmärgist vahendiks. Riigid, kes soovivad teatud valdkonnas tihedamat koostööd, võivad seda teatud tingimustel teha (vähemalt üheksa riiki). Kuigi praktikas on selline lähenemine juba aastakümneid kestnud, näiteks Schengeni ruumi või rahaliidu näol, tähendab see senisest veelgi suuremat võimalust muuta Euroopa Liit erinevatel kiirustel liikuvaks Euroopaks. Ilmselt on see praegust olukorda ning liikmesriikide erinevat taset ja huve vaadates mõnes mõttes paratamatu. Kindlasti ei tohiks aga kaduma minna Euroopa Liidu nn algidee – ühised põhimõtted ja väärtused ning nende austamine.

Erineva kiirusega liikuv põhiõiguste ja -vabaduste kaitse

Jätkates eri kiirusega liikumise teemat, ei saa nimetamata jätta inimõiguste kaitset. Tervitatav on, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta saab Lissaboni leppe kaudu õiguslikult

siduvaks dokumendiks. Tõsi küll, Lissaboni lepinguga valitud lahendus sarnaneb pigem Prantsuse konstitutsioonilise ülesehitusega – kus samuti on iseseisev inimõiguste deklaratsioon – kui meie põhiseaduse teise peatükiga, kus põhiõigused ja -vabadused on integreeritud põhiseaduse teksti. Euroopa Liidul on võimalik astuda Euroopa Inimõiguste Konventsiooni liikmeks. Kuidas ja millisel tasandil hakkab inimõiguste kaitse Euroopas laiemalt välja nägema, kui sellega tegelevad ühelt poolt Euroopa Liit ja teiselt poolt Euroopa Nõukogu, kus liikmeid kahekümne riigi võrra rohkem, on veel lahendamata küsimus. Veelgi suuremaid küsitavusi tekitab kahe (praeguseks suure tõenäosusega küll ühe, sest Poola uus valitsus on lubanud põhiõiguste hartaga ühineda) liikmesriigi teatud osas väljajäämine Euroopa Liidu põhiõiguste harta juriidiliselt siduvast kohaldamisalast. Kuidas on võimalik, et brittidele kehtivad teised põhiõiguste standardid kui ülejäänud Euroopa Liidu liikmetele?
Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõiguslikus analüüsis käsitleti Euroopa Liidu põhiõiguste hartat küllalt põhjalikult, siinkohal vajab täpsustamist vaid see, kas harta kohandamine 12. detsembril 2007 Strasbourgis on toonud kaasa sisulisi muudatusi, võrreldes 2000. aastal Nice'is heakskiidetud tekstiga.
Eraldi väljatoomist vajab Euroopa Liidu lepingus ja Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud isikuandmete kaitse.
Isikuid otseselt puudutavate Euroopa Liidu õigustloovate aktide vaidlustamisel paraneb üksikisikute õiguskaitse. Samal ajal võib Euroopa Liidu õigusakti kohaldamata jätmine konkreetses asjas suurendada õiguskindlusetust, kuid Euroopa Kohtul ei ole võimalik seda akti ka kehtetuks tunnistada.

Lepingute muutmine

Euroopa põhiseaduse lepingut jõustada ei õnnestunud, Lissaboni leping kujutab endast mõnes mõttes kompromissi ja poolel teel seismajäämist, seetõttu võib oletada, et see ei jää viimaseks Euroopa Liidu aluslepinguid muutvaks lepinguks. Teisest küljest on Lissaboni lepinguga kõik hädavajalikud reformid kaetud ja tulevikus kompromisside saavutamine näib olevat senisest veelgi keerulisem. Kõige tõenäolisem ongi see, et Euroopa Liidu aluslepinguid ei hakata tulevikus muutma tavalise läbivaatamismenetluse kohaselt, kuhu kaasatakse konvent, mis koosneb riikide parlamentide, liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide ning Euroopa Parlamendi ja komisjoni esindajatest ning on seetõttu märksa demokraatlikumalt moodustatud kui täitevvõimu esindajatest koosnev valitsustevaheline konverents. Suure tõenäosusega kasutatakse nn lihtsustatud läbivaatamismenetlust, mis on märksa vähem demokraatlik. Tuleb analüüsida, kas ja kuidas see protseduur peegeldub Eesti tasandil ning kui demokraatlikult saame ise otsustada, enne kui anname oma lõpliku nõusoleku Euroopa Liidu tasandil.
Ometi on päevakorrast ära langenud üks probleem, mis tõusetus seoses Euroopa põhiseaduse lepinguga. Nimelt arutles Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühm selle üle, kas endiselt on sobiv põhiseaduse täiendamise seaduses viide Euroopa Liiduga liitumislepingule, kuivõrd põhiseaduse leping oleks formaaljuriidiliselt kaotanud liitumislepingu kehtivuse, jättes jõusse küll selle lepingu õiguslikud tagajärjed. Ei Euroopa Liidu leping ega Euroopa Liidu toimimise leping Lissaboni lepingu sõnastuses näe ette liitumislepingute kehtetuks tunnistamist. Liitumisleping jääb jõusse. Niisiis ei ole ka formaalset vastuolu põhiseaduse täiendamise seaduses tehtud viitega liitumislepingule.

Prantsusmaa Konstitutsiooninõukogu ja Belgia Riiginõukogu seisukohad

Järgnevalt lühiülevaade sellest, mida leidsid prantsuse ja belgia kolleegid Lissaboni lepinguga seotud seisukohtades. Ühise tunnusena võib nimetada seda, et analüüs keskendus mõlemas jurisdiktsioonis järgmistele aspektidele: pädevuste delegeerimine Euroopa Liidule, Euroopa Liidu põhiõiguste harta olemus, õiguskoostöö tsiviil- ja

kriminaalasjades, Euroopa prokuratuur, liikmesriigi parlamendi ülesanded, aluslepingute muutmine. Mõlemad kohtud/nõukogud – Prantsusmaa Konstitutsiooninõukogu ja Belgia Riiginõukogu – olid eelnevalt andnud oma arvamuse Euroopa põhiseaduse lepingu kohta. Seetõttu leidsid nad, et analüüsivad ainult neid sätteid, milles Euroopa põhiseaduse leping ja Lissaboni leping erinevad, ning nüansse, mida varem ei käsitletud.
Prantsusmaa Konstitutsiooninõukogu leidis (*Décision no 2007-560DC du 20 décembre 2007: Traité modifiant sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*), et Euroopa Liidu põhiõiguste harta on kooskõlas Prantsuse konstitutsiooniga ning peatus pikemalt uute pädevuste delegeerimisel Euroopa Liidule, õiguskoostööl tsiviil- ja kriminaalasjades, sealhulgas kapitali vaba liikumise kitsendamise õiguspärasusel terrorismiohu tõttu, inimkaubandusega võitlemise ja Euroopa prokuratuuri loomise küsimustel. Oluliste muudatustena pädevuste delegatsioonis tõi Prantsusmaa Konstitutsiooninõukogu välja Euroopa Parlamendi otsustusõiguse laiendamise, ühehäälselt otsustamiselt kvalifitseeritud häälteenamusele ülemineku Euroopa Liidu Nõukogus, liikmesriigi autonoomse algatusõiguse kadumise (näiteks õiguskoostöös kriminaalasjades) ja lepingute muutmise nii tavamenetluses kui ka lihtsustatud korras. Prantsusmaa parlamendi (mõlema koja) pädevuse suurenemist nägi kohus lisaks võimalusele sekkuda kiiremini ja laiaulatuslikumalt Euroopa Liidu õigusloomesse, infovahetuse soodustamises nii Euroopa Liidu kui ka riigi enda täitevvõimuga, nn punase kaardi kasutamise võimaluses teatud küsimustes, mis reguleeritud aluslepingutega, subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamise üle toimuvas järelevalves, vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevas alas, sisejulgeoleku, Eurojusti ja Europoli küsimustes. Just parlamendi rolli tugevnemise tõttu peeti vajalikuks ka konstitutsioonimuudatust, et parlamendi õigused põhiseaduses fikseerida. Konstitutsioonis juba sisalduvates Euroopa Liidule pädevuste delegeerimist puudutavates sätetes asendati senises sõnastuses Euroopa ühendused Euroopa Liiduga ja kehtivad aluslepingud või vastavalt etteruttavalt sisseviidud Euroopa põhiseaduse leping Lissaboni lepinguga.
Ka Belgia Riiginõukogu käsitles oma seisukohas pädevuste delegeerimist, lepingute muutmist ja parlamentide rolli (*Avis 44.028/AG du 29 Janvier 2008 de la Section de législation du Conseil d'État, Royaume de Belgique*). Siinjuures on oluline märkida, et Belgia on Lissaboni lepingu juurde vastu võtnud deklaratsiooni, mis puudutab riigi ülesehitust ja parlamentide pädevust. Riiginõukogu seisukohas käsitleti Euroopa prokuratuuri, võrreldi seda rahvusvahelise kriminaalkohtu loomisega, ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, mida võrreldi Belgia põhiseaduse teise peatükiga. Kõige intrigeerivam küsimus Belgia Riiginõukogu arvamuses näib olevat see, kas Lissaboni lepinguga kaasnevate muudatustega on võimalik ette näha kogu tulevase Euroopa Liidu õiguse vastavust liikmesriigi konstitutsioonile. Riiginõukogu nimetas seda virtuaalseks küsimuseks, mida ei ole võimalik ette näha. Lahendamist vajab probleem, kas üldse ja kuidas on võimalik edaspidi kontrollida Euroopa Liidu teisese õiguse (eeskätt Euroopa Liidu aluslepingute alusel vastu võetud määrused, direktiivid ja otsused) vastavust põhiseadusele. Siin leidis Belgia Riiginõukogu, et Euroopa Liidule konstitutsioonis väljendatud pädevuse üleandmine tähendab ka Euroopa Liidu institutsioonidele pädevuse andmist võtta edaspidi vastu õigust, mis võib minna vastuollu Belgia õigusega. Põhiseaduses sisalduv pädevuste delegeerimise säte on ülimuslik sellise riigisisese sätte suhtes, mis on vastuolus Euroopa Liidu teisese õigusega. Haldusorgan peab kohaldama riigi õigusega vastuolus olevat Euroopa Liidu õigust, vajaduse korral ka põhiseadusega vastuolus olevat õigust. Samas ei välista vastuolu põhiseadusega seda, et põhiseadust ei võiks hiljem muuta, et viia see vastavusse Euroopa Liidu teisese õigusega, kui muutmise vajadus peaks tulenema Euroopa Liidu teisese õigusega seotud küsimustest. Niisiis leidis Belgia Riiginõukogu, et see, kui tulevikus võib esineda vastuolu Euroopa Liidu teisese õiguse ja Belgia põhiseaduse vahel, ei takista Belgiat praegu Lissaboni lepinguga ühinemast. Riiginõukogu soovitas tulevikus kaaluda põhiseaduse muutmist selliselt, et saavutada Euroopa Liidu õiguse ja liikmesriigi õiguse suhte selgem sätestatus ja harmoonia või vajaduse korral kasutada

Euroopa Liidust väljaastumise võimalust. Mingeid tegelikke vastuolusid konstitutsiooni ja Lissaboni lepingu vahel Belgia Riiginõukogu ei leidnud.

Leping või põhiseadus

Mida öelda kokkuvõtteks? Kas Lissaboni leping on pigem leping või toob ta kaasa ka põhiseaduslikke muudatusi? Kui juba Euroopa põhiseaduse lepingu puhul on enamik eksperte leidnud, et tegemist on vähemasti formaalses mõttes välislepinguga, siis peaks see kehtima ka Lissaboni lepingu kohta, mis on märksa vähem ambitsioonikas, ei kasuta nimetuses mõistet põhiseadus ega viita Euroopa Liidu sümbolitele – hümnile, lipule, tunnuslausele. Kindlasti ei ole tegemist põhiseadusliku akti kui sellisega. Samal ajal sisaldab ta nagu Euroopa põhiseaduse leping materiaalses mõttes sätteid, mis sisuliselt omavad konstitutsioonilist iseloomu. Professor Gráinne de Búrca leiab, et Lissaboni lepingu vaatlemine põhiseadusena või mitte sõltub paljuski selle lepingu presenteerimisest, mis ei ole mitte ainult juriidika ja teksti küsimus, vaid poliitiline lähenemisviis. Liikmesriikide valitsused on lepingut siiani demonstreerinud kui reformilepingut, ei enamat ega rohkemat.
Kokkuvõtvate teesidena võib märkida Eesti seisukohalt järgmisi olulisi punkte:
– Lissaboni lepingut saab ratifitseerida parlamendis, sest see on vähemasti formaalselt ja osaliselt ka sisult välisleping;
– enne lepingu ratifitseerimist tuleks analüüsida Lissaboni lepingu neid osi, mis erinevad kehtivast õigusest ja Euroopa põhiseaduse lepingust;
– kehtiva õiguse üle järelevalve teostamiseks puudub vajadus ja ka võimalus, see on juba heaks kiidetud;
– Euroopa põhiseaduse lepinguga kattuvas osas kohalduvad Lissaboni lepingule Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma seisukohad;
– kuivõrd liitumisleping jääb kehtima, ei vaja põhiseaduse täiendamise seadus selles osas redaktsioonilist muutmist;
– analüüsi vajab Lissaboni lepingu nn uute osade vastavus põhiseaduse aluspõhimõtetele;
– tuleb silmas pidada eriti pädevuste delegeerimist, lepingute muutmise menetlust, õiguskoostööd eelkõige kriminaal-, aga ka tsiviilasjades ning seal sätestatavaid üleminekuaegu;
– Euroopa Liidu põhiõiguste harta on suures osas sama mis praegune deklaratsioon, kuid tuleks üle vaadata, kas harta kohandamine 12. detsembril 2007 Strasbourgis on kaasa toonud sisulisi muudatusi;
– Riigikogu peaks teadvustama oma ülesannete mahu suurenemist seoses Lissaboni lepingu võimaliku jõustumisega ja vajaduse korral välja töötama vajalikud õigusaktide muudatused, mis võimaldaksid parlamendil oma uuenenud rolli täita, ka suhtlemisel valitsusega;
– edaspidiseks tuleb välja töötada pidevalt toimiv mehhanism, kes, millal ja kuidas ning kelle algatusel annab seisukoha Euroopa Liidu aluslepingute muudatuste vastavuse kohta Eesti põhiseadusele ja põhiseaduse täiendamise seadusele;
– Lissaboni lepingu ülevaateid ja tutvustusi tuleb avaldada inimestele arusaadavas keeles, teavitustöö on oluline sellest hoolimata, et Eestis ei tule Lissaboni lepinguga seoses rahvahääletust, kuid seda tähtsam on elanike kurssi viimine.

Kirjandus

Avis 44.028/AG du 29 Janvier 2008 de la Section de législation du Conseil d'État, Royaume de Belgique.
Barrett, G. (2008). "The king is dead, long live the king": The recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments. – European Law Review, Vol 33, No 1, pp 66–84.
de Búrca, G. (2008). Preparing the European Union for the Future? – Necessary Revisions of Primary Law after the non-ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe. H. F. Koeck, M. M. Karollus (eds). Vienna: Publishing House: facultas.wuv.
Décision no 2007-560 DC du 20 décembre 2007: Traité modifiant sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne. Cahier Constitutionnel no 24. Décisions et documents du Conseil constitutionnel. Jurisprudence. –http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc24/jurisp560.htm (16.05.2008).
Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma seisukohad Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise küsimuses. – http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/epsl_20051211_ee.pdf
Lissaboni lepingu, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskiri. – http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=241159(16.05.2008).
Sarkozy, N. (2007). Discours de M. le Président de la République devant le Parlement européen Strasbourg, le mardi 13 novembre 2007. – http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=list&cat_id=7&lang=fr&page=23(16.05.2008).
The European Union and its Constitution: From Rome to Lisbon (2008). Edited by L. Pech. Dublin: Clarus Press.
The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations (2007). Joint Study CEPS, EGMONT and EPC.
Traité sur l'Union européenne. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2008). C. Kaddous, F. Picod (eds). Bern: Staempfli, Bruxelles: Bruylant.

Lissaboni lepingu ja Euroopa põhiseaduse lepingu võrdlus

Janek Laidvee (RiTo 17), Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõunik-sekretariaadijuhataja

Piret Tõnurist (RiTo 17), Riigikogu põhiseaduskomisjoni konsultant

Ekspertarvamus

Õigusteaduse doktor Julia Laffranque leiab, et Euroopa põhiseaduse lepinguga kattuvas osas kohalduvad Lissaboni lepingule Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töö-rühma seisukohad. Seetõttu on vajalik peatuda Lissaboni lepingu ja Euroopa põhiseaduse lepingu erinevustel. Kui Lissaboni leping erineb oluliselt põhiseaduse lepingust, siis ei ole Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma järeldused reformilepingu põhiseadusele vastavuse osas kohaldatavad.

Tutvunud Vabariigi Valitsuse seletuskirjaga Lissaboni lepingule www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=241159), eriti selle V lisaga, ning kodanikuvabadusi jälgiva organisatsiooni Statewatch analüüside põhjal valminud võrdlusandmetega (Peers 2007, 2007a), võib Lissaboni lepingus välja tuua järgmised muudatused Euroopa põhiseaduse lepinguga võrreldes. Tehnilist laadi erinevusi on kahe lepingu vahel rohkem, kuid need ei mängi lepingu põhisea-dusele vastavuse hindamise seisukohast olulist rolli.

1. Euroopa põhiseaduse lepingu preambulist on sisuliselt loobutud. Euroopa Liidu lepingusse lisatakse teiseks põhjenduseks Euroopa põhiseaduse lepingu preambuli esimene põhjendus: “Saades innustust Euroopa kultuurilisest, religioossest ja humanistlikust pärandist, millest on kasvanud välja inimeste puutumatute ja võõrandamatute õiguste universaalsed põhiväärtused, vabadus, demokraatia, võrd¬õiguslikkuse ja õigusriigi põhi¬mõte;”.
2. Euroopa Liidu eesmärkide hulgast jäetakse välja viide vabale ja häirimatule konkurentsi-le kui ühenduse eesmärgile, lisatakse protokoll siseturu ja konkurentsi kohta, mille koha-selt Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 määratletud siseturg (kui liidu eesmärk) hõlmab süs-teemi, mis tagab, et konkurentsi siseturul ei kahjustata. Kuigi moonutamata konkurents ei ole enam sõnaselgelt sätestatud liidu eesmärgina, võib protokolli kohaselt liit moonu-tamata konkurentsi saavutamiseks meetmeid siiski võtta, sealhulgas artikli 308 alusel. Lisatakse sellise majandus- ja rahaliidu loomine, mille ühisraha on euro, samuti definee-ritakse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala kui liidu eesmärki. Päris uudsed need eesmärgid siiski ei ole, sest kehtiv Euroopa Liidu lepingu artikkel 2 sätestab Euroo-pa Liidu eesmärkidena muu hulgas majandus- ja rahaliidu rajamise ning liidu kui vaba-dusel, turvalisusel ning õigusel rajaneva ala säilitamise ja arendamise. (Ka Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 2 näeb Euroopa Ühenduse ühe eesmärgina majandus- ja rahaliidu loomist ning artikkel 3 sisaldab viiteid tegevustele, mille laiem eesmärk on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala säilitamine ja arendamine.)
3. Artikli 3a lõikes 1 sätestatakse sõnaselgelt põhimõte, et pädevus, mida aluslepingutega ei ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele.
4. Euroopa Liidu põhiõiguste hartale antakse küll aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusmõju, kuid seda ei liideta aluslepingute tekstiga. Sellest tulenevalt ei saa põhiõigus-te hartat muuta Euroopa Liidu lepingu artiklis 33 sätestatud aluslepingute muutmise menetluse kohaselt. Hartat muudetakse kolme liidu institutsiooni, komisjoni, nõukogu ja parlamendi koos¬töös ja nõusolekul.
5. Euroopa Liidu sümboleid (lipp, hümn, moto) käsitlevast artiklist on loobutud.
6. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust käsitlevast artiklist on loobutud, kuid aluslepingutele lisatakse 17. deklaratsioon ülimuslikkuse kohta. Selles märgitakse, et Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on aluslepingud ja liidu poolt aluslepingute alu-sel vastuvõetud õigusaktid liikmesriikide õiguse suhtes ülimuslikud

nimetatud kohtu-praktikaga kehtestatud tingimustel.
7. Artikkel 8c liikmesriikide parlamentide kohta on täiesti uus. Artiklis loetletakse parlamentide õigused ja pädevus. Need õigused ei ole Euroopa põhiseaduse lepinguga võrreldes uued, kuid on koondatud ühte artiklisse. Varem olid sätted laiali eri osades, sealhul-gas protokollides.
8. Euroopa Liidu Nõukogus kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõttel hääletamise reeglite rakendamine on edasi lükatud viie aasta võrra, sellele järgneb 2,5-aastane üleminekupe-riood (1. novembrist 2014 kuni 31. märtsini 2017).
9. Esialgset otsust, mis võimaldas Euroopa Liidu Nõukogus vähem kui "blokeeriva vähemuse" abil hääletust edasi lükata, on muudetud. Üldkorras peab blokeerivasse vähemus-se kuuluma vähemalt minimaal¬ne arv nõukogu liikmeid, kes esindavad rohkem kui 35 protsenti osalevate liikmesriikide elanikest pluss üks liige, ilma selleta loetakse saavutatuks kvalifitseeritud häälteenamus.
10. Euroopa Liidu lepingu artikli 10 alusel võivad liikmesriigid, kes soovivad omavahel sisse seada tõhustatud koostööd valdkonnas, kus liidul ei ole ainupädevust, kasutada liidu institutsioone ja teostada liidu pädevust, kohaldades aluslepingu asjakohaseid sätteid. Tõhustatud koostöö alustamiseks on Euroopa Liidu lepingu artikli 10 kohaselt edaspidi vaja üheksa liikmesriigi algatust. Euroopa põhiseaduse leping nõudis ühe kolmandiku Euroopa Liidu liikmesriikide ühist algatust.
11. Euroopa Kohtu piiratud pädevust ühise välis- ja julgeolekupoliitika üle on muudetud. Üldiselt ei kuulu tulevase Euroopa Liidu Kohtu pädevusse ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seotud sätted ning nende alusel vastuvõetud õigusaktid. Sellel üldisel põhimõttel on kaks erandit, mille kohaselt kohus on pädev kontrollima Euroopa Liidu lepingu artikli 25b järgimist ning tegema otsuseid õigusakti tühiseks tunnistamise menetluses (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 230 lõige 4), millega kontrollitakse füüsiliste või juriidi-liste isikute suhtes nõukogu poolt ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames kehtestatud piiravaid meetmeid (rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamine) sätestavate otsuste seaduslikkust. Esimene erand Euroopa Liidu Kohtu jurisdiktsioonist sätestatakse aluslepingutes esimest korda, kuid kohtupraktikas on see põhimõte juba kinnitamist leidnud. Teise erandiga laiendatakse Euroopa Liidu Kohtu pädevust, et täita seni liidu õiguses eksisteerinud lünk üksikisikute õiguskaitses.
12. Nn Kopenhaageni kriteeriumide täitmine on lisatud Euroopa Liidu liikmesuse eeltingimuste hulka.
13. Vähendatud on liikmesriikide diplomaatiliste ja konsulaaresinduste koostöö õiguslike aluste ulatust vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 20. Otsekohaldava õigusakti (Euroopa Liidu seaduse) asemel võtab Euroopa Nõukogu nimetatud valdkonna koordineerimiseks vastu direktiivi, konsulteerides Euroopa Parlamendiga.
14. Artikkel 25a on kehtiva Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa põhiseaduse lepinguga võrreldes uus säte, millega luuakse isikuandmete kaitset puudutav õiguslik alus ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas, kui liikmesriigid töötlevad isikuandmeid. Kuna artik-kel 25a asub ühise välis- ja julgeolekupoliitika peatükis, siis erinevalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 15a ei allu see Euroopa Liidu Kohtu kontrollile ning meetmed võetakse vastu ühise välis- ja julgeolekupoliitika suhtes kohaldatavate erimenetluste ko-haselt.
15. Õiguslikud alused passi, isikutunnistuse, elamisloa ja muude selliste dokumentide suhtes võetavate meetmete kehtestamise kohta on üle viidud Euroopa Liidu toimimise lepingu vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitlevasse jaotisesse ning piirikontrolli käsitlevasse artikli 62 lõikesse 3. Seega kehtivad nende meetmete kohta erandid, mis on sätestatud protokollis Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukohtade kohta vabadusel, turvali-susel ja õigusel rajaneva ala suhtes.
16. Täpsustatud on sotsiaalkindlustuse põhimõtete üle otsustamise nn hädapidurit ehk õigust nõuda ülemkogu kaasamist Euroopa Liidu Nõukogu otsustamisse, kui tegemist on Eu-roopa Liidus võõrtöötajate või teise liikmesriigi füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkindlustuse põhimõtetega (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 42).

17. Uus artikkel finantssanktsioonide rakendamisest Euroopa Liidu siseselt isikute ja üksuste suhtes, keda kahtlustatakse terrorismi rahastamises või sellele kaasaaitamises, on viidud Eu-roopa Liidu toimimise lepingus isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine sektsioonist kol-manda osa IV jaotisesse ehk vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevasse alasse. Seega keh-tivad nende meetmete kohta erandid, mis on sätestatud protokollis Ühendkuningriigi ja Iiri-maa seisukohtade kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes.
18. Lisandunud on artikkel 61f, mis lubab liikmesriikidel omavahel ja omavastutusel riigi julgeoleku eest vastutavate teenistuste vahel kasutada asjakohaseid koostöö- ja koordinatsioonivorme.
19. Euroopa Nõukogu võib tulevikus komisjoni ettepanekul võtta ühehäälselt vastu otsuse, määrates, millistes perekonna¬õiguslikes küsimustes võib Euroopa Liidu akte siiski tavamenetluse kohaselt vastu võtta. Enne sellise otsuse tegemist tuleb konsulteerida Euroopa Parlamendiga ning uudse lahendusena tuleb otsuse ettepanek edastada liikmesriikide parlamentidele, kellel on kuue kuu jooksul küsimuses vetoõigus.
20. Täpsustatud on nn hädapiduri kasutamist, kui liikmesriik leiab, et mõne direktiivi eelnõu mõjutaks tema kriminaalõigussüsteemi aluspõhimõtteid. Liikmesriik võib nõuda vastava direktiivi eelnõu esitamist Euroopa Ülemkogule. Euroopa põhiseaduse lepingu kohaselt oli võimalus ülemkogul konsensuse saavutamata jäämise korral taotleda komisjonilt või liikmesriikide rühmalt ühe alternatiivina uue eelnõu esitamist, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 69a lõikes 3 sellist võimalust ette ei nähta.
21. Kuigi Euroopa prokuratuuri loomise võimalus sisaldus ka Euroopa põhiseaduse lepingus (artikkel III-274), on Lissaboni lepingus lihtsustatud tõhustatud koostöö võimalust liik-mesriikide vahel, kui ühehäälse otsuseni Euroopa prokuratuuri loomiseks ei jõuta. Samu-ti on kiirendatud "tõhustatud koostöö" rakendumist, kui nõukogu ei saavuta politseikoos-töös osalevate asutuste operatiivkoostöö valdkonnas meetme kehtestamise eelnõu suhtes konsensust. Kui puudub kokkulepe prokuratuuri moodustamiseks või politseikoostöös meetme kehtestamise eelnõu kohta, aga vähemalt üheksa liikmesriiki soovib sellise koos-töö tõhustamist, teavitavad nimetatud liikmesriigid tõhustatud koostöö sisseseadmisest Euroopa Parlamenti, nõukogu ja komisjoni.
22. Lissaboni lepingus on loobutud siseturgu ja ühiseid poliitikaid käsitlevate sätete ümber-struktureerimisest, seetõttu säilib Euroopa Ühenduse asutamislepingu loogika, samal ajal kui Euroopa põhiseaduse lepingu ümberkorraldused oleksid võimaldanud Euroopa Liidu õigust antud valdkonnas teiseselt tõlgendada. Näiteks oleks struktuuri muutumisega la-hutatud põllumajandus- ja transpordipoliitika siseturust. Teisalt jääb status quo säilimi-sega lihtsustatud läbivaatamismenetluse ning hääletus- ja menetlusreeglite muutmise võimaluse kohaldamisalast välja osa Euroopa Ühenduse asutamislepingu sätteid (artiklid 296–298).
23. Muudetud on nõukogu võimalust osutada liikmesriikidele rahalist abi, kui nad on sattu-nud energeetika valdkonnas suurtesse raskustesse (siinkohal on täiendatud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 100 lõiget 1, täpsustades, et sellised raskused võivad tekkida ka teatud toodetega varustamisel, mille all mõeldakse energeetika valdkonda).
24. Rahvatervist käsitlevas Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 152 on tehtud muudatu-si, uus on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 152 lõige 7, mis täpsustab liikmesrii-kide ainupädevust tervishoiuteenuste korraldamisel ning tervishoiupoliitika kujundami-sel. Sellest lähtuvalt ei saa Euroopa Liit harmoneerida liikmesriikide seadusi seoses tõ-siste piiriüleste terviseohtude seire, varajase hoiatuse ja nende vastu võitlemisega.
25. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 172a loodav alus koostööks kosmose valdkonnas on varasemaga võrreldes piiratud, nii et selle alusel liikmesriikide seadusi ühtlustada ei saa.
26. Lissaboni lepingu artiklisse 174 on lisatud viide võitlusele kliimamuutuste vastu.
27. Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse

konventsiooniga toimub nõukogu ühehäälse otsuse alusel. Tavapäraselt langetatakse otsused kvalifitseeri-tud häälteenamusega.
28. Pädevuse andmine Euroopa Liidu Kohtule aluslepingute põhjal vastuvõetud õigusaktide vaidluste üle, mis puudutavad Euroopa intellektuaalomandit, toimub nõukogu ühehäälse otsuse alusel ja selle ratifitseerimisega liikmesriikides ning mitte kvalifitseeritud häälte-enamuse meetodil (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 229a).
29. Paindlikkuse klausel (Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 308) ei laiene ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale, s.t artiklisse 308 lisatakse lõige, milles sätestatakse, et ni-metatud artiklit ei saa kasutada alusena ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seotud ees-märkide saavutamiseks.
30. Aluslepingutele on lisatud uusi protokolle, mis puudutavad üldhuviteenuseid, häirimatut konkurentsi, Euroopa Liidu pädevust ja põhiõiguste harta kohaldamist Poolas ja Ühend-kuningriigis.
31. Ühendkuningriigi ja Iirimaa viisa-, varjupaiga-, sisserände- ning muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika koostöö protokolli on laiendatud kõigile vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala valdkondadele (sealhulgas politseikoostööle ja õigusalasele koos-tööle kriminaalasjades). Ühtlasi nõudsid Ühendkuningriik ja Iirimaa, kui hakatakse muutma selliseid meetmeid, milles Ühendkuningriik ja Iirimaa juba osalevad, endale õi-gust uuesti otsustada, kas nad soovivad muudetud meetmetes osaleda.
32. Schengeni protokolli on muudetud lubamaks Ühendkuningriigil ja Iirimaal, kui hakatak-se muutma selliseid Schengeni acquis'sid, milles Ühendkuningriik ja Iirimaa juba osale-vad, uuesti otsustada, kas nad soovivad muudetud meetmetes osaleda.
33. Protokolli, mis käsitleb Taani seisukohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes, on muudetud nõnda, et Taanil on võimalik loobuda muudatustes osalemast (v.a Schengeniga seotud meetmed).
34. Rahvusparlamente käsitlevat protokolli on muudetud subsidiaarsuse põhimõtte järgimise puhul, mis puudutab kõigi Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude edastamist rahvusparla-mentidesse ning nende kooskõla hindamist nimetatud põhimõttega.
35. Aluslepingutele lisatud üleminekusätete protokollist on Euroopa Liidu Kohtu pädevusest viieks aastaks pärast Lissaboni lepingu jõustumist välja jäetud politseikoostöö- ja krimi-naalasjades tehtava õiguskoostöö valdkonnas vastuvõetud õigusakti(de) kontroll; lisaks on Ühendkuningriigil õigus otsustada kuus kuud enne viieaastase üleminekuperioodi lõppu, kas ta aktsepteerib antud osas Euroopa Liidu Kohtu pädevust rikkumismenetlus-tes.
36. Euroopa Parlamendi koosseisu kohta sätestas Euroopa põhiseaduse leping ülempiiriks 750 liiget, Euroopa Liidu leping sätestab 750 liiget + Euroopa Parlamendi presidendi, s.t kokku 751 liiget.
37. Uus on Lissaboni lepingule lisatud 38. deklaratsioon Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 222 kohta, mis käsitleb Euroopa Kohtu kohtujuristide arvu. Deklaratsiooni koha-selt, kui Euroopa Kohus taotleb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 222 esimese lõi-gu põhjal kohtujuristide arvu suurendamist kolme koha võrra (kaheksa asemel üksteist), nõustub nõukogu ühehäälselt seda arvu suurendama. Sellisel juhul lepib konverents kok-ku, et Poola saab alalise kohtujuristi koha, nagu juba praegu on Saksamaal, Prantsus-maal, Itaalial, Hispaanial ja Ühendkuningriigil, ega osale enam rotatsioonisüsteemis, sa-mal ajal kui kehtiva rotatsioonisüsteemi alusel roteerivad kolme asemel viis kohtujuristi.
38. Uus on ka protokoll nõukogu otsuse kohta, mis käsitleb Euroopa Liidu lepingu artikli 9c lõike 4 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 205 lõike 2 rakendamist ajavahemikus 1.11.2014–31.03.2017 ja alates 1.04.2017.
39. Muutunud on mõne lepingus ettenähtud ametikandja nimetus: ülemkogu presidendi ase-mel kasutatakse nimetust ülemkogu eesistuja ning Euroopa Liidu välisministri asemel liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja. On jäädud kehtivate õigusaktide (määrus, direktiiv) nimetuste juurde.

Laias laastus võib Lissaboni lepingu muutused Euroopa põhiseaduse lepinguga võrreldes jagada järgmistesse rühmadesse.

1. **Konstitutsioonile viitavast keelekasutusest loobumine.**
On loobutud ühe lepingu – mida nimetati põhiseaduse lepinguks – kontseptsioonist ja muu-detud aluslepinguid. On loobutud Euroopa põhiseaduse lepingu preambulist, Euroopa Liidu sümboleid käsitlevast artiklist, Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust käsitlevast artiklist lepin-gu põhitekstis ja Euroopa põhiseaduse lepingus ettenähtud õigusaktide nimetustest, eemalda-tud lepingu põhitekstist Euroopa Liidu põhiõiguste harta, muudetud Euroopa Liidu ameti-kandjate nimetusi (Euroopa Liidu välisministri asemel liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, ülemkogu presidendi asemel ülemkogu eesistuja).
2. **Euroopa Liidu pädevuse täpsem piiritlemine, ka osaline tagasitõmbamine liikmesriikide kasuks.**
Sõnaselgelt on fikseeritud põhimõte, et pädevus, mida aluslepingutega ei ole antud liidule, kuulub liikmesriikidele. Lisatud on uus artikkel liikmesriikide parlamentide kohta, muudetud protokolli subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta ning tõhustatud koostöö künnist, nn hädapiduri võimalust sotsiaalkindlustuse, tsiviilõiguse, kriminaalõiguse, rahvatervise valdkonnas jms.
3. **Kompromissid skeptiliselt meelestatud Euroopa Liidu liikmesriikidega.**
Lissaboni lepinguga on tehtud teatud valdkondades erandeid skeptiliselt meelestatud Euroo-pa Liidu liikmesriikidele. Näiteks jäeti Prantsusmaa nõudel Euroopa Liidu eesmärkidest välja viide vabale ja häirimatule konkurentsile (lisatakse aluslepingutega võrdse õigusjõuga proto-koll siseturu ja konkurentsi kohta), lepingule lisati protokoll harta kohaldamise kohta Poola ja Ühendkuningriigi suhtes, milles viimased deklareerivad ennast harta kohaldamisega mitte-seotuks, lükati Poola nõudel viie aasta võrra edasi kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõtte rakendamine; Ühendkuningriigi ja Iirimaa erisused viisa-, varjupaiga, sisserände ja muu isikute vaba liikumisega seotud küsimustes, Schengeni protokolli muudatused nimetatud riikide osas, Euroopa kohtujuristide rotatsiooni põhimõtete muutmine Poola nõudel jms.
4. **Euroopa Liidu pädevuse täiendamine.**
Lissaboni lepingusse on lisatud pädevusi, mida kehtivad aluslepingud ega Euroopa põhisea-duse leping ei sisaldanud. Näiteks artikliga 25a luuakse õiguslik alus isikuandmete kaitsele ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas, kui liikmesriigid töötlevad isikuandmeid. Lepingusse on viidud näiteks alus võitlemaks kliimamuutustega jms. Siiski ei ole Lissaboni lepinguga lisatud Euroopa Liidu ainupädevuse valdkondi ning on deklareeritud, et uued valdkonnad ei too kaasa kohustust liikmesriikide õigusaktid ühtlustada.

Kokkuvõte

Seega ei ole Lissaboni leping olemuslikult midagi uut Euroopa põhiseaduse lepinguga võrreldes. Professor Franz C. Mayer leiab, et lepingu muudatused vastavad normatiivselt sisult peaaegu täielikult põhiseaduse leppele. Võiks rääkida peaaegu eranditult redaktsioonilisest ümbertöötamisest, kui ei oleks materiaalseid muudatusi näiteks kliima ja energiajulgeoleku valdkonnas (Mayer 2007, 1184).
Seega võib kinnitada, et järeldused Lissaboni lepingu põhiseadusele vastavuse kohta ei saa erineda kardinaalselt sellest, mis anti Euroopa põhiseaduse lepingu kohta. Ka formaalne põhjus põhiseaduse muutmiseks langeb ära, sest senised aluslepingud, millele põhiseaduse täiendamise seaduse paragrahv 2 liitumislepingu kaudu viitab, jäävad kehtima.
Õigusteaduse doktor Julia Laffranque'i arvates tuleks tuleviku jaoks välja töötada pidevalt

toimiv mehhanism, mis võimaldaks hinnata Euroopa Liidu aluslepingute muudatuste vasta-vust Eesti põhiseadusele ja põhiseaduse täiendamise seadusele. Ühe võimalusena näeb Julia Laffranque Riigikohtu pädevuse laiendamist. Teatud küsimustes annab ka nüüd Riigikohus seisukohti, kuidas põhiseadust Euroopa Liidu õigusega koostoimes tõlgendada. Säärase sõltumatu ja autoriteetse hinnangu vajadust tuleb kindlasti toetada. Samas tekib küsimus, kas sellega ei panda meie kõrgemat kohut ebamugavasse olukorda, sundides teda andma väärtushinnanguid, mida esindusdemokraatia tingimustes on pädev tegema parlament. Kas on võimalik näiteks väita, et põhiseaduse aspektist on pädevuse delegeerimine välis- ja energiapoliitika valdkonnas rohkem lubatav kui tsiviil- või kriminaalõiguses? Ka võib palju-del juhtudel anda lepingu muudatustele ambivalentseid hinnanguid, tulenevalt hindaja enda hoiakust Euroopa Liidu integratsiooniprotsessi suhtes. Näiteks Euroopa Parlamendi rolli suurendamine on ühest küljest samm demokraatlikuma otsuste langetamise suunas Euroopa Liidus, teisalt aga ka samm üha enam föderaalriigi tunnustele vastava liidu suunas. Kindlasti on hulk küsimusi, mis tuleb enne Riigikohtule vastava pädevuse andmist läbi mõelda.
Praegu raskendab Euroopa Liidu aluslepingute põhiseaduse aluspõhimõtete vastavuse kont-rolli läbiviimist ka asjaolu, et seni puudub ühene arusaam nende põhimõtete olemusest ja kehtivuse piiridest. Loodetavasti annab lähitulevikus kohtupraktika neis küsimustes selge-maid vastuseid.

Kasutatud kirjandus

Mayer, F. C. (2007). Die Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfaden zum Vertrag von Lissabon. – Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Vol 67, No 4.
Peers, S. (2007). Statewatch Analysis no 5: Analysis of the amended text of the draft Reform Treaty: 12 October 2007. –http://www.statewatch.org/news/2007/oct/analysis-5-reform-treaty-oct-2007.pdf
Peers, S. (2007a). Analysis no. 2.1: Revised text of the Treaty establishing the European Union (TEU) (except for the foreign policy provisions; Analysis no. 2.2: Foreign policy provisions of the revised text of the Treaty on the European Union (TEU); Analysis no. 3.1: Revised text of Part One of the Treaty establishing the European Community (TEC); Analysis no. 3.2: Revised text of Part Two of the Treaty establishing the European Community (TEC); Analysis no. 3.3: Revised text of Part Three, Titles I to VI of the TEC: Internal Market and competition; Analysis no. 3.4: Revised text of Part Three, Titles VII to XVII of the TEC: Other internal EC policies; Analysis no. 3.5: Revised text of the Treaty establishing the European Community (TEC) External relations provisions; Analysis no. 3.6: Revised text of Part Five of the Treaty establishing the European Community (TEC): EU institutions; Analysis no. 3.7: Revised text of Part Seven of the Treaty establishing the European Community (TEC): Final provisions: 10 November 2007. – http://www.statewatch.org/euconstitution.htm

Õiguskantsleri roll põhiseaduse kaitsel

Allar Jõks (RiTo 17), Gruusia ombudsmani ÜRO mandaadiga nõunik

Põhiseaduslikkuse järelevalve funktsioonis on õiguskantsleril Riigikohtu kõrval oluline roll põhiseaduse ja seaduste tõlgendamisel ning praktika kujundamisel.

Õiguskantsleri Eesti mudel on unikaalne. Põhiseaduslikkuse järelevalve ja õigusvahemehe (ombudsmani) funktsiooni sellisel kujul maailmas ühendatud pole. Põhiseaduse 10. aastapäeval peetud ettekandes "Õiguskantsler ja/või ombudsman" (http://www.oiguskantsler.ee/index.php?konedID=32&show=koned&menuID=22) analüüsisin õiguskantsleri ja ombudsmani funktsiooni ühendamise plusse ja miinuseid. Vaatamata mõningatele eranditele (Väino Linde Riigikogus 27.09.2007 – http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1190876700#pk735) ei tekita praegu enam kelleski kahtlusi otsus ühendada õiguskantsleri ja ombudsmani funktsioon. Praktilistele raskustele lisaks tooks nende funktsioonide eraldamine kaasa vajaduse põhiseaduse muutmise ja vähemalt ühe rahvusvahelise lepingu denonsseerimise järele. Artiklis keskendun seetõttu õiguskantsleri tegevuse teisele olulisele tahule – põhiseaduslikkuse järelevalvele.
Kirjutamine õiguskantsleri põhiseaduslikust rollist ning piirist legitiimse põhiseaduse kaitse ja mittelegitiimse poliitikasse sekkumise vahel võib mõnele meenutada tuntud rahvalikku lugu sellest, kuidas kits kärneriks sai. Õiguskantsler on saanud poliitikute käest piisavalt noomida selle eest, et ta pole osanud "jääda oma liistude juurde" või on "lasknud mööda suurepärase võimaluse vait olla".
Artiklis jagan oma seitsmeaastase praktika käigus tekkinud mõtteid õiguskantsleri kui põhiseadusliku institutsiooni rolli kohta, samuti sellest, kuidas mõista õiguse ja poliitika vahekorda õiguskantsleri töös. Kõigepealt tutvustan lühidalt õiguskantsleri institutsiooni ja teen lühikese ekskursi ajalukku, et vaadata, millisena nägid õiguskantsleri institutsiooni meie põhiseaduse autorid.

Õiguskantsleri funktsioonid

Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenevad järgmised õiguskantsleri funktsioonid:
1) õiguskantsler kui põhiseadus- ja seaduspärasuse järelevalvaja (põhiseaduse § 139lõige 1: Õiguskantsler on oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle.);
2) õiguskantsler kui ombudsman (põhiseaduse § 139 lõige 2: Õiguskantsler analüüsib seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta talle tehtud ettepanekuid ning esitab vajaduse korral Riigikogule ettekande.);
3) õiguskantsler kui kõrgem kriminaalprokurör (põhiseaduse § 139 lõige 3: Õiguskantsler teeb Riigikogule põhiseaduse §-des 76, 85, 101, 138, 153 ettenähtud juhtudel ettepaneku Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks.).
Põhiseaduslikkuse järelevalvel võib õiguskantsleri tegevuse tinglikult jagada eel- ja järelkontrolliks. Eelkontrolli teostamiseks võimaldab põhiseaduse § 141 lõige 2 õiguskantsleril sõnaõigusega osa võtta Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitest. Sõnaõigus Vabariigi Valitsuse istungil võimaldab õiguskantsleril tähelepanu juhtida kõige ilmsematele eelnõude puudustele ja hankida oma tööks vajalikku informatsiooni. Riigikogus võib õiguskantsler sõnaõigusega osa võtta täiskogu ja komisjoni istungist. Kahjuks on levinud eksiarvamus, et kui õiguskantsler on osalenud Vabariigi Valitsuse või

Riigikogu istungil, siis on see justkui garantii, et vastuvõetud seadus või määrus on põhiseadusega kooskõlas ja selle edaspidine vaidlustamine välistatud.
Eelnõu menetlemise käigus on võimalik tähelepanu juhtida üksnes kõige ilmsematele vigadele, sest vastuolud põhiseadusega ilmnevad enamasti siiski seaduse rakendamisel. Seetõttu on ekslik arvamus, mille kohaselt õiguskantsler peab läbi vaatama kõik riigis vastuvõetud õigustloovad aktid, millest võib hea fantaasia korral välja arendada järelduse: "Kui pärast õigustloova akti vastuvõtmist pole õiguskantsler mõistliku aja jooksul seda akti vaidlustanud, on see akt põhiseaduse ja seadustega kooskõlas."

Kuidas toimub järelkontroll

Õiguskantsleri järelkontrolli võib jagada kaheks – ettepaneku tegemine õigusakti andnud organile viia vabatahtlikult õigusakt põhiseadusega vastavusse ja põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine Riigikohtus. Igaühel on õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks (õiguskantsleri seaduse § 15). Õiguskantsler võib kontrollida õigustloova akti põhiseadusele vastavust ka omal initsiatiivil.
Kui õiguskantsler leiab, et seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla (põhiseaduse § 142 lõige 1). Kui akt ei ole kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks (põhiseaduse § 142 lõige 2).
Aastast 1993 kuni 2007. aasta 31. detsembrini on õiguskantsler teinud 387 ettepanekut erinevate õigustloovate aktide kooskõlla viimiseks põhiseadusega. Kõrvalepõikena on sobilik küsida, kuidas üldse hinnata õiguskantsleri töö tulemuslikkust. On kostnud väiteid, et õiguskantsleri tööd tuleb hinnata selle järgi, kui mitu ettepanekut on ta teinud õigustloovate aktide põhiseadusega kooskõlla viimiseks (Hanno Pevkur Riigikogus 18.12.2007 – http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1197961500#pk1333). Sellise lähenemisega ei saa nõustuda. Õiguskantsleri töö tulemuslikkust põhiseaduslikkuse järelevalvel ei näita seaduste põhiseadusega kooskõlla viimiseks tehtud ettepanekute arv. Ettepanekule lisaks on õiguskantsleril võimalik õigusloomet põhiseaduspäraseks kujundada Riigikogule tehtavate ettekannete ja eelnõudele antavate arvamuste kaudu.
Teatavasti võimaldab põhiseadus (§ 139 lõige 2) õiguskantsleril teha ettekande, mis ei kohusta Riigikogu kahekümne päeva jooksul seadust kooskõlla viima, vaid viitab lahendamist vajavatele õiguslikele ebakõladele. Need nii-öelda pehmemad vormid põhiseaduslikust vastuolust teavitamiseks ei pane Riigikogu aja mõttes sundseisu ning võimaldavad lahenduseni jõuda mõistliku aja jooksul ja koostöös.
Kuidas hinnata õiguskantsleri tegevuse mõju põhiseaduskultuuri ja põhiseadusteadlikkuse kasvule ning sedakaudu väärtushinnangute ja hoiakute kujundamisele? Jäägu see sedakorda vastuseta.

Pilk Põhiseaduse Assamblee aega

Siinkohal on sobiv heita pilk minevikku ja vaadata, kuidas kujundati õiguskantsleri institutsiooni Eesti Vabariigi põhiseaduse loomise ajal Põhiseaduse Assamblees. Põhiseaduse Assamblees ei tekitanud vaidlusi mitte niivõrd küsimus õiguskantsleri normikontrolli funktsioonist, kuivõrd sellest, kas õiguskantsler võiks lisaks täita ka õigusvahemehe ehk ombudsmani ülesandeid. Assamblee stenogrammides on õiguskantslerit või õigushoidjat peetud seadusandluse ja õigussüsteemi kujunemise järelevalvajaks (Liia Hänni koguteoses "Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee", lk 765)

ning õigusdokumentide põhiseadusele vastavuse ja kvaliteedi kontrollijaks (Jüri Rätsep samas, lk 309). Oluliseks peeti omainitsiatiivi ja demokraatia põhimõtete järgimist õiguskantsleri poolt. Põhiseaduse Assamblees ütles Jüri Adams õiguskantsleri institutsiooni tutvustades: "Oleme vajalikuks pidanud sisse tuua institutsiooni, kellel on otsene kohustus, sõltumata sellest kas mingi kodanikegrupp juhib sellele tähelepanu või ei, tõstatada omal algatusel võimu otsuste põhiseaduspärasuse küsimus." Ja lisas, et "ühiskonna kaitsmine riigi eest saab olema lähematel aastatel üks olulisemaid ülesandeid" (Jüri Adams samas, lk 138).
Eelnevast võib õiguskantsleri rolli iseloomustamiseks välja tuua märksõnad: õigussüsteemi kujunemise järelevalvamine, õigusdokumentide kvaliteedi hindamine ja demokraatliku ühiskonna kaitseks omal initsiatiivil sekkumine.Sedasilmas pidades on kummaline, et on tõstatatud küsimus, kas õiguskantsleril on põhiseaduslikkuse järelevalve teostamisel õigus vaidlustada ainult õigusakti andja tegevust või ka tegevusetust või ebapiisavat tegevust (Riigikohtu üldkogu 21.05.2008, nr 3-4-1-3-07). Põhiseaduse § 139 kohaselt teostab õiguskantsler järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Kuna põhiseadus näeb seadusandjale õigusloome kujundamiseks ette nii piiranguid (keelde) kui ka positiivseid kohustusi, siis peab abstraktse põhiseaduslikkuse järelevalve korras olema tõhusalt kontrollitav nii seadusandja tegevus kui ka tegevusetus. Kui seaduses puudub midagi, mis seal põhiseaduse kohaselt peaks olema, siis ei ole tegemist põhiseadusele vastava seadusega ning põhiseaduse § 139 lõikest 1 tulenevalt allub see õiguskantsleri järelevalvele. Vastasel korral oleks abstraktse normikontrolli põhiseaduslik ulatus seadusandja otsustada ja nii saaks Riigikogu normitehniliste võtete abil sisuliselt vältida õiguskantsleri järelevalvet õigusloome põhiseaduspärasuse üle. Õiguskantsleri pädevuse sisustamisel tuleb nii õiguskantsleri seadust kui ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust tõlgendada põhiseaduse valguses ja põhiseadusega kooskõlas, mitte vastupidi.
Õiguskantsleri roll ja asend põhiseaduslikkuse järelevalves võimaldab küsida, kas õiguskantsler on põhiseaduse kohtu prokurör, põhiseaduslikkuse järelevalve kohtueelne menetleja või põhiseaduslikkuse järelevalve esimene kohtuaste.

Ebatraditsiooniline "eeskoda"

Mida näitab statistika? Põhiseaduslikkuse järelevalve korras on Riigikohus ajavahemikus 1993. aastast kuni 31. detsembrini 2007 lahendanud 192 asja, nendest 79 juhul on õigusakt tunnistatud kehtetuks või põhiseadusega vastuolus olevaks. Teisisõnu on Riigikohus 79 juhul kujundanud Eesti põhiseadusmaastikku. Õiguskantsler on samal ajavahemikul teinud erinevate õigusaktide andjatele 387 ettepanekut viia õigusaktid põhiseadusega kooskõlla. Nendest 366 juhul on õigusakti korrigeeritud vastuvaidlematult, 19 juhul Riigikohtu abiga ja kahel korral on õiguskantsleri taotlus tunnistada õigustloov akt kehtetuks Riigikohtus põhjendamatuks tunnistatud.
Kas need kiretud numbrid ei anna alust väitele, et Eestis on dualistlik põhiseaduslikkuse järelevalve süsteem?
Mida meile pajatavad Põhiseaduse Assamblee stenogrammid? Jüri Adamsi töörühma esitatud põhiseaduse eelnõu § 104 lõike 1 kohaselt oli õiguskantsleri nimetamine ette nähtud eluaegsena Riigivanema poolt Riigikogu soovitatud ja Riigikohtu heakskiidetud kandidaatide hulgast (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1179). Selles võis näha soovi siduda õiguskantsler Riigikohtuga. Hiljem jõuti selleni, et õiguskantsler ei ole siiski Riigikohtuga institutsionaalselt seotud.
Eelnevat arvesse võttes oleks ehk kõige täpsem rääkida õiguskantslerist kui Riigikohtu eeskojast. Täpsemini öeldes: põhiseaduskontrolli asjades on õiguskantsler justkui Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kambri eeskoda. Samas on see

ebatraditsiooniline “eeskoda”: pererahva üllatuseks võib sellest eeskojast põhiseaduslike vaidluste näol sisse astuda ootamatuid külalisi.
Siinkohal ei pea ma silmas mitte ainult nn poliitilise maiguga põhiseadusvaidluste algatamist õiguskantsleri poolt. Teadupärast on õiguskantsleril õigus anda Riigikohtule arvamus kõigis põhiseaduslikes vaidlustes. Õiguskantsleri roll ei peaks piirduma ainult konkreetse vaidluse lahendamise puhul arvamuse andmises. Oluline on õiguskantsleri arvamuse kaudu edasi arendada põhiseaduslikku mõtet ja sellega tugevdada põhiseaduse aluspõhimõtete kaitset. Selleks on õiguskantsler mitmel korral pakkunud Riigikohtule mõttearendusi või tõstatanud küsimusi, mis pole antud asja lahendamisega vältimatult seotud, kuid mis on olulised põhiseaduse või kohtumenetluse normide edaspidisel tõlgendamisel.
Õiguskantsler on kohtule esitatud arvamuses korduvalt juhtinud tähelepanu sellele, et Riigikohus võiks muuta senist meie arvates ekslikku praktikat (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 10.12.2004, nr 3-4-1-24-04).Teeb kurvaks, kui Riigikohus õiguskantsleri kui menetlusosalise arvamuses seisukohta ei võta. Riigikohtunik (ja Põhiseaduse Assamblee juhataja) Tõnu Anton on oma eriarvamuses nn liiklusseaduse asjas eelnevaga seoses märkinud: “Põhiseaduse § 139 lõikest 1 nähtub, et õiguskantsleri olulisim ülesanne on põhiseaduslikkuse järelevalve. Õiguskantsleri arvamuses esitatud väidete tähelepanuta jätmine pole kooskõlas selle põhiseadusliku institutsiooni pädevuse, riigi kooskõlalise tegevuse nõude ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse põhimõtetega.” (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 10.12.2004, nr 3-4-1-21-04e.)

Murendatud põhiseadus

Järgnevalt peatun põhiseaduslikkuse järelevalvega seotud aktuaalsetel probleemidel. Euroopa Liiduga ühinemine on oluliselt murendanud meie põhiseadust ja sedakaudu ka põhiseaduslikkuse järelevalvet. Puudub riigisisene menetlus, kuidas hinnata Euroopa Liidu esmase õiguse (aluslepingute) kooskõla Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetega. Igal Eesti Vabariigi kodanikul peab olema võimalus esitada küsimus, kas Euroopa Liidu sõlmitavad aluslepingud on kooskõlas Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega või mitte.
Tuleb nõustuda Riigikohtu kohtunike Erik Kergandbergi (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 11.05.2006, nr 3-4-1-3-06-e2) ja Villu Kõve (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 11.05.2006, nr 3-4-1-3-06-e1) eriarvamusega Riigikohtu seisukohale Eesti Vabariigi põhiseaduse § 111 tõlgendamisel. Eriarvamuse kohaselt ülehindas Riigikohus Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust ega andnud seisukohta, milline tähendus Eesti põhiseadusliku korra jaoks on põhiseaduse täiendamise seaduse paragrahvis 1 sisalduval tingimusel, et Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes põhiseaduse aluspõhimõtetest.
Kuidas ja millises menetluses tagada, et Euroopa Liidu õigusaktid ja Euroopa Liidu õigusnorme taasesitavad riigisisesed normid ei piiraks põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi?
Ajakirjanduse vahendusel oleme kursis sellega, kuidas Itaalia taotluse alusel ja suuroperatsiooni käigus peeti Eestis kinni ja loovutati kohtu loal Itaaliale isik, kelle kahtlustamine põhines vähestel ja kontrollimata andmetel (vt nt Politsei tabas… 2007). Isiku loovutamine teisele Euroopa Liidu liikmesriigile ja sellele eelnev vahistamine kujutavad endast tõsist vabadusõiguse riivet. Põhiõiguste riive tuleneb suuresti ka raamotsuse aluspõhimõtetest. Nimelt tugineb vahistamismäärus vastastikuse usalduse põhimõttele ja taotluse saanud liikmesriigile ei ole antud võimalust hinnata teo faktilisi asjaolusid. Seetõttu on teises liikmesriigis koostatud vahistamismääruse kohtulik kontroll Eestis piiratud vahistamismääruse õiguslike aluste, mitte tõendatusega.

Prokuratuuril ja kohtul ei ole raamotsuse mõtte ja sätte kohaselt kohustust kontrollida selle isiku alibit, kelle suhtes on esitatud vahistamismäärus. Raamotsus on ette nähtud tagamaks loovutamismenetluse efektiivsust, mitte põhiõiguste kaitset. Raamotsus ja selle riigisisene kord kriminaalmenetluse seadustikus ei sätesta selgesõnaliselt isikutele kaitset, mis võimaldaks vaidlustada vahistamismääruse aluseks oleva kahtlustuse ja esitada õigustavaid tõendeid. Seetõttu võib tekkida põhjendatud küsimus vastuolust Euroopa inimõiguste kaitse konventsiooni artikliga 6 (*fair trial*) ja Eesti põhiseaduse § 24 lõikega 5 (õigus edasi kaevata). Kuigi nimetatud vastuväited saab esitada kriminaalmenetlust läbiviivas liikmesriigis, on selle eelduseks isiku vahistamine ja üleandminevälisriigile, kus vabaduse võtmine jätkub. Õiguskaitsevahendite piiratus ei pruugi tagada riigisisese menetlusega võrdset õiguste kaitset.
Eespool viidatud probleemid Euroopa Liidu õiguse ja põhiseaduse kooskõlalisel tõlgendamisel annavad mulle põhjuse minna ajas kuus aastat tagasi ja korrata kriitikat, mis põhiseaduse täiendamise seadusele ehk nn kolmandale aktile sai tehtud: “III akti on küll lihtne menetleda, kuid mitte rakendada” (Jõks 2002).
Esitatud näidetega sobib iseloomustada põhiseaduslikkuse järelevalve marginaliseerumise tendentsi. Seoses Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusega, voolab järjest enam põhiseaduslikku järku vaidlusi põhiseaduslikkuse järelevalve kanalist mööda. Tulemuseks võib olla õigusselguse ja õiguskindluse vähenemine ning põhiõiguste ja - vabaduste kaitse võimaluste ahenemine. Seadusandjal, Riigikohtul ja õiguskantsleril on, mille üle pead murda.

Õiguse ja poliitika vaheteost

Mõni sõna sellest, mis vahe õigupoolest on õigusel ja poliitikal, ning kui ketserlikult küsida, kas suurt vahet tegelikult üldse on. Kui õiguskantsler räägib põhiseadusest lähtudes näiteks erakondade rahastamise läbipaistvama reguleerimise vajadusest või kui Riigikohus ütleb Riigikogule, et parlamendi suutmatus lahendada baltisaksa ümberasujate vara tagastamisega seotud probleeme on võtmas põhiseadusvastast mõõdet, siis kus lõpeb õigus ja kus algab poliitika.
Üritan kõigepealt üldistatult sõnastada põhjused, miks on õiguskantsleri tegevust peetud sobimatult poliitiliseks:
1) omainitsiatiiv – enamik poliitiliselt tundlikke teemasid on Õiguskantsleri Kantseleis algatatud omal initsiatiivil. On avaldatud arvamust, et õiguskantsler nii-öelda korjab üles populaarseid teemasid (Oravapartei vahetaks… 2007);
2) riigi positiivsete kohustuste, sealhulgas sotsiaalriigi printsiibist tulenevate kohustuste rõhutamine. Näiteks võib tuua ettepaneku Riigikogule korrastada vaesusabi süsteemi, et oleks tagatud inimväärikus neile, kes ei suuda endaga toime tulla (õiguskantsleri 03.02.2004 ettekanne nr 1 Riigikogule seaduse “2004. aasta riigieelarve” § 6 lõikega 6 kehtestatud toimetulekupiiri määra vastavust põhiseaduse §-dele 10 ja 28 lõikele 2);
3) demokraatia üldküsimuste tõstatamine – proportsionaalsuse põhimõtte järgimine Riigikogu valimiste seaduses, valimisliitude osalemise võimaldamine kohalikel valimistel, erakondade rahastamise kontrolli tõhustamine, Riigikogu liikmete õigus kuuluda riigi äriühingute nõukogusse, Riigikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ametite ühitamatus;
4) tundub, et rohkem kui konkreetsed teemad on poliitilist eliiti häirinud vahendid ja vorm, kuidas õiguskantsler oma ülesandeid täidab. Pean silmas asjaolu, et oma sõna maksmapanemiseks ning avaliku arvamuse kujundamiseks on õiguskantsler kasutanud avalikkusega suhtlemisel samasuguseid vahendeid nagu poliitilised jõud valijaskonna sümpaatia võitmiseks.

Õigusel ja poliitikal erinev keel

Põhiseadus annab poliitikale üldised raamid, määratledes poliitika mänguruumi. Üldiselt on see mänguraam avaralt defineeritud – poliitika saab teha kõike, mis jääb põhiseadusega sätestatud raamidesse. Põhiseaduse enda raamid on ühtlasi nii õiguslikud kui ka poliitilised.
Põhiline, mis võimaldab õigust ja poliitikat eristada, on erinev keel, mida kasutatakse. Isegi ühest ja samast asjast – näiteks Riigikogu liikme ametiga ühitamatutest ametitest – räägitakse täiesti erinevates "keeltes". Võib väita, et kuigi ka Riigikohus ja õiguskantsler on eksistentsiaalses mõttes paratamatult "poliitilised" institutsioonid, seisneb nende institutsioonide põhiseadusega ettekirjutatud poliitika kõrgelt formaliseeritud juriidilise "keele" ja argumentatsiooni kasutamises vastandina poliitilisele keelele ja argumentatsioonile. Sellest on õigussotsioloogiliselt huvitavalt ja veenvalt kirjutanud prantsuse sotsioloog Pierre Bourdieu (Bourdieu 1987).
Milles seisneb poliitilise ja juriidilise "keele" peamine erinevus? Eelkõige juriidilise keele ja mõttelaadi palju suuremas reguleerituses ja piiratuses. Õiguskantsleri ja Riigikohtu "keel" on piiratud põhiseaduse tõlgendamisega ja peab lähtuma sellest tõlgendamisest kui seatud ülesandest. Poliitika keel on peaaegu piiramatu.
Teiseks väljendab poliitik demokraatlikus pluralistlikus ühiskonnas paratamatult teatud huvirühma kui tahes legitiimset huvi. Poliitiku ülesanne demokraatias on huvirühma huvile võimalikult lai kandepind tekitada. Poliitik on ja peabki olema erapoolik, isegi kui ta üritab mõjuda nii-öelda rahvusülesena. Kui mingile institutsioonile on usaldatud põhiseaduse tõlgendamise ülesanne, peab see institutsioon igal juhul püüdma olla maailmavaateliselt erapooletu. Põhiseaduse tõlgendamisega ei tohi mängida palli ühte väravasse, vastasel korral lakatakse olemast erakondadeülene ning võimalikult paljusid argumente ja huve legitiimsena arvesse võttev.
Siinkohal ei pääse me mööda ka õiguskantsleri aktiivsuse ja omainitsiatiivi küsimusest.

Kui aktiivne võib olla õiguskantsler

Näiteks USA-s on sisult sarnane õiguspoliitiline vaidlusteema Ülemkohtu kohtunike aktiivsuse probleem, *judicial activism*. Paljud konservatiivid peavad *judicial activism*'i taunitavaks nähtuseks, samal ajal kui enamiku liberaalide arvates saab selle kaudu kehtestada ja kaitsta olulisi ühiskondlikke või vähemusrühmade huve. Peamine konservatiivide vastuväide kohtunike aktivismile USA-s pärineb demokraatia teooriast: demokraatlikus ühiskonnas peaksid kõik olulised õiguspoliitilised otsused olema taandatavad rahva tahtele ja seega tehtud rahvaesindajate poolt. Parlamendi liikmed on rahvas otse valinud, kuid kohtunikud ja Eesti tingimustes ka õiguskantsler on teisese, tuletatud demokraatliku legitimatsiooniga.
Kui demokraatia teooriast tulenev nõue, et õiguspoliitilised otsused peaksid olema otseselt taandatavad rahva tahtele, on kandvaim argument kohtuliku aktivismi vastu, siis mida võiks esile tuua kohtuliku aktivismi mudeli kaitseks.
Esimene oluline moment on vähemuste põhiseaduslik kaitse enamuse tahte eest. Kõrvalmärkusena olgu öeldud, et ka Riigikogu enamus on palunud õiguskantslerilt kaitset parlamendi vähemuse eest (Riigikogu liikmete Igor Gräzini ja Evelyn Sepa 17.06.2005 kiri õiguskantslerile poliitilise välireklaami keelustamise põhiseaduspärasuse kontrollimiseks. Õiguskantsleri menetlus nr 6-1/050905).
Riigikogu võim ei saa olla absoluutne. Keegi peab kontrollima, et parlamendi enamus oma enamust vähemuse suhtes ei kuritarvita. Seadusandja enamus võib eksida põhiseaduse sätetest ja garantiidest kinnipidamisel. Põhiseadus annab igaühele, sealhulgas vähemustele, teatud garantiid, millest ka rahva (see tähendab enamuse) tahtele viidates pole lubatud "üle sõita". Mida väiksema hulga inimeste kätte koondub enamuse võim, seda ohtlikum see põhiseadusriigile on. Seetõttu ongi demokraatiatesse sisse ehitatud

nn *checks and balances* süsteemid, et oleks mingi kontroll, kui enamus kaotab reaalsustaju. Selle välise kontrolli kriteerium on põhiseaduse mõte ja sõna, mitte poliitiline tahe kui niisugune. Peavad ju põhiseaduse aluspõhimõtted kujundama poliitikat, mitte vastupidi. Eesti demokraatia vajab jätkuvalt põhiseadusliku kontrolli institutsioone, mis seisaksid Suurest Mängust pisut kõrval ja oleksid valmis ning võimelised vajaduse korral käe ette panema.

Kui asjad meie demokraatia ja põhiseadusliku kultuuriga oleksid heas korras, siis peaksid Riigikohus ja õiguskantsler olema konservatiivsemad ja hoidma nii-öelda madalamat profiili. Kui demokraatlik süsteem toimib laitmatult, pole juristidel harilikult tarvis seda kõrvalt torkida. Meie poliitilises kultuuris – osalt selle nooruse tõttu – esineb ikkagi liialt palju diilitamist, korporatiivsust, poliitilise kokkuleppe kõikvõimsuse pettekujutelma. Meie demokraatia noorust iseloomustab ilmekalt kas või ajakirjas Economist möödunud aastal avaldatud demokraatia edetabel, milles Eesti paigutus puuduliku demokraatiaga riikide hulka (http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_TABLE_2007_v3.pdf). Põhiseadusliku demokraatia piiramise püüded ei hiili kunagi kohale üleöö. Või nagu professor Marju Luts-Sootak oma esinemises kohtunike foorumil tabavalt rõhutas: "Totalitarism saabub harva mingi ühekordse aktiga, enamasti ikka tuvisammul ja väga tihti ka õigusemõistmise sisusse hiilimisi sisse imbudes" (http://www.riigikohus.ee/?id=802).

Riigikohtu ja õiguskantsleri roll on põhiseaduslikke väärtusi kaitsta, mitte neid ohverdada. Seetõttu tulebki Riigikohtul ja õiguskantsleril põhiseadust ja seadusi tõlgendada ning praktikat kujundada viisil, mis tagab parima võimaliku põhiõiguste ja vabaduste ning põhiseaduse aluspõhimõtete kaitse.

Kasutatud kirjandus

Bourdieu, P. (1987). The Force of Law. – The Hastings Law Journal 38 (5).

Jõks, A. (2002). Põhiseadus muutuste künnisel. – Postimees, 17. apr. – http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=lugu&rubriik=6&id=54950&number=479

Oravapartei vahetaks Jõksi välja (2007). – Eesti Päevaleht, 28. aug. – http://www.epl.ee/artikkel/397648

Politsei tabas suuroperatsiooni käigus 21 Itaalia juveeliärisid röövinud (2007). – Eesti Päevaleht *online*, 21. veebr. – http://www.epl.ee/artikkel/375255

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

Konstitutsioonikohtute tänapäevastest töömeetoditest mandrieuroopaliku õiguskultuuri ja common law kui mõtlemisviiside lähenemise tingimustes*

Raul Narits (RiTo 17), Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor

Artikli eesmärk on käsitleda õigusdogmaatikat ja õiguse printsiipe tegevusjuhistena õigusele vastavate otsustuste leidmisel. Mõlemaid meetodeid tuleb eriti arvestada konstitutsioonikohtutes.

Eesti Vabariigi põhiseaduse 15. aastapäevale pühendatud rahvusvahelisel konverentsil "Poliitilise iseloomuga küsimused põhiseaduslikkuse järelevalves: kust läheb piir poliitikasse sekkumise ja tavapärase põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse vahel" 6.–7. septembril 2007 Tallinnas käsitleti muu hulgas kohtuliku aktivismi teemat. Üks ettekandjaist liigitas selle "metodoloogiliseks" ja "substantsiaalseks"[1]. Esimene neist tähendab lähtumist aktivistlikest tõlgendusteooriatest ja -argumentidest; teine põhineb väitel, et konstitutsioonikohtute tegevuses on valdkondi, kus poliitikakujundamine on enam õigustatud. Nimetatud probleemipüstitus räägib sellest, et tänapäev nõuab korrastatud õigusmõtlemiselt enamat, kui seda nõudis õiguskultuuriline kontekst veel mõned aastakümned tagasi[2].

Pole põhjust kahelda, et probleemiasetus puudutab ka Eesti Vabariigi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohta justiitssüsteemis ja selle sisulist tööd. Jutt on eelkõige õiguse printsiipidest ja õigusdogmaatikast kui olulistest meetoditest (vahenditest) hinnangute kujundamisel, põhjendamisel (argumenteerimisel) ja loomulikult ka väljaütlemisel juriidilise tegelikkuse (selle laias tähenduses) vastavuse kohta põhiseaduses kirjapandule ja mõeldule. Artikli autor esindab seisukohta, et õiguse printsiibid ja õigusdogmaatika on instrumendid, mis "töötavad" käsikäes kui tänapäevasesse õigusmõtlemisse kuuluvad meetodid, ühendades endas *common -law'*liku ja seadusõiguse traditsiooni.

Probleemil on veel üks oluline tahk. Nimelt tähendab uus kvaliteet õigusmõtlemises õiguse rakendaja "mänguruumi" olulist laienemist. Teisisõnu on tegemist õiguse rakendaja astumisega teatud ulatuses õiguspoliitika kujundamisprotsessi[3]. Seega kuulub õiguspoliitika juba olemuslikult õigustrakendava tegevuse juurde[4]. Kirjeldatud arusaam väljub aga mandrieuroopalikust seadusõiguse traditsioonist ning seob ennast *common-law'*liku õigustraditsiooniga.

Dogmaatika käsitlusega on olukord veel problemaatilisem, sest nii mõndagi jääb ebaselgeks juhul, kui dogmaatikast räägivad juristid. Vaieldakse küsimuse üle alates dogmaatika mõistest, mõnikord toob ainuüksi dogmaatika mainimine esile lausa negatiivsed emotsioonid. Põhjus on selles, et paljudel juhtudel sisustatakse dogmaatikat – olenemata valdkonnast – kui midagi muutumatut, lausa kivinenut. Kas aga õigusteaduses ja õigupraktikas on põhjust dogmaatikaga hüvasti jätta, mida dogmaatika endast kujutab ning milline on õigusdogmaatika roll õigusmõtlemises üleilmastumise tingimustes. Ka sellest tuleb artiklis juttu.

Tundub, et küsimused õiguse printsiipidest ning õigusdogmaatikast on seda väärt, et neid käsitleda mitte ainult rahvuslike õiguskordade kontekstis, vaid ka Euroopa kontekstis tervikuna. Eespool mainitud Berliini kollokviumil kerkis küsimus konstitutsiooniõiguse piiridest, diskussioon oli eriti elav ning väljendati selgelt tänapäevast nõuet töötada välja euroopalik konstitutsiooniõigusteooria (Tagungsberichte … 2006, 242).

Õigus on õigupoolest eriline võimuinstrument, et teostada poliitilist tahet. Nii ongi iga õigusnormi puhul tegemist tükikesega normatiivselt kindlustatud poliitikast. Kuid tõsiasi on ka see, et mitte ainult õigusnormid ei moodusta kohtute jaoks otsustamise alust. Kohtutele on otsustamise normatiivne baas palju laiem.

Artikli eesmärk on käsitleda õigusdogmaatikat ja õiguse printsiipe tegevusjuhistena õigusele vastavate otsustuste leidmisel. Konstitutsioonikohtutes on mõlemaid meetodeid

vaja eriti arvestada, sest just konstitutsioonikohtutes on õigusel kokkupuude õiguspoliitikaga kõige otsesem ja avalikum.

Õigusdogmaatika olemusest

Sissejuhatavalt märkisin, et õigusdogmaatika mõiste pole üheselt määratletav. Õiguse mitmetasandilise tundmaõppimise doktriini (*Multi Level Approach)* pooldajad[5] tähistavad õigusdogmaatikat ka kui praktilist õigusteadust. Seda sellepärast, et just õigusdogmaatika seisab õiguse mitmetasandilise tundmaõppimise kontekstis õiguspraktikale kõige lähemal ja on tunnetuslikus plaanis selle tegelikkusega kõige otsesemalt seotud. Traditsiooniliselt saab dogmaatikat käsitleda kahel tasandil. Esiteks üldisel, kus dogmaatika all mõistetakse kogu õigusmaterjali teaduslikku töötlust[6]. Kitsamas ehk spetsiifilisemas tähenduses mõistetakse dogmaatika all teatud süsteemi moodustavaid lauseid, mille abil on võimalik mõistelis-süstemaatiliselt väärtustada õiguse rakendamist (Müller 2002, 403). Sellel tasandil eristuvad valdkonnaspetsiifilised dogmaatikad. Valdkonnaspetsiifilised dogmaatikad kujutavad endast "… õigete, s.t kehtiva õiguskorra raames mõistuspäraselt põhistatud lahendite "salvestatud" kogusid" (Volkmann 2005, 262).
Eri ajas ja ruumis on ikka leidunud õigusdogmaatika kriitikuid. Põhjusi on mitmesuguseid, kuid üks n-ö läbiv põhjus on see, et dogmaatika ei saa vastu seista ajaproovile, sest juba oma olemuselt peab ta endast kujutama midagi muutumatut, kivinenut. Nii õigusdogmaatikat sisustades seisaks ta tõepoolest konfrontatsioonis elu tegeliku kvaliteediga ja nende nõuetega, mida muutuv tegelikkus ikka ja jälle õigusele esitab ning õiguselt ootab. Õigusteaduses tuntakse seda olukorda kui tsükliliselt korduvat vaidlust "kehtiva" dogmaatika vabastamisest tema ajaloolistest juurtest. Vaidlus kerkib päevakorda eriti siis, kui ühiskonnas toimuvad põhjapanevad muutused. Seega on tegu vana vaidlusteemaga[7]. Erialakirjanduses märgitakse: "Näited räägivad: dogmaatilised vaidlused põhimõtete ümber on tegelike või soovitud pöördesituatsioonide reeglipärased kaasnähtused… Need seisukohad ja diskursused on viinud ulatuslikule lahutusprotsessile õigusdogmaatika ja õigusajaloo vahel. Täna on need Saksamaal uurimiseseme, meetodite ja uurimishuvi mõttes erinevad distsipliinid." (Rüthers 2005, 2.) Õigusdogmaatikat ei tuleks siiski peljata. Asi on selles, et õigusdogmaatika ei ole mitte dogmade kogum, vaid õpetus dogmadest (ükskõik kui palju nendel dogmadel ajalooga pistmist on). Eri valdkondades on dogmaatikal erinev tähendus ja kaal, isegi funktsioon. Ühine on dogmadele ilmselt see, et dogmad kujutavad endast siduvaid, tunnustatud ja kasutuskõlblikke põhiteadmisi teatud valdkonna jaoks, seejuures võib dogmade loomus ja siduvuse aste olla erinev. Õigusteaduses on selle algusest peale tuntav tendents (isegi vajadus) ratsionaalselt tõestatavate põhiseisukohtade formuleerimise järele[8].
Tänapäevase väärtusjurisprudentsi aksioomiks saab näiteks pidada tõdemust, et õigusele vastav otsustus peab olema väärtusotsustus, ning esmane allikas, kuhu väärtusi otsima minna, on põhiseadus, kust leiame põhiõiguste ja -vabaduste siduva kataloogi (Narits 1995, 378–380). Dogmaatika tähendabki selles kontekstis, s.t õigusele rakendatuna, põhiväärtuste, probleemi lahendus(t)e ja põhistuste selgitust. "Dogmaatika peab kehtivat õigust ratsionaalse veenmisjõuga ja üldiselt tunnustatud põhiväärtuste (väärtusveendumuste) valguses seletama. Ta on samal ajal erinevatest arenguastmetest kasvanud, mitteülevaatliku ja sageli vastuoluliselt kirjapandud õiguskorra *sisemine süsteem.*" (Rüthers 2005, 3.)

Loobuda dogmaatikast?

Esindatud on ka seisukoht, et Euroopas on kätte jõudnud aeg dogmaatikast loobuda, ja tegelikult on sellele teele juba asutud. Erialakirjanduses leiame arutluse õigusteaduse uutest rajaotsingutest. Kui heita pilk ameerikalikule ettekujutusele konstitutsiooniõigusest, siis iseloomustavad seda mitte dogmaatilised süsteemid, vaid

kaasuste ja nende kohta tehtud otsustuste kronoloogiad, mida on täiendatud oluliste ja siduvate märkustega. Kronoloogiad ei moodusta dogmaatilisi süsteeme, vaid viivad kooskõlalisele liidetud pildile. Ja selle aluseks on printsiip *stare decisis*, mis nõuab juba langetatud otsustuste juurde jäämist, nendest kinnipidamist (Schlink 2007, 160). *Case law*'s ongi *stare decisis*'e printsiip funktsionaalseks ekvivalendiks dogmaatilisele süsteemiloomisele õigusnormil põhinevas õiguskultuuris. *Stare decisis*'e printsiipi ei leia me kirjapanduna põhiseadusest ega muudest seadustest, selle üle küll vaieldakse, kuid põhiolemus on kõigile selge[9]. Mõtlemapanev on aga see, et Saksamaa Konstitutsioonikohtu praktikat analüüsides avaldatakse arvamust: "Muutused Saksamaa Konstitutsioonikohtu õigusemõistmisepraktikas ei ole kantud dogmaatilisest häälestusest ega lase ennast ka *stare decisis*'e printsiibist kui erandina põhimõtteliselt kokkulepitud õigusemõistmisest kõrvalekaldumisi lubavast doktriinist interpreteerida. Need ei reageeri ei uutele praktilistele vajadustele, uutele faktidele ega uutele õiguslikele alustele… Saksamaa Konstitutsioonikohus jätab hüvasti dogmaatilise õigusteaduse traditsiooniga ja vahetab selle kasuistliku õigusmõistmise traditsiooni vastu." Kuid autor hindab sellist teed kui mitteratsionaalset. Nimelt ei toimu enda vabastamisega dogmaatikast automaatselt pretsedendiga sidumist. Pigem juhtub nii, et dogmaatikaga siduvuse asemele tuleb mittesiduvus pretsedendiga, ja nii ei olda millegagi seotud (*ibid*161).

Dogmaatikat on vaja

Minu meelest on igati normaalne, kui Euroopas, kus juba ammu on kõrvuti eksisteerinud seadusõigus ja pretsedendiõigus, kaks õiguskultuuri lähenevad. Jutt ei ole ega saagi olla kultuuride asendamisest – seda vist enamasti kardetaksegi –, vaid kultuuride kui suhteliselt iseseisva kvaliteediga õiguse tunnetusviiside konvergentsist, põimumisest. Seega on tegemist nii ajaloolise kui ka objektiivset tagapõhja omava protsessiga. Ilmselt seda ka tunnetatakse, sest Schlink lõpetab oma artikli alaosaga "Uus konstitutsiooniõigusteadus" (*ibid* 161–162). Kvalitatiivselt uue konstitutsiooniteooria vajalikkusest kõneldi ka 2005. aastal peetud konstitutsioonikohtute kollokviumil[10]. Kuidagi ei tohiks tõsiselt võtta ettepanekuid ja üleskutseid õigusdogmaatikast loobumiseks. Õigusdogmaatikal on, mida õigupraktikasse panustada. Nimetaksin esimesena õigusdogmaatika korrastavat rolli. Just õigusdogmaatika aitab korrastada – vahest isegi süstematiseerida – üha ulatuslikumaks muutuvat õigusmassiivi. Dogmaatikata oleks tänapäevane õigupraktika selle laias tähenduses ilmselt hõlmamatu. Õigusdogmaatika loodud teatud kord aitab heita pilgu kogu õiguskorra sisemisse väärtussüsteemi. Õigusdogmaatika on alati täitnud stabiliseerija rolli. Õigusdogmaatikas settinud tähelepanekud on rakendatavad erineva kvaliteediga reguleerimisvaldkondades. Tänapäeval aitab õigusdogmaatika kaasa kahe erineva õiguskultuuri vastastikusele lähenemisele. Õigusdogmaatikata jääksid püsima õiguskultuuride vahelised pinged ning nende kultuuride lähenemist võiks käsitleda kui kultuuride asendamist. Vähemalt mandrieuroopalikus õiguskultuuris aitab dogmaatika kaasa sellele, et sama kvaliteediga vaidlusküsimusi ei vaielda ikka ja jälle uuesti, vaid lähtutakse juba olemasolevast dogmaatikast, mis on teatud lahendused väärtustanud ja pakkunud dogmaatilise lahendusmustri. Ei tohi unustada sedagi, et õigusdogmaatika on sündinud ja sünnib pingesituatsioonis – vaidluste ja isegi konfrontatsioonide olukorras. Kuid ennast kord juba kehtestanud, on sellisele õigusdogmaatikale raske vastu seista ja vastu vaielda. Vähemalt ratsionaalselt mõistetavas õigupraktikas peaks see nii olema. Samal ajal ei saa õigusdogmaatika olla midagi kivinenut ja kui õigupraktikas vaadatakse olemasolevast mööda, siis tuleb seda põhjendada ehk teisisõnu leida kehtivad argumendid. Õigusega on juba nii, et ka näiteks analoogiliste olukordade korduv regulatsioon võib olla kantud erinevatest eesmärkidest. Juristid lahendavadki eilseid kaasusi üleeilsete seaduste alusel. See tähendab, et õigusdogmaatika eesmärk ei saa olla olemasolevate lahendusjuhiste igavikustamine, kuid ka mitte olemasoleva kergekäeline tähelepanuta jätmine.

Erialakirjanduses väidetakse: “Kõrvalekaldumine traditsioonilisest dogmaatikast on õiguskindluse huvides isegi siis mitte õigustatud, kui kõrvalekaldunud lahenduse kasuks räägivad head põhjused. Kõrvalekaldumiseks mõeldud põhjendused peavad lisaks juba väärtustatud õpetuse murdmise õigustama ka õigusühiskonna usalduse kaotust kehtiva ja seni tunnustatud õiguskorra suhtes.” (Rüthers 2005, 10.) Seega, kui otsustatakse kehtiva dogmaatika vastaselt, tuleb arvestada, et sellega kaasneb oluline argumenteerimiskoormis. Nii on dogmaatika õiguse rakendaja jaoks juriidiliselt siduv õiguse rakendamise piir, täpsemalt öeldes on õigusdogmaatika üks õiguse tõlgendamise piirikivi[11]. Jääb üle nõustuda süsteemiteoreetiku Niklas Luhmanniga, kes on seisukohal, et õigusdogmaatika seob õiguse rakendamise põhiseaduslikkusega, demokraatia põhimõtetega ja õigusriikliku võimude lahususega. Ta määrab oluliselt vastastikuse suhte programmi (seadus, õiguse printsiibid, dogmaatilised õiguslaused) ja lahenduse vahel. Ta defineerib kohtuniku otsustuse jaoks mänguruumi tingimused ja piirid, uute konstruktsioonide lubatavuse ja argumentatsioonimustri õigusprobleemide lahenduste jaoks (Luhmann 1974, 24).

Dogmaatika ja õiguspoliitika

Dogmaatikal on teatud seos õiguspoliitikaga. Iga riik tegelikustab mitte ajatuid väärtusi või ajatut õiglust, vaid orienteerib ennast ühiskonnas (tänapäeval aga globaliseeruvas maailmas) enam tunnustust leidnud väärtusmastaapidele. “Just sellel “ideoloogiate aastatuhandel” [mõeldud on 20. sajandit – R.N.] … kerkib esile pingeline ja sageli kõrvaletõrjutud probleemistik *õigusest ja metafüüsikast* või ka *õigusest ja ideoloogiast*(Rüthers 2007, 46). See tähendab, et sageli konkureerivadisegi ühe riigi piires valitsuse ja parlamendi, aga ka õigusemõistmise tasandil mitmed erinevad arusaamad “õiglustest”. Traditsiooniline ja toetust vääriv seisukoht õiguse rakendamisel räägib siinkohal sellest, et demokraatlikus õigusriigis on õiguse rakendamise lähtekohaks kirjapandud seadused. Ainult nii saab ellu viia seadusandja kavandatud õiguspoliitilisi eesmärke. Selles seoses on iga täielik õigusnorm normi rakendajale käitumismastaabiks. Üldjuhul peab sättel põhinev tõlgendamine avama seadusandja poolt sättesse sisestatud mõtte, eesmärgi. Seega peab õiguse rakendaja leidma normist eelkõige need väärtused, mida ka seadusandja on väärtusteks pidanud[12]. Kuid kuna tekstist arusaamine eeldab eelkõige sellest tegelikkusest arusaamist, mida sätte abil teatud viisil korrastada tahetakse, siis võib juhtuda, et tegelikkuse kvaliteet on normi vastuvõtmise hetkest oluliselt muutunud. Kujunenud on pingesituatsioon ajalooliselt vormunud tegelikkuse ja tänapäevase tegelikkuse vahel. Ilmselgelt tuleb otsustus langetada kehtivate väärtusmastaapide alusel. Küsimus on teisiti sõnastatuna faktide struktuuri ja väärtusettekujutuste muutumises. Tõusetub küsimus, kas ja kuidas “vanu” õigusnorme uutele faktilistele asjaoludele ja väärtusettekujutustele redutseerida, et neid siis rakendada. Ilmselt ei saa probleemi ületada traditsioonilise seaduse tõlgendamise teel, vaid õigusdogmaatika teenib siin õiguse rakendajat juba kohtunikuõiguse tähenduses[13]. Sellist olukorda on hinnatud kriitiliselt ning väidetakse, et sisuliselt on tegemist lausa võimuküsimusega parlamendi ja õigusemõistmise organite vahel[14]. Seadused vananevad ja on mingis mõttes lünklikud juba nende vastuvõtmise momendist, sest elu on dünaamiline ja seda ei saa seaduste vastuvõtmisega peatada. Seepärast on seaduste ratsionaalne mõtestamine alati olnud ja jääb õigusemõistmisorganite põhiseaduspäraseks kauakestvaks ülesandeks, kus õigusdogmaatika selle ülesande täitmist tugevalt toetab. Kohtunikud on selles olukorras ühelt poolt seotud seadustega, objektiivse õigusega, kuid teiselt poolt kujundavad nad iseseisvalt õiguskorda, kasutades sealjuures õigusdogmaatikat. Nii pole õigustatud õigusriiklikus võimude lahuses teha ranget vahet õiguse rakendamisel ja kohtuniku õigust edasiarendaval tegevusel. Siin ei tahaks ma toetada seisukohta, et kohtunik peab endale täpselt aru andma: “… kas ta on tegev kui “seaduse teener” … või on ta “õiguskorra ehitaja” või “juriidiline pianist”, kes seadusandluse kohas loob õigust (kohtunikuõigust).”

(Rüthers 2005a, 235–257, 279.) Kohtunikuõiguse kaudu ja õigusdogmaatika abil astub kohtunik igal juhul õiguspoliitikasse. On selge, et kohtunikuõigusega on muutunud dogmaatika. Õigusteadus on läbi aegade otsinud "heade tõlgenduste" abil mingit ühtset õiguskorra sisemist süsteemi, kesksed lähtepunktid olid seejuures objektiivse õiguse eesmärgid. Kuid niisamuti tuleb näha ja tunnistada, et õigusriigi paratamatuseks on normiloomise (-kujundamise) võimu dualistlik iseloom. Nii objektiivselt kui ka tegelikult on see seadusandja ja kohtuvõimu, eriti kõrgema kohtuvõimu käes. Seega tulenevad õiguspoliitika suunised mitte ainult primaarselt objektiivsest õigusest (seadustest), vaid teatud ulatuses õigusemõistmise organitelt[15]. Hoiduda on vaja sellest, et parlamentaarne demokraatia ei muutuks selliseks riigiks, kus kohtuinstantsid looksid oma "vabaõigust"[16]. Õigusdogmaatika on kohtunikele "kompass", mida kasutades saab sündida õigusele vastav otsustus.

Diskursus õiguse printsiipidest

Õigust on avatud ühiskonnas mõjutanud ja kujundanud mitmed tegurid. Eelkõige tuleb nimetada moraali ja poliitikat. See asjaolu tõstab esiplaanile üsna kindla sotsiaal-eetilise ja poliitilise kontseptsiooni. "Ühiskond pole eksisteerimisvõimeline, kui tema liikmed järgivad tüüpilistes käitumissituatsioonides erinevaid käitumisdirektiive." (Petev 2001, 48.) Erinevate õiguskultuuride lähenemissituatsioonis tuleb aga peale käitumismastaapide arvesse võtta n-ö piiriüleseid tegureid[17]. Ka õiguses tuleb näha ja tunnustada peale käitumisetalonide ühelt poolt neid kujundavaid tegureid ja teiselt poolt käitumisetalonide endi kujundatud ja "normide maailma" kohal asuvat "printsiipide maailma".
Mis on printsiibid? Üks lühemaid printsiipide määratlusi on "väga tähtis üldine reegel". Miks nii määratleda, ühtne seisukoht puudub. Võib-olla sellepärast, et õigusprintsiibid on seotud väärtustega (Canaris 1969, 50), teisalt arvatakse, et printsiipide tähtsus on tingitud nende seotusest õigusideega (Larenz 1979, 207, 410), mille olulisim komponent on õiglus. Viidatakse ka printsiipide seotusele kõrgeima seadusega (Wolff 1955, 37 jj). Printsiipide tähtsust seostatakse samuti nende tähendusega õiguskorrale tervikuna (Peczenik 1971, 30). Mõnikord rõhutatakse ka printsiipide tähtsust seoses nn metanormatiivse funktsiooniga[18]. Päevakorda on tõusetunud printsiipide õpetus sisuliselt globaliseerumise kontekstis (Bogdandy 2003).
Tänapäeva erialakirjandusest on ehk kõige enam panustanud teooriakesksesse diskussiooni printsiipidest 1956. aastal ilmunud Josef Esseri töö "Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts", kui silmas pidada saksakeelset kirjandust, ning *common law* puhul Ronald Dworkini 1977. aastal ilmunud "Taking Rights Seriosly". Nimetatud autoritel on teema käsitluses nii ühiseid seisukohti kui ka olulisi erinevusi[19]. Mõlemas töös toonitatakse, et printsiibid viitavad normidest tulenevale loogilisele struktuurile ja seda mitte ainult erineva gradatsiooni, vaid ka kindla eristamise mõttes. Millega eristuvad Esseri ja Dworkini seisukohad õiguse printsiipidest?
Esserile tähendab printsiip alati suuremat otsustamisruumi kohtunikule, kui seda pakub õigusallikas sisalduv norm. Selline "mänguruumi" suurus on seotud asjaoluga, et kohtunik peab printsiipi ise kujundama. Dworkin arvab vastupidi – printsiip ahendab kohtuniku otsustamisruumi; Esserile on printsiip vajalik õigusele vastava otsustuse õigustamiseks, Dworkinil pigem viide millelegi olulisele; Esserile on printsiipidega seotu eristumine eetikast, Dworkin seevastu peab printsiipe eetilisteks põhimõteteks, mille olemasolu tõestab positivistliku arusaama paikapidamatust õiguse ja moraali eraldatusest; Esseri järgi jõutakse õigusprintsiibini siis, kui neid ka kohtuotsustes kasutatakse, Dworkinile kehtivad õigusprintsiibid, sest need on õiglased (eeldusel, et nad on iga õiguskorraga koherentsed)[20].
Tuntud õigusteoreetik Robert Alexy, lähtudes Dworkinist ning teades loomulikult Esseri doktriini, leiab, et printsiibid on omanäolised optimeerimiskäsud, mis peavad olema täidetud eri tasemetel. Normid on aga reeglid, mida kas peab või ei pea täitma, olles seega

definitiivsed käsud (Alexy 1979, 79 jj). Seega pole printsiipide rakendamisel või kujundamisel tegu deduktiivse subsumeerimisprotsessiga. Teiseks erinevuseks printsiipide ja normide vahel võib pidada asjaolu, et kui normidekonflikti korral kuuluvad rakendamisele kollisioonireeglid, siis printsiipidekonflikt lahendatakse nii, et "arvestades asjaolusid, tehakse kindlaks eelisregulatsioon mõlema võimaliku kasutuskõlbliku printsiibi vahel" (Alexy 2000, 35). Eelistus tähendab siin seda, et järgneb printsiibist tulenev ja nõutud õiguslik tagajärg. Kolmanda erisusena printsiipide ja normide vahel näeb Alexy seda, et mida kõrgem on mittetäitmise tase, seda kõrgem peab olema teise printsiibi täitmise tähtsus (*ibid*, 36).
Printsiipide tähtsusest ja erinevustest normidega võrreldes võib palju rääkida, kuid neid ära tundmata pole eelöeldust praktilist kasu.
Mandrieuroopalikus õiguskultuuris on võib-olla kõige loomulikum ja loogilisem leida õiguse printsiipe objektiivsest õigusest. Seaduse tekst võib *expressis verbis* tähistada mingit osa tekstist kui õiguse printsiipi, kuid printsiip võib olla formaalselt määratletud ilma iseseisva viiteta printsiibile kui sellisele (Weinberger 2000, 64). Teine printsiipide leidmise võimalus on kehtiva õiguse (õigusnormide) analüüs. Nimetatud printsiipide leidmise viis on omane nii mandrieuroopalikule õiguskultuurile kui ka *common law*'le (Vogenauer 2001, 1257 jj, 1273). Meetodi mõte on see, et õiguse printsiibid ei saa olla ega olegi midagi täiesti eraldiseisvat objektiivse õigusega võrreldes. Piltlikult öeldes on õiguse printsiibid abstraktsete normide sarnased, kuid nende üldistatuse tase on veelgi kõrgem. Siiski võib selles meetodis eristada kahte suunda: esimene on orienteeritud traditsioonilisele normipõhisele üldistuse leidmisele, teine kaasab lisaks vastava poliitilis-moraalse konteksti uurimise[21]. Õiguse printsiipe aitab kujundada ka õigusteadus. Selle teema kontekstis on eriti oluline see, et õiguse printsiipide kujundamisele saab märkimisväärselt kaasa aidata kohtupraktika ja eriti konstitutsioonikohtute praktika (Weinberger 2000, 60). Kohtute roll printsiipide kujundamisel on igati loomulik ja õigusriigis lausa vajalik. Just kohtutel lasub õigusriigis viimase instantsi otsustamise kohustus. Seepärast on kohtunikuõiguse võidukäigust rääkimine õigustatud. Näiteks Saksamaal algasid vastavad protsessid juba 19. ja 20. sajandi vahetusel. Üks Saksamaa õigusteoreetikuist väidab koguni, et kehtivast õigusest olulisim osa pole enam seadusõigus, vaid viimaste instantside kohtunikuõigus (Rüthers 2005a, 41, 235–258, 822, 865). Nimetatud olukord on verifitseeritav tänapäevaste õiguskordade kõigile osadele, kuid seal on see eriti äratuntav, objektiivne õigus on suure abstraktsioonitasemega (näiteks konstitutsiooniõigus) või on tegemist regulatsioonide lünklikkusega[22].

Printsiipide funktsioonid

Oluline on näidata printsiipide funktsioone. Nii saab arusaadavamaks nende otstarve, see, milleks nad on vajalikud. Kõige üldisemalt saab redutseerida printsiipide funktsiooni õigusnormi funktsioonile[23]. Nii võime rääkida printsiipide regulatiivsest funktsioonist. Siinjuures pole välistatud otsene regulatiivne toime[24], kuid enamikul juhtudel toimib see skeem siiski kindlate täielike õigusnormide kaudu ja abil. Siit saab teha loogilise järelduse: printsiipide rakendamisel on võimalik korrastada õigusega relevantset tegelikkust valitseva poliitilise tahtega kooskõlas. Kindlasti nõuab printsiibi rakendamine õigusemõistmisel mandrieuroopalikus õiguskultuuris veidike eneseületamist, sest enamasti me ei leia printsiipi n-ö printsiibina kirjapandult seadusetekstist, vaid printsiip tuleb kujundada ja alles seejärel seda rakendada. Positiivse õiguse analüüsi tulemusena sündinud õigusprintsiipidel võib sageli olla nn heuristiline funktsioon. Kirjanduses märgitakse õigustatult, et heuristilises tähenduses printsiibi mõistmine ja kasutamine oli esmakordselt iseloomulik germanistidele 19. sajandil (Jakab 2006, 60). Nimelt oli tegemist olukorraga, kus generaalsete kodifikatsioonide idee realiseerumisega seoses muutus kodifitseeritud õiguskord ebaülevaatlikuks, seejuures sisaldas õiguskord ise hulgaliselt vastuolulisi norme. Kõike püüti taandada nn juhtpõhimõtetele, et õiguskord oleks

ülevaatlikult struktureeritud (Jacoby 1997, 139 jj). Kuid see funktsioon on vajalik ka nüüdisaegsele õigusriigile. Õiguskorra struktureeritus ja ülevaatlikkus on hädavajalikud elemendid õiguse idee sellise komponendi nagu õiguskindlus jaoks. Õiguskindlus kui õiguse idee komponent, samas ka kui iseseisev õigusprintsiip on paljudel juhtudel ühiskonna efektiivse funktsioneerimise immanentne tingimus. Kuid printsiipidel on õiguse rakendamiseks oluline tähendus. Siinkohal on põhjust nimetada printsiipide praktilist juriidilist funktsiooni. Printsiipide praktiline juriidiline funktsioon tähendab eelkõige seda, et printsiipidel on oluline koht argumenteerimisel. Kirjanduses tähistatakse nii mõistetud printsiipe isegi kui argumentatsioonireegleid (MacCormick 1999, 113). Kui juba on juttu printsiipidest, mis töötavad argumentatsiooni heaks, siis on iseenesestmõistetav, et mängu tuleb tõlgendamine. Argumentatsioon on lõppude lõpuks see osa tõlgendusest, mis piltlikult öeldes "näeb päevavalgust". Seepärast on igati õigustatud tähistada praktilist juriidilist funktsiooni ka kui interpreteerivat funktsiooni (Eckhoff 1976, 205–219; Usher 1998, 122 jj). Rutiinse tõlgenduse puhul pole seda meetodit muidugi mõtet kasutada[25]. Küll aga näiteks siis, kui on olemas kaks võimalikku tõlgendust. Selgelt tuleks eelistada seda, mis on ühildatav õigusprintsiibiga. Võimalikud on ka erandid, millest ehk olulisem on see, kui tegemist on olukorraga, kus õigusprintsiip on definitiivselt piiratud. Sellisel juhul tuleks olukord lahendada restriktiivselt (Vogenauer 2001, 1275). Praktilise juriidilise funktsiooni all tuleb mõista ka olukorda, kus printsiipe kasutatakse kui abimeetodit argumenteerimisel ja soovitud eesmärgi saavutamisel[26]. Praktikas võib printsiipe kasutada ka otsustuse õigusjõu tugevdamiseks. Siinkohal oleksid printsiibid nn lubatud argumendid, mis aitavad kõrvuti ja koos kohustuslike argumentidega kaasa otsustuste vastavusele õigusega.

Eraldi tahaks peatuda olukorral, kus printsiibid omandavad juriidilises praktikas jõulise tähenduse. Tegemist on situatsioonidega, kus otsustus on põhistatud ainult õigusprintsiibile tuginedes. Selline võimalus on tingitud eelkõige asjaolust, et õigusprintsiip on – nagu eespool märkisime – väga kõrge abstraktsiooniastmega. Veelgi enam, selline õigusprintsiipide kasutusvõimalus avab tee sellele, et formaalselt küll välditakse viitamist normidele, mis enam objektiivsesse õigusesse ei kuulu, kuid õigusprintsiibi rakendamise kaudu elab nende "mõte" edasi. Õigusprintsiipide kasutamine juriidilises argumentatsioonis on ka meetod, kuidas võrdlev õigus võib mõjutada riigisiseseid otsustusi. Nimelt saab õigusprintsiipe kasutades sisuliselt viidata teiste õiguskordade normidele, printsiibi kasutamine on siin omapärane "sillaehitus" oma ja võõra vahel[27].

Erialakirjanduses toonitatakse lisaks veel õigusprintsiipide ja moraali vahelist seotust. Huvitaval kombel on seda teinud isegi tuntud õiguspositivistid, rääkimata loomuõiguslastest[28], seejuures loomuõiguslastele pole printsiibid mitte lahtine uks suvalise moraali jaoks, vaid õigusprintsiibid on ise positiveeritud moraal. Lõpetuseks ei saa märkimata jätta sedagi, et praktilise juriidilise funktsioonina tuleks käsitleda ka printsiipide poolt õiguse edasiarendamist. Olgu lisatud, et printsiibidiskussiooni alusepanijaid Esser oli õigusteadlane, kes erinevalt varasemast meetodiõpetusest, mille kohaselt õiguse printsiibid leitakse kohtuniku poolt, tõstis esile õigusprintsiipide endi õigust edasiarendava rolli (Esser 1956, 83). Ajast aega on see funktsioon suuremat rolli mänginud seal, kus õiguskorda iseloomustab peamiselt noorus, doktriinide ja õigusdogmaatika vähesus või vastuolulisus.

Lõpetuseks olgu toodud lühidalt seisukoht, mis väidab, et õigusaktide kehtivus sõltub nende vastavusest õigusprintsiipidele. Erialakirjanduses tuntakse seda olukorda õigusprintsiipide mastaabifunktsioonina (Usher 1998, 123). Selguse mõttes tuleks öelda, et õiguskordadel on traditsiooniliselt vertikaalne struktuur, mis tähendab, et kõrgemal asuvad normid on *a priori* juriidiliselt jõult üle madalamal asuvatest õigusnormidest. Nii on ka printsiipidega, sest võime neid leida õiguskorra vertikaalse struktuuri eri astmeilt. Nimetasime ka seda, et printsiipe võivad kujundada kohtud (Euroopa Kohus) ja neid rakendatakse konstitutsioonile kui konstitutsiooniõigusele (*invisible Constitution*)viitamata.

Kuid tegemist on siiski olukorraga, kus nii kujundatud printsiipidel on kehtivusmastaap mitte sellepärast, et nad on printsiibid, vaid sellepärast, et asuvad õiguskorras kõrgemal astmel. Kindlasti on õigusprintsiipidel suur võimalus leida oma koht konstitutsioonides, kuid see pole siiski hädavajalik. Nii mõnedki printsiibid, eriti eraõiguses, pole leidnud teed põhiseadustesse. Seega pole mastaabifunktsioon printsiibispetsiifiline, vaid õiguskordadele omane hierarhiline põhimõte (Jakab 2006, 64).

Professionaalse ja avatud diskursuse vajalikkusest konstitutsionalismi üle

Nagu eelnevast järeldub, peavad nii õigusdogmaatika kui ka õigusprintsiibid kuuluma tänapäevasesse korrastatud õigusmõtlemisse. Mõlema kasutamine õigust rakendavas tegevuses sisaldab teatud õiguspoliitilist komponenti. Et sellel protsessil on mõneti süvenev tendents, on loomulik, sest kohtutel nagu igal teisel riiklikul võimukeskusel on omadus volitusi ja ülesandeid mitte ära anda, vaid juurde saada. Nii või teisiti puudutab see aga ka konstitutsiooniõigusteadust. Tema ülesanne pole seda protsessi peatada ega tagasi keerata, vaid protsess peab muutma konstitutsiooniõigusteadust ennast. Selge on ka see, et tänapäevast õigusemõistmise ja eriti põhiseaduslikkuse järelevalvet on üha raskem dogmaatiliste teooriate abil ratsionaalselt kujundada ja süstematiseerida. Üha raskem on õiguspoliitilises diskussioonis konstitutsioonikohtu lahendeid pelgalt traditsiooniliste juriidiliste reeglite abil prognoosida. Millise positsiooni peaksid sellises olukorras võtma konstitutsioonikohtunikud? Ilmselt peaksid nad olema aktiivsed kriitilises diskursuses erialakolleegidega, aga ka avalikkusega[29]. Eriti tuleks diskursust n-ö kohtunikudialoogi vormis arendada ametikaaslastega. Olgu siinkohal lisatud, et ka õigusteaduses on tähtsaimaks tunnetusmeetodiks avatud diskursus, mis ammutab "toormaterjali" nimelt õiguspraktikast ning eriti õigusemõistmise praktikast. Samal ajal nõutakse ametisolevatelt kohtunikelt distantseerimist päevakajalistest poliitilistest diskussioonidest (Tagungsberichte … 2006, 241). See on vajalik eelkõige kohtunikuameti kui poliitiliselt neutraalse ameti kaitseks[30]. Kindlasti sõltub midagi ka kohtunikest kui isiksustest. Näiteks Leedu Konstitutsioonikohus, mis on moodustatud peamiselt ülikooli professoritest, on saavutanud nn liberaalse tõlgendaja kuulsuse, argumenteerides otsuseid printsiipidega, mida vaevalt põhiseadusest leida võib (Kūris 2003, 209). Üks Leedu konstitutsioonikohtunik arutleb selle üle, millised peaksid olema konstitutsioonilise süsteemi arengu seaduslikud alused, kui jutt on mittevalitavatest ja mittearuandekohustuslikest konstitutsioonikohtutest (nn negatiivsest seadusandjast). Kas on üldse võimalik demokraatlikult kontrollida konstitutsioonikohtuid, piirates sellega nende tegevust konstitutsioonilises poliitikas? Ta näeb siin kahte lahendusteed: esimene seisneb kohtunike enesepiirangus ja teine vabas professionaalses diskursuses konstitutsionalismist. Igal juhul on selge, et konstitutsioonikohtute otsused, sisaldades ametlikku konstitutsioonilist doktriini, on õiguse lisaallikas (Kūris 2004, 92–103).
Olgu konstitutsioonikohtutele julgustuseks öeldud, et ka paljud õigusteadlased ei malda oodata lahendusi seadusandjalt ja näevad õigusteadust kui väärtustavat teadust (Engel 2005, 582–583), teades hästi, et ratsionaalsel õiguspoliitikal on mitmeid tõkkeid ja takistusi[31].
"Me teame, kuidas transformeerida ressursse üle rahvusvaheliste piiride, ent hästifunktsioneerivad riiklikud institutsioonid eeldavad teatud meelelaadi ning toimivad sedavõrd keerukalt, et nad ei võimalda lihtsat siiret. Sestap peame nimetatud valdkonnale pühendama palju enam mõttetegevust, tähelepanu ja uurimistööd." (Fukuyama 2006, 7.)

* Eelretsenseeritud artikkel.
[1] B. Aaviksoo ettekanne teemal "Kohtulik aktivism Eesti Vabariigi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve otsustes"; vt lisaks Aaviksoo 2007, 60–70.

[2] Euroopa Konstitutsiooniõiguse Võrgustiku (ECLN) initsiatiivil ja koostöös Konstitutsiooniõiguse Rahvusvahelise Assotsiatsiooniga (IACL) toimus 2.–4. novembril 2005 Berliinis 6. rahvusvaheline ECLN-i kollokvium teemal "The Future of the European Judicial System – the Constitutional Role of European Courts". Paljude küsimuste hulgas tõusetus seal probleem konstitutsioonikohtute rollist riikides, kus on toimunud murrangulised muutused kogu ühiskondlik-poliitilises süsteemis.
[3] Õiguspoliitika all tuleks mõista ühiskondliku ja poliitilise elu kujundamist avaliku võimu loodud ja kehtestatud õigusnormide abil (Rüthers 2005a, 72, 91).
[4] Kuid ka õigusteadlane võib sekkuda õiguspoliitikasse. Siis seab ta enda ette kaks ülesannet: reguleerimist vajava probleemi ratsionaalse rekonstruktsiooni ja sellel rajaneva otsingu parema lahenduse järele. Osalt saab aga õiguspoliitikat kujundada just uue õigusega.
[5] "2. tasandil on tegemist "õigusdogmaatikaga", s.t praktilise (dogmaatilise) õigusteadusega, mis tegeleb õiguse ja tema tõlgendamisega "süstemaatilises vormis". (Krawietz 1991, 17.)
[6] Dogmaatika kui õigusteaduse sünonüüm (Alexy 1991, 307).
[7] Paljudel juhtudel näib ajalooliselt tingitud ja kujunenud õigusdogmaatika selle kriitikutele kui printsiibis aegunud vaadete võrgustik, mis räägib vastu uutele väärtusettekujutustele, mida just dogmaatika peaks sisaldama (Bergbohm 1892, 531 jj; Kantorowicz 1906, 104 jj; Rottleuthner 1973).
[8] Juba Antiik-Rooma juristid teadsid, et seadused pole valmis lahendused õigusküsimuste lahendamiseks. Jurist Pomponiuselt pärineb mõte: "… *quod sine scripto in sola prudentium interpretatione consistit*" (dogmaatika on midagi sellist, mis olles küll seaduses kirja panemata, põhineb targal interpretatsioonil). – Digesta 1, 2, 12.
[9] Bernhard Schlink toob oma artiklis siiski ühe näite, kuidas USA Ülemkohus selgitas 1992. aastal ühe kaasuse lahendusega seoses printsiipi sisuliselt. Kohus toonitas, et printsiibi kehtimine tähendab langetatud otsustustest põhimõttelist kinnipidamist ja printsiip ise ei nõua erandeid. Erandid on õigustatud, kui langetatud otsustus pole enam praktiline, kui relevantsed faktid on muutunud või kui relevantne õigus on edasi arenenud. Kuid ka siis räägib kõrvalekaldumise vastu see, kui protsessiosalised juba langetatud otsustust usaldavad või kui ühiskond on nii häälestatud, et kõrvalekaldumine vigastaks selle legitiimseid ootusi või tooks kaasa olulist ühiskondlikku kahju. Seejuures tahaks kohtu vähemus suuremeelselt kõrvalekaldumisi lubada, uutele juriidilistele seisukohtadele ja veendumustele enam kaalu anda. Kuid samas jääb ka kohtu vähemus printsiibi suhtes lojaalseks. – 505 U.S.833 (1992,854 jj). (Viidatud Schlink 2007, 161 järgi.)
[10] Vt viide 2.
[11] Nn piiramatu tõlgendamise kohta vt Rüthers 1997.
[12] Erialakirjanduses juhiti juba ammu tähelepanu sellele, et juhul kui õiguse rakendamise käigus kas laiendatakse või kitsendatakse või hoopis vaadatakse mööda seadusandluses kindlaks määratud väärtusmastaapidest, siis pole enam tegemist tõlgendamisega (Engisch1935, 88).
[13] Saksamaal on näiteks tööõiguse mitmed osad, samuti mitmed tsiviilõiguse olulised valdkonnad sündinud kohtunikuõiguse printsiibi realiseerimise tõttu. Kuid nii on tekkinud ka näiteks põhiõigusdogmaatika ja seda tänu Saksamaa Konstitutsioonikohtu tegevusele.
[14] Bernd Rüthers küsis juba mõned aastad tagasi, kas Saksamaa pole mitte teel demokraatlikust õigusriigist oligarhilisse kohtunikeriiki (Rüthers 2003, 111–136).
[15] Saksamaa Liitvabariigi Konstitutsioonikohtu praktika näitab, et normikontrollil ei piirduta mitte ainult selle põhiseadusele vastavuse kontrollimisega, vaid kirjutatakse parlamendile ette õiguslikud juhised, kuidas peaksid õigusaktid vastavas valdkonnas välja nägema, et olla kohtus kehtivad. Rüthers iseloomustab sellist olukorda nii, et kõrgemate kohtuinstantside otsustel on õiguskäibes seadusesarnaseid mõjusid (Rüthers 2005, 7).

[16] “Saksamaa Liitvabariik pöördub kõrgemate kohtute meetodipraktika tõttu oluliselt parlamentaarselt demokraatialt oligarhilise kohtunikuriigi suunas. Viimased instantsid loovad endale nii omaenese vabaõigust”. (Rüthers 2007, 52.)
[17] Lääne-Euroopas jõuti Teise maailmasõja lõpus arusaamisele, et just riikliku suveräänsuse liiga usin kasutamine paiskas need riigid 20. sajandil kahte maailmasõtta. 1950. aastaist alates Lääne-Euroopa riikide loodud Euroopa Liidu aluseks oli kindel soov lõimida suveräänsed riigid erinevate reeglite, normide ja regulatsioonide süsteemiks (Fukuyama 2006, 126).
[18] Metanormatiivse funktsiooni all mõistetakse kahte asja: esiteks nn programmeerimisfunktsiooni (*ex ante*), mis oleks mõeldud näiteks seadusandluse jaoks, ja normide põhjendamist (*ex post*) (MacCormick 1974, 224). Siinjuures rõhutatakse eriti *ex post* funktsiooni, mis laieneb õiguskorrale tervikuna.
[19] Nimetatud autorite seisukohti on analüüsitud mitmes töös: Pascua 1996; Alexy 2000; Jakab 2006, 49–65.
[20] Kokkuvõtlikult erinevustest Esseri ja Dworkini seisukohtadest vt Jakab 2006, 49 jj. Tõsi, autor arvab, et nimetatud erisustel polegi suurt tähtsust. Tähtis on hoopis see, mis Esserit ja Dworkinit ühendab – õigusprintsiipide ja õigusnormide erinev loogiline struktuur.
[21] Erialakirjanduses märgitakse, et just Dworkin orienteerib ennast teisele suunale. Printsiibi õige formeerumise käigus tuleb nn poliitilist moraali pidevalt silmas pidada (Jakab 2006, 59; Dworkin 1977, 66, 126).
[22] Sellest, mida on seadusõiguse muutumine üha rohkem kohtunikuõiguseks endaga kaasa toonud sisuliselt õigusdogmaatikas, on juttu artikli õigusdogmaatikat puudutavas osas.
[23] Silmas on peetud nn täielikke õigusnorme, mis sotsiaalselt sisult liigituvad regulatiivseteks ja õigustkaitsvateks (Narits 2002, 104–106).
[24] Kohtunike kui reeglite kujundajate kohta vt Raz 1979, 2–21; Common Law Theory 2007, 27–51.
[25] Siinkirjutaja peab rutiinset tõlgendust õigustrakendavas praktikas siiski vähemärkimisväärseks, pigem kuulub probleem “puhtasse” õigusteadusesse.
[26] Dworkin kirjutab näitena *Riggs v. Palmer* kaasusest, kus konkreetse regulatsiooni olemasolust hoolimata keelduti lapselapsele pärandi väljamõistmisest, sest ta oli tapnud oma vanaisa. Kohus tegi konkreetsest regulatsioonist printsiibi “keegi ei tohi saada eeliseid oma õigusvastasest käitumisest” nimel erandi (Dworkin 1977, 23).
[27] Siinkohal mõned krestomaatilised näited: Prantsusmaal toimis pärast *Code civil*'i vastuvõtmist *principes généraux* tõttu edasi Rooma õigus. “Sillafunktsioon” on eriti oluline seal, kus õigusele vastavate otsustuste leidmisega tegelevad mitme õiguskultuuri esindajad. Traditsiooniliselt mainitakse näiteks ühinguõigust ja rahvusvahelist õigust, kuid kindlasti lisandub siia Euroopa Liidu õigus kui suhteliselt iseseisev õiguskord. Nii on Euroopa Kohus olnud aktiivselt tegev mitmete õigusprintsiipide tänapäevasel sisustamisel, püüdes sealjuures lähtuda supranatsionaalsuse ideest. Euroopas on kokku saanud mitmed õiguskultuurid, mitmed õigusperekonnad, kõigil on oma rikas ajalugu, traditsioonid, doktriinid jne.
[28] Hans Kelsen rõhutas näiteks seda, et õigusprintsiibid jätavad alati kaalutlusruumi (Kelsen 1979, 97). Loomuõiguslane Giorgio Del Vecchio märgib, et printsiipide sätestamine koodeksites on märk sellest, et isegi seadusandja on ette näinud, et ilma selliste moraalsete reegliteta ei saaks koodeks funktsioneerida (Del Vecchio 1934, 73 jj).
[29] Professionaalse diskursuse tähtsust rõhutasid artikli algul mainitud põhiseaduse 15. aastapäevale pühendatud teaduskonverentsi paneeldiskussioonil nii artikli autor, Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik Rait Maruste kui ka meie parlamendi põhiseaduskomisjoni esimees Väino Linde.
[30] Ei saa nõustuda äärmuslike seisukohtadega, nagu oleks kujunenud olukorras konstitutsioonikohus instrument kodanluse käes või poleks seda üldse vaja, sest parlament saaks alati teha vajalikke korrektuure. Või et sobimatuks tuleks lugeda

kohtuniku ja normilooja positsioonid samaaegselt ja samas isikus (konstitutsioonikohtunik). Parlamentaarsele demokraatiale nagu igale teisele demokraatlikule riigivormile on konstitutsiooniline järelevalve sobimatu (Gentile, Grasso 1999, 223–299; 300–349). Ka Venemaa Konstitutsioonikohtu esimees Valeri Zorkin on tänapäeva suhtes ülikriitiline: "On tekkinud oht hävitada rahvusvaheline ja rahvuslik seaduslikkus kui niisugused. Juriidilisest seisukohast oleme sattunud tõepoolest kaootilisse maailma, kus kõik muutub ettearvamatuks." (Zorkin 2004, 84.)

[31] Christoph Engel käsitleb raskustena näiteks valdkonna kompleksset iseloomu; inimtunnetuse piire; õiguse adressaatide mittemehaanilist reageerimist õigusele; adressaatide seotust kindla sotsiaalse tegelikkusega; tegelikkust, kus pole olemas nn hea õiguse normatiivseid mastaape; õiguspoliitikute endi suhtumist õigusesse, mis peaks olema õigust kui sellist respekteeriv (Engel 2005, 583–590).

Kasutatud kirjandus

Aaviksoo, B. (2007). Judicial Activism in Constitutional Review Decisions of the Supreme Court of Estonia. – Juridica International, XIII, pp 60–69.

Alexy, R. (1979). Zum Begriff des Rechtsprinzips. – Rechtstheorie, Beiheft 1, S. 59–87.

Alexy, R. (1991). Theorie der juristichen Argumentation, 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Alexy, R. (2000). Zur Struktur der der Rechtsprinzipien. – B. Schiller, P. Koller, B.-Ch. Funk. Regeln, Prinzipien und Elemente im System des Rechts. Wien: Verlag Österreich, S. 35–52.

Bergbohm, C. (1892). Jurisprudenz und Rechtsphilosophie. Abh.1: Das Naturrecht der Gegenwart. Leipzig: Duncker und Humblot.

Bogdandy, A. von (2003). Europäische Prinzipienlehre. – A. Bogdandy (Hrsg.) Europäisches Verfassungsrecht. Berlin: Springer, S. 149–203.

Canaris, C.-W. (1969). Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz. Berlin: Duncker und Humblot.

Common Law Theory (2007). Ed by Douglas E. Edlin. Cambridge University Press.

Del Vecchio, G. (1934). Les principes généraux du droit. – Recueil d'études sur les sources du droit en l`honneur de François Gény, vol II. Paris: Éditions Sirey.

Dworkin, R. (1977). Taking Rights Seriously. Cambridge: Harvard University Press.

Eckhoff, T. (1976). Guiding Standards in Legal Reasoning. – Current Legal Problems. Oxford, pp 205–219.

Engel, C. (2005). Rationale Rechtspolitk und ihre Grenzen. – Juristen Zeitung, 12, S. 581–636.

Engisch, K. (1935). Die Einheit der Rechtsordnung. Heidelberg: Carl Winter Verlag.

Esser, J. (1956). Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts. Tübingen: Mohr.

Fukuyama, F. (2006). Riikluse ehitamine: valitsemine ja maailmakord 21. sajandil. Tallinn: Tänapäev.

Gentile, F., Grasso, P. G. (a cura di) **(1999).** Costituzione criticata. / De "La Crisalide". Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

Jacoby, S. (1997). Allgemeine Rechtsgrundsätze. Berlin: Duncker und Humblot.

Jakab, A. (2006). Prinzipien. – Rechtstheorie, 37. Duncker und Humblot, S. 49–65.

Kantorowicz, H. (1906). Der Kampf um die Rechtswissenschaft. Heidelberg: Winter.

Kelsen, H. (1979). Allgemeine Theorie der Normen. Wien: Manz.

Krawietz, W. (1991). Theorie und Forschungsprogramm menschlicher Rechtserfahrung – allgemeine Rechtslehre Otto Brusiins. – Rechtstheorie, 22. Duncker und Humblot, S. 1–37.

Kūris, E. (2003). Judges as Guardians of the Constitution: "Strickt" or "Liberal" Interpretation? – The Constitution as an Instrument of Change, pp 191–213.

Kūris, E. (2004). = Курис, Э. (2004). О стабильности конституции, источниках конституционного права и мнимом всемогуществе конституционных судов. – Сравнительное конституционное обозрение, 3, стр 92–103.
Larenz, K. (1979). Methodenlehre der Rechtswissenschaft. Berlin: Springer.
Luhmann, N. (1974). Rechtssystem und Rechtsdogmatik. Stuttgart: Kohlhammer.
MacCormick, N. (1974). "Principles" of Law. – Juridical Review, Vol 19, pp 217–226.
MacCormick, N. (1999). Questioning Sovereignity. Law, State, and Nation in the European Commonwealth. Oxford, New York: Oxford University Press.
Müller, F., Christensen, R. (2002). Juristische Methodik. Bd. 1, 8. Aufl. Berlin: Duncker und Humblot.
Narits, R. (1995). Jurisprudentsi põhijoontest. – Juridica, 9, lk 378–380.
Narits, R. (2002). Õiguse entsüklopeedia. 2. täiendatud ja parandatud trükk. Tallinn: Juura.
Pascua, J. A. (1996). Die Grundlage rechtlicher Geltung von Prinzipien – eine Gegenüberstellung von Dworkin und Esser. – G. Orsi (Hrsg.). Prinzipien des Rechts. Frankfurt am Main: Lang, S. 7–33.
Peczenik, A. (1971). Principles of Law. The Search for Legal Theorie. – Rechtstheorie, pp 17–36.
Petev, V. (2001). Das Recht der offenen Gesellschaft. Berlin: Duncker und Humblot.
Raz, J. (1979). The Authority of Law: Essays on Law and Morality. Oxford: Oxford University Press.
Rottleuthner, H. (1973). Rechtswissenschaft als Sozialwissenschaft. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verlag.
Rüthers, B. (1997). Die unbegrenzte Auslegung. 5. Aufl. Heidelberg: Müller.
Rüthers, B. (2003). Demokratischer Rechtsstaat oder oligarchischer Richterstaat. – E. Picker, B. Rüthers (Hrsg.). Freiheit und Recht. Symposion zu Ehren von Prof. Dr. Reinhard Richardi. München: Beck, S. 111–136.
Rüthers, B. (2005). Die neuen Herren – Rechtsdogmatik und Rechtspolitik unter dem Einfluss des Richterrechts. – Zeitschrift für Rechtsphilosophie, 1.
Rüthers, B. (2005a). Rechtstheorie. 2. Aufl. München: Beck.
Rüthers, B. (2007). Methodenrealismus in Jurisprudenz und Justiz. – Zeitschrift für Rechtsphilosophie, 1, S. 42–52.
Schlink, B. (2007). Abschied von Dogmatik. Verfassungsrechtsprechung und Verfassungsrechtswissenschaft im Wandel. – Juristen Zeitung, 4.
Zorkin, V. (2004). = Зорькин, В. (2004). Роль конституционного суда в обеспечении стабильности и развития конституции. – Сравнительное конституционное обозрение, 3 (48). – www.ilpp.ru/page_pid_282_lang_1.aspx (15.04.2008).
Tagungsberichte: The Future of the European Judicial System – The Constitutional Role of European Courts. – Juristen Zeitung, 2006, 5, pp 241–243.
Usher, J. A. (1998). Generel Principles of EC Law. London: Longman.
Weinberger, O. (2000). Revision des traditionellen Rechtssatzkonzeptes. – B. Schiller, P. Koller, B.-Ch. Funk. Regeln, Prinzipien, und Elemente im System des Rechts. Wien: Verlag Österreich.
Vogenauer, S. (2001). Die Auslegung von Gesetzen in England und auf dem Kontinent. Tübingen: Mohr Siebeck.
Wolff, H. J. (1955). Rechtsgrundsätze und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als Rechtsquellen. – Gedächtnisschrift für Walter Jellinek. Otto Bachoff (Hrsg.). München: Isar Verlag.
Volkmann, U. (2005). Veränderungen der Grundrechtsdogmatik. – Juristen Zeitung, 6, S. 261–312.

Eesti majanduse olukord ja arenguväljavaated

Urmas Varblane (RiTo 17), Tartu Ülikooli rahvusvahelise ettevõtluse professor

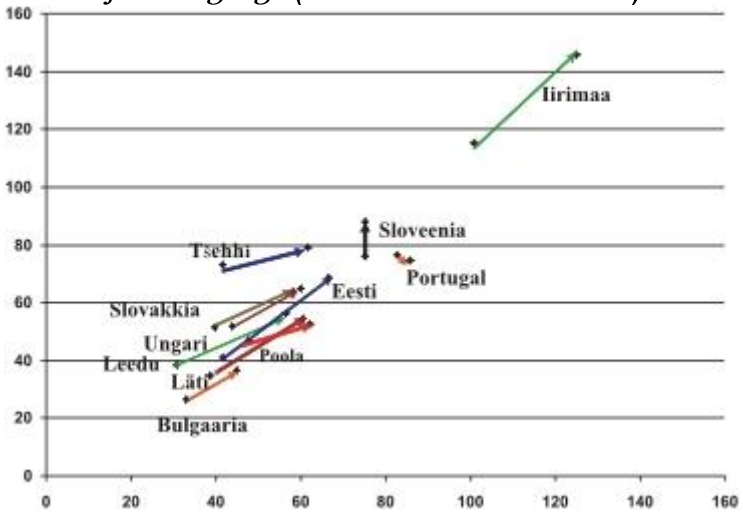
Majanduse uus kasvutsükkel peab toetuma ideele, et Eesti kui piiratud siseturuga väikeriigi puhul on majanduskasvu peamine allikas müügiedu maailmaturul.

Mitmes rahvusvahelises võrdluses on Eesti majandusliku konkurentsivõime alusel paigutatud väga kõrgele kohale, paljudest arenenud majandusega riikidest ettepoole. Näiteks *World Competitiveness Scoreboard* 2007 alusel on Eesti 22. kohal ehk kaks kohta kõrgemal kui Jaapan või kuus kohta Prantsusmaast parem (IMD 2007). Neid tabeleid nähes ei tohiks kaotada reaalsustaju: selliste pingeridade koostamisel kasutatakse laialdaselt eksperthinnanguid ja nende põhjal hinnatakse sageli vaid potentsiaalset konkurentsivõimet. Elanikkonna tulutase, ekspordi struktuur ja teadmusmahukus ei ole veel võrdsustunud kõrgelt arenenud riikide sellekohaste näitajatega, eriti palju jääb Eesti maha tootlikkuselt. Meie tegeliku konkurentsivõime suur erinevus potentsiaalsest näitab, et potentsiaali hinnatakse metodoloogiliselt ühekülgselt või on alginfo ebakvaliteetne. Seetõttu tuleb mõelda, kuidas meie majanduse edukus säiliks ka kaugemas perspektiivis ja suur mahajäämus tootlikkuses kaoks. Eesti Arengufondi tellimusel uuris Tartu Ülikooli majandusteaduskonna töörühm 2007. aasta teisel poolel, milline on Eesti majanduse rahvusvaheline konkurentsivõime ja kuidas arendada seda pikema ehk 5–10 aasta kestel (Eesti Arengufond 2008). Uuriti senise majanduskasvu peamisi tegureid ja hinnati nende jätkusuutlikkust. Põhjalikult käsitleti majanduse harustruktuuri, tööjõu ja kapitali kasutamise tootlikkust, tööjõukulude kasvu, ettevõtete strateegilist käitumist muutuvas väliskeskkonnas.

Eesti majandus on kiiresti kasvanud

Seni on Eesti majanduse edu aluseks olnud 1990. aastate makromajanduslikud reformid, mis aitasid kaasa majanduse kiirele ümberstruktureerimisele ja võimaldasid hästi ära kasutada meie kulueelise. Eesti konvergentsiprotsessi edukus tuleb parimal viisil välja võrdluses teiste uute Euroopa Liidu liikmesriikidega.
Majandusteaduses on konvergentsi käsitletud kui protsessi, mille käigus eri majandussubjektide teatud näitajad ühtlustuvad või lähenevad (Varblane, Vahter 2006). Konvergentsi saab analüüsida mitmest aspektist lähtudes. Reaalne konvergents kirjeldab tulutasemete ühtlustumist, seda mõõdetakse tavaliselt reaalse sisemajanduse kogutoodanguna ühe elaniku kohta. Nominaalne konvergents peegeldab hinnatasemete ühtlustumist ning seda mõõdetakse hinnataset väljendavate indeksitega. Institutsionaalne konvergents kirjeldab ühiskonna funktsioneerimiseks vajalike kõikvõimalike institutsionaalsete raamistike ülevõtmise ja rakendamise protsessi. Euroopa Liidu laienemise vaatenurgast on seda kirjeldatud kui rakendatud seadusandlike aktide arvu või ülevõetud aktide arvu suhet kogu õigusaktide mahtu. Lisaks võib rääkida majandustsüklite, tarbijakäitumise, sotsiaalse kihitumise vms alasest ühtlustumisest ehk konvergentsist. Joonisel 1 on näidatud, kuidas on toimunud Eesti tulu- ja hinnataseme konvergents, võrreldes mitmete teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega ajavahemikus 1997–2006. Joonise vertikaalteljel näidatakse, mitu protsenti moodustab riigi tulutase EL 27 keskmisest tasemest, mõõdetuna sisemajanduse kogutoodanguna elaniku kohta. Horisontaalteljel väljendatakse hinnataseme suhet EL 27 keskmise suhtes.

Joonis 1. Eesti hinna- ja tulutaseme muutus 1997–2006, võrreldes uute liikmesriikide ning Iirimaa ja Portugaliga (EL 27 keskmine tase = 100)



ALLIKAS. Eurostat 2008.

Joonisel 1 kujutatud iga riigi noole algpunkt kirjeldab selle riigi suhtelist tulu- ja hinnataset 1997. aastal ning noole tipp 2006. aastal protsentides EL 27 keskmisest. Seega näitab iga nool selle riigi tulu ja hinnataseme konvergentsi kiirust. Oleks ideaalne, kui riigi tulutase kasvaks kiiremini kui Euroopa Liidu keskmine ja samal ajal hinnatase jääks samaks või väheneks. Joonisel on selline riik Sloveenia, kus liikumine toimus otse üles. Nende tulutase kasvas 10 protsenti, kuid hinnatase muutus sama kiiresti kui EL 27 keskmine. Hoopis tavalisem on areng, kus tulutaseme kasvuga kaasneb hinnataseme tõus. Selline areng on enamikus riikides. Kui 1997. aastal oli nii Eesti tulu- kui ka hinnatase Euroopa Liidu 27 riigi keskmisega võrreldes ainult 40 protsenti, siis 2006. aastaks olime jõudnud juba 70 protsendini. Sellega astus Eesti väga pika sammu edasi, möödudes tulutasemelt Poolast, Slovakkiast ja Ungarist ning lähenes kiiresti Portugalile ja Tšehhile. Eriti drastiline on võrdlus Portugaliga, mis on Eestiga võrreldes nagu paigal seisnud. Imetleda tuleb Iirimaad, mis on teinud väga pika sammu edasi, kuid hoopis kõrgemalt lähtetasemelt.

Majanduskasvu toetanud tegurid

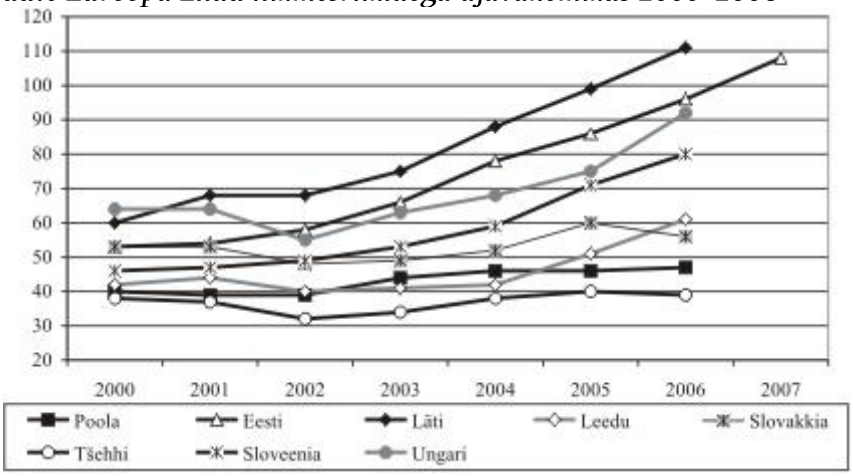
Eesti väga kiiret majanduskasvu on viimastel aastatel toetanud järgmised tegurid:
a) kodumajapidamiste nõudluse kiire kasv, mida rahastati suures osas laenukoormuse suurenemise najal. Seda protsessi toetasid kõigi aegade madalamad intressimäärad 2004–2006, mida põhjustasid nii üleilmsed tegurid kui ka Euroopa Liiduga ühinemisega kaasnenud Eesti maariski vähenemine ja riskipreemia langus. Praegune maailmamajanduse areng on toonud kaasa intressimäärade kasvu, mis hakkab sisetarbimist tugevasti piirama;
b) valitsussektori nõudluse kasv, mille oluline allikas oli riigieelarve tulude kasv, mis tulenes suures osas majapidamiste ja äriühingute laenatud raha majanduses kasutamise maksustamisest. Kui sisetarbimine väheneb, siis maksulaekumiste kasv aeglustub järsult;
c) ekspordi kasv, mis on toetunud põhiliselt kulueelisele (eriti madalatele tööjõukuludele) ja võimaldanud ka aktiivselt investeerida materiaalsesse põhivarasse. Kui tööjõukulud kasvavad kiiresti, muutuvad meie kaubad ja teenused kallimaks ja nende müük maailmaturul raskeneb;
d) välisinvestorite aktiivne tegevus Eestisse investeerimisel, mis on katnud pidevalt maksebilansi jooksevkonto puudujääki ja võimaldanud seni hoida raha pakkumist valuutakomitee süsteemi tingimustes väga kõrgel tasemel. Kui tööjõudu napib ja see

muutub kallimaks, võivad töömahukale tootmisele orienteeritud välisinvestorid vähendada oma investeeringuid Eestisse või siit hoopis lahkuda;
e) Euroopa Liiduga ühinemise positiivne mõju (juurdepääsu paranemine Venemaa turule, tõukefondid, Eesti atraktiivsuse kasv investoritele jm). Keskpikas perspektiivis positiivne mõju jätkub senisest tunduvalt suuremate tõukefondidest saadavate investeeringute kaudu Eesti majandusse.
Nagu eespool lühidalt märgitud, ei ole mitme majanduskasvu toetava teguri positiivse mõju jätkumine keskpikas perspektiivis tõenäoline. Tulenevalt praegustest arengutest maailma kapitaliturgudel, kus likviidsus on äkiliselt vähenenud, pole Eesti sisenõudluse edasine suurendamine välisvõla ülikiire kasvu abil jätkusuutlik.

Kuidas jaguneb välisvõlg

Joonisel 2 on võrdlevalt esitatud Eesti ja teiste uute Euroopa Liidu liikmesriikide välisvõla suhe sisemajanduse kogutoodangusse ja selle muutumine ajavahemikus 2000–2006. Eesti puhul on antud ka 2007. aasta tulemused. Eesti koguvälisvõlg on suhtena SKT-sse kasvanud 20 protsendilt 1999. aastal 110 protsendile 2007. aasta lõpuks. See on juba samas suurusjärgus kui Soomel, kus 2007. aasta sügisel oli välisvõlga 110 protsenti SKT-st. Ainuüksi 2007. aastal suurenes Eesti välisvõlg veel 69 miljardi krooni võrra. Eesti puhul on iseloomulik, et välisvõlg jaguneb pooleks eraisikute ja äriühingute vahel ning riigi võetud välisvõlga on vaid 3 protsenti SKT-st.

Joonis 2. Välisvõla suhe sisemajanduse kogutoodangusse protsentides Eestis, võrreldуna teiste uute Euroopa Liidu liikmesriikidega ajavahemikus 2000–2006



ALLIKAS: Autori arvutused.

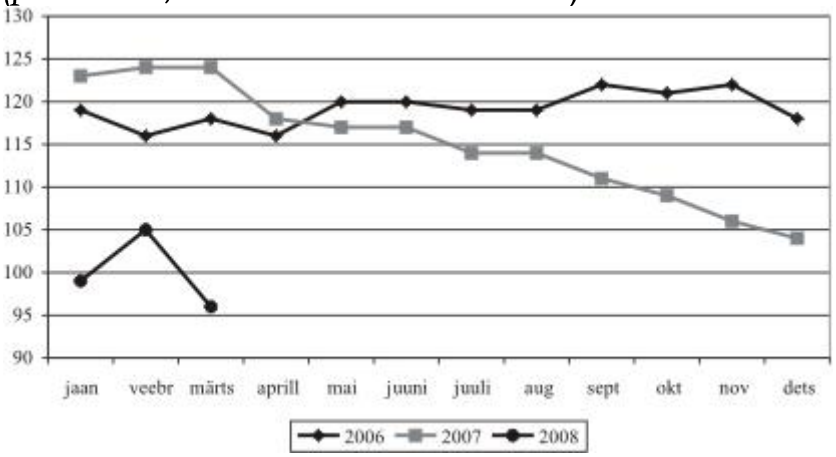
Seega on Eesti elanikud ja äriettevõtted tarbinud palju rohkem, kui ise suutnud muule maailmale müüa ning selline võlgu elamine peegeldub maksebilansi jooksevkonto puudujäägis. Kujunenud olukorda on võimaldanud säilitada välisinvestorid, kes on aidanud katta jooksevkonto puudujääki, finantseerinud suure osa meie majanduse investeerimisvajadusest ning toetanud sellega Eesti majanduslikku stabiilsust. Kui välisinvestorid kaotaksid usu Eestisse ning enam siia ei investeeriks, toimuks majanduse väga äkiline kokkutõmbamine. Seetõttu on majanduspoliitika rahvusvahelise usaldusväärsuse hoidmine väga tähtis.

Viimaseil aastail on väga kiiresti kasvanud Eestist väljapoole tehtavad otseinvesteeringud, mis jõudsid 2006. aastal 13 ja 2007. aastal juba 17,5 miljardi kroonini. Järelikult võivad juba lähitulevikus hakata Eestisse tehtavad ja siit väljapoole suunduvad otseinvesteeringute vood võrdsustuma. Seega ei aita välismaised otseinvesteeringud tulevikus enam endisel määral tasakaalustada maksebilansi jooksevkonto puudujääki.

Mis on ekspordi aeglustumise taga

Ekspordi senine väga kiire kasv on 2007. aasta algusest samuti aeglustunud, kuid selle põhjalikum analüüs näitab, et esmajoones on aeglustumise taga Venemaalt Eesti kaudu veetavate naftatoodete mahu järsk vähenemine. Kuid 2007. aasta lõpus hakkas ekspordi maht aeglustuma ka meie traditsioonilistes ekspordisektorites nagu puidu-, mööbli-, tekstiili- ja rõivatööstus. Ekspordi kasvutempo langusel on mitu põhjust, üks olulisemaid on eraisikute ja ka ettevõtlussektori laenukoormuse kiire kasv viimastel aastatel ja sellest tulenenud tarbimisbuum, mis muutis siseturu välisturust hoopis atraktiivsemaks. Kõrge rentaablus kinnisvaraäris õhutas tööstusettevõtteid samuti sellega tegelema ning Eesti töötlevas tööstuses ilmnes nihe siseturu vajadusi rahuldavate harude ja teenuste kasuks. Teiselt poolt pani laenurahast tekkinud nõudlus aluse palkade ja üldisemalt tööjõukulude kasvule. Samal ajal ei saa välisturule orienteeritud tootjad turult kõrgemat hinda küsida ning nad peavad tootlikkust suurendama vähemalt nii palju, et katta tööjõukulu kasvust tekkinud omahinna suurenemine. Lisaks algas 2007. aasta teisest poolest kinnisvarabuumi rahunemine ja siseturu nõudluse kasv aeglustus järsult. Joonisel 3 on esitatud jaekaubanduse mahu muutumine 2006.–2008. aastani kuude lõikes eelmise aasta sama perioodiga võrreldes.

Joonis 3. Eesti kaubandusettevõtete jaemüügi mahu kasv kuude lõikes aastail 2006–2008 (protsentides, eelmise aasta vastav kuu = 100)



ALLIKAS: Autori joonis Eesti Statistikaameti andmete alusel.

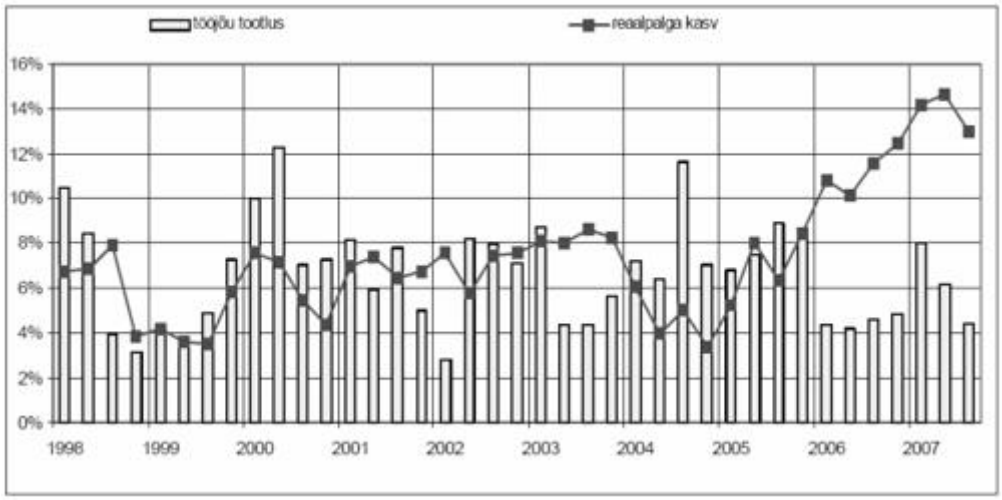
Kui 2006. aastal kasvas jaemüük igas kuus stabiilselt 20 protsenti 2005. aastaga võrreldes, siis 2007. aastal on selgelt näha, kuidas tarbimise mahu kasv aeglustus ja aasta lõpus detsembris oli kasv ainult 4 protsenti, võrreldes 2006. aasta sama kuuga. 2008. aasta alguses on aeglustumisest saanud langus, sest märtsis oli jaemüük vaid 95 protsenti 2007. aasta vastava kuu tasemest. Seega on inimesed käitunud ratsionaalselt ja hakanud tarbimist piirama, mis omakorda muudab veelgi vähetõenäolisemaks siseturule orienteeritud kasvu jätkumise. Kõik need tegurid kokku on viinud selleni, et 2007. aasta teisel poolel hakkas ka Eesti töötleva tööstuse toodangu mahuindeksi kasv aeglustuma, muutudes septembris ja detsembris üle pika aja negatiivseks. Ka 2008. aasta alguses ei ole märgata tööstustoodangu mahu kasvu kiirenemist, vaid see on stabiliseerunud 2–4 protsendi juures, mis võikski olla lähemal ajal jätkusuutliku arengu tase.

Muutused konkurentsivõimes

Välispankade kaudu laenamisele tuginev tarbimisbuum on mõjutanud negatiivselt Eesti ekspordi konkurentsivõimet. Laenurahast tekkinud nõudlus lõi aluse palkade tõstmise

survele, mis tingis tööjõukulude kiire kasvu. 2006. aasta algusest on järsult süvenenud lõhe tööjõule makstava palga ja tööjõu tootlikkuse kasvu vahel (joonis 4). See tähendab, et ettevõtted peavad müüma oma kaupu ja teenuseid tunduvalt kallimalt, kui nad soovivad senist kasumlikkust säilitada. Paraku ei saa välisturule orienteeritud tootjad turult kõrgemat hinda küsida ning peavad seetõttu suurendama tootlikkust ja vähendama kulusid.

Joonis 4. Tööjõu tootlikkuse ja reaalpalga kasv Eesti majanduses 1998–2007 (protsentides, võrreldes eelmise aasta sama perioodiga)



Selline palga ennakkasv tootlikkuse ees ei saa olla ettevõtete konkurentsivõime seisukohast jätkusuutlik ja tekib vajadus teha muudatusi – asendada tööjõud masinatega ehk vähendada hõivet; arendada uusi tooteid ja teenuseid, mida saaks kallimalt müüa; vähendada kulusid tootmisprotsessis jms. Teisalt loob kiire palgakasv tugeva surve majanduses struktuursete muudatuste tegemiseks. Vähem edukad ettevõtjad on sunnitud oma ärimudeli üle vaatama, mis võib lõppeda sellega, et Eestis tuleb tootmine lõpetada ja viia see väiksemate tööjõukuludega riikidesse. Tervikuna seisab Eesti majanduse ees uus struktuurimuutuste periood, mille käigus jäävad ellu need ettevõtted, kes suudavad tootlikkust suurendada ja konkureerivad edukalt maailmaturul.
Tootlikkuse kasv ja majanduse struktuuri muutmine on ülimalt vajalikud, sest uuringu raames selgus, et madal tootlikkus on tõsine takistus Eesti majanduse edasise konkurentsivõime säilitamisel. Tabelis 1 on näidatud, mitu protsenti moodustab Eesti majandusharude tootlikkus (mõõdetuna loodud lisandväärtuse alusel ühe töötaja kohta) võrdlusriikide tasemest. Eesti jääb tööjõu tootlikkuse alusel kõigis majandusharudes palju maha kõrgema arengutasemega Euroopa Liidu liikmesriikide tasemest ja ületab ainult Läti ja Leedu sellekohaseid näitajaid. Euroopa Liidu vähemarenenud riikidega (näiteks Portugaliga) võrreldes on Eesti kõige lähemale jõudnud kinnisvara ja äriteenuste tootlikkuses, mis moodustas 80 protsenti. Ülejäänud harudes on saavutatud ligikaudu 40–60 protsenti Portugali tootlikkusest.

Tabel 1. Eesti majandusharude tootlikkus (2004. a protsentides võrdlusriikide tasemest)

Tegevusala	Iirimaa	Taani	Saksamaa	Suurbritannia	Soome	Portugal	Tšehhi	Poola	Läti **	Leedu
Hankiv tööstus	18,2	0,9*	19,4	3,0	15,6	28,8	59,6	51,0	146,2	51,8
Töötlev tööstus	6,6***	17,3	17,9	16,5	14,6	47,4	61,4	56,8	133,3	125,6
Energeetika, gaas, vesi	29,0	15,5	21,3	16,4	14,6	21,5	62,6	83,4	152,0	152,0
Ehitus	9,7	21,7	28,0	15,5	21,6	63,1	69,4	83,5	148,0	156,3
Hulgi- ja jaekaubandus	22,7	26,0	27,7	29,8	24,4	57,8	70,5	86,6	134,4	172,0
Hotellid, toitlustus	31,2	30,4	33,6	32,6	21,1	54,5	82,0	94,8	165,9	214,7
Transport, kommunikatsioon	17,0	23,0	28,9	27,3	31,3	40,3	92,4	92,9	154,8	150,0
Kinnisvara, äriteenused	20,6	21,7	28,4	27,3	30,2	79,5	77,7	104,1	193,5	167,9

*Suurbritannia ja Taani hankiva tööstuse ülikõrge tootlikkus tuleneb gaasi- ja naftatööstuse kõrgest kasumlikkusest Põhjamerel.
**Halli taustaga on märgitud positsioonid, kus Eesti tootlikkus on kõrgem.
*** Iirimaa ülikõrge tootlikkus töötlevas tööstuses on osaliselt tingitud ka seal paiknevate rahvusvaheliste korporatsioonide strateegiast näidata maksude optimeerimise eesmärgil ka teistes riikides asuvate allüksuste kasumit Iirimaal, kasutades selleks ülekande hinnakujundust (*transfer pricing*).

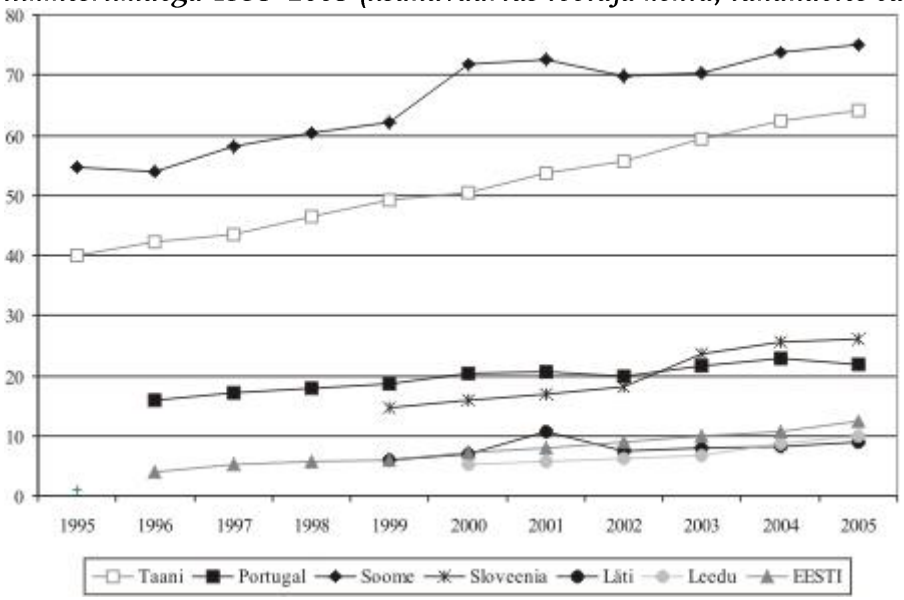
ALLIKAD: Eurostat, Eesti Statistikaamet, autori arvutused nominaalses arvestuses, ostujõu pariteeti ei arvestata.

Ekspordile orienteeritus madal

Eestis on nüüdisaegsetes teadmusmahukates teenuste ja tööstusharudes tootlikkus ikka veel mitu korda madalam kui kõrgelt arenenud riikides. Näiteks äriteenuste valdkonnas on tootlikkus 21 protsenti Iirimaa ja Taani ning 30 protsenti Soome tasemest, mis lükkab ümber arvamuse, nagu oleks Eesti äriteenuste valdkonnas juba jõudnud järele Euroopa Liidu arenenumatele riikidele. Eesti ettevõtted tegutsevad sageli ka teadmusmahukates

valdkondades väärtusahela suhteliselt madala tootlikkusega etappidel ja nende ekspordile orienteeritus on madal.
Tegevusalade lõikes on siiski kõige suurem tootlikkuse mahajäämus töötlevas ja hankivas tööstuses ning energeetikas, kus Eesti tase moodustab vaid 7–18 protsenti Euroopa Liidu kõrgema tulutasemega liikmesmaade tasemest. Madal tootlikkus töötlevas tööstuses hakkab Eesti edasist majandusarengut pidurdama ja takistab ka kõrge tootlikkusega teadmusmahukate äriteenuste väljaarendamist. Töötleva tööstuse tootlikkuse senine kasvutempo ei taga tootlikkuse ühtlustumist Euroopa Liidu vanade liikmete keskmise tasemega lähemate kümnendite jooksul.
Kuigi Eesti suhteline mahajäämus aastail 2000–2005 vähenes, on tootlikkuse madalast lähtetasemest lähtudes selle absoluutne juurdekasv (ühe töötaja kohta loodud lisandväärtuse muutus tuhandetes eurodes mõõdetuna) Eestis palju madalam EL 15 riikides saavutatud juurdekasvust. Seega vaatamata tootlikkuse kiiremale tõusule ei pruugi absoluutne mahajäämus tootlikkuses väheneda (joonis 5). Kui 1996. aastal oli Eesti tootlikkus Taani tasemest madalam 38 300 euro võrra, siis 2005. aastaks oli mahajäämus juba 51 900 eurot. Kuid just loodud lisandväärtus on oluline ettevõtete täiendavate investeeringute rahaline allikas. Seetõttu takistab madal tootlikkus ka võimet investeerida uutesse tehnoloogiatesse, mis omakorda piirab võimalusi saavutada kõrgeltarenenud Euroopa riikide tootlikkuse tase.

Joonis 5. Eesti töötleva tööstuse töötaja tootlikkuse võrdlus Euroopa Liidu mõnede liikmesriikidega 1995–2005 (lisandväärtus töötaja kohta, tuhandetes eurodes aastas)



Madala tootlikkuse oluline põhjus eespool mainitule lisaks on ka Eesti majanduse struktuur, mis ei meenuta kuigivõrd nüüdisaegset teadmispõhist majandust, pigem on tegemist odavale tööjõule üles ehitatud tööstuse ja teenuste pakkumisega. Sellise majandusstruktuuriga ei olegi võimalik Euroopa arenenud riikidele tootlikkuse tasemelt järele jõuda.

Majanduse struktuur peab muutuma

Eestis töötab liialt palju inimesi valdkondades, mille tootlikkuse potentsiaal pole ka arenenud riikides suur (õmblus-, tekstiili- ja mööblitööstuses, lihtsate teenuste pakkumisel jaekaubanduses). Näiteks töötab meil rõivatööstuses kümme, tekstiilitööstuses kuus ning naha- ja jalatsitööstuses viis korda rohkem inimesi kui Saksamaal või Soomes (suhtelise osakaaluna koguhõivest).

Oleme teelahkmel – kui soovime Euroopa majandustippudele järele jõuda, peab Eesti majanduse struktuur muutuma. Tööjõu asendamine kapitaliga, mis sisuliselt tähendab uute ja tootlikumate tehnoloogiate rakendamist, peaks vähendama esmajoones naha-, õmblus- ja tekstiili-, vähemal määral ka mööbli- ja puidutööstuses hõivatute arvu. Neis tööstusharudes võib vähenemine olla kuni 20 000 – 25 000 töötajat, mis on ligi viiendik kõigist töötlevas töötuses hõivatuist. Juba praegu oleks vaja hakata kaardistama nende tööstusharude ettevõtete regionaalset paiknemist ning mõelda vabanevate töötajate ümberõppele ja rakendamisvõimalustele. Samuti tuleks mõelda, millises mahus koolitada töötajaid valdkondades, kus on probleeme konkurentsivõime säilitamisega.
Töötleva tööstuse tootlikkuse suurendamisele lisaks on Eestil kui väikeriigil kindlasti vaja hoopis suuremat tähelepanu pöörata välisturgudele suunatud teadmusmahukate ja kõrge tootlikkusega teenuste arendamisele (tarkvara loomine, tervishoiuteenused, loomemajandus, erinevad finantsteenused jne). Ei saa loota, et lihtne teenustemajandus viib Eesti arenenud tööstusriikidele järele. Lahenduseks ei saa olla soov suunata suur osa elanikkonnast pakkuma madala lisandväärtusega teenuseid (hotellindus, toitlustus, kaubandus jne), omamata selle kõrval äärmiselt kõrge tootlikkusega töötlevat tööstust ja välisturgudele orienteeritud teadmusmahukaid teenuseid pakkuvaid sektoreid. Samal ajal kui arendame välja välisturgudele suunatud teadmusmahukaid teenuseid pakkuvad majandusharud, peab töötlev tööstus läbima nii struktuuri- kui ka tehnoloogilise muutuse, saavutamaks kõrge tootlikkuse.
Loomulikult toimuvad muudatused majanduses pidevalt. Struktuurimuutustele lisaks on veel palju võimalusi, et tootlikkust suurendada ja konkurentsivõimeliseks muuta. Peamine on see, kuidas inimesed, ettevõtlussektor ja riik on võimelised muutuma. Majanduse kiire kasvu staadiumis ei olnud muutusteks eriti motivatsiooni, sest paljudele tundus, et jutud teadmispõhisest majandusest ja pidevast õppimisvajadusest on ainult tühjad sõnad ning tegelikult teenitakse raha Eesti siseturul. Nüüd loodetavasti motivatsioon suureneb.

Ettevõtted muutuvates oludes

Järgnevalt analüüsime, kuidas Eesti ettevõtted muutuvates oludes tegutsevad ja millised on nende strateegilised valikud. Selleks tehti 14 originaalintervjuud ning koostati 25 ekspertarvamust, mis valmisid varasemate uuringute, meediaväljaannete, ettekannete ja intervjuude materjalide põhjal. Arvesse võeti ka teave, mis sisaldus Tartu Ülikooli majandusteaduskonnas kirjutatud kümnetes magistritöödes. Nende andmete põhjal püüti välja selgitada, kuidas on ettevõtted muutusteks valmis, mis võiks suurendada nende konkurentsivõimet uuenevas majanduskeskkonnas. Samuti tehti katse rühmitada ettevõtteid käitumismustrite alusel (Eesti Arengufond 2008).
Ettevõtete käitumismustrite liigitamise aluseks võeti kaks lähtepunkti: esiteks, kui aktiivne ollakse oma tegevusvaldkonna piires, ja teiseks, mil määral tahetakse oma kohta väärtusahelas laiendada. Nende lähtepunktide alusel oli võimalik jaotada ettevõtted tinglikult kolme rühma, mida artiklis käsitletakse ettevõtete käitumismustritena.
– I rühma kuuluvad ettevõtted ei soovi (ei suuda) märkimisväärselt muuta tehnoloogiat ega kohta väärtusahelas ning rakendavad probleemide ilmnemisel lihtsaid või passiivseid käitumisviise. Siia kuuluvad kahte tüüpi ettevõtted. Esiteks need, kes ei saa koduturul enam samal viisil jätkates hakkama ja otsivad allhankepartnereid lihtsamate tootmislõikude katmiseks välismaalt, püüavad tootmist ümber paigutada odavama tööjõuga piirkondadesse, tuua Eestisse odavat tööjõudu välismaalt või loodavad majanduskriisi tulemusena tööjõu odavnemist Eestis. Teiseks on selles rühmas täiesti vastupidine grupp ettevõtteid – neile sobib kõik, tööjõu kallinemine ei ole suutnud nende konkurentsieelist väärata ja nad soovivad jätkata vanal viisil (näiteks Skype).
– II rühma ettevõtted soovivad ja suudavad muutuda nimetatud tegevusala raames. Selleks muudetakse strateegiat nii, et see võimaldaks luua täiendavaid ressursse ja oskusi, mis

kindlustaksid firmale konkurentsieelise saavutamise. Tähelepanu pööratakse kulude ja tulude aktiivsele juhtimisele ning ettevõtte juhtimissüsteemi täiustamisele.
– III rühma ettevõtte põhitegevuse fookus muutub. Sellise strateegia valik eeldab ettevõttelt võimet ületada eelmise tegevusharu väljumistõkked ja uude harusse sisenemise barjäärid. Seega peaks ettevõtte pädevus olema ülekantav teise tegevusalasse. Näiteks Baltika lahkus suures osas kõige madalamat lisandväärtust andnud õmblustoodete valmistamise rollist üleilmses väärtusahelas ning liikus kaubanduse ja *brand*'i kujundamise suunas. Teiselt poolt liikus Baltika ka väärtusahelas ettepoole – toodete disaini suunas. Selle tulemusena ettevõtte koht väärtusahelas muutus ja lisandväärtuse tase töötaja kohta tõusis.

Puudub globaalne ambitsioonikus

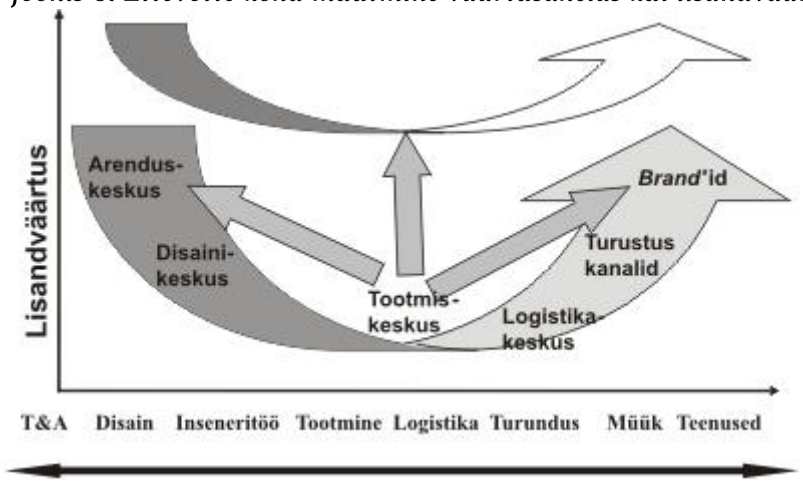
Eesti ettevõtted jagunevad järgmiselt: ligikaudu kolmandik on muutumisvõimelised oma tegevusala raames, kümnendik suudab muuta oma kohta väärtusahelas ning ligikaudu 40 protsenti ei oska või ei näe vajadust muutuda.
Käitumismustrite iseloomustamisel võib üldistatult välja tuua peamisi iseloomulikke jooni. Liialt vähe on ettevõtteid, kes otsivad aktiivselt võimalusi lisandväärtuse suurendamiseks ja väärtusahelas parema positsiooni saavutamiseks. Vähestel ettevõtetel on globaalne ambitsioonikus – soov otsida üles nõudluse nišid maailmaturul, mis annaksid meie suhteliselt väikestele ettevõtetele piisava müügimahu. Sageli puuduvad ideed, kuidas üleilmses tööjaotuses paremat positsiooni saavutada. Paljudel ettevõtetel pole piisavalt teadmisi maailmaturu olukorrast, muutustest ja nende mõjust oma organisatsioonile.
Selgelt avaldus seos ettevõtete käitumismustrite ja nende tootlikkuse taseme vahel. Kõrgema tootlikkusega ettevõtteis mõeldakse peamiselt sellele, kuidas tulusid suurendada, keskmise ja madalama tootlikkusega ettevõtetes on põhirõhk kulude vähendamisel. See järeldus leiab kinnitust ka Eesti ettevõtete innovatsioonikäitumise analüüsist. Madala tootlikkusega tööstusharud (samuti teenused) on sattunud kasvavate kulude ja taanduvate kasumite tõttu nõiaringi, mis ei võimalda neil tegelda innovatsiooniga ja selle kaudu oma toodete lisandväärtust tõsta. Puudust tuntakse nii keerukate kui ka lihtsate oskustega töötajatest. Juhtimise ja organisatsiooni probleeme teadvustatakse vähe. Üksnes mõni intervjueeritav kasutas võimalust sisukalt analüüsida, kuidas juhtimist ettevõttes tõhustada.
Juhtimist ja organisatsiooni käsitletakse staatilisena ning ei mõelda organisatsiooni muutumisvõimelisusele kui konkurentsivõimet toetavale tegurile. Koostöö ja kollektiivse teadmuse loomine ning ressursside ühiskasutus on ebapiisavad. Tagasihoidlik on ka ettevõtete valmidus partnerluseks riigiga, keda tajutakse suhteliselt abstraktse ja eemalseisva nähtusena.
Analüüsitulemusi kokku võttes võib öelda, et Eesti konkurentsivõime kindlustamiseks ja tõstmiseks on tulevikus vaja teha väga suuri jõupingutusi, et muuta meie majandust ka tegelikult teadmispõhiseks ning toota kaupu ja teenuseid, milles sisaldub hoopis enam inimtarkust kui seni.

Kuidas tõsta tootlikkust

Eestis valitseb arusaam, et välisinvestorid aitavad meil automaatselt sisse seada kõrgtehnoloogilist ja teadmispõhist majandust. Kuid see eeldab, et nii välisfirmade siinsete allüksuste juhid kui ka teised valdkonnas tegutsevad firmad on võimelised välisinvestorite teadmisi ära kasutama. Kui meie pool on nii tehnoloogilises kui ka juhtimislikus mõttes nõrk, osutub tehnoloogia ja juhtimisoskuste ülekanne tagasihoidlikuks ning meil jääb üle vaid rõhuda jätkuvalt odavale tööjõule. See tähendab, et meie ettevõtted täidavad üleilmses väärtusahelas kõige lihtsamat tootmise etappi

(joonis 6). Uuringud näitavad, et üleilmse väärtusahela raames (toote arendamisest kuni selle müügini lõpptarbijale) teenitakse suhteliselt kõige väiksemat lisandväärtust just sellises tootmise staadiumis (Dhanani, Scholtès 2002). Selles olukorras on ettevõttel vähemalt kolm strateegilist arengusuunda.
Esimene on see, kui ettevõte jätkab oma senist tootmistegevust, kuid püüab teostada erinevaid protsessiinnovatsioone ning parandab organisatsiooni toimimist, vähendades sellega tootmiskulusid ja suurendades loodavat lisandväärtust. See oleks joonisel kujutatav liikumisena väärtusahela järgmisele joonele (joonis 6). Siis tasub tootmine end jälle ära, kuid nüüd toodetakse keerulisemaid asju, kus töötajate oskused ja teadmised on sellised, mida välismaistel konkurentidel ei ole lihtne kopeerida. Eesti puhul on sellised näited elektroonikakomponentide tootjad või õmblustööstuse allhanke tegijad, kes müüvad sisuliselt oma tööaja minutit.

Joonis 6. Ettevõtte koha muutmine väärtusahelas kui lisandväärtuse tõstmise vahend



ALLIKAS:Arnold *et al* 2000.

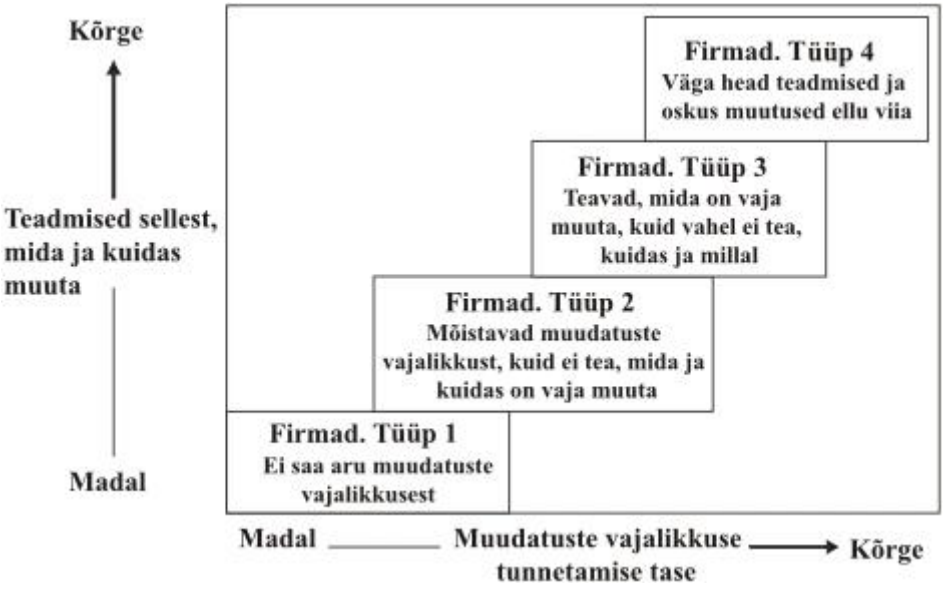
Teiseks võib ettevõte liikuda väärtusahelas ettepoole, see tähendab uue või uuendatud toote või teenuse arendamisele, uute insenerilahenduste loomisele ja selle ühendamisele tootmisega. Nii saab maksta ka tootmise etapil töötajatele rohkem ja kogu ettevõttes loodud lisandväärtus kasvab (joonisel 6 nool tootmisest vasakule).
Kolmas võimalus on liikuda tootmisest edasi tarbija suunas ehk liita tootmisega müügi pool, jõuda välja oma *brand*'i müümiseni, mille puhul oleks hea ühendada pakutava tootega ka sobivad ja vajalikud teenused (joonisel 6 nool tootmisest paremale). Sellisel juhul suureneb samuti kogu ettevõtte loodud lisandväärtus, mis võimaldab ka tootmises hõivatuile rohkem maksta. Baltika muutumine tootjast jaemüüjaks on sellise strateegia näide.
Kindlasti on ka selliseid tegevusalasid, kus tuleb mõelda hoopis globaalsemalt: see tähendab otsust, et Eestist tuleb välja viia kõige madalamat lisandväärtust andev tootmise etapp ning arendada hoopis uusi tooteid või teenuseid, uusi tehnoloogilisi lahendusi ja toodetega kaasnevaid teenuseid ning kujundada välja oma *brand*'id.

Senistest teadmistest ei piisa

Kogu eelnev jutt viib tõdemuseni, et meie edukuse alus on soov ja suutlikkus juurde õppida. Tähtis on see, kas teadvustatakse, et meie senise edukuse alus on olnud peamiselt madalad tootmiskulud. Kas hakatakse huvi tundma, milline on nimetatud ettevõtte valdkonnas maailmaturu nõudlus ja konkurentide kasutatav tehnoloogia ning millised on uued organisatsioonilised ja juhtimislikud lahendused, mis aitavad ettevõttel edukas olla ja oma kaupa maailmaturul müüa? Kui selle asemel loodetakse probleemi odava tööjõu impordiga lahendada, oleme vaid probleemi edasi lükanud.

Eestis on liialt vähe tähelepanu pööratud mujal maailmas loodud teadmiste levitamise süsteemi rajamisele. Suurem osa majanduslikus mõttes olulisest teadmusest luuakse väljaspool Eestit. Seega sõltub meie majanduse edukus palju sellest, kuidas meie firmad suudavad vajaliku teadmuse üles leida, seda oma vajadustele kohandada ja konkurentsivõime kasvatamiseks kasutada. Selleks peab ettevõttes olema teatud võimekus – juhtkond peab pidevalt juurde õppima, et nüüdistehnoloogiatest aru saada ja hästi maailmaturu nõudlust tunda. Kõige ohtlikum on rahulolu saavutatuga ja arvamus, et teame juba piisavalt palju. Joonisel 7 on üks võimalik ettevõtete liigitus nende enesekriitilisuse määra ehk muudatuste vajaduse tunnetamise ja muudatuste tegemise võimekuse kohaselt.

Joonis 7. Ettevõtete rühmad tehnoloogilisteks muutusteks valmisoleku ja nende muudatuste teostamise võimekuse alusel



Alumises kastis on ettevõtted, kes pole teadvustanud muudatuste vajalikkust, neil pole ka teadmisi, mida ja kuidas muuta. Tegemist on seni väga rahul olevate ettevõtetega. Teises kastis on ettevõtted, kes küll tunnetavad vajadust muudatuste järele, kuid ei tea, kuidas ja millistes valdkondades seda teha. Tänapäeva Eesti majanduses on oluline, et võimalikult palju ettevõtteid hakkaks liikuma esimesest kastist edasi. Selleks on vaja motivatsiooni, see tähendab miski peab ettevõtteid veenma, et neil on vaja palju rohkem õppida ja uusi teadmisi omandada.
Pidev õppimine on kõigi muudatuste ja Eesti majanduse edu alus. Kui on vajadus muudatuste järele, tekib küsimus, kuidas anda ettevõtetele abi, et nad leiaksid vajalikud muutumise suunad. Tuleb aidata ettevõtteil hankida informatsiooni kogu maailma tehnoloogiate kohta, samuti toetada uute tehnoloogiate rakendamist. Eesti ettevõtete juhid pole saanud pideva operatiivse juhtimise kõrval oma strateegilisi teadmisi arendada. Nüüd on laiem teadmiste pagas edasiseks arenguks hädavajalik.

Otsustab müügiedu maailmaturul

Tulevikus peaksid olulised, mingis tööstusharus maailmatasemel tehtud tehnoloogilised uuendused jõudma kiiresti riigi ja erasektori koostöövõrgustike kaudu iga üksiku Eesti ettevõtteni. Riigi ja erialaliitude initsieeritud poliitikad peavad aitama luua võrgustikke, mis paneksid meie ettevõtjaid omavahel teadmisi vahetama ja õppima. Niisugune ettevõtjate teadmiste taseme tõstmine arendab inimeste võimekust ning välisinvestorite peamine argument ei oleks siis enam Eesti odav tööjõud, vaid tark töötaja, kelle teadmisi oma pädevusega kombineerides on võimalik leida uusi tootlikke lahendusi. Seda teed

läheb praegu Iirimaa, kus on väga hästi aru saadud, et välisinvesteeringute sissevool võib lakata, kui neil pole investoritele suurepärast inimkapitali pakkuda. Siit ka loosung: Iirimaa peab saama pädevuse keskuseks Euroopas (*Ireland as the Centre of Excellence.* – Building 2004). Eesti on veel üsna selle tee alguses. Seetõttu pole meie peamine probleem rahapuudus, vaid muutunud oludes ebapiisavad teadmised ja oskused. Majandus ei ole füüsiliste rajatiste ja tehnoloogiate kogum, vaid inimesed ja nende teadmised. Just inimeste võimekuse arendamisest algavad muutused, mis peegelduvad hiljem ettevõtete majandusnäitajates.

Meie uus majanduse kasvutsükkel peaks toetuma ideele, et majanduskasvu peamine allikas Eesti kui väikeriigi puhul on siseturu piiratuse tõttu müügiedu maailmaturul. Edukas konkureerimine maailmaturul eeldab juhte, kes tunnevad maailmaturu nõudlust, otsivad, kohandavad ja kasutavad uusi tehnoloogiaid, suudavad teostada nende kasutamiseks tehtavate investeeringute tasuvusanalüüsi, oskavad juhtida organisatsiooni muutustes ning on võimelised pidevalt ise õppima ja ettevõttes õppimisprotsessi käivitama. Kuid rahvusvahelisel turul tegutsemise võimekuse kujundamisel on tähtis osa ka valitsussektori suutlikkusel luua selline institutsiooniline raamistik ja avalik infrastruktuur, mis võimaldab ressursse kõige paremini kasutada ja toetab Eesti ettevõtete koha tõusu rahvusvahelises väärtusahelas. Selleks tuleb kiiresti rakendada ettevõtete ümberstruktureerimist toetavate meetmete pakett, mis on suunatud ettevõtete rahvusvahelistumisele, nüüdistehnoloogiatesse investeerimisele, protsessijuhtimise parandamisele ja tööjõu ümberõppele. Sellesse protsessi tuleb kaasata ettevõtted, haruliidud ja teised koostööpartnerid, kasutades ära asjaolu, et nende koostöövalmidus kasvab seoses majanduskasvu aeglustumisega. Rohkem tähelepanu tuleb pöörata uute välisinvestorite kaasamisele ning siduda olemasolevaid kodumaiste ettevõtete ümberstruktureerimisega.

Kasutatud kirjandus

Building Ireland's Knowledge Economy. The Irish Action Plan for Promoting Investment in R&D to 2010 (2004). Report to the Inter-Departmental Committee on Science, Technology and Innovation. – http://www.iua.ie/working_industry/pdf/knowledge_economy.pdf

Dahlman, C., Routti, J., Ylä-Antilla, P. (2005). Finland as a Knowledge Economy. Elements of Success and Lessons Learned. Washington, DC: World Bank.

Dhanani, S., Scholtès, P.(2002). Thailand's Manufacturing Competitiveness: Promoting Technology, Productivity and Linkages. UNIDO SME Technical Working Paper Series, No 8.

Eesti Arengufond (2008). Eesti majanduse konkurentsivõime hetkeseis ja tulevikuväljavaated. – http://www.arengufond.ee/files/ty_raport.pdf

Eesti Panga kevadprognoos (2008). Tallinn. – http://www.eestipank.info/pub/et/yldine/press/kommentaarid/Arhiiv/_2008/kom_1604.pdf

Eesti Statistikaamet (2008). Majanduse andmebaas. Ettevõtlusstatistika. – http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/Majandus.asp

Eurostat. Industry, trade and services. 2008. Andmebaas. – http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=0,1136195,0_45572097&_dad=portal&_schema=PORTAL

IMD (2007). World Competitiveness Yearbook 2007. – http://www.imd.ch/research/publications/wcy/announcing.cfm

Varblane, U., Vahter, P. (2006). An Analysis of the Convergence Process in the Transition Countries. – Estonia, the New EU Economy. Building a Baltic Miracle? Eds H. Hannula, S. Radoševic, N. von Tunzelmann. Aldershot, England: Ashgate Publishing Company, pp 19–46.

Globaliseerumine, delokaliseerumine ja katsed protsessi valitseda

Alari Purju (RiTo 17), Estonian Business School, sotsiaalteaduste instituudi direktor, professor

Globaliseerumine toob põhiliselt kaasa selle, et kauged piirkonnad, protsessid ja inimesed hakkavad järjest rohkem üksteisest sõltuma.

Majanduse globaliseerumine ehk üleilmastumine on seotud kaupade, teenuste ja kapitali kiiresti kasvanud mobiilsusega ning tehnoloogiate laialdase levikuga, millega kaasneb tööjõu suhteliselt väiksem liikuvus. Majanduses on eriti tähtis osa rahvusvahelistel firmadel. Väliskaubanduses näiteks on valmiskaupade osa alla poole kogumahust, suurem on rahvusvaheliste firmade sisene kaubandus, mis toimub eri riikides asuvate allüksuste vahel, statistika registreerib seda riikidevaheliseks kaubanduseks.
Artiklis keskendutakse üleilmastumise ühele tahule, tööjõumahukates tööstusharudes toimunud arengutele. Eesmärk on anda ülevaade globaliseerumisega kaasnenud tootmise ümberpaiknemise mõju käsitlevast diskussioonist, selle protsessi suunamise võimalikest vahenditest ja arengutest mõnes tööjõumahukas tööstusharus.
Kasutatud on Euroopa Liidu VI raamprogrammi piires tehtud uuringu "Tootmise ümberpaiknemine tööjõumahukates tööstusharudes" materjale, uuringus osales ka autor. Alustan ettevõtluse kirjeldamisest, sest valitsemise puhul on ilmselt kasulik teada, mis on valitsetava valdkonna eripära ja toimimise motiivid. Artikli teises osas kirjeldan valitsemise struktuure ja valikuid.

Firmade valikute kontekst

Rahvusvahelistel firmadel, eriti seoses nende kasvuga liitumiste ja uutele turgudele laienemise teel, on valida horisontaalsete või vertikaalsete struktuuride vahel.
Üldiselt on turul kauplemine seotud horisontaalsete struktuuridega, mille puhul on tähtis märksõna konkurents. Samal ajal erinevad turustruktuurid konkurentsitaseme poolest (paljude osalistega konkurentsiturg *versus* mõne suurfirma kontrollitud oligopoolne turg), mis määrab nii tegevuse strateegia kui ka kasumi.
Vertikaalsed struktuurid on selles mõttes turu vastandid, et tegevuste koordineerimine viiakse turult firmasse. Lihtne näide seda tüüpi valikute kohta on firma otsus, kas korraldada teatud teenuste tootmine firmasiseselt (koristustööd, aga ka infotehnoloogiasüsteemi haldamine) või osta seda teenust turult. Teatud teenuse turult ostmise korral on kindlasti tähtis turukonkurents, mis surub hinnad alla. Samal ajal on teenuse kvaliteeti firmasiseselt enamasti lihtsam kontrollida, sest turult ostes tähendab kvaliteedikontroll paljudel juhtudel küllalt suuri lisakulusid.
Firmade arv turul muutub ning koos sellega ka konkurentsisituatsioon. Firmade arv ja turu osa tegevuste koordineerimisel väheneb ning üksikud ettevõtted kasvavad seoses liitumiste ja ülevõtmistega. Firmad taotlevad mastaabiökonoomiat, kuid sellega suurenevad ka firmasisesed tehingukulud, näiteks erinevate ärikultuuride kokkupõrke tulemusena. Seetõttu on kirjanduse põhjal otsustades vähem kui pooled liitumistest tegelikult edukad. Viimaste aastate tuntumaid näiteid on lahutusega lõppenud Mercedeste tootja Daimler-Benzi ja Chrysleri ühinemine. Suurte firmade osadeks jagunemine ja uute sisenemine turule suurendab omakorda konkurentsi ja vähendab üksikute osaliste kasumeid, sest sellest osasaajate arv kasvab.
Tootmise rahvusvahelistumisel taotlevad rahvusvahelised firmad ressursibaasi laiendamist, turgude hõlvamist, mitmesuguse hinnataseme ja mastaabiökonoomiaga seotud kasu saavutamist. Oluline on vähendada turukonkurentsi ka võistlejate ülesostmise ja tarneahelaga liitmise teel. Ülesostetavate valik on sageli ellujäämine liitumisel või allhankes osalemisel või väljatõrjumine valmistoodete turult ning tegevuse

lõpetamine. Seda otsust on mõned eksperdid kirjeldanud kui valikut, mille üks võimalusi on mõni protsent osalust suures kasvavas äris ja teiseks sada protsenti osalust mitte milleski.

Toote väärtusahel

Toote väärtusahela kontseptsiooni kasutatakse omavahel seotud ärioperatsioonide kirjeldamiseks tootmisvaldkonnas, seejuures on ahela alguses üldiselt lihtsad operatsioonid ja lõpus kallimad, valmistoodete *brand*'iga, innovatsiooni ning teadus- ja arendustegevusega seotud operatsioonid. Firma paiknemine väärtusahelas määrab kasumlikkuse. Väärtusahela alguses asuvaid tooteid suudavad valmistada paljud firmad ning seetõttu on tegemist konkurentsituruga, mille iseloomulik joon on konkurentsihinnad ja madal kasumimarginaal. Väärtusahelas ülespoole liikudes konkurents väheneb. *Brand*'itoodangu puhul on enamasti tegemist oligopoolse turuga, millel firmadel on teatud mõjuvõim hindade üle, mis kajastub ka kõrgemas kasumimarginaalis. Väärtusahelas paiknemise mõju kirjeldamiseks sobivad kaks Eestiski hästi tuntud firmat – Elcoteq ja Nokia. Kuigi firmad tegutsevad lähedastes valdkondades, on Elcoteq viimaste aastate kasumimarginaaliga 1–5 protsenti väärtusahela esimeses pooles ja Nokia kasumimarginaaliga 15–20 protsenti teises pooles (vt bilansse ja kasumiaruandeid, mis on esitatud Helsingi börsil noteeritud ettevõtete osas, http://www.omx.com/helsinki).
Esimene küsimus sellise väärtusahelas paiknemise kohta võiks olla: miks ettevõtted ei liigu üles, kõrgema kasumlikkuse suunas? Nokia paiknemisel väärtusahelas on tähtis osa uutel toodetel, millega firma läheb pidevalt konkurentidel eest ära. Samuti on olulised teeninduslik infrastruktuur, tarneahelad, reklaam ja palju muud. Oluline järeldus on aga see, et oligopoolse turu saavutamiseks tuleb innovatsiooni ja tootearendusse teha suuri investeeringuid, mida on võimelised tegema väga suured firmad. Seega on üks turuliidrina püsimise eeldusi varasemad kasumid, see kehtib eelkõige sarnase tehnoloogilise paradigma või platvormi piires. Milliste suurusjärkudega on tegemist, võib leida jälle nendesamade firmade aruannetest. Neid arve saab võrrelda näiteks mõne (väikese) riigi eelarvega ja sealt teadus- ja arendustegevusele eraldatud vahenditega. See ei tähenda muidugi, et tehnoloogiat uuendatakse ainult ja eelkõige suurfirmades. Tegevuste lõikes on suured erinevused innovatsiooni ning teadus- ja arendustegevuse intensiivsuse ja firmade suuruse vahel.
Delokaliseerimise puhul on oluline väärtusahela nn lõigustamine: teatud osa väärtusahelast (näiteks tööjõumahukad operatsioonid) viiakse teistesse riikidesse ning pärast operatsioonide sooritamist pöördub toode tagasi väärtusahelasse lähteriigis. Olulised märksõnad on allhange, samas valdkonnas omavahel seotud ettevõtete kooslusi kirjeldav klastri mõiste (Porter 1990, 1998, 2000).

Rahvusvahelistumise riskid

Rahvusvahelistuv firma, kes viib oma tegevuse – ekspordi-impordi, välisinvesteeringud ja mitmesugused muud lepingulised suhted, nagu frantsiis, liising, juhtimisleping, ühisettevõtted – teistesse riikidesse, arvestab küll hindade ja muude turusignaalidega, kuid tähtis on ka institutsionaalne keskkond nagu õigusruum koos omandikaitsega, kultuuriline lähedus või kaugus, mille mõju saab üldiselt iseloomustada tehingukulude kaudu. Kasumi kõrval hindavad firmad riski. Tehingukulud peegeldavad riske ennetavate tegevuste kaudu (keerulisemad lepingud ja nende koostamiseks kasutatavad kallimad juriidilised teenused ebakindlamas, võõramas majanduskeskkonnas) või riskide realiseerumise järelmitega tegelemise kujul (varade ülevõtmine või hävimine, kohtukulud).

Rahvusvaheliste firmade vara käekäigust on väga huvitatud omanikud, kellele tegevjuhtkond peab aru andma saavutustest ja ebaõnnestumistest, ka võõrastes piirkondades. Majanduskeskkonna riskid kajastuvad selles, kuidas on tegevus üles ehitatud, mis tüüpi tehinguid firmad kasutavad. Empiiriliste uuringutega on tuvastatud, et firmad eelistavad suurema vertikaalse hierarhilisusega valitsemismudeleid horisontaalsetele seostele, kui (turu)vahetustehingud on seadustega halvasti kaitstud (Oxley 1999). Samuti on näidatud, et uutel tehnoloogiatel põhinevad firmad sisenevad võõrastele turgudele muudel võrdsetel tingimustel hiljem kui masstootmisfirmad, teenuste valmistajad hiljem kui sama valdkonna töötleva tööstuse firmad. Oluline on tootmiseks vajaliku informatsiooni tüüp. Unikaalsete ja kohalikku eripära arvestavate vajaduste suur osakaal pidurdab rahvusvahelistumist. Eri riikide lähedasel kultuuritaustal põhinev ja tegevusi seletav informatsioon kergendab ja toetab rahvusvahelistumist, teabe tõlgendamist raskendav kultuuritausta erinevus mõjub vastupidi (Coeurderoy, Murray 2005).
Majandusliku üleilmastumise kõige olulisemad osalised on rahvusvahelised firmad. Siinse käsitluse eesmärk ei ole valida poolt majanduse üleilmastumise mõju üle käivas diskussioonis. Rõhutan vaid, et nähtusel on oma käivitav mootor, milleks on eraomandil ja turgudel põhinev majandus ning selle orienteeritus kasumile. Sealjuures on kasumi teenimise kontekstiks konkurents, mis sunnib firmasid tegema pidevalt uuendusi, mis omakorda on elustandardi tõusu lähtekoht. Hea ülevaate, millised on selle protsessi lähtekohad, kuidas protsess toimub, kuidas jagunevad eri osapoolte vahel viljad, kas vaesed riigid oleksid üleilmastumiseta rikkamad või vaesemad, annab näiteks Martin Wolf (2004).

Valitsemine

Oluline osa valitsemisest on seotud võimu teostamisega avalikes huvides või firmade puhul omanike huvides (European Commission 2005; Jessop 2002). Selle käsitluse puhul huvitab meid raamistik, milles rahvusvaheliste firmade tegevust suunatakse. 1990. aastaist on eriti oluliseks muutunud mitmetasemelise valitsemise teema, mille puhul on oluline lähtekoht paljude sügavaid poliitilisi ja majanduslikke muutusi tekitavate otsuste detsentraliseeritus ühelt poolt ja nende nii-öelda mitmetasandiline läbiv toime teiselt poolt. Näiteks puudutavad rahvusvaheliste firmade valikud kogu Euroopa Liidu tööhõivet, kui suurem osa tootmisest viiakse Euroopast Aasiasse.
Valitsemisaspektide kirjeldamiseks lähtume käsitlusest, mis jaotab valitsemise valdkonniti avalikku ja erasfääri kuuluvaks ning meetmete tüübilt (mudelilt) toetavaks, reguleerivaks ja kompenseerivaks (Gereffi, Humphrey, Sturgeon2005).

Tabel 1. Valitsemise mudelid ja valdkonnad

	Valdkond	
Valitsemismudel	**Avalik**	**Era**
Toetav	omandiõigus, äriseadusandlus, konkurentsipoliitika	turuideoloogia, erialased tavad ja normid
Reguleeriv	tööseadusandlus, looduskeskkonda puudutavad	vabatahtlikud kokkulepped, firmade sotsiaalne vastutus,

	regulatsioonid, tervise- ja ohutusmeetmed	survegruppide tegevus ja tarbijate boikotid
Kompenseeriv	sotsiaalkindlustus, (täiendus)koolitus ja ümberõppe programmid, tervishoiupoliitika	kollektiivlepingud, filantroopia

ALLIKAS: Gereffi, Humphrey, Sturgeon 2005.

Valdkondade mudelite erinevus on seotud jõustamismehhanismiga. Nii töösuhted kui ka negatiivsete välismõjude piiramine seoses looduskeskkonnaga põhinevad seadustel ja teistel regulatsioonidel ning nende jõustamiseks kasutatakse õigussüsteemi. Firmade sotsiaalne vastutus, mitmesugused ühiskondlikku huvi kajastavad kokkulepped põhinevad vabatahtlikkusel, nende rikkujaid ootab eelkõige moraalne halvakspanu. Tasub rõhutada, et viimane võib olla väga tugev survevahend. Eri tüüpi regulatsioone testivad aga eriti kriisiolukorrad ja nendes on vabatahtlikest kokkulepetest kergem taganeda kui riigi jõustamisega toetatud regulatsioonidest.
Üleilmastumise ja tootmise delokaliseerimisega seotud valitsemismeetodite ja valdkondade puhul tuleb eraldi välja tuua ka riikideülene, riigi ja kohalik tasand. Riikideülesest tasandist on olulised rahvusvahelised organisatsioonid ja Euroopa Liit, mis ühelt poolt on samuti riikide ühendus, kuid samal ajal esindab rahvusvahelistes organisatsioonides piirkonda tervikuna. Riikideülese valitsemise teemasid ongi see, kas üleilmsete probleemide lahendamiseks oleks seda taset vaja tugevdada. Sellest on räägitud ka seoses globaalsete finantskriisidega, kui Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) volitusi ja panust on peetud ebapiisavaks, näiteks 1990. aastate lõpus Kagu-Aasiast alanud finantskriisi puhul.
Üleilmastumine on toetanud stabiilset madala hinnatõusuga majanduskeskkonda ning suurendanud rikaste riikide kodanike heaolu odavate kaupade pakkumisega ja vaeste riikide heaolu kasvanud tulutasemega. Negatiivne pool on seotud eelkõige tulude ebaühtlase jaotamisega üleilmastumises osalejate vahel. Kahtlemata on hiljutine nafta- ja toiduainehindade tõus, milles on suur osa uute tööstusriikide kasvanud nõudlusel, keerulisemaks muutnud ka valitsemisprobleeme kõigil tasandeil.

Rahvusvahelised organisatsioonid

Järgnevalt vaatleme, millised on võimalused globaliseerumisprotsessi valitseda. Eristame rahvusvaheliste organisatsioonide, Euroopa Liidu, rahvusriigi ja kohaliku omavalitsuse tasandit.
Maailma Kaubandusorganisatsioonil (WTO) on keskne osa kaubanduse institutsionaalsete raamide kujundamisel. WTO süsteem sisaldab üldist tolli- ja kaubanduskokkulepet (GATT) ning veel 12 muud lepingut. Rahvusvahelist kaubanduskorda toetavad mõjuvõimsad lahkhelide lahendamise protseduurid. Seejuures on WTO süsteem ainult üks leping paljude hulgast, mis tegeleb rahvusvahelise kaubanduse valitsemisega. Osa teistest lepingutest toetab WTO süsteemi, osa on sellega konfliktis. Veelgi olulisem vastuolude allikas on aga see, et WTO lepingud tungivad riikide regulatsioonide valdkonda, mis tekitab konflikte WTO süsteemi ja riikide suveräänsuse vahel (Matsushita 2004).
On avaldatud kahtlust, et hoolimata põhimõttest üks riik üks hääl, mis on WTO toimimise aluseks, leiavad siiski aset suurriikide kulissidetagused katsed otsuseid mõjutada (Basu, 2004). Ei saa välistada, et mõningaid kaubandussanktsioone kasutatakse eelkõige

protektsionistlikel kaalutlustel, samuti seda, et rahvusvahelisi tööstandardeid rakendatakse selleks, et kaitsta arenenud tööstusriike arenguriikide eest (Bhagwati 1995). Siiski on WTO panus üleilmse kaubanduse liberaliseerimisel olnud tähtis ning toetanud majanduskasvu.
Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO) rakendab tööstandardeid kui piiranguid, kaitsmaks kõige nõrgemaid sotsiaalseid gruppe. ILO lepingutele alla kirjutanud riigid kohustuvad ise jõustama vastavad põhimõtted. Jõustamise mõttes on ILO nõrgem kokkulepe kui WTO süsteem, sest ILO saab mõjutusvahendina kasutada ainult avalikkuses tähelepanu juhtimist. Sama kehtib ÜRO Global Contacti kohta, mis erineb ILO-st selles mõttes, et lepingule minimaalsete tööstandardite järgimise kohta on alla kirjutanud rahvusvahelised firmad, mitte riigid, kuid kus lepingu täitmine põhineb samuti ainult osaliste heal tahtel. WTO süsteemis rakendatakse reegleid rikkunud riikidele tegelikke karistusi (Basu 2004).
Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) ja Maailmapank on keskendunud üldise majanduskeskkonnaga seotud teemadele. IMF-i stabiliseerimise ja struktuurse kohanemise programmidega seotud nõuded ning Maailmapanga laenu saamise tingimuste hulka kuuluvad kohustuslikuks täitmiseks mõeldud majanduspoliitilised soovitused on saanud kriitika osaliseks. Nende üldiste nõuete nimekirja kutsutakse Washingtoni konsensuseks. Esimesena sõnastas need niisugusel viisil John Williamson (1994). Washingtoni konsensuse nõuded ei ole vastuolus majandusreformideks vajalike tingimustega, küsimus on pigem selles, kas nad on piisavad. Nende organisatsioonide reformimiseks on tehtud mitmeid ettepanekuid. Uute ideede kohaselt tuleks senistele Washingtoni konsensuse põhielementidele lisada valitsemisele suunatud täiendusi (Fischer 1998; Rodrik 2000, 2004; Stiglitz 2002).
Rahvusvaheline Arengu- ja Koostöö Organisatsioon (OECD) ühendab maailma arenenud maid ning tal on suur roll eelkõige poliitikat mõjutavate diskussioonide foorumina. OECD on keskendunud majandus- ja sotsiaalvaldkondadele, mis ulatuvad makroökonoomikast kaubanduse, arenguprobleemide, teaduse ja innovatsioonini.

Euroopa Liit

Euroopa Liidu kompleksne iseloom peegeldub paljude poliitikate osas toimuvas mitmetasandilises valitsemises. Arvestades mitmete riikide tõrksust suurema võimu loovutamise suhtes riikideülestele institutsioonidele, on Euroopa Komisjon kasutusele võtnud erilise valitsemisviisi, avatud koordineerimismehhanismi. Seda meetodit rakendatakse üldjoontes järgmiselt: Euroopa Komisjon esitab vastavas valdkonnas olukorra detailse analüüsi ja seab igale riigile spetsiifilised eesmärgid. Seejärel on igal liikmesriigil võimalus sõnastada ja rakendada meetmeid nende eesmärkide täitmiseks. Komisjon jälgib arenguid, võrdleb riikide poliitikaid ja annab soovitusi parimate järgimiseks. Avatud koordineerimismehhanismi kasutatakse ka Lissaboni eesmärkide täitmist tagavate poliitikate osas, mille kohaselt Euroopa Liidu majandus peab muutuma kõige konkurentsivõimelisemaks maailmas.
Delokaliseerumisega seoses on tähtsad mitmed valdkonnad. Konkurentsipoliitikas määrab Euroopa Liidu ühine poliitika reeglid liitumiste ja ülevõtmiste, samuti avalike toetuste ning sektorite ja riigiabi skeemide kohta. Sellega mõjutatakse näiteks riikide võimalusi välisinvesteeringute saamiseks. Struktuuripoliitika põhineb peamiselt Euroopa Liidu struktuuriprogrammidel, mis on liikmesriikidega kooskõlastatud ning mille siht on ressursside eraldamine riigi ja regioonide infrastruktuuri arendamiseks, teadus- ja arendustöö toetamiseks, innovatsiooniks. Sotsiaalse kaitse ja tööturu valdkonnas kasvab Euroopa Liidu tasemel vastu võetud regulatsioonide mõju ning toimub vastutuse ulatuslikum jagamine liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni vahel.
Tööstuspoliitika valdkonnas on Euroopa Komisjon paljude aastate jooksul teinud katseid kujundada katvat lähenemist, kuid sellest hoolimata on tööstuspoliitika ikkagi jäänud

liikmesriikide kompetentsi. Ühenduse poliitika toetab ideed, et erinevad poliitikad peavad taotlema just tööstuse konkurentsivõime tõstmist. Keskpunktis peab olema teadmistepõhise majanduse arendamine ja seoste tugevdamine laienenud Euroopas.
Ka tööhõivepoliitika on jäetud peamiselt riikide otsustada. Euroopa Komisjon on pidanud vajalikuks tööhõivestrateegia koondumist kolme keskse teema ümber – tööhõives osalemise määra suurendamine, töötajate ja firmade kohanemisvõime parandamine muutuvas majanduses ning investeeringud inimkapitali (European Commission 2005). Kriitilise tähendusega on ressursside suunamine tegevust lõpetavatest sektoritest sinna, kus Euroopa konkurentsivõime on säilinud.
Ühtset terviklikku maksupoliitikat Euroopa Liidu tasemel ei ole, kuid teatud samme on üksikutes valdkondades astutud. Fiskaalne harmoneerimine algas kaudsetest maksudest. Nüüdseks on kõrvaldatud tollitariifid Euroopa Liidu liikmesriikide vahel, loodud ühtne tollitariifide ja lisandväärtusmaksu (VAT) süsteem, harmoneeritud tollitariifid kolmandate riikide suhtes. Otseste maksude puhul on riikide vahel endiselt suured erinevused. Euroopa Liidu 12 uue liikme ettevõtte tulumaksumäär on keskmiselt kolmandiku võrra madalam kui 15 vanas Euroopa Liidu riigis. See erinevus toetab tööstuse ümberpaiknemist Lääne-Euroopast Ida-Euroopasse.

Riigid ja valitsused

Mitmesuguste rahvusvaheliste organisatsioonide toetatud ja nõustatud abiprogrammides peeti riiki 1950. ja 1960. aastatel juhtivaks agendiks struktuursete tööstusprobleemidega tegelemisel. Siis nimetati seda tüüpi muudatusi ja nende toetamist moderniseerimiseks (Stone 1965). Abiagentuuridele meeldisid ulatuslikud tööstuse arendamise projektid, mis vajasid muu hulgas valitsuste tagatisi. Selle poliitikaga kaasnes siseturu kaitse, mille argumendiks oli uute tööstuste toetamine, kuid mis tagantjärele hinnates tõi kaasa sama palju probleeme, kui suutis neid lahendada. Kaitstud tööstusharu muutus tugevaks huvirühmaks, kes panustas antud valdkonna jätkuvasse toetamisse ja konkurentsile mitteavamisele. Sealjuures maksid riigi maksumaksjad selle poliitika kinni kahekordselt: vastavate toodete kõrgemate hindade kaudu ning subsideerimist toetavatesse poliitikutesse panustamise vahendid võeti samuti maksumaksjailt. Sellega seostatakse ka Ladina-Ameerika maade aeglasemat arengut 1970. ja 1980. aastatel, võrreldes Kagu-Aasia tööstusriikidega, kus poliitika alused olid mõnevõrra teised (nn ekspordi juhitud kasv).
Neoliberaalse tulevikuväljavaate tähtsaks muutumist 1980. aastate teisest poolest ei mõjutanud mitte niivõrd riigi kasvav osa paljudes valdkondades, kuivõrd küsimus sellest, kas arengumaade avalik haldus oli üldse võimeline muutuste juhtiva agendi rolli täitma (Batley, Larbi 2004). Neoliberaalne lähenemine pääses domineerima pärast 1970. aastate naftašokki, kui paljud valitsused jäid oma poliitika kohandamisega uutele tingimustele hiljaks ning riigid sattusid seetõttu inflatsiooni ja kiiresti kasvava võlakoormuse küüsi. Selle tagajärjel süvenes kahtlus, kas riigid suudavad muutustega arvestada, rääkimata nende muutuste ennetamisest või suunamisest. Muutunud intellektuaalse kliima mõju kasvas järk-järgult ka rahvusvahelistes organisatsioonides nagu IMF ja Maailmapank. Kui valitsused ei suutnud pidurdada valitsuskulusid ja pehmeid laene, mis omakorda kihutasid tagant inflatsiooni, siis tuli neid selleks sundida abipakettidele vastavaid stabiliseerivaid tingimusi seades. Sama lähenemine ja probleemid iseloomustasid ka endiste sotsialistlike riikide üleminekut turumajandusele 1990. aastate algul.
Üks nende aastate kogemus oli, et kuigi neoliberaalsed paketid sisaldavad ilmselt tarvilikke tingimusi, ei ole need edukateks reformideks piisavad. Vastureaktsiooniks on olnud soovitatavatesse pakettidesse institutsionaalsete reformide lisamine. Tähtsustati selliseid teemasid nagu omandiõigus, seadusriik kõigi selle oluliste omadustega, finantssüsteemi stabiilsus ja usaldusväärsus, valitsuse läbipaistvus jne (Kohsaka 2004; Rodrik 2004).

Valitsuse rolli hindamisel tuleb eristada selle otsest mõju teenuste pakkumise ja kaudset mõju majanduskeskkonna kujundamise kaudu. Üldiselt on 1990. aastail toimunud oluline nihe just kaudse mõju suurenemise suunas. Samas oleks kindlasti tugev lihtsustus väita, et nimetatud poliitiline suunamuutus tõigi kaasa selle pika majanduskasvu perioodi. Kasvus oli oluline osa odava tööjõuressursi ja loodusvarade kiiresti suurenenud kaasamisel maailmamajandusse, eelkõige Hiina ja Venemaa avanemise tõttu 1990. aastatel. Kasvu toetas infotehnoloogiasektori areng ja selle mõju teistele tööstusharudele.

Uued valikud

Alates 2007. aasta suvest toimuv üleilmse majanduse jahenemine on mõjutanud nõudluse ja pakkumise vahekorda paljudes valdkondades ning pannud hinnad uuesti liikuma. Sellistes tingimustes võidakse majanduspoliitika alused uuesti ümber vaadata, sest kui konkurents viib suurest osast majandusest lühikese aja jooksul palju tööd välja, on protektsionistlikud meetmed ja riigi suurem sekkumine kiired tulema.
Euroopa Liidu valikud ulatuvad sekkumisest teatud miinimumtingimuste ja regulatsioonide tasemel kuni Skandinaavia tüüpi heaoluriigini. Skandinaavia mudelile lähenemine tähendaks maksukoormuse tõusu, eriti uutes liikmesriikides. Selle positiivne mõju avaldub eelkõige pikaajaliselt. Kaugema perspektiivi eelistamine oleks ilmselt mõistetav, kuigi aja pikenedes suurenevad ka määramatus ja riskid ning pikaajaliste ja lühiajaliste kasude hindamine ei ole valimistega seotud poliitilise tsükli kontekstis kerge ülesanne.
Teine äärmus on reguleerimise keskendamine mõjule miinimumstandardite (miinimumpalk, tööaeg, tööle võtmise ja vallandamise tingimused) kaudu. Põhilised parameetrid, sealhulgas kompenseerimine haiguste ravi, töötuse ning pensionile jäämise korral, muutuksid aga turujõudude toimele alluvate mehhanismide kaudu. Sellisel lähenemisel on kindlasti lühiajalised eelised.
Tuleb silmas pidada, et Skandinaavia heaoluriigi mudel tekkis suhteliselt suletud majanduse tingimustes. Üleilmne rahvusvahelistumine ja dereguleerimine on destabiliseerinud rahvusriiki ja valitsemise probleemid ulatuvad üle riigipiiride. Teine tähtis asjaolu on majanduse tüüp. Selles on oluline osa reguleerivatel ning kompenseerivatel meetmetel nagu kollektiivlepingud, survegruppide tegevus jms, mis tabelis 1 kirjeldatud valitsemismudelis kuulub eravaldkonda. Ametiühingute ja kollektiivlepingute osa kujunes töösuhetes keskseks majanduses, kus tööstusel ja suurtel ettevõtetel oli suur osa. Kujunevas teenindusmajanduses on ettevõtted enamasti väiksemad ning inimesed sõltuvad tööprotsessis üksteisest vähem ja teistmoodi kui masstootmises. See avaldab oma osa ka töösuhetele. Kindlasti on selles valikus teine tähtis mõjutaja üldine kodanikuühiskonna areng.
Mudelite konvergeerumine või mitmekesisuse säilimine ei sõltu ainult nende edust ühes või teises riigis, sest Euroopa Liit on riikide ühendus, kus iga riigi valimistel ja nendega seotud poliitilisel tsüklil on oluline mõju nii selle riigi sisepoliitika kui ka Euroopa Liidus toimuvate arengute suhtes. Konvergentsi või mudelite paljususe osas tehtava valiku teine pool on seotud vahendite ümberjaotamisega Euroopa Liidus tõukefondide jm instrumentide kaudu, samuti liidu ühise poliitika intensiivsuse ja ulatusega eri valdkondades. Seda tüüpi valikute näiteks on küsimus, kas ja kuivõrd sõltub Euroopa Liidu üldine eelarve maht (s.t mida eelkõige suurte ja rikaste riikide maksumaksjad on nõus eraldama Euroopa Liidu eelarvesse) konvergeerumise ulatusest.

Mõned näited

Toodud näited on uuringust, mida artikkel kasutab. Uuring hõlmas viit riiki – Suurbritanniat, Kreekat, Eestit, Poolat ja Bulgaariat – ning nelja tööstusharu: õmblus-, jalatsi- ja elektroonikatööstust ning arvutitarkvara tootmist. Leidis kinnitust, et näiteks

Suurbritannias, Poolas ja Eestis, mille regulatsioonid põhinevad eelkõige miinimumstandarditel ja kust palju tööjõumahukat tööstust välja läks, ei toonud see kaasa tööpuuduse kasvu. Eestis ja Poolas ei olnud protsess ka sellise ulatusega kui Suurbritannias. Sellega ei kaasnenud massilise tööpuuduse tekkimist riigis tervikuna ega piirkonniti. Vabanenud tööjõu absorbeeris ülejäänud osa majandusest, eelkõige teenindus. Bulgaaria on olukorras, kus töötlev tööstus liigub eelkõige teistest riikidest sinna ja loob töökohti. Kreekas oli olukord veidi teine, sest väljaliikunud kapitali sihtpunkt oli madala palgataseme ja ebakindla poliitilise seisundi ning suure tööjõu väljavooluga riigid. Investeeringud ja odav tööjõud võimaldas traditsioonilistel tööstusharudel pikemalt säilida ning kokkuvõttes soodustas duaalse majanduse tekkimist, millest üks osa on suhteliselt konkurentsivõimeline ka rahvusvaheliselt ja teine osa on madala tööviljakusega ning säilis ainult eritingimuste tõttu. Ka ei toimunud Kreekas traditsioonilistes tööstusharudes erilist konsolideerumist, seetõttu säilisid paljud madala tehnilise tasemega väikeettevõtted, mille edu alus oli odav teistest Balkani riikidest tulev allhange.

Lihtsaid lahendusi pole

Erinevates majanduskeskkondades tegutsemisel on tähtsad nii kasumi teenimise võimalused kui ka riskid. Taotluste ja võimaluste piires on ettevõtlussektor selleks ülesandeks suhteliselt hästi valmis.
Rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa Liidu osa selles protsessis on palju mitmetahulisem ning sageli mitmetähenduslik. Osalt on see seletatav sellega, et nendel organisatsioonidel on palju erinevaid taotlusi ning nad ei ole sellisel määral keskendunud kui ärisektor. Teine komplikatsioonide põhjus on kahtlemata riikide huvid nendes organisatsioonides, sageli on need huvid vastuolus ja tööstuste huvidega läbi põimunud. Rahvusvaheliste organisatsioonide puhul on üks kriitiline koht regulatsioonidega kaasnevad jõustamise võimalused.
Kas üleilmsed protsessid, sealhulgas tööstuse delokaliseerumine, tingivad vajaduse tugevama riikideülese valitsemise järele, on praegu vastamata küsimus. Eelkõige üritatakse probleeme lahendada olemasolevate organisatsioonide kaudu, kuigi mitmed neist on pikemat aega silmitsi tõsiste probleemidega (näiteks ÜRO). Läbirääkimiste ja kooskõlastamistega on aastakümnete jooksul saavutatud siiski häid tulemusi, kuigi avalik arvamus peab seda sageli väheoluliseks (näiteks WTO arengud).
Kuna eeltoodud probleemide lahendamisel riigid enam ei domineeri, on ilmselt õige rääkida mitmetasandilisest valitsemisest, kus põimuvad rahvusvahelised organisatsioonid, piirkondlikud ühendused (nagu Euroopa Liit), rahvusriigid ja omavalitsused (eriti olulised on näiteks suured linnad).
Ilmselt ei ole kellelgi nende probleemidega tegelemiseks lihtsaid ja kiireid lahendusi. Oluline on erinevate osalejate taotlusi paremini mõista ning regulatsioone hinnata ja täiustada.

Kasutatud kirjandus

Basu, K. (2004). Globalisation and Development: A Re-examination of Development Policy. – A. Kohsaka (ed). New Development Strategies. Beyond the WashingtonConsensus. Hampshire and New York: Palgrave, pp 87–114.
Batley, R., Larbi, G. (2004). The Changing Role of Government. The Reform ofPublic Services in Developing Countries. Basingstoke and New York: Palgrave.
Bhagwati, J. (1995). Trade Liberalization and "Fair Trade" Demands: Addressing the Environmental and Labour Standard Issues. – World Economy, Vol 18, pp 745–759.
Coeurderoy, R., Murray, G. (2005). Legal Environments and First International Market Entries: Evidence on the Internationalisation of New Technology-based Firms in Three

European Countries. – A. Spithoven, P. Teirlinck (eds). Beyond Borders.Internationalisation of R&D and Policy Implications for Small Open Economics. Amsterdam: Elsevier,pp 97–124.
European Commission (1990). Industrial Policy in an Open and CompetitiveEnvironment: Guidelines for a Community Approach. Brussels.
European Commission (2004). Fostering Structural Change: an Industrial Policy foran Enlarged Europe. Brussels.
European Commission (2005). Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007–2013. – http://www.europa.eu. int/comm/cohesion_policy guidlines/index_en
Fischer, S. (1998). In Defence of the IMF. – Foreign Affairs, Vol 77, No 4, pp 103–106.
Gereffi, G., Humphrey, J., Sturgeon, T. (2005). The Governance of Global Value Chains. – Review of International Political Economy, Vol 12, No 1, pp 78–104.
Jessop, B. (2002). The Future of the Capitalist State. Cambridge: Polity.
Kohsaka, A. (2004). National Economies under Globalisation: A Quest for New Development Strategy. – A. Kohsaka (ed). New Development Strategies. Beyond the Washington Consensus.Hampshire and New York: Palgrave, pp 63–84.
Kok, W. (2004). Facing the Challenge – The Lisbon Strategy for Growth andEmployment.Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok, November. European Communities.
Matsushita, M. (2004). Governance of International Trade under World Trade Organization Agreements – Relationships between World Trade Organization Agreements and Other Trade Agreements. – Journal of World Trade, Vol 38, No 2, pp 183–210.
Oxley, J. (1999). Institutional Environment and the Mechanisms of Governance: the Impact of Intellectual Property Protection on the Structure of Inter-firm Alliances. – Journal of Economic Behavior & Organization, Vol 38, No 3, pp 283–309.
Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. New York: Free Press.
Porter, M. E. (1998). Clusters and the New Economics of Competition. – HarvardBusiness Review, November-December.
Porter, M. E. (2000). Location, Clusters and Company Strategy. – G. L. Clark, M. P. Feldman, M. S. Gertler (eds). The Oxford Handbook of Economic Geography. Oxford and New York: Oxford University Press, pp 253–274.
Rodrik, D. (2000). Governing the World Economy: Does One Architectural Style Fit All? – S. Collins, R. Lawrence (eds). Brookings Trade Forum: 1999. Washington, D. C., Brookings Institution Press, pp 105–126.
Rodrik, D. (2004). Development Strategies for the Twenty-First Century. – A. Kohsaka (ed). New Development Strategies. Beyond the Washington Consensus. Hampshire and New York: Palgrave, pp 13–38.
Stiglitz, J. E. (2002). Globalisation and Its Discontents. New York: W. W. Norton and Company.
Stone, D. C. (1965). Government Machinery Necessary for Development. – M. Kriegsberg (ed). Public Administration in Developing Countries. Washington DC: The Brookings Institution, pp 49–67.
Williamson, J. (ed) **(1994).** The Political Economy of Policy Reform. Washington DC: Institute for International Economics.
Wolf, M. (2004). Why Globalization Works.New Haven and London: Yale University Press.

Eesti majanduse keskpikk arengustsenaarium

Janno Reiljan (RiTo 17), Tartu Ülikooli välismajanduse professor

1997. aastal koostas rühm Eesti teadlasi võimalike tulevikuarengute stsenaariumid "Eesti 2010". Nüüd pakub huvi arengudimensioonide analüüsi paikapidavus, et uute arengustsenaariumide kujundamisel vähem eksida.

Keskpikaks loetakse riigi majanduses viie- kuni kümneaastast perioodi. Eestile terendab seega aasta 2013, mis on Euroopa Liidu praeguse eelarveperioodi lõpptähtaeg. Euroopa Liidu tõukefondidel ja muudel toetustel on Eesti arengu rahastamises oluline osa. Liidu eelarve mõju toimib paariaastase nihkega, seega lõpptähtaeg vastavalt kaugeneb. Selle aja jooksul on ka riigi teiste arengutegurite muutumine prognoositav ja seega määramatus väheneb. Venemaaga suhted on küllalt selged – halvenemiseks pole enam ruumi ja paranemiseks puudub lähiaastail mõlemal pool piiri poliitiline kapital. Samuti esitab "Riigi eelarvestrateegia 2008–2011" (EV Rahandusministeerium, 31. mai 2007) Eesti juhtivate poliitjõudude tegevuskavade selge rahandusliku baasi, mille järgi on enne 2015. aastat suurem sisuline nihe vähetõenäoline. Isegi kui 2011. aastal Riigikogu valimistel Eesti poliitiliste jõudude paigutus oluliselt muutub, siis tegelikud nihked majanduses toimuvad alles aastate pärast.
Ettevõtlussektori tegutsemise suunad on valitud keskpika perioodi raames suures osas selged: kohaneda Euroopa Liiduga ühinemise protsessis kujunenud tegevuskeskkonnaga, kasutada ära Euroopa Liidu turu avanemisega ja toetusmeetmete rakendamisega tekkinud uued võimalused ning leida uusi teid majandussuhete arendamiseks liidust väljapoole jäävate riikidega. Kuigi kõrge inflatsioonitaseme ja kiire palgakasvu tõttu muutub surve eksportivate ettevõtete konkurentsivõimele üha märgatavamaks, ei ole avaliku sektori tugevate ja sihipäraste impulssideta radikaalne muutus ettevõtete käitumises keskpikas perspektiivis tõenäoline. Oluliselt käitumist korrigeerima sundiv sügav ja üldine majanduskriis on 2008. aasta alguse seisuga võimalik arengustsenaarium, kuid selle tekkimise mehhanismid ja kulgemisteed ei ole veel prognoositavad.
Artikli eesmärk on Eesti majanduse keskpika arengustsenaariumi sõlmprobleemide kindlakstegemine. Eesmärgist lähtudes on seatud järgmised uurimisülesanded:
– teha arengustsenaariumi olemuse analüüs;
– arvestada rajasõltuvust ja kogemusi Eesti majanduse arengustsenaariumi koostamisel;
– koostada Eesti keskpika arengu baasstsenaarium.

Arengustsenaariumi eesmärk on otsustusprotsessi paremaks muuta

Arengustsenaariumi mõiste on juba paar aastakümmet olnud sama. Ka uuel aastatuhandel toetub Gill Ringland (2002, 2; 2002b, 2)
Michael Porteri 1985. aasta määratlusele,
mille kohaselt on stsenaarium sisemiselt kooskõlas vaade sellele, milliseks võib kujuneda tulevik. Stsenaarium ei ole prognoos, vaid üks võimalik tulevikuseisund. Stsenaariumide koostamine võimaldab paralleelselt analüüsida erinevaid tulevikuseisundeid ja nendeni jõudmise teid, ilma vajaduseta nende tõenäosust täpsemalt prognoosida. Eesmärk on otsustusprotsesse paremaks muuta, mitte prognoose täpsustada (Ringland 2006, XII). Stsenaariumid aitavad majandusjuhtidel paremini tunnetada keskkonda, milles nende vastuvõetavad otsused realiseeritakse (Ringland 2002b, 3).
Stsenaariumide koostamisele võib läheneda ratsionaalsest, evolutsioonilisest ja protsessuaalsest aspektist (van der Heijden 2005, IX, XVI). Ratsionaalsest aspektist on stsenaariumide koostamine suunatud parima (optimaalse) arengustrateegia väljatöötamisele, selleks tuleb analüüsi ulatust ja sügavust samm-sammult suurendada. Stsenaariumide koostamise evolutsiooniline paradigma rõhutab määramatust

tulevikuseisundite tunnetamisel. Seega saab strateegia "ratsionaalsus" olla ainult lühiajaline ning stsenaariumi eesmärk on teha (retrospektiivselt) selgeks määramatusega varjatud arenguvõimalused ja -ohud. Protsessuaalse lähenemisviisi kohaselt on pikaajalise ratsionaalse (optimaalse) strateegia väljatöötamise puudesttähtsam tõhusalt toimiv juhtimisprotsess – võime juhtimistegevuses paindlikult keskkonna kiiretele muutustele reageerida. Tegelikkuses on eespool toodud kolme paradigma eristamine mõneti meelevaldne – juhtimisedu eeldus on oskus lähenemisviise sünteesida.
Stsenaariumimeetodi rakendamisel majanduse juhtimises on peamine kasu seotud järgmiste asjaoludega (Ringland 2002, 3–4, 75–76): stsenaariumid võimaldavad tuleviku ettekujutamise abil paremini mõista olevikku, suurendavad arenguvisioonide ulatust ja aitavad varem märgata muutusi; tõhus tulevikuanalüüs vähendab "kriisijuhtimise" vajadust ja suurendab stsenaariume koostanud juhtkonna võimekust, eriti muudatuste juhtimisel; stsenaariumid on nii olemasolevate strateegiate kui ka uute valikute hindamisel tõhus vahend; stsenaariumide koostamises osalemine suurendab juhtkonna ühistunnetust ja võimet määramatuse ja riskiga toime tulla, suurendades riskantsete otsuste põhjendatust ohtude ja võimaluste kindlakstegemise teel.
Viimaseil aastail on stsenaariumide koostamine väljunud (strateegilise) planeerimise koosseisust, kuid samas ilmneb üha tihedam lõimumine strateegiate väljatöötamise ja planeerimisega (van der Heijden 2005, 7). Stsenaariumide koostamine liitub strateegilise juhtimise ja planeerimise põhihoovusega (Ringland 2002b, 6), sealhulgas avaliku sektori juhtimisel (*ibid*, 203–222). Stsenaariumid on juhtkonnale "üldise pildi" loomise ja koostöö õppimise vahend. Stsenaariumide koostamise tähtsus kasvab eelkõige väliskeskkonnas toimuvate suurte muutuste puhul õige tegevussuuna ühiseks leidmiseks ja mõistmiseks (Ringland 2002, 5–6, 71–82). Stsenaariumide koostamise abil testitakse äriideid, võrreldakse strateegilisi valikuid (Ringland 2006, 91–110).
Avaliku sektori arengute analüüsimisel on oma roll nn ekspertide koostatud stsenaariumidel, sest demokraatliku ühiskonna avalikus sektoris puudub ühelt poolt omanikuvastutusega juhtiv subjekt ja teisalt on vaja arendada pluralistlikku lähenemist ühiskonna arengu suunamisele. Avalikus sektoris on stsenaariumimeetod vahend, mis paneb välised (ühiskondlikud, regionaalsed) huvirühmad kaasa mõtlema ning kaasab nad ühiskonna ees seisvate probleemide avamisse ja lahendusteede otsimisse (Ringland 2002b, 1–3, 203–222). Stsenaariumide koostamise eesmärk on edendada ühiskondlikku arvamustevahetust ja otsida konsensust (Ringland 2006, 111–152).
1997. aastal koostas rühm teadlasi Eesti majanduse võimalike tulevikuarengute stsenaariumid "Eesti 2010". Metodoloogilisest aspektist pakub nüüd huvi arengudimensioonide analüüsi paikapidavus, et uute arengustsenaariumide kujundamisel vähem eksida. See on väärtuslik kogemus, millele uute Eesti keskpika arengu stsenaariumide koostamisel toetuda.

Rajasõltuvus sunnib lähtuma majanduse arengudimensioonide kujundamise tegelikest võimalustest

Arengustsenaariumide "Eesti 2010" üks koostajaid Erik Terk märgib (Terk 2007), et Eesti areng on seni kulgenud ligilähedaselt baasstsenaariumi "Lõuna-Soome" järgi, kuigi soositum olnuks stsenaarium "Suur slämm". Hinnang on valitud dimensioonides välja toodud arenguvariantide seisukohalt ilmselt adekvaatne. Arusaamatuks jääb aga Tergi soovitus koostada Eestile uus arengustsenaarium – "Suur slämm II". See tähendaks senise arengukogemuse eiramist. Mingist Eesti liidrirollist Euroopa Liidu ja Venemaa suhete sillana ning informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia väljatöötajana ja rakendajana oleks praegu tulevikuvariantidena mõttetu rääkida. Nn rajasõltuvus sunnib lähtuma tegelikest (mitte soovitavatest või unistuslikest) Eesti majanduse arengudimensioonide kujundamise võimalustest.

Uusi arengustsenaariume koostama asudes annab väärtuslikku informatsiooni asjaolu, miks Eesti arengus kumbki valitud arengudimensioon ei ilmnenud tegelikkuses. Eelkõige tuleb selgeks teha, kas "Lõuna-Soome" baasstsenaariumina ikka vastas Eesti ettevõtete ja avaliku sektori 1997. aastaks kujunenud ja prognoositud arengutendentsidele. Kas "Suure slämmina" tähistatud arengustsenaarium oli üldse realistlik, see tähendab, kas selleni viiv nihe Eesti positsioonis Euroopa Liidu ja Venemaa suhete vahendajana ning informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia rakendajana oli üldse tõenäoline. Eesti otsustava tähtsusega majandusagendid – valitsusorganid ja seega kogu avalik sektor – suunasid tegelikult oma tegemiste ja tegemata jätmistega Eesti arengu sinna, kus see praegu on. Teised subjektid – ettevõtlussektor ja kodumajapidamised – tegelesid 1997–2007 peamiselt turumajanduslikus keskkonnas toimetuleku (ellujäämise) õppimisega ega saanud sel põhjusel pikematele arengusihtidele vajalikku tähelepanu pöörata. Majandusagentide valitud tegutsemissuunad taandasid Eesti majandusarengu paratamatult baasstsenaariumile.

Eestist ei saanud Venemaa ja Euroopa Liidu silda

Kas aga arengustsenaariumides "Eesti 2010" arenguvariantide aluseks valitud radikaalsete nihete võimalus oli üldse olemas? Üheks Eesti majandusliku positsiooni olulise paranemise allikaks valiti arengustsenaariumides "Eesti 2010" suhete areng Venemaaga selliselt, et Eesti realiseeriks Venemaa olude tundmise Euroopa Liidu ja Venemaa majandussuhetes juhtiva vahendaja rolli tõusmisega. Ühelt poolt peeti silmas Eesti rolli transiidikoridorina, teisalt – veelgi enam – suurte lääne firmade platsdarmina Venemaa turule minekuks. Euroopa Liidu ja Venemaa sillaks saamine ei olenenud loomulikult ainult Eestist. Kas aga Eestil oli üldse mingi võimalus kas või Soomele lähedase positsiooni saavutamiseks suhetes Venemaaga? Kas Venemaale oleks seda vaja olnud? Kas Venemaa kavatseb üldse lähitulevikus Põhjasõjas vallutatud territooriumide kaotamist aktsepteerida? 1997. aastaks ei olnud Venemaa neile küsimustele veel selget vastust andnud ja positiivse vastuse võimalusega arvestamist võib hinnata loogiliseks. Praegu on aga Venemaa vastused neile küsimustele teada – need on negatiivsed.
Eesti kui transiidisilla tulevikule andis Venemaa oma sadamate väljaarendamise kavaga juba aastaid tagasi selge hinnangu. Tallinna sadam oli Venemaale soodus transiidivärav ainult niikaua, kuni see oli tema valduses. Ükski suurriik ei soovi jätta oma välismajandussuhteid sõltuvusse vahendajatest. Peeter I ja Stalin lahendasid probleemi vallutamise ja annekteerimisega (kogu Ida-Euroopas, mitte ainult Eestis). Nüüd rakendab Venemaa Euroopasse uute akende otsimise poliitikat. Nord Streami gaasitrass on Soome lahe äärde oma sadamate rajamise kõrval selle poliitika järjekordne kinnitus. Venemaal ei ole mingit objektiivset sundi kaotatud ääremaade kaudu Euroopa suurriikidega suhelda ja keerukas oleks ka selle sunni võimaliku tekke põhjusi leida.
Aastail 1996–1997 oli raske ette näha, et üha nõrgemana näiv Venemaa hakkab energiakandjate ekspordi toel uuesti tugevnema ja varjamatult suurriiklikku välispoliitikat ajama. Kindel on ka see, et Eesti valitsused ei teinud sisepoliitikas pidevalt mängulaual oleva nn Vene kaardi tõttu midagi otsustavat Venemaaga sõbralike suhete sisseseadmiseks. Paar aastat tagasi lõi sisepoliitiline mäng Vene kaardiga laualt isegi Eesti–Vene piirilepingu. Lõpuks langetati käesoleva aasta aprillis pronkssõdur (ajutisele) Euroopa Liidu ja Venemaa transiidipurdele, mis selle all kõvasti ja ilmselt taastumatult (vähemalt Venemaa kaubatransiidi osas) kannatada sai.
Loomulikult ei olnud ega ole ka edaspidi sellistes tingimustes loota, et Euroopa Liidu ja muu maailma suurkorporatsioonid valivad Eesti platsdarmiks Vene turu teenindamisel või sinna investeerimisel. Pealegi demonstreerivad Eesti esindajad oma Venemaa tundmist Euroopa Liidu institutsioonides pidevalt negatiivsest aspektist – üks Venemaa hukkamõistmise ettepanek teise järel, Nord Streami gaasijuhtmega seotud tüli nüüd veel lisaks. Ajaloolise õigluse seisukohalt võib meil kõigis konfliktides õigus olla, aga Euroopa

Liidu ja ka muu maailma suurkorporatsioonidele meie argumendid kasumeid ei tõota. Võib uskuda, et 1997. aastal paistis Eesti ja Euroopa Liidu valmidus Venemaaga suhete kujundamisel hoopis teistsugune kui praegu ja lootus sellest Eestile arenguimpulssi leida oli põhjendatud.

Liigne optimism informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia potentsiaali ülehindamisest

Sama õpetlik on Eesti tulevase majandusarengu stsenaariumipaketi koostamise seisukohalt arengustsenaariumides "Eesti 2010" teise dimensiooni (informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia arendamine ja rakendamine) käsitlemine. Selles võis ja pidi Eesti riik (kõigi subjektide kogumina) olema aktiivses rollis. 1990. aastad tekitasid Eestis tõepoolest suuri lootusi, aga ka illusiooni. Asudes pärast iseseisvumist informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia mahajäämust likvideerima, tehti Eestis seda üldjuhul tõesti kõige uuema tehnoloogia alusel. Teatud huvirühmad tekitasid mulje, nagu liiguks Eesti selles valdkonnas maailmas esirinnas. Sellise arengutrendi kestmist uskuda oli vägagi ahvatlev.
Tegelikkus osutus aga teistsuguseks. Kõigepealt on üliväike ning jätkusuutliku haridus- ja teadusbaasita Eesti informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia rakenduste osas paratamatult kopeerija. Seda tehnoloogiat töötavad välja ja rakendavad esimesena suuremad ning tugevama haridus- ja teaduspotentsiaaliga riigid. Kuni esmarakendajate kasutusele võetud tehnoloogia füüsiliselt amortiseerus, paistsid uued tulijad tõepoolest eesrindlastena. Paraku oli sellest informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia rakenduste alal maailmas liidripositsioonile tõusmise ekstrapoleerimine meelevaldne. Liigne optimism tulenes peamiselt Eesti kui väikeriigi potentsiaali ülehindamisest. Paraku ei vastanud "Eesti 2010" edustsenaariumis aluseks võetud ootustele ka Eesti majandusagentide tegevus.

Eesti valitsussektori panus teadus- ja arendustegevusse väike

Eesti valitsustel on 1999. aastast alates olnud ainult üks majanduslik eesmärk – vähendada avaliku sektori kulude osatähtsust sisemajanduse kogutoodangus (SKT) maksukoormuse vähendamise ja tasakaalus eelarve koostoimel. Selle nimel on liberaalsed poliitjõud palju energiat kulutanud ja ka edu saavutanud: avaliku sektori kulude suhe sisemajanduse kogutoodanguga on kahanenud seitsme aastaga ligi 40%-lt (valimisaasta 1999 suur kasv jäetakse vaatluse alt välja) 33%-le (tabel 1). Samal ajavahemikul jäi avaliku sektori kulude tase EL 25 riikides keskmiselt tasemele 47% ja eurotsooni riikides tasemele 48% sisemajanduse kogutoodangust. Kogu ühiskonna ja majanduse areng pidi Eestis valitseva ideoloogia kohaselt toimuma avaliku sektori tegevuse tõhustumise ja ettevõtlussektori aktiivsuse suurenemise arvel. Tegelikult ei toimunud Eestis aga mitte niivõrd valitsussektori tõhustumine, kuivõrd kokkutõmbumine (näiteks teaduse valdkonnas kaotati paljud uurimisinstituudid) ja valitsussektori eelarvest rahastatavate valdkondade (näiteks haridus ja tervishoid) alarahastamine. Avaliku sektori organiseerimise ja toetuseta ei saanudki ettevõtlussektor talle informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas pandud lootusi täita.

Tabel 1. Avaliku sektori kogukulude tase sisemajanduse kogutoodangu suhtes, võrreldes Euroopa Liidu keskmisega aastail 1995–2006 (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Eesti	43,6	42,3	39,2	39,5	42,8	36,5	35,1	35,6	35,3	34,2	33,2	33,2

EL 25	–	–	–	47,6	47,1	45,5	46,4	46,9	47,6	47	47,1	46,9
Euro-tsoon	53,3	50,8	49,4	48,6	48,2	46,2	47,4	47,7	48,2	47,7	47,7	47,8

Allikas: Eurostati *online*-andmebaas.

Sotsiaalkulude osatähtsuse vähendamine sisemajanduse kogutoodangus (näiteks keskmise pensioni ja keskmise palga suhte halvenemine jms) hakkas ühiskonnas kohtama üha mõjusamat poliitilist vastuseisu. Soov maksutulude kärpimise ja laenudest hoidumise tingimustes paigutada osa eelarvelaekumistest reservidesse võttis avalikult sektorilt võimaluse piisaval määral haridusse ja teadusse investeeringuid teha. Hariduskulude osatähtsus sisemajanduse kogutoodangus on kümne aastaga ligi 15 protsenti (ligi 6%-lt SKT-st 5%-le SKT-st) vähenenud (tabel 2). Eesti on selle näitaja väärtuse järgi küll EL 25 riikide keskmisel tasemel, kuid arvestada tuleb Eesti hõredat asustust Euroopa Liidu keskmisega võrreldes ja õpikeskkonna ulatusliku moderniseerimise vajadust (see suurendab haridusega seotud kulusid). Euroopa Liidu innovatiivsete väikeriikide tasemest (Eurostati *online*-andmebaasi andmetel 2004. aastal Taani 8,47; Island 7,59; Norra 7,58; Rootsi 7,35; Soome 6,43) jääb Eesti hariduskulude osatähtsuselt sisemajanduse kogutoodangus (see tähendab hariduse ühiskondliku väärtustamise osas) kaugele maha. Samal ajal kui EL 25 riike iseloomustab keskmiselt hariduskulude ja sisemajanduse kogutoodangus suhte kasvutendents, on Eesti hariduskulude osatähtsust järjekindlalt vähendanud. See tähendab Eesti majandusliku konkurentsivõime ühe alustala suhtelist nõrgenemist Euroopa Liidus. Haridusbaas Eestis ei moderniseerunud, vaid toimis suuresti ainult varem loodud kapitali amortiseerimise arvel. Liidrirolli saavutamist informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia alal on selliselt baasilt loomulikult põhjendamatu loota.

Tabel 2. Avaliku sektori hariduskulude tase sisemajanduse kogutoodangu suhtes, võrreldes Euroopa Liidu keskmisega aastail 1995–2004 (%)

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Eesti	5,88	6,05	5,92	5,71	6,11	5,57	5,28	5,48	5,43	5,09
EL 25	–	–	4,79	–	4,77	4,71	4,99	5,10	5,20	5,12

Allikas: Eurostati *online*-andmebaas.

Tabeli 3 andmetest ilmneb, et teadus- ja arendustegevuse kulude osatähtsus sisemajanduse kogutoodangus on aastail 1998–2006 Eestis suurenenud kaks korda (0,58%-lt 1,14%-le). Samal ajal on Euroopa Liidu riikide keskmine tase püsinud suhteliselt stabiilne – ligikaudu 1,85–1,89% sisemajanduse kogutoodangust. Kuigi Euroopa Liitu iseloomustab teadus- ja arendustegevuse väärtustamises stagnatsioon ja nn Lissaboni eesmärgi (3% SKT-st aastal 2010) täitmisest loobumine ning Eesti on selle valdkonna rahastamist oluliselt parandanud, jõudis Eesti alles 2006. aastal üle 50% Euroopa Liidu keskmisest tasemest. Seejuures suurenes Eesti valitsussektori panus teadus- ja arendustegevusse 2006. aastaks 1998. aastaga võrreldes ainult kolmandiku võrra (0,46%-lt 0,61%-le SKT-st), samal ajal suurendas erasektor oma panust ligikaudu 4,5 korda (0,12%-lt 0,53%-le SKT-st). Liidrirolli innovaatiliste lahenduste väljatöötamises ja rakendamises selliselt baasilt kahtlemata

saavutada ei ole võimalik.

Tabel 3. Eesti teadus- ja arenduskulude tase sisemajanduse kogutoodangu suhtes, võrreldes Euroopa Liidu riikide keskmisega aastail 1998–2006

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Eesti	0,58	0,7	0,61	0,71	0,72	0,79	0,88	0,94	1,14
EL 25	1,8	1,86	1,87	1,88	1,89	1,88	1,85	1,85	–
Eurotsoon	1,79	1,83	1,85	1,87	1,88	1,87	1,86	1,86	–

Allikas: Eurostati ja Eesti Statistikaameti *online*-andmebaasid.

Valitsusel pole majandusarengu toetamiseks ideid

Veelgi tõsisem on valitsuse passiivsuse teine põhjus – majandusarengu toetamise ideede peaaegu täielik puudumine. Mitte ainult poliitikud, vaid ka ametnikud vajavad Eestis riigi juhtimise seisukohalt korralikku täiendusõpet, sest ülikoolides on nüüdisaegne avaliku sektori ökonoomika, rahanduse ja juhtimise õpetus alles kujunemisjärgus. Ettevõttemajandusliku või juriidilise haridusega ametnikke (muu haridusega ametnikest rääkimata) ei ole ette valmistatud avaliku sektori protsesse eesmärgipäraselt ja terviklikult riigi majandusarengu hüvanguks suunama. Valitsuste viljeldav turu- ja üldisemalt majandusprotsessidesse mittesekkumise poliitika ning avaliku sektori osatähtsuse vähendamine sisemajanduse kogutoodangus on praeguse poliit- ja administratiiveliidi enesekaitsestrateegia.
Kuigi ametkonnad ja erinevate ametkondade vedamisel töörühmad on koostanud kümneid oluliste valdkondade arengukavasid, on kokkuvõttes valitsus andnud neile vajalikust rahastamisest keeldumisega negatiivse hinnangu. Kui ülikonservatiivse eelarvepoliitika (majanduskasvu alaplaneerimisest ja eraldatud vahendite kasutamata jätmisest tuleneva eelarveülejäägi kohta on see küll liiga kõlav nimetus) ja maksuameti töö paranemise tõttu eelarvelaekumised väljaminekuid ületasid, siis suunati/jäeti ülejääk reservidesse, mitte rahapuuduses kiratsevate arengukavade täitmisse. Suur osa eelarve ülejäägist suunati seejuures pensionikassa reservi, et katta selles valdkonnas süvenevat eelarvelaekumiste defitsiiti. Ilma täitmist tagavate eelarvevahenditeta on arengukavadele kulutatud aeg ja raha suuresti kasutult tuulde lennutatud.
Loomulikult ei oleks Eesti valitsustel midagi selle vastu, kui ettevõtlussektor haaraks informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia rakenduste liidririolli maailmas. Seda loota on majandusloogika vastane, sest:
1) ettevõtjad ei suuna oma kapitali riskantsetesse innovaatilistesse investeeringutesse, kuni on võimalus teha vähem riskantseid investeeringuid ekstensiivseks arenguks. Sellepärast toetabki valitsussektor arenenud riikides ettevõtete innovatsiooni (mitte ekstensiivinvesteeringuid) küllalt suurte vahenditega, et ettevõtjad julgeksid riskibarjääri ületada. Eesti riigieelarves ettevõtete innovatsioonitegevuse mõjusaks toetamiseks seni vahendeid ei leitud;
2) ei ole põhjust loota transiidisektoris või panganduses teenitud suure tulu olulise osa suundumist teiste harude innovaatilistesse projektidesse. Ettevõtja otsib üldjuhul oma kapitalile rakendust alal, milles ta on professionaal. Kui Eestis on mingi valdkond

investeeringute mõttes hõlvatud, siis otsitakse teistes riikides Eestis teenitud kasumitele professioonikohast rakendust. Ettevõtete jaotamata tulu maksuvabastus on muutnud Eesti tõepoolest mõnele välisettevõttele platsdarmiks välisturgudele (isegi Venemaa turule) minekuks. Seda näeme Eesti panganduses, telekommunikatsioonis, kinnisvaraäris ja transiidis. Arenenud riikidest ei saa kasumeid maksuvabalt välja viia.
Passiivse stsenaariumi kohase arengu ilmnemine ei ole Eestis paradoksaalne, seda olnuks valitsussektori sellise käitumismustri korral mingi teine tulemus. Kuid Erik Terk toob oma tagasivaates välja veel ühe tulevikustsenaariumide jaoks tähtsa aspekti – Lõuna-Soome (ehk arenenud naaberriikide) tegevuspraktika ja mentaliteet koos ettevõtete Eestisse tulekuga üle ei kandunud. Lootus, et Rootsi ja Soome ettevõtted tulevad Eestisse oma inimkeskset ettevõtluskultuuri üle kandma, ei täitunud ega saanudki täituda. Välisettevõtted tulevad täiesti seaduspäraselt Eestisse siinset inimese suhtes ükskõikset ettevõtluskultuuri oma majandushuvides ära kasutama. Ka seda maailmapraktikas üldkehtivat tulemust tuleb Eesti uute majandusarengu stsenaariumide koostamisel arvestada.

Eesti keskpika majandusarengu baasstsenaarium

Teoreetiliselt on käsitlemist vajavate arengustsenaariumide arv võrdne võimalike radikaalsete muutuste dimensioonide erinevate seisundite arvude korrutisega. Tulevikupilti ei tohi aga liiga detailseks muuta, sest siis ei täida see enam terviku tunnetamise vahendi rolli. Seega on tulevikumuutuste alusdimensioonide arvu valikul ja dimensioonide seisundite eristamisel otsustav tähtsus (Ringland 2002, 161–164). Tavaliselt üle nelja stsenaariumi ei koostata, sest eristamise võimalused arvu kasvades vähenevad. Seejuures ühendatakse väliskeskkonna võimalikud muutused üheks tervikuks ja organisatsiooni võimalikud sisemised muutumissuunad teiseks tervikdimensiooniks. Mõlemal dimensioonil tuuakse välja kaks seisundit – traditsiooniline (vana) ja ennustatav (uus). Sel juhul eristuvad:
– baasstsenaarium (*business as usual*, *surprise-free*), mis kajastab teadaolevaid seisundeid ja tendentse nii juhitavas organisatsioonis kui ka selle väliskeskkonnas;
– radikaalsed muutused juhitava organisatsiooni käitumises üllatusteta (see tähendab oodatavate arengutendentsidega) väliskeskkonnas;
– organisatsiooni senise käitumismustri jätkumine üllatavate (ebasoodsate) muutustega väliskeskkonnas;
– radikaalselt muutuva käitumisega organisatsioon üllatavate muutustega väliskeskkonnas, mis peab andma visiooni organisatsiooni toimetulekuks ebasoodsate muutustega.
Koostatavate stsenaariumide arvust sõltumata on lähtepunktiks teadaolevaid arenguid kajastava baasstsenaariumi parameetrite väljaselgitamine. Baasstsenaariumi aluseks on eeldus, et subjekt või subjektide kogum tegutseb üldjuhul edasi samamoodi või samas suunas nagu seni, viies oma tegutsemises sisse ainult kindlalt ressursibaasiga varustatud muudatused. Samuti eeldatakse baasstsenaariumi koostamisel, et organisatsiooni tegutsemisel väliskeskkonnas ootamatut nihet halvenemise suunas ei toimu (väliskeskkonna ootamatu paranemisega toimetulekuks stsenaariume ei koostata). Arengustsenaariumide "Eesti 2010" koostajad leidsid, et Eesti riik areneb selleks ajaks väljakujunenud avaliku sektori, ettevõtete ja kodumajapidamiste tegutsemisliine jätkates (Lõuna-)Soome suunas. Mingi riigi või riigi osaga sarnaseks muutumine säästab stsenaariumi koostajaid tülikate üksikküsimustega tegelemisest (nende muutumise prognoosimisest), sest teise riigi või riigi osa näol on tulevikuseisund kompleksselt olemas ja seda on vaja ainult kirjeldada.
Kas me võime sellele baasstsenaariumile toetuda ka nüüd või sunnivad praeguseks ilmnenud (selgunud) arenguliinid meid baasstsenaariumi korrigeerima? Poliitžargoonis on räägitud Eesti sotsiaalsest arengust banaanivabariigiks. Ka ühiskonna kaheks Eestiks

lõhestumise kujundi väljatoomine sotsiaalteadlaste poolt ei räägi just Soome-suunalisest arengust. Majanduslikult on Eesti ettevõtted Soome ettevõtete allhankijad ning Eesti ise Soomele vähenõudliku tööjõu reservuaar. Need asjaolud viitavad sellele, et Eesti arengus on toimunud olulised muutused arengustsenaariumide "Eesti 2010" baasstsenaariumiga võrreldes. Seega tuleb kõigepealt koostada uus baasstsenaarium.
Eesti majandusarengu keskpika baasstsenaariumi lähteandmed leiab valitsuse kinnitatud dokumendist "Riigi eelarvestrateegia 2008–2011", mis hõlmab ka "Eesti riikliku struktuurivahendite strateegia 2007–2013" raames kavandatud Euroopa Liidu vahendite kasutamist. "Seekordne eelarvestrateegia on tähelepanuväärne seetõttu, et neli hõlmatavat aastat kattuvad pea täielikult valitsusliidu võimuloleku perioodiga. Seetõttu oleme strateegia loomulikult planeerinud nii, et selles on arvestatud kõikide olulisemate valitsuse kavandatud tegevustega. Seega annab eelarvestrateegia ühelt poolt realistliku ülevaate sellest, mida riik järgmise nelja aasta jooksul plaanib. Teiselt poolt annab see kindluse, et plaanidel on rahaline kate ning need on võimalik selle valitsuse ajal ellu viia." (Riigi … 2007, 6–7.)
Eesti majanduse ekstensiivse arengu piirid määrab eelkõige olukord tähtsaima ressursi, tööjõu turul. EL 25 keskmine 15–64-aastaste tööga hõivatute määr oli 2005. aastal 63,8%. Eesti vastav näitaja oli 0,6 protsendipunkti kõrgem, Läti ja Leedu tööhõivemäär Eesti näitajast 1–2 protsendipunkti madalam ning Soomes ja Rootsis vastavalt 4 ja 8 protsendipunkti kõrgem. 2006. aastal küündis Eesti tööga hõivatute määr koguni 67,7%-ni, see tähendab ligikaudu Soome tasemele. 15–74-aastaste tööpuuduse määr on Eestis väiksem nii Euroopa Liidu keskmisest kui ka lähinaabritega võrreldes. 2006. aastal vähenes mitteaktiivsete inimeste arv aastatagusega võrreldes 6,9% ehk 27 000 inimese võrra. Eestis on mõnes sektoris kujunenud tööpuuduse asemel võtmemureks tööjõupuudus. Samal ajal oleks Eesti tööealise elanikkonna seast võimalik leida täiendavat tööjõudu 50 000 – 80 000 inimest. Hinnangute kohaselt töötab välisriikides vähemalt 20 000 eestimaalast, kes palgatasemete ühtlustumisel ning töötingimuste paranemisel oleksid valmis Eesti tööturule tagasi pöörduma (Riigi ... 2007, 14–15). Tegelikult oodatakse 2011. aastaks 2006. aastaga võrreldes tööga hõlvatud inimeste arvu suurenemist 14 000 võrra (Riigi … 2007, 67). Tööjõu osas on Eesti saavutanud ekstensiivarengu piiri, sest välistööjõu massiline sissetoomine seaks niigi suure muulaste osakaalu tõttu rahvastikus ohtu eesti rahvuse püsimajäämise.

Peamised arenguprobleemid on seotud ressursside kasutamise efektiivsusega

Kümne aasta jooksul on Eesti tööjõu tootlikkuse tase suhtena EL 25 tasemesse kasvanud keskmiselt 6,2% aastas, see moodustab EL 25 keskmisest vaid ligikaudu60% ja Eesti on tootlikkuse poolest Euroopa Liidu pingereas viimaste seas. Senises majandusarengu faasis on ettevõtetel olnud võimalik tulu teenida teadmistesse ja oskustesse oluliselt investeerimata. Madala tootlikkuse põhjus on lisaks mainitule ka vananenud sisseseaded, vähene uuendus- ja arendustegevus, nõrk juhtimine jne (Riigi … 2007, 21).
Ettevõtjate jaoks on loodava lisandväärtuse mahu suurendamise oluline takistus vajaliku finantseerimiskapitali puudus. Finantsvahendite nappus on omane peamiselt alustavatele ja väikestele ettevõtjatele, kellel on tagatise ebapiisavuse, madala omafinantseerimise võimekuse ja muude tegurite tõttu erasektorist kapitali kaasamine keeruline. Turult ei ole kättesaadavad uute (eriti riskantsete) ideede realiseerimiseks ja kiire kasvu finantseerimiseks vajalikud finantsvahendid (Riigi … 2007, 21).
Avaliku sektori arenguperspektiivide puhul rõhutab Eesti valitsus esmajoones eelarve tasakaalu aspekti: valitsussektori eelarve ülejääk ulatus 2006. aastal 7,7 miljardi kroonini, moodustades 3,8% sisemajanduse kogutoodangust. Eelnevate aastatega võrreldes on valitsussektori eelarve ülejääk kasvanud nii absoluutmahus kui ka protsendina sisemajanduse kogutoodangust – 2004. ja 2005. aastal kujunes ülejäägiks 2,3% sisemajanduse kogutoodangust (Riigi … 2007, 22). "Keskvalitsuse ülejääk tulenes osaliselt

kiire majanduskasvu tõttu oodatust paremini laekunud tuludest, aga peamiselt kulude planeeritust madalamast tasemest – riigieelarve tulusid laekus 2006. aastal 101,4% eelarvest, kulusid tehti vaid 93,6% kavandatust." (Riigi … 2007, 23.)
Samalaadsed proportsioonid ilmnesid ka 2007. aasta riigieelarve täitmisel. Suur osa kavandatust jääb lihtsalt ellu viimata, mis loob mulje suurest riigieelarve ülejäägist. "Tänu viimaste aastate märkimisväärsele ülejäägile valitsussektori eelarves – eelkõige keskvalitsuse ja sotsiaalkindlustusfondide sektoris – on nimetatud valitsustasandite reservid pidevalt kasvanud. Keskvalitsuse finantsreservid ületasid 2006. aasta lõpu seisuga keskvalitsuse võla enam kui viiekordselt ning ulatusid 19,3 miljardi kroonini ehk 9,4% SKPst." (Riigi … 2007, 26.)
Kokkuvõttes on valitsuse hinnang järgmine: "Eesti senine majandusareng on olnud kiire ning ka lähituleviku väljavaated on soodsad. Samas on viimastel aastatel oluliselt suurenenud majanduse tasakaalustamatus ja majanduskasvu järsu aeglustumise oht." (Riigi … 2007, 69.) Olulisi muutusi Eesti valitsussektori poliitikas ette näha ei ole: "Eestis on tavapäraselt riigieelarve koostamisel lähtutud põhimõttest, et valitsussektori eelarve on keskpikal perioodil vähemalt tasakaalus. Valitsus jätkab 2007. aasta riigieelarvega alustatut: riigieelarve koostatakse juba planeerimise järgus kogu keskpikaks perioodiks selliselt, et valitsussektori eelarve oleks ülejäägis ehk kõiki tulusid ei jagata jooksvalt kuludeks. Lisaks säästetakse võimalikud prognoositust paremini laekuvad tulud. /… / Ühtlasi aitab selline eelarvepoliitika hoida madalal valitsussektori võlakoormust ning suurendada reserve, mis on omakorda üheks riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse eelduseks. / … / Lisaks ülejäägis eelarvete koostamisele vähendab valitsus kogu keskpika perioodi jooksul järjekindlalt keskvalitsuse võlakoormust." (Riigi … 2007, 70.)
Kõik on üheselt selge – Eesti valitsus jätkab senist eelarvepoliitikat väidetavalt veelgi äärmuslikumas vormis. Eelarvestrateegia andmed (Riigi … 2007, 79) näitavad, et riigieelarve tulude suhe sisemajanduse kogutoodangusse kavatsetakse langetada 2008. aasta 33,9%-lt
2011. aastaks 31,1%-le. Avaliku sektori mõjukus ühiskondlike protsesside kujundamisel väheneb eelolevail aastail seega veel ligikaudu kümnendiku võrra. Riigieelarvesse laekub 2011. aastal 2008. aasta suhtelise tasemega võrreldes üle kümne miljardi krooni vähem. Selline riigieelarve tulude taseme langus saadakse hoolimata Euroopa Liidu toetuste tõusust 2011. aasta riigieelarves üle 15 miljardi krooni. Võrdluseks tuleb märkida, et aastail 2000–2006 oli valitsussektori tulude tase suhteliselt stabiilselt ligi 36% sisemajanduse kogutoodangust (Eesti Statistikaameti *online*-andmebaas). Oluliste nihete esilekutsumiseks majanduse konkurentsivõimes – näiteks innovatsioonile haridus- ja teadusbaasi loomisega ning ettevõtlussektorit tehnoloogilise ja tootealase innovatsiooni toetamisega – Eesti valitsussektori eelarves keskpikas perspektiivis piisavaid vahendeid ei teki. Eelarvestrateegias toodud arvudest (Riigi … 2007, 105) selgub, et haridus- ja teaduspoliitikale suunatavate eelarvevahendite suhe sisemajanduse kogutoodangusse jääb senisele tasemele. Infoühiskonna arendamiseks eraldatavad summad jäävad aga 500 miljoni krooni piirimaile aastas ning nende summade absoluutsuurus väheneb aastail 2008–2011 mõnevõrra ja mõjukus (suhe SKT-sse) oluliselt.
Valitsuse eelarvepoliitikast tuleneva baasstsenaariumi kohaselt jätkub seega Eestis avaliku sektori kokkutõmbamine ja mõjukuse vähendamine. See tähendab, et enamik avaliku sektori panusest sõltuvaid probleeme teravneb. Majandusvaldkonnas jätkub peamiselt avaliku sektori passiivne poliitika, välja arvatud Euroopa Liidu rahaga rahastatavad valdkonnad, kuhu lisandub vähemalt miljard krooni vahendeid aastas (keskkonnakaitse, maaelu ja regionaalpoliitika, transpordiinfrastruktuur). Elukeskkonna arendamiseks tuleb Euroopa Liidust aastail 2007–2013 kokku 1,6 miljardit krooni, majanduskeskkonna arendamiseks 1,4 miljardit krooni ja inimkapitali arendamiseks ligikaudu 400 miljonit krooni. Nendest vahenditest ei jätku radikaalsete muutuste esilekutsumiseks (arvestades riigi eelarvestrateegiast selguvat tõsiasja, et Euroopa Liidu raha lisandumisel tõmbab Eesti sageli tagasi oma rahastamist). Nimetame seda Eesti arengu baasstsenaariumi

seirestsenaariumiks. See stsenaarium Soome arengutasemele Eesti majandust (ühiskonnast tervikuna rääkimata) kindlasti ei vii. Pigem tuleb prognoosida Eesti majanduse konkurentsivõime jätkuvat kaotamist koos kõigi sellest tulenevate tagajärgedega.

Kokkuvõtteks

Eesti ettevõtjad ja valitsus on pidanud 1999. aastast saadik peaeesmärgiks avaliku sektori kulude osatähtsuse vähendamist sisemajanduse kogutoodangus. Sellise suhtumise tõttu ei ole avalikule sektorile omistatud aktiivset rolli majanduse konkurentsivõime suurendamisel või on koostatud arengukavad jäänud rahalise katte puudumisel ellu viimata. Avaliku sektori senist ja keskpikaks perspektiiviks kavandatud positsiooni Eesti majanduse arengus võib iseloomustada seirestsenaariumina. Senise majanduskasvu taganud ekstensiivse arengu tegurid hakkavad ammenduma, tööjõu odavus konkurentsivõime peamise komponendina kaduma. Majandus peab paratamatult uute oludega kohanema.
Eesti majanduse arengu kriisistsenaariumid ühelt poolt ja majanduse konkurentsivõimes positiivsete nihete esilekutsumise stsenaariumid teiselt poolt võiksid Eesti valitsus- ja ettevõtlussektori esindajaid veenda vajaduses muuta radikaalselt avaliku sektori rolli. Loomulikult on igasugusest stsenaariumist suurema veenmisjõuga tegelik areng ise. Paraku tulevad iseenesest enamasti ainult kriisid ja neist õppimine on kulukas nii majanduslikult kui ka sotsiaalselt. Positiivsete arengunihete saavutamiseks tuleb teha hästi koordineeritud sihipärast tööd ning tagada see vajalike ressurssidega.

Kasutatud kirjandus

Eesti Statistikaameti *online*-andmebaas.
Eurostati *online*-andmebaas.
Riigi eelarvestrateegia 2008–2011. EV Rahandusministeerium, 31. mai 2007.
Ringland, G. (2002). Scenarios in Business. Chichester: John Wiley & Sons.
Ringland, G. (2002b). Scenarios in Public Policy. Chichester: John Wiley & Sons.
Ringland, G. (2006). Scenario Planning. Managing for the Future. 2nd edition. Chichester: John Wiley & Sons.
Terk, E. (2007). "Eesti 2010" stsenaariumid tagantjärele tarkusega ehk paradoksaalne tee Lõuna-Soome suunas. – Eesti Majanduse Teataja, nr 10, lk 8–12.
van der Heijden, K. (2005). Scenarios: The Art of the Strategic Conversation. 2nd edition. Chichester: John Wiley & Sons.

Keskkonnahoidlike riigihangete prioriteedid ja regulatiivse juhtimise valikud

Aare Kasemets (RiTo 17), Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži asedirektor

Keskkonnahoidlikud riigihanked aitavad säästa mitte ainult maksumaksjate raha, vaid ka loodusvarasid ja elukeskkonda.

Euroopa Liidu direktiivide 2004/17EÜ ja 2004/18/EÜ, Eesti riigihangete seaduse ning keskkonnahoidlike ja jätkusuutlike riigihangete prioriteetide 2007–2009 elluviimine eeldab kõigilt riigi- ja omavalitsusjuhtidelt interdistsiplinaarseid teadmisi ning tugevat eestvedamist. Artikli eesmärk on anda ülevaade keskkonnahoidlike riigihangete regulatiivse juhtimise suundadest, Eesti probleemide analüüsist ja poliitikavalikutest. Alustuseks võib küsida, mis on keskkonnahoidlik riigihange, toode ja teenus (näiteks riigihangete seaduse mõttes) ning miks sellised hanked on loodusele, inimestele ja maksumaksjate raha kulutavatele asutustele head. Eestikeskkonnahoidlike ja jätkusuutlike riigihangete 2007.–2009. aasta prioriteedid (2007) koostati viie ministeeriumi, Säästva Eesti Instituudi, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja, Tartu Ülikooli, Tallinna Linnavalitsuse, Eesti Linnade Liidu ja Riigikantselei osavõtul. Ühe koostajana olen veendunud, et keskkonnahoidlike (ka roheliste, säästvate) riigihangete regulatsioonid saavad mõjusaks inimeste tervise ja elukeskkonna kaitsmise, jätkusuutliku poliitika suunamise ja riigieelarve kulude piiramise vahendiks (vt ka DEFRA 2006). Need regulatsioonid on poliitilise juhtimise vahendid, mis hõlmavad peale välislepingute, direktiivide, riigi arengukavade, seaduste ning määruste ka mõjude analüüsi ja huvirühmade kaasamise meetodeid, andmebaase, sihtrühmade koolitusi jms, mis aitab kaasa poliitika rakendamisele (OECD Sigma 2004; Kasemets 2006).
Keskkonnahoidlik riigihange tähendab, et riigi või kohaliku omavalitsuse asutuse tööks vajalike asjade ostmisel ning teenuste ja tööde tellimisel arvestatakse elukeskkonna ning inimeste tervise hoidmise ja jätkusuutliku arengu põhimõtetega.
Keskkonnahoidlikul tootel on mitu head omadust: raiskab vähe taastumatuid loodusvarasid (optimaalne materjalikulu, taaskasutatud materjal jm); vastupidav ja pika kasutuseaga; energiasäästlik nii tootmisel kui ka kasutamisel; tervisele ohutu (ei sisalda toksilisi, kantserogeenseid ega mutageenseid aineid); otstarbekas, täidab hästi oma ülesannet; lahtimonteeritav (lihtne osade asendamine ja taaskasutus) ning vajab vähe lisaressursse nii toote kasutamisel kui ka hooldusel.
Keskkonnahoidlik teenus sisaldab ohutuid tooteid, kulutab vähe materjale ja elektrit, vähendab müra, heitgaaside hulka ja kütusekulu, tekitab vähem jäätmeid, ning mis kõige tähtsam – arvestab elukeskkonna ja heade tavadega (SEI 2006; Kasemets 2007).

Viis taotletavat tulemust

Paljud Eesti poliitikud ja ametnikud ei ole veel kokku puutunud keskkonnahoidlike riigihangete teemaga. Põhjamaade Nõukogu lühike selgitus (2005, e.k “Hea ost” 2006) aitab mõista, miks OECD ja Euroopa Liidu juhtriigid on juba üle 20 aasta tegelnud keskkonnahoidliku tootmise, tarbimise ja riigihangete koostoime küsimustega. Viis taotletavat tulemust on:
1) vähem arutut tarbimist, parem elukeskkond – kodu, kodukant, töökoht, riik, maa; (Siin on seos Rooma klubi motoga “Mõtle globaalselt, tegutse lokaalselt!” ja kasvu piire käsitlevate raamatutega (“Limits to Growth”, 1972, ja “Limits to Growth: the 30 year update”, 2004), samuti G. H. Brundtlandi juhitud ÜRO komisjoni aruandega “Meie ühine tulevik” (1987), kus sõnastati: **säästev on niisugune areng, mis rahuldab praegused vajadused, seadmata ohtu tulevaste põlvkondade võimalusi.)**
2) keskkonna-, tervise- ja sotsiaalküsimusi arvestav organisatsioon/juht, kes oma tegudega näitab, et hoolib teistest inimestest ja loodusest, on usaldusväärne;

3) väiksemad üldkulud;
4) asjatundlikud tarbijad, ostjad ja tarnijad (haritud kodanikud);
5) keskkonna- ja tervisekaalutluste hindamine on riigihangete lahutamatu osa ning maksudest laekuvat kaaskodanike raha kulutavad poliitikud ja ametnikud on kutsutud teistele eeskuju andma.
Võib väita, et riigihangete seaduse rakendamiseks vajaliku keskkonna- ja terviseinfo arvestamine on seotud eetiliste, teaduslike, hariduslike, poliitiliste, majandus- ja keskkonnaõiguslike ning halduslike ja riigieelarve valikutega, mis nõuavad vastavat juhtimispädevust (Kasemets 2006, 157).
Keskkonnahoidlike ja jätkusuutlike riigihangete prioriteedid aastaiks2007–2009 on vaadeldavad valitsuse tasandil kokkulepitud planeerimis- ja kaasamisdokumendina, mille elluviimisel on kõigil asjahuvilistel võimalik sõna sekka öelda. Kaasamise alused on "Kaasamise hea tava" ja selle lisa "Huvirühmade ja avalikkuse kaasamiskava koostamise juhis" (2006, http://www.envir.ee/95506).
Järgnev ülevaade kaardistab riigihangete rahvusvahelised regulatsioonid, õiguslikud alused, majandusliku mõõtme, turumüüdid ning 2007.–2009. aasta Eesti prioriteetides avaldatud peamised probleemid ja eesmärgid. Artikli lõpus on prioriteetide tegevuskava täitmise analüüsi vahekokkuvõte ja valik poliitikasoovitusi.

Rahvusvahelised regulatsioonid

Keskkonnahoidlike riigihangete teema tuli Eesti sise- ja välispoliitilisse päevakorda koos taasiseseisvumisega. Esimene samm oli ühinemine ÜRO Rio de Janeiro 1992. aasta keskkonna- ja arengukonverentsi resolutsiooniga. See sisaldas kokkulepet "võtta avalikes hangetes arvesse keskkonnaalaseid kaalutlusi", kuid mitmel põhjusel jõudis teema uuesti valitsuse päevakorda alles 2004. aastal seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga. Euroopa Liidus on keskkonnahoidlike riigihangete teema lõimitud majandus-, sotsiaal- ja keskkonnapoliitikasse, sealhulgas Lissaboni strateegiasse (2000) ning Euroopa säästva arengu strateegiasse (2001, 2006), mille kohaselt majanduskasvu, sotsiaalse arengu ja keskkonnakaitsega seotud poliitikad peavad käima käsikäes.
31. märtsil 2004 võttis Euroopa Parlament vastu uued riigihankeid reguleerivad direktiivid (2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ). Eestil jt liikmesriikidel tuli riigihangete regulatsioonid viia direktiividega kooskõlla ja tagada õigusnormide rakendamist toetavate administratiivsete meetmete väljatöötamine hiljemalt 2006. aasta 31. jaanuariks. Riigihangete seaduse vastuvõtmise ja üldise riigihangete juhise (http://www.fin.ee/?id=76401) avaldamise järel on Eesti formaalselt enamiku nõuetest täitnud. Keskkonna- ja terviseinfoga arvestamine on riigihangete lahutamatu osa. Nüüd on Eesti ja Euroopa Liidu tasandil järelevalve keskmes kehtivate õigusnormide ja asutuste riigihankepraktika vahekord (EC 2004; Bouwer *et al*2006; Euroopa Liidu riikide tegevuskavad – http://ec.europa.eu/environment/gpp/national_gpp_strategies_en.htm).
Seadus üksi ei reguleeri. Kuigi keskkonnaministeeriumi, Keskkonnainvesteeringute Keskuse, Euroopa Komisjoni, rahandusministeeriumi jt rahastamisel on Eestis viimaseil aastail ellu viidud kümmekond keskkonnahoidlike riigihangetega seotud arendusprojekti (SEI 2005, 2007; Engel, Moora 2006; Roose, Kuusemets, Liivak 2004), ei ole need muude institutsionaalsete tingimuste ja vahendite puudumise tõttu riigihangete korraldusele süsteemset mõju avaldanud. Jääb loota, et see ei vii Eesti hankijaid aja- ja rahakulukate kohtuvaidlusteni (Valik Euroopa Kohtu… 2007).

Eesti kümne viimase hulgas

Euroopa Komisjoni keskkonnadirektoraadis regulaarselt koguneva riigihangete ekspert-rühma jm allikate alusel on Eesti praegu nimetatud Euroopa Liidu direktiivide ja riigihangete seaduse sisulise rakendamisega, sh tooterühmade juhised, kataloogid jm,

Euroopa Liidus kümne tagumise riigi hulgas. Eesrindlike riikide rühmas on Austria, Taani, Suurbritannia, Rootsi, Holland, Soome ja Saksamaa (Bouwer *et al*2006; Green Public Procurement in Europe –http://ec.europa.eu/environment/gpp/facts_and_figures_en.htm).
Eesti prioriteetide 2007–2009 juurde kuuluva tegevuskavaga saab seda seisu muuta, kui poliitikud võtavad säästva arengu ja keskkonnahoidlikud riigihanked oma prioriteediks. Prioriteedid töötati välja ja neid rakendatakse Vabariigi Valitsuse tööplaani alusel ning nad põhinevad lisaks viidatud Euroopa Liidu dokumentidele riiklikul strateegial "Säästev Eesti 21", Eesti keskkonnastrateegial aastani 2030, riigihangete seadusel ja ministeeriumide põhimäärustel. Prioriteetide rakendamise meetmed ja eelarvevajadus on Eesti keskkonnategevuskava aastateks 2007–2013 punktis 5.5. (Eesmärgi saavutamiseks planeeritud eelarvevajadus aastaiks 2007–2009 on umbes 4,4 miljonit krooni. – Prioriteedid... 2007, 3.)
Täpse tegevuskava leiab lugeja keskkonnahoidlike riigihangete korralduse töörühma kodulehelt (http://www.envir.ee/219407) ja keskkonnaministeeriumi arengukavast aastateks 2008–11.
Euroopa Liidu direktiivide 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ preambulis on defineeritud säästvate avalike hangete aluspõhimõtted, mis on lahti kirjutatud teistes artiklites. Näiteks direktiivi 2004/18 4. peatüki artiklis 26 "Lepingute täitmise tingimused" on sätestatud: "Ostjadvõivad kehtestada lepingu täitmisega seotud eritingimusi, kui need on kooskõlas ühenduse õigusega ning esitatud hanketeates või tehnilistes kirjeldustes. Lepingu täitmise tingimused võivad eelkõige olla seotud sotsiaal- ja keskkonnaprobleemidega."
Euroopa Liidu direktiivi 2004/17/EÜ artiklid 34, 39, 55 ja direktiivi 2004/18/EÜ artikkel 26 sätestavad, et erinevate toodete keskkonna-, sotsiaal- jm asjakohaste nõuete alane info peab olema tehtud turuosalistele terviklikult kättesaadavaks selle eest vastutava asutuse või asutuste kaudu. Eesti riigihangete seadusega on nimetatud direktiivide põhimõtted üle võetud. Seaduse rakendamise üldvastutus on rahandusministeeriumil ja riigihangete ametil ning keskkonnahoidlike riigihangete alaste juhendite jm abivahendite koostamise vastutus keskkonnaministeeriumil (Prioriteedid… 2007, 9). Selline tööjaotus on omane paljudele Euroopa Liidu liikmesriikidele.

Kokkuhoid ja müüdid

Riigi- ja omavalitsusasutuste kogutarbimise suhtarvud on Eestis samal tasemel Euroopa Liidu riikide keskmisega, s.o 15–16% sisemajanduse kogutoodangust, millest ligi 75% kulutatakse riigihangete kaudu. 2005. aastal oli see näiteks üle 15 miljardi krooni (SEI 2005; EC 2004). Uuel finantsperioodil 2007–2013 kasvab riigihangete maht Euroopa Liidu rahastuse saanud programmide tõttu (kogusummas ligi 53 miljardit krooni). Euroopa Komisjon kaalub keskkonnajuhtimissüsteemide, sh Euroopa Liidu keskkonnajuhtimise ja -auditeerimise süsteemi EMAS, ja riigihangetes keskkonnanäitajate rakendamise nõuete täpsustamist Euroopa Liidu rahastatud riigihangete menetlemisel (ekspertrühma koosolekud 27.11.2007 ja 18.04.2008).
Seega on avalik sektor suur tarbija, kes mõjutab riigihangetest huvitatud ettevõtete käitumist. Riigi nõudlus keskkonnahoidlike ja terviseteadlikumate toodete järele sunnib ettevõtjaid kaaluma innovatiivset tootearendust, et suurendada pakkumiste konkurentsivõimet. Riik kasutab suurt osa maksumaksja rahast, seega peab valitsus andma tarbimisel ja ostmisel kogu ühiskonnale eeskuju, kulutades maksumaksja raha avalikes huvides vastutustundlikult ja jätkusuutlikult. Euroopa Liidu säästva arengu eduriikides (nn Green 7, vt Bouwer *et al* 2006) on keskkonnahoidlike riigihangete majanduslik mõju oluliselt suurem riigihangetega seotud statistikanäitajatest, sest vastavaid tootekatalooge ja juhiseid uurivad Internetis oma ostueelistuste kujundamiseks ka arvukad kodu- ja äritarbijad, samuti keskkonna-, tervise- ja tarbijakaitseühendused.

Euroopa Liidu säästva arengu eduriikides on valitsused alustanud eeskuju andmist ministeeriumidest, nende allasutustest ja riigi osalusega äriühingutest – Eestiski ei saa teisiti.
Keskkonnahoidlike riigihangete riigirahanduslik siht on kulude vähendamine või kulude kasvutempo pidurdamine. Analüüsides toodete olelusringi, sealhulgas kasutamise, hoolduse ja jäätmekäitluse rahalist kogukulu, on enamikus tooterühmades võimalik säästa nii raha kui ka loodusvarasid. Samal ajal paljud Eesti ametnikud ei usu, et keskkonnahoidlike riigihangete abil on lähiajal võimalik kulusid kokku hoida. Selline hoiak viitab takistustele, nagu riigihangete otsustusrutiinid, juhtide eelistused ja kontrolli taotlus, nõrk koostöötahe kahe või enama riigiasutuse ühishangete korraldamiseks (vähendaks sisekulusid ja ostuhinda, vt ka EC 2008a, 2).
Teiseks on "suhteline kulude kokkuhoid" hinnarallides suhteline. Kolmandaks näitab hoiak mõtteviisi, justkui oleks keskkonna- ja terviseinfot arvestava riigihanke hind alati kallim. Ei ole.
Mõned selgitused ja uuringute tulemused selle müüdi murdmiseks. Põhjamaade avalike hangete juhtide kogemus näitab, et "üldjuhul on parimad toodete ja teenuste tarnijad parimad ka keskkonnaalaselt. Paljude toodete juures ei tõsta keskkonnatingimustega arvestamine hinda – hankekulud on samal tasemel, kuid keskkonnahoidlike toodete kasutamis- ja hoolduskulud madalamad. Veelgi enam, keskkonnasõbralikud tooted aitavad kasutajatel luua parema töökoha ja toovad positiivset tagasisidet" (Norden 2005; tabel 1).

Tabel 1. Keskkonnaparameetrid, majanduslik kasu ja avalikud hüved

Valik toodete keskkonnaparameetreid	**Majanduslik kasu ja avalik hüve**
Keskkonnahoidlik tootmine	Ettevõtte maine, turunišš
Taaskasutatavad materjalid, loodusvarade sääst	Väiksemad kulud, turunišš, maine
Ohtlike kemikaalide vähene sisaldus	Väiksemad kulud ja terviseriskid
Vähene energiatarbimine (elekter, kütused)	Väiksemad kulud, loodusvarade säästmine
Vähene veetarbimine	Väiksemad kulud, loodusvarade säästmine
Madal müratase ja/või heitgaaside eraldus	Väiksemad kulud, turvalisus, tervis
Pakkematerjalide vähesus ja taaskasutus	Väiksemad kulud, kaunim ümbrus
Ohtlike jäätmete puudumine	Väiksemad kulud ja terviseriskid

Optimaalne transpordivahend ja kaugus	Väiksem transpordikulu, ajakulu, õhusaaste
Toote töökindlus, pikk kasutusaeg	Kasvav lisaväärtus, madalam kogukulu (sh toote kasutus- ja hoolduskulud)

ALLIKAS: Põhjamaade säästva arengu foorum Tallinnas 7.12.2006, Øystein Sætrangi (Norra) slaidide alusel koostanud A. Kasemets.

Turu-uuringud

Müüte aitab kummutada või murda uus teadmine. Euroopa Komisjoni poolt ICLEI-lt (*International Council for Local Environmental Initiatives*) eri tooterühma lõikes (kokku 11) tellitud keskkonnahoidlike avalike hangete turu-uuringud ja koolitusmaterjalid (Hidson, Clement 2008) pakuvad teadmisi ja ideid nii riigihangete eest vastutavatele ametiisikutele kui ka kasumit taotlevatele eraettevõtjatele (ICLEI 2007; Öko-Institut & ICLEI for EC 2007). Turu-uuringuid võib käsitleda siin nii müüdi- kui ka turumurdjatena. Refereerin viie tooterühma ICLEI uurimistulemusi.

• **Infotehnoloogiaseadmed.** Energiasäästlikud arvutid, printerid jms seadmed aitavad kokku hoida jooksvaid kulusid ja vähendada negatiivset keskkonnamõju (Euroopa Liidu EnergyStari kodulehel http://www.eu-energystar.org/calculator.htm saab energia- ja rahasäästu arvutada). Energiatarbimist jm keskkonnanäitajaid hinnates on "rohelised" lauaarvutid keskmiselt 3–7% odavamad (olulised on kasutajate oskused ja hoolduskulud). Infotehnoloogiaseadmete liikide lõikes on ka "rohelised" monitorid 6–24% odavamad, sülearvutid aga 6–24% kallimad. Multifunktsionaalsed koopiamasinad on harilikult 38–45% kallimad, ühefunktsioonilised "rohelised" koopiamasinad 7–11% odavamad.
• **Paber.** Saksamaal on "roheline" taaskasutatud koopiapaber kuni 23% odavam, Hispaanias ja Rootsis 3,5–4% kallim ja Tšehhis samal hinnatasemel.
• **Transport.** Rootsi, Saksamaa, Hispaania ja Tšehhi transpordivahendite elutsükli kogukulu võrdlevuuringu andmed näitavad, et keskkonnahoidlikumad sõidukid on üldjuhul odavamad, kuid kulude määr sõltub ka riigi maksupoliitikast.
• **Mööbel.** Rootsi, Saksamaa, Hispaania ja Tšehhi võrdlevuuring näitab, et enamikus mööbliliikides (riiulid, toolid jm) on "roheline" mööbel 1–102% kallim, v.a Saksamaal toodetud mobiilsed kabinetid, mis on 10% odavamad.
• **Puhastusvahendid.** Rootsis on "rohelised" (tavaliselt veepõhised) puhastusvahendid odavamad, sealhulgas põrandatele (–74%), sanitaarsõlmedele (–82%), akendele (–9%). Saksamaal, Tšehhis ja Hispaanias on põrandate ja sanitaarsõlmede puhastusvahendid üldiselt kallimad, aknapuhastusvahendid aga odavamad.
ALLIKAD: Euroopa Komisjoni keskkonnapeadirektoraat; Öko-Institut & ICLEI for EC 2007.

Kuigi toodete hinnamehhanismid on Euroopa Liidu riikides keskkonnamaksude, mastaabiefekti, nõudluse jm tõttu mõneti erinevad, võib arve vaadates anda vihjeid nii hankijaile kui ka tarnijaile: kui Eesti turul puudub mingis tooterühmas sobiva hinnaga oma hea ökotoode, siis ostkem sealt, kus on. Euroopa Liidu siseturg pakub palju võimalusi. Asjatundlik riigihangete korraldaja on oma tööga rahul, kui riigihanke kavandamise

käigus tehtud interdistsiplinaarne analüüs viib vajalikku toodet või teenust valides hea ostuni, mis aitab säästa nii keskkonda, tööd kui ka maksumaksjatelt “laenatud” eelarveraha (Norden 2005; DEFRA 2006, 20; EC 2008a).

Eesti probleemid ja eesmärgid

Eesti keskkonnahoidlike riigihangete korraldamise teel seisvate probleemide esialgne väljaselgitamine näitas, et suur osa neist on sarnased teiste liikmesriikidega, sealhulgas ebapiisav strateegiline juhtimine, vähene keskkonnateadlikkus, praktiliste juhiste ja koolituste vähesus, teaduspõhiste keskkonnaparameetrite hankelepingutesse viimise keerukus, mitmes tootegrupis ökotoodete kõrgem turuhind, sobilike toodete ja teenuste pakkujate vähesus jms. Seetõttu on Eesti prioriteetides nii probleemide, eesmärkide kui ka lahendusi hõlmavate meetmete kaardistamisel kasutatud teiste Euroopa Liidu riikide allikaid ja teabe liigitust.
Vabariigi Valitsuse kinnitatud Eesti keskkonnahoidlike ja jätkusuutlike riigihangeteprioriteedid aastaiks 2007–2009 on käsitletavad säästva arengu ja konkurentsi poliitikate lõimimist toetava regulatiivse reformi teekaardina, mis sisaldab probleemide analüüsi ning seab riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste juhtide ette viis eesmärki (tabel 2).

Tabel 2. Põhiprobleemid, prioriteetsed eesmärgid ja meetmed

Probleemid, mis takistavad riigihangetes keskkonna- ja tervisekaalutluste arvestamist	**Eesmärgid ja lahendusmeetmed**
Poliitika ja eestvedamine: 1) säästva tarbimise ja riigihangete poliitika ootab jõulist eestvedamist ja leppeid, mis väljenduvad ka valitsuse keskkonnateadlikes kulutustes; 2) riigieelarve kord/juhtimine ei soosi pikaajalist kokkuhoidu ja keskkonnasõbraliku nõudluse kujundamist; 3) ministeeriumide töö koordineerimine ning riigi majandus-, sotsiaal- ja keskkonnapoliitikas taotletud mõjude analüüs on riigihangetes nõrk.	Tugevdada teadmuspõhist strateegilist juhtimist avaliku sektori säästva tarbimise ja keskkonnahoidlike riigihangete poliitika rakendamisel. Tegevused: poliitikute teavitamine, juhiste kinnitamine, ministeeriumide tööjaotus, tunnustamine jm.
Haldusvõimekus: 1) riigihangete korraldamise eest vastutavate ametnike keskkonnateadlikkus on suhteliselt madal – see viitab koolituste, juhiste jms puudustele; 2) riigi- ja omavalitsusasutuste keskkonnajuhtimissüsteemide tase ei vasta ÜRO, Euroopa Liidu ega Eesti arengukavadele; 3) ametnikel ei ole riigihanke pakkumusteadete ja -lepingute	Viia avaliku sektori asutuste avalike hangete haldus- ja analüüsisuutlikkus kooskõlla säästva arengu vajaduste ja riigihangete seaduse nõuetega. Tegevused: “roheliste” riigihangete juhiste koostamine (u 10 tooterühma), koolitused, ametnike nõustamine, Eesti töörühma koostöö Euroopa Liidu Komisjoni ja liikmesriikidega (Euroopa Liidu

koostamisel abiks eestikeelseid juhiseid, tooterühmade keskkonnanäitajate katalooge jm vahendeid; 4) probleeme süvendab ametnike väike arv, töökoormus ja kaadri voolavus, samuti keskkonnatervisekoolituste juhuslikkus (sõltub juhtidest).	keskkonna- ja konkurentsipoliitika) jpm.
Keskkonna-, tervise- ja tarbijaharidus: 1) Eesti ühiskonnas (turul) jätab keskkonna- ja terviseinfo kättesaadavus soovida (Århusi konventsiooni ja arengukavade täitmine); 2) inimeste tarbija- ja tervisekäitumist suunab reklaamide infovalik (ülikoolid ja teadusinstituudid panustavad vähe).	Teha keskkonna- ja tervisehoidlikku tarbimist ja tooteid käsitlev teave ühiskonnas paremini kättesaadavaks. Tegevused: koolitused, teabeportaal, kaasamine jm.
Keskkonnahoidlike toodete/teenuste turg: 1) pakkujate vähesus ja kõrgem hinnatase mitmes tooterühmas (nt toit, mööbel); 2) enamiku Eesti ettevõtete keskkonnaalane pädevus ning keskkonnatehnoloogiasse ja tootearendusse investeerimise võime on väike; 3) muret teeb Eesti ettevõtete konkurentsivõime Euroopa Liidu, sealhulgas Eesti jm turgudel.	Laiendada ökotoodete turgu ning soodustada ettevõtete keskkonnatehnoloogilisi uuendusi ja tootearendust. Tegevused: turu-uuringud, koolitused, projektitoetused jpm.
Aruandlus, statistika, tagasiside: 1) riigihangete aruandluse ja järelevalve nõuded ei sisalda täpset keskkonna- ja tervisekaitseinfo esitamise ning auditeerimise korda; 2) riigihangete register ei sisalda toodete keskkonnanäitajate kohta piisavalt infot; 3) tõenduspõhiste otsuste tegemise eeltingimused on statistika kvaliteedi osas täitmata; 4) Euroopa Liidu ja Eesti riigihangete regulatsioonide rakendamise mõjude hindamine ja tagasisidestus ei toimi, püsib juhtimis-, õigus-, finants- ja keskkonnariskide võimalus.	Täiustada avaliku sektori tarbimise ja keskkonnahoidlike riigihangete alase aruandluse ning järelevalve korda. Tegevused: aruandluses ja juhtimises vajaliku info määramine; andmekorje ja aruandluse lihtsustamine ning standardimine (halduskoormuse optimeerimine); riigihangete registri täiustamine jms.

ALLIKAD: Prioriteedid 2007–2009 ja töörühma tegevuskava tabel (2007).

Arvestades Euroopa Liidu liikmesriikide jätkusuutliku arengu ja majanduse konkurentsivõimega seotud strateegiliste eesmärkide kattuvust, on Eestil otstarbekas kasutada prioriteetide rakendamisel, sealhulgas tooterühmade keskkonnanõuete määramisel, teiste riikide eeskuju. Häid eeskujunäiteid ega soovitusi ei saa Eesti aga otse üle võtta, sest uute normide, otsustusrutiinide ja töövahendite rakendamise jätkusuutlikkus sõltub osaliste kaasamisega seotud institutsionaalsetest eeldustest (Kasemets 2006, 154, 156–157).
Nagu mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis (Tšehhi, Rootsi, Iirimaa, Poola) on üldvalimiste järel ka Eestis keskkonnahoidlike ja jätkusuutlike riigihangete rahvuslike prioriteetide elluviimine veidi takerdunud ja esialgsest ajakavast maas. Eesti ei ole selle regulatiivse reformi juhtimise osas küll enam viie viimase Euroopa Liidu riigi hulgas nagu 2006. aastal, kuid rahuloluks põhjust pole. Näiteks 2007.–2009. aasta prioriteetide rakendamise eelarvetaotlusest (u 4 miljonit krooni) on aastaiks 2007–2008 kaetud alla 10% (vrd Eesti keskkonnategevuskava aastateks 2007–2013, p 5.5).

Poliitikasoovitused

Keskkonnahoidlike riigihangetega seotud otsuste pakett on Euroopa Liidu ühisväärtustest tuleneva ühispoliitika ja -õiguse osa, mis ei taandu erakondlikele ideoloogiatele. Seepärast tuleks keskkonnaministri, rahandusministri, nende poliitikanõunike ja valdkonnaekspertide eestvõttel prioriteetides 2007–2009 taotletud eesmärgid ja vahendid (aeg, eelarve jm) üle vaadata, kokkuleppeid täpsustada ning valimiste eel ja järel raugenud hoog uuesti üles võtta.
Näiteks vajavad kindlasti poliitilist eestvedamist juhendmaterjalide koostamise ja kinnitamise, ametnike ja ettevõtjate koolituse, avalikkuse teavitamise ja riigiasutuste tulemusjuhtimise ning aruandlusemeetmed. Keskkonnaministeeriumi juures koos käiva töörühma panustena jõudsid 2008. aasta kevadel avaliku arutelu faasi keskkonnahoidlike riigihangete juhiste eelnõud neljas tooterühmas (sh infotehnoloogiaseadmed, transpordivahendid, puhastustooted ja -teenused ning mööbel), ettevalmistamisel on kantseleitarvete, ehitustööde, elektrisüsteemide, toidu ning toitlustuse ja paberi riigihangete juhised (juhised jm info on töörühma kodulehelwww.envir.ee/219407). Euroopa Liidu riikides on üsna mahukaid juhiseid ja käsiraamatuid (Euroopa Komisjon 2005; Browne *et al* 2003).Eesti töörühmas lepiti 2007. aasta kevadel kokku, et teeme lühikesed (3–5 lk) juhised ja viitame pikematele abimaterjalidele, tootekataloogidele, konsultantidele jm iga tooterühma (10) juhise lõpus.
Euroopa Komisjoni tellitud Euroopa Liidu 25 liikmesriigi võrdlevuuringu (Bouwer *et al*2006)kohaselt iseloomustab seitset tublimat liikmesriiki viis näitajat:
– tugev poliitiline juhtimine ja riiklike juhendmaterjalide rakendamine (EC 2008b);
– riiklikud säästva tootmise, tarbimise ja avalike hangete temaatikaga tegelevad programmid;
– infoallikad – kõigis Euroopa Liidu eduriikides on ametnikele, ettevõtjatele jt kasutajarühmadele (sh kodutarbijatele!) avatud põhjalikud veebilehed, kus on hõlpsasti leitav teave tooterühmade keskkonnanäitajate, hindamisjuhiste, ökomärgiste, soovituslike tootekataloogide jms kohta;
– innovatiivsed riigihangete hindamistehnikad – enamik Green 7 riike kasutab spetsiifilisi (sageli automatiseeritud) analüüsivahendeid toodete ja teenuste keskkonnanäitajate hindamiseks, sealhulgas toodete olelusringi, energiasäästlikkuse, funktsionaalsuse jms analüüsi meetodeid;
– riigihangetega tegelevad organisatsioonid on taotlenud või taotlevad sertifitseeritud keskkonnajuhtimise süsteeme (nt EMAS – www.envir.ee/emas) ning hindavad sääraste süsteemide olemasolu ka hankepakkumustes osalevates ettevõtetes. (Ajakirjanikuna küsiksin meeleldi mõnel peaministri pressikonverentsil: “Härra peaminister, kas Eesti

valitsuse riigihangete kultuur ja haldusvõimekus ei võiks kunagi kuuluda samasse rühma Austria, Taani, Suurbritannia, Rootsi, Hollandi, Soome ja Saksamaaga?")

Mida saab igaüks ise teha

Majanduslangusega seotud säästueelarvete tegemise aastad on sageli teravdanud poliitikute strateegilist mõtlemist (nt Soome 1990. aastate algul), mistõttu peaks see olema hea aeg keskkonnahoidlike riigihangete süsteemi ülesehitamiseks.
Teisalt on loodusvarade säästva kasutamise, inimeste tervise kaitse ja maksumaksjate raha säästmisega arvestamine tarbimise-ostmise valikutes rohkem minu-sinu-tema-meie (organisatsiooni)kultuuri kui riigihangete seaduse küsimus, sest mõne väikese heateo saavad teha iga päev kõik avalikus sektoris töötavad inimesed – poliitikud, ametnikud, teadlased.
Näiteks saame:
– kustutada elektrivalguse, kui väljume kabinetist, tualetist vm;
– lülitada võrgust välja arvuti või koopiamasina, kui me ei tööta;
– kasutada vähem paberit (= metsa);
– sorteerida prügi liikide kaupa;
– siselähetusse minnes sõita mitmekesi autos, võimaluse korral kasutada ühistransporti;
– teha ettepanekuid oma organisatsiooni arengukavas keskkonna- ja tervishoiuga seotud eesmärkide seadmiseks.
Samuti saame alati põhjalikult kaaluda, milliseid asju või teenuseid me oma avalikest huvidest lähtuvate tööülesannete täitmiseks tõeliselt vajame ja milliseid mitte.

Kasutatud kirjandus

Bouwer, M., Jonk, M., Berman, T., Bersani, R., Lusser, H., Nappa, V., Nissinen, A., Parikka, K., Szuppinger, P., Viganò, C. (2006). Green Public Procurement in Europe 2006 – Conclusions and recommendations. Virage Milieu & Management bv, Haarlem, the Netherlands. – http://europa.eu.int/comm/environment/gpp
Browne, C., Ginnever, L., Pearson, S., Berman, T. (2003). Commodity SustainabilityBriefing Documents. DEFRA Environmental Agency with Taneco Ltd. London.
DEFRA (2006). Procuring the Future. Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force. London. – http://www.sustainable-development.gov.uk/publications/procurement-action-plan/index.htm
EC (2004). A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future. European Commission, 03/02/2004. –http://ec.europa.eu/environment/gpp/facts_and_figures_en.htm
EC (2008a). Joint procurement. Fact sheet . – http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm
EC (2008b). Developing a Green Public Procurement policy. Fact sheet.– http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm
Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030. – http://www.envir.ee/2959
Eesti keskkonnategevuskava aastateks 2007–2013. – http://www.envir.ee/2851
Engel, H.-W., Moora, H. (2006). Samm-sammult EMAS-i registreerimiseni. Lühiülevaade Euroopa Parlamendi ja Nõukogu keskkonnajuhtimise ja -auditeerimise süsteemi (EMAS) määruse nr 761/2001 rakendamisest. Tallinn: Säästva Eesti Instituut.
Euroopa Komisjon (2005). Keskkonnahoidlik ostmine. Keskkonnahoidlike riigihangete käsiraamat. –http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_et.pdf
Euroopa parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. a direktiiv 2004/17/EÜ vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetluste kooskõlastamise kohta (ELT L 134, 30.4.2004). – http://eur-lex.europa.eu/et/index.htm

Euroopa parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. a direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, 30.4.2004). – http://eur-lex.europa.eu/et/index.htm
GRIP Purchasing (1997). Edited by Øystein Sætrang. GRIP Centre – Norwegian centre for sustainable production and consumption. First edition 1996 (in Norwegian), GRIP Purchasing is a direct (unadapted) translation of the Norwegian edition. – http://www.grip.no/Innkjop/English/available_material.htm
Hidson, M., Clement, S. (2008). Office IT Equipment: Background Product Draft Report.Purchasing Recommendations. European Commission Green Public Procurement (GPP) Training Toolkit. ICLEI – Local Governments for Sustainability. Freiburg.
ICLEI (2007). The Procura+. Manual: A Guide to Cost-Effective Sustainable Public Procurement. Freiburg Germany. – www.procuraplus.org
Kasemets, A. (2006). Teadmistepõhise ja säästva avaliku poliitika institutsionaalsed eeldusedEestis. – Riigikogu Toimetised 14, lk 152–160.
Kasemets, A. (2007). Sissejuhatus keskkonnahoidlike riigihangete korraldusse. Koolitusslaidid. – http://www.envir.ee/219407
Keskkonnaministeeriumi arengukava aastateks 2008–2011(2007). – http://www.envir.ee/166316
Norden (2005). A Good Buy: What Can You, as a ProcurererOfficer, Do? Council of Nordic Countries. – www.norden.org; e. k Hea ost (2006). – http://www.envir.ee/219407
Norden (2006). Proposal for a Common Nordic Format forEnvironmental Criteria for Public Procurement: a pilot project. Edited by Ø. Sætrang, B. Naess, I. M. Bergmann, A. Nissinen, S. M. Andersen. – http://www.grip.no/Innkjop/offentlige_innkjop.htm
OECD Sigma (2004). SIGMA. Regulatory management capacities of member states of the European Union that joined the union on 1 May 2004. Sigma paper no. 42. – http://www.olis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/2533e770464b9bc0c125685e00562845/fa6b9b6addab4148c12572f3004ccbfd/$FILE/JT03228606.PDF
Prioriteedid 2007–2009. Eesti keskkonnahoidlike ning jätkusuutlike riigihangete prioriteedid aastateks 2007–2009 (2007). – http://www.envir.ee/219407
Rahandusministeeriumi valitsemisala strateegiline arengukava aastateks 2009–2012 (eelnõu) (2008). Tallinn: Rahandusministeerium. – http://www.fin.ee/?id=14763
Riigihangete Ameti põhimäärus. Rahandusministri määrus 18.04.2007, nr 27. – http://www.rha.gov.ee/?id=1075
Riigihangete seadus. – Riigi Teataja I 2007, 15, 76.
Roose, A., Kuusemets, V., Liivak, E. (toim-d) **(2004).** Keskkonna- ja elutsükli hinnangud ehituses. Tartu: Tartu Ülikool.
SEI (2005). Keskkonnahoidlike riigihangete hetkeolukord ja keskkonnakriteeriumide rakendamine Eesti riigiasutuste/omavalitsuste hangetes. Keskkonnainvesteeringute Keskuse projekti aruanne. Tallinn: Säästva Eesti Instituut. – www.seit.ee
SEI (2006). Keskkonnahoidlike riigihangete rakendamisejuhendmaterjal. Tallinn: Säästva Eesti Instituut.
SEI (2007). Ökomärgis – mis see on? Säästva Eesti Instituut. –http://www.envir.ee/219407
Sætrang, Ø., Naess, B., Chicote, T., Nissinen, A., Andersen, S. M. (2005). Common Nordic Procurement Criteria? A pilot study. GRIP. – http://www.grip.no/Innkjop/offentlige_innkjop.htm
Säästev Eesti 21. Eesti säästva arengu riiklik strateegia aastani 2030. – http://www.envir.ee/2847
Töörühma tegevuskava: Keskkonnahoidlike ning jätkusuutlike riigihangete prioriteetide elluviimise tegevused 2007–2009 (2007). Keskkonnaministeerium. – http://www.envir.ee/219407
Valik Euroopa Kohtu kaasusi riigihangetevaldkonnas (2007). Koost T. Aarla, W. Pointner , T. Gruber. Tallinn: Rahandusministeerium. – http://www.fin.ee/?id=76401

Öko-Institut & ICLEI for EC (2007). New Study on cost/benefits of Green public procurement in Europe. – http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

Riigihankealane koolitusvajadus

Jarlo Dorbek (RiTo 17), Justiitsministeeriumi õigustalituse riigihangete spetsialist

Riigihankealasesse koolitusse paigutatavad ressursid on mitu korda väiksemad kahjudest, mida põhjustavad riigile ebakompetentsed riigihangete korraldajad.

Riigihanked on muutunud järjest olulisemaks Eesti avaliku halduse valdkonnaks. Ühelt poolt tingib seda kiiresti suurenev riigieelarve, mille täitmine peab toimuma riigihanke reegleid järgides, teiselt poolt pidev surve riigi haldussuutlikkuse tõstmisele, sest riigi võimekuse avalikke teenuseid pakkuda määrab paljuski riigihangete elluviimise tõhusus. Seetõttu on tähtis, et riigihangete valdkonnaga seotud isikud, kelle kaudu tehtavad kulutused on võrdväärsed 30 protsendiga riigieelarvest, oleksid pädevad ja suudaksid riigi huvide eest seista parimal moel.
Artikkel on kokkuvõte 2008. aastal Tallinna Tehnikaülikoolis kaitstud magistritööst "Riigihangetealane koolitusvajadus". Magistritöö peaeesmärk oli välja töötada ettepanekud riigihankealase koolitussüsteemi täiendamiseks ning asjakohase koolituskorralduse tõhustamiseks Eestis. Eesmärgi saavutamiseks selgitati välja riigihangete valdkonna inimeste rahulolu koolitustega ning soovid edaspidiseks. Artiklis annan lühiülevaate riigihankealasest koolituskorraldusest Eestis, uuringu valimist ja metoodikast ning olulisematest tulemustest. Samuti toon välja ettepanekud asjakohase koolituskorralduse tõhustamiseks.

Koolituses puudub süsteem

Mitmete kontrollinstitutsioonide hinnangul on riigihangete valdkonnas palju probleeme. Riigikontrolli koostatavates asutuste kontrollaktides on läbiv probleem riigihangete nõuete rikkumine. Näiteks kontrollaktis "Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2006. aastal" toodi sarnaselt varasemate aastatega välja, et riigiasutused on rikkunud seadust, jättes korraldamata nõutud riigihanked vähemalt 76 miljoni krooni eest. Levinuimate rikkumistena märgiti veel pakkumiste mittevõtmist, hanke osadeks jagamist, hanke maksumuste muutmist, vajalike dokumentide puudumist (*ibid* 13). Riigihangete Ameti vaidlustusstatistika näitab, et ligikaudu 60 protsenti 2006. aasta vaidlustusi lõppes ostja poolt vaidlustuse põhjendatuks tunnistamisega või ametipoolse vaidlustuse rahuldamisega (Riigihangete Amet 2007, 14). Nimetatud andmed viitavad sellele, et hangete tegijail puuduvad riigihangete elluviimise kohta süsteemsed ja kõikehõlmavad teadmised, millest võib järeldada, et ei ole toimunud vajalikus mahus ja vajalikul tasemel süsteemset riigihankealast koolitust.
Riigihangete korraldajate koolitamisel tuleb Eestis eristada kahte tasandit:
1) tasemekoolitus, kus rakenduslikku kõrgharidust pakkuvad koolid (Sisekaitseakadeemia, Tartu Ülikooli Türi kolledž) võimaldavad teatud erialadel õppida riigihangete korraldust;
2) täienduskoolitus, kus täienduskoolituse põhimõttel korraldavad riigihankealaseid koolitusi asutused ja koolitusfirmad. Koolituse eesmärgid ja kavad töötab iga asutus välja iseseisvalt ning keskne koordineerija puudub.
Konkreetse vastutaja puudumisel on riigihangete valdkonna koolitustegevus olnud suhteliselt ebamäärane. Teatud tasemel on võtnud koolituse korraldamise enda kanda rahandusministeerium, sest riigihangete valdkond on laiemas plaanis tema koordineerida. Ministeerium korraldab üldjuhul riigihangete seaduse ja riigihangete registri muudatusi tutvustavaid koolitusi. Põhitöö peavad tegema koolitusfirmad. Aktiivselt tegutsevaid firmasid riigihangete koolitusturul on kolm kuni viis, nemad korraldavad koolitusi oma äranägemisel. Koolitajatena võib käsitleda ka riigiasutusi, sest esmase koolitusvajaduse rahuldamiseks viivad riigiasutuste hangetega tegelevad isikud sisekoolitustena läbi

õppepäevi oma asutuse ja valitsemisala asutuste töötajatele. Riigis puudub ühtne riigihankealane koolitussüsteem, kus oleksid paika pandud prioriteetsed sihtrühmad ja valdkonnad ning koolituse järjepidevuse põhimõtted.

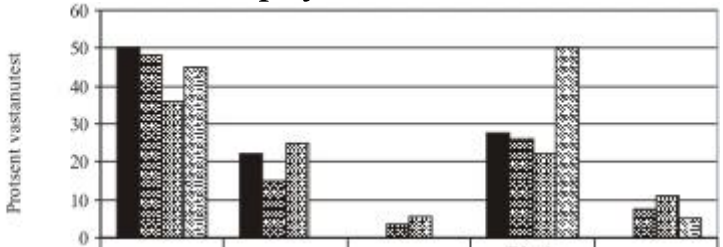
Keda ja kuidas küsitleti

Kõige lihtsam ja vanem meetod selgitamaks, mida inimesed tunnevad ja mõtlevad ning on teinud või kavatsevad teha, on küsida seda neilt endilt.
Minu andmeil ei ole Eestis varem nii detailset ja laiaulatuslikku riigihankealase koolituse rahulolu-uuringut tehtud, seetõttu tuli vajaliku informatsiooni saamiseks koostada küsimustik. Uuringu korraldamise meetodina eelistasin struktureeritud küsimustikku intervjuule, sest küsimustik võimaldab koguda informatsiooni suuremalt hulgalt inimestelt ning uuringus osalejail anonüümseks jääda. Anonüümsuse tagamine oli oluline, see suurendab tõenäosust, et inimesed vastavad nii, nagu mõtlevad.
Uuringu sihtrühmaks valisin valitsusasutused ja nende hallatavad asutused ning kohalikud omavalitsused koos allasutustega. Valitsusasutused ja kohalikud omavalitsused moodustavad valdava osa hankijate koguarvust, olles ka riigihangete teostamise nõuete järgimise aspektist kõrgendatud tähelepanu all, sest nende tehtavaid kulutusi finantseeritakse avalikest vahenditest.
Uuringu valimi moodustamisel lähtusin proportsionaalsuse põhimõttest. Kuna valitsusasutused korraldasid 2006. aastal 32 protsenti rohkem hankeid kui omavalitsused, siis kaasati valimisse ka rohkem valitsusasutuste riigihangetega tegelevaid inimesi. Küsimustik edastati 72 valitsusasutusele ja nende hallatavatele asutustele kokku 141 riigihangetega tegelevale isikule ning 48 omavalitsusele kokku 90 riigihangetega tegeleva isikuga üle Eesti. Küsimustikku täideti veebikeskkonnas 2007. aasta maist augustini.
Uuringu raames andis koolitustele oma hinnangu 94 riigihangetega tegelevat isikut, kellest 33 protsenti töötas kohalikes omavalitsustes ning 67 protsenti riigisektoris. Üle 60 protsendi vastanuist oli viimase aasta jooksul osalenud kahel või enamal riigihankealasel koolitusel. Nimetatud tõsiasi võib viidata sellele, et inimesed pole saanud koolitust vajalikul tasemel, seetõttu osaletakse uuesti, lootes igalt järgnevalt täiendusõppelt tarvilikku informatsiooni saada.

Kõik soovijad ei pääse koolitusele

Uuringust selgus, et kõik koolitust vajavad isikud ei pääse alati soovitud koolitusele. Kolmandik küsitletuist nimetas peamise põhjusena edasilükkamatuid tööülesandeid ja viiendik kallist hinda. Kui koolitusi peetakse liiga kalliks, siis on asutuse koolitusressurss väike, sest riigihankealaste koolituste turuhinnad ei ole kõrged (üldjuhul on koolituspäeva hind käibemaksuta 1500–2000 krooni). Hinna suhtes on uuringu andmeil kõige tundlikumad kohalikud omavalitsused. Suureks probleemiks tuleb pidada edasilükkamatuid tööülesandeid, mis on sundinud paljusid õppustest loobuma. Seda juhtus kõige rohkem ministeeriumide ametnikega – 50 protsenti neist nimetas mitteosalemise põhjusena edasilükkamatuid tööülesandeid (vt joonis 1).

Joonis 1. Koolitustel mitteosalemise põhjused



	Alati saanud osaleda	Liiga kallid koolitused	Juht ei pea vajalikuks	Edasi-lükkamatud tööülesanded	Toimuvad liiga kaugel
amet, inspektsioon	50%	22%	0%	28%	0%
valitsusasutuse hallatav asutus	48%	15%	4%	26%	7%
kohalik omavalitsus	36%	25%	6%	22%	11%
ministeerium	45%	0%	0%	50%	5%

Kui asutuses ei ole võimalik ametnikule asendajat määrata või seda ei taheta teha, siis sõltub asutuse riigihangete teostamine ainult ühest isikust. See on asutusele suur risk, sest isiku haigestumisel või kiirel lahkumisel jääb vastav valdkond katmata, mis võib asutusele kaasa tuua mitmesuguseid probleeme ja täiendavaid kulutusi. Oluline on, et asutuses hajutataks riske nii, et vajaduse korral saaks tööd jaotada mitme inimese vahel. Siis tekiks ametnikel võimalus ka ennast täiendada.
Uuringus osalejad kinnitasid, et Eestis korraldatakse riigihankealaseid koolitusi piisavalt, välja arvatud Ida-Eestis, kus 67 protsendi uuringus osaleja arvates ei peetud nende mahtu piisavaks. Põhiline riigihankealane koolitustegevus on koondunud Tallinna, riigi äärealadel töötavad riigihangete korraldajad jäävad suure vahemaa tõttu õppustest eemale. Eraettevõtlusel põhinev koolitustegevus äärealadele ei laiene, sest seal ei pruugi õppustele tulla nii palju inimesi kui keskustes. Koolitusfirmad lähtuvad peamiselt kasumlikkusest, eelistades koolitusi korraldada pigem Tallinnas. Riigihankealase koolitussüsteemi juhtimine riiklikul tasandil aitaks probleemi kindlasti teataval määral lahendada, suunates koolitusi riigi suurematest keskustest väljapoole ning vajaduse korral neid osaliselt finantseerides.
Riigikontrolli hinnangul on suur osa omavalitsusi olukorras, kus neil puudub küllaldane majanduslik ja intellektuaalne ressurss kõigi oma ülesannete tulemuslikuks täitmiseks ning elanikele heal tasemel avalike teenuste pakkumiseks. Riigikontroll soovitab Vabariigi Valitsusel läbi mõelda omavalitsustele riigi toe osutamise võimalused (Riigikontroll 2007, 65). Üks neist oleks kindlasti ka koolituste parem kättesaadavus.

Jätkukoolitused vaeslapse osas

Uuringust selgus, et koolituste senine kestus erineb soovitust. Nimelt soovitakse tunduvalt rohkem osaleda jätkukoolitustel, kus kindlatest inimestest koosnev rühm läbib teatava aja jooksul erinevad moodulid. Siiani on jätkukoolitustel kõige vähem osaletud ja selle põhjus on lihtne – Eestis riigihanke jätkukoolitusi ei korraldata. Eelistatuim oli ühepäevane koolitusvorm. Neil on ka kõige rohkem osaletud, seega on uuringus osalejate arvates ühepäevased koolitused olnud omal kohal.
Miks eelistatakse ühepäevaseid ja jätkukoolitusi? Ühepäevaseid koolitusi soositakse peamiselt eespool käsitletud töökoormuse tõttu. Üks päev suudetakse töölt ikka näpistada, pikem eemalviibimine on juba suurem probleem. Ühepäevane koolitus ei pruugi aga olla sama tõhus kui mitmepäevane, seega tuleks asutustes töökoormuse probleemiga kindlasti rohkem tegelda. Jätkukoolituse eelisena nimetati arutelu soodustamist ja osalejate võrdsema teadmiste taseme tekkimist.

Jätkukoolitusel on võimalik koolitatavatele läheneda süsteemselt, sest rühm tuleb kokku mitu korda. Sellist vormi võiks kõige tõhusamalt kasutada algajate õpetamisel, vajalikud riigihangete valdkonna teemad saaks läbida erinevate moodulitena. Koolituspäevi tuleks kindlasti kombineerida erinevate õpilase- ja õpetajakesksete meetoditega, loengud peaksid vahelduma praktiliste ülesannete ja rollimängudega. Kaasuste lahendamine õpetab reaalse tegevuse kaudu ning head kaasused põhinevad reaalsetel situatsioonidel ja kogemustel, seetõttu on ka koolitatavate huvi selle meetodi vastu suur (Beach 1970, 390).
Võtnud uuringus vaatluse alla koolitusrühmade moodustamise, ilmnes järjekordne märkimisväärne möödalaskmine – rühmad on moodustatud valedel alustel. Ülekaalukalt soovitakse osaleda riigihankealastel koolitustel, mis on suunatud eraldi sihtrühmadele spetsiifilise valdkonna (nt ehitustööde tellimine) järgi, samuti üheaegselt nii taseme kui ka valdkonna (nt ehitushankekoolitus algajale) järgi ning koolitustel tasemete (nt algaja) järgi. Selliseid koolitusi on Eestis suhteliselt vähe.
Kõige vähem soovitakse küsitlusele vastanute hinnangul osaleda ühiskoolitustel, kuhu on koondatud nii algajad kui ka edasijõudnud, nii tippspetsialistid kui ka eri hankevaldkondade asjatundjad. Kahjuks toimuvad praegused riigihankealased õppused enamjaolt just ühiskoolituse vormis.

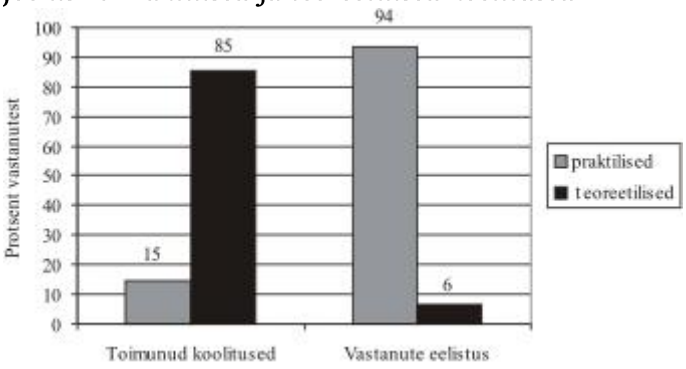
Ühiskoolitused ei õigusta ennast

Ühiskoolitused ei täida oma eesmärki, sest koolitusele tullakse erinevate ootustega. See ei luba lektoril paratamatult kõigile sihtrühmadele vajalikus mahus keskenduda. Algajate ja edasijõudnute koolitamine eeldab erisugust lähenemist. Näiteks lähevad tippspetsialistid koolitusele tihti väga konkreetsete probleemidega, mille kohta pole erinevate seaduse tõlgenduste tõttu alati selget vastust. Kui koolitaja ei saa vastust anda, võidakse koolitus ootustele mittevastavaks lugeda. Praegusel juhul on asi siiski selles, et inimene ei läinud õigele koolitusele (näiteks koolitus on suunatud algajatele või edasijõudnutele) või tema taseme koolitused hoopis puuduvad, seega koolitus ei saagi tema ootustele vastata. Lahendus oleks sihtrühmade eraldi koolitamine. Asjakohaste programmide kokkupanek eeldab eelnevat koolitusvajaduse hindamist, et selgitada, kes mida ja kui palju vajab. Niisugune korraldus nõuab ühiskoolitustega võrreldes suuremaid kulutusi, sest eeldab väiksemaid rühmi ja rohkem erilaadseid õppusi, aga tagab kahtlemata parema tulemuse. Koolitusvajaduse hindamise protsess on äärmiselt tähtis, et planeerida, hallata ja jaotada ressursse ning lõpuks hinnata ka tulemusi. Avaliku sektori asutustes on koolitusressursid tihti piiratud raha nappuse või puuduliku planeerimise tõttu, seega on koolitusvajaduse hindamine väga tähtis, et koolitusse investeeritud raha eest saada maksimaalset tulemust (Swierczek, Carmichael 1985, 260).
Rühmade moodustamise probleemi kõrvaldaks suure tõenäosusega kesksel tasandil juhitud riigihangete koolitussüsteem, mille abil suunatakse ja korraldatakse riigihankealast koolitustegevust süsteemselt. Selles osas on vaja ühe asutuse, näiteks rahandusministeeriumi või riigihangete ameti poolset riigihankealase koolituse valdkonna juhtimist, et tagada vajalikul tasemel süstemaatiline koolitamine.
Süsteemse koolituse võib jagada kolme peamisse faasi: vajaduste hindamine, koolitamine, tulemuste hindamine. Esimeses faasis selgitatakse välja koolitusvajadus ja määratakse koolituse eesmärk. Koolitusfaasis valitakse meetodid, leitakse koolitajad, organiseeritakse ruumid, koostatakse materjalid ning viiakse läbi koolitus. Tulemuste hindamise faas on ülitähtis, see keskendub protsessile, mille kaudu selgitatakse välja koolituse vastavus ootustele (Mathis, Jackson 1991, 253–255). Alustada tuleb vajaduse hindamisest ja lõpetada tulemuste hindamisega, mitte korraldada koolitusi lektorite teadmistest ja koolitusfirma kasumlikkusest lähtudes.

Seadusi saab ka iseseisvalt lugeda

Mis on uuringus osalejate arvates koolitustes veel valesti? Vastus on konkreetne: teooria ja praktika vahekord. Enamik osalenuist (85 protsenti) vastas, et tegu on olnud teoreetilise suunitlusega koolitustega (tutvustatakse riigihangete põhimõtteid ja seadust), samal ajal eelistas 94 protsenti vastanuist praktilisi koolitusi (joonis 2). Paljud vastajad leidsid, et seadust saab ka iseseisvalt lugeda ja igal koolitusel ei pea seadust või selle muutusi ette lugema, nagu siiamaani on tehtud. Toodud proportsioonid näitavad, et senised koolitused ei vasta oma suunitluselt enamiku osalejate soovidele ja palju rohkem tähelepanu tuleb pöörata praktilistele õppustele.

Joonis 2. Praktilised ja teoreetilised koolitused



Vastanute selline hinnang näitab, et Eestis korraldatakse koolitusi, mille kasutegurit suurem osa vastanuist ei näe. Miks ei ole koolitusfirmad õppust võtnud elementaarsena tunduvast teadmisest, et praktilisi oskusi tuleks õpetada praktilise tegevuse kaudu? Peamiseks põhjuseks võib pidada praktiliste õppustega seonduvat suuremat töömahtu ja keerukust. Sellise koolituse ettevalmistamine ja elluviimine ei pruugi lektorile kerge ülesanne olla. Kui koolitusfirma annab talle ülesande programm oma äranägemise järgi kokku panna, siis loomulikult valib ta lihtsama tee.
Olukorda saaks parandada keskselt juhitava koolitussüsteemi loomisega, täpsemalt regulaarse koolitusvajaduse väljaselgitamisega ning koolituses vajalike muudatuste tegemisega. Seni kui iga koolitaja lähtub sellest, mida ta ise arvab õppuses osalejatele vaja minevat, ei saagi koolitused ootustele vastata.
Koolitusvajaduse hindamine ei tohi olla ühekordne ettevõtmine. Hinnata tuleb teatud perioodide tagant ning varasematest hindamistest saadud kogemusi kasutada järgmises koolitusvajaduse väljaselgitamise protsessis (Habib 1970, 49).
Tunginud koolitusprogrammidesse sügavuti, selgus praeguste koolituste praktilise osa (niipalju kui neid on olnud) peamine suunitlus ja vastanute tegelik eelistus. Toimunud koolituste puhul on peamiselt keskendutud lektori näidetele (55 protsenti vastanuist) ning lektori poolt osalejate nõustamisele (27 protsenti vastanuist). Taas kord ei kattunud vastanute eelistused koolituste praktilises pooles käsitletuga (tabel 1). Kõige rohkem eelistati praktiliste ülesannete lahendamist (selle märkis esimese eelistusena 43 protsenti vastanuist), mida siiani on kõige vähem rakendatud. Kõige vähem vajalikuks peeti osalejatevahelist arutelu, mida eelistasid peamiselt tippspetsialistid.

Tabel 1. Praktiliste koolitusmeetodite järjestus (1 – kõige rohkem toimunud / eelistatud, 4 – kõige vähem toimunud / eelistatud)

	Toimunud koolituste praktiliste meetodite järjestus	Vastanute eelistused
Lektori näited	1	2
Kaasuste lahendamine	4	1
Lektoripoolne nõustamine	2	3
Osalejatekeskne arutelu	3	4

Rollimängudest näitlikustamiseni

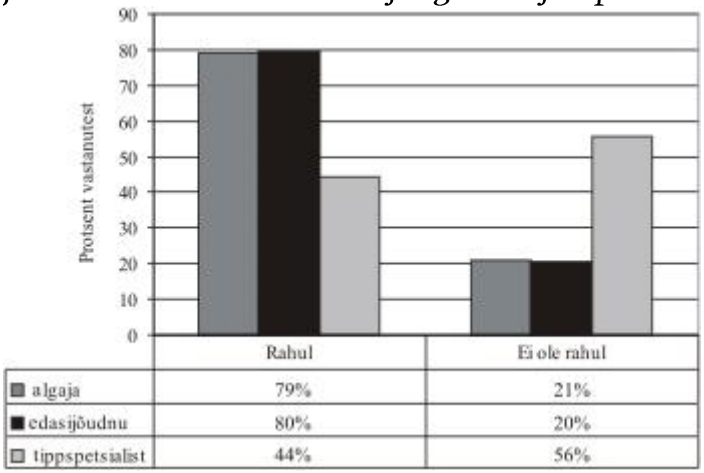
Eelistatuimat praktilise koolituse meetodit on siiani kõige vähem kasutatud, seetõttu tuleks programmid esmajärjekorras sellest aspektist lähtudes üle vaadata.
Õpetajakesksete meetodite asemel (loeng, lektori kogemuste ühepoolne edasiandmine) tuleb rohkem väärtustada õpilasekeskseid meetodeid (peamiselt kaasuste lahendamist ja rollimänge). See peaks olema ka uuringuta teada igale endast lugupidavale koolitusfirmale ja andragoogika põhitõdesid tundvale inimesele, seega on imekspandav, et nende põhitõdede järgi ei tegutseta.
Koolituste teoorias on siiani keskendutud peamiselt riigihangete seaduse, vähemal määral riigihangete üldpõhimõtete ja eurodirektiivide tutvustamisele. Vastanute eelistused koolituste teooria osa rõhuasetusele olid samasugused toimunud koolitustega, seega siin muudatuste tegemise vajadust otseselt pole.
Koolitustele lisaks on võimalik ennast konkreetses valdkonnas arendada ka iseõppimise teel. Uuringus selgitati välja, kas on loodud piisavalt võimalusi riigihangete teemal enese iseseisvaks arendamiseks. Juhendmaterjale pidas piisavaks 42 protsenti uuringus osalenuist. Suurem osa vastanuist ei ole kättesaadavate materjalidega rahul ning arvab, et neid tuleks täiendada. Ootuspäraselt olid juhendmaterjalidega kõige vähem rahul endid tippspetsialistideks liigitanud isikud, sest kättesaadavad juhendmaterjalid on suunatud pigem algajatele ja edasijõudnutele.
Rahandusministeeriumis on koostatud juhend, kus selgitatakse riigihangete seaduse menetlusprotsessi, ning saadaval on ka mõned juhendid Euroopa Liidu riigihangetealaste õigusaktide kohta. Suuremate kogemustega spetsialistid soovivad pigem saada vastuseid keerulistele, praktikas üles kerkinud probleemidele, millele juhenditest harilikult vastuseid ei leia. Juhendmaterjalide täiendamise kohta arvati, et lisada tuleks elulisi näiteid, samuti soovitakse kaasuseid ja ülesandeid sisaldavaid materjale.
Paljud riigihangetega tegelevad isikud leidsid, et juhendite juurde oleks vaja ka näidisdokumente, mida saaks menetluses aluseks võtta. Kahjuks ei pruugi autori arvates näidiste põhjal tehtud hange alati tagada parimat tulemust (saada soovitud kaupa parimatel tingimustel). Näiteks universaalset hankedokumenti ei saa aluseks võtta kõigi riigihanke objektide korral, sest keerukamate hangete puhul ei piisa universaalsetest tingimustest, vaja on läheneda objektispetsiifiliselt. Küll aga on näidisdokumentatsioonist abi lihtsamate hangete korral, ja mis kõige olulisem, ka algaja läbiviidud menetlus saab

vajalikul tasemel teostatud. Seega tõenäoliselt toodaks selline dokumentatsioon pigem kasu kui kahju.

Lektorite tasemega valdavalt rahul

Kindlasti väärib äramärkimist tõsiasi, et lektorite tasemega olid uuringus osalejad valdavalt rahul, see tähendab, et koolitajaid peeti võimekaks, mis aga ei tähenda automaatselt rahulolu koolitusega. Koolitaja võib iseenesest olla pädev ja asjalik, kui aga programm pole koostatud ametnike konkreetsetest vajadustest lähtudes, ei pruugi kasutegur kuigi suur olla.
Algajad ja edasijõudnud olid koolitajatega üldjuhul rahul, tippspetsialistid sageli mitte (joonis 3). Põhjuseks on see, et näiteks tippspetsialistid ja suuremate kogemustega ministeeriumide spetsialistid osalevad koolitustel, mis pole nende tasemele mõeldud, sest nende vajaduste kohast õpet ei korraldata. Koolitusvajaduse hindamine võimaldaks täpsemalt välja selgitada, millist täiendusõpet konkreetsed spetsialistid vajavad ning sellest lähtudes koolitusi kõigile sihtrühmadele eraldi planeerida. Tippspetsialistide koolitamine eeldab suuremaid kulutusi, sest koolitajaid tuleb suure tõenäosusega tuua välisriikidest.

Joonis 3. Rahulolu Eesti koolitajatega vastajate pädevuse lõikes



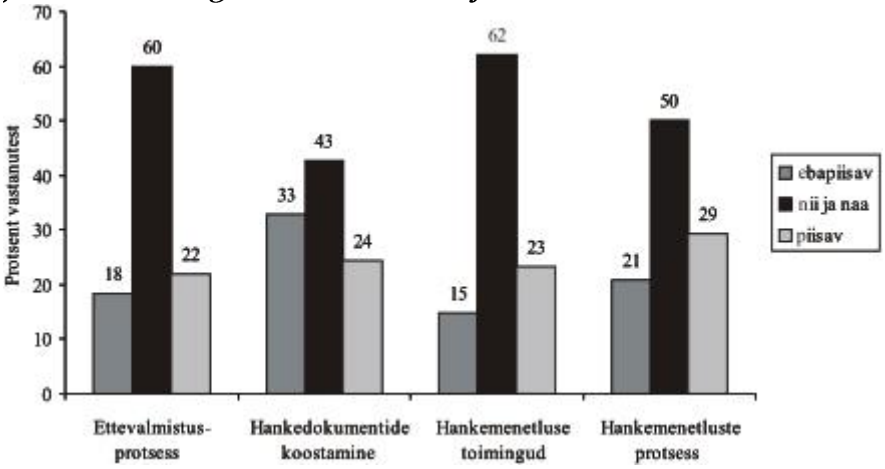
	Rahul	Ei ole rahul
algaja	79%	21%
edasijõudnu	80%	20%
tippspetsialist	44%	56%

Riigihankemenetlus on küllaltki keeruline ja aeganõudev, menetluse käigus võib tekkida olukord, kus hangete korraldajad sooviksid teada ka kellegi teise arvamust või konkreetseid käitumisjuhiseid. Autorile üllatusena ilmnes, et tegelik nõustamisvajadus on väike, 81 protsenti uuringus osalenuist vajas nõustamist kord kuus või harvem. Asutuste lõikes ilmnes, et rohkem vajavad nõustamist ministeeriumi töötajad, seda võib selgitada keerulisemate ja suuremate hangete koondumisega ministeeriumidesse. On mõistetav, et uudsete hangete puhul võib tekkida olukordi, millega seni kokku pole puututud ja millele lahenduse leidmine võib eeldada spetsialistiga konsulteerimist.
Eelistatakse traditsioonilist telefoni teel nõustamist ja silmast silma konsultatsiooni. Kuigi riigihangete Interneti-foorumit ei peetud nõustamise liigina eriti oluliseks, on see autori meelest siiski vajalik, sest foorumi aruteludega on võimalik tutvuda ka teistel huvilistel ja niimoodi laieneks näiteks telefoninõustamise infokasutajate ring. Samuti võimaldab foorum vastava ala inimeste vahel arutelu tekitada ja kogemusi jagada.
Kokkuvõtvalt võib öelda, et otsene nõustamisvajadus ei ole riigihangete valdkonna inimeste hulgas väga suur, rohkem tuleks keskenduda laialdasemale nõustamis- ja õppetegevusele ehk koolitamisele.

Ebaõnnestumise riskid

Uuringu raames selgitati välja ka vajadus koolituse järele konkreetsetes riigihanke valdkondades (riigihanke ettevalmistusprotsess, hankedokumentide koostamine, hankemenetluse toimingud, hankemenetluste protsess). Vähem vajalikuks peeti koolitust riigihanke ettevalmistamise ja hankemenetluse toimingute valdkonnas, rohkem soovitakse keskenduda hankedokumentide koostamisele ja hankemenetluste protsessile (joonis 4). Riigihanke planeerimis- ja ettevalmistusprotsess on väga tähtis, sest varakult planeeritud hange välistab nii mõnedki menetluse riskid, Eestis on sellele etapile liiga vähe tähelepanu pööratud.

Joonis 4. Hinnang koolitusteemade vajalikkusele



Programmide kokkupanekul tuleb kindlasti lähtuda sihtrühmast. Algajate, edasijõudnute ja tippspetsialistide vajadused on erinevad ning seetõttu ei ole otstarbekas korraldada eri sihtrühmadele ühiseid õppusi. Kui algajad ja edasijõudnud peavad tippspetsialistidest kolm kuni neli korda vajalikumaks teadmiste täiendamist hankemenetluse toimingute alal, hakkab tippspetsialistil algajatele suunatud koolitusel kindlasti igav ja ta ei ole õppusega rahul. Kui koolitus ei ole suunatud ühele ega teisele sihtrühmale, on kasutegur veelgi väiksem, sest kumbki sihtrühm ei saa õpetust vajalikul tasemel.
Hästi koostatud ja rakendatavad koolitusprogrammid tõstavad avalike teenistujate professionaalsust, arendades teadmisi, oskusi ja suhtumist, et vastata asutuse vajadustele. Ja vastupidi – hooletult koostatud või oluliselt lühendatud programm võib halvasti mõjuda nii töötajaile kui ka avaliku teenuse tarbijaile. Kahjud, mida läbikukkunud koolitus võib põhjustada, varieeruvad töötaja raisatud ajast kuni arvestatavate kohtukulude hüvitamiseni (Leazes 1995, 167).

Panused on suured

Mitmete oluliste aspektide puhul on koolitusel osalejate ootused lausa vastupidised seni pakutule. See kinnitab väidet, et Eestis ei toimu süsteemset õpet ning koolitused ei rahulda oma ülesehituse, sisu ega sihtrühmale fokuseerituse poolest riigihangete korraldajate vajadusi. Põhjuseks on see, et riigihankealase koolituse eest vastutaja puudub ning koolitusvajaduse väljaselgitamine on puudulik. Kui vajadus regulaarselt kindlaks teha, eesmärgid formuleerida ja tulemusi hinnata, on ka õppused tulemuslikumad ja osalejad rahul.
Riigihangete korraldajate koolitamisse panustamine on oluline, sest nende kaudu tehtavad kulutused aastas on võrdväärsed 30 protsendiga riigieelarvest. Riigihankealasesse

koolitusse paigutatavad ressursid on mitu korda väiksemad kahjudest, mida põhjustavad riigile ebakompetentsed riigihangete läbiviijad.
Uuringu põhjal saab kokkuvõtvalt välja tuua järgmised ettepanekud:
– tagamaks riigihangete valdkonnas süsteemne ja tulemuslik väljaõpe, on vaja riiklikul tasandil koolitussüsteemi koordineerijat. Selle rolli peaks enda kanda võtma rahandusministeerium või riigihangete amet;
– pöörata tähelepanu kõigile süsteemse koolituse etappidele – koolitusvajaduse kindlakstegemine, koolitamine, tulemuste hindamine;
– teha koolitused kättesaadavaks ka väljaspool suuremaid keskusi;
– võtta ühepäevastele koolitustele lisaks kasutusele jätkukoolitused, mis võimaldavad õpet läbida üksteisele järgnevate moodulitena;
– korraldada koolitusi väiksemates rühmades erinevast hankespetsiifikast lähtudes ning õppurite pädevust eristades;
– muuta koolitused praktilisemaks, keskendudes peamiselt ülesannete lahendamisele ja praktikast tulenevatele näidetele. Kasutada koolitajatena rohkem praktikuid (riigihanke spetsialiste ja võimaluse korral järelevalve teostajaid);
– täiendada riigihangete juhendmaterjale näidete ja ülesannetega, samuti kaaluda näidisdokumentatsiooni koostamist;
– võtta nõustamismeetodina telefoni, e-posti ja vahetu konsultatsiooni kõrval kasutusele Interneti-foorum;
– pöörata koolitusprogrammides rohkem tähelepanu hankedokumentide koostamisele ja erinevate riigihankemenetluse etappide tutvustamisele.
Kiirete muutuste maailmas tuleb õppimisvajadust teadvustanud hankeid korraldavale isikule vastu tulla ning talle süsteemse riigihankealase koolitustegevuse kaudu vajadustekohast väljaõpet võimaldada.

Kasutatud kirjandus

Beach, D. S. (1970). Personnel: The Management of People at Work. New York: Collier-Macmillan Ltd.
Habib, W. (1970). Problems in Determining Training Needs in an Organization. – Training and Development Journal, Vol 24, pp 44–48.
Leazes, F. J. Jr. (1995). Pay Now or Pay Later: Training and Torts in Public Sector Human Services. – Public Personnel Management, Vol 24, pp 167–180.
Mathis, R. L., Jackson, J. H. (1991). Personnel/Human Recource Management. St. Paul: West Publishing Company.
Riigihangete Amet (2007). Aastaraamat 2006. Tallinn. – http://www.rha.gov.ee/?id=1342
Riigikontroll (2007). Riigikontrolli aruanne Riigikogule: Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2006. aastal.
Swierczek, F. W., Carmichael, L. (1985). Assessing Training Needs: A Skills Approach. – Public Personnel Management, Vol 14, pp 259–274.

Eesti töösuhete regulatsioon vajab uuendamist

Merle Muda (RiTo 17), Tartu Ülikooli töö- ja sotsiaalhooldusõiguse dotsent

Kogu Euroopa murrab pead, kuidas töötada välja selline töösuhete regulatsioon, mis arvestaks parimal võimalikul viisil nii töötajate kui ka tööandjate huve ja vajadusi.

Eesti tööõigusaktide ulatuslikumat muutmist kavandati juba 1980. aastate lõpus, s.o enne riigi taasiseseisvumist. Sel ajal kehtis Eesti NSV töökoodeks, mis oli vastu võetud 1972. aastal ning tugines Nõukogude tööseadusandlusele. Töökoodeksile oli iseloomulik riigi jäik töösuhete reguleerimine, seepärast ei vastanud see 1980. aastate lõpuks kujunenud poliitilisele ja majanduslikule olukorrale – Eesti majandus otsustati restruktureerida ettevõtlusvabaduse arendamise ning riigi omandis olevate äriühingute privatiseerimise teel (Orgo 1996, 99).

1989. aastal asuti Eesti tööseadusandlust reformima kahel suunal. Ühelt poolt moodustati Ülemnõukogu algatusel töörühm, mis töötas välja hulgaliselt ettepanekuid tööõigusaktide muutmiseks; teiselt poolt alustati justiitsministeeriumi algatusel Eesti tööõiguse reformikava väljatöötamist. Nimetatud reformikava valmis 1990. aastal. See nägi ette järgneva kolme-nelja aasta jooksul mitme töösuhteid reguleeriva eriseaduse kehtestamist, seejärel aga juba uue tööseadustiku vastuvõtmist. Reformikava koostamise ajal valitsenud poliitilise olukorra ja majanduse arengusuundade ebaselguse tõttu ei peetud tööseadustiku väljatöötamist esialgu otstarbekohaseks (Orgo 1996, 99).

Üleminekuaja üleminekuseadus

Eesti õigussüsteemi asuti uuendama kohe pärast iseseisvuse taastamist 1991. aastal. Kiiresti viidi ellu ka tööõiguse reformikava ideed. 1990. aastate esimesel poolel võeti vastu peamised töösuhteid reguleerivad õigusaktid – Eesti Vabariigi töölepingu seadus, töö- ja puhkeaja seadus, puhkuseseadus, palgaseadus, kollektiivlepingu seadus jt. Töösuhete regulatsiooni kehtestamist vähese ajakulu ja eriseadustega tingis asjaolu, et uued, jõudsalt arenevad turumajandussuhted vajasid toimimiseks uut tööseadusandlust (Muda 2004, 92). Eeltoodust tulenevalt töötati praegu kehtiv töölepinguseadus välja 1990. aastal tehtud tööõiguse reformikava baasil, selle koostajail ei saanud olla selget ettekujutust, millist töösuhte regulatsiooni iseseisev, turumajanduslik ja uuenenud õigussüsteemiga Eesti vajab. Veel vähem oli reformikava tegijail võimalik ette näha tööturul 1990. aastail toimuma hakkavaid muudatusi, mille käigus orienteeruti tootmissuhetelt üha enam ümber teenuse osutamisele ning mis tõi kaasa laiaulatusliku mittetüüpiliste töötamise vormide kasutuselevõtu. Reformikava koostamise ajal ei olnud võimalik sinna lisada ka nõuet, mille kohaselt oleks tulnud Eesti tööõigusaktid harmoneerida Euroopa Liidu õigusega.
Seega loodi praegu kehtiv olulisim tööõigusakt – mis määrab kogu töösuhete regulatsiooni ideoloogia – töölepinguseadus nii-öelda üleminekuseadusena, et anda esmased juhised hakkamasaamiseks muutunud majandus- ja töösuhetes. Kuivõrd töölepinguseadus tuli koostada ja vastu võtta väga kiiresti, ei olnud aega keskenduda selle selge ideega kontseptsiooni väljatöötamisele. Seetõttu tugineb see seadus olulisel määral Eesti NSV töökoodeksile. Nagu märgib professor Heino Siigur, kannavad töölepinguseadus ja teisedki tööseadused suuremal või vähemal määral eelnenud ühiskondliku korra pitserit, sest midagi ei saa rajada tühjale kohale või laenata täielikult naabritelt (Siigur 2007, 87). Kuid juba töölepinguseaduse koostajaile oli selge, et vastuvõetud seadus ei saa jääda Eesti töösuhteid reguleerima aastakümneteks. Sellest annab tunnistust ka 1996. aasta lõpus valminud tööseadustiku esimene osa, mis sisaldas just nimelt töölepingu regulatsiooni.

Väljakutse kogu Euroopale

Tööseadusandluse uuendamise vajadusega ei seisa silmitsi üksnes Eesti. 1990. aastate muudatused tööjõuturul ja -suhetes ning vajadus tugevdada riikide konkurentsivõimet on esitanud kogu Euroopale väljakutse reformida töösuhete regulatsiooni, seejuures on saanud võtmesõnaks töötaja ja tööandja suhete paindlikkus. Analüüsides olukorda Euroopa Liidu liikmesriikides, jõuab professor Silvana Sciarra järeldusele, et riigisisesed uuendused on ajendatud supranatsionaalsetest juhtnööridest, seda eelkõige makromajanduse vallas, ning alles seejärel tööhõivepoliitika suunistest (Sciarra 2005, 59). Ajendatuna Lissaboni strateegia eesmärkidest andis Euroopa Ühenduste Komisjon 2006. aasta novembris välja rohelise raamatu "Tööõiguse ajakohastamine 21. sajandi sõlmküsimuste lahendamisel". Rohelises raamatus selgitatakse, et kiire tehnoloogiline areng, globaliseerumise tagajärjel tihenenud konkurents, muutunud tarbimisnõudlus ja märkimisväärne teenustesektori kasv on tõestanud vajadust töö organiseerimise paindlikkuse järele. Et kiiresti muutuvate töökorralduslike ja ühiskondlike arengutega sammu pidada, on ettevõtjad võtnud kasutusele mittestandardsed lepinguvormid, mille õiguslik regulatsioon sageli puudub (Roheline raamat 2006, 5 ja 7).
Rohelises raamatus viidatakse samuti tööhõiveuuringutele, mille kohaselt ranged töökaitse õigusaktid kalduvad vähendama tööturu dünaamikat. Raamatus tõdetakse, et standardset töösuhet toetavad õiguslikud raamistikud ei pruugi tavalises tähtajatus töösuhtes olevale töötajale pakkuda piisavat tegutsemisvabadust või motivatsiooniallikaid, et otsida võimalusi muuta töösuhted paindlikumaks (Roheline raamat 2006, 8–9).
Rohelises raamatus nähakse tekkinud probleemide lahendamise võimalusena turvalise paindlikkuse (*flexicurity*) idee juurutamist tööõiguses; üldisemalt öeldes tähendab see raskuspunkti nihutamist traditsiooniliselt töösuhtes oleva isiku kaitselt laiemalt tööturul oleva isiku kaitsele (Jørgensen, Madsen 2007, 7).
Seega on töösuhete regulatsiooni paindlikumaks muutmine aktuaalne kogu Euroopas, mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid on püüdnud aastakümneid kehtinud tööseadusandlust reformida. Kehtestatud on üksikuid uuenduslikke reegleid, kuid jõulise reformi teostamine on kõikjal keeruline. Takistuseks võib olla seegi, et nüüdseks välja kujunenud mitmetüübiliste töösuhete puhul ei ole võimalik ega otstarbekas sätestada sarnaseid reegleid kõigi töölepingu alusel, see tähendab alluvussuhtes töötavate isikute jaoks. Seega tekib paljudel juhtudel küsimus, kas töösuhete eripalgelisusest lähtudes on üldse vaja ulatuslikku riiklikku sekkumist töösuhete õiguslikku kujundamisse – töölepingu mõlema poole vajadusi saab kõige paremini arvesse võtta siis, kui suhted pannakse paika kollektiivlepingus. Seda teed ei ole aga võimalik minna riikides, kus ametiühingute roll kollektiivläbirääkimiste pidamisel ei ole märkimisväärne.

Kehtiva regulatsiooni puudused

Nagu eespool öeldud, baseerub töölepinguseadus suurel määral Eesti NSV töökoodeksis sätestatul. Seega on see seadus loodud eelkõige suurtes tootmisettevõtetes töötavate isikute töösuhete reguleerimiseks ega ole tänapäevase majandus- ja sotsiaalelu vajadustega kooskõlas. Töölepinguseadus on küll harmoneeritud Euroopa Liidu õigusega, kuid oma kontseptsioonilt ei sobi see siiski reguleerima ühiskondlikke suhteid, mis on töötaja ja tööandja vahel 21. sajandi alguseks välja kujunenud. Töölepinguseadus ei lähtu töösuhte individuaalsest iseloomust, seetõttu on seaduse regulatsioon väga jäik, ei arvesta piisavalt ei töötaja ega tööandja huve (Muda 2008, 1).
Eelkõige 1990. aastail toimunud muudatused tööturul, sealhulgas teenuste sektori jõuline areng, on kaasa toonud uued töövormid (kaugtöö, kodutöö, töö väljakutsel (*on-call work*), osalise tööajaga töötamine, tähtajalise töölepinguga töötamine, kolmepoolsed töösuhted jne) ning vajaduse suurendada töötaja ja tööandja vaheliste suhete kujundamisel nii individuaalsete kui ka kollektiivsete kokkulepete osakaalu.

Töötajat ei saa enam vaadelda kui ainult ühte töötajaskonna liiget, arvesse tuleb võtta tema individuaalseid oskusi, teadmisi, vajadusi ja soove. Samal ajal ei saa kõrvale jätta ka tööandja huve oma ettevõtluse arendamisel. Sellest tulenevalt tuleb tööõigusakte muuta nii, et oleks tagatud töösuhte paindlikkus. Töösuhete õiguslikus regulatsioonis tuleb laiendada töötaja(te) ja tööandja(te) võimalusi omavaheliste suhte kujundamiseks, garanteerides samal ajal töösuhte poolte huvide tasakaalu.
Tulenevalt tööõiguse asukohast õigussüsteemis peab töölepingu regulatsioon sobituma Eesti tsiviilseadustiku, kuid ka kogu ülejäänud eraõiguse konteksti. Nagu esmakordne töö-õiguse reformimine, nii algas ka tsiviilõiguse uuendamine juba 1980. aastate lõpus; selle üks ajajärk lõppes 1996. aastal, kui olid vastu võetud asjaõigusseadus (1993), tsiviilseadustiku üldosa seadus (1994), perekonnaseadus (1994) ja pärimisseadus (1996) (Varul 2000, 104). Tsiviilseaduste reformimine aga jätkus ning 2001. aastal võttis Riigikogu vastu uue tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja võlaõigusseaduse.
Eesti töölepingu regulatsioonil on kõige rohkem kokkupuutepunkte viimatinimetatud tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja võlaõigusseadusega. Kuigi töölepinguseadust on selle vastuvõtmisest alates korduvalt muudetud, ei ole seda reformitud tsiviilseadustikuga kooskõlla viidud, sest töölepingu regulatsiooni on olnud plaanis muuta uue töölepinguseaduse vastuvõtmise teel.

Sobivus tsiviilseadustiku konteksti

Üldtunnustatud teooriate kohaselt peetakse tööõigust eraõiguse valdkonda kuuluvaks õigusharuks, täpsemalt eraõiguse eriosaks. See tähendab, et erinevalt eraõiguse üldosa moodustavast tsiviilõigusest ei hõlma tööõigus mitte kõigi isikute vahelisi suhteid, vaid üksnes töötaja ja tööandja vahelisi suhteid, samuti töötingimuste kollektiivset kujundamist. Töölepingut ei saa pidada tüüpiliseks võlaõiguslikuks lepinguks, sest selle lepingu alusel tekkinud suhtes ei ole pooled võrdses seisundis, vaid töötaja allub tööandja juhtimisele ja kontrollile. Seetõttu on riiklik sekkumine selle lepingu reguleerimisse ulatuslikum kui muude lepingute puhul (Tööõigus. Loengud 2006, 20–25).
Mis puudutab tsiviilseadustiku üldosa seaduse kohaldamist töösuhetes, siis töölepinguseaduse vananenud ideestiku tõttu on üks problemaatilisem küsimus selles sätestatud isikute (töölepingu poolte) regulatsiooni sobitumine tsiviilseadustiku üldosa seaduse konteksti (nt erinev lähenemine teovõimele ning subjektidele, kes võivad omada tsiviilõigusi ja kanda tsiviilkohustusi). Samuti ei ole põhjendatud töölepingu tühistamist ja kehtetuks tunnistamist puudutava eriregulatsiooni kehtestamine. Vastav töölepinguseaduse normistik (6. ptk) on sätestatud sedavõrd keeruliselt ja detailselt, et seda pole praktikas peaaegu kohaldatud. Töölepingu kehtetuse regulatsioon peaks põhinema tsiviilseadustiku üldosa seaduses sätestatul, arvestades töösuhte omapärast tulenevaid erisusi.
Võlaõigusseaduse järgi kohaldatakse selle seaduse üldosas sätestatut kõigile selles seaduses või muudes seadustes nimetatud lepingutele, muu hulgas töölepingule. Seejuures tuleb silmas pidada, et kuna töölepinguseadus ning muud tööseadused sisaldavad erinorme, võlaõigusseaduse üldosa kehtestab aga üldnormid, siis harilikult tuleb töösuhetele kohaldada erinorme ehk tööseadustes ettenähtut. Võlaõigusseadust saab töösuhetele rakendada, kui tööseadused mõnda võlaõigusseaduses sätestatud küsimust ei reguleeri või ei reguleeri seda piisavalt detailselt (Muda 2007a, 287).
Et aga võlaõigusseaduse ning töölepinguseaduse jt tööseaduste loomise ideelised lähtekohad erinevad, on viimaseid keeruline võlaõigusseaduse konteksti sobitada. Eesmärgiga jõuda tööseaduste mitmete raskesti kohaldatavate ja vananenud sätete tõlgendamisel õiglasemate lahenditeni, kohaldavad kohtud üha sagedamini võlaõigusseaduses ettenähtud mõistlikkuse ja hea usu põhimõtteid (Eesti Vabariigi töölepingu seaduse üldsätted ... 2008, paragrahvi 1 kommentaar 10). Tsiviilasjas 3-2-1-76-06 leidis Riigikohus hea usu põhimõttele tuginedes koguni, et kuna töölepinguseaduse

regulatsioon, mis puudutab tööandja vastutust tööraamatu kinnipidamise eest, ei ole tänapäevases muutunud õiguslikus olukorras enam asjakohane, siis on viimase kohaldamine põhjendamatu ning lähtuda tuleb võlaõigusseaduse kahju hüvitamise sätetest (punkt 17).
Ehkki artikli autori arvates on nimetatud seisukoht sisuliselt õiglane, ei pea ta õigusaktides sätestatu asendamist kõrgeima kohtu tõlgendustega õigeks. Sellise praktika laialdasemal juurutamisel ei oleks töölepingu pooltel omavaheliste suhete õiguslike raamide määramisel enam selgust ega kindlust.

Regulatsiooni sisulistest puudustest

Töölepingu regulatsiooni jäikus seisneb eelkõige selles, et paljudel juhtudel ei ole töölepingu pooltel võimalust kujundada omavahelisi suhteid ise, vaid nad peavad lähtuma riigi ettekirjutustest. Viimatinimetatu viib aga sageli ebaõiglaste tagajärgedeni. Järgnevalt käsitletakse mõnda küsimust lähemalt.
Üks enim põhjendamatuid nõudeid on tööraamatu täitmise kohustus. Töölepinguseaduse paragrahvi 20 lõike 2 kohaselt on tööandja kohustatud pidama kõigi töötajate kohta tööraamatut. Kui varem oli tööraamat oluline pensionistaaži tõendamiseks, siis 1999. aastast on pensionistaaži arvestamise aluseks andmed inimese eest makstud sotsiaalmaksu kohta. Seega vajadus tööraamatu järele üldjuhul puudub (Tööõigus. Loengud 2006, 144). Lääne-Euroopa riikides tööraamatu pidamise kohustuse nõuet ei tunta ning selle oleks võinud ka Eestis pensionistaaži arvestamise uue korra jõustumisel kohe kaotada.
Oluline tegur paindlike töösuhete regulatsiooni kujundamisel on laialdase tähtajaliste töölepingute sõlmimise võimaluse andmine, kuivõrd tähtajatu töölepinguga võrreldes sobitub tähtajaline tööleping paljudel juhtudel palju paremini muutunud tööturu vajadustega, kus märksõnadeks on projektipõhisus ning tehtava töö ühekordsus/ajutisus. Töölepinguseaduse paragrahvi 27 lõige 2 sätestab aga väga täpsed asjaolud (töömahu suurenemine, teise töötaja asendamine, hooajatöö tegemine jm), mille esinemise korral on võimalik tähtajalist töölepingut sõlmida. Töölepinguseaduses toodud tähtajalise töölepingu sõlmimise aluste loetelu on kinnine ning mingitel muudel põhjustel töölepingu pooled tähtajalist töölepingut sõlmida ei tohi, vastasel juhul loetakse niisugune leping määramata ajaks sõlmitud töölepinguks (Muda 2008, 4). Autori arvates tuleb töötajale ja tööandjale anda tähtajalise töölepingu sõlmimiseks vabamad käed. Samas ei poolda autor mõnes riigis kasutusel olevat lähenemist, mille järgi on õigusaktides sätestatud vaid üldprintsiip, et tähtajalise töölepingu võib sõlmida, kui selleks on (töö iseloomust või tööandja vajadustest tulenev) õigustatud alus, mille sisustamine on jäetud kohtupraktika kanda (Numhauser-Henning 2002, 298). Töölepinguseadus peaks andma tähtajaliste töölepingute sõlmimiseks mõnevõrra täpsemad suunised.
Kolmas probleemidering on seotud töölepingu lõppemise vorminõuetega. Töölepingu seaduse paragrahvi 73 lõike 1 kohaselt teeb tööandja töölepingu lõpetamise kohta lepingusse kande. Seega lõpeb tööleping selle lõpetamise vormistamisega töölepingus. Nagu märgib Riigikohus tsiviilasjas nr 3-2-1-136-07, ei näe töölepinguseadus ette töölepingu faktilist lõppemist lepingu lõpetamist vormistamata (punkt 11). Niisugune regulatsioon on põhjustanud sageli olukorra, kus töölepingu pooled üksteiselt töölepingu täitmist ei nõua ning loevad omavahelise töösuhte sisuliselt lõppenuks. Et aga töölepingu lõpetamine on vormistamata, pöördub töötaja mõni aeg hiljem töövaidlusorganisse, nõudes keskmist palka aja eest, mil ta tegelikult ei töötanud. Autori arvates ei ole töölepingu lõpetamise kirjaliku vormi nõue vajalik, sest see muudab töölepingu lõppemise korra põhjendamatult jäigaks.

Küsitavusi on veelgi

Mis puudutab töölepingu ülesütlemise regulatsiooni, siis töölepinguseaduse paragrahv 86 näeb ette kümme alust, millal tööandja võib töötaja töölepingu lõpetada. Töölepingu lõppemise aluste täpne sätestamine seaduses ei ole praktikas osutunud otstarbekohaseks. Seaduse regulatsioon on nii detailne, et tööandjad ei suuda sageli täpselt aru saada, millise töölepingu lõppemise alusega on tegemist või kas konkreetsel juhul saab üldse töölepingut lõpetada. Sellest tulenevalt võiks tööandja algatusel töölepingu lõppemise regulatsioon olla vähem formaalne (Muda 2006, 20).
Enamikus riikides saab tööandja töötaja töölepingu üles öelda ettevõttest või töötajast, täpsemalt töötaja isikust või käitumisest tulenevatel põhjustel (Rojot 2007, 449–450). Töölepingu lõpetamine peab olema alati kõiki asjaolusid arvestades õigustatud, kuid tööandja peab saama vabamalt hinnata, kas töölepingu ülesütlemine on konkreetsel juhul põhjendatud. Seetõttu tuleks töölepinguseaduses jäigast tööandjapoolse töölepingu ülesütlemise aluste regulatsioonist loobuda.
Omaette küsimus on töötaja nõudeõigus töölepingu ebaseadusliku lõpetamise korral. Töölepinguseaduse paragrahvi 117 lõike 1 järgi võib töötaja, kes leiab, et tööandja on tema töölepingu lõpetanud seadusvastaselt, nõuda kas tööle ennistamist ja keskmist palka töölt sunnitud puudumise aja eest või hüvitist kuni kuue keskmise kuupalga ulatuses. Problemaatiliseks on osutunud just töötaja tööle ennistamine, sest töövaidlusorgan peab töötaja tööle ennistama alati, kui viimane seda soovib. Praktika on aga näidanud, et kui töötaja on töölepingu ülesütlemise vaidlustanud ja töövaidlusorgan ennistab ta tööle, siis edasine koostöö poolte vahel enamasti ei laabu. Samuti võib juhtuda, et töövaidluse lahendamine on kestnud mitu aastat ja tööandjal ei ole enam töökohta, kuhu ennistatud töötaja peaks naasma (Muda 2004a, 310). Seetõttu peaks tööandja vastutus piirduma põhiliselt hüvitise maksmisega. Tööle ennistamine võiks olla lubatud tööandja nõusolekul, kui võib eeldada, et poolte koostöö on edaspidi võimalik (Termination of employment... 2006, 71–73).
Analüüsitud teemadering ei hõlma kõiki valdkondi, kus töölepinguseaduse regulatsioon on põhjendamatult jäik. Välja on toodud mõned olulised probleemid, küsitavusi leidub ka muudes aspektides (nt töölepingu kohustuslike tingimuste sisu, täpsed ettekirjutused töölepingu muutmiseks, leppetrahvi kasutamise piiramine töösuhetes). Riikliku sekkumise vähendamine isegi üksnes käsitletud küsimustes aitaks töösuhete regulatsiooni märksa paindlikumaks muuta.

Reguleerimata küsimused

Peale töölepinguseaduses sätestatud reeglite jäikusest tulenevate probleemide on selle seaduse regulatsioon puudulik ka seetõttu, et ei sisalda norme mitmete reguleerimist vajavate küsimuste kohta. Siinkohal on silmas peetud eelkõige mittetüüpiliste töövormide, töötaja konkurentsikeelu ja konfidentsiaalsuskohustuse ning töötaja tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni. Kaht esimesena nimetatud valdkonda sätestavad normid jäid töölepinguseadusest välja, sest selle koostamise ajal ei osatud nende küsimuste (põhjalikuma) reguleerimise vajadust ette näha, töötaja varalise vastutuse kohta oli aga plaanis vastu võtta eriseadus (Orgo 1996, 100). Miks nimetatud küsimuste reguleerimine on vajalik?
Traditsioonilise töösuhtega on tegemist, kui töötaja töötab tähtajatu töölepingu alusel ja täistööajaga ühe tööandja juures. Kuigi mittetraditsioonilised töösuhted ei ole Eestis statistika andmeil veel kuigi levinud (Tööelu baromeeter 2005; Tööturg ja tööelu 2005), ei tähenda see, et vastavat eriregulatsiooni ei tuleks kehtestada. Reeglite puudumine pigem takistab paindlike töösuhete tekkimist, sest tööandjal puudub julgus sõlmida ebaharilikke lepinguid. Samuti võib see kaasa tuua selliste töölepingute sõlmimise, mis sisaldavad töötajatele põhjendamatult ebasoodsaid tingimusi (Muda 2008, 9).

Mis puudutab töötaja konkurentsikeelu ja konfidentsiaalsuskohustuse regulatsiooni, siis töölepinguseaduses on vaid nõue, et vastavaid piiranguid saab töötaja suhtes rakendada juhul, kui nendes on kirjalikult kokku lepitud ning töölepingu lõppemise järel kehtiva piirangu eelduseks on töötajale eritasu maksmine. Kuna erinevalt töölepinguseaduse vastuvõtmise ajast on konkurentsikeelu ja konfidentsiaalsuskohutuse kokkulepete sõlmimine muutunud igapäevaseks, ei ole seaduses sätestatu selles küsimuses piisav. Kuivõrd töölepinguseadus on üldsõnaline, sõlmitakse sageli kokkuleppeid, kus poolte huvid on põhjendamatult tasakaalust väljas (Ojamäe 2006).
Nagu eespool märgitud, ei sisalda töölepinguseadus töötaja tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni seetõttu, et seda kavatseti sätestada eriseadusega. Paraku ei ole vastavat eriseadust siiani vastu võetud ning töötaja varalise vastutuse osas kehtivad jätkuvalt 1972. aastal vastu võetud Eesti NSV töökoodeksi sätted. Kahtlemata ei vasta töökoodeksis ettenähtu enam tänapäeva nõudmistele, seetõttu pole koodeksi sõnasõnaline rakendamine võimalik ning paljudel juhtudel tuleb lähtuda seaduse mõttest (Tööõigus. Loengud 2006, 212). Samuti ei saa kohaldada töötajate suhtes võlaõigusseaduses sätestatud üldisi kahju hüvitamise reegleid. Töötaja vastutuse ulatus peab olema enamasti piiratud, sest töösuhe ei ole tüüpiline võlaõigussuhe. Töötaja varalise vastutuse piiramist õigustab eelkõige tööandja majanduslikult tugevam positsioon töösuhtes ning harilikult ei vastuta töötaja tööandjale tekitatud kahju eest täies ulatuses ka teistes riikides (Muda 2007a, 295).

Regulatsiooni uuendamise teedest

Töölepinguseadus kehtestati kiirkorras nii-öelda üleminekuseadusena, seetõttu on selle vastuvõtmisest saadik ehk 1992. aastast teada, et töölepingu regulatsiooni tuleb uuendada. Ehkki kehtivaid tööseadusi on pidevalt täiendatud, on töösuhete regulatsioon tasakaalust väljas ega vasta tänapäeva ja edasise arengu nõuetele (Siigur 2007, 87). Kõik asjas osalevad pooled – nii ametiühingud ja tööandjad kui ka riik – on jõudnud selgusele, et töösuhete regulatsiooni on vaja ajakohastada (Tavits 2008, 24).
1990. aastal koostatud Eesti tööõiguse reformikava järgi planeeriti kohe pärast töösuhteid reguleerivate üksikseaduste vastuvõtmist asuda välja töötama tööseadustikku. See plaan jäeti aga üsna kiiresti kõrvale ning esialgu otsustati keskenduda ainult uue töölepingu regulatsiooni loomisele. Aastail 1995–2005 töötati sotsiaalministeeriumi ja/või justiitsministeeriumi eestvõtmisel välja kaheksa töölepingut reguleeriva seaduse eelnõu (Muda 2007, 2). Neist jõudis Riigikokku vaid 2003. aastal sotsiaalministeeriumi algatusel koostatud töölepinguseaduse eelnõu, mis pärast esimest lugemist 2005. aasta kevadel poliitilistel põhjustel Riigikogust tagasi võeti. Professor Siiguri arvates on sellise olukorra üheks põhjuseks asjaolu, et Eesti Vabariigil pole teaduslikult põhjendatud ja Riigikogu heakskiidetud töösuhete õigusliku regulatsiooni kontseptsiooni, mis oleks aluseks töösuhete valdkonna õigusloomele (Siigur 2007, 87).
Nagu paljudes teistes Euroopa Liidu liikmesriikides, on ka Eestis peetud tööõiguse uuendamist vajalikuks eelkõige majanduslikel kaalutustel. 2006. aastal valmis justiitsministeeriumi eestvedamisel ettevõtlusalase õiguskeskkonna rahvusvahelise konkurentsivõime suurendamise tegevuskava, kus konkurentsivõime tõstmise ühe meetmena nähakse ette tööõiguse reformimist. Tegevuskavas selgitatakse, et tööõiguse ja majanduse üldise arengu vahel on väga selge seos: mida paindlikum on tööturg ja seda reguleeriv õigus, seda väiksem on üldine tööpuudus ja suurem majanduskasv. Samas ei tohiks tööõiguse liberaliseerimine kaasa tuua olulist töötajate sotsiaalse turvalisuse vähenemist. Tuleb leida mõistlik kesktee, kuidas tagada ühelt poolt ettevõtjatele võimalus turuolukorrale kiiresti reageerida ning teiselt poolt töötajatele piisav kaitse. Põhjalikku reformi vajab nii individuaalne kui ka kollektiivne tööõigus (Varul jt 2006, 230).

Turvalise paindlikkuse kontseptsioon

Käesoleva aasta jaanuaris saatis sotsiaalministeerium kooskõlastamisele järjekordse töölepinguseaduse eelnõu. Eelnõu koostamisele avalikku diskussiooni ei eelnenud, seetõttu põhjustas eelnõu regulatsioon eri huvirühmade seas rohkelt segadust ja pahameelt. 2008. aasta aprillis jõudsid sotsiaalpartnerid eelnõu peamiste vaidlusküsimuste osas kokkuleppele, see lubab arvata, et suuremad erimeelsused on lahenenud. Eelnõu järjekordne kooskõlastamine ja Riigikogus menetlemine seisab alles ees.

Artikli autor nõustub dotsent Gaabriel Tavitsa seisukohaga, et eelnõu kõige suuremaks plussiks tuleb pidada selle terviklikku lähenemist individuaalsete töösuhete reguleerimisele, samuti eelnõu eesmärki muuta töösuhted paindlikuks (Tavits 2008, 24). Seletuskirja järgi on eelnõu aluseks turvalise paindlikkusekontseptsioon. See tähendab, et töösuhete regulatsioon peab võimaldama osapooltel kujundada töösuhe, mis arvestaks parimal võimalikul viisil lepingupoolte vajaduste ja huvidega. Töölepingu regulatsiooni uuendamisel suureneb paindlikkus töösuhetes, kuid paindlikkusega sama tähtsaks tuleb lugeda turvalisust – seda mitte ainult töötaja, vaid ka tööandja jaoks (Seletuskiri töölepinguseaduse ... 2008, 2).

Seega lähtub eelnõu ideestik Euroopa Liidus järjest enam propageeritud turvalise paindlikkuse (*flexicurity*) põhimõttest. Nagu dotsent Tavits selgitab, otsib kogu Euroopa lahendusi, kuidas olla konkurentsivõimelisem, kuidas muuta tööjõuturgu paindlikumaks, mismoodi teha tööandjatele töötaja töölevõtmine ja töölt vabastamine lihtsamaks ning samal ajal tagada töötajatele vajalikud garantiid olukorras, kus ei ole võimalik kohe tööd saada. Niisugune ülesanne on tõsine väljakutse kõigile Euroopa Liidu liikmesriikidele. Leida selline kesktee, kus tööandja on rahul, et sotsiaalsed tagatised ei ole liialt suured, ning ta saab töötingimusi muutunud majandus- ja konkurentsiolude järgi paindlikult muuta, ning kus töötaja end samuti turvaliselt tunneb, on enam kui keeruline, kui mitte võimatu ülesanne (Tavits 2008, 24).

Eeltoodust tulenevalt võib pidada eelnõus seatud eesmärgi saavutamist ambitsioonikaks plaaniks. Selle realiseerumisel saaks Eesti teenäitajaks ka teistele Euroopa riikidele, sest enamasti pole mujal (v.a Taanis ja Hollandis, kust vastav lähenemisviis on alguse saanud) kogu töösuhete süsteemi hõlmav turvalise paindlikkuse põhimõtte juurutamine õnnestunud. Valdavalt on reformitud üksikküsimusi ning arutletakse turvalise paindlikkuse idee sisu ja selle positiivsete ning negatiivsete külgede üle (Jørgensen and Madsen 2007, 7 jj).

Eesti töölepinguseaduse eelnõu menetlemisel võib saada peamiseks komistuskiviks see, et eelnõu kontseptsiooni pole laiemale avalikkusele selgitatud ega erinevate huvirühmadega läbi räägitud, viimased võivad seetõttu esitada hulgaliselt nägemusi, kuidas üht või teist küsimust reguleerida. Kõigi erinevate soovide arvessevõtmine võib aga viia selleni, et lõpptulemusena valmib eklektiline ja raskestimõistetav normistik, mille kohaldamine praktikas võib kujuneda keeruliseks.

Kasutatud kirjandus

Eesti Vabariigi töölepingu seadus. Vastu võetud 15. aprillil 1992. – Riigi Teataja 1992, 15/16, 241; I 2007, 44, 316.

Eesti Vabariigi töölepingu seaduse üldsätted. 1. osa (2008). Tööõigus. Näidised ja kommentaarid. Kommentaaride ja näidiste autorid J. Aigro, M. Muda, H. Ojasu, I.-M. Orgo, L. Oro, T. Rohtla, K. Sarap, H. Siigur, N. Siitam, H. Toomla, M. Tropp, K. Vahtra, H. Vallisaar. Tallinn: Äripäeva Käsiraamat.

Jørgensen, H., Madsen P. K. (2007). Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity. – Flexicurity and Beyond. Finding a New Agenda for the

European Social Model. Edited by H. Jørgensen and P. K. Madsen. Copenhagen: DJOF Publishing.
Muda, M. (2004). Impact of the European Community Labour Law on Estonian Labour Legislation. Labour Law in United Europe. 2003 m. spalio 16–18 d. Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga. Vilnius, pp 92–103.
Muda, M. (2004a). Töölepingu õigusliku reguleerimise probleeme. – Juridica, nr 5, lk 295–301.
Muda, M. (2006). Termination of Employment Relationships: Legal Situation in Estonia. Tartu. – http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/report_estonia_en.pdf (05.05.08).
Muda, M. (2007). Evolution of Labour Law in Estonia. – The Evolution of Labour Law in the new Member States of the European Union: 1995–2005 Country Studies on Estonia, Latvia and Lithuania. – http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/2008/study_estonia_en.pdf (05.05.08).
Muda, M. (2007a). Võlaõigusseaduse kohaldamisega seotud probleeme töösuhetes. – Juridica, nr 5, lk 287–296.
Muda, M. (2008). Needs and Possibilities for Increasing the Flexibility of Labour Relations Regulation in Estonia. Ettekanne 17.–19.03.2008 Modenas toimunud konverentsil "Workers' Rights Protection in a New World of Work". – www.fmb.unimore.it/on-line/Home/documento5803.html (05.05.08).
Numhauser-Henning, A. (2002). Fixed-term Work in Nordic Labour Law. – Scandinavian Studies in Law, Vol 43.
Ojamäe, E. (2006). Töötaja konkurentsikeeld ja konfidentsiaalsuskohustus. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond.
Orgo, I.-M. (1996). Labour Law Reform in Re-independent Estonia. – Juridica International, pp 99–108.
Palgaseadus. Vastu võetud 26. jaanuaril 1994. – Riigi Teataja I 1994, 11, 154; 2007, 54, 326.
Riigikohtu tsiviilasi nr 3-2-1-136-07. – Riigi Teataja III 2008, 4, 31.
Riigikohtu tsiviilasi nr 3-2-1-76-06. – Riigi Teataja III 2006, 40, 342.
Roheline raamat. Tööõiguse ajakohastamine 21. sajandi sõlmküsimuste lahendamisel. Euroopa Ühenduste Komisjon. Brüssel 22.11.2006. KOM (2006) 708 lõplik. – http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/2006/green_paper_et.pdf(05.05.08).
Rojot, J. (2007). Security of Employment and Employability. – Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies. Edited by R. Blanpain. 9th and revised edition. The Netherlands: Kluwer Law International.
Sciarra, S. (2005). The Evolution of Labour Law (1992–2003). Volume I: General Report. European Commission: Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG.
Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu juurde (29.04.2008). – http://eoigus.just.ee/(05.05.08).
Siigur, H. (2007). Eesti tööseaduste täiustamisest. – Juridica, nr 2, lk 87–98.
Tavits, G. (2008). Töölepingu seadus: kuhu edasi ehk turvalisus ja paindlikkus Eesti moodi? – Juridica, nr 1, lk 24–28.
Termination of employment relationships. Legal situation in the Member States of theEuropean Union. (2006). European Commission: Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG.
Tööelu baromeeter 2005. (2006). Elanikkonna uuringu aruanne. Tallinn: Saar Poll OÜ.
Töölepinguseadus. Eelnõu (29.04.2008). – http://eoigus.just.ee/ (05.05.08).
Tööturg ja tööelu 2005 (2006). Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium. – http://www.sm.ee/ (05.05.08).
Tööõigus. Loengud (2006). 3., täiendatud ja muudetud trükk. Koost M. Muda. Tln: Õigusteabe AS Juura.

Varul, P. (2000). Legal Policy Decisions and Choices in the Creation of New Private Law in Estonia. – Juridica International, pp 104–118.
Varul, P. jt (2006). Ettevõtja õigus. Tegevuskava ettevõtlusealase õiguskeskkonna rahvusvahelise konkurentsivõime parandamiseks. – Juridica, nr 4, lk 227–233.
Võlaõigusseadus. Vastu võetud 26. septembril 2001. – Riigi Teataja I 2001, 81, 487; 2007, 56, 375.

Preventiivhaldus kui tulevikumudel[1]

Madis Ernits (RiTo 17), õiguskantsleri asetäitja-nõunik

Eesti kavatseb vahetada repressiivhalduse mudeli preventiivhalduse mudeli vastu: korrakaitseõigus võimaldab seaduslikult reageerida korratustele, kuid aitab muuta ka meie mõtteviisi ning suhtumist politseisse ja riiki.

Hiljuti hommikusel tipptunnil ummikus seistes avanes mu silme ees järgmine vaatepilt: politsei peatas bussirajal sõitjaid ja ilmselt vormistas väärteoprotokolle, samal ajal sada meetrit eemal ei töötanud valgusfoor ning põhjustas liiklusrohkel ristmikul paraja kaose. Kas selles oli midagi valesti? Kas meid häirib, et väärtegijaks tembeldamine on inimese ja politsei peamisi kokkupuutepunkte? Kui järele mõelda, siis hästi reguleeritud ristmik vähendaks ummikut, mis omakorda vähendaks soovi eeskirjade vastaselt bussirajal sõita. Selleks oleks tulnud väärteo jälitamise asemel peatähelepanu liikluse reguleerimisele suunata.
Probleem on ilmselt veelgi laiem. Eesti ühiskonnale tundub olevat omane süüdlase otsimine ja karistamine. Kiputakse tegelema tagajärgede, mitte põhjustega. Kas sellepärast, et see on lihtsama vastupanu tee, või meil lihtsalt puudub parem plaan. Milline võiks olla parem plaan? Riigikogu menetluses on korrakaitse seaduse eelnõu, mille olulist mõju tulevasele avaliku õiguse korraldusele on esile tõstnud nii Riigikohus, õiguskantsler kui ka valitsusasutused. (Siin ja edaspidi korrakaitse seaduse eelnõu 49 SE seisuga 14.05.2008.) Üritame selgusele jõuda, kuidas on seotud ummistunud ristmik ning väärteoprotokolle vormistav politseiekipaaž korrakaitse seaduse eelnõuga. Ühtlasi püüame üle korrata ratsionaalsed põhjused, miks vajab Eesti avaliku õiguse süsteem korrastamist.
Kõigepealt peatume mõningatel rikkumiskeskse süsteemi aspektidel, seejärel vaatleme õiguskorra preventiivhalduse ehk ohutõrje ilminguid ning kolmandaks analüüsime ohutõrjele orienteeritud haldusmudeli eeliseid.

Haldusõiguse mudeli teoreetiline baas

Milline on meie haldusõiguse mudel? Mis on selle teoreetiline baas ja põhielemendid? Vastust neile küsimustele polegi lihtne leida. 1995. aastal ilmus haldusõiguse õpik, mille professor Indrek Koolmeistri kirjutatud teisest osast moodustab olulise osa haldussunni teema. Seda võibki pidada Eesti haldusõiguse mudeli selgrooks. Tegemist on 13 aasta taguse kirjutisega ja küllap pole autori enda seisukohad jäänud täpselt samaks kui toona. Sellegipoolest õigustab selle teksti olulisus ja mõju praktikale veidi lähema pilguheidu, sest värskemaid üldteoreetilisi käsitlusi sel teemal pole.
Koolmeister iseloomustab haldussundi järgmiste tunnustega:
1) haldussunni üldine eesmärk on avaliku halduse sfääris kujunevate suhete kaitse;
2) haldussunni kohaldamise põhiline sisuline tingimus on haldusõigusrikkumisena kvalifitseeritava teo toimepanek;
3) haldussundi kohaldavad haldusorganid ja halduskohus;
4) haldussundi kohaldatakse väljaspool teenistusalluvussuhteid;
5) haldussunni konkreetsed eesmärgid võivad olla õigusvastase käitumise lõpetamine, selle kahjulike tagajärgede ärahoidmine, õigusrikkuja vastutusele võtmise ja õigusrikkumise asja menetluse tagamine, õigusrikkuja karistamine, üldpreventsioon;
6) haldussunni menetlus on eraldi menetlus;
7) haldussund seisneb spetsiifiliste vahendite kohaldamises.
“Haldussunnivahendite põhiliigid on haldustõkendid ja halduskaristused”. Haldustõkendite põhieesmärk on “õiguserikkumiste tõkestamine, õiguserikkumiste kahjulike tagajärgede ärahoidmine”. Tõkendite kohaldamisel tuleb arvestada sellega, et

“vajalikuks eeltingimuseks on isiku tegevuses õigusvastase teo tunnuste, haldusõigusrikkumise tunnuste ilmnemine”. “Tõkendi kohaldamine on seaduslik ainult siis, kui isiku käitumises on sellise teo tunnused, mis seadusega on tunnistatud haldusõigusrikkumiseks.” Haldustõkendi ja halduskaristuse vahel puudub niisiis olemuslik barjäär. Halduskaristuse põhieesmärk on repressioon, kuid ka karistuse eesmärk on “õiguskorra kaitse õigusrikkumiste preventsiooni kaudu”. Sel moel moodustub ühtne riikliku sunni süsteem, mis “on suunatud riigi poolt vajalikuks tunnistatud käitumise tagamisele”. (Koolmeister 1995, 165–171.)
Pilt pole täielik, kui jätta mainimata selleski süsteemis esinevad ennetusvahendid, “mille kohaldamine on küll seotud isiku õiguste ja vabaduste piiramisega, kuid mis ei põhine õiguserikkumisel selle isiku poolt” (samas 176). Ennetusvahendeid on kahte liiki. Esiteks toimingud, mille eesmärk on õigusrikkumiste ärahoidmine, näiteks tollikontroll või isiku asjade läbivaatus lennujaamas, teiseks “loodusõnnetuste ja muude erakorraliste situatsioonide korral kohaldatavad isikute õiguste ja vabaduste piiramisega seonduvad meetmed”, nagu karantiin või liikumiskeeld (samas 176). Need ei ole haldussunnivahendid ega moodusta ka spetsiifiliste õiguskaitsevahendite kindlapiirilist liiki.

Refereeritud teooria tekitab küsimusi

Refereeritud teooria tekitab mitmeid küsimusi. Esiteks tundub kahtlane, kas väärtegudega üldse on võimalik kõik riigi sekkumise juhud hõlmata. Oht võib lähtuda ka üleujutusest või mürgisest gaasist välisõhus. Ja kui pidada neid keskkonnaõigusega reguleeritud valdkonda kuuluvaiks näiteiks, siis kas ei või oht lähtuda loomaaiast põgenenud lõvist, elektrikatkestusest või rahvakogunemisest juba enne, kui meil on aega läbi viia väärteomenetlust võimaliku süüdlase suhtes. Autor möönab ennetusvahendite vajalikkust, kuigi tunduvalt piiratumal määral.
Teiseks näib probleemne võimalike meetmete rubriik. Ennetusvahendid on üpris kitsalt piiritletud. Ülejäänud osas on võimalik rakendada kas väärteokaristust või tõkendit. Nimetatud alternatiiv näib liialt ahtake, sest tõkendi eesmärk on ainult süüteo kahjuliku tagajärje ärahoidmine, karistusest rääkimata. Juba nimetatud ohtude tõrjumine käiks selle mudeli range ellurakendamise korral riigile üle jõu. Karistamine on siiski tagantjärele tarkus.
Kolmandaks tekitab küsimusi ettenähtud meetmete rakendamise menetlus. Kui karistuse ja tõkendi vahel ei ole olemuslikku vahet, siis millises menetluses tuleb rakendada tõkendeid? Demokraatlikus põhiseadusriigis, kus põhiõigusi järgitakse, määrab eesmärk menetluse, mis peab ühtaegu aitama tõhusaimal viisil jõuda riigi püstitatud eesmärgini ja tagama parimal võimalikul viisil isiku õigused. Kui eesmärk on karistamine, siis kehtib süü põhimõte ja süüdistatava õigused tuleb tagada karistus- või väärteomenetluslike meetmetega. Kui eesmärk on kahjuliku tagajärje ärahoidmine, siis tuleb teha kõik, mis põhiõigusi ja muid õigusväärtusi arvestades võimalik on, et tagajärge ära hoida. Süüs pole küsimus ja menetluse nimi on sel juhul haldusmenetlus, mis samuti tagab isiku õigused, kuid teisel viisil.

Segadused riikliku järelevalvega

Praktikas on haldusõiguse mudeli põhielement olnud Vabariigi Valitsuse seadusega loodud riiklik järelevalve. Ka Riigikohtu 2006. aastast pärinev hinnang korrakaitseseaduse eelnõule rõhutab selle tähtsust: “Eesti kujunenud õigustraditsioonis tuleb riiklikku järelevalvet mõtestada siiski oluliselt laiemalt kui pelka korrakaitset.” Riikliku järelevalve regulatsiooni keskmeks on Vabariigi Valitsuse seaduse paragrahvi 75 lõige 1, mis sätestab: “Konkreetsete üksikjuhtude kohta riikliku järelevalve teostamisel teevad ettekirjutisi ning annavad otsuseid ministeeriumide riikliku järelevalve ametnikud, ameti või inspektsiooni

peadirektor, samuti ameti või inspektsiooni ja nende kohalike ametiasutuste riikliku järelevalve ametnikud."
Mida see tähendab? Nii (eri-)seadustes sätestatu kui ka kohtupraktika on vastuolulised ja segased. Valitsuse seaduse enda normid eristavad näiteks riiklikku järelevalvet ja riiklikku sundi. Hulk seadusi näeb ette riikliku järelevalve pädevuse, volitused ning järelevalvealused isikud ja asutused. Näiteks avaliku teabe seaduse alusel teostab teabevaldaja üle riiklikku järelevalvet andmekaitseinspektsioon. Isikuandmete kaitse seadus aga enam riikliku järelevalve mõistet ei kasuta, vaid räägib ainult järelevalvest. Infoühiskonna teenuse seadus seevastu sätestab taas riikliku järelevalve teenuse osutaja kohta antavale teabele, kommertsteadaandele ja selle edastamisele sätestatud nõuete järgimise üle, mida teostavad vastavalt oma pädevusele tehnilise järelevalve amet ja andmekaitseinspektsioon.
Uuemal ajal on hakatud riikliku järelevalve mõistest loobuma ja piirdutakse järelevalve mõistega, näiteks uus isikuandmete kaitse seadus (järelevalve), turismiseadus, reklaamiseadus (reklaamialase tegevuse järelevalve), keskkonnajärelevalve seadus (keskkonnajärelevalve). Olukord on siiski ebaülevaatlik, puudub selge vahetegu era- ja avalik-õiguslike subjektide üle teostatava järelevalve vahel.
Riigikohtu lahenditest saame konkreetselt teada vaid nii palju, et "riiklik järelevalve on kontroll subjekti tegevuse õiguspärasuse üle" (RKHKm 20.10.2004, 3-3-1-38-04, p 13) ning et "riiklik järelevalve […] on haldusmenetlus" (RKHKm 20.10.2004, 3-3-1-38-04, p 9). Seda pole just palju, kui arvestada, et riiklik järelevalve on meie materiaalse haldusõiguse võib-olla olulisim abstraktne instituut.

Kust kontseptsioon pärineb

Kust riikliku järelevalve kontseptsioon pärineb, pole päriselt selge. Tõenäoliselt on see välja kasvanud kunagisest prokurörijärelevalvest kui seaduslikkuse järelevalvest. 1978. aastal ilmunud abimaterjalis NSV Liidu konstitutsiooni õppijale seisab: "Nõukogude seaduste täpne ja kõrvalekaldumatu täitmine asutuste, ettevõtete, organisatsioonide ja ka kodanike poolt kujutab endast konstitutsioonis fikseeritud kohustust." (Kudrjavtsev jt 1978, 212). Seda kohustust aitas täita prokuratuur: "Kõrgeim prokurörijärelevalve seaduste täpse ja ühetaolise täitmise üle kõigil elualadel ja riigi kõigis tegevusvaldkondades aitab ära hoida seaduserikkumisi ja kuritegevust..." (samas 231). Et prokurörid saaksid oma funktsioone täita, andis seadus neile toona suured õigused, sealhulgas näiteks seaduslikkuse kontrolli läbiviimise õiguse (samas 230 j). Prokuröridel oli prokurörijärelevalve raames õigus võtta isikuid distsiplinaar-, administratiiv-, materiaalsele või kriminaalvastutusele (samas 231).
Sarnaseid seisukohti väljendas juba varem Andrei Võšinski (Võšinski 1941, 497 jj, 504 jj), kelle järgi pärinevat prokurörijärelevalve mudel Lenini 1922. aasta kirjast Stalinile (vrd Lenin 1955, 328 jj). Võšinski enda tekst on siiski selgem. Võšinski vastandas prokuratuuri administratiivorganile ja selgitas prokuratuuri järelevalve vajalikkust kohalike võimuorganite tugevdamise vajadusega. Prokuratuur pidi – riigivalitsemise küsimusi ise lõplikult lahendamata – n-ö kõrvalseisjana esitama kõrgemalseisvale organile protesti võimuorgani sellise tegevuse peale, mida ta pidas ebaseaduslikuks. Prokuratuuril oli pädevus liikuda sel viisil aste-astmelt kuni riigivõimu kõrgemate organiteni välja. Peale protesti esitamise õiguse oli prokuratuuril ka seaduserikkuja kriminaalvastutusele võtmise pädevus. Need ideed olid olnud juba NSV Liidu loomisel 1922. aastal NSV Liidu prokuratuuri korralduse aluseks (Võšinski 1941, 497 j).
Riikliku järelevalve kontseptsiooni peamine puudus praeguses õiguskorras on see, et see ajab segamini kaks režiimi: põhiõiguste kandjate suhtes tuleb kohaldada teistsuguseid meetmeid teistsuguses menetluses, sest meetme kohaldaja on seotud põhiõigustega; avalik-õiguslike juriidiliste isikute või organite suhtes võib kohaldada meetmeid lihtsustatud menetluses, sest meetme kohaldaja ei ole sel juhul põhiõigustega seotud. Üks

on riigi ja inimese vaheline suhe, millele tuleb pöörata suuremat tähelepanu, teine laiemas mõttes riigi sisse jääv õigus. Esimesel puhul kehtib põhiseaduse järgi teistsugune, rangem mastaap kui teisel.
Kas riikliku järelevalve mõistest tuleks tulevikus sootuks loobuda? Võib-olla oleks see liialt radikaalne samm. Soovitatav oleks aga lähtuda tunduvalt kitsamast riikliku järelevalve mõistest. Üks võimalus on valida tee, mida soovitas 2000. aasta nn Arumäe töögrupi raport: "Avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse üle teostab riik järelevalvet. Riiklikuks järelevalveks nimetatakse internset halduse kontrolli, mis seisneb asutuste, ametnike jt institutsioonide kontrollimises ametiasutuste poolt, mis ei ole kontrollitavatega subordinatsioonivahekorras. Kontrolli alla kuuluvad ka iseseisvate avaliku halduse kandjate ametiasutused (organid) ja ametnikud. Riikliku järelevalve sisuks on kontroll haldustoimingute õiguspärasuse (seaduslikkuse) üle." (Arumäe jt 2000.) Teist teed läheb korrakaitse seaduse eelnõu, mille paragrahvi 2 lõige 4 määratleb riiklikku järelevalvet järgmiselt: "Riiklik järelevalve on korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine." Korrakaitse seaduse eelnõus kasutatud riikliku järelevalve mõiste hõlmab niisiis riigivõimu teostava haldusorgani ja (väljaspool riiki asuva) eraisiku vahelise suhte. Kirjeldatud teed riikliku järelevalve mõiste piiritlemiseks on küll vastandlikud, kuid ühtviisi võimalikud.

Haldustäite kriminaliseerimine

Nagu nägime sissejuhatuses toodud näites, on praeguse süsteemi lahutamatu osa haldustäite kriminaliseerimine. Nii sätestas haldusõigusrikkumiste seadustiku paragrahv 143: "Politseiametniku või abipolitseiniku poolt oma kohustuse täitmisel avalikku korda kaitstes antud seadusliku korralduse tahtliku eiramise eest, […] – määratakse rahatrahv kahekümne kuni kahesaja päevapalga ulatuses või haldusarest kuni kolmkümmend ööpäeva." Sarnaselt sätestab praeguse karistusseadustiku paragrahv 276: "Võimuesindaja seadusliku korralduse eiramise eest – karistatakse rahatrahviga kuni kakssada trahviühikut või arestiga."
Riigikohtu kriminaalkolleegium on viimati nimetatud normi hiljuti interpreteerinud järgmiselt: "Karistusseadustiku § 276 peab tagama, et võimuesindaja poolt haldus- või süüteomenetluse raames antud korraldus, mis on suunatud menetlustoimingu tegemisele või konkreetse ohuolukorra likvideerimisele, saaks korralduse adressaadi poolt vahetult täidetud." (RKKKo 05.09.2007, 3-1-1-38-07, p 12.)Kas tõesti on karistusõigus endiselt haldusakti täitmise menetlus? Kas poleks efektiivsem ja mõistlikum seaduslik korraldus sundtäita, mitte selle mittetäitmise eest karistada? Kuhu jääb näiteks sunniraha koos eelneva hoiatusega?
Omaette teema on avaliku korra rikkumise haldustäite meetmetega kõrvaldamise asemel selle kriminaliseerimine, mille sätestavad karistusseadustiku paragrahvid 262 ja 263. Riigikohtu kriminaalkolleegium on ise hiljuti möönnud, et "KarS § 262 objektiivne koosseis on sõnastatud abstraktselt ning selle ülemäära lai tõlgendamine võib viia õiguskindluse põhimõtte rikkumiseni." (RKKKo 04.12.2007, 3-1-1-82-07, p 8.) See on diplomaatiliselt öeldud, kui arvestada seda, et kolleegium ise andis möödunud aastal vähem kui kuu aja jooksul kaks vastakat tõlgendust avaliku korra rikkumise toimepanemise kohale. Ühelt poolt RKKKo 21.05.2007, 3-1-1-7-07, p 7.1: "Avaliku korra rikkumine KarS §-de 262 ja 263 mõttes eeldab obligatoorselt, et tegu oleks toime pandud avalikus kohas või et teo tagajärjel oleks rikutud väljaspool vahetut tegutsemiskohta viibivate isikute rahu või rikutud avalikku korda muul viisil. Seejuures loetakse avalikuks kohaks selline koht, kuhu on ligipääs ka kolmandatel isikutel, kes pole õiguserikkujaga isiklikult seotud." Teiselt poolt RKKKo 18.06.2007, 3-1-1-24-07, p 6: "Kohtupraktikas on siiski aktsepteeritud ka võimalust, et avaliku korra rikkumist saab toime panna mujal kui avalikus kohas, isegi isiku kodus […]. Avaliku korra rikkumise toimepanemise võimalikkust on kohtupraktikas mööndud ka nt vanglas või tellimust täitvas taksos,

millesse samuti puudub juurdepääs määratlemata hulgal isikutel." Tegemist on siiski teoga, mille toimepanemise eest inimesi karistatakse ja mille õigusselgusele tuleb seetõttu esitada kõrgendatud nõudmisi. Küsida võib koguni, kas selline koosseis on üleüldse demokraatlikule põhiseadusriigile kohane. Kuid selle küsimuse põhjalikum lahkamine ületaks käesoleva kirjutise raamid.

Teel õigusriikliku haldusmenetluse poole

Haldusõiguse mudel, mis tugineb riiklikule järelevalvele ühelt ja ettekirjutuse täitmata jätmise kriminaliseerimisele teiselt poolt, on lünklik, ei erista piisavalt haldusesisest suhet inimese ja riigi vahelisest suhtest ning loob politseist kuvandi kui väärtegijate karistajast. See mudel ei ole 21. sajandil elujõuline. Et riigi käed on riikliku järelevalve meetmete piiratuse tõttu rohkem seotud, tekib petlik mulje, et põhiõigused on sellisel moel paremini tagatud. Lähemal vaatlusel selgub, et see pole nii. Lünklikkuse tõttu kätkeb selline mudel, mida võib tinglikult nimetada repressiivmudeliks, endas ohtu, et õigus ja tegelikkus hakkavad elama oma elu.
Igas tsiviliseeritud riigis on politseil õigus korrarikkuja kinni pidada, kuid kui selleks alus puudub, ei ole politsei vastava tegevuse õiguspärasust millegi põhjal mõõta. Korrarikkujate kinni pidamata jätmine tähendaks aga seda, et rahulike elanike elu, kehaline puutumatus või omand jäetaks riigi poolt kaitseta. See omakorda tähendaks põhiseadusliku kaitsekohustuse täitmata jätmist. Põhiseaduse paragrahvi 13 lõike 1 esimese lause kohaselt on igaühel õigus riigi ja seaduse kaitsele.
Riikliku järelevalve kui prokurörijärelevalve modifikatsiooni riigiteoreetiline kontseptsioon kuulub möödanikku hiljemalt põhiseaduse jõustumisest. Põhiseadusega kehtestatud põhiõigused muutsid oluliselt eraisiku ja avaliku võimu, ühiskonna ja riigi vahekorda. Põhiõigused tagavad, et ühiskonnas on kõik, mis ei ole piisava selgusega keelatud, lubatud, samal ajal kui riigi jaoks on kõik, mis ei ole piisava selgusega lubatud, keelatud. Iseenesest mõista ei kehti kellegi jaoks piiramatu vabadus, vaid igal vabadusel on ühiskonnas, milles on vähemalt kaks inimest, piir. Iga vabaduse piiriks on hiljemalt teiste inimeste õigused ja vabadused, nagu sätestab põhiseaduse paragrahvi 19 lõige 2. Demokraatlikus põhiseadusriigis ei saa eksisteerida riigi poolt vajalikuks tunnistatud käitumist, vaid riigil lasub mis tahes vabadusepiirangu ratsionaalse põhjendamise kohustus. Sellest tulenevalt ei saa rakendada ühesugust järelevalvet haldusorganite ja eraisikute üle. Meetmed ja kaalumisel arvesse tulevad väärtused on põhimõtteliselt erinevad.
Seda lihtsat tõde adusid murranguperioodil nii ühiskond kui ka seadusandja. Üks ümberkorralduse väljendusi oli 1990. aasta politseiseadus.

Politseiseadus kui oluline vaheetapp

See seadus tõi Eesti õiguskorda uue mõtlemise. Politseiseaduse paragrahvi 13 lõike 1 punkt 1 sätestab: "Politseil on õigus: 1) nõuda kodanikelt ja ametiisikutelt avaliku korra järgimist ja korrarikkumiste lõpetamist ning rakendada õiguserikkuja suhtes seaduses ettenähtud sunnivahendeid." See on nn üldklausel, mille alusel tegutseb politsei siis, kui puuduvad erivolitused politsei tegutsemiseks (vrd Kask 2004, 471), ja selle aluseks olev riigihalduse kontseptsioon erineb oluliselt eelkirjeldatust.
Paraku on politseiseadus põhiseaduse-eelse seadusena jäänud ajale jalgu. See seadus ei anna politseiametnikule piisavalt selgeid kriteeriume, millistel tingimustel ja milliseid meetmeid ta isiku suhtes kohaldada tohib ega võimalda seetõttu politsei läbiviidavat haldusmenetlust ka kohtulikult piisavalt kontrollida. Õiguskantsleri 2004. aasta konverentsil sõnastas üks sõnavõtja oma kriitika koguni järgmiselt: "Kehtiva politseiseaduse ja nüüdisaegse politseiõiguse vastuolud on nii põhimõttelised, et praeguse politseiseaduse edasiarendamine ei tundu mõttekas. Ajalooliselt väljakujunenu ja

põhiseaduslike nõuete vahel haigutab kuristik. Seadusandja saab sellele reageerida üksnes uue seaduse loomisega." (Schwemer 2004, 444.)
Võib-olla ei ole olukord siiski nii traagiline, kuid seda kriitikat tuleb võtta tõsiselt. Sügav lõhe on olemas. See väljendub ühelt poolt põhiõiguste riivamise täpseid eeldusi ja ulatust sätestavate alus- ehk volitusnormide puudumises ja teiselt poolt vajaduses politsei tegevuseks möödapääsmatute riivete, näiteks korrarikkuja kinnipidamine, aluste järele. Üheks sammuks selle lõhe kõrvaldamisel saab pidada ka Riigikogu menetluses olevat politseiseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadust (222 SE).

Idee heast haldusest

Haldusmenetluse seadus võeti vastu 2001. aastal. See on 1936. aasta administratiivmenetluse seaduse järel teine kord, kui inimese ja riigi vaheline suhe seatakse õigusriiklikele alustele. Haldusmenetlus kui üldine formaalne haldusõigus mõjutab kõiki haldusõiguse valdkondi. Haldusmenetluse seadus sätestab sellised kesksed abstraktsed instituudid nagu haldusakt või haldusorgan. Selle tähtsust Eesti kujunemisel õigusriigiks on raske alahinnata.
Samas paketis koos haldusmenetluse seadusega võeti 2001. aastal vastu ka asendustäitmise ja sunniraha seadus. Tegemist on osaga algselt kavandatud haldustäiteseadusest, sest seadusloomeprotsessi käigus ei nõustunud töögruppi konsulteerinud eksperdid vahetu sunni sätestamisega selles seaduses.
Õigusriiklik haldustäide eeldab haldusakti olemasolu, mida selle adressaat ei ole täitnud. See omakorda eeldab, et enne haldusakti andmist on läbi viidud õigusriiklik haldusmenetlus koos menetlusosalise ärakuulamisega. Siin kehtib üldine õiguspõhimõte *audiatur et altera pars*. Lisaks tuleb enne täitmist adressaati harilikult hoiatada.
Tegemist on niisiis astmelise süsteemiga, kus põhiõigused on tagatud just menetluslike garantiide tõttu. Haldusmenetluse ja haldustäite formaalses kontseptsioonis peitubki idee heast haldusest, mille Riigikohus on pärast nimetatud seaduste jõustumist kilbile tõstnud: "Hea halduse põhimõtted eeldavad muuhulgas ka seda, et isikule tuleb anda mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigust ja selle asja lahendamist mõjutavatest haldusaktidest ning muud asjakohast teavet. Selleks tuleb isik kõigepealt menetlusse kaasata, et kuulata ära tema arvamus, tal peab olema võimalus esitada vastuväited, anda asjakohaseid selgitusi, uurida asjaolusid, koguda tõendeid, kaaluda erinevaid variante jne." (RKHKo 05.03.2007, 3-3-1-102-06, p 21.)
Kahtlemata kujutasid need seadused endast tiigrihüpet õigusriigi poole.

Korrakaitseseaduse saaga

1997. aastal käivitas justiitsministeerium haldusõiguse reformi projekti. Selle osa oli algusest peale üldine ohutõrje- ehk korrakaitseseadus, mille eesmärk on tõrjuda ohte kaitstud õigushüvedele ning kõrvaldada juba saabunud kahjulikud tagajärjed. Tsiteerin 1999. aastal Oliver Kase koostatud justiitsministri kirja siseministrile:
"Korrakaitseõigus, olemata küll haldusõiguse üldosa valdkond, hõlmab haldusõiguse kõiki valdkondi peale majandushaldusõiguse. Tegemist on mitut haldusõiguse eriosa valdkonda subsidiaarselt reguleeriva korraldusega, mille peamine eesmärk on õiguskorda ja avalikku korda eriseadustes ettenägemata ohtude eest kaitsmine.
Korrakaitseseadus peakski esialgse kavandi kohaselt nägema ette avaliku võimu tegutsemise alused ja korra taoliste ohtude ennetamisel. Eriseaduste edasisel väljatöötamisel saaks tugineda üldisele korrale ning vajadusel teha üksnes erandeid taolisest regulatsioonist.
Korrakaitse funktsiooni täidavad praegu mistahes riiklikku järelevalvet teostavad asutused (ministeeriumid, ametid ja inspektsioonid, samuti maavalitsused), seega ei ole tegemist

üksiku valdkonna reguleerimisega. Siseministeeriumi jaoks peaks eelnõu olema oluline eelkõige seetõttu, et põhjaliku regulatsiooni esemeks on eelnõus ka üldist korrakaitselist ülesannet täitvad politseiasutused.
Seadus peaks võrreldes kehtiva õigusega (peamiselt politseiseaduse § 13 p 1) üksikasjalikumalt sätestama muuhulgas ka politsei korrakaitsealase tegevuse alused, määrates kindlaks ennetavas ja tõkestavas avaliku korra kaitsmise tegevuses (s.o. üldiselt enne kuriteo või haldusõiguserikkumise toimepanekut ohtude ärahoidmise) korrakaitseliste vahendite valimise üldised põhimõtted. Tegemist oleks politsei tegevuse muutmisega õigusriigi põhimõtetele vastavaks, mille kohaselt riigi tegutsemise alused tuleb määrata üldisel kujul seadusega."
Siseministeeriumi positiivset vastust tuli oodata kuus aastat.
Esimene kontseptsioon valmis justiitsministeeriumis aastail 1997–1998, kuid heideti kõrvale kui liialt abstraktne ja Eesti õiguskorda sobimatu. Teine kontseptsioon valmis 2003. aasta lõpuks, kuid oli kaotanud silmapiirilt ohutõrjeõiguse algse eesmärgi. Praegu Riigikogu menetluses oleva korrakaitseseaduse eelnõu algatas Vabariigi Valitsus 16. mail 2007. Viimane püüab ühendada mõlema eelkäija voorused ja vältida nende kitsaskohti.

Korrakaitseõiguse kontseptsioon

Riigikohtu 2006. aasta arvamuses korrakaitseseaduse eelnõu kohta sisaldub järgmine mõte: "Seaduse kontseptsioon rajaneb ohu mõistele ja ohu käsitlemisele. Need pole aga sobivad ega Eesti õiguskorrale omased kriteeriumid korrakaitse ja riikliku järelevalve süsteemi alustaladena. […] Korrakaitseseaduse eelnõu võtab enda keskseks alusmõisteks meie senisele traditsioonile võõra ohumõiste ning käsitleb sisuliselt kogu riiklikku järelevalvet kui ohu ennetamisele või tõrjumisele suunatud tegevust. Selline, põhimõtteliselt küll võimalik lähenemine on Eesti õigusmaastikul uudne ja võõras ning meie hinnangul ka ebaotstarbekas."
On tõsi, et Eesti õiguskorras ei leidu just arvukalt haldusorganeile antud volitusi, mis seavad meetme rakendamise tingimuseks ohu kriteeriumi. Tundub, et siin on teejuhiks ajalooliselt ohutõrjeõigusest arenenud keskkonnaõiguse ettevaatusprintsiip. Näiteks keskkonnajärelevalve seaduse paragrahvi 4 lõike 2 punkt 2 teeb keskkonnainspektsioonile ülesandeks (sõnastades selle küll volitusena) peatada nii keskkonda kahjustav või ohustav õigusvastane tegevus kui ka loodusressursi kasutamisega seotud õiguspärane tegevus, kui see seab ohtu inimeste elu, tervise või vara. Veelgi konkreetsem on veeseaduse paragrahvi 15 lõige 3: "Heitvee juhtimise veekogusse peatab keskkonnajärelevalve asutus või kohalik omavalitsus, kui see põhjustab või võibpõhjustada ohtu inimese tervisele või tekitab kahju keskkonnale." Need näited kinnitavad, et ohu mõiste on meil õiguskorras olemas.
Siinkohal on otstarbekas juhtida tähelepanu ka sellele, et Artur-Tõeleid Kliimann rääkis – küll kaitseseisukorra tagamise kontekstis – juba 1935. aastal mõistetest, mis sarnanevad korrakaitseõiguse põhimõistetega. Sisekorra tagamise esimesed kaks printsiipi on tema järgi esiteks ohu objektiivse eeldatavuse printsiip ning teiseks sihi ja vahendi vastavuse printsiip: "Oht peab olema, esiteks, vähemalt eeldatav. Eeldatav on aga oht siis, kui arenevate sündmuste ja toimingute kausaalsest aheldumisest võib ajaloolise kogemuse põhjal järeldada häireid riigi sisekorrale ja elanikkude julgeolekule. Objektiivselt eeldatav aga on oht siis, kui ta on oletatav mitte võimalikel mõeldavail asjaoludel, vaid objektiivselt olemasolevail faktilisil andmeil." (Kliimann 1935, 6.) "Teiseks on ilmtingimata nõutav, et konkreetseil juhtumeil ohu vältimiseks kasustatavad erakordsed vahendid vastaksid sisekaitse konkreetseile sihtidele." (Samas.) Siin on visandatud ohutõrje põhijooned. Siiski tuleb rõhutada, et Kliimann üritas luua teoreetilist õigustust kaitseseisukorra jaoks. Korrakaitse seaduse eelnõu eesmärk on pigem seada igapäevane riigivõimu rakendamine õigusriiklikele ja põhiseaduslikele alustele ja selleks Kliimanni kahest esimesest printsiibist piisab.

Riigil lasuvatest kohustustest

Järgnevalt vaatleme lühidalt, miks on korrakaitseseadust vaja, mis on selles olulist ja kuidas see aitab üle saada eespool kirjeldatud kitsaskohtadest (vt täiendavalt 2004. aasta Juridica 7. numbrit). Alustame põhiseaduslikust raamist.
Põhiseadusest tuleneb riigi tegevusele üksjagu nõudeid. Kõigepealt sätestavad põhiõigused olulised täitevvõimu tegevuse determinandid. Riigil lasub kohustus kaitsta inimesi kolmandate isikute rünnete eest (paragrahvi 13 lõige 1). Iseäranis tuleb sel moel kaitsta elu (paragrahvi 16 lause 2) ja omandit (paragrahvi 32 lõike 1 lause 1). Kõigi vabaduspõhiõiguste piiramiseks peab olema legitiimne eesmärk. Peale selle on riik ja iga muu avaliku võimu kandja põhiõiguste piiramisel seotud proportsionaalsuse põhimõttega (paragrahvi 11 lause 2). Et vabadused hõlmavad enam-vähem kõik võimalikud tegevusalternatiivid (paragrahvi 19 lõige 1), on avaliku võimu kandjad peaaegu kogu aeg seotud proportsionaalsuse põhimõttega. Sellest järeldub, et ükski põhiõigust piirav korrakaitsemeede ei tohi olla ebasobiv, ebavajalik või ebamõõdukas. Samuti tuleb hea halduse raames ette näha põhiõiguste põhiseaduspäraseks piiramiseks kohased korraldused ja menetlused (paragrahv 14). Seda täiendab üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele (paragrahvi 15 lõige 1).
Lisaks sellele sisaldab põhiseadus hulgaliselt objektiivseid põhimõtteid, mille järgimine on avaliku võimu kandjatele kohustuslik. Käesolevas kontekstis tuleb objektiivsetest põhimõtetest arvestada eelkõige sisemise rahu tagamise kohustusega (preambul), õigusriigi aluspõhimõtte (paragrahv 10) ning selle osaks olevate õiguskindluse, õigusselguse (paragrahvi 13 lõige 2) ja seadusliku aluse põhimõtetega (paragrahvi 3 lõike 1 lause 1), samuti demokraatia aluspõhimõtte (paragrahvi 1 lõige 1 ja paragrahv 10) ja riigiteenistuse põhimõttega (paragrahv 30).
Edasi tuleb arvestada Euroopa Liidu õigusega. Olgugi et Lissaboni lepingu järgses aluslepingute redaktsioonis säilib Euroopa Liidu toimimise lepingus artikkel 72, mille järgi lepingu V jaotis “Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala” ei mõjuta liikmesriikide nende kohustuste täitmist, mis on seotud avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmisega. See tähendab, et Euroopa Liit ei hakka ka tulevikus täpselt ette kirjutama, kuidas liikmesriik riigis korda tagab. Sellest hoolimata tulenevad Euroopa Liidu põhiõigustest kohustused, mida on toimiva ohutõrjeõiguseta võimatu täita. Euroopa Liidu kaupade vaba liikumise põhimõttest koosmõjus üldise kaitsekohustusega on Euroopa Kohus tuletanud riigi kohustuse ära hoida ja kõrvaldada kaupade vaba liikumise takistused (vrd ka Euroopa Kohus 1997, I-6959; Schoch 2004, 473). Meetmetena ei olnud seejuures repressiivsed vahendid piisavad.

Ennetavalt, kuid põhiõigusi austades

Et täita kõiki põhiseadusest ja Euroopa Liidu põhiõigustest tulenevaid nõudeid, on soovitav luua toimiv ohutõrjeõigus. See võimaldaks riigil sekkuda ennetavalt, kuid põhiõigusi austades, ning ära hoida kahjulikke tagajärgi. Ohutõrje lähtubki eeldusest, et ohu põhjustaja sanktsioneerimisest olulisem on ohu tõrjumine või juba saabunud kahjuliku tagajärje võimalikult kiire kõrvaldamine. Peale inimeste põhjustatud ohtude on veel teisi ohuallikaid: loomad, asjad, loodusjõud. Samuti ei piisa ohu tõrjumiseks või kahjuliku tagajärje kõrvaldamiseks süüdlase – kui teda üldse on – karistamisest. Vaja on midagi enamat. Õigusriiklik haldustäide ei saa tugineda karistusnormidele *à la*karistusseadustiku paragrahv 276.
Ohutõrje ehk korrakaitse kontseptsioon pakubki välja ennetava tegevuse mudeli, mis vastab põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse nõuetele ja täidab seatud eesmärgi. Sealjuures tuleb ületada mitu kari. Esiteks tuleb määratleda kaitstavad õigushüved ja prognoosi kriteeriumid, mille alusel tohib haldusorgan sekkuda ning mis oleksid kohtu poolt

kontrollitavad. Seda nimetatakse korrakaitse kontseptsioonis ohuks avalikule korrale. Avalik kord on seejuures eelnõu järgi "õigusaktidest tulenev elukorraldus, millega tagatakse isiku õiguste ja vabaduste kaitse, ühiskonna turvalisus, avaliku võimu ning avalike teenuste toimimine". Seega hõlmab avalik kord kirjutatud õiguse, isikute õigused ning avaliku võimu institutsioonide toimimise.
Mis puutub ohu mõiste kohtulikult kontrollitavasse määratlemisse, siis Kliimann väidab: "Ohu kontseptsiooni ebakindlaid mõistelisi piirdeid on täiesti võimatu ligilähedaseltki fikseerida seadusandlikul teel." (Kliimann 1935, 5.) Siiski on võimalik leida abstraktsed kriteeriumid, mis on piisavalt määratletud, et olla kohtus kontrollitavad. Nii defineeribki korrakaitse seaduse eelnõu ohu: "Oht on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu ja sotsiaalse kogemuse põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine."
Lõpuks kuulub korrakaitse kontseptsiooni juurde ka põhimõte, et võetav meede vastab ohustatud õigushüvede kaalukusele ja kahjuliku tagajärje saabumise tõenäolisusele. See tähendab, et võetav meede peab olema proportsionaalne – sobiv, vajalik ja mõõdukas. Mõistagi on selles süsteemis olulisel kohal ka volitus viia ettekirjutus haldusakti täitmise reeglite järgi ellu, kui isik seda vabatahtlikult ei täida, asendades haldustäite kriminaliseerimise õigusriikliku haldusmenetlusega.
Need on tugevalt lihtsustatult korrakaitseõiguse põhielemendid. Selliselt tõlgendatuna on tegemist materiaalse haldusõiguse paradigmaga, mille struktuur on eeskujuks ka erihaldusõiguse valdkondade kujundamisel – teatud mõttes üldise materiaalse haldusõigusega.

Inimeste karistajast nende abistajaks

Riigikogu menetluses olev eelnõu vastab suures plaanis põhiseaduslikele nõuetele, kuid pole siiski päris probleemitu. Murettekitav on eelnõu 6. peatükk, mis võimaldab riigil muu hulgas delegeerida eraisikule riigi nimel inimeste suhtes jõu rakendamise volitusi. Seda ei saa mõista teisiti kui riigi lahustamise tendentsi, mis on vastuolus põhiseadusega. Positiivselt tahaksin juba nimetatud põhimõtetele lisaks esile tõsta üldvolitust, mis on korrakaitse kontseptsioonis keskse tähtsusega. Nüanssidesse süüvimata võib selle põhiolemuse võtta kokku järgmisesse lausesse (paragrahvi 24 lõige 1): "Ohu või korrarikkumise korral on pädeval korrakaitseorganil õigus panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kohustus ning hoiatada teda […] haldussunnivahendite kohaldamise eest, kui isik ei täida kohustust hoiatuses määratud tähtaja jooksul." Suurest abstraktsuse astmest hoolimata tagab see sõnastus siiski paremini kui politseiseaduse paragrahvi 13 lõike 1 punkt 1 isikute põhiõigusi, sest nimetab kriteeriumid, mille põhjal saab kohus politsei tegevuse õiguspärasust hiljem kontrollida.
Korrakaitseseaduse vastuvõtmine muudaks pikas perspektiivis tõepoolest oluliselt Eesti avaliku õiguse süsteemi. Kuid see looks ka eelduse mõttemudeli muutmiseks: riik ja politsei muutuksid karistajast, trahvikviitungi trükkijast inimeste abistajaks-ohutõrjujaks. Tsiviilühiskond vajab hädasti just sellist suhtumist. Tänapäeva maailma väärtegijate karistamise kergema vastupanu tee enam ei sobi. Tegemist on olulise muudatusega, seetõttu tuleb pöörata erilist tähelepanu kahele aspektile. Esimene on *vacatio legis* ning teine korrakaitseseaduse rakendumiseks hädavajalik politseiametnike ja kohtunike koolitus.
Siseministeerium on ühes hiljutises analüüsis korrakaitseseaduse rakendumise prognoosimisel öelnud, et sellega "suureneb mõtlemisülesande keerukus". Tõepoolest, politsei ülesannete täitmine muutuks korrakaitseseaduse jõustumisel mõnevõrra keerulisemaks. Politseiametnik peaks enne meetme rakendamist hakkama hindama võimaliku kahju suurust ja selle saabumise tõenäosust ning kohaldama proportsionaalsuse põhimõtet. Kuid teiselt poolt on need kohustused politseil juba praegu.

Muutuks ainult see, et need hinnangud oleksid kohtulikult paremini kontrollitavad. See muudaks kohtunike töö lähiperspektiivis küll keerulisemaks, kuid kaugemas perspektiivis selgemaks ja seega lihtsamaks. Et elu ei muutuks lõppastmes raskemaks meile kõigile, tuleks seaduse rakendumiseks jätta piisavalt aega. Õigusriiklikult on politsei tehtavate haldusmenetluse materiaalõiguslikuks hindamiseks kontrollitavate kriteeriumite kehtestamine möödapääsmatu. Riik ei saa mõtlemist kellelegi teisele delegeerida.
Kokkuvõtvalt võib nimetada seitse põhjust, miks Eestil on vaja toimivat korrakaitseõigust:
1) selle olemasolu eeldab põhiseadus;
2) selle olemasolu eeldab Euroopa õigus;
3) korrakaitseõigus on tõhus ja praktiline;
4) korrakaitseõigus loob eelduse haldusõiguse süsteemseks korrastamiseks;
5) korrakaitseõigus võimaldab seaduslikult reageerida korratustele ja annab õigusliku aluse ka kriitilises olukorras reageerimiseks;
6) korrakaitseõigus annab ettevõtluskeskkonnale olulise konkurentsieelise rahvusvahelises konkurentsis;
7) korrakaitseõigus aitab muuta meie mõtteviisi ning suhtumist politseisse ja riiki.
Tegelda tuleb põhjuste, mitte tagajärgedega. Mõtlev riik on mõistlikum kui trahviv riik. Preventsioonis peitub jätkusuutliku riigihaldusmudeli tulevikuvõti.

[1] Artikkel on 16. aprillil 2008 Tartus Eesti Akadeemilise Õigusteaduste Seltsi ettekandekoosolekul peetud ettekande edasiarendus.

Kasutatud kirjandus

Arumäe, U., Männiko, M., Kutman, P. (2000). Avaliku halduse ülesannete ja funktsioonide täitmise võimalikkusest Eesti eraõiguslike isikute ja/või välisriikide eraõiguslike isikute ja/või avaliku halduse kandjate poolt. – http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/ahb/toogrupid/arumae22.htm
Euroopa Kohus.Rec. 1997, lk I-6959, äärenr 39 jj.
Kask, O. (2004). Korrakaitse seaduse eelnõust. – Juridica, nr 7, lk 468–472.
Kliimann, A.-T. (1935). Sisekaitse. Tartu: Õigus.
Koolmeister, I. (1995). 2. osa. Mittetulundusühingud. Haldussund. –K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, lk 129–177.
Kudrjavtsev, V. jt (1978). Arenenud sotsialismi konstitutsioon. Tallinn: Eesti Raamat.
Lenin, V. (1955). Teosed. 33. kd. Tallinn: Eesti Riiklik Kirjastus.
Schoch, F. (2004). Politsei- ja korrakaitseõiguse tulevik – tendentsid, väljavaated, arenguteed. – Juridica, nr 7, lk 473–479.
Schwemer, H. (2004). Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. – Juridica, nr 7, lk 443–451.
Võšinski, A. (1941). Nõukogude riigiõigus. Tartu: Teaduslik Kirjandus.

Mitmetasandilise valitsemise võimalused Eesti kohaliku omavalitsuse õiguslikul korraldamisel

Leif Kalev (RiTo 17), Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi direktor, riigiteooria ja riigiõiguse dotsent

Eesti kohaliku valitsemise mudel, mis sobis üleminekuaega, vajab värskendamist. Viimasel ajal tekkinud arutelus seondub põhiosa ettepanekuist omavalitsusüksuste piiride ümberkorraldamisega. Vähem on teadvustatud mitmetasandilise valitsemise võimalusi.

Analüüsin järgnevalt mitmetasandilise valitsemise kasutamise võimalikkust praeguses Eesti põhiseaduskorras. Toon välja mitmetasandilise valitsemise kesksed käsitlusliinid ning suhestan need Eesti kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku mudeli, praeguse õiguskorralduse ja praktiliste väljakutsetega. Samuti vaatlen lühidalt juba kasutatavaid mitmetasandilisi lahendeid.

Kohalik omavalitsus on Eestis põhiseaduslik institutsioon, millele põhiseaduses on pühendatud lausa omaette peatükk. Põhiseadus sätestab kohalikele omavalitsusüksustele üsna ulatusliku õigusliku autonoomia, ent jätab seadusandjale kohaliku omavalitsuse autonoomia sisu kujundamisel suhteliselt vabad käed. Õigusaktidest tuleneb Eesti praegune kohaliku omavalitsuse mudel.

Kohaliku omavalitsuse korraldusmudeli kehtestamise ajast 1990. aastate algul on Eesti asustuses, poliitikas ja valitsemises toimunud suured muutused. Maapiirkondade tühjenemine sunnib hõredalt asustatud piirkondadele otsima sobivaid avalike teenuste osutamise mudeleid. Euroopa Liidu abiprogrammid suunavad Eesti regioonidesse investeeringuid, mis nõuavad sageli rohkem vahendeid ja suuremat toimepiirkonda, kui on enamikul omavalitsusüksustel.

Riigi keskvõimu välja töötatud valdade ühendamise reformikava kukkus 2001. aastal läbi. Poliitkonjunktuursete kaalutluste kõrval oli ebaõnnestumise peamine põhjus reformikava vähene legitiimsus kohalikul tasandil. Pärast seda on Eesti avalikus poliitikas püütud kohaliku omavalitsuse korralduse teemasid vältida ja loota läbikukkunud reformikava aeglasele teostumisele vabatahtlike ühinemiste kaudu. Haldusreformi ajendiks olnud probleemid pole aga kadunud, pigem süvenenud.

Maakaartide joonistamise asemel

Ühinemiste vähene legitiimsus ei tähenda tingimata kohaliku tasandi huvi puudumist parema valitsemise vastu, probleemiks võib olla lähenemisviis. Kohaliku valitsemise optimeerimiseks on mitmeid teisi mudeleid (Sootla jt 2008; Leemans 1970; Brans 1992). Üks keskseid alternatiive, lääneriikides laialdaselt kasutatav mitmetasandiline valitsemine (*multi-level governance*) keskendub pigem avalike ülesannete optimaalse korralduse väljaarendamisele kui üksuste liitmisele ja lahutamisele.

Kuigi valitsemist käsitlevas kirjanduses on paindlikkuse, mitmetasandilisuse jms teemad olnud kasvava huvi all 1970. aastaist, pälvis mitmetasandilise valitsemise mõiste laiema tähelepanu Maastrichti lepingu järel uue Euroopa Liidu korralduse analüüsil 1990. aastate alguses (Marks 1993) ning on 2000. aastail muutunud eriti populaarseks (Stubbs 2005). Mitmetasandilise valitsemise teooria taust on politoloogia (Bache, Flinders 2004), seal-hulgas Euroopa Liidu, rahvusvaheliste suhete, föderalismi, avaliku poliitika ja kohaliku omavalitsuse uuringud (Hooghe, Marks 2003), aga ka poliitiline sotsioloogia (Nash 2000), poliitökonoomia (Gilpin 2001), poliitantropoloogia (Vincent 2002) ja poliitgeograafia (Jones jt 2004). Kasutatud on mitmesuguseid termineid (tabel 1). Käesolev artikkel keskendub ennekõike avaliku poliitika ja kohaliku valitsemise seisukohast olulistele käsitlusliinidele.

Tabel 1. Mitmetasandilise valitsemisega seotud käsitlusliinid ja mõisted

Teadussuund	Kasutatavad terminid
Euroopa Liidu uuringud	*multi-tiered, multi-level governance; network governance; consortio and condominio*
Rahvusvaheliste suhete uuringud	*multi-lateral cooperation; global governance; fragmegration; multi-perspectival governance*
Föderalismi-uuringud	*multiple jurisdictions; multi-level government or governance; multi-centered governance; matrix of authority; decentralization; competing jurisdictions; market-preserving federalism; FOCJ*
Kohaliku omavalitsuse uuringud	*multiple local jurisdictions; fragmentation* vs.*consolidation; polycentric governance*
Avaliku poliitika uuringud	*polycentric governance; governance by networks; multi-level governance*

ALLIKAS: Hooghe, Marks 2003.

Käsitluste tagapõhjaks on nihe kogu riigivõimu uurimise paradigmas. Varasema avaliku võimu võimalikult täiusliku hierarhilise korraldamise (*government*) asemel tuntakse huvi kõigi ühiskonna enesekorralduse võimumehhanismide (*governance*) vastu tervikuna, paiknegu need avalikus, äri-, mittetulundus- või isiklikus sektoris (vt ülevaadet Tiihonen 2004, võimukäsitluse muutumisest Goverde jt 2000).
Kohaliku valitsemise mitmetasandilisuse puhul pole seega huvi mitte niivõrd üksuste tasandite täpsel väljajoonistamisel, kuivõrd avaliku võimu optimaalsel korraldamisel teatud ruumis (näiteks Eesti maa-alal). See tähendab, et maakaartide joonistamise asemel alustatakse avalike ülesannete ja teenuste optimaalsetest mudelitest.

Mitmetasandilisus valitsemise korraldamisel

Võib välja tuua kolm mitmetasandilise valitsemise võtmemõõdet (Bache, Flinders 2004, Stubbs 2005):
1) suurenenud mitteriiklike (mitteavalike) toimijate, näiteks vaba- ja äriühingute roll;
2) otsustamisprotsessi mõtestamine mitmekesiste kattuvate võrgustike kaudu selgepiiriliste piirkondlike tasandite asemel;
3) riigi ja laiemalt avaliku võimu tegevusviiside teisenemine: otsese korraldamise ja sekkumise asemel on liigutud koordinatsiooni, suunamise ja võrgustikutöö kasutamisele.

Mitmetasandilise valitsemise käsitlused lähtuvad sellest, et valitsemise hajutamine paljudesse jurisdiktsioonidesse on paindlikum kui ühte koondamine. Jurisdiktsioonide hulka ja pädevust kohandatakse, et kujundada tsentraliseerimise-detsentraliseerimise optimum. Tõhus valitsemine ei tulene lihtsalt paljude tasandite olemasolust, vaid lahendite optimaalsusest antud õiguslikus, poliitilises jm keskkonnas (Alesina, Spolaore 1997; Marks, Hooghe 2000). Eri tüüpi tegevustele ja ülesannetele tuleb leida sobilik korraldusviis, arvestades nii nende endi omadusi kui ka kogu valitsemismudeli toimimist sotsiaalses ja füüsilises ruumis.
Mitmetasandilise valitsemise tugevusena on välja toodud, et see pakub täielikumat teavet valitsemisüksuse liikmete eelistuste kohta, suudab paremini kohanduda eelistuste muutumisega, on avatum katsetele ja innovatsioonile ning soodustab sisulist kaastööd ja pühendumist (Majone 1998; Weingast 1995). Puudusi nähakse teabe ebatäiuslikkuses (killustatuses), jurisdiktsioonidevahelise koordinatsiooni probleemides, huvirühmade poolt mõne valitsemistasandi ülevõtmise ohus ja korruptsioonis (Foster 1997; Gray 1973; Lowery jt 1995).
Suurte, ulatusliku maa-alaga jurisdiktsioonide eelised on ühtsus ja sellest eeldatavalt tulenev läbipaistvus, mastaabisääst avalike teenuste pakkumisel, poliitika välismõjude kohandamisel, tõhusamal maksustamisel ja ümberjagamisel ning korrakaitse ja turu toimepiirkonna suurendamisel. Ebaõnnestumised tekivad harilikult siis, kui suurtes jurisdiktsioonides püütakse ühtset poliitikat peale suruda mitmekesistele looduskeskkondadele, ebaühtlaselt paiknevale või kirjule rahvastikule. Mitmetasandiline valitsemine võimaldab leida heterogeensusele sobiva halduspiirkonna (Hooghe, Marks 2003).
Tsentraliseeritud valitsemist on kritiseeritud selle eest, et see ei suuda arvesse võtta avalike ülesannete (poliitikate) teenuspiirkonna erinevat optimaalsust. Säästa saab tõenäolisemalt kapitalinõudlike kui tööjõumahukate avalike teenuste osutamisel (Oakerson 1999). Näiteks võimaldab riigikaitse ja füüsilise infrastruktuuri arendamine palju suuremat mastaabisäästu kui haridus. Suured jurisdiktsioonid tulevad paremini toime kapitali-, väikesed tööjõumahukate ülesannetega. Mõni teema läbib erinevaid tasandeid. Maakera soojenemise vastu võitlemine on lausa üleilmne, sellega seotud prügimajandus, veekvaliteedi kontroll, loodushoid ja linnaplaneerimine pigem kohalikud või piirkondlikud ülesanded. Mitmetasandilise valitsemise korral saab niisuguseid variatsioone jurisdiktsioonide kujundamisel arvestada (Hooghe, Marks 2003).
Mitmetasandilise valitsemise keskne eesmärk on läbipaistvuse tagamine. Mida rohkem tasandeid ja toimijaid, seda raskem on kujundada juhtimise, koordinatsiooni, kontrolli ja vastutuse ahelaid. Mõni toimija võib teadlikult peita kirjususse korruptiivset tegevust (Lowery jt 1995; Foster 1997; Rhodes 1997). Neid probleeme saab siiski suuresti välistada piisavalt läbimõeldud ja tervikliku tasandite ja reeglite kujundamisega.

Mitmetasandilise valitsemise mudelid

Arvukad mitmetasandilise valitsemise praktilise korraldamise käsitlused võib kokku võtta kahte põhimudelisse. Neid eristab rõhuasetus läbipaistvusele (esimene) või paindlikkusele (teine), mis teostub ennekõike jurisdiktsioonide kujundamise aluste ja korraldusmudeli süsteemsuse kaudu.

Tabel 2. Mitmetasandilise valitsemise põhimudelid

Esimene põhimudel	**Teine põhimudel**
Üldjurisdiktsioonid (*general-purpose jurisdictions*)	Ülesandepõhised jurisdiktsioonid (*task-specific jurisdictions*)

Mittekattuvad liikmeskonnad (*non-intersecting memberships*)	Kattuvad liikmeskonnad (*intersecting memberships*)
Jurisdiktsioonid on korraldatud piiratud arvul põhitasanditel (*jurisdictions organized in a limited number of levels*)	Jurisdiktsioonide tasandite arv pole piiratud (*no limit to the number of jurisdictional levels*)
Süsteemne korraldusmudel (*system-wide architecture*)	Paindlik korraldusmudel (*flexible design*)

ALLIKAS: Hooghe, Marks 2003.

Esimene põhimudel oma süsteemsete ja selgelt eristatud jurisdiktsioonidega meenutab meie kohaliku omavalitsuse praegust korraldust. Erinevus on lähenemisviisis: Eestis opereeritakse rangelt etteantud ühikutega (ühetasandilise kohaliku omavalitsuse üksused), põhimudeli lähtekohaks oleks aga maa-ala valitsemise optimaalne korraldus, mille teostamiseks kujundataks sobivad tasandid (mõeldavad on näiteks erinevad tasandid tihedalt, keskmiselt ja hõredalt asustatud piirkondade puhul jms).
Teine mitmetasandilise valitsemise põhimudel ei arvesta mitte ainult maa-ala, vaid ka avalike ülesannete optimaalset korraldamist. Siin on paindlikkus märksa suurem. Teisest põhimudelist lähtudes võib näiteks kujundada mõnedele avalikele ülesannetele optimaalsed teenuspiirkonnad ning suunata teenuste osutamine eraldi teenusagentuuridesse – olgu need siis kohaliku omavalitsuse, riigi keskvalitsuse või ühise kontrolli all.
Eesti kohaliku valitsemise praktikas on viimasel kümnendil kasutusele võetud mõlema põhimudeli joontega lahendusi. Esimest meenutab suurem osa regionaalhalduse ümberkorraldusi, näiteks politsei, kohtute ning maksu- ja tolliameti struktureerimine nelja suurregiooni. Teisele mudelile on iseloomulikud omavalitsusüksuste vabatahtliku koostöö kokkulepped, ühisteenused või -agentuurid, aga samuti teenuste delegeerimine äri- või mittetulundussektorile.
Et lahendused on kujunenud pigem töö käigus kui teadliku kavandamise tulemusena, valitseb meil korraldusvormide kirjusus. Ühelt poolt väljendab see vabatahtlikkuse loovat vaimu, teisalt tekitab riske seoses läbipaistvusega. Lisaks korruptsioonile on teise mudeli probleem demokraatliku kontrolli ja vastutuse hajumine. Mitmesuguste ülesannete ja piirkondadega opereerivad erinevalt juhitavad teenusagentuurid muudaksid ülevaate saamise raskeks avaliku võimu toimijatele, veel enam valijatele. Niisuguseid probleeme on võimalik vähendada esimest ja teist mudelit põimides. Mõeldav on kujundada selged kohaliku valitsemise põhitasandid ning eristada neist terviklike reeglite alusel toimivad teenusagentuurid. See eeldab senisest süsteemsemat ja eesmärgistatumat lähenemist.

Omavalitsuse põhiseaduslikud alused

Eesti 1992. aasta põhiseaduses on kohalikule omavalitsusele pühendatud eraldi 14. peatükk. Kohalikku omavalitsust käsitlevad ka mitmed teiste peatükkide paragrahvid. Rõhk on kohaliku omavalitsuse autonoomia ja demokraatia tagamisel. Kohaliku omavalitsuse korraldusmudeli sisu jäetakse ulatuslike seadusreservatsioonide kaudu seadusandja kujundada. Siinses artiklis on kesksed järgmised sätted.

–Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega (§ 154). Kohalikel omavalitsustel on õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi (§ 159).
–Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad. Muid kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seaduses sätestatud alustel ja korras (§ 155).
–Kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus (§ 160).
Põhiseaduse sätteid sisustav õigusdoktriin väljendub kõige selgemalt põhiseaduse kommenteeritud väljaandes (Truuväli jt 2002). Tänapäeval on doktriinis liigutud sajanditaguste omavalitsuskorraldusprintsiipide (vaba kogukonna teooria, riikliku omavalitsuse teooria, sotsiaalmajandusliku omavalitsuse teooria jt, vt nt Almann 1993; Olle 2001, 2002) arutamiselt täpsemate küsimusteni kohaliku omavalitsuse autonoomia ulatusest ja suhtest keskvõimu.
Põhiseadus eristab selgelt kohalikku omavalitsust ja riigi keskvõimu. See viitab autonoomsele tahtekujundamisele, riiklike suuniste andmise õiguse piiratusele ja rahanduslikule sõltumatusele. Eristatakse kohaliku omavalitsuse kohustuslikke ja vabatahtlikke ülesandeid (Truuväli jt 2002). Kohustuslikke ülesandeid saab kehtestada seadusandja, ülejäänute osas on kohaliku omavalitsuse üksustel otsustusvabadus.
Eesti õigusdoktriinis räägitakse kohaliku omavalitsuse autonoomia põhiseaduslikust tagatisest ehk garantiist (vt Truuväli jt 2002, 641; Anton 1998), millel on kolm tasandit:
1) õigussubjektsus,
2) institutsioon,
3) subjektiivne õiguslik seisund.
Õigussubjektsuse garantiiga tagatakse õiguslikult kohaliku omavalitsuse koht terviklikus valitsemiskorralduse mudelis, kus eri haldustasandid ja -kandjad esinevad omavahel seotud ja tasakaalustatud süsteemina. Institutsiooni garantii kindlustab kohaliku omavalitsuse kui õiguse institutsiooni säilitamise. Subjektiivse õigusliku seisundi garantii annab kohalikule omavalitsusele autonoomia kohtuliku kaitse.

Praeguse korraldusmudeli üldjooned

Kohaliku omavalitsuse praktilisel õiguslikul korraldamisel on Riigikogu seni sisustanud põhiseaduses sätestatud alusmudeli võimalikult lihtsalt. Mitmed valdkonnad on seadusandja jätnud ainult kohaliku tasandi kujundada. Riigitasandi kohaliku valitsemise korraldusmudel koosneb ennekõike viit tüüpi seadusandlikust regulatsioonist:
1) pädevuse, õigusliku ja institutsionaalse korralduse küsimused, mida sätestab ennekõike kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, aga ka halduskoostöö seadus jt aktid;
2) demokraatia tagamisega seotud küsimused, mida sätestab ennekõike kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, aga ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus;
3) majandusliku autonoomia tagamise küsimused, mida sätestavad ennekõike riigieelarve seadus ning valla- ja linnaeelarve seadus;
4) territoriaalse korralduse küsimused, mida sätestavad ennekõike Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus;
5) regionaalhalduse küsimused, mida sätestab ennekõike vabariigi valitsuse seadus, aga ka madalamad õigusaktid.
Keskendun üksnes mitmetasandilise valitsemise seisukohalt olulistele seadustele. Kohaliku omavalitsuse üksuste liikide puhul on seadusandja jäänud põhiseaduse miinimumi juurde, sätestades üksustena vallad ja linnad ning allüksustena osavalla ja linnaosa. Omavalitsust määratletakse omavalitsusüksuse demokraatlikult moodustatud võimuorganite õiguse, võime ja kohustusena seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest

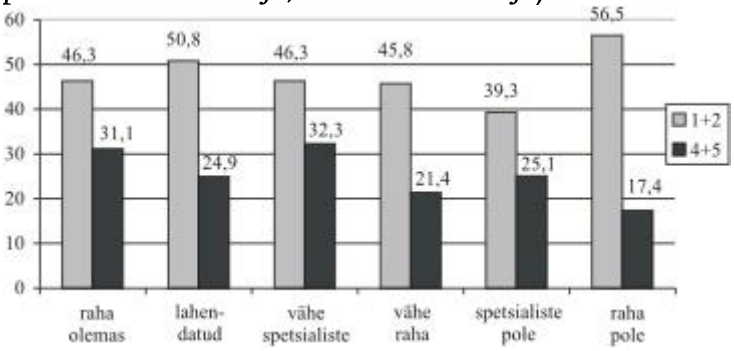
ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Määratlus rõhutab iseseisvalt tegutsemist, kuid piirab seda seaduse alusel tegutsemise kohustusega.
Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus täpsustab teatud määral kohaliku omavalitsuse kohustusi, andes avatud loetelu kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkondadest. Suhted riigiorganitega on seadustes sätestatud selgepiiriliselt, välistades kohalike ülesannete delegeerimise keskvalitsusele. Jättes kõrvale kohaliku omavalitsuse põhiorganite tegevusjuhised, on kohaliku omavalitsuse üksustele jäetud ulatuslik sisemise enesekorralduse õigus. Järelevalve puhul on kaua kasutusel olnud põhiseaduse nõudeid minimaalselt rahuldav mudel, ent viimasel ajal on väitlused tasakaalu nihutanud.
Vaid majandusküsimuste regulatsioonis (eelarve tulude struktuur ja allikad, tasendusfond, investeeringud jne) on keskvalitsuse tähtsus teiste valdkondadega võrreldes oluliselt suurem. Selle valdkonna korraldus tagab keskvalitsuse tugeva ja sageli mitteformaalse mõjuvõimu õiguslikult väga autonoomsete omavalitsuste suhtes.
Kokkuvõttes iseloomustab Eesti kohaliku omavalitsuse õigusliku korralduse mudelit rõhu asetamine kohaliku omavalitsuse üksuste autonoomiale ning valdava osa avalike ülesannete ja teenuste sidumine kohaliku omavalitsuse üksusega, mis muudab omavalitsusüksuste koostöö keerukaks, ent ei taga samas läbipaistvust.

Kohaliku valitsemise väljakutsed

Viimaste aastate uuringud viitavad sellele, et Eesti omavalitsused on jõudnud avalike ülesannete täitmisel esmavajaduste (munitsipaalvara säilitamine, põhiteenuste tagamine) rahuldamise kõrval nii-öelda teise teenustepõlvkonna küsimusteni nagu inimkapital, areng, infrastruktuur, samuti elukvaliteedi või konkurentsivõimelisuse parandamine ühiskondlikus elus ja tööturul. Omavalitsuste tulu on 21. sajandil rohkem kui kahekordistunud, mis võimaldab uute rollide võtmist (Sootla jt 2007).
Väikesed kohaliku omavalitsuse üksused jäävad mitmes küsimuses paratamatult nõrgaks. Nagu juba märgitud, on väljakutsed muu hulgas demokraatia tegelik toimimine, strateegilise planeerimise ja hea halduse võimekus, kvalifitseeritud spetsialistide tagamine ning suutlikkus vastu võtta Euroopa Liidu investeeringuid. Inimkapitali mõttes nõuavad teise põlvkonna teenused sageli spetsiifilist ekspertiisi ja teistsugust töökorraldust.
Omavalitsusüksuste liitmine võib olla vastus teatud tüüpi probleemidele nagu toimiva erakonnademokraatia kujundamine (Sootla jt 2006) ja haldussuutlikkus. Kuigi ühendamine võib suurendada kohaliku volikogu ja ametnikkonna professionaalsust, eeldab see legitiimsust ja korralikku teostust ning positiivseid tulemeid tasakaalustavad energianõudlikum kommunikatsioon ja võimu võõrandumise oht. Muutused on selge risk klannitüüpi valitsemismudeliga omavalitsusüksustes, mille praegune korrastatus võib uutes oludes täielikult laguneda (Sootla jt 2007).
Teatud ülesannete puhul jääks ka omavalitsuste ambitsioonika ühendamise ulatus tõenäoliselt ebapiisavaks. Osa neist puudutab investeeringuid infrastruktuuri (teed, kanalisatsioon, jäätmemajandus jms), mis on pandud kohalike võimude õlule, sest puudub laiem kohaliku halduse tasand. Selliste ülesannete optimaalne ulatus on üldjuhul laiem, kui seda näeks ette uute ühinenud kogukondade suurus. Eesti on riigina väiksem kui nii mõnedki suuremate riikide kõrgema tasandi omavalitsusüksused. Peale selle on omavalitsustes arenduse, haldamise ning nõustamisega seonduvaid tegevusi, mis eeldavad põhjalikku professionaalset ettevalmistust ja mille puhul on suutlikkuse probleeme isegi keskvalitsuse tasandil (Sootla jt 2008).
Mõnikord on võib-olla praktiline liikuda senisest madalamale tasandile. Eriti otsekontaktil põhinevaid ülesandeid ei ole mõistliknõudluse poolest veel kaugemale delegeerida: see hakkaks mõjutama kvaliteeti (lähedust teenuse saajale jms). Omavalitsusüksuste pindala on Eestis küllalt suur, seetõttu on mõned teenused, näiteks vanurite ja laste hoolekanne, juba niigi kaugele delegeeritud. Probleeme võib tekkida ka pakkumise poolel, sest

hõredalt asustatud aladel ei ole võistlusliku turu tekkimine väheneva vajaduse olukorras reaalne (Sootla jt 2008).
Kohalikud ametikandjad on seisukohal, et teenuste osutamise suutlikkus on mastaabisäästuga nõrgalt seotud. Nagu paistab kokkuvõtvalt jooniselt 1, ei nähta mastaabisäästu võimalusi kusagil eriti suurena, pigem haakub see võimalusega tõsta kvaliteeti, kui vahendid on juba olemas. Kohalike eelarvete analüüs näitab samuti ühinemise vähest mõju (Geomedia 2001).

Joonis 1. Mastaabisäästu võimalused haldussuutlikkuse tõstmisel probleemitüüpide kaupa (1+2 – puuduv või väike mõju, 4+5 – oluline mõju)



ALLIKAS: Sootla jt 2007.

Keskseid suutlikkuse tõstmise strateegiaid on inim- ja poliitilise kapitali arendamine. Seejuures tuleb arvestada kohalikke väljakutseid, mis erinevad arenenud lääne demokraatia omadest. Kogukonnaliidrid kurdavad elanike vähest huvi kohaliku valitsemise vastu: elanikud jäävad passiivseks isegi küsimustes, mis neid otseselt puudutavad. Kohalik kodanikuühiskond on suhteliselt nõrk, ühistegevus toestab ennekõike inimlikku, mitte sotsiaalset olemist. Individualiseeritud harrastuskeskne seltsielu sidustab, aga ei loo poliitilist kogukonda. Kohalike arengukavade teoreetilis-normatiivne kodanikuühiskonna diskursus ei kajastu isegi vallaeliidi intervjuudes (Kalev, Ruutsoo 2006).
Poliitilist osalust saab siirdeühiskondades suurendada mitte niivõrd sotsiaalset, kuivõrd poliitilist kapitali ehk kodanikupädevusi arendades. Võtmetähtsusega on suutlikustamine (*empowerment*) kui indiviidide kodanikeks kujundamine, arendades ühiskondlikke ja vaimseid võimeid ning võimaldades jõuda tervikliku arusaamani ühiskonna poliitilisest korraldusest (Sørensen 1997, 557; Fung 2003).
Liialt kitsas tähelepanu teenuste pakkumisele varjutab teisi kogukonna võimekuse suurendamise strateegilisi tahke. Kohalikud juhid peavad oma nägemuse võimekusest läbi mõtlema ning hakkama inim- ja poliitilisse kapitali tehtavaid investeeringuid pidama tähtsamaks hoonetesse tehtavatest investeeringutest. Just see on eduka kohaliku valitsemise reformi strateegiline eeltingimus siirderiikides. Ka siin on vaja erinevaid tegevustasandeid.
Kokkuvõttes on ühendamiste teel võimalik lahendada teatud tüüpi probleeme, ent pole kuigi tõenäoline jõuda optimaalse kohaliku valitsemise mudelini.

Piirkondliku koostöö kogemused

Puuduvaid valitsemistasandeid on Eesti kohaliku omavalitsuse üksused asendanud vabatahtliku koostöö kokkulepete, ühisteenuste või agentuuride, aga ka teenuste delegeerimisega äri- või mittetulundussektorile. Traditsiooniliste hierarhiate asemel on hakanud arenema võrgustikstruktuurid. Mõnikord ületavad need maakondade piire, mis viitab sellele, et koostöö vajab senisest avaramat seadusandlikku raamistikku. Ka

keskvalitsuse regionaalhalduse optimeerimine nelja suurregiooni viitab senise korraldusloogika sisulise muudatuse vajadustele.
On kaks laialt esinevat omavalitsuste koostööinstitutsiooni: piirkondlikud omavalitsusliidud ja arenduskeskused. Liidud oma napi personaliga tegelevad ennekõike koordineerimise, mitte teenuste korraldamisega. Arenduskeskused on osutunud tulemuslikumaks piirkondliku võimekuse arendamisel.
Teise tasandi koostööstruktuurides valitseb suur piirkondlik kirjusus. Ühtaegu on tekkinud arvukalt eraõiguslikke jäätmekäitlejaid, kanalisatsiooni haldavaid ning ühistranspordi teenust pakkuvaid ettevõtteid, teisalt mittetulundusühendusi, mis korraldavad spordi- ja noorsooüritusi ning vanurite hooldekodude tööd. Mõnel pool on sõlmitud piirkondlik koostöölepe, mille kohaselt võtavad kõik regiooni omavalitsused endale vastutuse mõne kohaliku teenuse korraldamise eest (Sootla jt 2008).
Nn ühe teema partnerlusvõrgustikud ja koostööagentuurid võivad teha otsustamise aeglaseks ja vastuoluliseks, muutes kohaliku poliitika koordineerimise äärmiselt keeruliseks (Rodríguez Álvarez 2007).
Piirkondliku tasandi nõrkus võib tõkestada ka kohaliku poliitilise eliidi ülespoole suunatud mobiilsust, mis omakorda tugevdab karjäärivõimalusi parteibürokraatia kaudu ning kohaliku tasandi poliitika tsentraliseerumist. Selle võimalikud mõjud on kohaliku tasandi poliitilise toimekuse vähenemine, sest nõrk regionaalne eliit ei suuda mängida olulist rolli ei kohapeal ega keskvõimu tasakaalustamisel (Sootla jt 2008).

Kokkuvõte

Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse mudel põhineb väga selgelt eristuval ühetasandilisel omavalitsusüksusel. Selle keskmes on kindlustada kohaliku omavalitsuse üksuse autonoomia ja riigist eristumine. Põhiseaduses sätestatud erinevaid võimalusi pole valdavalt kasutatud. Erand on rahandusvaldkonna õigusaktid, mis annavad keskvalitsusele mitteformaalse võimu.
Niisugune mudel võis sobida Nõukogude perioodi järgsesse üleminekuaega, kui keskne eesmärk oli autonoomse kohaliku omavalitsuse kujundamine. Praktikas on üha olulisemaks muutunud valitsemise kvaliteetne korraldamine. Paljude avalike ülesannete sidumine kohaliku omavalitsuse üksuse õigusseisundiga ei tarvitse olla optimaalne. Autonoomia on ennekõike kohaliku elu korraldamise vabadus ja sõltumatu otsustamise tagamine. Paljude turupõhiste teenuste sidumine õigusliku autonoomiaga tähendab ühelt poolt raskusi avalike ülesannete optimaalsel täitmisel, teenuste jäikust ja ebatõhusust, teisalt tähelepanu võimalikku kõrvalekandumist autonoomia võtmeelementidelt olukorras, kus omavalitsused sõltuvad tegelikult rahanduslikult keskvõimust.
Valitsemise korraldamise praktilised vajadused on toonud kaasa omavalitsusüksuste vabatahtliku koostöö kokkulepped, ühisteenused või -agentuurid, samuti teenuste delegeerimise äri- või mittetulundussektorile. Lahendite kirjusus tähendab riske läbipaistvuse, demokraatliku kontrolli ja vastutuse tagamisel, mida on võimalik tasakaalustada terviklikuma tasandite ja reeglite kujundamisega.
Seda tüüpi küsimuste puhul võiksid mitmetasandilise valitsemise lahendused pakkuda edasiminekuvõimalusi. Võimalikud strateegiad on koostöö ja ühisstruktuuride arendamine ning uute tasandite väljakujundamine, hõlmates ka riigiasutusi ja territoriaalseid kooslusi. Need lahendused ei nõua tingimata praeguste kohaliku omavalitsuse üksuste liitmist, ehkki ei välista seda. Olulisemaks muutub tervikmudeli kujundamine ning keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse avalike ülesannete läbivaatamine.
Terviklikumat avalike ülesannete täitmise mudelit on võimalik kujundada nii, et see ei kahjusta kohaliku omavalitsuse autonoomiat. Mitmetasandilise valitsemise tüüpi lahendused võivad kohalike omavalitsuste tegevusjõudu pigem suurendada. Sellised

lahendused on riigi tasandil mitmes valdkonnas toimunud Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga.
Mitmetasandiline valitsemismudel võib vajada nii praegusest kohaliku omavalitsuse üksusest laiemat kui ka kitsamat tasandit. Ühelt poolt on avalike ülesannete teostamine mõeldav üleriigilisel, suurte piirkondade, praeguste maakondade, aga ka seotud vallarühmade tasandil, teiselt poolt võib osa ülesandeid täita hoopis küla, linna- või vallaosa tasandil.
Eesti põhiseaduskord võimaldab mitmetasandilise valitsemise lahendite ulatuslikumat kasutamist. Tuleks tõsiselt kaaluda praeguse korraldusmudeli mitmekesistamist. Alustada on võimalik vabatahtlikus koostöös juba läbiproovitud mudelitest ning liikuda edasi uudsemate arenduste suunas.

Kasutatud kirjandus

Alesina, A., Spolaore, E. (1997). On the Number and Size of Nations. – Quarterly Journal of Economics, Vol 112, pp 1027–1056.
Almann, A. (1993). Kohalik omavalitsus: teoreetilised lähtealused. – Eesti Jurist, nr 5/6, lk 6–10.
Anton, Ü. (1998). Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. – Juridica, nr 6, lk 305–313.
Bache, I., Flinders, M. (2004). Themes and Issues in Multi-level Governance. – I. Bache, M. Flinders (eds). Multi-level Governance. Oxford: Oxford University Press, pp 1–11.
Brans, M. (1992). Theories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation. – Public Administration, Vol 70(3), pp 429–451.
Foster, K. A. (1997). The Political Economy of Special-Purpose Government. Washington, DC: Georgetown University Press.
Fung, A. (2003). Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities. – Annual Review of Sociology, Vol 29, pp 515–539.
Geomedia (2001). Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele (kuue 1996–1999 ühinenud omavalitsuse näitel). Tartu: Geomedia.
Gilpin, R. (2001). Global Political Economy: Understanding the International Economic Order. Princeton: Princeton University Press.
Goverde, H., Cerny, P. G., Haugaard, M., Lentner, H. (eds) **(2000).** Power in Contemporary Politics: Theories, Practices, Globalizations. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
Gray, V. (1973). Innovation in the States: A Diffusion Study. – American Political Science Review, Vol 67, No 4, pp 1174–1185.
Hooghe, L., Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance. Wien/Vienna: Institut für Höhere Studien (IHS)/Institute for Advanced Studies.
Jones, M., Jones, R., Woods, M. (2004). An Introduction to Political Geography: Space, Place and Politics. London: Routledge.
Kalev, L., Ruutsoo, R. (2006). Omavalitsuste sotsiaalne sidusus. Lääne- ja Hiiumaa kohalike omavalitsuste arenguvõime ja jätkusuutlikkuse hindamine. Kogukondade sidusus ja kodanikeühiskonna olukord. – Phare 2003 CBC Programm Eestis. ES 2003/005-875.01. Läänemaa ja Hiiumaa kohalike omavalitsuste suutlikkuse indikaatorid ja ühisarengute analüüs. Uuringu lõppraport, lk 72–120. – http://www.rto.tlu.ee/TEADUS/TEADUSRAPORTID/Laane-_ja_Hiiumaa_KOV_raport.pdf(15.05.2008).
Leemans, A. F. (1970). Changing Patterns of Local Government. The Hague: International Union of Local
Authorities.

Lowery, D., Lyons, W.E., DeHoog, R. H. (1995). The Empirical Evidence for Citizen Information and a Local Market for Public Goods. – American Political Science Review, Vol 89, pp 705–707.
Majone, G. (1998). Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. – European Law Journal, Vol 4, No 1, pp 5–28.
Marks, G. (1993). Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC. – A. W. Cafruny, G. Rosenthal (eds). The State of the European Community. Vol 2: The Maastricht Debates and Beyond. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
Marks, G., Hooghe, L. (2000). Optimality and Authority: A Critique of Neo-Classical Theory. – Journal of Common Market Studies, Vol 38, No 5, pp 795–816.
Nash, K. (ed) **(2000).** Readings in Contemporary Political Sociology. Oxford: Blackwell Publishers.
Oakerson, R. J. (1999). Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis. Oakland, CA: ICS Press.
Olle, V. (2001). Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu: Iuridicum.
Olle, V. (2002). Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
Rhodes, R. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.
Rodríguez Álvarez, J. M. (2007). Municipal Associationalism in Spain: Facts, Trends, Troubles. Paper presented at the European Group of Public Administration (EGPA) Annual Conference, Madrid 19–22 September, 2007. – http://egpa2007.inap.map.es/egpa2007/ (15.05.2008).
Sootla, G., Kalev, L., Kattai, K. (2008). Perspectives of Amalgamation of Local Government in Transition Society: The Case of Estonia. – [Ilmub 2008 kogumikus:] L. Schaap *et al* (eds). Problems of Scale, Amalgamation and Alternatives. Reed Business (Book series "Local government and democracy").
Sootla, G., Kalev, L., Sillaste, M. (2007). Cooperation and Community Cohesion as Tools for Developing Local Government Capacity. Paper presented to the European Group of Public Administration (EGPA) Annual conference, Madrid 19–12 September, 2007. – http://egpa2007.inap.map.es/egpa2007/ (15.05.2008).
Sootla, G., Toots, A., Ruutsoo, R. (2006). Indicators of Local Democracy in Estonia. – G. Soós (ed). The State of Local Democracy in Central Europe. Reports from Bulgaria, Estonia, and Slovakia. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute-Budapest, pp 165–349.
Sørensen, E. (1997). Democracy and Empowerment. – Public Administration, Vol 75, pp 553–567.
Stubbs, P. (2005). Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South-East Europe. – Southeast European Politics Vol VI, No. 2, pp 66–87.
Teske, P., Schneider, M., Mintrom, M., Best, S. (1995). The Empirical Evidence for Citizen Information and a Local Market for Public Goods. Response. – American Political Science Review, Vol 89, pp 707–709.
Tiihonen, S. (2004). From Governing to Governance. A Process of Change. Tampere: Tampere University Press.
Truuväli, E.-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J., Schneider, H. (toimetuskolleegium) **(2002).** Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.
Weingast, B. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. – Journal of Law, Economics and Organization, Vol 11, No 1, pp 1–31.
Vincent, J. (ed) **(2002).** The Anthropology of Politics: A Reader in Ethnography, Theory, and Critique. London: Blackwell.

Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli probleeme Eestis

Raivo Linnas (RiTo 17), Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant

Kohaliku omavalitsuse tegevuse õiguspärasuse, tõhususe ja mõjususe järelevalve, kontroll ja audit on süsteemitu, kohati sisutu ja poliitiliselt kallutatud ning sageli vastuolus rahvusvaheliselt üldtunnustatud kontrolli ja auditi põhimõtetega.

Artikkel keskendub Eesti kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi analüüsile, et juhtida tähelepanu kontrolli olulistele aspektidele. Paljudel juhtudel ei ole kohalik omavalitsus suutnud toimida valla- ja linnaelanike vajadustest ja huvidest lähtudes ning kohaliku omavalitsuse põhimõtteid järgides. See näitab ilmselgelt probleeme kohaliku omavalitsuse üksuste auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemis. Siit tuleneb vajadus uurida probleemi põhjusi ja leida olukorra muutmiseks optimaalseid lahendusi. Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli teemat peaksid põhjalikult käsitlema ühiskonna-, riigi- ja juhtimisteadlased ning uurijad.

Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli õigusraamistik

Teemasse tõsisemalt süvenemata võib kujuneda arusaam, et kohaliku omavalitsuse üksused tegelevad küllaldaselt auditi, järelevalve ja kontrolliga, need toimivad hästi, aidates üksustel tegutseda põhiseaduse ja teiste seaduste kohaselt parimal võimalikul viisil. Sellise arusaamani suunavad järgmised tõsielufaktid:
1) kohaliku omavalitsuse üksuse üle teostavad järelevalvet õiguskantsler (ÕKS § 1 punkt 1; KOKS § 66 lõige 3) ja maavanem (VVS § 84 punkt 10, § 85 ja § 106; KOKS § 66 lõige 1);
2) kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse teatud aspektide ja arengu üle teostab järelevalvet siseministeerium ja regionaalminister (VVS § 49[1] punkt 1 ja § 66 punkt 1);
3) kohaliku omavalitsuse üksuse üle teostab poliitilist kontrolli kohaliku omavalitsuse võimuorgan valla- või linnavolikogu revisjonikomisjoni kaudu (KOKS § 48);
4) kohaliku omavalitsuse üksuse (osalist) majanduskontrolli teostab Riigikontroll (RKS § 7 lõige 1 punkt 3; KOKS § 66 lõige 2);
5) funktsioonisiirde korras vabatahtlikku
või seadusest tulenevat sõltumatut õiguspärasuse, vastavuse, tulemus- või finantsauditit (VLES § 26 lõige 3 punkt 4) teeb eraõiguslik audiitor (RPS § 14 lõige 3);
6) Euroopa Liidu rahastamisallikatest finantseeritud projekte, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksuse projekte, auditeerib Euroopa Liidu volitatud asutuse volitatud audiitor, ka Riigikontroll (RKS § 7 lõige 4; VTK § 17), rahandusministeerium (VTK § 21 lõige 1 ja § 23 lõige 4) ja siseministeerium (VTK § 21 lõige 2);
7) riigiarhivaar teostab arhiivijärelevalvet, sealhulgas teeb kohaliku omavalitsuse üksuse asutustele ja isikutele ettekirjutusi asjaajamist, arhiveerimist ja dokumentide säilitamist puudutavate õigusaktide sätete rikkumise kõrvaldamiseks (ArhS § 45 lõige 1 punkt 1);
8) SA Keskkonnainvesteeringute Keskus korraldab keskkonnakasutusest laekuvast rahast keskkonnainvesteeringute projektide kaudu kohaliku omavalitsuse üksustele antava raha sihipärast kasutamist (KTS
§ 59 lõige 2);
9) kohtuvõim valvab kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse üle oma pädevuses (KS § 9 lõige 1, § 18 lõige 1);
10) Tallinna linna ametiasutustes korraldab siseauditit linna siseauditi üksus – sisekontrolöri teenistus. Linna ametiasutuste hallatavates asutustes korraldab siseauditit asjaomane ametiasutus, milleks ametiasutuse juht nimetab vastava isikuvõi moodustab vajaduse korral struktuuriüksuse (Tln PM § 54[3] lõige 2).
Loetelu ei ole ammendav. Lugejal ei ole raske silme ette kuvada masendavat pilti lõputust audiitorite, kontrollijate, järelevalvajate ja hindajate armeest kohaliku omavalitsuse

üksuses. Siit võib omakorda kergesti tekkida kujutlus ülereguleeritusest ja -kontrollitusest. Kas see on nii ka tegelikult?

Kas kohaliku omavalitsuse üksus on ülereguleeritud ja ülekontrollitud?

Käsitagem mõttelise terviku ühe poolusena eeltoodud õiguslikku raamistikku ja teise poolusena järgmisi tõsielufakte:
1) õiguskantsleri järelevalve piirdub kontrolliga kohaliku omavalitsuse üksuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja teistele seadustele vastavuse üle (ÕKS § 1 punkt 1);
2) õiguskantsler kontrollib, kas järelevalvealune asutus järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava (ÕKS § 33), ka võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamist (ÕKS § 35[16]);
3) maavanem teeb järelevalvet üksnes maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle ning seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses ka kohaliku omavalitsuse üksuste kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle (VVS § 85 punkt 1), ta ei hinda tegevuse ja rahastamise otstarbekust, tõhusust ega mõjusust;
4) Riigikontroll võib auditi käigus hinnata kohaliku omavalitsuse üksuste sisekontrolli, finantsjuhtimist, -arvestust ja -aruandeid; majandustegevuse, sealhulgas majandustehingute õiguspärasust ja infotehnoloogiasüsteemide usaldatavust, kuid mitte juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkust (RKS § 7 lõige 2);
5) Riigikontroll teostab oma seaduse § 6 lõike 2 punktides 1, 2 ja 4 sätestatud ulatuses kontrolli: a) kohaliku omavalitsuse üksuste üle munitsipaalvara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel; b) sihtasutuste ja mittetulundusühingute üle, kelle asutaja või liige kohaliku omavalitsuse üksus on; c) äriühingute üle, kus kohaliku omavalitsuse üksusel on valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtjate üle (RKS § 7 lõige 2);
6) Riigikontroll teostab kontrolli kohaliku omavalitsuse üksuse valdusse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riigieelarvest antavate sihtotstarbeliste eraldiste, toetuste ning riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise üle (RKS § 7 lõige 2[1]);
7) Riigikontroll kontrollib riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahendusel eraldatud Euroopa Liidu vahendite kasutamist ja nendega seotud Euroopa Liidu ees võetud kohustuste täitmist. Euroopa Liidu vahendite lõppkasutajate ja Euroopa Liidu ees kohustusi omavate isikute suhtes on Riigikontrollil õigus teha menetlustoiminguid, selgitamaks Euroopa Liidu vahendite saamise tingimuseks olevate asjaolude paikapidavust ning vahendite kasutamise ja kohustuste täitmise õiguspärasust (RKS § 7 lõige 4);
8) rahandusministeerium teeb järelevalvet, auditeerib, kontrollib ja hindab välisabiga seotud ja sihtotstarbeliselt eraldatud raha ning toetuse andmise ja kasutamise eesmärgipärasust ja vastavust õigusaktidele, kuid tema ressursid on piiratud (Metsalu 2006, 3);
9) kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ainupädevuses on audiitori määramine (KOKS § 22 lõige 1 punkt 1) ja volikogu komisjonide, sealhulgas revisjonikomisjoni moodustamine ja tegevuse lõpetamine, nende esimeeste ja aseesimeeste valimine volikogu liikmete hulgast ja komisjonide koosseisu kinnitamine (KOKS § 22 lõige 1 punkt 20). Probleemsed on olukorrad, kui volikogu koosneb ainult ühe erakonna või huvirühma esindajaist, kelle erakonnakaaslased või huvirühma kaasliikmed on linna või vallavalitsuse liikmed;
10) kohaliku omavalitsuse revisjonikomisjon kontrollib valla- või linnavalitsuse tegevuse vastavust volikogu määrustele ja otsustele; valla või linna ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste raamatupidamise õigsust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust; tulude tähtaegset sissenõudmist ja arvelevõtmist ning kulude vastavust valla

või linna eelarvele; valla või linna sõlmitud lepingute täitmist; valla- või linnavalitsuse ja nende ametiasutuste tegevuse seaduslikkust ning otstarbekust (KOKS § 48 lõige 3). Auditi, järelevalve ja kontrolliga on kaetud ulatuslikud valdkonnad, kuid audiitorite, järelevalvajate ja kontrollijate õigused on suhteliselt kitsapiirilised. Mõistlik on nimetada ka mõnda olulist taustafakti.

Olulisi taustafakte

1. Kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu revisjonikomisjoni tegevus kohaliku omavalitsuse asutuste ja nende hallatavate asutuste tegevuse hindamisel on Eestis üldjuhul objektiivses ja subjektiivses huvide konflikti olukorras, sest revisjonikomisjonid on ametisse nimetanud valdavalt võimul olevad poliitilised jõud (Metsalu 2006, 2).
2. Maavanema haldussuutlikkus kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse õiguspärasuse järelevalvel on sageli ebapiisav, tema tegevus süsteemitu, võib-olla ka ebaobjektiivne ja poliitiliselt kallutatud, sest maavanemate ametikohti on hakatud täitma erakonnakuuluvuse või muu poliitilise valiku põhimõttel, mitte pädevuse põhiselt.
3. Kohaliku omavalitsuse üksuse sisekontrolli teenistused on objektiivses huvide konflikti olukorras, sest nende tegevust saab otse juhtida ja kontrollida kohaliku volikogu või valitsuse võimul olevate poliitiliste jõudude kaudu, kelle üle tuleks kontrolli ja järelevalvet teha. Harvad ei ole ka juhtumid, kui kohaliku omavalitsuse üksuse sisekontrolli ametnik on oma kallutatud väärtushinnangute tõttu subjektiivses huvide konflikti olukorras.
4. Riigikontrolli puhul on vaja meeles pidada, et:
1) Riigikontrolli ressurss kohaliku omavalitsuse üksuste auditeerimiseks on piiratud;
2) Riigikontrolli auditid on riskipõhised, see tähendab mõnda kohaliku omavalitsuse üksust, teemat või tegevust auditeeritakse üks kord kolme–viie aasta jooksul;
3) Riigikontrolli audit on oma olemuselt pigem pinnapealne kui süvitsi probleemide põhjusi lahkav.
5. Funktsioonisiirde korras ostetava-pakutava auditi teenuse aeg ja ulatus ning põhiküsimus ja oodatav tulemus sõltuvad tellijast. Tavaliselt on tellija täidesaatev organ ehk auditeeritav ise. Seega esineb põhimõtteliselt objektiivne huvide konflikti olukord.
6. Õiguskantsleri järelevalve põhineb peamiselt üksikkaebusel, kuigi õiguskantsler teeb ka iseseisvat süsteemset riskipõhist järelevalvet.
7. Kohtu järelevalve on eranditult kaebuspõhine, eestlased on aga vaidluste lahendamisel ja oma huvide kaitsel läbi aegade püüdnud hakkama saada kohtu abita.
8. Avalikus sektoris töötab vähe siseaudiitoreid ning nende kutse-, ameti- ja erialane ettevalmistus, kogemused ja oskused on üldjuhul kesised, seetõttu on avaliku sektori siseaudiitorite maine madal (Kurss 2006). Kohaliku omavalitsuse üksustes on hõivatud ainult üksikud siseaudiitorid.
9. Avaliku sektori organisatsioonide juhid tähtsustavad siseauditit vähe, kuigi nad on siseaudiitorite tegevuse tasemega rahul (Kurss 2006).
10. Koostöö auditi-, järelevalve- ja kontrolliasutuste vahel on vähene (Kurss 2006).

Kontrollijate rohkusest hoolimata on finantskontroll nõrk

Auditeerijate, järelevalvajate ja kontrollijate näilisest paljususest hoolimata on kohaliku omavalitsuse üksustega olnud pidevalt probleeme. Juba 2001. ja 2003. aastal tõdeti (Johanson 2002, 61; 2004, 75), et kohalik omavalitsus vajab senisest tõhusamat kontrolli. Artikli autor nõustub tõdemusega ja nendib hämmastusega, et põhimõttelist muutust ei ole toimunud ka 2008. aastaks. Vabariigi Valitsusel ei ole lahendust, kuidas vältida kohalike omavalitsuste makseraskustesse sattumist, kuidas toimida kohaliku omavalitsuse üksustega, mis on sattunud raskesse finantsolukorda, ning kuidas peaks toimuma järelevalve kohaliku omavalitsuse üksuse finantsolukorra üle (Metsalu 2006, 3).

Finantskontroll kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse üle on nõrk, kontrolli- ja sisekontrollisüsteemid ei toimi või pole tõhusad (Kõrge 2006, 18) ning kontroll kohalikele omavalitsustele antavate laenude kasutamise üle on ebapiisav (Kõrge 2006, 20 ja 21; Metsalu 2006, 2).
Autor kasutab artiklis suhteliselt palju Riigikontrolli töö tulemusi, sest Riigikontrolli teave on usaldusväärne, sõltumatu, tegeliku eluga seotud ja üldjuhul toetub kohastele paradigmadele ja teooriatele.
Riigikontroll on auditite tulemusel välja toonud mitmeid probleeme seoses investeeringutoetuste kasutamisega kohalikes omavalitsustes: omavalitsused eksivad riigihangete korraldamisel, omafinantseeringute määradest ei peeta kinni ning raha ei kasutata sihtotstarbeliselt. Üldhariduskoolide investeeringute auditi tulemusel selgus, et raha oli kasutatud ka jooksvate kulude katteks ning inventari ja õppevahendite soetamiseks. Kohalike teede hoiuks eraldatud raha kasutamise hindamisel leidis Riigikontroll, et sageli tellitakse teehoiutöid litsentsita isikutelt ning teehoiutööde kavandamisel, tellimisel ja järelevalvel ei täideta teeseaduse nõudeid(Riigikontroll 2006, 25 ja 55). Järelevalvet projektide teostamise säästlikkuse ja tõhususe üle pole kultuuriministeerium teha jõudnud. Segadust oli järelevalve pädevuse määramisega. Maavalitsused on üksikutel juhtudel kultuuriministeeriumi toetuse kasutamist kontrollinud, kuigi seaduslikku alust neil omavalitsustele suunatud riigieelarvelise eraldise üle järelevalve tegemiseks ei ole (Riigikontroll 2006, 25 ja 55). Omavalitsuste infotehnoloogilist materiaalset baasi ei kasutata piisava efektiivsusega ja e-teenuste osutamisel on kohaliku omavalitsuse üksused riigiasutustest oluliselt maha jäänud (Riigikontroll 2006, 29 ja 55).Kohaliku omavalitsuse praegused kontrollisüsteemid ei taga seda, et toimetulekutoetust makstakse vaid nendele, kes elavad puuduses(Riigikontroll 2006, 42 ja 55).Väiksematel kohaliku omavalitsuse üksustel puudub toimiv sisekontrollisüsteem (Riigikontroll 2006, 46). Kohaliku omavalitsuse sisekontrollisüsteemi osadena käsitleb Riigikontroll eelkõige revisjonikomisjoni tegevust, teabe avalikustamist kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja avaliku teabe seaduse kohaselt, töökorraldust reguleerivate normide olemasolu ja asjakohasust (sisekorraeeskiri, raamatupidamise sise-eeskiri, eelarve koostamist ja täitmist reguleerivad aktid, vara käsutamist reguleerivad korrad jms), ametijuhendite olemasolu ja asjakohasust, dokumendihalduse toimimist ning inventuuride regulaarset korraldamist (Riigikontroll 2006, 46 ja 55).
Täies ulatuses Riigikontrolli väitega nõustuda pole võimalik, sest Riigikontrolli enda määratluse kohaselt peab olema ja kindlasti ka on igas kohaliku omavalitsuse üksuses mingid vähem või rohkem toimivad sisekontrollisüsteemi elemendid või osised. Riigi-kontrolli tähelepanekute kohaselt ei olnud revisjonikomisjon mitmel juhul seaduses sätestatud eesmärki täitnud ning tema roll oli jäänud valdavalt formaalseks(Riigikontroll 2006, 46). Auditeeritud omavalitsustes puudus kõikehõlmav ülevaade oma varadest ning nende väärtusest. Põhivaraarvestus ning põhivaraga seotud majandustehingute kajastamine polnud nõutud tasemel(Riigikontroll 2006, 46). Eelarveraha ei kasutatud üksnes ettenähtud otstarbeks ning vajaduste muutumisel jäeti eelarve muutmata. Samuti oli lisaeelarvet vastu võtmata tehtud kulusid, milleks eelarves ei olnud raha ette nähtud või mille tegemiseks määratud rahast ei jätkunud, sealhulgas sõlmitud lepinguid eelarvet ületavas summas(Riigikontroll 2006, 47). Kohaliku omavalitsuse üksuste raamatupidamises on suur mahajäämus, võrreldes teiste avaliku sektori üksustega (ministeeriumid, suuremad kohalikud omavalitsused jt) ning ebapiisav raamatupidamise tase nendes üksustes(Riigikontroll 2006, 8).
Näidete loend ei ole ammendav, kuid küllaldane tõendusmaterjal väitmaks, et kohalik omavalitsus ei ole paljudel juhtudel suutnud toimida valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest (KOKS § 2 lõige 1) lähtudes ning kohaliku omavalitsuse põhimõtteid (KOKS § 3) järgides. Selline olukord näitab ilmselgelt ka probleeme kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemis.

Järelevalve, kontroll ja audit on süsteemitu

Õigusraamistikku ja tõsielupildikesi koos vaadeldes näeme, et kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse õiguspärasuse, tõhususe ja mõjususe audit, järelevalve ja kontroll on süsteemitu, vähe mõjus, kohati sisutu ja poliitiliselt kallutatud ning sageli vastuolus rahvusvaheliselt üldtunnustatud kontrolli ja auditi põhimõtetega. Lugeja võib õigustatult väita, et mingi mudel ometi on ja süsteem kuidagi toimib. Sellega tuleb nõustuda, sest Euroopa Komisjoni järelevalve-, auditi- ja kontrolliorganid on tunnistanud kohaliku omavalitsuse projektid Eestis üldjuhul rahaabi andmise kõlblikuks. Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli mõnetine toimivus ei tähenda, et sellel on oodatav mõju ja tegelik olukord on kooskõlas nüüdisaegse hea avaliku halduse põhimõtetega. Riigikontroll on selgelt välja toonud ühe olulise probleemide põhjuse: "Väiksemate kohalike omavalitsusüksuste probleemiks on väiksest eelarvest tingitud võimetus tagada haldus-funktsioonide nõutav tase."(Riigikontroll 2006, 8.) Üldteada on kohaliku omavalitsuse üksuste pidev alarahastatus (Mäeltsemees 1994; Pelisaar 2004). Artikli autor toetab olukorra leevendamiseks Riigikontrolli soovitust, mille kohaselt rahandusministeerium peaks toetama nii teadmiste, juhendite kui ka juba välja töötatud lahendustega omavalitsusi, kes soovivad raamatupidamist tsentraliseerida, raamatupidamisprogramme vahetada ning raamatupidamist ümber korraldada. Maavalitsustest võiks saada keskused, kes on võimelised vajaduse korral pakkuma väiksematele omavalitsustele arvestus- ja aruandlusteenust. Majandusarvestuse ja aruandluse valdkond on tähtis, kuid siiski ainult üks väike valdkond kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkuse tõstmisel, mõtestatud tegevuseni jõudmisel ja ühiskonna liikmete heaolu tagamisel. Riigikontroll teeb kohaliku omavalitsuse üksustega koostööd sisekontrolli ja siseauditi arendamise alal (RKS § 9), kuid kohaliku omavalitsuse üksuste siseaudiitoreid ei juhenda metoodiliselt ega koolita ükski asutus (Kurss 2006).

Poliitiline kontekst

Teadlased, uurijad ja poliitikud on korduvalt väitnud, et Eestis puudub rahval (kodanik, maksumaksja) võimalus kontrollida enda valitud poliitikute ja nende määratud ametnike tegevust valimiste vahel ja tal ei ole olulist mõju otsustustele, kuigi põhiseadusest ja teistest seadustest leiab õiguslikke aluseid sekkumiseks. Kehtivate seaduste kohaselt ei ole valijatel võimalik tagasi kutsuda kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liiget, sest tema volituste lõppemiseks valijate algatusel enne tähtaega ei näe seadus alust. Seega ei ole valimistevahelisel ajal valijal võimalik kohaliku omavalitsuse tasandil valitsemist mõjutada. Poliitikud väljuvad rahva kontrolli alt kohe pärast valimisi. Koalitsioonivalitsustel on tavaks nimetada kohaliku omavalitsuse üksuse kontrolliorganitesse koalitsioonile poliitiliselt ustavaid ja ametialaselt lojaalseid isikuid, seetõttu on kontrollijad pahatihti valitsuskoalitsiooni moodustanud poliitiliste jõudude poolt poliitiliselt otse suunatavad ning kontrolli või auditi subjektiks olevad isikud (poliitikud, ametnikud) on sageli ise auditi tellijad. Riigikontroll väidab, et esineb "soovimatus revisjonikomisjone tulemuslikult tööle rakendada. Näiteks ei nimetatud komisjoni liikmete hulka volikogu opositsiooni liikmeid, kelle huvi probleeme välja tuua oleks suurem" (Riigikontroll 2006, 46). Nii väheneb kohaliku elanikkonna mõju veelgi. Oluline on ka asjaolu, et paljudes väikestes kohaliku omavalitsuse üksustes on volikogus esindatud kohalikud ärimehed suurimad kohalikud tööandjad. Seetõttu ei julge inimesed oma tahet poliitiliselt väljendada ka siis, kui üksuse juhtide tegevus ei vasta haldusterritooriumi üldistele ja erivajadustele ning huvidele. Ometi rõhutab Günter Schmidt (2004, 21), et avaliku halduse väljundite saavutamiseks tuleb halduskultuuri hoida kodanike/klientide pideva kontrolli all.

Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrollitoimimise parandamisel tuleb kindlasti arvestada poliitilist konteksti. Kontrollisüsteemi põhielement on inimene. Süsteemi väljatöötamine ei õnnestu, kui ei peeta keskseks inimest, tema ajalooliselt kujunenud kultuurilisi, eetilisi ja moraalseid hoiakuid, väärtushinnanguid, tõekspidamisi ning käitumistavasid. Teine oluline õnnestumise eeldus on poliitilise ja halduskonteksti tunnetamine ja arvessevõtt. Eesti oli pool sajandit totalitaarses ühiskonnas, seetõttu on nõukoguliku mentaliteedi väljatõrjumine tõeliselt liberaalse mõtlemise poolt enneolematult raske ülesanne ning võib osutuda isegi teostamatuks(Näpinen 1994, 172). Arvestada tuleb ka demokraatia üldist olukorda Euroopas. Euroopa Komisjoni asepresident Siim Kallas on väitnud: "Suurimaks ohuks demokraatiale on tema enda jõuetus, teovõimetus, otsustusvõimetus. Viimastel aastatel on Euroopas palju valimistulemusi, mis ei ole andnud teovõimelisi lahendusi. Valitsuskoalitsioonidel kas pole selget ülekaalu või ei suudetagi seda moodustada või tehakse nii kummaline koalitsioon, et põhiliseks ei muutu mitte valitsemine, vaid pidev sisetüli. /…/ Üks tänapäeva demokraatliku valitsemise nõrku punkte on tema muutumine aina lühivaatelisemaks. Pikaajaline plaanimine, arvestades sealjuures ajaloolist kogemust, on aina raskem. Parlamentide valimisperiood on lühike, seda ei tasakaalusta mingi pikaajalisem otsustusmehhanism. Olukorras, kus valitsuskoalitsioonide eluiga on lühike, muutuvad lühiajalised eesmärgid märgatavalt tähtsamaks kui pikaajalised põhimõtted ja eesmärgid." (Kallas 2006.)
Siim Kallase väide kehtib ka kohaliku omavalitsuse üksuste valitsemise kohta Eestis. Seega tuleb sobiva ja toimiva mudeli väljatöötamisel arvestada Eesti poliitilist konteksti, modernse demokraatia üldisi põhimõtteid ja Euroopa Liidu nõudeid.

Ühesuguseid lihtsaid lahendusi pole

Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteem on huvitav uurimisaines mitmel põhjusel. Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse auditi, järelevalve ja kontrolli korraldust ja toimimist ning süsteeme on vähe uuritud. Enamik kohaliku omavalitsuse üksustest on väikesed nii raha, inimeste kui ka asjatundjate arvu poolest (Oviir 2006). Audit, sealhulgas siseaudit, järelevalve ja kontroll, sealhulgas sisekontroll, on omavahel keerulistes seostes nagu avaliku halduse aines tervikuna, seetõttu on uurimistöö keeruline ning lihtsaid lahendusi pakkuda pole võimalik (Randma, Annus 2000, 136). Kohaliku omavalitsuse üksused on erinevate karakteristikutega, seega pole kõigile ühesuguseid lahendusi. Paljudele kohaliku omavalitsuse poliitikuile ja ametnikele on euroopalik valitsemise hea tava (COM(2001) 428) ja nüüdisaegne juhtimine suhteliselt uus ja harjumatu tegevus Euroopa ja maailma teiste avaliku halduse lipulaevadega (USA, Kanada, Austraalia, Uus-Meremaa, Taani jt) võrreldes (Roots 2003). Eesti Vabariigi poliitilise, õigus- ja kultuurikeskkonna eripärast tulenevalt on avalikkuse kontroll kohaliku omavalitsuse üksuse valitsejate üle jõuetum kui mõnes teises riigis. Ainevaldkond tervikuna (kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteem) ning ainese iga osis (audit, järelevalve, kontroll) on selgepiiriliselt määramata (Joamets 2003), pidevalt muutuv, avatud keskkonna nähtus. Sotsiaalsed süsteemid ja ühiskonnas toimuvad protsessid on pidevalt mõjutatavad iseorganiseerumisest, seetõttu ei saa muudatuste kavandamisel loota ennustamisele (Heylighen 2002, 23; Näpinen 1994, 164). Demokraatia on Eestis alles noor, sellest tulenevate ohtudega (Sutrop 2005; Kallas 2006). Kõik nimetatud mosaiigikillud annavad uurijaile, poliitikuile ja ametnikele tervikpildi kokkupanemiseks ohtralt mõtlemisainet.
Teadus- ning kutse-, ameti- ja erialakirjanduses domineerib käsitlus, kus kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi uuritakse masinalaadsete mehaaniliste süsteemidena, mida inimene võib uurida, analüüsida, konstrueerida, käivitada ja seisata, kuid mille lahutamatu loomupärane põhiosis ei ole inimene. Matemaatikal põhinevate teaduste paradigma ja meetodite kasutamine on võimalik ja

vajalik, kuid ainult selline lähenemine on kitsas, isegi sobimatu (Näpinen 2002, 117), eriti nii väikeses ühiskonnas nagu Eesti. Ühe inimese tegevus või tegevusetus kohaliku omavalitsuse üksuse otsustus-, täitmis- ja kontrollahelas mõjutavad määravalt süsteemi toimevõimet. Järelikult on vaja kohaliku omavalitsuse üksuste auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi uurimisel ja teaduslikul käsitlemisel ning lahenduste leidmisel muuta seni kasutatavat paradigmat. Edu saavutamise lootus rajaneb eeldusel, et teemaga tegeldes tuginetakse kahele jalale ehk sambale:
1) filosoofilisel alusplatvormil tuleb kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi käsitleda pigem organismina, mille keskne mõjur on inimene oma hoiakute, tõekspidamiste, väärtushinnangute ja käitumistavadega, vooruste ja pahedega;
2) tugineda ei tohi ainult matemaatikal põhinevate teaduste paradigmadele, nende teadusinstrumentaariumi võib kasutada, kui see on sobiv sotsiaalteadustes rakendamiseks.
Mõlemad jalad on tähtsad, peavad olema ühepikkused ja -jämedused. Ei tohi tekkida petlikku kindlustunnet, et ülesande lahendaja suudab uurimisele ja ülesande lahendamisele asudes hoomata sotsiaalset süsteemi tema keerukuses (Wallerstein 1998, 5; Näpinen 2002, 130, 131).

Kokkuvõtteks

Koondades kirjutatu, võime kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi uurimise ja ühiskonnas toimivate lahenduste väljatöötamise aluspõhimõtted sõnastada järgmiselt.
1. Kohaliku omavalitsuse üksuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi tuleb käsitleda organismina, mille keskne mõjur (mõjutaja, organisaator) on inimene.
2. Kohaliku omavalitsuse sektori ülest standardlahendust auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi kujundamiseks ei ole, sest ülisuurtele, suurtele, keskmistele, väikestele ja üliväikestele üksustele sobivad erinevad mudelid, kus süsteemi alamsüsteemidel on erinev mõju.
3. Uuritavat ainest (süsteemi) tervikuna ja ainese osiseid eraldi (audit, järelevalve, kontroll) tuleb käsitada selgepiiriliselt ja üheselt määramata, ajas pidevalt muutuvana ja avatud keskkonnas asuvana.
4. Kohaliku omavalitsuse üksuse audit, järelevalve ja kontroll ehk süsteemi elundid ehk osised moodustavad ühtse sidusa terviku ning mõjutavad pidevalt üksteist vastastikku, seepärast ei ole võimalik auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi puhul kõnelda pideva tasakaalu olekust.
5. Süsteemi uurimisel ja parimate lahenduste väljatöötamisel tuleb tunda ja arvesse võtta keskkonna kitsamat (kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimiskeskkond, piirkonna keskkond, Eesti Vabariik) ja laiemat (Euroopa Liit) poliitilist, majanduslikku, õiguslikku, kultuurilist ja ajaloolist konteksti.
6. Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi uurimisel ja parimate lahenduste väljatöötamisel tuleb tunda ja arvesse võtta demokraatia ja autokraatia ning liberalismi ja totalitarismi määra selles ühiskonnas.
7. Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteem on sotsiaalne süsteem, mis allub iseorganiseerumise protsessile, seetõttu ei saa kõike ette kavandada ega loota, et kõik kavandatu kohaselt õnnestub.
Nimetatud seitse põhimõtet võiksid olla filosoofilised lähtealused, millele tugineda kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi teadusliku uurimise kavandamisel ja läbiviimisel ning teaduslikult läbitöötatud, kuid ka tegelikus keskkonnas sobivate ja toimivate lahenduste leidmisel. Ükski süsteem ei saa olla täiuslik, ideaalilähedane, veatu ja igikestvalt töökindel. Süsteem ei anna kindlust, kui üks alamsüsteem ei taga kindlust. Täielikku kindlust ei saa ühiskonnas toimivate sotsiaalsete süsteemide puhul saavutada isegi siis, kui süsteem on tervik ja toimiv. Ka kohaliku

omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi käsitlemisel ja loomisel ei ole võimalik loota muule, kui võimalusele vähendada riski taset.
Jääb loota, et poliitikud ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikud hakkavad senisest enam tähelepanu pöörama kohaliku omavalitsuse auditile, järelevalvele ja kontrollile ning leiavad lahenduse, mis tagab tasakaalu sisemise (internse) ja välimise (eksternse) auditi, järelevalve ja kontrolli vahel ning mõistlikud auditi, järelevalve ja kontrolli proportsioonid.

Kasutatud kirjandus

COM(2001) 428, July 2001. White Paper. European Governance. – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (04.03.2008).
COSO (2001). Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Internal Control — Integrated Framework. 2001. – http://www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm(02.11. 2006).
Heylighen, F. (2002). The Science of Self-organization and Adaptivity. – http://pespmc1.vub.ac.be/Papers/EOLSS-Self-Organiz.pdf (12.12.2007).
Joamets, K. (2003). Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu. – Riigikogu Toimetised 8, lk 159–165.
Johanson, T. (2002). Kohaliku omavalitsuse kontrollikeskkond. – Halduskultuur 2001: teaduskonverentsi materjalid. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut, lk 60–66.
Johanson, T. (2004). Juhtimiskontrolli perspektiivid Eesti kohaliku omavalitsusüksuse juhtimismudelis. – Halduskultuur 2003: teaduskonverentsi ettekanded. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut, lk 74–80.
Kallas, S. (2006). Verduni palve. – Postimees, 17. okt, lk 18.
Kurss, J. (2006). Mida ütles veebiküsitlus siseauditi toimimise kohta? Ettekanne konverentsil "Avaliku sektori siseaudit Eestis 2010", 6. dets 2006. – http://www.riigikontroll.ee (12.12.2007).
Kõrge, J. (2006). Riigieelarvest omavalitsustele toimetulekutoetusteks antud raha kasutamine: nr. OSIII-2-6/06/17.
– http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et&uri=%2Faudit.php%3Fdokument%3D669 (04.03.2008).
Metsalu, I. (2006). Euroopa Komisjoni abiprojekt HASCO Sonda vallas. Kontrolliaruanne nr. OSI-2-6/06/39, 15.06.2006.
– http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et&uri=%2Faudit.php%3Fdokument%3D669 (04.03.2008).
Mäeltsemees, S. (1994). Estonia. – http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN003969.htm(12.12.2007).
Näpinen, L. (1994). Iseorganiseerumismõtlemine, selle omandamise vajadus Eesti ühiskonnas. – Teaduslugu ja nüüdisaeg IX: Teadusfilosoofia ja teadusmetodoloogia Eestis: Olukord ja perspektiivid. Tallinn: Teadusajaloo ja Teadusfilosoofia Eesti Ühendus, Tartu Ülikool, lk 158–180.
Näpinen, L. (2002). Ilya Prigogine's program for the remaking of traditional physics and the resulting conclusions for understanding social problems. – Trames, Vol 6 (56/51), no 2, pp 115–140.
Oviir, M. (2006). Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2005. aastal. Ettekanne Riigikogus 08.11.2006. Riigikogu X koosseisu VIII istungjärgu stenogramm. – http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2006/11/m06110807.html (09.11.2006).
Pelisaar, G. (2004). Eesti edu vundament võib vankuma hakata. – Riigikogu Toimetised 10, lk 51–54.

Randma, T., Annus, T. (2000). Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised 2, lk 135–144.
Riigikontroll (2006). Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2005. aastal. Tallinn, 25.10.2006. – http://www.riigikontroll.ee (18.11.2007).
Roots, H. (2003). Organisatsioonikultuur ja juhtimisstiil. – Riigikogu Toimetised 8, lk 145–154.
Schmidt, G. (2004). Some Preliminary Thoughts on How Legislation Can Provide Rules to Enhance Culture of Public Administration and What Organizations Can Do to Implement Standards. – Halduskultuur 2003. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut, lk14–22.
Sutrop, M. (2005). Kas Eesti jagab Euroopa väärtusi? – Riigikogu Toimetised 11, lk 9–19.
Toots, A. (2003). Kohaliku esindusvõimu erakonnastumine. – Riigikogu Toimetised 7, lk 140–145.
Wallerstein, I. (1998). The Heritage of Sociology, The Promise of Social Science. – http://fbc.binghamton.edu/iwprad3.htm (13.09.2006).

Normatiivaktid

ArhS – arhiiviseadus
KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KS – kohtute seadus
KTS – keskkonnatasude seadus
RKS – Riigikontrolli seadus
RPS – raamatupidamise seadus
SHS – sotsiaalhoolekande seadus
Tln PM – Tallinna põhimäärus
VLES – valla- ja linnaeelarve seadus
VTK – välisabi taotlemise kord
VVS – Vabariigi Valitsuse seadus
ÕKS – õiguskantsleri seadus

Valitsusasutuste ja nende sidusrühmade koostööst seadusloomes

Kati Varblane (RiTo 17), avalikkussuhete ja teabekorralduse kutsemagister

Uuringud kinnitavad, et aktiivsed, huvirühmadesse koondunud kodanikud on huvitatud nii valitsusasutustest saadavast infost kui ka vahetust osalemisest uute seaduseelnõude ja seadusemuudatuste ettevalmistamisel.

Demokraatlikus riigis on igaühel õigus oma arvamust avaldada ja mõtteid vabalt välja öelda. Ka seadusloomeprotsess on avatud kõigile, kes on sellest huvitatud. Kui osapooled arutavad erinevaid seisukohti, lahendavad erimeelsusi ja jõuavad konsensusele, toob see kasu ja lisandväärtust nii protsessis osalejaile kui ka kogu ühiskonnale. Seadusloome läbirääkimistel peaks valmima seadus või muu õigusakt, mis on nii osapoolte kui ka ühiskonna jaoks legitiimne ja toimiv.
Eestis on üldlevinud seisukoht, et võimulolijad ei arvesta rahva arvamusega ja ametnikel on nii suur võim, et nad teevad otsuseid oma äranägemise järgi, seetõttu on rahvas riigivõimust võõrandunud ega tunne enam huvi ühiskonna käekäigu vastu. Sedasama on väitnud ka Daimar Liiv Riigikogu Toimetistes: “Demokraatlikes riikides peaks avaliku sektori ja kodanikeühenduste koostöö tuginema võrdse partnerluse põhimõtetele, Eestis on mittetulundussektori kaasarääkimisõigus küllaltki piiratud” (Liiv 2006, 185).
Käesolev artikkel käsitlebki neid küsimusi ja püüab vastuseid leida. Selleks kasutatakse autori 2006–2007 tehtud uurimuse tulemusi, mille eesmärk oli analüüsida seaduseelnõude väljatöötamisel toimuvat kommunikatsiooni valitsusasutuste ja nende sidusrühmade vahel, avastada praktikas esinenud probleeme ning leida neile lahendusi. Selle põhjal analüüsiti, kas eelnõudel on eeldusi legitiimsuse saavutamiseks. Uurimus käsitles kahte sotsiaalministeeriumi eelnõu – tööturuteenuste ja -toetuste seaduse eelnõu ning sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu.

Millal on õige aeg koostööd alustada

Artikkel keskendub eelnõu väljatöötamise parlamendieelsele etapile mitmel põhjusel. Enamik seaduseelnõude ideesid saab alguse ministeeriumidest, kus minister viib ellu parteipoliitikat või ametnikud näevad vajadust süsteemi parandada. Tihti on nende ideede taga aktiivsed kodanikuühendused, kes poliitikute ja ametnike otsuseid mõjutavad. Ministeeriumile on oluline teha sidusrühmadega koostööd ja kaasata neid õigusloomesse, et omandada sidusrühmade kogemusi ja koostada eelnõu, mis vastaks praktilistele vajadustele ja tegelikkusele.
Artikkel analüüsib ministeeriumi ja tema sidusrühmade kommunikatsiooni, millele on vähe tähelepanu pööratud, ning püüab kaasa aidata seadusloomeprotsessis toimuva kommunikatsiooni parandamisele.
James E. Grunig ja Fred C. Repper on öelnud, et avalikud suhted on strateegiliselt juhitud, kui määratakse sidusrühmad, tehakse kindlaks nende aktiivne osa ning lahendatakse organisatsiooni ja avalikkuse koostoimimisega seotud küsimusi sümmeetriliste kommunikatsiooniprogrammide kaudu [...] küsimuste varajases arengustaadiumis (Grunig, Repper 1992, 150).
R. Edward Freeman, kes on sidusrühmade teooria autor, määratleb sidusrühma kui gruppi või indiviide, kes saavad mõjutada või on mõjutanud organisatsiooni eesmärkide saavutamisel (Key 1999, 320). Seega on sidusrühm aktiivne ühendus, organisatsioon või võrgustik, kes on seotud ministeeriumi tegevusvaldkondadega ja püüab mõjutada seadusloomeprotsessi, et kaitsta enda huve.
Kui ministeerium alustab koostööd sidusrühmadega seadusloome varases etapis, nagu soovitavad Grunig ja Repper, kaalub huvirühmade ettepanekuid ning teeb seejärel eelnõu suhtes tasakaalustatud ja argumenteeritud otsuse, siis on võimalik saavutada eelnõu

legitiimsus ja ühiskondlik konsensus. Kui aga sidusrühmadega tehakse koostööd seadusloome hilises staadiumis, näiteks vahetult enne Vabariigi Valitsuse istungit, kui eelnõu on praktiliselt valmis, siis ilmselt ei oodata sidusrühmadelt tagasisidet, mille põhjal võiks eelnõu parandada. Selliselt talitades võivad tekkida sidusrühmadega eriarvamused ja konfliktid, eelnõu ei pruugi vastata avalikkuse ootustele ega saavutada legitiimsust osapoolte ja avalikkuse silmis. Seega näitab tõelist tahet sidusrühmadega koostööd teha see, millises etapis koostööd alustatakse. Kui sidusrühmad kaasata eelnõu protsessi varases staadiumis, on eelnõus kergem muudatusi teha ja konfliktid võivad jääda olemata. Mida aeg edasi, seda raskem on eelnõu parandamine ja seda tõenäolisemaks eriarvamused muutuvad.

Kommunikatsioonijuhtimise mudelid

Erinevaid situatsioone avalikes suhetes on võimalik selgitada Grunigi nelja kommunikatsioonijuhtimise mudeli abil.

1. Grunigi pressiagentuuri mudel tähendab, et kommunikatsiooniprogramm püüdleb soosiva reklaami poole, eriti massimeedias (Grunig 1992). Tegu on ühesuunalise (asümmeetrilise) kommunikatsiooniga, mille eesmärk on teha propagandat. Seaduseelnõu kontekstis tähendaks see, et ametnikud informeerivad avalikkust ja räägivad väljatöötatud seadusest ainult positiivses valguses.
2. Avaliku informatsiooni mudelil põhinev programm kasutab n-ö kodustatud ajakirjanikke, et levitada suhteliselt objektiivset informatsiooni massimeedia ja kontrollitud meedia kaudu nagu ajalehed, brošüürid ja otsepost (Grunig 1992, 18). Ka sel juhul on tegemist ühesuunalise asümmeetrilise kommunikatsiooniga, mis ei põhine strateegilisel planeerimisel ega uuringutel.
3. Kolmas mudel, kahesuunaline asümmeetriline mudel kasutab uuringuid, et arendada sõnumeid, mis kõige suurema tõenäosusega veenavad strateegilist avalikkust käituma nii, nagu organisatsioon tahab (Grunig 1992). Tuues paralleeli seadusloomega, on ametnikele oluline sidusrühmi veenda, aga nad ei ole nõus saadud tagasiside põhjal tegema eelnõus korrektiive.
4. Kahesuunaline sümmeetriline mudel kirjeldab avalike suhete mudelit, mis põhineb uuringul ja kasutab kommunikatsiooni, et juhtida konflikti ja parandada arusaamist strateegilise avalikkusega (Grunig 1992, 18). See tähendab, et ametnikud peavad sidusrühmadega läbirääkimisi ja on valmis oma tegevust ümber hindama. Osapoolte vahel toimub dialoog, mille tulemusena saavutatakse legitiimne seaduseelnõu.

Kui organisatsioon teeb otsuseid, siis ta esindab nii ennast kui ka oma keskkonda (White, Dozier 1992, 92). Seega peab organisatsioon otsuseid tehes arvesse võtma nii sise- kui ka väliskeskkonda ning kommunikeerima seda nii oma töötajatele kui ka sidusrühmadele. Kommunikatsioonijuhtimise üks alus on organisatsiooni sise- ja väliskommunikatsiooni ühtsuse printsiip. See tähendab, et organisatsiooni liikmete kommunikatsioon mõjutab avalikku mainet. Teisest küljest on avalikkuses toimuval kommunikatsioonil oma mõju organisatsiooni sisekommunikatsioonile. Seda peab silmas pidama ka otsustusprotsesside ja kommunikatsiooni analüüsil seaduseelnõu menetlemise protsessis.

Kas kaasamine või osavõtt

Mikko Lagerspetz on defineerinud kaasamist kui avaliku võimu või äriettevõtte tegevust, mille siht on anda kodanikele või neid esindavale ühendusele võimalus osaleda neid mõjutavate otsuste tegemisel, sealhulgas õigusloomes (Lagerspetz 2006, 8).

Kaasamine on temaatika, mis puudutab eelkõige valitsusasutusi, aktiivseid kodanikuühendusi ja ettevõtteid, kes teevad riigiasutustega koostööd, lahendamaks ühiskonnaelu puudutavaid küsimusi. Kaasamine eeldab, et kaasatavad on huvitatud

ühiskonnaelus kaasa rääkimisest ja otsuste eest vastutuse võtmisest. See on koostöö, mis on iseloomulik demokraatlikule ühiskonnale.
Marju Lauristin arvab, et kaasamine on Eesti ametiasutustes moodne sõna, mis on edukalt välja tõrjunud osavõtu või osalemise. Kaasamine on ühe (juhtiva, valitseva) poole aktiivsus teise (alluva, valitsetava) poole suhtes, kaasaja on subjekt, kaasatav pigem objekt, kelle võimalused lõplikke otsuseid mõjutada on piiratud. Osalustahe püsib veendumusel, et otsus sünnib ühiselt ning arvestab kõigi osalejate seisukohti ja huve (Lauristin 2007, 3).
Teoreetilises kirjanduses on tõepoolest rohkem kasutusel osaluse termin ning avalikus sektoris räägitakse kaasamisest. Näiteks 2005. aastal töötati Riigikantselei eestvedamisel välja "Kaasamise hea tava", mille eesmärk on ühtlustada põhimõtted, kuidas valitsusasutused, ettevõtted ja kodanikuühendused kaasavad avalikkust ja huvirühmi otsustusprotsessidesse (http://www.valitsus.ee/?id=4997). OECD kaasamise raamistikus mõeldakse kaasamise all nii informeerimist, konsulteerimist kui ka osalust (OECD 2001; Lepa *et al* 2004, 16).
Kui kaasamisel selle sõna otseses tähenduses on ühesuunalise kommunikatsiooni või kahesuunalise asümmeetrilise kommunikatsiooni varjund, siis osalus viitab kahesuunalisele sümmeetrilisele kommunikatsioonile. Küsimus võiks pigem olla selles, kuidas kaasatakse või osaletakse: kas seadusloomesse on kaasatud kõik olulised sidusrühmad, kas huvid on tasakaalustatud, kas toimub dialoog ja kas saavutatakse konsensus.

Uurimistöö eesmärk ja ülesanded

Artikli peamine empiiriline eesmärk on selgitada, kuidas mõjutab seaduseelnõu väljatöötamisel toimuv valitsusasutuste ja nende sidusrühmade vaheline kommunikatsioon seadusloomet ning eelnõu legitiimsuse saavutamist. Samuti püütakse avastada praktikas esinevaid probleeme ning pakkuda neile lahendusi. Selleks kasutatakse autori poolt aastail 2006–2007 korraldatud sotsiaal- ja töövaldkonna uurimuse tulemusi, mille raames analüüsiti kahte sotsiaalministeeriumi seaduseelnõu – tööturuteenuste ja -toetuste seaduse eelnõu ning sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu.
Artiklis käsitletakse järgmisi tähtsamaid uurimisküsimusi.
1. Kas sidusrühmad tunnevad huvi ministeeriumi info ja seadusloomeprotsessis osalemise vastu?
2. Kuidas osapooled hindavad üksteise teadlikkust ja kompetentsi selles valdkonnas?
3. Kas osapooled olid koostööga ja eelnõuga rahul?
4. Milline on sidusrühmade info kättesaadavus ning milliseid kommunikatsioonikanaleid eelistatakse?
5. Kuidas edendada sidusrühmade kaasamist ja osalemist seadusloomeprotsessis?

Et saada ülevaadet seaduseelnõu ettevalmistamisel toimunud kommunikatsioonist ja koostööst ning hinnata, kui tõhus ja tulemuslik on infovahetus ministeeriumi ja organisatsioonide vahel, korraldati sidusrühmadega formaliseeritud küsitlus ning intervjueeriti ministeeriumi ametnikke.
Siht- ja sidusrühmade arvamuste ning hoiakute analüüsiks korraldati formaliseeritud küsitlused infovahetuse ja eelnõu ettevalmistamisel toimunud koostöö kohta. Valimi koostamisel võeti aluseks sotsiaalministeeriumi sidusrühmade register, kus on organisatsioonide ja inimeste kontaktid nii sotsiaal- kui ka töövaldkonnast üle Eesti. Küsitlused saadeti kõigile eelnõutemaatikaga kokkupuutuva valdkonna esindajatele. Samuti saadeti need sidusorganisatsioonide esindajatele, kes olid osalenud sotsiaalministeeriumi töörühmade töös ning mainitud nende protokollides.
Küsitlused viidi läbi veebikeskkonnas www.eformular.com järgmiselt:
– töövaldkonna küsitlus saadeti 480 inimesele ning sellele vastas 96 inimest;
– sotsiaalvaldkonna küsitlus saadeti 807 inimesele ning küsitlusele vastas 104 inimest.

Eelnõu väljatöötajate ehk sotsiaalministeeriumi ametnikega korraldati 2006. aasta juunis ja septembris semistruktureeritud intervjuud, et hinnata sotsiaal- ja töövaldkonna kaasamispraktikat eelnõu väljatöötamisel. Kokku intervjueeriti kaheksat ametnikku.

Diskussioon ja järeldused

Hollandi teoreetiku Teun van Dijki väitel on legitimeerimine diskursus, mis õigustab ametlikku tegevust, mille piirid on seadus ja kord. Oluline on, et avalik arvamus seda aktsepteeriks ning tunnustaks reegleid, mida ametlikud normid ühiskonnas ette näevad (van Dijk 1998, 256). Ministeeriumidel on palju erinevate huvide ja eesmärkidega sidusrühmi. Ametnikud ja poliitikud peavad seadusloomeprotsessis sidusrühmadega läbirääkimisi, et selgitada nende seisukohti, lahendada erimeelsusi ja jõuda konsensusele, et valmiv õigusakt oleks osapoolte ja ühiskonna jaoks legitiimne.
Eestis ei ole pikaajalist koostöökultuuri läbirääkimistel sidusrühmadega. Sotsiaalvaldkonnas näiteks tunnistati, et 2004. aastal hoolekande kontseptsiooni ettevalmistamisel korraldati esimest korda laiapõhjalisi kaasamisseminare sidusrühmadele üle Eesti: toimus seitse seminari erinevatele sihtrühmadele, millest võttis osa kokku ligikaudu 480 inimest.
Sotsiaal- ja töövaldkonna töömeetodid sidusrühmade seadusloomesse kaasamisel olid erinevad, kuid koostöö loogika sarnane – mõlema valdkonna ametnike hinnangul tehti põhiline seaduseelnõu ettevalmistustöö ära ekspertrühmades. Töövaldkonnas loodi ministri käskkirjaga ametlik kontseptsiooni juhtgrupp ning selle all moodustati vajaduse korral töörühmi. Sotsiaalvaldkonnas olid väljakujunenud ekspertrühmad, kellega tehti koostööd nii formaalselt (kohalike omavalitsuste ametlik ekspertrühm ning sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni läbirääkimiste töörühm) kui ka mitteformaalselt (eakate poliitika komisjon, puudega inimeste koostöökogu, maavalitsuste infopäevad, mitteametlikud ekspertrühmad eelnõu ettevalmistamiseks jne). Töövaldkonna töökorraldus sidusrühmadega oli projektipõhine: kui kontseptsioon sai valmis, lõpetas juhtgrupp töö. Sotsiaalvaldkonnas tundus nii ametlik kui ka mitteametlik koostöö olevat regulaarsem ning pikemaajaliste traditsioonidega.

Huvi suur, teadlikkus keskpärane

Ministeeriumi ja sidusrühmade koostöö seadusloomes eeldab, et sidusrühmad on huvitatud ühiskonnaelus kaasarääkimisest ja otsuste eest vastutuse võtmisest. See on koostöö, mis on iseloomulik demokraatlikule ühiskonnale.
Uurimusest selgus, et sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmadel on suur huvi ministeeriumi info ja seadusloomes osalemise vastu. Huvi regulaarse info ja seadusloomes osalemise vastu näitab sidusrühmade positiivset suhtumist. Ennekõike tahetakse seaduseelnõudega kursis olla ning veidi vähem, aga siiski märkimisväärselt palju, soovitakse ise eelnõu ettevalmistamisse panustada. Tegelikkuses olid seadusloomes osalenud ligi pooled vastanuist. See näitab ministeeriumile, et potentsiaal sisendi saamiseks seaduseelnõu ettevalmistamise protsessis on suur.
Sotsiaal- ja töövaldkonna ametnikel ei olnud ühist arvamust ja hoiakut sidusrühmade teadlikkuse kohta nendes valdkondades. Arvati, et sidusrühmade teadlikkus sõltub tavadest ja konkreetsetest inimestest.
Kuivõrd küsitlusele vastanud sidusrühmade teadlikkus eelnõudest oli pigem keskpärane kui väga hea, siis peaks ministeerium tegelema sidusrühmade harimisega, mis parandaks nende teadmisi ning ühtlasi tõstaks ametnike ja poliitikute mainet nende silmis.
Teavitama peaks nii üldiselt kui ka vajadustest ja juhtumitest lähtudes. Sidusrühmad ei pruugi keeruliselt sõnastatud paragrahvide mõttest aru saada, seda tuleks rohkem selgitada, korraldades seminare ja koolitusi. Info peaks olema läbimõeldud ja arusaadav kõigile, s.t sõnumid ei tohi olla keerulised.

Et ametnikel oli eelnõu kohta rohkem infot kui sidusrühmadel, siis pidasid nad läbirääkimisi jõupositsioonilt. Ettepanekuid oli küll võimalik esitada, kuid üldjuhul oli ministeeriumil plaan olemas, kuidas muudatusi korraldada ja ellu viia. See aga vähendas ametnike avatust uutele ideedele ning pärssis osapoolte dialoogi.
Sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmade seisukohad kompetentsuse osas olid sarnased. Mõlema valdkonna sidusrühmad peavad ametnike pädevust poliitikute omast kõrgemaks. Kõige pädevamaks peetakse esindatavat organisatsiooni, seejuures sotsiaalvaldkonna sidusrühmad hindavad end eriti kõrgelt. Kui keegi peab end teisest paremaks, viitab see negatiivsele hoiakule teise suhtes. Sidusrühmadel on eelnevatele kogemustele tuginedes ilmselt sissekujunenud ettekujutus ministeeriumist ning rahulolematus millegi suhtes. Kui sidusrühmad peavad ametnike pädevust enda omast halvemaks ning poliitikuid hinnatakse veelgi madalamalt, siis ministeeriumi imago sidusrühmade seas ei soodusta koostööd. Siiski peab mainima, et paljud vastajad ei ole selles küsimuses oma seisukohta kujundanud või on neutraalsed.

Rahulolu koostöö ja eelnõuga

Rahulolu nii koostöö kui ka eelnõuga on olulisi tegureid, mis mõjutab legitiimsuse saavutamist. Üldiselt on sidusrühmad ministeeriumiga koostööga rahul, nii arvavad ligi pooled küsitlusele vastanuist mõlemas valdkonnas. Kui võrrelda rahulolu kahe eelnõu puhul, siis võib öelda, et töövaldkonna sidusrühmad on seadusega rohkem rahul kui sotsiaalvaldkonna inimesed. Selle üheks põhjuseks võib pidada sidusrühmade teistsuguseid ootusi sotsiaalministeeriumi ootustega võrreldes. Kui töövaldkonnas sidusrühmade ootused ja ministeeriumi plaanid uute teenuste väljatöötamise osas üldiselt kattusid, siis sotsiaalvaldkonnas olid osapooltel erinevad huvid. Ka kommentaarid koostöö kohta olid töövaldkonnas positiivsemad. Mõned näited sidusrühmade ettepanekutest.
Töövaldkonna sidusrühmade soovitused ministeeriumile:
– rohkem rõhku sisulisele tööle, vähem asendustegevusi ja auru formaalsustele;
– avalikustamist võiks olla rohkem, kas või maavalitsuse sotsiaalosakonna kaudu. Praegu kuuled midagi uut meediast, ajalehtedest, raadiost.
Sotsiaalvaldkonna sidusrühmade soovitused ministeeriumile:
– sotsiaalministeerium peaks kord aastas väljastama ühise voldiku või raamatukese kõikide hoolekandeasutuste kohta, sest informatsioon puudub, et võtta kontakti kolleegidega, kes on teenuse pakkujatena turule tulnud. Viimase niisuguse raamatu andis välja avahoolduse arenduskeskus aastaid tagasi;
– vähemalt regulaarsed infopäevad sagedamini kui kord aastas;
– olulisematele ja kogenenumatele teenusega kokkupuutuvatele organisatsioonidele tuleks eelnõu väljatöötamise ajal anda rohkem selekteeritud infot ehk tähistada eri infot erinevate värvidega, parandustele lisada autor jne, et suurema vaevata toimuvat jälgida. Hõivatus on suur, abiliste puudumisel jääb praktik info tulva alla ja vajalikud ettepanekud jäävad tegemata, kuid need on hädavajalikud;
– mõned ettepanekud ei ole tegelikus elus realiseeritavad. Teha rohkem ümarlaudu kohapealsete spetsialistidega;
– pöörata suuremat tähelepanu kaasnevate mõjude analüüsile.
Kommunikatsioon riigiasutuse ja sidusrühmade vahel võib olla komplitseeritud, kui osapooled ei ole võrdsed oma teadmiste ja info kättesaadavuse poolest ning seetõttu ei oska oma väiteid argumenteerida. Seepärast on oluline analüüsida info kättesaadavust ja infokanaleid seadusloomeprotsessis.

Info kättesaadavus sidusrühmadele

Enamik kõigist küsitluse respondentidest (ligi 83%) on otsinud ministeeriumi eelnõude kohta infot. Nii sotsiaal- kui ka töövaldkonnas peetakse info kättesaadavust üldiselt heaks.

Ka infokanalite kasutus on sarnane. Kõige populaarsem on Internet, seejärel sotsiaalministeeriumi veebileht ja muud veebilehed. Sellest võib järeldada, et Internet on sidusrühmadele kõige mugavam, kättesaadavam ja tõhusam infokanal ning ministeerium peaks veebilehele palju tähelepanu pöörama. Väga tähtis on süstemaatiliselt veebilehe sisu nüüdisajastada, kindlasti tuleks arendada ka veebilehe interaktiivsust, näiteks luua portaale, kus sidusrühmad saaksid arvamust avaldada (analoogselt lastekaitseseaduse portaaliga www.sm.ee/lastekaitse).
Olulist rolli mängib meedia. Televisioon, ajalehed ja raadio on sidusrühmade olulised infokanalid. Paljud vastajad saavad infot ametnikelt otsesuhtluse teel, mis võtab palju tööaega ja ei ole efektiivne. Samal ajal on avalike suhete osakonna osa info jagamisel eelnõude kohta üllatavalt väike. Üks põhjus on kindlasti see, et põhivaldkonna ametnikud oskavad eelnõu kohta põhjalikumalt vastata kui avalike suhete osakonna töötajad. Teine põhjus seisneb selles, et avalike suhete osakond ei ole eelnõu valmimise juures enne, kui selle esimene versioon on valmis. Seega võiksid avalike suhete osakonna ja põhivaldkonna ametnikud juba varem tihedat koostööd teha, näiteks panna rohkem infot veebilehele või luua portaale, kus sidusrühmad saaksid arvamust avaldada. Samuti võiks tõhustada info saatmist infolisti, mis ei olnud küsitluse ajal eriti populaarne infokanal. See aitaks vähendada telefonikõnede ja e-kirjade hulka, millele ametnikud peavad iga päev vastama. Teabenõuded on ebapopulaarsed ilmselt seetõttu, et nendele vastamise tähtaeg on avaliku teabe seadusest tulenevalt viis päeva. Enamasti on aga sidusrühmadel küsimusele vastuse saamisega kiire ning seetõttu eelistataksegi ametnikuga otse ühendust võtta.
Sotsiaalvaldkonnas on kasutatavamaid infokanaleid ka oma organisatsiooni infoteenistus, töövaldkonnas see nii levinud ei ole. Samuti pole väga levinud infokanal erakondade, fraktsioonide jt poliitiliste ühenduste infoteenistused. See näitab, et sidusrühmad ei ole politiseeritud. Kuivõrd poliitikute maine on madal nii selle küsitluse kui ka teiste sotsioloogiliste arvamusuuringute põhjal, siis sidusrühmade usalduse võitmiseks peaksid ministeeriumi sõnumid olema võimalikult mittepoliitilised.

Kuidas edendada kaasamist

Kahepoolse sümmeetrilise kommunikatsiooni oluline komponent on tagasiside. Kuigi ametnikud väitsid, et nad annavad koostööpartneritele tagasisidet, selgus, et sidusrühmad oma ettepanekute kohta seda alati ei saa. Põhivaldkondade ametnikud peaksid koos ministeeriumi avalike suhete osakonnaga mõtlema, kuidas tagasisidet paremini anda. Samuti tuleks ametnikel rohkem kuulata sidusrühmade arvamust ning sellest õppida ja järeldusi teha.
Intervjuudest selgus, et ametnikud olid sidusrühmadega koostööks positiivselt meelestatud, aga suuri muudatusi ministeeriumi plaanidesse nad selle põhjal ei teinud, aktsepteerides ainult mõned sidusrühmade ettepanekud. Koostöö nende rühmadega peaks olema läbimõeldum juba ettevalmistavas ehk planeerimisetapis. Analüüs näitas, et mõlema seaduseelnõu ettevalmistamisel kutsuti töörühmadesse ja kohtumistele neid sidusrühmade esindajaid, kellega ametnikel oli eelnev koostöökogemus ja kelle pädevuses oldi kindlad (suuremate kodanikuühenduste, katusorganisatsioonide ja asutuste juhid või eksperdid). Avalike suhete osakond kaasati alles siis, kui eelnõu esimene versioon oli valmis.
Kui avalike suhete osakond kaasata varem, oleks võimalik kogu eelnõu ettevalmistamise käigus planeerida kommunikatsiooni terviklikult, see aitaks vältida “tulekustutamist” ja pingete maandamist protsessi keskel. Samuti tuleks rohkem analüüsida, millised on eelnõu kontekstis mõjukad ja vähem mõjukad sidusrühmad, et ennetada ja vältida kommunikatsiooniprobleeme. Sellest tulenevalt on ministeeriumile soovitus olla avatum väiksematele rühmitustele, kes ei esinda suuri katusorganisatsioone ja *mainstream-*

mõttemaailma, vaid kitsast sihtrühma (näiteks tööturuprobleemide käsitlemisel vene keelt kõnelevad naised Ida-Virumaal).
Üldse tuleks vene keelt kõnelevat elanikkonda rohkem kaasata. Ministeerium peaks analüüsima, kas sidusrühmade registris on piisavalt muulaste organisatsioone ning kas nende organisatsioonid on seadusloomesse kaasatud. Nimetatud eelnõude puhul muulaste organisatsioonide esindajaid ekspertrühmades ei olnud. Kuid oli näiteks juhtum, kus töövaldkonna ametnikud tahtsid kaasata Mitte-Eestlaste Integratsiooni Sihtasutust, kuid viimased olid passiivsed. Ministeerium võiks ka rohkem venekeelset infot edastada, korraldades näiteks venekeelse tõlkega seminare, ja mitte ainult Ida-Virumaal, vaid ka Tallinnas.
Analüüsist selgus, et ministeeriumi eri valdkondade tööplaanid peaksid olema omavahel rohkem kooskõlastatud. Samuti võiks sidusrühmadele tööplaanidest ja võimalikest eelnõudest varakult teada anda. See aitaks kõigil tööaega paremini planeerida ning väldiks pingeid eelnõude ettevalmistamisel ja kooskõlastamisel. Ja viimane soovitus – korraldada seaduseelnõusid väljatöötavaile ametnikele koolitusi, kuidas sidusrühmi seadusloomesse kaasata. See aitaks ühtlustada ministeeriumi ametnike põhimõtteid koostöös sidusrühmadega.

Mis pärsib dialoogi

Kokkuvõttes võib öelda, et sotsiaal- ja töövaldkonna sidusrühmadel on suur huvi sotsiaalministeeriumi info ja seadusloomes osalemise vastu ning info kättesaadavust ministeeriumi eelnõude kohta võib pidada heaks.
Rahulolu eelnõu ja koostööga on olulised tegureid, mis mõjutavad eelnõude legitiimsuse saavutamist. Formaliseeritud küsitluse tulemuste põhjal võib väita, et sidusrühmad hindavad üldiselt koostööd sotsiaalministeeriumiga heaks. Kui võrrelda rahulolu kahe uurimuses käsitletud eelnõuga, siis töövaldkonna sidusrühmad on seadusega rohkem rahul kui sotsiaalvaldkonna inimesed. Selle üheks põhjuseks võib pidada sidusrühmade teistsuguseid ootusi sotsiaalministeeriumiga võrreldes. Kui töövaldkonnas sidusrühmade ootused ja ministeeriumi plaanid uute teenuste väljatöötamise osas üldiselt kattusid, siis sotsiaalvaldkonnas olid osapooltel erinevad huvid.
Ministeeriumi kahe eelnõu ettevalmistusperioodil toimus sidusrühmadele mitmeid kohtumisi ja seminare. Nii sotsiaal- kui ka töövaldkonna ametnikel on sidusrühmadega suhtlemisel pikaajalised kogemused, kuid sotsiaalvaldkonnas paistis sidusrühmade kaasamine olevat regulaarsem. Eelnõu otsustusprotsess ja läbirääkimised tundusid mõlemal juhul olevat sidusrühmadele avatud ning neil oli võimalus esitada oma ettepanekuid. Samal ajal ei saanud kõik sidusrühmad oma ettepanekute kohta tagasisidet. Ministeerium peaks rohkem arendama dialoogi sidusrühmadega, kelle arvamuste ja ettepanekute kogumine, neist õppimine ning sidusrühmadele ettepanekute kohta tagasiside andmine on olulised komponendid kahepoolse sümmeetrilise kommunikatsiooni juures. Samuti tundus problemaatiline, et ametnikud pidasid sidusrühmadega läbirääkimisi jõupositsioonilt. Ettepanekuid oli küll võimalik esitada, kuid üldjuhul oli ministeeriumil plaan olemas, kuidas muudatusi korraldada ja ellu viia. See vähendas ametnike avatust uutele ideedele ning pärssis osapoolte dialoogi.
Võttes aluseks kõik eespool väljatoodud tulemused ja järeldused, võib öelda, et eelnõude uurimistulemuste muster on sarnane ning seetõttu olid ka probleemid sotsiaalministeeriumis struktuurselt sarnased. Ministeerium peaks struktuursete probleemide lahendamist kaaluma, sest vastasel juhul võib eelnõude legitiimsuse saavutamine olla pärsitud.

Tabel 1. Huvi ministeeriumi info ja seadusloomes osalemise vastu

	Sotsiaalvaldkond (%)	Töövaldkond (%)
Huvi regulaarse info vastu sotsiaalministeeriumi eelnõude kohta		
Jah	92,2	93,7
Ei	2,9	4,2
Ei oska öelda	4,9	2,1
Huvi seadusloomes osalemise vastu		
Jah	73,1	70,2
Ei	8,7	7,4
Ei oska öelda	18,3	22,3
Vastajate üldarv	104	95

Tabel 2. Sidusrühmade hinnang kompetentsusele ja teadlikkusele

	Sotsiaalvaldkond (%)	Töövaldkond (%)
Hinnang ministeeriumi ametnike kompetentsusele		
Väga kompetentsed	1	5,3
Üldiselt kompetentsed	51	37,2
Üldiselt ebakompetentsed	3,8	9,6
Väga ebakompetentsed	1,9	1
Raske öelda	42,3	46,8
Hinnang organisatsiooni kompetentsusele		

Väga kompetentne	2,9	6,4
Üldiselt kompetentne	71,8	50
Üldiselt ebakompetentne	2,9	18
Väga ebakompetentne		1
Raske öelda	22,3	24,5
Hinnang poliitikute kompetentsusele		
Väga kompetentsed		
Üldiselt kompetentsed	8,7	11,7
Üldiselt ebakompetentsed	48,1	29,8
Väga ebakompetentsed	1,9	4,3
Raske öelda	41,3	54,3
Vastajate üldarv	104	95

Tabel 3. Sidusrühmade rahulolu koostöö ja eelnõuga

	Sotsiaalvaldkond (%)	**Töövaldkond (%)**
Koostöö ministeeriumi ja organisatsiooni vahel		
Väga hea	5,8	3,2
Üldiselt hea	51,9	49,5
Üldiselt halb	21,2	15,1
Väga halb	1,9	3,1
Ei oska öelda	19,2	29

Rahulolu seadusega		
Väga rahul	2	2,1
Üldiselt rahul	34,3	63,8
Üldiselt ei ole rahul	17,6	11,7
Üldse ei ole rahul	1	
Raske öelda	45,1	22,3
Vastajate üldarv	104	95

Tabel 4. Sidusrühmade eelistatud infokanalid ja info kättesaadavus ministeeriumist

	Sotsiaalvaldkond (%)	**Töövaldkond (%)**
Infootsing või -päring sotsiaalministeeriumi eelnõude kohta		
Jah	82,7	82,8
Ei	17,3	17,2
Infokanalid (arvudes, mitte %)		
Sotsiaalministeeriumi veebileht	72	56
Mujalt Internetist	36	29
Sotsiaalministeeriumi ametnikud	34	33
Ajalehed	29	33
Televisioon	24	25
Oma organisatsiooni infoteenistus	24	12
Raadio	19	16

Muu	8	10
Infolist	7	8
Erakondade jms infoteenistus	6	6
Teabenõue	4	2
Sotsiaalministeeriumi avalike suhete osakond	2	4
Info kättesaadavus ministeeriumi tegevuse kohta		
Väga hea		
Üldiselt hea	66	69,9
Üldiselt halb	19,4	21,5
Väga halb	1	1,1
Ei oska öelda	13,6	7,5
Vastajate üldarv	104	95

Kasutatud kirjandus

Grunig, J. E. (1992). Communication, Public Relations, and Effective Organizations: An Overview of the Book. – J. E. Grunig *et al* (eds). Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum, pp 1–28.
Grunig, J. E, Repper, F. C. (1992). Strategic Management, Publics, and Issues. – J. E. Grunig *et al* (eds). Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum, pp 117–157.
Key, S. (1999). Toward a New Theory of the Firm: a Critique of Stakeholder "Theory". – Management Decision, July, Vol 37, No 4, 317–328.
Lagerspetz, M. (2006). Kodanikuühiskonna lühisõnastik. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit.
Lauristin, M. (2007). Teistsuguse Eesti ootuses. – Postimees: AK, 13. jaan.
Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
Liiv, D. (2006). Kodanikuühiskond meil ja mujal. – Riigikogu Toimetised 13, 185–191.

OECD (2001). Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. OECD, Paris.
Van Dijk, T. A. (1998). Ideology. A Multidisciplinary Approach. London, Thousand Oaks, New Dehli: SAGE Publications.
White, J., Dozier, D. M. (1992). Public Relations and Management Decision Making. J. E. Grunig *et al* (eds). Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum, pp 91–107.

Mõõdetavuse probleem välispoliitika teooria otsustusmudelites

Hendrik Lõbu (RiTo 17), Tartu Ülikooli rahvusvaheliste suhete magistrant

Kui tahaksime anda välispoliitika teooriale täiendavat lisaväärtust, tuleks välispoliitilistes otsustusmudelites esinevatest muutujatest teha kvantitatiivselt mõõdetavad suurused. Teoreetiliselt on see võimalik, kuid vähendaks teooria kirjeldavat väärtust.

Välispoliitika teooria kirjeldab ja seletab välispoliitilist otsustusprotsessi, kuidas otsusteni jõutakse ja neid täide viiakse. Otsustusmehhanismi kujutatakse ja analüüsitakse harilikult ratsionaalse ja bürokraatliku mudeli abil. Need on kaks paralleelset intellektuaalset lähenemisviisi, mis nagu ühe mündi kaks külge teineteist ei välista, sest enamikku välispoliitilisi otsustusprotsesse on võimalik seletada korraga mõlemast küljest vaadates. Mudelid annavad hea ülevaate välispoliitiliste otsuste vastuvõtmisest ning võimaldavad paremini mõista rahvusvahelistes suhetes toimuvat. Kas mudeleil võiks peale kirjeldava väärtuse olla ka mingi muu otstarve? Näiteks kas nende abil saaks tuletada valemeid ja skeeme efektiivsema otsustussüsteemi väljatöötamiseks? Selleks on vaja neid mudeleid tunda ning anda muutujatele kvantitatiivsed väärtused, mis omakorda võimaldaksid teha võrdlevaid analüüse riikide välispoliitika kohta. Siinkohal põrkame kokku välispoliitika teooriale üldiselt omase raskusega, nimelt mõõdetavuse probleemiga, mis takistab operatsionaliseerimist. Operatsionaliseerimine on sild teooria ja vaatluse vahel. See on protsess, mille käigus leitakse abstraktsetele mõistetele sobivad mõõdetavad/vaadeldavad indikaatorid. Kas on võimalik mõõta ratsionaalses ja bürokraatlikus mudelis esinevaid muutujaid, teooriat üleliia keeruliseks ja raskesti arusaadavaks tegemata? Mõned muutujad ei pruugi olla kvantitatiivselt mõõdetavad või nad on mõõdetavad üksnes väga kaudsete ja keeruliste meetodite abil. See muudaks aga kogu teooria parimal juhul keeruliseks, halvimal juhul häguseks jutuks, mis pärsib teooria kasulikkust otsustusprotsesside seletamisel ja kirjeldamisel. Ühesõnaga, üritades anda teooriale täiendavat lisaväärtust, riskime kaotada selle seletava mõtte.
Artiklis püütakse dilemmale lahendusi pakkuda, analüüsides viit välispoliitilisi otsustusmudeleid lahkavat tööd ja arutledes operatsionaliseerimise teostatavuse üle. Artikli esimeses pooles antakse ülevaade bürokraatlikust ja ratsionaalsest mudelist ning tuuakse välja peamised muutujad. Teine pool keskendub arutelule, kuidas neidsamu muutujaid operatsionaliseerida.

Bürokraatliku mudeli olulised muutujad

Bürokraatlikus otsustamissüsteemis on võtmetähtsusega järgmised mõisted: osalejad, huvid, meetmed ja tegutsemispiirangud (Halperin, Kanter 1973, 440–441).
Osalejad on välispoliitilises otsustusprotsessis kaasarääkivad indiviidid ning riiklikud ja mitteriiklikud organisatsioonid. Indiviidid on enese identifitseerimisest ja seotusest organisatsiooniga sõltuvalt kas iseseisvad mängurid või peamiselt oma organisatsiooni huve esindavad osalised.
Välispoliitilises otsustusprotsessis määravad osalejate käitumise suuresti nende huvid. Tavaliselt on organisatsiooni huvi ja ambitsioon rohkem võimu võita, oma eelarvet suurendada, oma välispoliitilist nägemust läbi suruda jms; indiviidi puhul sõltuvad huvid sellest, kas ta on oma teadvuses isikliku edu sidunud enda esindatava organisatsiooni eduga või püüab tõsta personaalset prestiiži ja oma maailmavaadet riigi välispoliitikas läbi suruda.
Oma huvide läbisurumiseks kasutatakse mitmesuguseid vahendeid, need võib jagada kaheks: formaalsed (seaduste või valitsuse määrustega ettenähtud kompetentside ja võimupiiride kasutamine) ja mitteformaalsed (informatsiooniga manipuleerimine,

omavaheline kauplemine ja teineteise survestamine, täidesaatvas faasis venitamistaktika kasutamine, infoleketega avalikkuse kaasamine jne).
Bürokraatlikus võitluses, kus osapooled tahavad välispoliitilisi otsuseid isiklikes huvides kallutada, on omad mängureeglid ja piirangud, millega kõik osalised peavad arvestama (Allison, Halperin 1972, 50–53). Esiteks formaalsed piirangud, seadusega ettenähtud võimupiirid, otsustusprotseduurid jms, mis puudutavad ametkondliku võimuvõitluse protsessi, teiseks kättesaadava informatsiooni hulk ja kvaliteet. Info sünteesimise tulemusena määratakse kindlaks oma seisukoht probleemi suhtes, pannakse paika tegutsemisplaan ning püütakse aimata teiste osapoolte eesmärke. Info on sageli ebatäielik või mõningatel juhtudel tõhusaks haldamiseks liialt mahukas ning seab otsustajad raskete valikute ette, kus tuleb tegutseda pooleldi pimesi. Kolmas piirang on aeg, mida üldjuhul alati napib, see aga põhjustab pealiskaudsust ja ennatlikke otsuseid. Informatsiooni ja ajasurvega on seotud neljas piirang – valikuvõimaluste rohkus ja kvaliteet. Kuna olukord pidevalt muutub, info on ebatäielik ning konkureerivad huvirühmad ja institutsioonid tahavad oma huve samuti peamistele otsustajatele peale suruda, siis tuleb otsustajatel sageli valida ebaadekvaatsete võimaluste seast hädapäraseid kompromissvariante. Võimaluste hulka ning valikuid piirab ka otsustajate kultuuritaust, jagatud väärtussüsteem (Allison, Halperin 1972, 56). Võib juhtuda, et otsustamises osalejatel on paljudes küsimustes ühised seisukohad ja väärtushinnangud, mida iseenesestmõistetavalt aktsepteeritakse ning millega vastuollu minevaid võimalusi isegi ei kaaluta, ehkki mõnes olukorras võiks see olla kasulik.

Otsuste täideviimine bürokraatlikus mudelis

Bürokraatlik mudel käsitleb otsustusprotsessi osana ka otsuste täideviimist ehk väljundite poolt. Oluline ei ole ainult see, kuidas otsuseni jõutakse, vaid ka see, kas otsust rakendatakse tegelikus elus sellisena, nagu ta vastu võeti (Clarke 1989, 46). Bürokraatide võimuvõitlus ei lõpe otsuse vastuvõtmisega kõrgemal tasandil, vaid jätkub otsuse täideviimisel, kus erinevate huvidega otsustusprotsessi osalised püüavad tulemit oma huvidele vastavaks painutada. Lõplik tegevus võib algsele otsusele lausa vastu käia. Sellisele asjakäigule on juhtinud tähelepanu Morton Halperin ja Arnold Kanter, kes peavad sellise olukorra võimalikuks põhjuseks kõrgemal tasandil langetatud otsuste üldsõnalisust ja mitmeti tõlgendatavust (Halperin, Kanter 1973, 459–461). Nimelt puudub kõrgeimatel otsustajatel otsene vajadus tunda huvi detailide vastu ja sellepärast peegeldavad nende igapäevased otsused sageli madalama taseme bürokraatlike organite võimuvõitluse tulemusena kujunenud kompromisslahendit. Pealegi on tähtsaimad otsustajad vähemalt demokraatlikes riikides poliitikud, seetõttu on otsuste teatud hägusus ja üldsõnalisus paratamatu, sest tark poliitik jätab endale manööverdamisruumi ja taganemisvõimaluse, kui tema otsus peaks hiljem palju vastakaid arvamusi ja avalikkuse ägedat reaktsiooni põhjustama. Üksikasjalike juhiste vastuvõtmist otsustamise tipptasandil takistab eespool mainitud ajanappus iseäranis tugevasti, sest olulised või erakorralised küsimused jõuavad tippotsustaja lauale sageli viimasel hetkel, kui pole enam aega põhjalikuks analüüsiks. Seega, jättes oma otsuse täideviimise üksikasjad bürokraatide vaielda ja välja töötada, lükkab kõrgema taseme otsustaja probleemi lahendamise taas ametkondliku võitluse tandrile ning tegelik tulem võib osutuda ettearvamatuks või ametliku otsuse sisule vastupidiseks. Otsuse ellurakendamist võib pärssida või moonutada ka institutsionaalne paindumatus (Clarke 1989, 50–51). Kui näiteks riigi välispoliitiline otsus võeti vastu ühe ametkonna huvidest lähtudes, seaduse järgi peab seda ellu viima aga teine amet, kes algusest peale on üritanud vastuvõetud otsust blokeerida, siis võib viimane teha kõik, et oma ülesannet võimalikult halvasti täita, näitamaks ebameeldiva otsuse elujõuetust. “Sõnakuulmatu” institutsioon võib ka venitada otsuse täideviimisega, kuni otsus kaotab aktuaalsuse, või tõlgendada saadud juhiseid

meelevaldselt, otsuse tegelikule sisule vastandlikult jms. Juriidiliselt midagi ette heita ei saa, sest protseduurireeglite eiramist pealtnäha justkui pole.

Riigisisene tasand tähtsam

Bürokraatliku mudeli kohaselt on riigisisesed nüansid välispoliitilises otsustusprotsessis palju olulisemad kui välispoliitilised mõjutegurid. Riikide suhtlemist kujutatakse bürokraatlikus mudelis samuti mitmetasandilise mänguna. Riigid ei ole ühtsed, selgete seisukohtade ja loogilise käitumisega ratsionaalsed üksused. Bürokraatlik võimuvõitlus peegeldub riikide paiguti üksteisele vastukäivates initsiatiivides, sagedases seisukohtadega "tõmblemises" ja mitmeti tõlgendatavas käitumises. Otsustes lähtutakse esmajärjekorras riigisisestest huvidest (Allison, Halperin 1972, 59). Poliitik – peaminister, president või välisminister – suhtub maailmas toimuvasse sellest lähtudes, kuidas otsus mõjutab tema isiklikku positsiooni riigisiseses võimuvõitluses, tema populaarsust rahva seas. Bürokraat otsustab aga selle järgi, kuidas otsus mõjutab tema ametialast karjääri või tema organisatsiooni võimu ja rolli teiste organisatsioonide suhtes bürokraatlikus hierarhias. Sedamööda kujundatakse oma positsioon ja ka reageeritakse.
Rahvuslikud huvid on samuti olulised, kuid üldjuhul samastatakse rahvuslikud huvid enda käekäiguga. Iga osaleja arvates peitub just tema huvides riigi "õige" ja "parim" huvi, sest riigi huvide kaitsel nähakse ennast kõige olulisema, targema ja sobivamana. Samast seisukohast lähtudes kujundavad oma poliitikaid ka organisatsioonid.

Ratsionaalse mudeli omapära

Ratsionaalne mudel keskendub konkreetse otsustaja valikuvõimalustele ja raskustele kõige parema võimaliku otsuse tegemisel, seega otsusele eelneva analüüsi protsessile: kuidas otsustaja töötleb kättesaadavat informatsiooni, kuidas sellest formuleeritakse võimalikud tegevuskavad ja kuidas neist parim valitakse. Mida rohkem on informatsiooni ja mida põhjalikumalt suudetakse erinevad valikuvõimalused läbi kaaluda, seda ratsionaalsem peaks otsus tulema. See ei tähenda tingimata õiget otsustamist, küll aga eesmärgipärast analüütilist otsustamist (Clarke 1989, 45).
Järgnevalt vaatlen, kuidas nähakse ratsionaalse otsuse kujunemist välispoliitika valdkonnas. Kõigepealt käsitlen Sidney Verba artiklit 1961. aastast ratsionaalse otsustusprotsessi kohta, kus autor analüüsib selle mudeli sobitavust ja praktilist kasutamist rahvusvaheliste suhete kontekstis (Verba 1961). See on üks varasemaid ja põhjapanevamaid töid ratsionaalse mudeli kohta. Verba väidab, et argumendid ja psühholoogilised tegurid, mis mõjutavad inimest otsuste langetamisel, võib jagada mitteratsionaalseteks ja ratsionaalseteks. Õige otsuse tõenäosust suurendab võimalikult ratsionaalne analüüs, s.t võimalikult väike mitteratsionaalsete tegurite osakaal otsustamisprotsessis. Autori arvates on mitteratsionaalseid tegureid – näiteks sisemised tundmused, lapsepõlvetraumad, sissekasvatatud eelhoiakud jms – välispoliitilisi otsuseid langetavas ühiskonnagrupis vähem, sest autori püstitatud kriteeriumite järgi on riigi välispoliitiline eliit teiste elualade otsustajatest ratsionaalsem, seda soodustab juba rahvusvaheliste suhete olemus. Välispoliitikaga tegelev eliit valdab palju informatsiooni ja erialaseid oskusi, ta on oma elualaga rohkem hõivatud ning väärtustab üldjuhul enam ratsionaalsust ja mitmetasandilist mõtlemist kui tavainimene. Välispoliitika valdkond, kus ühe riigi kodanikud peavad tegelema välisohtude ja -suhtlusega, sunnib ühiste eesmärkide nimel konsolideeruma ning mitmed kitsad omahuvid tagaplaanile jätma. See võimaldab ka selgemaid eesmärke püstitada. Kui eesmärk on suhteliselt selge, siis on kergem irratsionaalseid mõjureid otsustusprotsessist eemal hoida. Kõiki nimetatud tegureid arvesse võttes olevat ratsionaalse mudeli rakendamine välispoliitilises otsustusprotsessis ja rahvusvaheliste suhete teaduses laiemalt igati asjakohane. Verba möönab, et alati esineb erandeid, ning tunnistab inimloomuse irratsionaalseid külgi. Ta ei jäta kõrvale isegi

bürokraatliku kauplemise rolli otsustusprotsessis, kuid jääb kindlaks põhilises: rahvusvaheliste suhete analüüsis tuleb tugineda ratsionaalsele otsustusmudelile, arvestades ka selle kitsendusi (Verba 1961, 116–117).

Olulised muutujad ratsionaalses mudelis

Ratsionaalsest otsustusmudelist on kirjutatud suhteliselt palju, siin piisab ühe tuntuima autori Alexander L. George`i väljatoomisest. George jaotab otsustaja ette koguneva probleemistiku kahe ühisnimetaja alla (George 1980, 491–492): väärtuste keerukus (*value complexity*) ja ebakindlus. Meetodid, kuidas nende kahega toime tulla, klassifitseerib ta analüütilisteks ja kaitsvateks.
Väärtuste keerukus tähendab seda, et otsustaja on sageli sunnitud tegutsema olukorras, kus ühel ajal on samasse probleemi hõlmatud erinevad huvid ja väärtused. Sellises olukorras (välispoliitikas ja rahvusvahelistes suhetes esineb seda väga tihti) on õigupoolest võimatu langetada ideaalset otsust, mis on ühtviisi kasulik ja hea kõiki väärtusi arvestades. Otsustaja on sunnitud valiku ees eelistada ühtesid väärtusi ja huve teistele, seega tuleb need panna tähtsuse järjekorda. Korraga tuleb silmas pidada isiklikke karjääriambitsioone, riigi huve, konkureerivaid nõuandjaid, institutsioonide ja huvirühmade huve, välisriikide võimalikke reageeringuid, avalikkuse seisukohti, südametunnistust jpm. Nii paljude tegurite arvestamine mõistagi komplitseerib olukorda ja raskendab õige valiku tegemist.
Ebakindlus tuleneb hulgast asjaoludest, mis pärsivad rahulikku ja selget analüüsi ka bürokraatlikus mudelis. Esimene ebakindluse genereerija on informatsiooni nappus. Adekvaatset infot ei ole kunagi küllaga, otsustajani jõudes on see sageli moonutatud või varjavad olulist liigselt rõhutatud pisiasjad. Ebakindlust põhjustab ka aeg, sest aega pole kunagi piisavalt, otsustada tuleb kohe ja piiratud teadmiste pinnalt. Aeg aga liigub, kõik on pidevas protsessis. Otsustaja ei saa aega seisma panna, seetõttu võib temani iga hetk jõuda uut infot, mis eelnevad analüüsid tarbetuks muudab.
Kõik see tekitab otsustajas psühholoogilist stressi ja ülepinget ning vead on kerged tulema. George liigitab otsustajate tegevusviisid väärtuste konfliktiga tegelemisel kolmeks (George 1980, 493–499): konflikti täielik lahendamine, konfliktiga leppimine ja konflikti eiramine. Ebakindlusega võideldes võib otsustaja kasutada ka puhvritaktikat (*bolstering*). Puhverdamine tähendab endale mõttes sisendamist, et valitud võimalus on ainuõige, langetatud valiku heade külgede esiletõstmist ning teiste, kõrvale jäetud võimaluste negatiivsete joonte rõhutamist. Puhverdamist võib kasutada nii enne kui ka pärast otsustamist oma valikute õigustamiseks, see aitab võidelda stressi ja süümepiinadega.
Ratsionaalse otsustusmehhanismi kohta on veel mitu samalaadset skeemi ja jaotust välja töötatud, enamiku puhul on peamised karakteristikud juba nimetatud väärtuste konflikt, ajasurve, võimaluste valimine, informatsiooni maht ja kvaliteet ning stress. Seetõttu pole siin artiklis otstarbekas sarnaseid jaotusi juurde tuua.
Järgnevalt arutlen bürokraatlikus ja ratsionaalses mudelis määravat tähtsust omavate muutujate mõõdetavuse võimalikkuse ja otstarbekuse üle.

Mida on vaja mõõta bürokraatlikus otsustusmudelis

Kõigepealt tuleb välja selgitada bürokraatlikus otsustusprotsessis osalejad ja nende eesmärgid. Selleks lähtun eespool toodud bürokraatliku mudeli jaotusest: osalejad, huvid, piirangud ja meetmed.
Osalejate määramine on võib-olla lihtsamaid ülesandeid, ehkki mitteametlikke struktuuriväliseid nõuandjaid on suhteliselt keeruline kindlaks teha. Peamisi osalisi, nagu poliitilised organisatsioonid ja otsustajad, on suhteliselt kerge määrata. Juba raskem ülesanne on nende huvide ja motiivide selgitamine. Formaalsed huvid, mis paberil kirjas, vaadates seaduste ja teiste õigusaktidega ettenähtud võimupiire ja funktsioone, ütlevad

meile suhteliselt vähe. Erinevate organisatsioonide ja persoonide huvid ning ambitsioonid on hüpoteetilised, me võime ainult oletada, mis on bürokraatlikus otsustusprotsessis ühe või teise osaleja eesmärk. Poliitiliste ametikohtade puhul saab arvesse võtta poliitikute maailmavaatelisi seisukohti, näiteks parteilist kuuluvust. Peaministri või välisministri eesmärke võib välja lugeda koalitsioonileppest või mõnest muust valitsuse dokumendist. Oletame, et enam-vähem on teada, kes võtavad otsustamisest osa ning millised on nende huvid ja eesmärgid. Kuidas aga prognoosida otsustusprotsessi käiku ja hinnata selle efektiivsust nii osalejate kui ka süsteemi kui terviku seisukohast? Otsustusprotsessi tulemite prognoosimisel on üks võimalus võrrelda organisatsioonide suhtelisi võimsusi ja piiranguid oma huvide läbisurumiseks. See ei anna küll mingit garantiid – lõppude lõpuks on täpne tulevikuennustamine kõigis sotsiaalteadustes võimatu –, kuid loob siiski tõenäolisema raamistiku. Üldjuhul oleks loogiline, et näiteks konkureeriva ametkonnaga neli korda suurema eelarvega, kaks korda arvukama isikkoosseisuga ja suuremate seaduspädevustega riigiametil on lõppotsusele ja selle täideviimisele tuntavam mõju. Seega pakun välja võrrelda arvuliselt ametite suurust, eelarvet ja seaduspädevust. Kui olulised ja tegelikkust peegeldavad on sellised näitajad?

Mõõtmiste usaldusväärsus ja probleem abstraktsete suurustega

Esimesed kaks näitajat on võrdlemisi lihtsalt mõõdetavad, kuid ei pruugi anda meile vajalikku infot, seadusega antud kompetentsi on aga veelgi raskem kindlaks määrata. Isikkoosseisu suurus ei tähenda tingimata võimu, eriti veel siis, kui ei ole teada, miks aparaat on nii suur. Mõningatel juhtudel võib see tähendada bürokraatlikku saamatust, ülereguleerimist või ameti spetsiifilist olemust, mis eeldab suurearvulise, poliitiliselt suhteliselt vähetähtsa kaadri olemasolu. Samuti võib aparaadi suurus põhjustada organisatsiooni sisemist ebaühtlust ning teatud alamudelit mitmetasandlisest võimumängust erinevate ametnikugruppide ja osakondade vahel, mis omakorda võib pärssida ameti enda võimekust üldises riiklikus otsustusprotsessis kaasa rääkida. Mõnel väiksemaarvulisel otsustusorganil või institutsioonil võib seevastu olla väga tugev mõju kogu otsustusprotsessile ja teistele ametitele, sest oma väiksuse tõttu on ta märksa paindlikum, reageerib kiiremini muutustele ning suudab kergemini sisemisi erimeelsusi ühitada.
Eelarvenumbrid võivad teatud tingimustel olla sama petlikud kui aparaadi suurus. Väga raske on majandusanalüütikul, poliitikavaatlejast rääkimata, hinnata kõrvalt finantside kasutamise tõhusust. Suure eelarvega bürokraatlik struktuur võib toimida vastupidi loodetule samamoodi kui suure isikkoosseisuga üksus, s.t äärmiselt ebaefektiivselt. Samal ajal on siiski tõenäoline, et suurema eelarvega organisatsiooni võim ja võimekus (näiteks informatsiooni hankimiseks ja töötlemiseks) tagavad talle suurema rolli otsustusprotsessis. Ka riikide ametkondade (näiteks välisministeeriumi mõju Eestis ja Riigidepartemangu roll Ameerika Ühendriikide välispoliitika kujundamisele) mõju on võimalik võrrelda, kõrvutades organisatsiooni eelarve suurust riigi sisemajanduse kogutoodanguga. Igatahes tundub, et eelarve suhteline suurus on organisatsiooni võimu hindamiseks vettpidavam indikaator kui isikkoosseisu suurus.
Liigume edasi seaduspädevuse kvantitatiivse mõõdetavuse juurde. Otsustusprotsessis osalejaid, nende tugevust ja huve on võimalik määrata või tuletada ka seadusega ja poliitiliste kokkulepetega ettenähtud pädevuste põhjal (koalitsioonilepe, riiklik ideoloogia, organisatsiooni põhikiri ja põhiseadus). Milline oleks sobiv standardkriteerium riikide õigussüsteemide ja neist tulenevate ametkondlike võimuvahekordade võrdlemisel? Riikide õigusnormid ja seadused on erinevad. Bürokraatlikus mudelis on hulk mitteametlikke võimalusi ja vahendeid, et otsustusprotsessis ennast oluliseks teha. Kuidas neid mõõta? Õigussüsteemid, bürokraatia protseduurireeglid, ka tavad ja kombed on riigiti erinevad. Kas on universaalset kriteeriumi või mänguteooriat välispoliitilistes bürokraatlikes otsustusmudelites viimati nimetatud muutujate arvestamiseks?

Abstraktsete muutujate mõõdetavaks muutmise võimalusi on mitmeid ning neid võiks ka antud juhul rakendada, kuid artikli autor peab seda praktikas kasutuks. (Teadusmetodoloogia käsitlustes on selliste võimaluste kohta pikalt juttu, siin neist ülevaate andmine viiks artikli tasakaalust välja. Vt nt Adcock, Collier 2001, 529–546.) Teoreetiliselt näeks riiklike institutsioonide ja organite õigusliku seisundi võrdlus kvantitatiivse meetodi abil välja üsna pentsik. Võiks ju koostada alusküsimused/tingimused riigi põhiseaduse ja ametlike otsustusorganite, institutsioonide ja ametnike omavahelise suhte kohta ning nende staatuse kohta otsustusprotsessis. Sealjuures peaksid kriteeriumid olema sellised, mida saaks julgelt rakendada eranditult kõigi võrdlusaluste riikide kohta ning saadud tulemuste järgi skitseerida tabeleid, mille alusel klassifitseeritaks organisatsioonide/institutsioonide staatus riigisiseses otsustussüsteemis. Seejärel tuleks panna saadud näitajad skaalale ja omistada neile arvulised väärtused ning alles siis oleksid võrdlused võimalikud. Ehkki me ohustaksime selliste keeruliste meetmetega teooria lihtsusprintsiipi, võimaldaks see näiliselt mõõdetavusprobleemi lahendamisele olulise sammu lähemale astuda. Sellest hoolimata ei anna niisugune ponnistus meie teadmistele olulist lisaväärtust ning see tunduks võlts, sest igas õiguskultuuris mängivad tähtsat rolli kirjutamata õigusnormid ja -tavad, mis riigiti on tihti väga erinevad.

Kuidas mõõta tunnetuslikke suurusi

Ainult kuivadele seadusparagrahvidele, doktriinidele, sisekorraeeskirjadele jms dokumentidele keskendumine võib viia argitegelikkusest kaugele. Kuidas kindlaks määrata ja mõõta osalejate väärtushinnanguid, ühiskonna kultuurilisi iseärasusi, emotsionaalseid näitajaid, isikuomadusi? Kuidas mõõta selliseid mitteametlikke bürokraatliku võimuvõitluse võtteid, nagu info lekitamine ajakirjandusse ja selle mõju otsustusprotsessile? Kuidas mõõta avalikkuse survet või välismaailma mõjutusi? Kas neid on võimalik klassifitseerida ja arvudesse ümber panna? Milliste valemite abil kõik andmed kokku panna, et saada otsustusprotsesside kohta võimalikult tõetruu ja usutav reeglistik? Tundub, et ehkki eespool on tehtud meeleheitlik katse kõigi raskuste kiuste mõõdetavusprobleemist üle olla, ei ole siiski võimalik konstrueerida lihtsat valemit otsustussüsteemi nn musta kasti jaoks, mis jätaks meie mureks vaid vajalike andmete sisestamise ja adekvaatsete väljundite ootamisrõõmu. Musta kasti all on mõistetud David Eastoni süsteemi analüüsis esitatud skeemi, kus kesksel kohal on nn otsuste tegemise masinavärk, kuhu sisendina lähevad otsustamist mõjutavad tegurid ja informatsioon ning väljundina tulevad väliskeskkonda kastis langetatud otsused (Easton 1957, 384). Mõõdetavusprobleemi saab lahendada üksnes tohutute reaalsust moonutavate pingutustega, sest nagu analüüs näitas, tuli iga indikaatori puhul hulk tegureid arvestamata jätta.
Seega jõuab ka artikli autor järeldusele, et bürokraatliku mudeli puhul pole võimalik välja töötada ühtseid kriteeriume, mille alusel riike võrrelda. Enamik bürokraatliku mudeli põhjal tehtavaid analüüse ja võrdlusi on paratamatult subjektiivsed mudeli keerukuse ja riikide erinevuse tõttu. Bürokraatliku mudeli puhul peab arvestama praktiliselt kõigega. Vaatlejal pole välispoliitika iseloomust tulenevalt sageli piisavalt informatsiooni otsustusprotsessi hindamiseks või saadakse info suure ajalise hilinemisega.

Ratsionaalse mudeli puhul mõõtmisprobleem veelgi tõsisem

Ratsionaalne lähenemine keskendub peamiselt otsustaja peas toimuvale, bürokraatlik lähenemine järgib kogu otsustusmehhanismi üldist protsessi. Erinevalt bürokraatlikust mudelist ollakse ratsionaalse mudeli operatsionaliseerimisel selles suhtes eelisseisundis, et inimloomus on kõikjal üldiselt ühesugune ning ühtsete mõõtmiskriteeriumite väljatöötamine peaks olema seetõttu lihtsam. Peamine raskus seisneb ratsionaalse mudeli

indiviidikesksuses. Kuidas saaks uurija teda huvitavale informatsioonile ligi? Kuidas mõõta näiteks riigijuhi stressi ja psühholoogilist ülepinget? Kuidas kajastada statistiliselt välisministri vaimseid võimeid? Kuidas määrata kaugvaatluse teel inimeste psühholoogilist tüüpi ja seda, millised irratsionaalsed tegurid (lapsepõlvetrauma, sissekasvatatud stereotüüpsed eelhoiakud jne) ühe või teise inimese puhul otsustamist mõjutavad? Me võime seda ainult oletada.
Eespool saime teada, et ratsionaalse otsustamise puhul on võtmetähtsusega väärtuste konflikt, ajasurve, tegevuskavade valimine, informatsiooni maht ja kvaliteet ning stress. Nüüd vaatleme nende tegurite mõõtmisvõimalust.

Analüüsiks liialt vähe informatsiooni

Nii bürokraatlikus kui ka ratsionaalses mudelis on kesksel kohal informatsioon. Otsustajani jõudvat informatsiooni mahtu ja hulka on vaatlejal raske hinnata, sest paljudel juhtudel on otsustajate seas liikuva informatsiooni kanalid ja sisu ka palju aastaid hiljem riigisaladus. Isegi kui saaks hinnata otsustaja kasutatava informatsiooni mahtu, lugedes kokku kõikvõimalikud raportid, memorandumid, ettekanded ja kohtumised ametnikega, siis informatsiooni kvaliteeti võib üksnes oletada. Me ei tea, missuguse infoga presidendi kantselei presidenti varustab ja missugune info kõrvale tõstetakse. Aja jooksul, välispoliitilise protsessi või kriisi käigus info väärtus muutub. Näiteks kui tahetakse hinnata Eesti Vabariigi valitsuse tegevust esimesel pronksiööl, on analüüsi jaoks peaaegu määrava tähtsusega teave selle kohta, kas info esimestest kokkupõrgetest märatsejate ja politsei vahel jõudis peaministrini enne pronkskuju erakorralise teisaldamise otsust või pärast seda.
Siinkohal jõuame ajasurve tegurini. Nagu eelmisest näitestki näha, on aeg väga oluline esiteks informatsiooni väärtuse muutumise tõttu ning ka seepärast, et enamasti on otsustajal aega vähe. Eriti kiiresti tuleb tegutseda kriisiolukorras, seega paratamatult ebapiisava info põhjal. Selleks et otsustamiseks jäävat aega mõõta, oleks vaja määrata otsustusprotsessi mõtteline algus ja lõpp, iga otsustamist vajava välispoliitilise situatsiooni ajaraamid. Otsustuse lõpptähtaega on kergem paika panna, kuid kuidas teha kindlaks aega, millal probleem päevakorda tõusis. Kriisiolukordade puhul on see suhteliselt lihtne, otsustajate igapäevatöö koosneb aga valdavalt suurest hulgast väikestest rutiinsetest otsustest. Sellisel puhul tuleb arvatavasti tugineda ametkondade igapäevase töökorralduse analüüsile: kes mis puhul on kohustatud mingis asjas otsustama või otsustamise päevakorda võtma.
Välispoliitilise otsustaja ees olevaid võimalusi ja nende tõhusust pole tõenäoliselt võimalik arvude keelde panna. Teemal “mis oleks, kui oleks” võib lõputult vaielda ning analüütik saab ainult oletada, mida oleks võinud kaasa tuua otsustatu asemel teise võimaluse eelistamine. See on igipõline sotsiaal- ja humanitaarteaduste probleem, eksperimentide võimalus puudub. Kõigele lisaks põrkutakse ka siin informatsiooniprobleemiga. Vaatlejal on raske teada saada, millised olid või on otsuse langetaja tegelikud alternatiivid või võimalused. Isegi kui seda saaks kindlaks teha, pole ikkagi võimalik välja arendada imerohtu “õigete” otsuste langetamiseks tulevikus. Kui ka analüütikul oleks täielik ülevaade otsuselangetaja ees olnud tollastest võimalikest valikutest, sõltuks igale valikuvõimalusele mõõdetava arvulise väärtuse andmine ikkagi vaatleja suvast ja isiklikust maailmanägemusest. (Täpsemalt on lahanud informatsiooniprobleemi ja selle ületamise võimalusi Gilbert Winham. Vt Winham 1969, 189–190.) Parimal juhul saab mõõta võimaluste arvu, kuid statistilise suuruse tegelik väärtus analüüsitulemuste ja otsusprotsessi efektiivsuse hindamisel on äärmiselt kaheldav.
Väärtuste konflikt on samuti tegur, mille tõsidust teatud suvalises otsustussituatsioonis saab mõõta üksnes kvalitatiivse analüüsiga. Teoreetiliselt on võimalik koostada väärtuste hierarhia tabel, kuid see jääks analüütiku oma fantaasia viljaks ja suhteliselt nõrkadele faktilistele alustele toetuvaks tõestamata hüpoteesiks. Riigi huve ning organisatsiooni või

personaalse poliitilise institutsiooni, näiteks presidendi eesmärke ja väärtuste tabelit on suure tahtmise ja meelevaldsete mööndustega/eritingimustega võimalik koostada, kuid selliste konstruktsioonide tõelähedus on küsitav. Otsustaja on indiviid ja ratsionaalses mudelis on indiviid keskne tegelane. Kuidas saab kõrvaline isik sageli ebapiisava informatsiooniga mingi aja möödudes paika panna otsustusmomendil eksisteerinud otsustaja isiklikku väärtussüsteemi? Mõnikord ei tea otsustaja isegi, mida ta tahab ja kuidas väärtuste konflikt temas aset leiab. See tõsine probleem muudab väärtuste konflikti operatsionaliseerimise peaaegu võimatuks.
Viimane oluline tegur ratsionaalses mudelis on stress. Ehkki psühholoogias on mitmeid stressitaseme mõõtmise meetodeid, on tegu taas kvalitatiivse, mitte kvantitatiivse analüüsi teemaga, mille pädev mõõdetavus statistilistes suurustes on eelkirjeldatud põhjustel küsitav ettevõtmine.

Kokkuvõte

Kuigi nii ratsionaalses kui ka bürokraatlikus mudelis on enamik muutujaid arvuliselt mõõdetavad, ei saa me sellega teooriale märkimisväärset lisaväärtust anda. Esiteks kätkeb muutujate operatsionaliseerimine tingimusi, mis muudaksid kontseptuaalse tasandi palju keerulisemaks, suurendamata teooria usaldusväärsust ja rakendatavust ning vähendades samal ajal teooria kirjeldavat väärtust. Teiseks sisaldab nii ratsionaalne kui ka bürokraatlik mudel nüansse, mis pole arvude keelde tõlgitavad ning millega arvestamine sõltub suuresti uurija subjektiivsetest arusaamadest.
Eelnevale arutelule tuginedes võib väita, et bürokraatliku ja ratsionaalse otsustusprotsessi mudelite operatsionaliseerimine pole otstarbekas, ehkki see on teatud tingimustel võimalik. Teooria rohkem kaotaks oma praktilist väärtust, kui võidaks.

Kasutatud kirjandus

Adcock, R., Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. – American Political Science Review,Vol 95, No 3, pp 529–546.
Allison, G. T., Halperin, M. H. (1972). Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Implications. –World Politics, Vol 24, Supplement, pp 40–79.
Clarke, M. (1989). The Foreign Policy System: A Framework for Analysis. – M. Clarke, B. White (eds). Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach. Cheltenham: Edward Elgar, pp 27–59.
Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. – World Politics, Vol 9, No 3, pp 383–400.
George, L. A. (1980). Adapting to Constraits on Rational Decisionmaking. – Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice. Boulder, Colorado: Westview Press, pp 25–55.
Halperin, M. H., Kanter, A. (eds) **(1973).** The Bureaucratic Perspective. – Readings in American Foreign Policy: A Bureaucratic Perspective. Boston: Little, Brown and Co, pp 439–466.
Verba, S. (1961). Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System. – World Poltics, Vol 14, No 1, The International System: Theoretical Essays, pp 93–117.
Winham, G. R. (1969). Quantitative Methods in Foreign Policy Analysis. – Canadian Journal of Political Science, Vol 2, No 2, pp 187–199.

Eesti Loomakaitse Selts on nõrgema poolel

Helen Roosimägi (RiTo 17), Eesti Loomakaitse Seltsi juhatuse liige

Eesti loomakaitsjad on mures loomade heaolu pärast ning üritavad selgitustöö ja tegudega muuta inimeste suhtumist.

Eesti Loomakaitse Selts (ELS) loodi 2000. aastal, kuid loomakaitseorganisatsioone oli Eestis juba enne ja pärast taasiseseisvumist. Vastuväiteks arusaamale, et loomadest hoolitakse ainult heaoluühiskonna saabudes, tuleb öelda, et loomasõbralikke inimesi on alati olnud ja neid oli ka Nõukogude okupatsiooni ajal. Esimene loomakaitseorganisatsioon loodi Eestis 1869. aastal Tallinnas. 1935. aastal oli Eestis 22 loomakaitseseltsi ja -ühingut, kuhu kuulus 4500 täiskasvanud liiget. (Lähemalt ajaloost võib lugeda Eesti Loomakaitse Seltsi kodulehelt Loone Otsa uurimusest "Ajakiri "Eesti Loomasõber" kui Eesti loomakaitse ajaloo dokument" –http://files.loomakaitse.ee/pdf/eesti_loomasober.pdf
Eesti Loomakaitse Selts muretseb kõigi loomade, see tähendab nii mets-, põllumajandus- kui ka lemmikloomade heaolu pärast. Meediast võib olla jäänud mulje, et tegeleme vaid lemmikloomadega, kuid see pole nii, sest hoolitseme ka näiteks vigastatud metsloomade eest. Põllumajandusloomade puhul oleme teavitanud inimesi puuris peetavate kanade halvast olukorrast ning vajadusest eelistada vabapidamist. Oleme toonud avalikkuse ette põllumajandusloomade julma kohtlemise juhtumeid.
Me ei tegutse üksnes Eestis, vaid osaleme rahvusvahelises loomakaitsetegevuses. Eesti Loomakaitse Selts on kõige vanema ja mõjukama loomakaitse organisatsiooni RSPCA (*The Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals*) ning rahvusvahelise organisatsiooni WSPA (*World Society for the Protection of Animals*) liige. Euroopa Liidu tasandil oleme metsloomade heaoluga tegeleva võrgustiku ENDCAP ja Brüsselis tegutseva lobiorganisatsiooni *Eurogroup for Animals* liige.

Vabatahtlikkuse alusel

Rahvusvahelisel tasandil tegutsemine on oluline, sest Euroopa Liidu institutsioonides otsustatakse kõikide loomadega seotud küsimusi. Teiseks, miks peaksime asuma ise jalgratast leiutama, kui saame koostöö ja koolituste kaudu kasutada teiste riikide aastatepikkusi teoreetilisi ja praktilisi kogemusi, et Eestis loomi aidata.
Miks on Eesti avalikkuses kõige enam näha meie tegevus lemmikloomadega? Üks põhjus on see, et loomakaitseseltsis töötavad kõik vabatahtlikult, ilma palgata. Lemmikloomade probleemid on kõige enam nähtavad, seetõttu ongi enamik vabatahtlikke hõivatud just nende abistamisega. Puudu on inimesi, kes oskaks ja tahaks tegelda mets- või põllumajandusloomade heaoluga.
Kui inimene ei tea, mis põllumajandusloomadega toimub ja ei ole nende pidamisega kokku puutunud, siis ei oska ta nende probleeme ja kannatusi hinnata. Seetõttu on seltsis enamasti inimesed, kes teavad lemmikloomadega seotud probleeme. Samal ajal mõjutab põllumajandusloomade olukord otseselt meie endi tervist ja heaolu ning loomakaitsel on nimetatud valdkonnas veel palju teha.
Kui looma peetakse halbades tingimustes – tema liikumisvõimalused on piiratud, toit vähene või ebakvaliteetne ning juurdepääs puhtale veele puudub –, siis ei saa loota, et loomsed tooted on kvaliteetsed ja maitsvad.

Muudatusi raske ellu viia

Teemal, miks tuleb põllumajandusloomadele luua inimeste endi heaolu ja tervise nimel parimad tingimused, on avaldatud mitmeid uuringuid ja toodud esile fakte. See puudutab nii loomade pidamist ja võimalikku transportimist kui ka tapmist. Näiteks kogu elu puuris

peetavad kanad (tööstuslikus põllumajanduses kõige levinum pidamisviis) elavad A4 formaadis paberi suurusel pinnal. Kuidas siis eeldada, et nende kanade elu on hea ning nende munad või liha maitsevad hästi.
Muudatusi on raske ellu viia. See puudutab nii inimeste teavitamist kui ka loomapidamise nõuete loomasõbralikumaks muutmist. Tegelikult kannatavad näiteks broilerid ehk lihakanad aretuse tulemusena jalahädade ja südamerikete käes, lõpptiined ja imetavad emised ei saa end puuris ringigi pöörata ning põrsaste kastreerimist ja sabade lõikamist tehakse tuimestuseta.
Igal aastal toodetakse maailmas tarbimiseks üle 60 miljardi looma. Igal hetkel näiteks reisib ümber maailma kõikvõimalike veovahenditega tuhandeid kordi rohkem loomi kui inimesi, see ei sünni loomade vabal valikul. Miljoneid elusaid loomi veetakse nii meritsi kui ka maismaad pidi päevi ja nädalaid. Näiteks elusate veiste transport Brasiiliast Liibanoni kestab 17 päeva ja selle jooksul sureb jubedates tingimustes kuni 10 protsenti ühe veokorra loomadest. Teiseks võib nimetada elusate hobuste vedu Hispaaniast Itaaliasse, mille lõpetamiseks on ka mitmed Eesti elanikud vastaval Interneti-leheküljel toetust avaldanud. Kõik see toimub vaid seetõttu, et Liibanonis on odavam loomi tappa kui Brasiilias ja Itaalia turul müüdavale hobuselihale tahetakse saada peale märge “Itaalia hobuse liha”. Ikka ja jälle paneb raha paika selle, et looma elul ei ole väärtust. Brasiilia ja Liibanoni ning Hispaania ja Itaalia näited on vaid ühed paljudest.

Odavad looma kannatuste hinnaga

Eesti Loomakaitse Selts pooldab seisukohta, et loomi ei tohiks vedada kauem kui 8 tundi ja põllumajandusloomа tuleks tappa kodufarmile kõige lähemal olevas tapamajas ning loodab, et ka Eesti riik toetab seda arusaama Euroopa Liidus otsuste tegemisel. Lubamatu on olukord, kus looma veetakse kõige odavamasse tapamajja päevade kaupa jubedates tingimustes. Uuringud on näidanud, et kui peetakse kinni kõigist looma heaolu ja loomakaitse nõuetest, on odavam tappa loomad kodule lähimas tapamajas, kui vedada neid kaugele.
Millal saabub aeg, kui looma elul on väärtus, mis ei väljendu ainult rahas? Mõelge lihaleti või munariiuli ääres seistes, kelle ja mille arvel on need toiduained tavapoes odavamad kui näiteks seal, kus müüakse vabapidamisel kanade mune või liha, mille tootmisel on looma hästi koheldud. Puuris peetavate kanade munad on vabapidamisel kanade munadest odavamad looma elu hinnaga.
Selle teema lõpetuseks tõsiasi, mida paljud ei tea – lihatööstus on tänapäeval kõige suurem keskkonna saastaja. Keskkonda saastavad nii loomade toodetud gaasid kui ka toiduainete külmutamine ja vedu üle maailma ning külmutatud toodete sulatamine nende tarbimiseks. Kui me ei tarbiks nii palju liha, siis poleks vaja teravilja kasutada loomasöödaks ning saaksime nii teravilja kui ka sellest valmistatud tooteid anda nälgivatele inimestele, keda on maailmas teatavasti miljoneid. Vähendades liha ja loomsete saaduste tarbimist mingilgi määral, näiteks jättes nädalas ühe või enama lihaga toidukorra vahele ning toitudes muul tasakaalustatud ja tervislikul viisil, annaksime suure panuse nii meie endi elukeskkonna kui ka loomade olukorra paremaks muutmiseks. Lihatarbimine ei tee meist paremaid armastajaid, nagu üks suuremahuline reklaamikampaania üritas meile mõni aasta tagasi selgeks teha. Küll aga suurendab tööstuslik suurtootmine ning elusloomade rahvusvaheline või riigisisene pikk vedu tõenäosust, et loomade haigused nagu linnugripp või suu- ja sõrataud levivad kiiremini. Inimesele ohtlik linnugripp ei levi ümber maailma tõenäoliselt mitte rändlindudega, vaid sellele aitab kaasa tööstuslik suurtootmine ja elusloomade pikaajaline vedu jubedates, stressirohketes ja vigastustele altides tingimustes.

Hea sõna ei mõju kõigile

Viimase aastaga on Eesti Loomakaitse Seltsi lisandunud uusi inimesi, kes on julgelt toonud seltsi tegevuse avalikkuse ette. Julgem ja laiahaardelisem tegutsemine algas aasta tagasi. Algus oli raske. Mitmed ajakirjanikudki olid skeptilised ning arvasid, et miks nad peaksid näitama ja rääkima eetris või kirjutama trükimeedias loomadest ja nende probleemidest, see ei huvitavat kedagi. Vähehaaval hakkas suhtumine muutuma ning nüüd oleme jõudnud olukorrani, kus kirjutavas või visuaalses pressis on keskmiselt kaks loomalugu nädalas näitamaks, milline on meie loomade ja riikliku loomakaitse süsteemi olukord. Aktiivsem meediakajastus ei tähenda seda, et inimesed on hakanud loomi halvemini kohtlema või et loomapiinajaid on nüüd rohkem, neid teemasid on hakatud lihtsalt rohkem kajastama. Niiviisi jõuavad loomadega seotud probleemid ka tavaliste inimesteni, kes ei puutu loomadega peaaegu üldse kokku või puutuvad kokku vähesel määral. Mis on sellise kajastuse eesmärk? Üks eesmärk on teavitada inimesi, et elu Eestis ei ole nii hea, kui mõned poliitikud või ühiskonnategelased arvavad. Meil pööratakse vähe tähelepanu nende aitamisele, kes ise ei ole võimelised enda eest seisma. Pole oluline, kas need on inimesed või loomad.
Lugejal võib muidugi tekkida küsimus, miks peaks riik või ühiskond laiemalt loomi aitama. Loomadel on enamasti omanikud ja nende kohustus on loomade eest hea seista. Probleem on selles, et kui keegi ei kontrolli, kuidas omanikud oma loomi kohtlevad, siis viilivad paljud loomaomanikud oma kohustustest kõrvale. Loomal endal puudub paraku kõnevõime, et häälekalt karjuda ja omaniku peale näpuga näidata.
Kontroll loomapidamise tingimuste täitmise üle on riigi ülesanne. Kuigi meil on juba aastaid olnud jõus loomakaitseseadus, siis mis kasu sellest on, kui selle täitmist isegi ei kontrollita. Olgem ausad, mitte mingit kasu. Seega on riigi ja vastavate asutuste ülesanne kontrollida loomade heaolu ja sundida omanikke loomapidamise tingimusi parandama. Ainuüksi inimeste veenmine, et loomi tuleb pidada vastutustundlikult, ei mõju kahjuks kõigile.

Loomakaitse vajab omaette ametit

Jõudsimegi aktiivse meediakajastuse teise eesmärgini – avalikustada loomakaitseseaduse täitmise eest vastutavate riigiasutuste töö puudused ning parandada nende tegevust. Raske on uskuda ilusaid sõnu, kui päevast päeva kuuled ja näed, et riigiasutused ei aita inimesi loomadega seotud küsimuste puhul ning ei pea seda oma prioriteediks isegi siis, kui seaduses on kirjas, et loomade abistamine ongi ühe või teise asutuse ülesanne. Kohalikud omavalitsused, kes peavad tegelema hulkuvate loomadega, hiilivad samuti ülesannete täitmisest kõrvale ning keegi neid selle eest vastutusele ei võta. Ime, et keegi veel üldse Eesti Loomakaitse Seltsis usub, et suudame olulisi muudatusi ellu viia.
Eelmisel aastal jõudsime niikaugele, et enamik meie teadmisi õigusaktide ja mitmesuguste probleemide kohta sai kokku pandud loomakaitseseaduse ja loomatauditõrje seaduse muutmise eelnõusse. Eelnõu andsime aasta algul üle Riigikogule. Loomulikult ei ole seal kõiki vajalikke muudatusi, sest siis oleks see tulnud kolm korda pikem, ning eelnõuga peaksid peale Riigikogu maaelukomisjoni tegelema ka teised alatised komisjonid.
Siinkohal oleks paslik rääkida loomakaitse riikliku valdkonna ühest suurimast probleemist – teemade killustatusest eri asutuste vahel. Näiteks loomakaitseseaduse täitmist peavad kontrollima veterinaar- ja toiduamet (põllumajandusministeeriumi haldusalas), politseiprefektuurid (siseministeeriumi haldusalas) ja keskkonnainspektsioon (keskkonnaministeeriumi haldusalas). Kohalikud omavalitsused ehk vallad ja linnad peavad hoolitsema hulkuvate loomade eest. Maksu- ja tolliamet (rahandusministeeriumi haldusalas) tegeleb eksootiliste loomade kaubandusega seotud küsimustega koos keskkonnaministeeriumi CITES-i ehk ohustatud loomaliikide kaubanduse konventsiooni

täitmist kontrollivate ametnikega jne. Kuidas on ametnikel võimalik sellises segaduses aru saada, mis ülesanne kellelgi täita on, rääkimata tavalistest inimestest, kes ei puutu iga päev kokku loomadega või nendega seotud probleemidega.
Mõnikord tundub, et niisugune killustatus ongi mõne kurja sõrme plaan, sest mida suurem on segadus, seda raskem on olukorras selgust saada ja loomi kaitsta. Seetõttu oleme teinud ettepaneku, et loomakaitse ja loomade heaolu küsimustega tegeleks asutus X, millele oleme praegu andnud nime loomakaitseamet. See mõte ei pruugi saada tegelikkuseks kohe, aga idee elluviimiseks on rohkem positiivseid kui negatiivseid põhjendusi. Jätkame idee tutvustamist ning loodame tulevikus näha selle teostumist ja riiklike asutuste killustatud ülesannete ühtekoondamist.

Kasvatus algab maast madalast

Eelnõuga ja sellele lisatud ettepanekuid selgitava ja tutvustava seletuskirjaga saab tutvuda Eesti Loomakaitse Seltsi kodulehel www.loomakaitse.ee.
Mitmed teadusuuringud on kinnitanud tõsiasja, et vägivald loomade kallal, kui seda õigel ajal ei peatata, kasvab üle vägivallaks inimeste vastu. Kui lapsed piinavad loomi kas teadlikult või tahtmatult, siis nende vanemad ja teised täiskasvanud sageli sellesse ei sekku. Võib-olla mõned vanemad ei olegi teadlikud loomade võimest valu tunda ja ei mõista loomale põhjustatud piina, võib-olla nad arvavad, et lapsed on lapsed ja las nad mängivad. Kuid oluline on teada, et vägivald loomade vastu kasvab üle vägivallaks inimeste vastu, kui sellele kohe varakult piiri ei panda.
Mida tähendab vägivald loomade vastu? See on põhimõtteliselt olukord, kus inimene saab endast väiksemat ja nõrgemat piinata, ilma et keegi sekkuks ning sellise käitumise hukka mõistaks. Miks me siis imestame, et koolis on lastevahelist vägivalda.
Et mitte nukra tooniga lõpetada, toon positiivse muudatusena viimastel aastatel Eestisse lisandunud mitmed uued loomakaitseorganisatsioonid, kes aitavad ühte või teist loomaliiki piirkondlikult, näiteks Tartu Kassikaitse, Tallinnas Kassikaitse ja MTÜ Kasside Turvakodu. Üks põhjus, miks kasside aitamine on hoogustunud, on kindlasti see, et kodutuid ja abi vajavaid kasse on rohkem kui koeri. Koertel on loomade varjupaikades enamasti paremad hoidmistingimused kui kassidel ning rohkem võimalusi ka uut kodu leida.
Loomade aitamiseks ei pea liituma loomakaitseorganisatsioonidega. Eelkõige piisab sellest, kui ollakse vastutustundlikud ning sekkutakse, kui looma halvasti koheldakse. Põllumajandusloomade head kohtlemist saab toetada sellega, et tarbitakse vaid neid loomseid kaupu, mille tootmisel on silmas peetud loomade heaolu nõudeid.
Kui oma lemmiku kõrval on jõudu, jaksu, soovi ja aega aidata ka teisi loomi, siis ootavad kõik loomakaitseorganisatsioonid endale appi uusi tegusaid vabatahtlikke. Suur abi on samuti rahalistest annetustest, sest raha määrab loomade edasise tuleviku. Kui loomakaitseorganisatsioonidel on piisavalt raha, saab loomi edukamalt ja rohkem aidata.

Tiibeti suur minevik ja habras olevik

Andres Herkel (RiTo 17), Riigikogu liige, Isamaa ja Res Publica Liit

Mart Nutt (RiTo 9), Riigikogu liige, Isamaa ja Res Publica Liit

Hiina on arvestanud olümpiamängude kui eduka enesetutvustuse projektiga, kuid Tiibetile ja inimõigustele osutatud tähelepanu näitab, et nüüdismaailm nii lihtsa propagandaga ei lepi.

Tiibetist kõneldakse mõnikord palju, aeg-ajalt ümbritseb teda vaikus. Unikaalne budistlik kultuur on köitnud filosoofe, orientaliste, ka lihtsalt Idamaade huvilisi ja elu mõtte otsijaid. Kuigi Tiibeti kultuuri sügavustesse tungivad vaid vähesed õhtumaalased, on selle mõju lääne mõttevooludele märkimisväärne. Võib isegi öelda, et ükski teine väikesearvuline rahvas pole oma kultuuriga läänes nii suurt huvi äratanud.
Mõnikord väidetakse, et Tiibetis elab edasi budistlik kultuur, mis I aastatuhande keskpaiku õitses Indias. Indias ei saanud aga budism kunagi nii üldiseks ja rahvuslikuks usundiks nagu Tiibetis. Tiibet võttis India mahajaana budismi küll autentselt üle ja paljud olulised tekstid on alles ainult tiibeti tõlgetes, kuid ka Tiibetis on budism alati olnud arenev ja uuenev kultuurinähtus.
Teine teema, mis meeli köidab, on Tiibeti poliitiline saatus. Aasia rahvaste kohta võrdlemisi väikesearvulisel, kuid suurel territooriumil hõredalt paikneval rahval on omalaadne ja keeruline ajalugu. See sisaldab vanu riikluse juuri ja kloostritraditsiooniga läbipõimunud mungaaristokraatiat, mis pole võrreldav ei Euroopa seisusliku ega India kastiühiskonnaga. Ka tiibetlaste võitlus iseseisvuse ja riikluse säilimise eest on olnud pidev, päris kindlalt pole nad end suurte naabrite vahel tunda saanud.
Kuigi Tiibetit on traditsiooniliselt peetud suletud ühiskonnaks, kelle vabatahtlik isolatsioon on nad muust maailmast ära lõiganud, on naaberriikidega suhtlemine ja vastastikune sõltuvus olnud tunnetatav kogu ajaloo vältel.

Tiibet ja maailm

Budism, nagu osutasime, ei sündinud Tiibetis, vaid liikus sinna loodest ja lõunast, tõrjudes tagaplaanile varasema böni-usundi. Tiibeti tsentraliseeritud riigi tekkimine kuningas Songtsen Gampo juhtimisel (7. sajandil) ja budismi taandumine Indiast tegid Tiibetist olulise budismikeskuse. Ent rahumeelsel Tiibetil on olnud ka imperialistlikke ambitsioone, 763. aastal langes tiibetlaste võimu alla koguni Hiina tolleaegne pealinn Xian. Hiinaga ongi Tiibetil kõige rohkem probleeme olnud. Suured ja võimsad riigid on ikka olnud ohuks väiksematele naabritele ning nii on ka Tiibeti võitlus iseseisvuse eest toimunud eeskätt Hiinaga.
Teine rahvas, kellega kokkupuude on avaldanud suurt mõju kogu maailmale, on mongolid. Hubilai-khaan tegi tiibetlastest küll oma vasallid, kuid ülemvõim asendus kiiresti koostööga ning mongolitest said Põhja- ja Kesk-Aasias budismi suurimad levitajad. Ka dalai-laama tiitel on pärit Mongoli khaanilt Altan tšaganilt, kes 1578. aastal andis selle gelukpa koolkonna pealaamale Sönam Gjatsole. Traditsiooni järgi loetakse Sönam Gjatsod kolmandaks dalai-laamaks. Kultuuriline lähedus on tiibetlastel aga alati suundunud lõunasse – Nepali, Bhutani, Sikkimi ja India suunas.
Viimaseil sajandeil on Tiibet olnud Hiinast nominaalses vasallsõltuvuses. Hiina valitsejad üritasid kogu 18. ja 19. sajandi vältel Tiibetit tagajärjetult sõjaliselt alistada. Saavutati üksnes kompromiss, et dalai-laama tunnustas Hiina keisri süseräänsust, kuid mitte Tiibeti kuulumist Hiina koosseisu. *De facto* säilitas Tiibet kuni 1949. aastani sõltumatuse. Seda seisukohta ei jaga Hiina Rahvavabariik, kelle väitel on Tiibet 1793. aastast alates Hiina provints ja lahutamatu osa ning Tiibeti autonoomia on Hiina siseasi. Seega võib kindlalt

väita, et Tiibet ei ole kunagi olnud sõltumatu Hiina armust, vaid üksnes tema jõuetusest Tiibetit alistada.
Tiibeti sõltumatust ei ole kippunud tunnustama ka lääneriigid. Tegelikult ei olnud see teema 20. sajandi alguseni kuigi aktuaalne. Tiibet eksisteeris isoleeritud riigina nii või teisiti, ametlikke suhteid lääneriikidega ei olnud loodud, sest nende järele ei olnud vajadust.
20. sajandil, kui diplomaatiline tava hakkas tungima ka lääneriikide ja Hiina suhetesse, kujundas lääs oma arusaamad Hiina nägemusest lähtudes. 1907. aasta Briti-Vene lepinguga keelati Tiibetil Hiina vahenduseta välismaailmaga suhelda, millega rõhutati Tiibeti kuuluvust Hiina jurisdiktsiooni alla.

Ei öelda oleks olnud ebamugav

1911. aastal tabas Hiinat nn Xinhai (ehk valge sea aasta) revolutsioon, millega kukutati Qingi dünastia ja Hiina kuulutati vabariigiks. Revolutsioon võimaldas mitmel omariiklust taotleval piirkonnal Hiinast lahku lüüa. Venemaa kaasabil eraldusid Tannu-Tuva ja Mongoolia. Oma jõududega kuulutas 1913. aastal Tiibeti iseseisvuse välja ka dalai-laama. Riigikorra muutus ei mõjutanud Hiina valitsuse suhtumist Tiibetisse ning tema iseseisvust ei tunnustatud. 1914. aastal toimunud Simla konverents andis osale Tiibetist (Välis-Tiibetile) küll ulatusliku autonoomia, kuid ei tunnustanud Tiibeti iseseisvust.
Pärast Esimest maailmasõda, kui tekkis Rahvasteliit ja mitmed sõja tagajärjel tekkinud uued riigid sellesse organisatsiooni kaasati, ei teinud Tiibet katsetki Rahvasteliiduga ühineda, kartes sel teel oma isolatsionismipositsioonist liigseid järeleandmisi teha. Muidugi ei või teada, kas Tiibet oleks sinna vastu Hiina tahtmist pääsenud, kuid Rahvasteliidul olnuks ebamugav ka ei öelda ning Tiibeti rahvusvaheline positsioon oleks tulevikus olnud tugevam.
Tiibeti-Hiina suhetest 1920. ja 1930. aastatel ei ole palju räägitud, kuid need olid kõike muud kui rahumeelsed. Erinevad Hiina valitsused (neid vahetus päris mitu ja omavahel olid nad sageli kodusõjas) tegid mitu korda jõupingutusi Tiibeti sõjaliseks alistamiseks, kuid said peaaegu kõikidel juhtudel lüüa.
Pärast Teist maailmasõda avanes veel kord tilluke aken, mis oleks võinud Tiibeti tunnustatud riikide perre tuua. Hiina oli sõjas Jaapani vastu kurnatud ning 1945. aastal algas uus ja ränk kodusõda, kui kommunistid Mao Zedongi juhtimisel alustasid mässu Guomindangi valitsuse vastu. 14. augustil 1947 korraldas oma iseseisvumise künnisele jõudnud India Rahvuskongressi ja Jawaharlal Nehru eestvõtmisel Aasia suhete konverentsi. Tiibet osales seal omaette delegatsiooniga ja Tiibeti lipp lehvis Hiina protestidest hoolimata koos teiste osalejate lippudega. Tiibeti välisdelegatsioone võõrustati mitmes riigis kui iseseisva riigi delegatsioone. Seda tegi silmatorkavalt isegi Suurbritannia. Ameerika Ühendriikides, kus Hiinat peeti lähimaks liitlaseks, oli suhtumine mõnevõrra reserveeritum. Mitmes riigis avati jõudsalt Tiibeti kaubandusesindusi ning Tiibeti passi tunnustati kui rahvusvahelist reisidokumenti. Kummati ei avanud kõik see uksi Tiibeti tunnustamisele.

Surve all sõlmitud leping

Tiibeti vastuvõtmist ÜRO-sse ei hakatud arutama põhjendusega, et NSV Liit ja Hiina paneksid sellele veto. Kui 1948. aastal viis Hiina oma väed Tiibeti piirile ja Tiibet palus maailma riikidelt abi, siis lääs ei reageerinud. Soovitati pidada Hiinaga läbirääkimisi, lähtudes 1914. aasta Simla konventsioonist Suurbritannia, Hiina ja Tiibeti vahel. 1949. aastal viis Hiina oma väed Tiibetisse, ÜRO keeldus Tiibeti küsimust arutamast. Samal ajal oli vallandunud Korea sõda, kuhu Hiina saatis kommunistide poolel ja ÜRO vastu oma "vabatahtlikke". Märkimisväärne roll oli siin "Aasia rahvaste vabaduse eest võitlejal" noorel Indial, kes mitte ainult ei keeldunud Tiibetit toetamast, vaid veenis ka USA-d mitte

sekkuma. Peaminister Nehru toonast rolli on hiljem seletatud Delhi ÜRO-saadiku mõjuga, aga ka naiivse lootusega, et rahumeelsed kõnelused Tiibeti ja Hiina RV vahel on võimalikud. Tegelikult kirjutas Tiibet surve all alla lepingule, mida Hiina on tõlgendanud kui vabatahtlikku Hiina koosseisu kuulumist.
Kommunismi ehitamine Tiibetis andis selge signaali kavatsusest Tiibeti kultuur ja järk-järgult ka rahvas välja suretada. Lokaalne vastupanu koondus 1959. aastaks ulatuslikuks ülestõusuks, mis veriselt maha suruti.
XIV dalai-laama Tendzin Gjatso põgenes Indiasse, kus sellest ajast alates on tegutsenud Tiibeti pagulasvalitsus. 1965. aastal tükeldas Hiina Tiibeti, nii et uude "Tiibeti autonoomsesse piirkonda" jäi umbes pool Tiibeti territooriumist ja vaid viiendik tiibetlastest. Ulatusliku hiinlaste sisserände tulemusena on tiibetlased oma ajaloolisel kodumaal nüüdseks jäänud vähemuseks.
Dalai-laama on teinud mitmeid kompromissettepanekuid Tiibeti probleemi lahendamiseks. Kui Deng Xiaoping 1979. aastal ütles, et Tiibeti küsimuses võib läbi rääkida kõigest peale täieliku iseseisvuse, siis sealtpeale on dalai-laama aluseks võtnud budismi põhimõtteist lähtuva Keskmise Tee ja küsinud üksnes autonoomiat. Muu hulgas andis dalai-laama 1988. aastal Euroopa Parlamendis kinnituse, et ta loobub Hiinast eraldumise taotlemisest ja lepib ulatusliku omavalitsusega. Hiina ei ole siiani soovinud dalai-laamaga sisulist dialoogi.

Ohustatud Tiibet

Tavaliselt on Hiina RV oma kultuurirevolutsiooni ajal toime pandud jõhkrusi vabandanud sellega, et see oli kompartei viga ja tegelikult kannatas kogu Hiina. Midagi üksnes Tiibeti vastu suunatut ei maksvat 1960. ja 1970. aastate hävitustöös näha. Silmas tuleb pidada aga seda, et tegelikult algas tiibetlaste tagakiusamine juba 1949. aastal, kui Hiina väed ülekaalukalt sisse tulid. Tiibeti kultuuriidentiteet on üheselt seotud budismiga, aga just usu väljajuurimine oli Hiina keskvõimu peamine eesmärk Tiibetis.
Tiibeti eksiilvalitsuse allikad kordavad kogu Hiina okupatsiooniaja iseloomustamiseks kahte jubedat arvu: 1,2 miljonit hukkunut ja enam kui 6200 suletud kloostrit. "Kommunismi musta raamatu" Hiina-osa autor Margolin peab hukkunute arvu küll pisut ülepaisutatuks, kuid sedastab: "Proportsionaalselt oli Tiibetis vägivaldse surma juhtumeid kahtlemata rohkem kui kusagil mujal Hiina riigi piires."
Kui Deng Xiaopingi aeg tõi Tiibetile esialgu pisut lootust, siis 1980. aastate keskel sai hoo sisse sihiteadlik kolonisatsioon. See viis ulatuslike munkade rahutusteni kümnendi lõpus. Järgmised sama suured rahutused puhkesid alles tänavu märtsis seoses Tiibeti ülestõusu 49. aastapäevaga. Kahtlemata on sel taustal suur roll ka olümpiamängude toimumisel Pekingis. Tiibetlased tajuvad, et neil on maailma tähelepanu ja nad püüavad sellest maksimumi võtta. Aga nende olukord on ka tegelikult väga hull. Tiibeti avamine Hiinale hiljuti valminud Suure Lääneraudteega on toonud uue kolonistide laine. Sellega kaasnev kultuuriline ja hariduslik šovinism püstitab tiibetlastele eksistentsi küsimuse: olla või mitte olla?
Hiina arusaam õigusest ja kultuurist on väga enesekeskne, seega pole tiibetlastel oma alistajailt mõistmist oodata. Põlise arusaama järgi on Hiina Keskmaa, millele pole taeva all võrdväärset ning erinevalt nüüdisaegsest läänest ei osata selle mõtteskeemi tõttu näha ka Tiibeti kultuuri väärtust ja unikaalsust. Kommunistlik ideoloogia on seda üleolekukuvandit ainult süvendanud.

Munkade asemel otsustab kompartei

Kõige enam püüab Hiina RV oma kontrolli alla saada Tiibeti usuelu. Eelmisel aastal rakendati kaks piiravat seadust. Esiteks allutati usuasjade korraldus täielikult täitevvõimule. Selle alusel on kloostrite juurde moodustatud nn demokraatliku juhtimise

komiteed, kelle ülesanne on võim tõsibudistidelt ära võtta. Lisaks käib metoodiline ümberkasvatamine. Ühe Indiasse Dharamsalasse põgenenud noore munga tunnistuse kohaselt tuleb Lhasa Usuasjade Büroost iga kuu paarkümmend inimest kuulsasse Drepungi kloostrisse koolitust läbi viima.
Koolitus algab sissejuhatava protokolliga, milles tuleb dalai-laama usujuhina maha salata, väljendada vastuseisu separatistlikele rühmitustele ning kinnitada ustavust Hiina RV-le, mille võõrandamatu osa on Tiibet. Piiratakse traditsiooniliste usupühade tähistamist, nagu Tiibeti uusaasta, Buddha sünnipäev, ka dalai-laama ja pantšen-laama sünnipäevad. Kloostrite külastamine ja pühaesemete kandmine võib kergesti saada koolist väljaheitmise põhjuseks.
Veelgi suuremat tähelepanu on vähemalt väljapoole äratanud akt nimega "Vahendid elavate Buddhade taassündide korraldamiseks". Iidse Tiibeti traditsiooni kohaselt valitakse dalai-laamale järglane tiibeti poisslaste hulgast, kes pärast kõrge komisjoni poolt väljavalimist hakkab maast madalast oma tähtsa rolli täitmiseks õpetust saama. Samuti valitakse tähtsuselt teise usujuhi, pantšen-laama uuestisünd ja veel mitmete tähtsate usujuhtide omad. XI pantšen-laama, kes üsna hiljuti sai täisealiseks, on ilmselt maailma noorim poliitvang. Õieti vangistasid võimud ta juba 1995. aastal, et tema asemel esile tuua teine, võimude valitud pantšen-laama kehastus. Loomulikult teevad Hiina võimud nüüd kõik selleks, et otsustada peagi ka dalai-laama ümbersünni üle. Perspektiiv, et munkade asemel hakkab ümbersündivate laamade kohta otsuseid tegema kompartei, on ähvardav ja küllap sellepärast on esile tulnud jutud, et uus dalai-laama sünnib eksiilis ning tulevikus pole tal sellist poliitilist rolli nagu praegu.

Käitumisjoonis pole muutunud

Viimaste kuude ohvrite, nii hukkunute kui ka uute poliitvangide kohta hakkavad inimõiguste kaitse organisatsioonid alles põhjalikke kokkuvõtteid tegema. Enne selle aasta märtsirahutusi hinnati meelsusvangide hulka 119-le, neist enamik on mungad või nunnad. Pantšen-laama kõrval kõige enam rahvusvahelist tähelepanu pälvinud poliitvang on laama Tendzin Delek, kes mõisteti 2002. aastal surma. Deleki kaitseks astusid 2004. aastal välja ka Riigikogu liikmed, nõudes õiglast kohtupidamist. Ilmselt ulatusliku rahvusvahelise surve tagajärjel asendati Deleki surmanuhtlus eluaegse vanglakaristusega. Selle üle, kas olümpiamängude korraldamine Pekingis, millega Hiina RV on ilmselt arvestanud kui eduka enesetutvustamise projektiga, on Tiibeti olukorra taustal amoraalne või aitab see hoopis kavalalt Hiina inimõigusprobleemile laiemat tähelepanu tõmmata, võib lõputult vaielda. Ühelt poolt pole Hiina survest hoolimata oma käitumisjoonist muutnud – kui me ei taha küüniliselt edukäiguks lugeda seda, et nüüd on tuhandete hukkunute asemel "ainult" kümned või sajad. Asjaolu, et munki karistatakse karmilt juba kas või dalai-laama pildi omamise pärast, kõneleb ise enda eest. Teisalt on Tiibetile ja inimõigustele tõmmatud tähelepanu ikkagi oluline. Peale tiibetlaste on õigusetus olukorras Ida-Turkestani uiguurid, aastaid on taga kiusatud Falun Gongi usuliikumist jne. Tiibeti puhul on olukord keerulisem kui üksnes inimõigusprobleem. Nüüd, kui hajali asustusega maale on asunud nii palju hiinlasi, ei pruugi inimõiguste edaspidine tagamine Tiibeti kultuuri päästa. Kui kunagi jäi Tiibet Rahvasteliidust teadlikult kõrvale, siis nüüdne eksiilvalitsus saab väga hästi aru, et Tiibetile ei piisa individuaalsetest inimõigustest, hoopis rohkem on vaja arusaama rahva kollektiivsest enesemääramise õigusest.
On loomupärane, et Tiibeti eksiilvalitsus osales aktiivselt Esindamata Rahvaste Organisatsiooni (ERO) loomises. See ei ole vastuolus dalai-laama Keskmise Teega, sest õigusriigi puhul on vähemusrahva enesemääramine võimalik ka olemasoleva riigi koosseisus. Probleem on lihtsalt selles, et Hiina RV ei ole õigusriik. Dalai-laama kartus selle pärast, mis juhtub pärast olümpiamänge, tundub igati põhjendatud.

Kirjandus

Barraux, R. (2006). Dalai-laamade ajalugu. Neliteist peegeldust Ilmutuste järvel. Tallinn: Kunst.
Margolin, J.-L. (2000). Hiina – pikk rännak öös. – Kommunismi must raamat. Kuriteod. Terror. Repressioonid. Tallinn: Varrak, lk 457–542.
Mäll, L. (1975). Saladusteta saladuslik Tiibet. – J. Parnov. Pronksnaeratus. Tallinn: Valgus, lk 3–24.
XIV dalai-laama Tendzin Gjatso (1999). Vabadus paguluses. Autobiograafia. Tartu: Elmatar.
Pappel, U. (2006). Tiibeti ja Hiina Rahvavabariigi suhted ÜRO ja rahvusvahelise õiguse vaatevinklist. – Eesti Akadeemilise Orientaalseltsi aastaraamat 2006. Tartu, lk 151–162.
Tema Pühadus XIV dalai-laama (2004). Ethics of the New Millennium. Aula lecture, June 20, 2001. Uue aastatuhande eetika. Aulaloeng, 20. juuni 2001. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Riigikogu liikmete kirjutised üleriigilistes ja kohalikes ajalehtedes

Mai Vöörmann (RiTo 17), Eesti Rahvusraamatukogu infospetsialist

Informatsiooni ülekülluse ajastul saab määravaks ajaleheartikli kvaliteet, seda ka Riigikogu liikmete kirjutiste puhul.

2007. aastal ilmus Eesti Rahvusraamatukogu andmeil Riigikogu liikmeilt ühtekokku 2906 kirjutist, nende seas oli nii eelmise, X koosseisu kui ka praeguse, XI koosseisu liikmete artikleid, intervjuusid (ka vahendatud intervjuusid), küsitlusi, lühiarvamusi jms. Kui arvestada, et Postimehe ühes 28-leheküljelises numbris ilmub ligikaudu 30 keskmist või pikemat artiklit, siis võib kirjutiste mahu piltlikustamiseks nentida, et Riigikogu liikmed suudaksid täita 97 Postimehe numbrit, seega peaaegu neli kuud järjest. Viimase seitsme aasta andmeid analüüsides tuleb tõdeda, et 2906 on suhteliselt suur arv. Sellest rohkem on Riigikogu liikmete kirjutisi avaldatud 2004. aastal (3020) ning kõige vähem oli neid 2006. aastal (2380 kirjutist). On seda aastate lõikes palju või vähe, jääb lehelugeja otsustada. Tema hääletab silmadega – loeb või ei loe.
Käesoleva kirjatüki autoril oli võimalus pikki aastaid kujundada ajalehe Postimees arvamuskülgede sisu. Praegune töö Eesti Rahvusraamatukogu infospetsialistina võimaldab vaadata protsessi teiselt poolt – artikleid bibliografeerides ning raamatukogu kasutajatele teatud teemadel vajalikku infot otsides. Mõlemad tööd nõuavad suurt informeeritust; mitte ainult ühiskonnas toimuvate protsessidega kursisolekut, vaid ka allikakriitilist lähenemist, et vajalik teave lugejani jõuaks. Infouputuse ajastul pole võimalik kõike avaldada ega läbi lugeda.

Lugeja ootab kvaliteeti

Kahtlemata on ajakirjanduse ülesanne kõrgema seadusandliku võimu esindajate seisukohtade vahendamine avalikkusele, sest parlamendis vastu võetud otsused määravad ühiskonnaelu raamistiku, milles inimesed igapäevaselt toimivad. Samal ajal ei saa parlamendiliikmete arvamuste avaldamine olla eesmärk omaette (nimetame seda "linnukese" pärast avaldamiseks). Arvamused peavad puudutama lugejat, andma ammendava vastuse põletavatele küsimustele, avama otsuste tagamaid ja pakkuma probleemidele lahendust. Kuivõrd seda suudetakse, oleneb paljugi ajakirjaniku teadmistest ja professionaalsest oskusest. Sisuliste küsimuste esitamiseks või arvamusartiklite seast valiku tegemiseks peab ajakirjanik orienteeruma protsessides ning tegema selgeks ka konkreetse teema põhijooned ehk teisisõnu: ajakirjanik peab olema poliitikule (spetsialistile, eksperdile vm) võimalikult võrdne partner. Just niisugused on Aarne Rannamäe, Kaarel Tarand, Urmet Kook, Külli-Riin Tigasson, Erkki Bahovski, Barbi Pilvre, Küllike Rooväli, Argo Ideon jt. Neile ei saa ajada parteijuttu või piirduda üldiste loosungitega, nad küsivad ja pärivad, sest nad teavad, millest jutt käib.

Oluline on teema valdamine

On selge, et 2906 kirjutist ei jagune võrdselt 101 parlamendiliikme vahel. Riigikogu liikmete seas on aktiivseid ja passiivseid inimesi, on neid, kelle arvamust meedia pidevalt küsib ja kelle arvamusartiklid ei pea toimetustes nädalaid järjekorda ootama, ning ka neid, kes meediasse harva pääsevad või kelle artiklid jäävadki avaldamata.
Miks teatud parlamendiliikmete arvamused pakuvad ajalehetoimetajatele ja nende kaudu avalikkusele suuremat huvi kui teiste omad? Mis võiksid olla ajakirjanike valikukriteeriumid?
Esimene kriteerium on kahtlemata kompetentsus, teema sügavuti valdamine, olgu selleks siis töölepinguseadus, Venemaa poliitika, turvalisuse küsimused, põhiseaduslikud

probleemid vms. Parlamendiliige peaks teemat valdama nii, et ta suudab seda ka tavainimesele avada – huvitavalt, selgelt ja inimesekeskselt. Ilmselgelt on huvitavam lugeda sellise inimese arvamust, kes ei edasta juba kõigile niigi teadaolevat, vaid suudab avada tagamaid, näha seoseid, kellel on huvitavaid fakte – sellise inimese kirjutist, kes on ise tööd teinud ja tahab seda teha ka avalikkusega, teda harides ja õpetades. Postimehe patrioodina tõstan esile lehe endise peatoimetaja, kunagise Moskva korrespondendi, praeguse parlamendiliikme Marko Mihkelsoni Venemaa-teemalisi artikleid. Alati huvipakkuvad on ka Peeter Kreitzbergi hariduspoliitilised seisukohavõtud.
Nagu mainitud, peab süvitsi minevate teadmistega liituma hea väljendusoskus – vaba bürokraatlikest väljenditest, kaasakiskuv esimesest lausest, seisukohad põhjendatud iseloomulike faktidega jms. Tekst peaks olema nii tihe, et ühegi lause väljajätmine oleks võimatu. Sellises tekstis esitatud seisukohad jõuavad lugejani, panevad ta mõtlema ning suurendavad ka poliitiku tuntust, kujundavad tema imagot.
Teine valikukriteerium on parlamendiliikme julgus väljendada oma seisukohta otse, keerutamata, isegi siis, kui see on vastuolus üldlevinud/üldlevitatava seisukohaga. Sellised seisukohad loovad aluse diskussioonile, mis on vaba ajakirjanduse vältimatu eesmärk ja ülesanne. Aga ainult siis, kui need arvamused käivad olemuslike probleemide kohta ning ei solva konkreetset inimest, erakonda või avalikkust. Ehk teisisõnu: seisukohtade väljaütlemise eesmärk ei ole rahvaesindaja (enese)eksponeerimine või kellelegi ärapanemine. Selle piiri tunnetamine on vahel raske nii parlamendiliikmetele kui ka ajakirjanikele. Eriti kehvaks muutub olukord siis, kui nii ühel kui ka teisel jääb puudu teadmistest ja kogemustest, nende eetiline lävi on madal ning ei osata ette näha tagajärgi. “Võsareporter” võib ju troonida vaadatumate telesaadete tipus, kuid Eesti ühiskonna “võsastumine” oleks riigile ja rahvale, sealhulgas poliitikuile ja ajakirjanikele hukatuslik. Ühelt poolt oleks nii-öelda esimene valik justkui poliitikute käes, sest ajakirjanik ei saa vahendada sõnu, mida ei ole öeldud. Teiselt poolt on ajakirjanikud need, kes ajalehte materjali valivad. Seega lasub vastutus nii ühel kui ka teisel.

Rohkem eriteemalisi artikleid

Kolmas on mitmekesisuse printsiip. Ajalehes peaksid leidma kajastamist olulised teemad eri valdkondadest. Kümme päeva kümme artiklit ühel ja samal teemal tapab ajalehe, eriti kui samast asjast kirjutavad ka teised trükiväljaanded, räägitakse raadios ja televisioonis. Tavaliselt on kõnelejad ikka ühed ja samad inimesed.
Neljas kriteerium peaks olema võrdse erakondliku esindatuse printsiibi järgimine, mis iseenesestmõistetavalt ei tohi muutuda ristikeste mehaaniliseks tõmbamiseks. Jutt käib sisulisest debatist. Selle käivitamise ja arendamise eest vastutavad võrdselt nii parlamendiliikmed kui ka ajakirjanikud. Ajakirjanikule võib mitte meeldida see, mida parlamendiliige Jaan või Jüri mõtleb ja välja ütleb, kuid uudisloos või arvamusartikli lehte vahendamisel ei ole tal õigust seda suhtumist väljendada. Küll aga artikli autorina ning raadio- või teleintervjuus kõneldes oma seisukohta avaldada.
Selle kriteeriumi täitmisel esineb kõige rohkem raskusi. Esiteks, mitte kõikide erakondade poliitikud ei ole altid kõigis küsimustes seisukohti välja ütlema, teiseks võib mõne erakonna seisukoht olla niisugune, mida meedia kajastab pikemat aega ja mis saab seetõttu rohkem ajalehepinda ning ka vastukajasid. Mõne teise erakonna esindaja väljendab end aga bürokraatlikus keeles või hoopis õõnsates hüüdlausetes, mis vajuvad unustusse kohe pärast avaldamist. Oma osa on kahtlemata ka puhttehnilistel pisiasjadel: kui ikka poliitiku T lühiarvamuse saab kätte üheainsa telefonikõnega, kuid R-i arvamuse saamiseks tuleb läbida nõunike pikk kadalipp, siis läheb ajakirjanik kiiremat (ja lihtsamat) teed pidi. Kahjuks ei suuda ka ajakirjanikud tihti oma poliitilisi eelistusi vajalikul ajal ja kohas enda teada jätta.

Oluliseks saab analüüs

Viies valikukriteerium on poliitikute ja ekspertide seisukohtade tasakaal. Arvamuskülgi, mis on päevast päeva täidetud eri tasandi poliitikute artiklitega, ei suuda lugeja vastu võtta. Ta soovib ka teada, mida arvavad ühest või teisest probleemist oma ala spetsialistid või lihtsalt arukad ning laia maailmapilti nägevad inimesed, olgu nad kirjanikud, teadlased, õpetajad, arstid vms. Seega ei ole lehetegemine lihtne, sest erinevatel lugejarühmadel on tulemusest erinev arusaam. Kõigile ei saa ajaleht kunagi meele järele olla, seepärast tuleb tunnetada, missugused teemad pakuvad inimestele huvi, missugused mitte, mis mõjutavad nende elu siin ja praegu, aga ka tulevikus. Elektroonilise meedia võidukäik võtab trükiajakirjanduselt päevakajaliste seisukohtade lihtsa kajastamise funktsiooni ning suurem tähelepanu peaks koonduma analüüsidele, sündmuste tausta ja põhjuse-tagajärje seoste avamisele. See nõuab aga rohkem ajakirjanikke, kes orienteeruvad olulistes teemades ja vajaduse korral julgevad kasutada targemate inimeste abi, olgu need toimetuse seest või väljast. Liigne enesekindlus on ajakirjanduseski ohtlik.

Asjalikkus *vs* parteipropaganda

Kui ajakirjanik on vahendaja, siis infospetsialist on vahendatu vahendaja. Riigikogu liikmete (aga ka presidendi, valitsusliikmete ja Euroopa Parlamendi saadikute) üleriigilistes ja maakonnalehtedes avaldatud poliitilistest artiklitest valikut ei tehta – need leiavad kajastamist Rahvusraamatukogu andmebaasis ISE (ise.nlib.ee), s.t humanitaar- ja sotsiaalvaldkonna artiklite bibliograafilises andmebaasis, mida koostatakse Eestis ilmuvate ajalehtede, ajakirjade ja artiklikogumike põhjal ning täiendatakse iga päev. Raamatukogu võrguväljaannet "Riigikogu liikmete kirjutised" (www.nlib.ee/4699) täiendatakse kolm korda aastas.Infospetsialisti tegevuses võib eristada kahte olulist töölõiku. Esiteks Riigikogu liikmete artiklite, intervjuude jms bibliografeerimine. Et lugeja saaks ülevaate, millest üks või teine Riigikogu liige oma artiklis kirjutab või intervjuus räägib, peab infospetsialist suutma terad sõkaldest eraldada ning lause või paariga olulise kokku võtma. Just selle lühikokkuvõtte alusel teeb lugeja tihti otsuse, kas artiklit (intervjuud vms) lugeda või mitte. See ei ole kerge, eriti siis, kui artikkel on kirjutatud pigem "linnukese" tegemiseks kui selgeks arvamusavalduseks. "Kirjutan selleks, et kirjutada" artikliga pääseb küll Riigikogu kirjutiste üldisesse edetabelisse, kuid selle mõju lugejale on väike. Eriti aja möödudes, sest sellised artiklid ei anna ülevaadet olulistest nähtustest ja protsessidest, ei sisalda analüüsi ega järeldusi, ei ole teatud aega iseloomustav dokument. Pigem peegeldavad need parteikontorite püüdu iga hinna eest ajakirjandusse pääseda. Seepärast tuleks ka ettevaatlikult suhtuda statistikasse ja selle põhjal tehtud järeldustesse, et kui poliitik X avaldas aasta jooksul arvamust 55 korda ja Y 10 korda, on X tublim rahvaesindaja. Sisuline lähenemine võib anda hoopis teistsuguse pildi.

Maakonnalehtede olulisus

Infospetsialisti töö üks eripära on nii-öelda suure pildi nägemine, s.t tal on ülevaade kõikides üleriigilistes ja maakonnalehtedes ilmunud Riigikogu liikmete kirjutistest. Maakonnalehtedes ilmunud artikleid ja intervjuusid analüüsides tuleb tõdeda, et ühelt poolt on pilt rõõmustav – Riigikogu liikmed peavad maakonnalehti oluliseks kanaliks, mille kaudu enda (ja oma erakonna) ideed ja vaated lugejani viia. Teiselt poolt on tunnetatav lõivu maksmine kvaliteedile – üleriigilistes lehtedes avaldatud kirjutistega võrreldes esineb maakonnalehtede artikleis rohkem loosunglikkust. Riigikogu liikmete 2007. aasta kirjutiste analüüs näitab, et parlamendiliikmete seas on neid, kelle artiklid

leiavad avaldamist eelkõige maakonnalehtedes. See võib olla nii teadlik tegevus kui ka paratamatuse tunnetamine: üleriigiliste lehtede arvamuskülgedel on “sõel” tihedam. Maakonnalehtede arvamuskülgedel võib leida näiteks väiksema parlamendistaažiga liikmete kirjutisi, nemad püüavad ilmselt saavutada eelkõige tuntust oma maakonna valijate seas. Harvemini kohtab maakonnalehtede veergudel teatud valdkonda hästi tundvate poliitikute eri teemasid sügavalt analüüsivaid kirjatükke. Aga peaks, sest Eesti ei ole ainult Tallinn ning maakonnalehtede sisukus ja hea loetavus viiksid parlamendiliikmete arvamused ka kaugematesse piirkondadesse. Aga ainult siis, kui need austaksid lugejat: oleksid tõepoolest kirjutatud talle ja teda puudutavatel probleemidel. Mis ei tähenda, et kirjutada tuleb vaid pensionidest, toetustest vms. Sest meie igapäevaelu mõjutavad ka suhted Venemaaga, liitumine Schengeni leppega, majandusareng jms.
On üsna tavaline, et Riigikogu liikme üks ja sama artikkel ilmub kõikides maakonnalehtedes, puudutades niiviisi justkui kõiki. Ometi on igal piirkonnal oma eripära ja arengutrendid, mida autorid peaksid artiklit kirjutades arvesse võtma. Kahtlemata oleks paljude artiklite loetavus suurem, kui need kajastaksid konkreetse maakonnaga seotud probleeme või kui üldteemadel (näiteks haridus- või tervishoiuküsimused) kirjutatud artiklites oleksid esitatud sellesama maakonna arvud ja näited. Ühelt poolt näitaks see autori orienteerumist teemas, teiselt poolt aga väljendaks austust maakonna lugejate suhtes. Tihti ilmuvad sellised artiklid endistelt maavanematelt. Küllap seetõttu, et nad valdavad paremini maakondlikku informatsiooni, tunnetavad konkreetse maakonna probleeme ning suudavad pakkuda ka lahendusi.

Valiku teeb lugeja

Teine oluline töölõik on lugejate nõustamine. Infospetsialisti ülesanne on soovitada, kust saab lugeja parimat ja mitmekülgsemat teavet ühe või teise teema kohta. Infospetsialist valikuid ei tee, need teeb lugeja – ta kas kasutab soovitatud artikleid või mitte. Selge on seegi, et üliõpilane või teadur eelistab artiklit, kus autor esitab oma seisukoha argumenteeritult, konkreetseid andmeid kasutades ja üldpilti silmas pidades ning pakub probleemile ka lahendusi. Olukorras, kus informatsiooni tuleb sisse uksest ja aknast, saab oluliseks selle kvaliteet. See kehtib ka Riigikogu liikmete kirjutiste puhul. Oluline ei ole ju kirjutamine, vaid kirjutatu lugejani jõudmine.

Parlamentaarsed uudised

Piret Viljamaa (RiTo 9), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2007. aasta novembrist 2008. aasta aprillini. Uudistest valiku tegemisel on kasutatud elektroonilisi infoallikaid: uudisteagentuuride ja meediaväljaannete andmebaase, täistekstandmebaasi EBSCO ning parlamentide kodulehekülgedel leiduvaid materjale.

Ameerika Ühendriigid

2007. aasta detsembris toetas Ameerika Ühendriikide Kongressi Esindajatekoda 222 poolt- ja 199 vastuhäälega seaduseelnõu, mis keelustaks Luure Keskagentuuril uputamistehnika ja teiste vaidlusaluste ülekuulamismeetodite kasutamise. Veebruaris kiitis seaduseelnõu 51 poolt- ja 45 vastuhäälega heaks ka Senat, kuid märtsis kasutas president George W. Bush vetoõigust. President tõi põhjenduseks, et seaduse jõustumine jätaks USA ilma ühest tõhusamast terrorismivastase võitluse vahendist. Märtsis hääletati Esindajatekojas seaduseelnõu uuesti, kuid hoolimata demokraatide argumentatsioonist, et tegu on piinamist takistava seadusega, ei õnnestunud presidendi vetot tühistada. Hääled jagunesid 225 poolt ja 188 vastu, nõutud kahekolmandikulisest enamusest jäi puudu 51 häält.

CBS News, 8.03.2008, “Bush vetoes bill banning torture”;
AP-BNS, 12.03.2008, “Alamkoda ei suutnud Bushi vettekastmiskeelu vetot ümber lükata”.

Belgia

2008. aasta märtsis toetas Belgia parlament flaami kristliku demokraadi Yves Leterme’i juhitavat valitsust, lõpetades üheksa kuud kestnud valitsuskriisi. Koalitsioonis on nii flaami kui ka vallooni parteid. Hääletustulemused olid ootuspärased: 97 poolt- ja 48 vastuhäält, lisaks üks erapooletu. Leterme’i toetasid nii flaami- kui ka prantsuskeelsed liberaalid ning kristlikud demokraadid ja prantsuskeelsed sotsialistid. 2007. aasta juunis peetud parlamendivalimiste järel esilekerkinud parteidevahelised lahkarvamused andsid alust spekulatsioonidele, et 1831. aastal moodustatud Belgia võib lõheneda hollandi- ja prantsuskeelseks osaks. Flaami poliitikud on jäänud kindlaks nõudmisele anda piirkondadele rohkem sõnaõigust, valitsusjuhi Yves Leterme’i erakond on seadnud 15. juuliks tähtaja, et suurendada regioonide võimu. Valloonid on aga säärase sammu vastu, mis loob võimaluse uuteks valitsuskriisideks.

AFP-BNS, 22.03.2008, “Belgia parlament kiitis heaks uue valitsuse”.

Bulgaaria

Bulgaaria mainekaima korruptsioonivastase organisatsiooni Demokraatiauuringute Keskuse (CSD) väitel ostavad Bulgaaria organiseeritud kuritegelikud jõugud ära poliitikuid, kohtunikke ja riigiteenistujaid, et legaliseerida oma äri ja laiendada kontrolli tulutoovate turgude üle. Väidetavalt oli kahes viimases parlamendikoosseisus kokku paarkümmend parlamendiliiget, kes surusid aktiivselt läbi seadusi organiseeritud kuritegevusega seotud majandusstruktuuride huvides. Massiline häälteostmine kohalikel valimistel sundis parlamenti muutma seadust, et karistada häälte müüjaid kuni aastase vangistusega. 2008. aasta veebruaris toimunud meeleavaldusel nõudsid 10 000 opositsioonipartei liiget ja toetajat valitsuselt korruptsiooni väljajuurimist. Veebruaris toimus parlamendis valitsuse umbusaldushääletus, mille aga valitsuskoalitsioon võitis: valitsust toetas 149, vastu hääletas 86 parlamendiliiget. Valitsusele umbusalduse avaldamise poolt hääletas ka

üks valitseva Sotsialistliku Partei liige, Nikolai Kamov, kes pärast fraktsioonist välja heideti.
Euroopa Liit nõudis Bulgaarialt otsustavaid samme võitluses kuritegevuse ja korruptsiooniga ning 2008. aasta alguses külmutati osa Euroopa Liidu abirahadest, mis oleksid Bulgaariale määratud programmide SAPARD, PHARE ja ISPA raames. Märtsis ei toetanud parlamendienamus parempoolsete opositsioonipoliitikute ettepanekut luua parlamendi uurimiskomisjon Riikliku Põllumajandusfondi tegevuse uurimiseks. Pettused, mis väidetavalt leidsid aset põllumajandusfondi raha jagamisel, põhjustasidki SAPARD-i rahaeraldiste külmutamise.
Reuters-BNS, 12.12.2007, "Raport: maffia ostab Bulgaaria poliitikuid";
Reuters-BNS, 22.02.2008, "Bulgaaria valitsus võitis umbusaldushääletuse";
Novinite, 12.03.2008, "Bulgaria MPs reject proposition for commission over frozen SAPARD funds". – http://www.novinite.com/view_news.php?id=91222
2007. aasta detsembris võttis Bulgaaria parlament vastu seadusemuudatuse, millega kehtestati 10-protsendiline ühtlane tulumaks, mis on Euroopa madalaim. Opositsiooni ja ametiühingute terava kriitika kutsus esile valitsevate sotsialistide otsus jätta seadusest välja punkt, mille kohaselt oleks kehtestatud maksuvaba tulu määr 200 Bulgaaria leevi (umbes 1600 Eesti krooni) kuus. Jaanuaris tõstis parlament ametnike, munitsipaal-, tervishoiu- ja kultuuritöötajate ning korrakaitsetöötajate keskmist nominaalpalka, et kompenseerida madalamapalgalistele uue maksukorraldusega kaasnevat maksutõusu, mis puudutas neid, kes teenivad alla 490 leevi kuus.

Novinite, 17.12.2007, "Bulgaria lawmakers pass flat tax reform". – http://www.novinite.com/view_news.php?id=88609
EIROnline: European industrial relations observatory on-line, 10.03.2008, "Budget introduces controversial flat tax rate". – http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/12/articles/bg0712029i.htm

Gruusia

2008. aasta veebruaris ja märtsis muutis Gruusia parlament põhiseadust ja valimisseadust. Veebruari lõpul muutis parlament põhiseadust, muudatuste kohaselt luuakse valitsuses esimese asepeaministri ja asepeaministrite (praegu ainult üks asepeaministrikoht) ning piirkondlike kuberneride ametikohad. Sisuliselt olid kubernerid ka varem olemas, kuid neid nimetati teisiti ja põhiseaduses kuberneri ei mainitud. Koalitsiooni ja opositsiooni erimeelsuste tõttu jäid mitmed põhiseaduse parandused tegemata, näiteks parlamendikoosseisu volituste pikendamine neljalt aastalt viiele.
Märtsi alguses alandas parlament erakondade künnist parlamenti pääsemiseks seitsmelt viiele protsendile, muudatus võeti vastu 165 poolthäälega. Muudeti ka parlamendi suurust, see nõue tulenes 2003. aastal korraldatud referendumi tulemustest: järgmises parlamendikoosseisus ei ole enam 235, vaid 150 liiget. Pooled neist valitakse proportsionaalse ja pooled majoritaarse süsteemi alusel, majoritaarse süsteemi alusel valitavate parlamendiliikmete arv tõusis seejuures 50-lt 75-le, proportsionaalse süsteemi järgi valitute hulk aga langes.
Märtsis toimus parlamendi juures opositsiooni 17-päevane näljastreik, milles osales ka parlamendiliikmeid. Näljastreigi üks ajend oli majoritaarse süsteemi alusel valitavate parlamendiliikmete arvu suurendamine, mis annab praegusele koalitsioonile eelised, samuti nõuti presidendivalimiste tulemuste ülevaatamist, poliitvangide vabastamist ja Imedi telekanali taaskäivitamist. Näljastreik soovitud tulemusi ei andnud, kuid opositsioon ähvardas võitlust jätkata.

Civil Georgia, 26.02.2008, "Some constitutional amendments passed, others postponed". – http://www.civil.ge/eng/article.php?id=17202

Interfax-BNS, 4.03.2008, “Gruusias alaneb valimiskünnis ja väheneb parlamendi suurus”; Civil Georgia, 25.03.2008, “Opposition ends hunger strike”. – http://www.civil.ge/eng/article.php?id=17448

Hispaania

2007. aasta märtsis toimusid Hispaanias parlamendivalimised. Valitsevad sotsialistid said 350-kohalises parlamendi alamkojas juurde viis kohta, kuid nende 169 mandaati ei taga absoluutset enamust. Ka konservatiivne opositsioonierakond Rahvapartei sai juurde viis kohta, mis annab kokku 153 mandaati. Mõõdukas katalaani rahvuslaste partei *Convergència i Unió* on 11 kohaga Hispaania parlamendi alamkoja kolmas jõud ning tõenäoliselt ka José Luis Rodríguez Zapatero juhitava Hispaania Sotsialistliku Töölispartei koalitsioonipartner. Samal ajal valiti ka Senati 208 liiget 264-st, Senati ülejäänud 56 liiget määravad piirkondlikud võimuesindajad. Rahvapartei sai Senatisse rahvahääletuse tulemusel 101, Sotsialistlik Töölispartei 89 kohta. Osalusprotsent oli 75,3. Valimiskampaania keskendus majandusküsimustele ja tööpuuduse hüppelisele tõusule. Kampaania lõppes enneaegselt endise sotsialistist baski poliitiku mõrva tõttu. Mõlemad suurerakonnad süüdistasid tapmises baski separatistlikku rühmitust ETA.

Reuters-BNS, 10.03.2008, “Hispaania valimiste lõplikud tulemused”; Reuters-AFP-BNS, 10.03.2008, “Sotsialistid võitsid Hispaania parlamendivalimised”; Elecciones a Cortes Generales 2008. –http://www.generales2008.mir.es/99SN/FTOP.htm

Horvaatia

2007. aasta novembris toimusid Horvaatias parlamendivalimised. Ivo Sanaderi juhitud Horvaatia Demokraatlik Liit sai 153-kohalises parlamendis 66 kohta, Sotsiaaldemokraatlik Partei kogus kümme kohta vähem. Kolmanda tulemuse – 7 kohta – sai liberaaldemokraatlik Horvaatia Rahvapartei. Demokraatlik Liit moodustas koalitsiooni nelja väiksema parteiga, jaanuaris toetas parlamendis valitsust 82 parlamendiliiget, 62 oli vastu. Esimest korda Horvaatia iseseisvuse jooksul määrati kõrgesse riigiametisse serbia etnilise vähemuse esindaja – koalitsioonileppe tulemusel sai üheks asepeaministriks Slobodan Uzelac. Valitsuse prioriteedid on NATO ja Euroopa Liiduga liitumine, sisepoliitikas majanduskasvu ja stabiilsuse kindlustamine, rõhk on turismil ning põllumajandusel.

European Liberal Democrats, 28.11.2007, “ELDR member parties in good shape”. – http://www.eldr.org/modules.php?name=News&file=article&sid=1181
Deutsche Welle, 13.01.2008, “Croatia’s new government makes EU and NATO top priority”. – http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3055884,00.html
Iraak
2008. aasta jaanuaris toetas Iraagi parlament 110 poolt- ja 50 vastuhäälega riigilipu muutmist. Juba 2004. aastal muudeti lipul oleva eksdiktaator Saddam Husseini käsitsi kirjutatud teksti “Allahu Akbar” ehk “Jumal on kõikvõimas” šrifti. Nüüd otsustati lipult eemaldada kolm viisnurka, mis sümboliseerisid Saddam Husseini kunagise ainupartei loosungit: ühtsus, vabadus, sotsialism. Iraagi kurdide sõnul seostus see otseselt režiimiga, mis nende rahvast hävitas. Seadus kehtestati ajutiselt, pärast aasta möödumist vaadatakse see veel kord üle.

BBC News, 23.01.2008, “Iraq parliament approves new flag”. – http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7203222.stm

Iraan

2008. aasta märtsis toimusid Iraanis parlamendivalimised, mille võitsid konservatiivid, kelle hulgas on nii president Mahmoud Ahmadinejadi poolehoidjaid kui ka kriitikuid. Nad said 290-kohalises parlamendis ligikaudu 70 protsenti kohtadest, mõnes piirkonnas toimuvad aprillis ja mais järelvalimised. Enne valimisi uurisid siseministeeriumi ametnikud põhjalikult kandidaatide tausta ning ligikaudu 2000 neist diskvalifitseeriti erinevatel põhjustel, näiteks süüdistati neid korruptsioonis, islami väärtustest ja tõekspidamistest lahtiütlemises, uimastite kasutamises jms. 329 inimest diskvalifitseeriti, sest neil oli ümbruskonnas halb maine. Reformimeelsed teatasid, et üle poole nende kandidaatidest lükati tagasi, ning seadsid häältelugemisprotsessi usaldusväärsuse kahtluse alla. Valimas käis 60 protsenti hääleõiguslikest kodanikest, eelmiste parlamendivalimiste ajal oli osalusprotsent 51.

AFP-BNS, 24.01.2008, "Iraan ei luba kolmandikku kandidaatidest valimistele";
BBC News, 16.03.2008, "Conservatives win Iran election". –
http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7297923.stm
Reuters-BNS, 19.03.2008, "Iraani reformaatorid nõuavad Teherani häälte ülelugemist".

Itaalia

2008. aasta jaanuari lõpul sattus Itaalia poliitilisse kriisi, kui Senati usaldushääletuse kaotanud peaminister Romano Prodi tagasi astus. Alamkojas toetas valitsuse jätkamist 326 parlamendiliiget, vastu oli 275, Senatis toetas aga valitsust 155 ja umbusaldas 161 parlamendiliiget. Kriisikõnelustel ei suudetud vahevalitsust moodustada ning veebruaris saatis president Giorgio Napolitano parlamendi laiali. Eelmisel parlamendikoosseisul ei õnnestunud reformida segast valimissüsteemi, mida peetakse tihedalt vahetuvate valitsuste algpõhjuseks. Aprillis toimusid ennetähtaegsed parlamendivalimised, mille tulemusel võitis konservatiivide juht Silvio Berlusconi parlamendi mõlemas kojas enamuse. Alamkojas said paremtsentristid 340, vasaktsentristid 239 ja tsentristid 36 kohta. Senatis said paremtsentristid 168, vasaktsentristid eesotsas Walter Veltroniga 130 ja tsentristid kolm kohta. Valimiskampaanias keskenduti lisaks majandusküsimustele ka abordi temaatikale. Silvio Berlusconi põhjustas elava debati väitega, et ÜRO peaks kehtestama abordile samasuguse ülemaailmse moratooriumi, nagu seda on tehtud surmanuhtluse puhul.

Italy Magazine, 24.01.2008, "Prodi looks set to quit". –
http://www.italymag.co.uk/italy/politics/prodi-looks-set-quit
Italy Magazine, 13.02.2008, "Abortion emerges as election issue". –
http://www.italymag.co.uk/italy/politics/abortion-emerges-election-issue
AFP-BNS, 15.04.2008, "Itaalia valimistel võitis Berlusconi mõlema koja enamuse".

Jaapan

2008. aasta jaanuaris seadustas Jaapani parlamendi alamkoda 340 poolt- ja 133 vastuhäälega mereväemissiooni taasalustamise Ameerika Ühendriikide juhitavate operatsioonide toetamiseks Afganistanis. Sama päeva hommikul hääletas opositsiooni kontrolli all olev parlamendi ülemkoda seaduseelnõu vastu. Selline kahe koja vastasseis on Jaapanis väga haruldane, niisugune olukord leidis viimati aset 1951. aastal. Jaapan on juba kuus aastat varustanud kütusega India ookeanis patrullivaid Ameerika Ühendriikide ja teiste riikide laevu, mis osalevad terrorismivastases sõjas. Opositsioonilise Demokraatliku Partei juhi Ichiro Ozawa sõnul on eelmise aasta lõpus peatatud missioon vastuolus Jaapani patsifistliku põhiseadusega. Missiooni pikendati aasta võrra, piirates tegevust nende India ookeani aladega, mis ei asu otseses sõjapiirkonnas.

Xinhua News Agency, 11. 01.2008, “Japanese parliament enacts refueling bill”. – http://news.xinhuanet.com/english/2008-01/11/content_7405133.htm

Kosovo

2007. aasta novembris toimunud Kosovo provintsi parlamendi valimised võitis endise sissiliidri Hashim Thaci Kosovo Demokraatlik Partei, kuid ei saanud 120-kohalises parlamendis absoluutset enamust.
2008. aasta veebruaris kuulutas Kosovo parlament välja iseseisvuse. Kõik eriistungist osa võtnud 109 parlamendiliiget toetasid iseseisvusdeklaratsiooni. Istungilt puudus 11 liiget, kes esindasid rahvusvähemusi. Kinnitati ka uus lipp, mis on tumesinist värvi ning sellel on Kosovo kollane kujutis ja kuus valget tähte. Seni kasutasid Kosovo albaanlased Albaania lippu. Aprilli alguses võttis parlament 103 poolthäälega vastu põhiseaduse, mille kohaselt on Kosovo ilmalik vabariik. Kosovo on kuues riik, mis kasvas välja endisest Jugoslaaviast.

AFP-BNS, 17.02.2008, “Kosovo parlamendis tutvustati uut lippu”;
Reuters-AFP-BNS, 17. 02.2008, “Kosovo parlament kuulutas välja iseseisvuse”;
Sofia Echo, 9.04.2008, “Kosovo parliament ratifies constitution”. – http://www.sofiaecho.com/article/kosovo-parliament-ratifies-constitution/id_28668/catid_66

Kreeka

2008. aasta jaanuaris eiras rühm naisi, nende hulgas Kreeka parlamendi liige Litsa Amanatidou Paschalidou, ligi tuhande aasta vanust keeldu – nad ronisid üle aia Athose mäel asuvale kloostrite maa-alale. Athose mäele ei lubata isegi emaseid loomi. Tegemist polnud siiski naisõiguslastega, kohalikud külaelanikud protesteerisid kloostrite ajalooliste maanõuete vastu, mis nende sõnul on ebaseaduslikud. Kreeka parlamendiliige nimetas oma tegevust “sümboolseks aktiks”, mis peaks kloostrielanikele meelde tuletama, et nad tegutseksid üldistest, mitte oma majanduslikest huvidest lähtudes. Kreeka seaduste kohaselt võib naisi Athose mäele tungimise eest karistada kuni aastase vanglakaristusega.

Xpatathens, 11.01.2008, “Women protest in monk sanctuary on Mount Athos”. – http://www.xpatathens.com/news/17415
Kreekas on tekitanud poleemikat valitsuse kavandatav pensionireform. Ekspertide sõnul kukuks Kreeka pensionisüsteem praegusel kujul 15 aasta pärast kokku. Pensionireformi raames on kavas kärpida pensionifondide arvu 155-lt 13-le, tõsta naiste pensioniiga järk-järgult 62-lt 65 eluaastale. Töötavatele emadele ja pensionile jäämist edasi lükkavatele inimestele on kavas teha soodustusi, varakult pensionile minejaile aga kehtestada piiranguid. Opositsiooni ja ametiühingute sõnul võetakse töötajailt ära nende väljateenitud pension ning märtsis toimusid mitu nädalat töötajate streigid, mille tulemuseks olid kuhjuvad prügihunnikud, elektrikatkestused jms. Parlament hääletas seaduseelnõu heakskiitmise üle kaks korda: esimesel korral sai eelnõu 151 poolt- ja 13 vastuhäält. Opositsiooni nõudel hääletati märtsi viimasel päeval uuesti, siis kiideti seaduseelnõu heaks 151 poolthäälega, vastu oli seekord 146 parlamendiliiget. Opositsiooni ettepanek korraldada pensionireformi küsimuses rahvahääletus parlamendi toetust ei saanud.

Reuters-BNS, 21.03.2008, “Kreeka parlament kiitis heaks pensionireformi eelnõu”;
Southeast European Times, 1.04.2008, “Greek parliament approves controversial pension reform bill”. –

http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/newsbriefs/setimes/newsbriefs/2008/04/01/nb-04
Southeast European Times, 3.04.2008, "Greek parliament rejects pension reform bill referendum". – http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/newsbriefs/setimes/newsbriefs/2008/04/03/nb-06

Kõrgõzstan

2007. aasta detsembris toimunud Kõrgõzstani ennetähtaegsetel parlamendivalimistel teiseks tulnud opositsioonipartei ei pääsenud parlamenti, sest ei suutnud ühes oblastis valimiskünnist ületada. President Kurmanbek Bakijevi valitsuspartei Ak-Žol võitis 71 mandaati 90-st, sotsiaaldemokraadid said 11 ja kommunistid kaheksa kohta. Opositsioonipartei Ata-Meken kogus umbes üheksa protsenti häältest, kuid ei suutnud Oši oblastis nõutud 0,5-protsenilist künnist ületada. Osales umbes 71,9 protsenti 2,3 miljonist valijast.
Oktoobris muudeti Kõrgõzstani põhiseadust ja valimisseadust, mille kohaselt on nüüd parlamendis 90 (enne 75) kohta ning parteid peavad ületama üleriigilise 5-protsendilise valimiskünnise ning lisaks saama kõigis seitsmes oblastis vähemalt 0,5-protsendilise valijate toetuse. Pärast valimisi lubas riigi ülemkohus valimistulemused üle vaadata, sest esialgsete tulemuste põhjal pääses parlamenti ainult üks partei – Ak-Žol. Kuid vastavalt kohtu otsusele lubati parlamenti sotsiaaldemokraadid ja kommunistid, kes on varem olnud presidendipartei koostööpartnerid, mitte aga opositsiooniline Ata-Meken, kes kogus rohkem hääli. Opositsioonipartei süüdistasid võime tulemuste võltsimises, paarkümmend protesteerijat vahistati.

BBC News, 20.12.2007, "Kyrgyz opposition wins no seats". –http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7153479.stm
Inter-Parliamentary Union, "Kyrgyzstan: last elections". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2174_E.htm

Leedu

2007. aasta detsembris võttis Leedu Seim 80 poolthäälega (vastu hääletas üks, erapooletuks jäi 16 parlamendiliiget) vastu haldusõigusrikkumiste seadustiku parandused, mis karmistavad autojuhtide vastutust liikluseeskirjade rikkumise korral. Näiteks võib sõiduki korduva joobeseisundis juhtimise eest karistada juhtimisõiguse äravõtmisega kuni neljaks aastaks ning sõiduki konfiskeerimisega. Niisugune meede tekitas Seimis elava diskussiooni, paljude seadusandjate arvates viib see pikkade kohtuvaidlusteni varaliste õiguste üle, sest seadus jätab selgitamata, mis saab konfiskeeritud autodest edasi. Samuti suurendatakse rahatrahve mootorrattal kiivrita ja autos turvavööta sõitmise eest, pikeneb kiiruseületajatelt juhiloa äravõtmise aeg, eeskirjarikkujaid võib karistada haldusaresti ja korduseksamile saatmisega.

Interfax-BNS, 13.12.2007, "Leedus jäävad roolijoodikud autost ilma";
Lithuanian Parliamentary Mirror, December 2007 (no 12), "Heavier penalties will be imposed for speeding, aggressive driving and drunk driving". – http://www.lrs.lt/n/kronikos/pdf/m_122.pdf

Luksemburg

2008. aasta veebruaris võttis Luksemburgi parlament vastu eutanaasiat ja abistatud enesetappu lubava seaduse. Suvel jõustuva seaduse poolt hääletas 30, vastu 26

parlamendiliiget. Luksemburgi meedia teatel jäi sellega sümboolselt kaotajaks peaminister Jean-Claude Juncker, kelle Kristlik Rahvapartei oli eutanaasia vastu. Esimese riigina seadustati eutanaasia 2002. aastal Hollandis. Eutanaasia lubamise üle käivad vaidlused mitmes riigis, teiste hulgas Mehhikos, Austraalias ja Hiinas.

Reuters-BNS, 20.02.2008, "Luksemburgi parlament võttis vastu eutanaasiaseaduse".

Läti

2008. aasta märtsis võttis Läti parlament vastu deklaratsiooni "Nõukogude Liidu repressioonidest ukraina rahva vastu aastatel 1932–1933", mis koostati vastuseks Ukraina üleskutsele, et maailma üldsus mõistaks hukka stalinistliku režiimi tekitatud suure näljahäda, mille tulemusel hukkus viiendik Ukraina elanikkonnast. Näljahäda hukkamõistmise vastu oli ainult fraktsioon Inimõiguste Eest Ühtses Lätis. Ukraina näljahäda kui genotsiidi on varem hukka mõistnud Eesti, USA, Kanada, Austraalia, Leedu, Gruusia, Poola ja mitu teist riiki.

BNS, 13.03.2008, "Läti Seim tunnistas Ukraina näljahäda genotsiidiks".

Nepal

2008. aasta aprillis toimusid Nepalis ajaloolised parlamendivalimised, mille käigus valiti 601-kohalise assamblee liikmed. 240 valitakse isikumandaadi alusel, 335 proportsionaalse esindatuse alusel ning 26 liiget nimetab valitsus. 575 valitavast kohast sai Nepali Kommunistlik Partei (endised mässulised maoistid) 220 kohta, Nepali poliitikas seni tooni andnud Nepali Kongress ainult 110 mandaati. Tegemist on esimeste valimistega viimase üheksa aasta jooksul, millega nepallased loodavad kindlustada rahu pärast kümnendi kestnud kodusõda. Ettevalmistusi on varjutanud vägivald ja valijate ähvardamine. Assamblee ülesanne on koostada uus põhiseadus, kavas on kaotada 240 aastat väldanud monarhia. Monarhia kaotamise otsuse langetasid möödunud aastal suuremad parteid ja valitaval parlamendil tuleb see lihtsalt kinnitada.

Reuters-AFP-BNS, 10.04.2008, "Nepalis toimuvad ajaloolised valimised";
Reuters-BNS, 25.04.2008, "Nepali häältelugemine jõudis lõpule".

Prantsusmaa

2008. aasta veebruaris ratifitseeris Prantsusmaa parlament Euroopa Liidu Lissaboni lepingu. Prantsusmaa president Nicolas Sarkozy on suur reformilepingu eestkõneleja ning tema konservatiivsel erakonnal Rahvaliikumise Liit on parlamendi mõlemas kojas enamus. Rahvusassamblee ratifitseeris lepingu 336 poolt- ja 52 vastuhäälega ning Senat kiitis selle heaks 265 poolt- ja 42 vastuhäälega. Poolt hääletas ka suur osa sotsialistidest, kuigi parteis valitsevad Euroopa Liidu institutsioonide reformimise küsimuses lahkhelid. Lepingu jõustumiseks peavad kõik 27 liikmesriiki selle heaks kiitma. 2005. aastal hääletasid prantslased ja hollandlased referendumil Euroopa Liidu põhiseaduse vastu, seekord nõudis president Nicolas Sarkozy lepingu ratifitseerimist parlamendis.

Reuters-BNS, 8.02.2008, "Prantsusmaa ratifitseeris EL-i reformileppe".

Saksamaa

2007. aasta novembris otsustas Saksamaa parlamendi alamkoda *Bundestag* opositsiooni vastuseisust hoolimata, et Berliini müüri langemise 20. aastapäevaks püstitatakse

Saksamaa ühtsust ja vabadust kujutav monument. *Bundestag*'is vaieldi monumendi asukoha ja selle avamise aja üle. Vasakpoolsete sõnul võiks monument asuda mitte Berliinis, vaid Leipzigis ning avamine võiks toimuda 9. oktoobril, mitte 9. novembril, viidates 1989. aastal Leipzigis toimunud demonstratsioonidele, mis tähistasid kommunistliku režiimi lõpu algust Ida-Saksamaal. Paljudes sakslastes kutsub taasühinemine siiani esile vastakaid tundeid ning arvamusuuringute kohaselt sooviks iga viies sakslane Berliini müüri tagasi.

Deutsche Welle, 9.11.2007, "Bundestag agrees on unity monument despite opposition". – http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2886969,00.html

2007. aasta novembris võttis Saksamaa parlamendi alamkoda *Bundestag* vastu seadusemuudatused, mis lubavad senisest laiaulatuslikumat jälitustegevust. Seaduse poolt hääletas 366 parlamendiliiget, vastu oli 156, kaks jäi erapooletuks. Poolt hääletasid kristlikud demokraadid, kristlikud sotsialistid ja sotsiaaldemokraadid. Seadusemuudatuste kohaselt peavad telekommunikatsiooniteenuseid osutavad firmad edaspidi säilitama eraisikute telefonikõnede ja Interneti-suhtluse andmeid kuni kuus kuud, kõnede eristuse andmetele ligipääsemiseks peab politsei saama kohtu loa. Seaduse eesmärk on vastavalt Euroopa Liidu direktiividele tõhustada terrorismivastast võitlust. Teatud juhtudel võimaldab seadus telefonikõnesid pealt kuulata, muu hulgas ka advokaatide, ajakirjanike ja arstide kõnesid. Erandid on tehtud parlamendiliikmetele, vaimulikele ja riiklikele süüdistajatele. Sellised meetmed kutsusid esile opositsiooni ja eraelu puutumatuse kaitsjate tugeva kriitika. 2008. aasta veebruaris andsid telekommunikatsiooniandmete säilitamise vastu protesteerivad kodanikud Föderaalsele Konstitutsioonikohtule üle 34 000 protestiallkirja, tegemist on Saksamaa ajaloo suurima põhiseaduslike õiguste alase vaidlusega.

Deutsche Welle, 9.11.2007, "Bundestag approves controversial surveillance measures". – http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2897540,00.html
Legislationline, 20.03.2008, "German constitutional challenge on data retention". – http://www.legislationline.org/news.php?tid=1&jid=1

2008. aasta veebruaris võttis Saksamaa parlamendi alamkoda *Bundestag* vastu seaduse, mis võimaldab meestel teha isadustesti lapse ema vastuseisust hoolimata. Seadusemuudatuse kohaselt ei tähenda negatiivne DNA-test isaõigustest ilmajäämist. Praegu teevad Saksamaa isad igal aastal salaja 20 000 – 30 000 isadustesti. Opositsioonis olevate vasakpoolsete ja roheliste sõnul ei kaitse seadus laste huve. Seaduse kiitis heaks ka ülemkoda *Bundesrat*.

Deutsche Welle, 22.02.2008, "Anxious fathers welcome new paternity test law". – http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3142893,00.html
Die Nachrichten der ARD: Tagesschau, 14.03.2008, "Entscheidung des Bundesrats: Vaterschaftstests werden leichter". – http://www.tagesschau.de/inland/vaterschaftests2.html

Serbia

2008. aasta veebruaris kuulutas Serbia parlament erakorralisel istungil Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni "õigustühiseks". Valitsuse vastava ettepaneku poolt hääletas 225 parlamendiliiget 250-st. Parlamendi kinnitusel rikub Kosovo deklaratsioon Serbia territoriaalset terviklikkust ja riigi iseseisvust. Parlamendis vastuvõetud otsusega tühistati ka Euroopa Liidu missioon Kosovos, mille eesmärk on aidata noort riiki üleminekuperioodil. Avalduses öeldakse, et Euroopa Liidu Kosovoga seotud otsustel pole mingit seaduslikku alust ja seega ei kohusta need Serbiat millekski.

AFP-BNS, 19. 02.2008, “Serbia “tühistas” Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni”.

Slovakkia

2007. aasta aprillis võttis Slovakkia parlament vastu meediaseaduse, mis opositsiooni, inimõiguslaste ja meedia arvates rikub ajakirjandusvabadust. Seaduseelnõu poolt hääletas 81 ja vastu 62 parlamendiliiget. Kõige tugevamat protesti kutsub esile nõue trükkida ära uudistes mainitud inimeste vastulaused. Ajakirjanikud kardavad, et poliitikud ujutavad leheveerud oma kommentaaridega üle. Pärast seaduse vastuvõtmist ilmusid Slovakkia suurimad päevalehed protestiks ilma esiküljeuudisteta ning opositsioon ähvardas nurjata Euroopa Liidu Lissaboni lepingu hääletuse. Vasakpoolsel peaministril Robert Ficol õnnestus hääletusel siiski kindlustada piisav parlamendienamus, sest Lissaboni lepingut otsustas toetada ungarlaste opositsioonipartei Ungari Koalitsioonipartei. Meediaseaduse peab veel kinnitama president Ivan Gašparovič.

BBC News, 9.04.2008, “EU treaty vote threat in Slovakia”. –
http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7339407.stm
Reuters-BNS, 11.04.2008, “Slovakkia päevalehed protestivad uue meediaseaduse vastu”.

Soome

2007. aasta novembris võttis Soome *Eduskunta* vastu patsienditurvalisuse seaduse, mis sätestas, et massilise streigi korral on osal meditsiiniõdedest kohustus jätkata haigete eest hoolitsemist, hoolimata nende kavatsusest töölt lahkuda. Vastasel korral võib määrata rahatrahvi. Seadus kehtis ainult kolm ja pool kuud ning oli ajendatud Soome tervishoiu- ja sotsiaaltöötajate kutseliidu TEHY õdedele suunatud üleskutsest lahkuda novembris ja detsembris kampaaniakorras töölt, kui nende palka 24 protsendi võrra ei tõsteta. Massilist töölt lahkumist siiski ei järgnenud, kutseliitu kuuluvad meditsiiniõed saavutasid järgnevaks neljaks aastaks kokkuleppe, mille alusel nende palgad tõusevad 22–28 protsenti.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 16.11.2007, “Tiedote 375/2007: Tasavallan presidentti vahvisti potilasturvallisuuslain”. –
http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/documents/13257/index.htx
Tehy ry, 19.11.2007, “Tehyn valtuusto hyväksyi yksimielisesti sovintoesityksen”. –
http://www.tehy.fi/viestinta/tiedotteet/tiedotteet_2007/?x1537943=14889021

Šotimaa

2008. aasta märtsis arutasid parlamendiliikmed Šotimaa “viimase nõia” rehabiliteerimist. Parlamendi petitsioonide komiteele esitati palve postuumselt õigeks mõista Helen Duncan, kes 1944. aastal nõidumise seaduse alusel üheksaks kuuks vangi mõisteti. Helen Duncan rääkis sõjalaeva uppumisest enne, kui see fakt avalikkuse ette jõudis. Komitee lükkas palve üksmeelselt tagasi, komitee liikme Nigel Doni sõnul on neil olulisemaid asju arutada. Roheline Robin Harper toetas aga seisukohta, et tuleks arutleda ülekohtu üle, mis ajaloo vältel Šoti ühiskonnas naistele on osaks saanud, sest enamik nõiana põletatuid olid naised.

BBC News, 5.03.2008, “Witchcraft pardon plea rejected”. –
http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/scotland/tayside_and_central/7278899.stm

Taani

2007. aasta novembris toimusid Taani 179-liikmelise parlamendi *Folketing*'i ennetähtaegsed valimised. Valitsevad paremtsentristid eesotsas peaminister Anders Fogh Rasmusseniga said koos koalitsioonipartneritega 64 kohta (Liberaalne partei*Venstre* 46 ja Konservatiivne Rahvapartei 18 kohta). *Venstre* sai kuus kohta vähem kui eelmistel valimistel. Koalitsiooni toetaja Taani Rahvapartei sai 25 ja 2007. aastal loodud Palestiina sisserändaja Naser Khaderi juhitud Uus Allianss 5 kohta. Sotsiaaldemokraadid said 45 kohta. Valimisosalus 86,6 protsenti oli kõrgem kui 2005. aastal toimunud erakorralistel valimistel. Taani parlamenti pääsesid ka kaks Türgis sündinud naist, kes kandideerisid opositsioonierakondade nimekirjas. Kõmulisim kandidaat, kes küll valituks ei osutunud, oli 25-aastane Asmaa Abdol-Hamid. Ta lubas parlamendis pearätti kanda ja õigustas Taani sõdurite ründamist Iraagis. Seaduse kohaselt valitakse kaks parlamendiliiget Fääri saartelt ja kaks Gröönimaalt, kust pääsesid parlamenti Gröönimaale suuremat autonoomiat sooviva partei *Siumut* ning Gröönimaa iseseisvust toetava partei *Inuit Ataqatigiit* esindajad. Valimiskampaania ajal lubas peaminister Rasmussen maksukärpeid ja veidi leebemat immigratsioonipoliitikat, opositsioon tõotas tugevamat sotsiaalsüsteemi ja kaastundlikumat suhtumist sisserändajatesse, Taani Rahvapartei aga ei lubanud immigratsioonipoliitikas mingeid järeleandmisi teha.

AFP-BNS, 15.11.2007, "Folketingi pääsesid esmakordselt sisserändajaist naised"; Inter-Parliamentary Union, "Denmark: last elections". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2087_E.htm

Tšehhi

2008. aasta veebruaris valisid Tšehhi parlamendi mõlemad kojad presidenti, seda perioodi nimetas meedia "pikaks nädalaks Tšehhi poliitikas". Esimeses kahes hääletusvoorus presidenti valida ei õnnestunud, mõlemad hääletusvoorud võitis napilt 66-aastane ametisolev president Václav Klaus majandusprofessor Jan Švejnari ees. Kolmandas voorus sai Václav Klaus 141 häält ning ta valiti ametisse tagasi. Valimised ei kulgenud skandaalideta, kolm parlamendiliiget said ümbriku kuuliga, üks parlamendiliige teatas, et talle pakuti altkäemaksu. Peaminister Mirek Topolánek kutsus valimisvoorude vahepeal parlamendiliikmeid üles väärikusele ning parteiülest kandidaati valima. Sotsiaaldemokraat Evžen Snítilý, kelle hääl lõpuks otsustas Klausi valimise, heideti seetõttu parteist välja. Teda süüdistati altkäemaksuvõtmises, samuti kahtlustati väljapressimist seoses võimaliku mahasalatud kaastööga salaluureteenistusele kommunismiperioodil. Pärast valimisi teatasid kõik alamkotta kuuluvad parteid üksmeelselt, et eelistaksid otseseid presidendivalimisi, sest ei soovi samasuguseid valimisi nagu sel korral.

AFP-BNS, 9.02.2008, "Tšehhi parlament jätkab presidendi valimist"; ČeskéNoviny, 13.02.2008, "Czech senator says he was bribed to vote for Klaus". – http://www.ceskenoviny.cz/vyhledavani/index_view.php?id=296654 ČeskéNoviny, 16.02.2008, "Hundreds congratulate Klaus on re-election as Czech president". – http://www.ceskenoviny.cz/vyhledavani/index_view.php?id=297290

2008. aasta veebruaris pani president Václav Klaus veto parlamendis vastuvõetud seadusele, mis tühistas varasema jahipidamiskorra, mille kohaselt hoiti jahikoerte väljaõppeks kasutatavaid rebaseid puuris. Seadusemuudatus lubab kasutada rebaseid otsekontaktis elavpeibutisena. Parlamendi alamkoda ja Senat ei jõudnud kõigis üksikasjades üksmeelele, seadusemuudatused tekitasid parlamendis elavat vaidlust, laiemas arutelus vastandusid jahimeeste ja loomakaitsjate seisukohad. Märtsis toimus parlamendi alamkojas uus hääletus. Presidendi veto tühistamiseks oleks olnud vaja 101

häält, kuid seaduse poolt hääletas ainult 86 ja selle vastu 37 parlamendiliiget. Seadust toetasid sotsiaaldemokraadid, Kodanike Demokraatlik Partei ja kommunistid, seaduse vastu olid rohelised ja enamik kristlikest demokraatidest. Seaduseelnõu sisaldas ka Euroopa Liidu nõutud täiendusi, näiteks taheti karmistada karistusi loomade väärkohtlemise eest, nõuti koerte ja eksootiliste koduloomade kiibistamist.

NetCentrum : Aktuálně, 12.03.2008, "Czech foxes protected by law. Bill remains vetoed". – http://aktualne.centrum.cz/czechnews/clanek.phtml?id=523763

Türgi

2008. aasta veebruaris võttis Türgi parlament vastu põhiseaduse muudatused, millega tühistati ülikoolides moslemi pearäti kandmise keeld. Seaduse poolt hääletas 411 ja vastu 103 parlamendiliiget. Hääletusele eelnesid kümnete tuhandete meeleavaldajate protestid ning pikk ja äge debatt parlamendis. Ilmalik eliit kardab, et keelu tühistamine suurendab religiooni osa ühiskonnas ning rikub riigi ja usu lahususe põhimõtet. Väljaspool kodu pea katmise nõuet järgib ligikaudu 60 protsenti türgi naistest, teiste hulgas peaminister Recep Tayyip Erdoğani ja president Abdullah Güli ning mitmete ministrite naised ja tütred.

Reuters-BNS, 9.02.2008, "Türgi parlament tühistas ülikoolides rätikandmise keelu". 2008. aasta veebruaris võttis Türgi parlament tuliste vaidluste käigus vastu vähemuste õigusi puudutavad seadusemuudatused, mis muu hulgas käsitlevad mittemuslimitest vähemustele nende sihtasutustelt konfiskeeritud varade tagastamist. Samuti lubatakse vähemuste sihtasutustel teha koostööd välisriikide organisatsioonidega, luua oma osakondi teistesse riikidesse jne. Seadusemuudatusi nõuab Euroopa Liit, selle vastu olid Türgi rahvuslased, kes leidsid, et seadus ohustab Türgi rahvuslikku julgeolekut. Seaduse peab kinnitama president.

Southeast European Times, 21.02.2008, "Turkish parliament approves last part of minority rights bill". – http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/newsbriefs/setimes/newsbriefs/2008/02/21/nb-07

Ukraina

2008. aasta jaanuarist märtsini oli tõkestatud Ukraina Ülemraada töö, sest opositsiooniliikmed tõid istungitesaali NATO-vastased plakatid ning tõkestasid parlamendi tööd. Parlamendi juures toimusid ka meeleavaldused, Regioonide Partei poolehoidjad protesteerisid NATO-sse pürgimise vastu. Veebruaris arutasid fraktsioonid ümarlauas poliitilisele kokkuleppele jõudmist ning märtsi alguses allkirjastasid parlamendifraktsioonide juhid üksteisemõistmise protokolli, mis võimaldas Ülemraadal pika kriisi järel taas tööle asuda.

Interfax-BNS, 25.01.2008, "Ukraina opositsioon ei lase parlamendil istungjärku lõpetada"; Interfax-BNS, 6.03.2008, "Ukraina parlament tuli kriisist välja ja asub taas tööle".

Ungari

2007. aasta detsembris võttis Ungari parlament vastu registreeritud partnerluse seaduse, mis annab vabaabielus olevatele paaridele abielupaaridega peaaegu võrdsed õigused. Seaduse poolt hääletas 185, vastu 154 ja erapooletuks jäi 9 parlamendiliiget. Paaridena käsitletakse ka samasoolisi paare. Registreeritud vabaabielus elavatel elukaaslastel on samasugused varalised õigused nagu ametliku abielu puhul, kuid neile ei laiene õigus lapsi

adopteerida ja viljakusravi saada ning partneri perekonnanime võtta. Seadus jõustub 2009. aasta algusest.

The Budapest Times, 18.12.2007, "Parliament passes registered partnerships law". – http://www.budapesttimes.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=3489&Itemid=159

2007. aasta detsembris võttis Ungari parlament tervishoiureformi raames vastu tervisekindlustuse privatiseerimise seaduse. President László Sólyom saatis selle parlamenti tagasi. Veebruaris hääletas parlament uuesti ning seadus võeti teistkordselt vastu, põhiseaduse kohaselt ei saa president seda mitu korda tagasi lükata. Parlamendis ei leidnud toetust opositsioonipartei *Fidesz* ettepanek panna seadusemuudatused rahvahääletusele, kuid sügisel referendumi korraldamiseks vajalik allkirjade hulk oli juba koos. Veebruaris rünnati nelja tervishoiureformi pooldava parlamendiliikme kodu süütepudelitega. 9. märtsil toimus referendum varem vastu võetud tervishoiu- ja haridusreformi küsimustes, üle 80 protsendi hääletanuist olid selle poolt, et kaotada patsientide voodipäevatasu, arstide visiiditasu ja kõrghariduse õppemaks. Valitsus lubas vastavalt referendumi tulemustele tasud aprillist kaotada, parlament võttis seadusemuudatused vastu 199 poolthäälega. Märtsi lõpus viis läbikukkunud tervishoiureform ja peaminister Ferenc Gyurcsány otsus tervishoiuminister tagasi kutsuda valitsuskriisini, sest Vabade Demokraatide Liit teatas oma otsusest koalitsioonist lahkuda. Sotsialistliku Partei vähemusvalitsus otsustas tervishoiureformi jätkata, kuid erakapitali mitte kaasata, seetõttu muutub uue referendumi korraldamine küsitavaks.

The Budapest Times, 14.01.2008, "Healthcare still on the bill for MP". – http://www.budapesttimes.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=4210&Itemid=27
The Budapest Times, 11.02.2008, "Main opposition party to call for roll-call vote on health insurance bill".
– http://www.budapesttimes.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=5363&Itemid=159
The Budapest Times, 9.03.2008, "Hungary votes – referendum victory for fees reversal – 59 percent of votes counted".
– http://www.budapesttimes.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=6139&Itemid=27

2008. aasta veebruaris võttis Ungari parlament vastu karistusseadustiku muudatuse, mille kohaselt vähemuste vastu vaenu õhutavate märkuste eest võib karistada kuni kaheaastase vangistusega. Seaduseelnõu näeb ette karistuse ka natside tervituse kasutamise eest. Seaduseelnõu poolt hääletas 174 ja vastu 127 parlamendiliiget. Inimõiguste kaitsjad pöördusid president László Sólyomi poole palvega saata eelnõu Ungari Konstitutsioonikohtusse, et hinnata, kas see ei piira sõnavabadust. Konstitutsioonikohus on varem juba kolmel korral analoogse seaduseelnõu sõnavabadust piiravaks tunnistanud. President keelduski seadust allkirjastamast ning saatis selle Konstitutsioonikohtusse.

The Budapest Times, 25.02.2008, "Hate law speech passed, opposed". – http://www.budapesttimes.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=5789&Itemid=26

Uruguay

2007. aasta detsembris legaliseeris Uruguay
Kongress esimesena Ladina-Ameerikas homoseksuaalsete paaride liidud. Alamkoda oli

seaduse juba kuu aega varem vastu võtnud. Seni registreeriti Ladina-Ameerikas samasooliste kooselu vaid mõnes suuremas linnas. Seaduse järgi võivad nii samasoolised kui ka heteropaarid registreerida oma liidu pärast viieaastast kooselu. Neil on abielupaaridega samaväärsed õigused pärimisküsimustes, pensionite ja laste eest hoolitsemise osas. Samasooliste abielud on aga endiselt keelatud.

Reuters, 18.12.2007, "Uruguay OKs gay unions in Latin American first". – http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSN1854039020071219

Venemaa

2008. aasta aprillis võttis Venemaa Riigiduuma vastu avalduse 1930. aastate näljahäda kohta, milles eitab selle suunatust ukraina rahva vastu. Avalduses väidetakse, et "sel tragöödial ei olnud ega saagi olla rahvusvaheliselt määratletud genotsiiditunnuseid ning selle kasutamine poliitilistes spekulatsioonides on ülimalt kahetsusväärne". Aastail 1932–1933 suri nälga ja alatoitlusest tingitud haigustesse miljoneid ukrainlasi, Ukraina kutsub riike üles tunnistama kunstlikult tekitatud näljahäda genotsiidiks.

Interfax-BNS, 2.04.2008, "Riigiduuma ei tunnistanud Ukraina näljahäda genotsiidiks".
2007. aasta detsembri alguses toimusid Venemaa Riigiduuma valimised, ülekaalukalt võitis president Vladimir Putini partei Ühtne Venemaa. Ühtne Venemaa kogus 64,3 protsenti häältest ning sai 315 kohta, Kommunistlik Partei 57, Liberaaldemokraadid 40 ja Õiglane Venemaa 38 kohta. Keskvalimiskomisjoni andmeil pälvis Ühtne Venemaa suurima toetuse Tšetšeenias, kogudes 99,4 protsenti häältest, ning Inguššias, kus ametlikel andmeil andis võimupartei poolt hääled 98,7 protsenti valimas käinutest. Valimisaktiivsus oli keskvalimiskomisjoni kinnitusel 63,8 protsenti. Inguššias käis ametlikel andmeil valimas 98 protsenti valijaist. Selline väide kutsus aga esile Inguššia elanike protestid, korraldati aktsioon "Mina ei hääletanud", mille käigus koguti kodanikelt allkirju. Selle tulemusel selgus, et valimisi võis eirata umbes pool elektoraadist. Aktsiooni ühe korraldaja Magomed Jevlojevi sõnul käis duumavalimistel umbes kuus protsenti Inguššias registreeritud valijaist, kellest valdav osa hääletas opositsioonilise Jabloko poolt. Kommunistlik Partei ja Jabloko esitasid Venemaa Keskvalimiskomisjonile kaebuse, kuid komisjon keeldus neid arutamast. Jabloko liidri Grigori Javlinski sõnul rikkusid valimiskomisjonid kõiki valimisseaduse sätteid. Ka Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) ning Euroopa Nõukogu vaatlejate teatel ei olnud valimised õiglased. OSCE peamine valimiste vaatlemisega tegelev organ ODIHR jättis vaatlusmissiooni ära vaatlejatele viisade andmisega venitamise tõttu, valimisi jälgisid vaid Euroopa Nõukogu ja OSCE parlamentaarsete assambleede väikesed vaatlejaterühmad.

Reuters-BNS, 3.12.2007, "Välisvaatlejad: Vene valimised ei olnud õiglased";
Interfax-BNS, 8.12.2007, "Vene keskvalimiskomisjon avaldas ametlikud valimistulemused";
Reuters-BNS, 18.01.2008, "Inguššide petitsioon peab Vene duumavalimisi ebaausaiks".

Härra Strateegia Kenichi Ohmae

Piret Viljamaa (RiTo 9), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Kenichi Ohmae on sündinud 21. veebruaril 1943 Jaapanis Kitakyushus. Maailma juhtivate äristrateegide hulka kuuluv Ohmae on pälvinud hüüdnime härra Strateegia ning Financial Timesis on teda nimetatud Jaapani ainsaks juhtimisguruks. 1994. aastal valis ajakiri The Economist ta maailma viie mõjukama juhtimisasjatundja hulka.

Kenichi Ohmae lõpetas Waseda Ülikooli, sai magistrikraadi Tokyo Tehnoloogiainstituudis ja doktorikraadi tuumaenergeetikas Massachusettsi Tehnoloogiainstituudis, samal ajal töötas Hitachi firmas inseneri-disainerina. Kakskümmend kolm aastat töötas Kenichi Ohmae rahvusvahelise juhtimise valdkonnas tegutsevas konsultatsioonifirmas McKinsey & Company, kus juhtis ja arendas ettevõtte Jaapani haru. Enda asutatud juhtimisstrateegiate konsultatsioonifirmas on ta nõustanud eri valdkondade ettevõtteid (näiteks elektroonika-, telekommunikatsiooni-, fotograafia-, kontorisisustuse firmasid) ning valitsusi. Ta on abielus ja kahe poja isa. Missioonitundest asutas ta omanimelise juhtimiskooli, et õpetada ärijuhte mõtlema loovalt ning olema rahvusvaheliselt konkurentsivõimelised.
Kenichi Ohmae on asutanud mitu firmat (näiteks Ohmae & Assoc.), ta on Korea Ülikooli külalisprofessor ja hinnatud esineja konverentsidel. 2002. aastal nimetati ta Hiina Liaoningi provintsi ja Tianjini linna nõustajaks. Ta pani aluse Heisei Reformi nimelisele poliitilisele rahvaliikumisele, mis seadis eesmärgiks propageerida Jaapani poliitilise ja administratiivse struktuuri põhjalikku reformimist. Liikumine tekitas küll vastukaja, kuid hääbus, kui Kenichi Ohmae ei saanud kohalikel valimistel valijate toetust.
Kenichi Ohmae on kirjutanud üle saja raamatu, enamik neist on ettevõtlusest, paljud sisaldavad sotsiaalpoliitilist analüüsi. Ta on avaldanud arvukalt artikleid, näiteks väljaannetes Wall Street Journal, Harvard Business Review, Foreign Affairs, New York Times. 1987. aastal avaldatud artiklis ennustas ta Jaapanile majanduslangust ning rõhutas vajadust vähendada kiiresti majandust piiravaid regulatsioone. 2004. aastal avaldatud artiklis "Tomorrow's World" käsitleb ta muu hulgas Eesti majandusarengut ning väidab, et see põhineb suures osas Soome turistidel – tulevik näitab, kas Eesti on võimeline kujunema tõsiseltvõetavaks majandustsooniks.
1982. aastal ilmus tema esimene inglise keelde tõlgitud raamat "The Mind of the Strategist", mille eessõnas rõhutatakse, et raamatu kõige suurem väärtus seisneb strateegilise planeerimise olemuse kirjeldamises. Autor võtab kokku äristrateegia põhitõed, rõhutab loova intuitsiooni rolli strateegilisel planeerimisel, ärgitab mõtlema esmalt ideaalile. Alles seejärel tuleb leida võimalused, et ületada takistusi, mis ettevõtet ideaalseisust lahutavad. Raamatus analüüsitakse võimalusi, kuidas strateegilist mõtlemist äris efektiivsemalt kasutada. Autor tutvustab kolme C strateegia mudelit (*customers, corporation, competitors*), mida ta nimetab strateegiliseks kolmnurgaks. Ta leiab, et hea strateegia sobitub tarbijate vajadustega viisil, mis parimal kombel kasutab firma konkurentsieeliseid. Ta vaatleb ka Jaapani ettevõtete juhtimise ja strateegia eripärasid ning tõdeb, et Jaapani firmad olid Teise maailmasõja järel edukad, sest vältisid otsest konkurentsi lääne suurettevõtetega ja leidsid selle asemel veel kasutamata turuosad. Ettevõtluse valdkonna raamatute kokkuvõtteid pakkuva veebilehe getAbstract.com sõnul tasub raamatuga tutvuda juba seetõttu, et see kuulub siiani Jaapani ettevõtete uute töötajate kohustuslikku lugemisvarasse.
1985. aastal töötas ta välja triaadi mudeli (raamatus "Triad Power", mida on nimetatud kahe viimase aastakümne üheks mõjukamaks rahvusvahelist ettevõtlust käsitlevaks teoseks). Triaadiks nimetab ta geograafilist ruumi, kuhu kuuluvad Ameerika Ühendriigid, Euroopa Liit ja Jaapan. Neil on rida sarnaseid omadusi, nagu ühetaoline tehnoloogiline

infrastruktuur, teadmised ja kapital enamikus tööstusharudes jms. Ohmae sõnul peaksid suurettevõtted arendama samaaegset tegevust kõigis kolmes piirkonnas, sest muidu kaotavad nad oma monopoolse seisundi ja ei teeni tootearendusse paigutatud raha tagasi. Sellist strateegiat on hakatud nimetama globaalseks lokalisatsiooniks.
Raamatuis "The Borderless World" (1990) ja "The End of the Nation-State" (1995) juhib ta tähelepanu piiride avanemisega tekkinud uutele majandusüksustele, mida nimetab regioonideks. Need võivad olla ühe riigi osad, nagu California Ameerika Ühendriikides, või asuda riikide kokkupuutepunktides, nagu seda on näiteks Tallinna-Helsingi piirkond.
2000. aastal ilmunud raamatus "The Invisible Continent. Four Strategic Imperatives of the New Economy" väidab Kenichi Ohmae, et rahvusriikide aeg on läbi saanud, uut majandusmudelit nimetab ta "nähtamatuks kontinendiks", pidades silmas enamat kui pelgalt Internetti. Uus majandusmudel hõlmab nelja dimensiooni: nähtav dimensioon (asjad, mida valmistatakse ja ostetakse), piirideta maailm (vältimatu globaliseerumine), küberdimensioon (Internet, mobiiltelefonid) ja neljandaks aktsiaturgudel mõningatele aktsiatele omistatud kõrged väärtused. Ta kasutab mõistet "globaalne platvorm", mis kujutab endast universaalset standardit. See võib olla mis tahes valdkonnast – tehnoloogiline, kultuuriline jms, näiteks inglise keel on Interneti-platvorm ning annab Ameerika Ühendriikide ärimeestele eelise teiste keelte kõnelejate ees. Tarbijad on need, kes võtavad platvormid omaks, ning valitsuste katsed turgu reguleerida võivad viia majanduskriisini, nagu juhtus 1997. aastal Aasias.
Eesti Rahvusraamatukogu ühiskonnateaduste saalis on võimalik lugeda tema 2005. aastal ilmunud raamatut "The Next Global Stage: Challenges and Opportunities in Our Borderless World", milles autor väidab, et postglobaliseerunud maailmas ei kehti enam vanad reeglid, tuleb arvestada uute piirkondlike majanduskeskuste ning üleilmse netiinimeste hõimuga.
Ärilisest seisukohast pole riigipiirid enam olulised, tähtsad on neli tegurit: kommunikatsioonid (kõige rohkem Internet), kapital, korporatsioonid ja tarbijad. Vajalikud muutused jagab ta kolmeks: tehnoloogilised, isiklikud ja organisatoorsed. Tehnoloogia areng võib terved tootmisharud ebavajalikuks muuta; isiklikul tasandil asendub kõrvaltvaataja roll aktiivse osalusega ning organisatsioonilisel tasandil muutuvad suurettevõtted "kodutuks", paindlikuks, innovatsioonile avatuks ning peavad vabanema arengut piiravast hierarhiast. Ta vaatleb eri piirkondi, näiteks Baltikumi puhul rõhutab ta Kaliningradi potentsiaali, mis aga Venemaa suletuse tõttu meenutab külma sõja aegset teemaparki. Ta hindab ümber raamatus "The Mind of the Strategist" esitletud kolme C strateegia mudeli, väites, et tänapäeval on keerukas konkurente, tarbijaid ja isegi oma firmat määratleda. Strateegia väljatöötamisel tulebki sellest alustada, alles seejärel nende kolme teguri omavahelisi suhteid analüüsida.
Viimaseil aastail on Kenichi Ohmae uurinud Hiina majanduse edu. Ta teab, et Hiina seisab silmitsi demokratiseerimise survega, kuid loodab, et see toimub järk-järgult, sest vastasel korral satub riik kaosesse. 2006. aastal ilmunud raamatus "Kasvava madalama keskklassi mõju Jaapanis" (jaapani keeles) väidab ta, et Jaapani ebaõnnestunud majanduspoliitika tõttu vaesus 1990. aastail keskklass, ning räägib Jaapani ühiskonna sotsiaalse struktuuri M-kujulisest mudelist. 2008. aastal peaks inglise keeles ilmuma "The Professional: A Manifesto for Business in the 21st Century" (jaapani keeles 2005). Raamat käsitleb juhtimiskultuuri muutumist maailmas, see nõuab pidevat enesetäiendamist ja ajaga kaasaskäimist.
Tema kriitikud on öelnud, et nagu kõik gurud, ei tee ka Kenichi Ohmae üldistusi alati kindlate faktide, vaid emotsionaalsete otsustuste põhjal, kordab end ja esitab vastuolulisi väiteid. Samal ajal on kiidetud tema ennustuste paikapidavust, näiteks Interneti-mulli lõhkemise osas. Teda on võrreldud Adam Smithiga, kes samuti asetas esikohale tarbija ja rääkis konkurentsist kui majanduse "nähtamatust käest". Ennekõike on aga tegemist mehega, keda hindavad kõrgelt Aasia majandusinimesed ning respekteerivad Lääne asjatundjad.

Tutvustus on koostatud Internetis ja Eesti Rahvusraamatukogus leiduva info põhjal.

Kasutatud kirjandust

About Kenichi Ohmae. – Business Breakthrough, Inc. – http://www.bbt757.com/eng/company/about_ohmae/index.htm

Ohmae, K. (1983). The Mind of the Strategist. New York [etc.]: Penguin Books.

Ohmae, K. (1987). Dark Clouds over Japan's Economy. – The New York Times, 29 July. – http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9B0DE7DC113BF93AA15754C0A961948260&sec=&spon=&pagewanted=2

Ohmae, K. (2004). Tomorrow's World. – Business Strategy Review, Vol 15, No 4. – http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=15073319&site=ehost-live

Ohmae, K. (2005). The Next Global Stage: Challenges and Opportunities in Our Borderless World. Indianapolis, IN: Wharton.

Pascha, W. (1999). Federalism in Japan – Only a Fancy? – Japan: State and People in the Twentieth Century. Papers presented at the STICERD 20th Anniversary Symposium, March 1999. – http://sticerd.lse.ac.uk/dps/js/js368.pdf

Autoritest

***Jaak Aab**, Riigikogu liige*

Sündinud 1960 Valgas. *Haridus:* vene keele ja kirjanduse õpetaja, 1986 Tallinna Pedagoogiline Instituut. *Töö:* Ala 8-klassilise kooli õpetaja 1984–86; ELKNÜ Viljandi Rajoonikomitee I sekretär 1988–89; Võhma keskkooli õpetaja, direktori asetäitja õppe- ja kasvatustöö alal 1985–88 ja 1989–91; asendustalunik Soomes 1991–94; Võhma abilinnapea 1994–96 ja linnapea 1998–2002; IX Riigikogu liige 2002–03; Riigikogu Eesti Keskerakonna fraktsiooni nõunik-sekretariaadijuhataja 2003; Eesti Linnade Liidu tegevdirektor 2003–05; sotsiaalminister 2005–07; XI Riigikogu liige 2007– *Ühendused:* Eesti Keskerakond; klubi Polis.

***Rein Aidma**, Riigikogu liige*
Sündinud 1950 Ida-Virumaal. *Haridus:* füüsika, 1975 Tartu Ülikool. *Töö:* Iisaku keskkooli direktor ja õpetaja 1975–89; Ontika Täiskasvanute Koolituskeskus 1991–93; Ida-Viru Maavalitsuse Täitevkomitee esimehe asetäitja 1989–91; maavanem 1994–2003; X ja XI Riigikogu liige 2003–. Eesti Komitee 1990–92. *Ühendused:* Eesti Reformierakond; MTÜ Peterburi Jaani Kiriku Fond; Eesti Rahva Muuseumi Sõprade Klubi; Eesti Üliõpilaste Selts.

***Jarlo Dorbek**, Justiitsministeeriumi õigustalituse riigihangete spetsialist*
Sündinud 1981 Võrumaal. *Haridus:* halduskorraldus, 2002 Sisekaitseakadeemia; haldusjuhtimise magister 2008, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* Justiitsministeeriumi finants- ja varahaldustalituse riigivara referent 2002–04, õigustalituse riigihangete spetsialist 2004–; Sisekaitseakadeemia riigihangete õiguse lektor 2005–.

***Madis Ernits**, õiguskantsleri asetäitja-nõunik*
Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus, 1989–91 Tartu Ülikool; 1991–96 Kieli Ülikool; esimene juriidiline riigieksam 1996 (*cum laude*, võrdsustatud uue magistriga), Schleswig; LL.M. 1998, Helsingi Ülikool; juriidiline ettevalmistusteenistus Kieli ringkonnakohtu juures 1998–2001; teine juriidiline riigieksam 2001, Hamburg (praktiline magister). *Töö:* Justiitsministeerium, koosseisuväline nõunik 1996–99; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi liige 2000–02; Kieli Ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse ja õigusfilosoofia õppetooli teaduslik kaastööline 2002; Õiguskantsleri Kantselei: nõunik 2002, III osakonna juhataja-nõunik 2002–03, õiguskantsleri asetäitja-nõunik 2003–. *Ühendused:* Juristide Liit.

***Andres Herkel**, Riigikogu liige*
Sündinud 1962 Tallinnas. *Haridus:* psühholoogia, 1985, ajaloomagister 1997, Tartu Ülikool. *Töö:* Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituudi teadur 1985–89; ajakirja Vikerkaar toimetaja 1990–91; ajakirja Kultuur ja Elu lisaväljaande Eesti Elu peatoimetaja 1991–92; Eesti Humanitaarinstituudi õppejõud 1992–93; Riigikogu Kantselei nõunik 1993–99; IX, X ja XI Riigikogu liige 1999–. *Ühendused:* Isamaa ja Res Publica Liit; Eesti Akadeemilise Orientaalseltsi asepresident; Budismi Instituudi nõukogu; Tartu Ülikooli kuratoorium.

***Allar Jõks**, Gruusia ombudsmani ÜRO mandaadiga nõunik*
Sündinud 1965 Tartus. *Haridus:*õigusteadus, 1991 Tartu ülikool; täiendanud end 1995 Ottensteinis Austria Kohtunike Ühingus, 1996 Schleswig-Holsteini Liidumaa kohtutes ja prokuratuuris, 1996 ja 1997 Saksamaal Sankelmarki Kohtunike Akadeemias, 2000 Saksa Rahvusvahelise Õigusalase Koostööfondi korraldatud konkurentsiõiguskoolitusel Berliinis ja Karlsruhes. *Töö:* Lääne Maakohtu kohtunik, kohtu esimees 1991–95; Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi kohtunik 1995–2001; Õigusinstituudi haldusprotsessi lektor 1997–2001; Eesti Vabariigi õiguskantsler 2001–08; Gruusia ombudsmani ÜRO mandaadiga nõunik. *Ühendused:* Eesti Kohtunike Ühingu esimees 1995–2001; Rahvusvahelise Kohtunike Assotsiatsiooni kesknõukogu 1997–2000.

***Ülo Kaevats**, Tallinna Tehnikaülikooli filosoofiaprofessor*

Sündinud 1947 Hiiumaal. *Haridus:* füüsika ja teadusfilosoofia, 1972 Tartu Ülikool; filosoofiakandidaat 1981, Vilniuse Ülikool. *Töö:* Eesti Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituudi filosoofia sektori teadur 1973–81; Teaduste Akadeemia filosoofiakateedri dotsent 1981–89; "Eesti entsüklopeedia" peatoimetaja 1989–92; EV riigisekretär 1992–95; Eesti Entsüklopeediakirjastuse peatoimetaja 1995–99; Tallinna Tehnikaülikooli filosoofiaprofessor 1999–, humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituudi direktor 2000–04. *Ühendused:* Tartu Ülikooli kuratooriumi esimees 1995–2000; Eesti Informaatikanõukogu esimees 1992–95; Teaduse Ajaloo ja Teadusfilosoofia Eesti Ühenduse juhatus; Eesti Teadlaste Liit; Eesti Rooma Klubi.

***Leif Kalev**, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi direktor, riigiteooria ja riigiõiguse dotsent*
Sündinud 1976 Tallinnas. *Haridus:* avaliku halduse ja politoloogia bakalaureus 1999, sotsioloogiamagister 2002 (*cum laude*), Tartu Ülikool; filosoofiadoktor (riigi- ja poliitikateadused) 2006, Tallinna Ülikool. *Töö:* Tallinna Ülikool: projektijuht 2001–05, õiguspoliitika lektor 2002–07, riigiteooria ja riigiõiguse dotsent 2007–, sotsiaalteaduskonna riigiteaduste osakonna juhataja 2006–08, riigiteaduste instituudi direktor 2008–. *Ühendused:* Tartu Ülikooli Üliõpilasesinduse esimees 1997–98; Eesti Üliõpilaskondade Liidu juhatuse esimees 1998–99 ja 2000, avaliku poliitika tegevjuht 1999–2001; Eesti Sotsioloogide Liidu president 2002–; Nõmme Tee Seltsi juhatus.

***Aare Kasemets**, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži asedirektor*
Sündinud 1963 Pärnus. *Haridus:* agronoomia, maasotsioloogia, 1982–87 Eesti Põllumajanduse Akadeemia; ajakirjandus, sotsioloogia, 1988–93 Tartu Ülikool; ajakirjanduse bakalaureus 1995, sotsioloogia magister 2001, sotsioloogia doktoriõpe 2001–07, Tartu Ülikool, 2004–05 Oxfordi Ülikool. *Töö:* Riigikogu majanduskomisjoni nõunik 1993–95; Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja 1995–2003; Riigikogu Kantselei nõunik 2003; Euroopa Parlamendiuuringute ja -dokumentatsiooni Keskuse korrespondent 1996–2003; Keskkonnaministeeriumi nõunik 2004–06 ja strateegiabüroo juhataja 2006–08; Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži asedirektor 2008–. Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 1999–2001. *Ühendused:* Eesti Sotsioloogide Liit, juhatus 1997–99 ja 2001–03; Eesti Rooma Klubi; ÜS Liivika Eesti Klubi; Liikumine Kodukant juhatus.

***Ott Kasuri,** Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevdirektor*
Sündinud 1955 Tallinnas. *Haridus:* matemaatika-füüsika õpetaja, 1979 Tallinna Pedagoogiline Instituut; koolijuhtide täiendusteaduskond, 1984 ja 1986 Tallinna Pedagoogikaülikool; Rootsi-Eesti koolijuhtide ühiskoolitus 1990; haridusseminarid Iirimaal ja Portugalis, Ungaris, Kanadas, Põhjamaade Ministrite Nõukogu juures jm. *Töö:* Tabasalu ühisgümnaasiumi direktor 1986–96; Harku Vallavolikogu esimees 1993–96; Phare kutsehariduse reformi koolijuhtimisekspert 1996–97; Harku Vallavalitsus, abivallavanem, haridus- ja kultuurinõunik 1996–2005; OÜ Strantum juhatuse esimees 2001–05; Harku Vallavolikogu liige 2007–; Eesti Omavalitsuste Liidu tegevdirektor 2008–. *Ühendused:* Eesti Reformierakond; Eesti Koolijuhtide Ühendus; Ühenduse Omanäoline Kool asutajaliige; Eesti Haridusfoorum; MTÜ Tabasalu Looduspark asutajaliige; Harjumaa Omavalitsusliit; Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi asendusliige; MTÜ Polis.

***Siim-Valmar Kiisler,** regionaalminister*
Sündinud 1965 Tallinnas. *Haridus:* automatiseeritud juhtimissüsteemid, 1991 Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* Glacier Eesti AS Nõukogu esimees 1995–2003; Tallinna Kesklinna vanem 1999–2001; X Riigikogu liige 2003–05 ja 2006–07; Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi abiminister 2007–08; regionaalminister 2008–. *Ühendused:* Isamaa ja Res Publica Liit.

***Julia Laffranque**, riigikohtunik*
Sündinud 1974 Tartus. *Haridus:* õigusteadus, 1997 Tartu Ülikool; LL.M.1998, Münsteri Ülikool; õigusteaduse doktor 2003, Tartu Ülikool; täiendanud end Euroopa Liidu õiguse alal Euroopa Komisjoni juriidilises osakonnas ja mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis. *Töö:* Justiitsministeerium 1996–2003: õigusloome metoodika osakonna peaspetsialist, Euroopa Liidu õiguse talituse juhataja, Euroopa Liidu õiguse ja välissuhete talituse juhataja, õigusloome asekantsler; riigikohtunik 2004–; Tartu Ülikooli Euroopa õiguse dotsent 2006–. *Ühendused:* Eesti Juristide Liit; Eesti Akadeemiline

Õigusteaduse Selts; korp! Filiae Patriae; Eesti Euroopa Uuringute Ühingu asutajaliige; Eesti Euroopa Õiguse Ühenduse president 2004–; Euroopa Kohtunike Konsultatiivkomitee aseesimees 2005–.

***Väino Linde**, Riigikogu liige*
Sündinud 1959 Tallinnas. *Haridus:* jurist, 1983 Tartu Ülikool. *Töö:* Tallinna Prokuratuuri abiprokurör 1983–85; Pärnu Rajooni Prokuratuuri abiprokurör 1985–89; Pärnu Maakonna Prokuratuuri prokurör 1989–93; Ahti Kõo Advokaadibüroo vandeadvokaat 1993–94; Pärnu Linnavalitsuse linnasekretär 1994–95; Pärnu linnapea 1995–96; Advokaadibüroo HETA Pärnu osakonna vandeadvokaat 1997–99; IX, X ja XI Riigikogu liige 1999–. Pärnu Linnavolikogu 1996–2005 (esimees 1999–2002, aseesimees 2002–05). *Ühendused:* Eesti Reformierakond; Rotary klubi.

***Raivo Linnas**, Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant*
Sündinud 1961 Tallinnas. *Haridus:* masinaehitus, 1985 Tallinna Polütehniline Instituut; majandusteaduse magistriõpe 1996–99, haldusjuhtimise eriala doktoriõpe 2005–, Tallinna Tehnikaülikool; stažeerinud Londonis *The National Audit Office'*is. *Töö:* Riigikontroll: riigikontrolöri nõunik, tulemusauditi osakonna peakontrolör, riigikontrolöri asetäitja 1998–2002; Finantsinspektsiooni siseaudiitor 2002–. *Ühendused: Institute of Internal Auditors UK and Ireland*; Eesti Ajakirjanike Liit; EELK kirikukogu; Ida-Harju praostkonna sinod.

***Hendrik Lõbu**,Tartu Ülikooli rahvusvaheliste suhete magistrant*
Sündinud 1984 Tartus. *Haridus:* ajaloo bakalaureus, 2007 Tartu Ülikool; politoloogia 2006–07, Göttingeni Ülikool; rahvusvaheliste suhete magistriõpe 2007–, Tartu Ülikool. *Töö:* Kaitseliidu valveteenistus 2005–06 ja 2007–. *Ühendused:* Kaitseliidu Tartu Malev.

***Maret Maripuu**, sotsiaalminister*
Sündinud 1974 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus, 2003, õigusmagister 2004, doktoriõpe 2005–, Akadeemia Nord. *Töö:* Riigikogu Liberaalide fraktsiooni konsultant 1994–95; Riigikogu Reformierakonna fraktsiooni konsultant 1995–96 ja nõunik 1996–99; Eesti Reformierakonna kantselei juhataja 1994–99; Tallinna Linnavolikogu 1999–2005, esimees 2001–05; IX ja X Riigikogu liige 1999–2007 (aseesimees 2006–07); sotsiaalminister 2007–.*Ühendused:* Eesti Reformierakond.

***Merle Muda**, Tartu Ülikooli töö- ja sotsiaalhooldusõiguse dotsent*
Sündinud 1972 Hiiumaal. *Haridus:* õigusteadus, 1994 Tartu Ülikool, *magister iuris* 1996, *doctor iuris* 2001, Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli töö- ja sotsiaalhooldusõiguse lektor 1994–2003, dotsent 2003–. *Ühendused:* Rahvusvahelise Õigus- ja Sotsiaalfilosoofia Ühingu Eesti sektsioon; Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts.

***Lauri Mälksoo**, Tartu Ülikooli rahvusvahelise õiguse dotsent*
Sündinud 1975 Viljandis. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus, 1998 Tartu Ülikool; õigusteaduse magister 1999, Georgetowni Ülikool, USA; õigusteaduse doktor 2002, Berliini Humboldti Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli õigusteaduskonna lektor ja õppeülesande täitja 1999–2003, rahvusvahelise õiguse dotsent ja õppetooli hoidja 2005–; Õiguskantsleri Kantselei, õiguskantsleri nõunik 2002–. *Ühendused:* Euroopa Rahvusvahelise Õiguse Ühing; Eesti Üliõpilaste Selts.

***Raul Narits**, Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor*
Sündinud 1952 Järvamaal. *Haridus:* jurist, 1976 Tartu Ülikool; õigusteaduse kandidaat 1987, Moskva Ülikool. Täiendanud end Helsingi Ülikoolis, Glasgow Ülikoolis, Kieli Maailmamajanduse Instituudis, Münsteri Ülikoolis jm. Mitme ETF-i grandi hoidja. *Töö:* Tartu Ülikooli õppejõud 1981–: dotsent 1988–92, võrdleva õigusteaduse korraline professor 1992–, avaliku õiguse instituudi juhataja 1993–; ajakirja Juridica ja Juridica International. Law Review University of Tartu toimetuskolleegiumi liige. *Ühendused:* Rahvusvahelise Õigus- ja Sotsiaalfilosoofia Ühingu Eesti sektsiooni president; Eesti Juristide Liidu volikogu; Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts.

***Eiki Nestor,** Riigikogu liige*

Sündinud 1953 Tallinnas. *Haridus:* mehaanikainsener autotranspordi erialal, 1976 Tallinna Polütehniline Instituut. *Töö:* Keila Autobaasi osakonnajuhataja 1976–82; Autotranspordi- ja Maanteetöötajate Ametiühingu töökaitse peainspektor 1982–89; Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühingu aseesimees, esimees 1989–92; VII Riigikogu liige 1992–94; regionaalminister 1994–95; VIII Riigikogu liige 1995–99; sotsiaalminister 1999–2002; IX Riigikogu liige 1999 ja 2003; X ja XI Riigikogu liige 2003–. *Ühendused:* Sotsiaaldemokraatlik Erakond; Eesti Jalgpalliliidu juhatus; MTÜ FC Toompea juhatus; Eesti Transpordi ja Teetöötajate Ametiühingu volikogu esimees.

***Mart Nutt**, Riigikogu liige*
Sündinud 1962 Tallinnas. *Haridus:* ajaloolane, etnograaf, 1985, aspirantuur 1985–88, Tartu Ülikool; doktoriõpe 2004–, Audentese Ülikool. *Töö:* Eesti Vabaõhumuuseumi teadusdirektor 1988–91; Välisministeeriumi osakonnajuhataja 1991–92; VII, VIII ja IX Riigikogu liige 1992–2003; Jaan Tõnissoni Instituudi teadusdirektor 2003–04; X ja XI Riigikogu liige 2004–. Eesti NATO Ühing; ÜRO Inimõiguste Nõukogu Darfuri missiooni liige 2007; Euroopa Nõukogu Rassismi ja Sallimatuse Vastane Komisjon 1998–. *Ühendused:* Isamaa ja Res Publica Liit; Eesti Reservohvitseride Kogu ja Kaitseliidu Toompea malevkonna liige; Eesti Kunstiakadeemia kuratoorium.

***Alari Purju**,* Estonian Business School*'i sotsiaalteaduste instituudi direktor*
Sündinud 1953 Tallinnas. *Haridus:* majandusküberneetika, 1976 Tartu Ülikool; majanduskandidaat 1988, Eesti Teaduste Akadeemia Majandusinstituut; MA 1995, Kesk-Euroopa ülikool Prahas ja New Yorgi osariigi Ülikool Albanys (USA). Täiendanud end Bentley Kolledžis (USA). *Töö:* Tallinna Tehnikaülikool 1988–2004: teadur, professor, dekaan; majandusministri nõunik1997–99; *Estonian Business School'*iprofessor ja sotsiaalteaduste instituudi direktor 2005–. Töötanud külalisuurijana Stockholmi Kaubandusülikooli Ida-Euroopa uuringute instituudis, Soome Majandusuuringute Instituudis (ETLA), Jaapani Planeerimisagentuuris, külalisõppejõuna Turu Kaubandusülikoolis ja Lappeenranta Tehnoloogiaülikoolis; olnud konsultant ja osalenud projektides OECD-s 2000 ja 2002, Euroopa Komisjonis 2007 ja 2008, Maailmapangas 2007. *Ühendused:* Eesti Majandusteadlaste Selts; Ameerika Majandusteaduse Assotsiatsioon;, Euroopa Evolutsioonilise Poliitökonoomia Assotsiatsiooni.

***Janno Reiljan**, Tartu Ülikooli välismajanduse professor*
Sündinud 1951 Võrumaal. *Haridus:* majandusküberneetika, 1975 (*cum laude*) Tartu Ülikool; majanduskandidaat 1980, Moskva Ülikool; majandusdoktor 1991, Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikool 1975–: assistent, vanemõpetaja, majandusküberneetika ja statistika kateedri dotsent, maailmamajanduse ja välismajandussuhete professor, majandusteaduskonna dekaan 1993–96, arendusprodekaan 1996–99, välismajanduse korraline professor 1992–99 ja 2007– ning erakorraline professor 1999–2007; IX ja X Riigikogu liige 1999–2007. *Ühendused:* Eestimaa Rahvaliit; Eesti Majandusteaduse Selts; korp! Fraternitas Liviensis.

***Helen Roosimägi**, Eesti Loomakaitse Seltsi juhatuse liige*
Sündinud 1977 Tallinnas. *Haridus:* õiguse eriala, 1998 Tallinna Majanduskool; bakalaureus 2003, Tartu Ülikooli Õigusinstituut. *Töö:* Sideameti ning Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu jurist 2003–08; vabatahtlikuna Eesti Loomakaitse Seltsis 2008–. *Ühendused:* Eesti Loomakaitse Seltsi juhatus.

***Helle Ruusing,** Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik*
Sündinud 1966 Viljandimaal. *Haridus:* ajalugu, 1989 Tartu Ülikool; täiendusõpe *Bundestag'*is (Saksamaa Liidupäeva rahvusvaheline programm, *Bundestag'*i saadiku büroo) ja Bonni ülikoolis (politoloogia) 1997–98. *Töö:* Kehra keskkooli ajaloo- ja kodanikuõpetuse õpetaja 1990–97; Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna infotalituse konsultant 1997–98 ja infonõunik 1998–; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2005–.

***Ain Seppik**, Riigikogu liige*
Sündinud 1952 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus, 1977 Tartu Ülikool. *Töö:* prokurör, kohtunik 1976–92; Uurimisameti peadirektor 1992; Politsei Keskuurimisbüroo direktor 1993–94; Tallinna

Politseikooli lektor 1995; siseministri nõunik 1995; Eesti Politsei peadirektori asetäitja 1994, peadirektor 1995–97; OÜ Õigusbüroo Ain Seppik juhatus 2001; siseminister 2002; X ja XI Riigikogu 2003–. *Ühendused:* Eesti Keskerakond; Tartu Ülikooli kuratoorium; SA Turvaline Saaremaa.

***Georg Sootla**, Tallinna ülikooli avaliku poliitika professor*
Sündinud 1954 Koerus. *Haridus:* filosoofia, 1977; filosoofiakandidaat 1982 (poliitiline sotsioloogia), Moskva Ülikool. *Töö:* Tallinna Polütehnilise Instituudi sotsiaalteaduste õppejõud 1981–89; Tallinna Ülikooli õppejõud 1990–, korraline professor (avalik poliitika) 1995–.

***Marika Tuus**, Riigikogu liige*
Sündinud 1951 Tallinnas. *Haridus:* klubitöötaja, näitejuht, 1976 Tallinna Pedagoogiline Instituut; ajakirjandus, 1986 Tartu Ülikool. *Töö:* Riikliku Filharmoonia ansambli Vana Toomas helirežissöör 1972–78; Harju Rajooni Täitevkomitee kultuuriosakonna metoodik 1978–85; Riikliku Kinokomitee vaneminspektor 1985–87; Eesti Televisiooni saatejuht, toimetaja, peatoimetaja ja produtsent 1987–2002; sotsiaalministri avalike suhete nõunik 1997–99; Tallinna Linnavolikogu aseesimees 2002–03; X ja XI Riigikogu liige 2003–. *Ühendused:* Eesti Keskerakond; Eesti Ajakirjanike Liit; TALO juhatus; Ringhäälingute Ametiliidu juhatuse esimees.

***Kati Varblane**, avalikkussuhete ja teabekorralduse kutsemagister*
Sündinud 1979 Tallinnas. *Haridus:* haldusjuhtimise bakalaureus 2001, Tallinna Pedagoogikaülikool, avalik ja rahvusvaheline õigus, 2000 Õigusinstituut; ERASMUS-e programmi raames Roueni Ülikool 2001; avalikkussuhete ja teabekorralduse kutsemagister 2007, Tartu Ülikool. *Töö:* Sotsiaalministeeriumi projektijuht 2002–03, avalike suhete osakonna teavituse peaspetsialist 2003–05, tööturu osakonna EQUAL-i programmi peaspetsialist 2005–06, Euroopa Ringhäälingute Liidu televisiooni osakonna Eurovisiooni lauluvõistluse ja juuniori Eurovisiooni lauluvõistluse koordinaator 2006–. *Ühendused:* korp! Amicitia; segakoor Causa Amoris.

***Urmas Varblane**, Tartu Ülikooli rahvusvahelise ettevõtluse professor*
Sündinud 1961 Mõisakülas.*Haridus:* majandusteadlane-küberneetik, 1984 (*cum laude*) Tartu Ülikool; majandusteaduste kandidaat 1989, Moskva Ülikool. Täiendanud ennast Augsburgi Ülikoolis, Bentley College'is (USA), Kieli Maailmamajanduse Instituudis, Londonis jm, Londoni ülikooli külalisõppejõud 1998–99. *Töö:* Tartu Ülikool 1984–: välismajanduse kabineti vanemõpetaja 1989–92, välismajanduse õppetooli lektor 1992–93, dotsent 1993–2000, rahvusvahelise ettevõtluse õppetooli juhataja 2001–. *Ühendused: European International Business Academy*; *European Association for Comparative Economic Studies* juhatus; *International Institute for Applied Systems Analysis*; *Gesellschaft für Wirtschafts- und Socialwissenschaften*; *International Atlantic Economic Society*; Eesti Süsteemuuringute Assotsiatsioon; Eesti Majandusteadlaste Selts; Eesti Euroopa Uuringute Assotsiatsioon.

***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–.

***Jüri Võigemast**, Eesti Linnade Liidu tegevdirektor*
Sündinud 1956 Raplas. *Haridus:* tööstus-tsiviilehituse insener, 1982 Tallinna Polütehniline Instituut. *Töö:* Rapla Agrotööstuskoondise projekteerimisbüroo projekti peainsener 1984–90; Rapla Maavolikogu esimees 1990–93; Rapla Maakogu juhataja 1994; Raplamaa Omavalitsuste Liidu tegevesimees 1994–2002; Riigikogu liige 2002–03;Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse projektijuht 2003; Eesti Linnade Liidu asedirektor 2004–05, tegevdirektor 2005–.

***Mai Vöörmann**, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist*
Sündinud 1953 Tallinnas. *Haridus*: ajalugu, 1976 (*cum laude*) Tartu Ülikool; ajalookandidaat 1986, Eesti Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituut. *Töö*: Tallinna 47. keskkooli ajaloo- ja ühiskonnaõpetuse õpetaja 1976–80; Eesti Rahvusraamatukogu raamatukoguhoidja 1980–82; Ajaloo Instituudi teadur

1980–86; Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud 1986–92; ajakirjanik (Päevaleht, Eesti Päevaleht, Luup, Postimees) 1992–2004; Tallinna Linnakantselei meediaosakonna juhataja 2004–06; Põllumajandusministeeriumi avalike suhete osakonna juhataja 2006–07; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist 2007–.

Kunstnikest

Anne Liivamägi-Liiva
Sündinud 1966. *Haridus:* graafika, 1995 Tallinna Kunstiülikool. Kirjastuse Avita kunstnik-küljendaja 1994–. Näitustel osalenud aastast 1997. Olulisemaid näitusi: Tallinna rahvusvaheline illustratsioonitriennaal 2003 ja 2006; Bratislava 19. illustratsioonibiennaal 2003; Vilniuse rahvusvaheline raamatukunstitriennaal 2000. *Ühendused:* Eesti Kujundusgraafikute Liit.

Regina Lukk-Toompere
Sündinud 1953. *Haridus:* graafika (raamatukujundus ja -illustratsioon), 1981 Eesti Riiklik Kunstiinstituut. Illustreerinud ja kujundanud üle 60 raamatu, 4 joonisfilmi kunstnik. Esinenud paljudel näitustel Eestis ja välismaal. *Ühendused:* Eesti Kunstnike Liit; Eesti Kujundusgraafikute Liit; *International Board on Books for Young People* (IBBY).

Ülle Meister
Sündinud 1948 Ida-Virumaal. *Haridus:* graafika (raamatukujundaja), 1973 Eesti Riiklik Kunstiinstituut. Näitustel esinenud aastast 1974. *Ühendused:* Eesti Kunstnike Liit; Eesti Kujundusgraafikute Liit; Eesti Akvarellistide Ühendus.

Jüri Mildeberg
Sündinud 1965. Osalenud paljudel näitustel Eestis, Soomes, Rootsis, Jaapanis, Slovakkias, Ungaris, Prantsusmaal, Hispaanias, Lätis, Leedus, Venemaal, Austrias, Poolas, Lõuna-Koreas jne.

Piret Mildeberg
Sündinud 1957 Tallinnas. *Haridus:* graafika, 1984 Eesti Riiklik Kunstiinstituut. Tegevusvaldkond: raamatukujundus ja illustratsioon, vabagraafika, maalimine, kujundusgraafika, fotograafia. Illustreerinud ligi 40 lasteraamatut. Näitustel osalenud aastast 1981. *Ühendused:* Eesti Kunstnike Liit; Eesti Kujundusgraafikute Liit; *International Board on Books for Young People* (IBBY).

Viive Noor
Sündinud 1955. *Haridus:* moekunstnik, 1981 Eesti Riiklik Kunstiinstituut. Esimene näitus 1978. Osalenud ligi 200 näitusel Eestis, Austrias, Colombias, Hiinas, Hispaanias, Jaapanis ja paljudes teistes riikides. *Ühendused:* Eesti Kunstnike Liit; Eesti Kujundusgraafikute Liit; *International Board on Books for Young People* (IBBY).

Juss Piho
Sündinud 1963. Vabariiklikel ülevaatenäitustel esinenud aastast 1987. Rohkesti isiku- ja rühmanäitusi.
Piret Raud
Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus:* graafika, 1995 Tallinna Kunstiülikool; kunstimagister 1998, Eesti Kunstiakadeemia. Vabakutseline kunstnik ja kirjanik 1999–. Illustreerinud üle 30 raamatu. Esinenud näitustel Euroopas, Ameerikas ja Aasias. *Ühendused:* Eesti Kunstnike Liit; Eesti Vabagraafikute Ühendus; Eesti Kirjanike Liit.

Tiina Mariam Reinsalu
Sündinud 1955. *Haridus:* graafika, 1980 Eesti Riiklik Kunstiinstituut. Olnud samas õppejõud aastani 2002. Illustreerinud ja kujundanud üle 50 raamatu, teinud kaastööd mitmele ajakirjale. Näitustel osalenud aastast 1979. *Ühendused:* Eesti Kunstnike Liit.

Catherine Zarip
Sündinud 1966. *Haridus:* keraamika, 1995 Tallinna Kunstiülikool. Kirjastuse Avita peakunstnik 1994–. Olulisemaid näitusi: Vilniuse rahvusvaheline raamatukunstitriennaal 2000; Tallinna

rahvusvaheline illustratsioonitriennaal 2003 ja 2006; Bratislava illustratsioonibiennaal 2005; ühisnäitus “Suur valmiraamat” Haus Galeriis 2007. *Ühendused:* Eesti Kujundusgraafikute Liit.

Nimeregister

Aab, Jaak 23, 27, 28, 31, 33, 241, 254
Aaviksoo, Berit 85
Aaviksoo, Jaak 53
Abdol-Hamid, Asmaa 231
Adams, Jüri 77
Ahmadinejad, Mahmoud 225
Aidma, Rein 23, 24, 25, 29, 30, 32, 33, 241, 254
Alexy, Robert 91
Altan tšagan 211
Amanatidou Paschalidou, Litsa 227
Andersen, Hans Christian 269
Ansip, Andrus 41
Anton, Tõnu 78
Arumäe, Urmas 159
Bahovski, Erkki 219
Bakijev, Kurmanbek 227
Berlusconi, Silvio 226
Bourdieu, Pierre 80
Brundtland, Gro Harlem 130
de Búrca, Gráinne 66
Bush, George W. 223
de las Casas, Bartolomé 12
Cassidy, John 36
Clinton, Bill 10
Del Vecchio, Giorgio 93
Delek, Tendzin 214
van Dijk, Teun 188
Don, Nigel 230
Donnelly, Jack 13, 253
Dorbek, Jarlo 139, 241, 262
Duncan, Helen 230
Dworkin, Ronald 90, 91, 93
Easton, David 200
Engel, Christoph 94
Engels, Friedrich 14, 36
Erdoğan, Recep Tayyip 232
Ernits, Madis 156, 241, 263
Esser, Josef 90, 91, 93
Fico, Robert 230
Freeman, R. Edward 185
Gašparovič, Ivan 230
Georg, Alexander L. 198
Goethe, Johann Wolfgang 11
Gong, Falun 214
Gruning, James E. 185, 186
Gräzin, Igor 80
Gül, Abdullah 232
Gyurcsány, Ferenc 233
Halperin, Morton 196
Harper, Robin 230
Heidmets, Mati 54
Herkel, Andres 211, 241, 266
Hubilai 211
Hussein, Saddam 225
Ideon, Argo 219
Ilaşcu, Ilie 18
Jannsen, Johann Voldemar 10

Javlinski, Grigori 234
Jeltsin, Boriss 18
Jevlojev, Magomed 234
Juncker, Jean-Claude 61, 228
Jõks, Allar 75, 241, 258
Jürisson, Helvi 203
Kaevats, Ülo 50, 242, 257
Kagan, Robert 16
Kalev, Leif 166, 242, 263
Kallas, Siim 181
Kamov, Nikolai 224
Kanter, Arnold 196
Kasemets, Aare 129, 242, 261
Kask, Oliver 161
Kasuri, Ott 23, 25, 26, 29, 30, 32, 33, 34, 242, 254
Kelsen, Hans 93
Kergandberg, Erik 78
Khader, Naser 231
Kiisler, Siim-Valmar 23, 24, 25, 27, 28, 29, 31, 34, 242, 254
Kislõi, Pjotr 18
Kitzberg, August 247
Klaus, Václav 231
Kliimann, Artur-Tõeleid 162, 163, 164
Kok, Wim 35
Kolk, August 18
Kook, Urmet 219
Koolmeister, Indrek 156
Kõve, Villu 78
Kreitzberg, Peeter 220
Krõlov, Ivan 21
Kruus, Matti 10
Kuurme, Tiiu 52
Laar, Mart 52
Laffranque, Julia 59, 68, 73, 242, 258
Lagerspetz, Mikko 186
LaGrand, Walter 16
Laidvee, Janek 68
Lauristin, Marju 54, 187
Lenin, Vladimir Iljitš 158
Leterme, Yves 223
Liiv, Daimar 185
Liivamägi-Liiva, Anne 7, 246
Linde, Väino 45, 75, 94, 243, 256
Linnas, Raivo 176, 243, 264
Luhmann, Niklas 88
Lukašenka, Aleksandr 17
Lukk-Toompere, Regina 217, 246
Luts-Sootak, Marju 81
Lõbu, Hendrik 195, 243, 265
Mao Zedong 212
Margolin, Jean-Louis 213
Maripuu, Maret 35, 43, 243, 255
Martens, Friedrich 12, 13, 16
Maruste, Rait 94
Marx, Karl 36
Mayer, Franz C. 73
Mečiar, Vladimír 17
Meister, Ülle 246, 269
Meri, Lennart 10
Mihkelson, Marko 220

Mildeberg, Jüri 83, 246
Mildeberg, Piret 203, 246
Muda, Merle 148, 243, 262
Mälksoo, Lauri 5, 6, 9, 243, 253
Napolitano, Giorgio 226
Narits, Raul 6, 85, 243, 259
Nehru, Jawaharlal 212, 213
Nestor, Eiki 38, 41, 244, 255
Noor, Viive 246, 247
Nowak, Manfred 16
Nutt, Mart 211, 244, 266
Ohmae, Kenichi 235, 236, 237
Ozawa, Ichiro 226
Ots, Loone 205
Oviir, Siiri 43
Paavel, Meelis 43
Palme, Olof 10
Peeter I 121
Penart, Vladimir 18
Pevkur, Hanno 76
Piho, Juss 57, 246
Pilvre, Barbi 219
Pomerants, Marko 41
Pomponius 87
Porter, Michael 119
Prodi, Romano 226
Proudhon, Pierre-Joseph 11
Purju, Alari 110, 244, 260
Putin, Vladimir 233
Rannamäe, Aarne 219
Rasmussen, Anders Fogh 231
Raud, Piret 209, 246
Rauschning, Dietrich 17
Reiljan, Janno 119, 244, 261
Reinsalu, Tiina Mariam 239, 246
Repper, Fred C. 185, 186
Ringland, Gill 119
Roosimägi, Helen 205, 244, 266
Rooväli, Küllike 219
Ruusing, Helle 5, 23, 25, 27, 30, 33, 34, 244, 252, 254
Rüthers, Bernd 89, 90
Sanador, Ivo 225
Sandschneider, Eberhard 10
Sarkozy, Nicolas 59, 229
Schlink, Bernhard 87, 88
Schmidt, Günter 181
Schmitt, Carl 11, 16
Schröder, Gerhard 13
Sciarra, Silvana 149
Sepp, Evelyn 80
Seppik, Ain 48, 244, 257
Shavyun, Oleksandr 17
Siigur, Heino 148
Slivenko, Nikolai 19
Smith, Adam 237
Snítilý, Evžen 231
Solana, Javier 62
Sólyom, László 232, 233
Sonam Gjatso 212
Songtsen Gampo 211

Sootla, Georg 23, 24, 26, 28, 32, 245, 254
Stalin, Jossif 121, 158
Sutherland, Kiether 16
Švejnar, Jan 231
Zapatero, José Luis Rodríguez 225
Zarip, Catherine 21, 246
Zorkin, Valeri 94
Tarand, Kaarel 219
Taube, Mihhail von 17
Tavits, Gaabriel 154
Tendzin Gjatso 213
Terk, Erik 54, 120, 121, 125
Thaci, Hashim 226
Tigasson, Külli-Riin 219
Tõnurist, Piret 68
Topolánek, Mirek 231
Tungal, Leelo 217
Tuus, Marika 41, 245, 256
Uzelac, Slobodan 225
Varblane, Kati 185, 245, 264
Varblane, Urmas 97, 245, 560
Veltron, Walter 226
Verba, Sidney 197, 198
Viljamaa, Piret 223, 235, 245
Võigemast, Jüri 23, 26, 29, 33, 245, 254
Vöörmann, Mai 219, 245, 267
Võšinski, Andrei 158
Williamson, John 114
Winham, Gilbert 202
Wolf, Martin 112
Xiaoping, Deng 213