www.riigikogu.ee/rva/toimetised

Riigikogu Toimetised

RiTo 2 / 2000

Sisukord

Peatoimetaja veerg *Aare Kasemets* 7

Parlamentaarne demokraatia
Siiri Oviir - Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest 13

Poliitiline foorum
PARLAMENTAARNE KULTUUR EESTIS
Rein Taagepera - Parlamentaarne kultuur üldise suhtlemiskultuuri taustal 23
Küllo Arjakas – Meie parlamentaarsest suhtlemiskultuurist,
aga teisest vaatevinklist 28
Igor Gräzin – Eesti poliitilise kultuuri apologeetika 35
HALDUSREFORM
Mart Laar - Haldusreformi ideed ja praktika 40
Harri Õunapuu - Lühiarvamus Vabariigi Valitsuse haldusreformi kohta 47
Jaan Pöör - Haldusreform eeldab kontseptuaalset selgust 48
NARKOMAANIA ja NOORSOOPOLIITIKA
Anti Liiv - Kas Eesti noored enam ilma uimastiteta elada ei saa? 50
Tarmo Loodus - Võitlus narkomaaniaga on keeruline ja komplitseeritud 66
Eiki Nestor - Uimastite vastu tuleb võidelda ühiselt 69
EESTI ENERGIAPOLIITIKA
Janno Reiljan – Narva Elektrijaamade erastamiskava
ei vasta Eesti rahvuslikele huvidele 71
Mart Laar – Riigikogu stenogramm, erakorraline istungjärk 79
Mihkel Pärnoja – Riigikogu stenogramm, erakorraline istungjärk 83
Maria Alajõe - Elektrijaamade vähemusosaluse müük
vähendab majanduslikke ning sotsiaalseid riske 85
ÕIGUSLOOME
Maret Maripuu – Seaduse arusaadavuse arusaadavus 90
Raul Narits ja Kalle Merusk – Õiguse olemusest ja seaduse võimalustest. 100

Uuringud ja arvamused
POLIITILINE TEGEVUS JA ÜHISKOND
Ülo Vooglaid – Poliitika ja poliitiline tegevus. 105
Vello Pettai - Parlamendi liikmed poliitilises risttules 121
HALDUSREFORM
Ülle Madise - Eesti riigikontseptsioon,
New Public Management ja haldusreform 129
Tiina Randma ja Taavi Annus - Haldusreformi müüdid. 135
Wolfgang Drechsler - Eesti valdade haldusterritoriaalse
reformi põhimõttelised küsimused 145
AVALIK ARVAMUS JA MEEDIA
Mait Talts – Eurodebatist Eesti meedias: probleemid ja osalejad. 151
Liina Kirsipuu - Poliitiline toetus ja võimu legitiimsus. 163
Andrus Saar ja Anu Rentel - Eesti elanike õigusteadvus 173

ERAÕIGUS
Irene Kull - Lepinguvabaduse põhimõte Euroopa ühtlustuvas tsiviilõiguses ja Eesti tsiviilõiguse reform. 180
MAJANDUS
Alari Purju - Mõnedest pensionisüsteemi probleemidest 189
Marika Kirch - Pensionireformist läbi avaliku arvamuse prisma: valikuid piirab nii info kui raha puudus 194
Toivo Mängel - Mõningaid aspekte salakaubanduse ja organiseeritud kuritegevuse ohjeldamisel Eestis 196
HARIDUS
Marika Kirch ja Hilma Naaber - Väikeste maakoolide perspektiividest ja hariduspoliitikast. 203
Anu Toots – Haridusreform on osa haldusreformist. 207
SOTSIAALPROBLEEMID
Andres Siplane - Riiklikest pingutustest uimastivastases võitluses 209
RAHVUSVAHELISED SUHTED
Ago Vilo - Poola ja Eesti üheksakümnendail. 213

Kolmas sektor ja riigivõim
Rein Järvelill - Kolmas sektor meil ja Inglismaal 221
Andres Siplane - Kodanikualgatuste ja riigi kommunikatsioon: teel osalusdemokraatia poole 225
Mikko Lagerspetz – Kodanikeühiskonna rollid tänases Eestis. 230
Erle Rikmann - Kolmas sektor: kellele ja mille jaoks 237
Mittetulundusühingute kommentaarid koostöömemorandumile
Kristina Mänd (Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit). 239
Peep Mardiste (Eesti Roheline Liikumine). 242
Mait Arvisto (Eesti Spordi Keskliit) 243
Jaan Leetsar (Eesti Ühistegeline Liit) 244
Valter Haamer (Eesti Kultuuriseltside Ühendus) 246
Mikk Sarv (Külade ja Väikelinnade Liikumine Kodukant) 246
Ivo Eesmaa (Eesti Vabahariduse Liit). 248

Parlamentaarne maailm
RIIGIKOGU VÄLISDELEGATSIOONID
Trivimi Velliste - Jaak, kurat, jalad põhjas! Mõtteid Balti koostööst Balti Assamblee valguses 253
TEISTES PARLAMENTIDES
Kadri Toompark Parlamentaarsed uudised 257
Anu Nestor Euroopa Liidu Parlamendi tegevusest 2000. aasta esimesel poolel 261

Riigikogu ajalugu
Jüri Ant - Riigikogu delegatsioon Poola Seimi külalisena 1925. aastal 265
Heiki Sibul Toompea loss parlamendihooneks 269

Kirjandus ja andmebaasid

RAHVUSRAAMATUKOGU
Rita Hillermaa - Rahvusraamatukogu väljaanded ja Riigikogu 279
Maia Ruttu - Valik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna bakalaureusetöödest 1997-2000 283
POLIITIKA JA ERAKONNAD INTRNETIS
Piret Juhani Riigikogus esindatud erakondade koduleheküljed 287
RITO SOOVITAB 289

Teated

Seminarid ja konverentsid, uuringud, projektid, RiTo teated 301

Autoritest 315

Contents in English 325

Summary 329

Nimeregister 369

Peatoimetaja veerg

Aare Kasemets (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Kui peaksin koolipoisina kujutama Eesti parlamentaarset demokraatiat, siis joonistaksin talle kena paljusilmse ja -suulise tarkpea, mille sees vähemalt miljon väikest peaaju, siis suure südame, paraja kõhumajanduse ning palju-palju viipavaid või valivaid kätepaare. Ja muidugi kaks jalga joonistaksin talle ka, sest demokraatia tundub olevat kena kahejalgne olevus nagu enamik inimesi. Inimeste ideaalidest sirguvad poliitilised eesmärgid esiteks ning õiguslik ja sotsiaalne tegelikkus teiseks on need parlamentaarse demokraatia kaks jalga, mis ei käi ühte jalga – ikka kordamööda, ikka arutelud rahvuslikest ideaalidest, kitsaskohtadest, huvidest ja eesmärkidest enne ja siis otsused seaduste ning riigieelarvetega järgi. Kuidas teisiti? See elu ja eesmärkide vahemaa on Riigikogu Toimetiste (RiTo) pärisosa, kuid usutavasti ei tule mul kunagi joonistada pilti Eesti parlamentaarsest demokraatiast, kes komistab korraga kahe jalaga (õigussüsteem on tugev nagu inimese käitumist koordineeriv kesknärvisüsteem). Või kui nii juhtub, siis vaid ainult väga harva mõnel kolmapäeva hilisõhtul oma kodus[1]. Vanasõnaks saanud väljendid "hommik on õhtust targem" ja "demokraatia sünnib igal hommikul" esindavad Eestis mõtteviisi, mis lubab eilseid otsused homme uuesti arutlusele võtta, kui see tundub vajalik.

Riigikogu vaatab rohkem homsesse ning tegeleb seadusandlikke pretsedente luues Eesti tuleviku kujundamisega. Selles ühistöös püüavad rahva valitud poliitikuid aidata ning mõjutada paljud – ka RiTo autorid. Minult on küsitud, mida mõtleme RiTo sihiseadega *"Riigikogu Toimetiste eesmärgid lähtuvad Riigikogu põhiseaduslikest ülesannetest."* Need ülesanded on kirjas põhiseaduse peatükkides "Riigikogu" ning "Seadusandlus" ja lisaks veel üldosas ning peatükkide "Põhiõigused, vabadused ja kohustused" ja "Rahvas" sätetes, sest Riigikogu on selle maa ja rahva esinduskogu. Võib ka küsida*: milline on meie noore põhiseaduse vaim ja mõju riigi(kogu) käitumisele?*

Vahel teeb teiste parlamentide uurimine küsimuse kergemaks. Võib ju rahvahääletusega 1992. aastal valitud riigiõiguslikul rajal eeldada, et demokraatlike parlamentide kuus klassikalist ülesannet sobivad Riigikogule. Need RiTo sihiseade ja põhiteemadega seotud ülesanded on:

1. seadusandlus, sh seaduseelnõude õigusliku, majandusliku, sotsiaalse jms mõju hindamine;
2. valijate ja samuti oma parlamendi esindamine sise- või välispoliitilistel aruteludel (osalemine konverentsidel, Euroopa Nõukogu töös jms);
3. täitevvõimu seadustega määratud tegevuse ja riigieelarve vahendite kasutamise kontrollimine;
4. poliitiline dialoog, soovituste ning otsuste andmine valitsusele (sh riiklikud programmid);
5. avalikkuse informeerime seaduste eesmärkidest, põhjustest ja võimalikest kõrvalmõjudest, samuti huvirühmade esindusühenduste kaasamine seadusloomesse;
6. sotsiaalsete konfliktide maandamine poliitilisel teel ja sotsiaalse dialoogi toetamine[2].

Riigikogu ülesandeid võib käsitleda ka kommunikatsiooni juhtimisena – kui parlamendile omase info hankimise, mõtestamise, töötlemise ning levitamise protsesse. Millist infot ja millal vajavad Riigikogu liikmed otsustamiseks ja millist infot ootavad valijate erinevad rühmad Riigikogult? Riigikogu avaliku teenusena käsitletavad infotooted (seadused, kõned, stenogrammid jpm) konkureerivad infoturul inimeste tähelepanu ning tunnustuse võitmiseks. Seetõttu muutub aina olulisemaks Riigikogu kui õigussüsteemi kujundamise südame maine ning tema teenuste kvaliteet. Riigikogu suhtekorraldusprobleem on, et lisaks Riigikogu liikmetele, ametnikele, teadlastele ja ajakirjanikele kujundavad Riigikogu ja seaduste mainet kaude kõik riigiga (seadusega) politseis, omavalitsuses, ministeeriumis või kohtus kohtuvad inimesed. Tean sotsioloogina juhtumeid, kus kohaliku omavalitsuse ametnik on inimese probleemi käsitledes kogu süü pannud halva seaduse ehk Riigikogu arvele. Kuna vaid vähesed inimesed puutuvad otseselt kokku keskvõimuga ja õigussotsioloogilisi uuringuid pole tehtud, siis on üsna ebaselge Riigikogu ja valitsuse turuosa inimeste õigusliku, sotsiaalse või majandusliku käitumise suunamisel seaduste jõuga.

Käesoleva RiTo numbri esimesed artiklid keskenduvad ühiskonda seadusega juhtivate poliitiliste jõudude koostöö eeldustele. Eesti parlamentaarse demokraatia suundumusi ning poliitilist suhtlemiskultuuri vaatlevad Riigikogu asespiiker Siiri Oviir ja prof Rein Taagepera, kellele sekundeerivad Riigikogu liige Küllo Arjakas, prof Igor Gräzin ning "Uuringute ja arvamuste" rubriigis ka prof Ülo Vooglaid. Rubriigi "Poliitiline foorum" teine keskne teema on haldusreform, millest teeb üldvaate peaminister Mart Laar. Valitsuse haldusreformi kavasid kommenteerivad opositsiooni poolelt Harri Õunapuu ja Jaan Pöör. Pinget on ka Anti Liivi narko- ja noorsoopoliitika käsitluses, mida täiendavad ministrid Eiki Nestor ja Tarmo Loodus, samuti prof Janno Reiljani Eesti Energia erastamise loos. "Poliitilise foorumi" ankruteemaks on Riigikogu põhiseaduskomisjoni liikme Maret Maripuu seaduste arusaadavuse artikkel, mida kommenteerivad õigusteadlased Raul Narits ja Kalle Merusk Tartu Ülikoolist.

Õigusloome kvaliteedi ja ühiskonna ootuste uurimine on RiTo üheks sihiks, sest Riigikogu missiooniks on ju õigusriigi taotlemine. Taevariigi taotlemine eneses võib olla lihtsamgi, kui õigusriigi taotlemine kogu ühiskonnas, sest õigusriikluse eelduseks on riigi usaldusväärsed institutsioonid ja poliitiline kultuur, kus kõik võimu kandjad, sh parlament ja kirik*, peavad oma kohustuste täitmisel juhinduma seadustest, mis on kohaldatavad erapooletult kõigile, kes kohaldamisulatusse satuvad*[3]. Õigusriik vastandub võimu suvale ning omavolile, aga sellega lugu ei piirdu. Kui soovitakse, et õigus ja avalik haldus oleksid tõhusad, peavad nad olema kooskõlas sotsiaalsete faktide ja väärtustega. Seetõttu on realistlikus seadusloometeoorias (*realistic legisprudence*) õigusloome kvaliteeti käsitledes kesksel kohal sihtrühmade õiguspäraste ootuste analüüs. Avalikkuse üldisi ootusi nähakse kui inimeste koostegevuse ning paljukordse kogemuse tulemust, mis seotud kultuuri ja õppimisega. RiTo-s esitatud sotsiaaluuringute ülesandeks on ehitada sild Riigikogu valikute ja ühiskonna muutuvate probleemide seostamiseks (vt rubriiki "Uuringud ja arvamused"), kuid palun ärge imestage, kui vahel hakkavad uuringute andmed RiTo-s elama oma elu.

Avalikkuse ootused kasvavad koos inimeste informeerituse ja kodanikuteadvusega. RiTo pakub kanalit ka kodanikeühendustele. Millist koostööd oma riigiga soovivad edendada valitsusväliste organisatsioonide esindajad, seda võib lugeda RiTo rubriigist "Kolmas sektor ja riigivõim". Poliitikud püüavad enamasti vastata avalikkuse ootustele ja õpivad üsna kiiresti, et leida lahendusi probleemidele ning juhtida olukorda. Seepärast on politoloogide silmis poliitikute käitumise ennustamine sageli kergem, kui valijate käitumise ennustamine. Kuidas võivad käituda erinevad valijad, kui Riigikogu ei suuda hästi täita mõnda eelnimetatud kuuest ülesandest? Näiteks ei suuda kokku leppida seaduseelnõu kvaliteedinõuetes ega hinnata seaduse mõju riigieelarvele või haridus- ja tööturule? Või kui sotsiaalsete konfliktide poliitilise maandamise asemel hoopis puhutakse neid lõkkele. Kuidas siis parlamentaarse demokraatia käsi käib? Raske ennustada, Riigikogu tegevuse legitiimsus ei ole seaduste kattevaraks samal viisil, kui Eesti Panga või rahandusministri tegevuse usaldusväärsus mõjutab Eesti krooni väärtust. Siiski ei maksa arvata, et Riigikogu liikme staatus pakub koos otsustusõigusega suuremat vabadust – Riigikogu liikme vabadust piiravad lisaks tema ilmavaatele, antud lubadustele ning seadustele veel õiguspoliitika keerukus, infouputus, ajapuudus, huvirühmad, teadlaste analüüs, poliitilised oponendid ja ajakirjandus. Neli viimast on sotsiaalse kontrolli agendid, kelle silmad jälgivad poliitikuid nagu Toompea lossi kunagised vangivalvurid (vt rubriiki "Riigikogu ajalugu"), aga nad võivad olla ka koostööpartnerid.

RiTo püüab olla parlamendivõimu ja kodanikeühiskonna vahelise dialoogi areeniks, kus arutelu toimub argumentide ning infoallikatega tsementeeritud viisil. Kuna trükitud kujul ilmub RiTo vaid kaks korda aastas, oktoobris ja märtsis, siis seda enam tuleks kasutada RiTo internetiversiooni, kus on alates sellest numbrist loodud rubriik "RiTo foorum". Seal võivad teie asjakohased viidetega varustatud kommentaarid ja lühiartiklid ilmuda aastaringselt mitmes keeles ning jõuda ka kaante vahele.

Ka RiTo 3. numbri kavandamine on juba alanud. Artiklite ja lühiuuringute pakkumiste toimetusele edastamise tähtaeg on k.a 10. detsember. Seniste ettepanekute põhjal on RiTo 3/2001 keskseteks teemadeks Eesti ja Euroopa Liidu suhted, õigusriik, võimude lahususe tagamise instrumendid, õigusloome kvaliteet, majanduspoliitika ja kodanikeühiskonna edendamine.

Kodanikeühiskond on turumajanduse kontekstis tarbijaühiskond, kus Peeter Tooma vana laulu kohaselt "me kõik oleme vennad ja õed". Kas RiTo jääb alles ja kujuneb traditsiooniks, selgub siis, kui ka kolmas number on 2001. aasta märtsis ilmunud. Kinkige RiTo autoritele veidi aega ja osalege ise foorumil, siis jääb Eesti esimene parlamentaarne ajakiri infoturul püsima ning suudab jõudumööda kaasa aidata ka meie jooksujalgse parlamentaarse demokraatia tee sillutamisele muutuvas maailmas.

Märkused

1. Vastavalt Riigikogu kodukorra seaduse §-le 35 algab Riigikogu istung kolmapäeval kell 14.00 ja kestab kuni päevakorra ammendumiseni Vabariigi Valitsuse poolt algatatud eelnõude osas. On juhtumeid, kus Riigikogu kolmapäevane päevakord ammendub alles neljapäeva hommikul.

2. Vt ka ingliskeelset ettekannet “Implications of new public management theory in parliamentary research services” IFLA 2000 – http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tell51.html võihttp://www.ifla.orgIV/ifla66/papers
3. Vrd Euroopa avaliku halduse printsiibid. Tõlkinud ja toimetanud Berit Aaviksoo, Juhani Lemmik, Tallinn, 2000, 28 lk (SIGMA kogumik nr 27). Originaali pealkiri: European Principles For Public Administration. Paris, 1998. Internetis:http://www.riik.ee/riigikantselei/ahb/uurimus.htm#sigma

Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest

Siiri Oviir (RiTo 2), Riigikogu aseesimees

Demokraatia mõiste tänapäevase sisu fikseeris 1997. aastal Parlamentidevahelise Liidu Nõukogu Kairo istungjärk dokumendis "Demokraatia ülddeklaratsioon" (*Universal Declaration on Democracy*[1]). Ehkki deklaratsioon on vormiliselt vaid üleskutse maailma riikidele juhinduda oma tegevuses kokkulepitud printsiipidest, on sellel sisuliselt normatiivne iseloom. Deklaratsioon tunnistab demokraatia ühtaegu ideaaliks ning eesmärgiks, mis on rajatud kõikide rahvaste poolt tunnustatud ühistele väärtustele. Ideaalina on demokraatia kõikjal inimliku väärikuse ja inimõiguste teenistuses, aitab saavutada sotsiaalset arengut, tugevdab ühiskonna ühtekuuluvust ja rahumeelset arengut. Valitsemisnormina on demokraatia parim vahend nende eesmärkide saavutamiseks.

Kaheksa aastat tagasi tegi eesti rahvas oma valiku. Hääletades Eesti Vabariigi põhiseaduse poolt, hääletas rahvas parlamentaarse valitsemiskorraldusega riigi poolt.

Esimeses Riigikogu Toimetiste numbris avas Riigikogu esimees Toomas Savi lugejale Riigikogu tegevust selle läbipaistvuse ja avatuse vaatenurgast.

Mina käsitlen õigusloome, parlamentaarse kontrolli ja järelevalvega ning autonoomiaga seonduvaid küsimusi.

Õigusloome

Põhiseadus sätestab, et demokraatia rajaneb seaduse primaarsusel. See tähendab sisuliselt, et parlamendi põhifunktsiooniks on õigusloome. Selle funktsiooni esiletõstmine teiste hulgast tähendab, et seadus on õigusriigis juhtimise peamine ja esmane vahend.[2] See tähendab, et seadusandluse kaudu osaleb Riigikogu riigi juhtimises. Teadupärast tähendab demokraatia üldistatult enamuse võimu, sestap on oluline, et seadused teenivad ka enamuse huve. Siit tulenevalt on äärmiselt oluline, et eelnõusid ettevalmistavas protsessis oleks analüüsitud senist regulatsiooni ühiskonnas (sh õiguse ajalugu) ja kavandatava õigusakti sotsiaal-majanduslikke mõjusid. Paraku ei kajasta Riigikogule esitatud seaduseelnõude seletuskirjad reeglina selgelt formuleerituna õigusliku regulatsiooni eesmärke ja kaasnevaid eelarvelisi kulutusi ning sotsiaal-majanduslikke kõrvalmõjusid. Sellele küsimusele on korduvalt juhtinud Riigikogu tähelepanu ka Eerik-Juhan Truuväli[3], kuid vajaliku korra loomine on tänaseni viibinud. Senine praktika näitab, et üldjuhul esitatakse seaduse sätete kommentaar, lisatakse märkus kooskõla kohta Euroopa Liidu õigusaktidega ja viimasel ajal ka viide keelelise korrektuuri (!) läbimise kohta.

Kui Riigikogu VII koosseisu ajal oli lööktöö korras seaduste tegemine mõneti mõistetav või andestatav, sest puudus aeg seaduseelnõude interdistsiplinaarseks analüüsiks, siis täna ei ole enam õigustust halvasti ettevalmistatud ja puuduliku orientatsiooniga seaduseelnõu esitamisele. On menetlusse võetud eelnõusid, mis täielikult Riigikogu komisjonis ümber tehakse (nt riigihangete seadus 259 SE)[4]. Sageli ei suudeta seaduseelnõude väljatöötamisel ette näha võimalikke tagajärgi ning Riigikogu käsutuses ei ole samuti efektiivset seaduste

kvaliteedi mõõdupuud. Riigikogule esitatavate õigusaktide eelnõude ettevalmistamise ja vastuvõetud õigusaktidena vormistamise normitehnilised eeskirjad (vastu võetud 22. novembril 1993, muudetud 13. veebruaril 1995) ning Vabariigi Valitsuse määrus nr 279 "Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri" (vastu võetud 28. septembril 1999) ei taga veel iseenesest vastuvõetud seaduste kvaliteeti, nende efektiivset rakendamist ja toimimist ühiskonnas tervikuna.

Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppejõud professor Raul Narits on *õigusloome juriidilise kvaliteedi* tõstmiseks soovitanud seaduseelnõud edastada Riigikogu juhatuse nõunikule, kes kontrolliks eelnõu vastamist Riigikogu juhatuse kinnitatud normitehnilistele eeskirjadele.[5] Alles seejärel võetaks eelnõu menetlusse ja määrataks juhtivkomisjon. Nimetatud lähenemise toetamine eeldab Riigikogu kodukorra seaduse muutmist ning seaduse ja normitehnika eeskirjade rakendamiseks vajalike hea õigusloome kvaliteedistandardite ja juhendite koostamist.

Millal on otstarbekam kirjutada uus seadus ja millal piirduda olemasoleva täiendamise või muutmisega?

Pole kahtlust, et uue seaduse kirjutamine on õigustatud siis, kui reguleeritavas valdkonnas on vaja teha *põhimõttelisi* muudatusi. Kui põhimõttelisi muudatusi õigusakti sisse ei tooda, peaks piirduma vaid olemasoleva seaduse parandamisega. Vaid üksiku, mitte üldise muutmine ei tohiks põhjendada uue seaduse menetlusse võtmist (nt lastetoetuste seaduse või töötu sotsiaalse kaitse seaduse uuesti vastuvõtmist jmt).[6]Rahvusvahelises mastaabis on siinne teema aktuaalne Maailma Majanduskoostöö ja Arenguorganisatsiooni (inglise keeles OECD, www.oecd.org) nn *dereguleerimise programmidega* seoses. Üheks keskseks küsimuseks on, *kas seadust on vaja algatada või saaks piirduda probleemi lahendamisel administratiivse ning majandusliku regulatsiooni tõhustamisega* (OECD 1997, 3–9). Maailma rikkamaid riike ühendava OECD valitsused on tegelenud de- ja rereguleerimisega ennekõike majandust segavate bürokraatlike barjääride vähendamise ning maailmamajanduse elavdamise nimel.

Saksa ühiskonnateadlane Jürgen Habermas esitab sama "kas seadust on vaja?" küsimuse hoopis teisel põhjusel. Ta leiab, et sotsiaalsed alasüsteemid (majandus ja eriti avalik sektor – riigi administratsioon), mis on teisi tsentraalselt institutsionaliseerinud, omavad liiga suurt mõju kõikidel muudel elualadel. See on toonud kaasa eluolu monetariseerumise ja bürokratiseerumise kui kodanike elukeskkonna koloniseerimise. Habermas hoiatab, et ühiskonna erinevates alasüsteemides kitsalt spetsialiseerunud eksperdid-bürokraadid on sageli kaotanud kontakti ühiskondliku reaalsusega ega mõista ühiskonna enamikku mõjutavaid protsesse (Habermas 1984, 1976, viidatud Carlsson 1995). Ka Eestis vajaksid need küsimused süsteemsemat läbitöötamist. Ning oluline on saada vastus küsimusele, kes ikkagi *on kutsutud kodanikuühiskonnas/tsiviilühiskonnas osalema seaduseelnõu väljatöötamises või seaduse rakendamises*.

Teisalt on oluline, et *seadusandlus oleks kooskõlas ühiskonna üldise arenguga ja elanikkonna väärtushinnangutega*. Käesoleva aasta kevadel Riigikogu Kantselei poolt turuuuringute firmalt Saar Poll tellitud uuringutest selgub, et üldise arvamuse kohaselt ei ole

meie seadused piisavalt head ühiskonnaelu õiglaseks korraldamiseks. Kui 1998. aasta kevadel arvas 34% küsitletutest, et Riigikogus vastuvõetud seadused on piisavalt head ühiskonnaelu korraldamiseks, siis aastal 2000 omas sellist veendumust üksnes 25% küsitletutest.

Vaatamata tõsiasjale, et Eesti õigussüsteemi põhimõtete järgi on meil kõik inimesed seaduse ees võrdsed, arvab ometi suur osa elanikest, et see põhimõte pole täielikult rakendunud. Nii leiab 71% 2000. aastal küsitletuist (1998. aastal 63%), et tegelikkuses tehakse Eesti õigussüsteemis vahet rikaste ja vaeste vahel. Selline arengutendents ühiskonnas on murettekitav ning seab mõneti küsimärgi alla Riigikogu tegevuse legitiimsuse.

Lõppkokkuvõttes tekitavad halvasti ettevalmistatud seadused haldusprobleeme, seaduste vastuolu ühiskonna õiglustunnetusega raskendab kodanike veenmist seaduse rakendamise ja järgimise vajalikkuses.

Mida peaks tegema seadusandja, et taastada valijate usaldus ja seda suurendada?

Seaduseelnõude Internetis tutvustamise kõrval tuleks enam suunata teavet kohalikule tasemele. Seaduseelnõude avaldamine kohalikes lehtedes ja nende arutamine kohalikes meediakanalites loob eelduse tihedama sideme tekkimiseks seaduste ja nende kohalikul tasemel rakendamise vahel. See omakorda innustab avalikkust aktiivsemalt osalema seadusloomeprotsessis tervikuna. Kohalikul tasandil toimunud eeltöö suurendab ka vastuvõetud seaduste tõhusamat rakendamist. Avalikkuse tõhusam kaasamine seadusloomeprotsessi ja selle läbipaistvus on üks kindlamaid tagatisi demokraatia kindlustamisel ühiskonnas *ja aitab samm-sammult tõsta Eesti õigussüsteemi autoriteeti tervikuna.*[7]

Parlamentaarne kontroll ja järelevalve

Parlamentaarse valitsemiskorraldusega riikides on parlamendil riigivalitsemise juures olulisim kaasarääkimisõigus. Lisaks riigielu kui terviku kujundamisele seadusandluse kaudu on tema põhifunktsiooniks ka kontroll ja järelevalve *valitsuse tegevuse* üle. Põhiseaduse sätete kohaselt on kontrollfunktsiooni väljenduseks Riigikogu liikme arupärimine, küsimuste esitamine ja võimalus avaldada Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusaldust.

Demokraatlikus riigis asuvad õigused ja kohustused ühel teljel. *Umbusalduse institutsiooni eesmärk parlamentarismis ei ole karistamine, vaid valitsuse tegevuse läbipaistvuse suurendamine.* Valitsus tervikuna ja tema liikmed personaalselt peavad tunnetama parlamendi ees vastutust oma tegevuse eest. See põhimõte on käsulauana kirja pandud ka meie põhiseaduses ning riigiõiguslikult on ta demokraatliku parlamentaarse riigi lahutamatu tunnus. Siinjuures ei saa käsitleda umbusaldatava valituskabineti liikme õigusena tema isiklikust minast lähtuvat valikut kas esineda või mitte esineda Riigikogu ees, kas vastata või mitte vastata küsimustele parlamendi ees umbusalduse menetlemisel. Paraku on Riigikogu IX koosseis sellest parlamentarismi nurgakivist loobunud. Umbusaldust käsitletakse valitsuse ja koalitsioonipoliitikute poolt kui opositsiooni näitemängu. Valitsus peaministri isikus on

eranditult igal umbusalduse avaldamisel teatanud, et valitsus loobub ettekandest. Riigikogu liikmetelt on võetud nende põhiseaduslik õigus esitada küsimusi.

Kerkib küsimus, kas täidesaatva võimu liikmete selline valik suhtlemisel Riigikogu liikmetega riivab kõrgeima seadusandliku võimu toimimist laiemas plaanis. Millised probleemid sellega kaasnevad?

Esiteks on probleem selles, kas umbusaldatava valitsuse liikme vastuseid umbusalduses püstitatud küsimustele saab ja võib käsitleda võrdselt ettekandega seaduseelnõu menetlemisel.

Teiseks, kuna valitsus parlamentaarses riigis on allutatud parlamendile, on tal põhiseadusest tulenev kohustus vastata parlamendiliikmete küsimustele (muuhulgas ka siis, kui need on esitatud umbusalduse vormis ja poliitilise vähemuse poolt).

Kolmandaks, Riigikogu kui rahva poolt valitud kõrgema esinduskogu ühe osa (poliitilise enamuse) poolt tahtlik opositsiooni ignoreerimine ahendab parlamentaarse demokraatia võimalusi ning laiendab kandepinda rahva võõrandumiseks võimust.

Põhiseadus sätestab printsiibi, et Riigikogu moodustab komisjone

Komisjonide moodustamise korra ja õigused sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Riigikogu kodukorra seaduse kohaselt on Riigikogu töövormide hulgas alatised komisjonid, erikomisjonid ja ka ajutised komisjonid. Erinevad komisjonid aitavad oma tegevusega täita Riigikogu põhiseadusliku pädevuse seda osa, mida saab käsitada kui riigielu muude küsimuste lahendamist (põhiseaduse §65 p16).

Erikomisjonid täidavad minu arusaamist mööda erilist funktsiooni, mille töö ei kattu otseselt seadusloome ettevalmistamisega. Riigikogu on moodustanud erikomisjonid kaitsepolitsei tegevuse ja jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks ning korruptsioonivastase seaduse kohaldamiseks. Nendel komisjonidel on rida korraldavaid ja järelevalvega seotud ülesandeid, mis aitavad tagada parlamendi kontrolli teatud elutähtsate, kuid komplitseeritud valdkondade üle. See ei ole ajutine ega ühekordne ülesanne, vaid pidev protsess. Senine praktika on näidanud, et Riigikogu otsus moodustada eelnimetaud komisjone, on end õigustanud. Riigikogu Toimetiste esimeses numbris on avaldatud ülevaade korruptsioonivastase seaduse kohaldamisest (vt lk 89–101), mis võimaldab seadusandja tegevuse ja seaduste kvaliteedi parandamiseks saada vajalikku informatsiooni ja ka tagasisidet. Samuti peaks aitama Riigikogu menetluses oleva julgeolekuasutuse seaduse jõustumine kaasa parlamendi järelevalve paremale ümberkorraldamisele selles eriti olulises valdkonnas.

Riigikogu eri koosseisud (VII, VIII, IX) ei ole paraku pööranud vajalikku tähelepanu kõige tähtsamale parlamentaarse kontrolli vahendile – *uurimiskomisjoni institutsioonile,* mis moodustatakse *ad hoc* teatud konkreetse juhu uurimiseks kindlast arvust Riigikogu liikmetest. Siinjuures oleks uurimiskomisjoni pädevuse piiriks Riigikogu põhiseaduslik kompetents. Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentides kasutatakse laialdaselt

uurimiskomisjonide institutsiooni riigiorganite tegevuse, samuti ka üksiku valitsuskabineti liikme või parlamendiliikme tegevuse seaduspärasuse hindamiseks. Mõistagi ei tule uurimiskomisjonide kompetentsi samastada riigikontrolli omaga, riigikontrolli ülesandeks on auditeerida riigi finantse ja eelarve järgimist.[8]

Stabiilse demokraatiaga ja väljakujunenud poliitiliste tavadega Euroopa riikides on enesestmõistetav parlamentaarse kontrolli kasutuselevõtt ka opositsiooni (kes üldreeglina on parlamendi vähemus) taotlusel.

Riigikogu IX koosseisu senist tegevust analüüsides võib täheldada juurduvat tava, kus valitsuse liige koalitsioonifraktsioonide toel keeldub Riigikogu liikmete küsimustele vastama tulemast (toimub umbusalduse avaldamine menetluses). On põhjust arvata, et parlamendi enamus näitab ka siin üles solidaarsust valitsusega ning ei toeta uurimiskomisjoni moodustamist või siis keeldub uurimisega tegelemast.[9]

Põhiseaduse § 73 sätestab, et Riigikogu otsused võetakse vastu poolthäälte enamusega. Siit tuleneb, et juhul, kui valitsuskoalitsiooni saadikud ei soovi oma ministrite või (miks ka mitte) Riigikogu liikme tegevuse uurimist, muutub üks parlamentaarse demokraatia elluviimise instrument pelgalt sõnakõlksuks. Põhiseaduse muutmise aruteludel peaks see teema olema kindlasti erilise tähelepanu all.

Jättes päevapoliitiliste eelistuste tõttu unarusse demokraatia kindlustamise, seame me ohtu Eesti riikluse arengu.

Parlamentaarse rahvaesinduse autonoomia

Kaasaegsel demokraatlikul ühiskonnakorraldusel on mõned põhimõttelised alused, millest tegeliku demokraatia taotleja peab alati püüdma kinni pidada. Põhiseaduse kui seadusandluse aluse üks ideid on seadusloome ratsionaliseerimine, et jagada üldisi standardeid riigi ametlikuks käitumiseks ja tugevdada kodanike õiguskindlust. Õigussüsteemi legitiimsuse tagamise kontekstis kõneleb Jürgen Habermas (1996)*põhiseaduspatriotismist*, millest seadusandja peab lähtuma ja mille üks eesmärke on püüda iga hinna eest järgida põhiseaduse reegleid kui õigussüsteemi legitiimsuse alust. Parlamendi kui seadusandja ja teiste õigussüsteemi subjektide erinevus on vaid selles, et kui seadusandja konstrueerib põhiseadusele tuginedes seadusi, siis teised ametiisikud rekonstrueerivad. See tähendab ka seda, et teised ametiisikud käsitlevad sotsiaalseid ja juriidilisi fakte ennekõike neile etteantud reeglite alusel (Wintgens 1999).

Parlamentaarses valitsemissüsteemis on valitsus vastutav parlamendi ees ja tema poolt kontrollitav. Selle parlamendi ühe põhifunktsiooni täitmise võib valitsus muuta kohati teostamatuks ja nimelt eelarvehoobade kaudu. *Põhiseaduse mõtte alusel ei ole Riigikogu valitsusest rippuv ja valitsus ei saa talle esitada tingimusi, ka mitte eelarve osas.*Valitsusel on põhiseaduse § 87 punkt 5 kohaselt eelarve koostamise õigus. Seda sätet koostoimes võimude lahususe põhiseadusliku põhiprintsiibiga saab käsitada vaid nii, et valitsusel on koordineeriv ja täitev roll eelarve menetluses.[10]

Mõistagi peab siinjuures olema lahkarvamuste kooskõlastamise süsteem ning eeldada tuleb seadusandja mõõdu- ja vastutustunnet. Vastupidine oleks mõistetamatu. Tasakaalustatus saavutatakse avaliku demokraatliku kontrolliga parlamendi tegevuse üle, mille esimene etapp on eelarveväitlused parlamendis. Samaaegselt on Riigikogu allutatud eelarvelist finantseerimist reguleerivatele seadustele ja teistele normatiivaktidele. Kui jääda skeemi juurde, et eelarvelise finantseerimise proportsioonid määrab üheselt valitsus ja üldine eelarve kasv toimub vaid valitsuse dikteeritud kontrollarvude piires, siis on võimalik valitsusautokraatia tekkimine. Sisuliselt on Riigikogu eelarvelisel autonoomial põhimõtteline iseloom. Kui demokraatliku parlamentaarse riigi seadusandlik institutsioon saab oma funktsioonidest tulenevaid vajadusi rahuldada veidi laiemalt kui valitsusele meeldib, ei ole selles midagi katastroofilist, sest see skeem on maailma demokraatlikes riikides ammu läbi mängitud[11]. Selle sammuga oleks meil võimalus tsementeerida põhiseaduse ja demokraatia printsiipe, mis perspektiivis on väga olulise tähendusega.

Eesti, parlamentaarne riik ja Euroopa Liit

Euroopa Ühenduse õiguse vahetu rakendamine Eestis muudab kindlasti Riigikogu senist seadusandlikku rolli. Kui meie põhiseadus loob alused võimude lahususeks ja koostoimeks, siis Euroopa Liidu õigusruumis on rõhk Euroopa õiguse ülimuslikkusel ja selle ühetaolisel rakendamisel kõikides ühendusse kuuluvates riikides. Sellist rakendamist ei taga mitte üksnes kohtud, vaid ka täidesaatev ja seadusandlik võim. On tõenäoline, et tulevikus võib mitmesuguste küsimuste otsustamisel suureneda senisest enam täitevvõimu osatähtsus. Võimalikku tendentsi hoomates ei maksaks ometi enneaegu rõhutama hakata Vabariigi Valitsuse juhtivat osa Eesti riigi edasises tegevuses.

Riigikogu VIII koosseisu moodustatud Riigikogu Euroopa asjade komisjoni töö on korraldatud nii, et kuulatakse ära valitsuse liikmete ja teiste valitsusasutuste töötajate selgitused eurointegratsiooni käigust ning antakse soovitusi valitsuse liikmetele nende tööks Euroopa Liidu institutsioonides[12]. Tegelikult on välja kujunenud olukord, kus poliitiliste otsuste langetamise õigus on ametnike käes ning Riigikogu täiskogule aruannete esitamine on taandunud formaalseks toiminguks. Siit küsimus: kuivõrd põhjendatud on ilma Riigikogu eelneva heakskiiduta ametnikele antud õigus langetada riigi sotsiaal-majandusliku arengusuuna seisukohalt üldisi otsuseid? Toon selgituseks näite. Põllumajandusministeeriumi kureerimisel on välja töötatud Eesti positsioon suhkru sektori osas. Selle tulemusena fikseeriti Eesti valmisolek rakendada liitumishetkest suhkru sektori *acquis't* ilma üleminekuperioodita. Ehk teisisõnu, ametnikud andsid nõusoleku kehtestada suhkrule Euroopa Liidu turuhind, mis on tänase seisuga neli korda kõrgem maailmaturuhinnast. Pikalt põhjendamata on selge, et selle majanduspoliitilise otsusega võidakse viia Eesti toiduainetetööstus pankroti äärele. Selliseid Eesti arengule ebasoodsaid otsustusi võib välja tuua ka mitmete teiste ministeeriumide haldusalast. Isiklikult arvan, et Riigikogu otsus Euroopa asjade komisjoni moodustamise kohta vajaks tema volituste osas täiendamist.

Põhiseaduse kohaselt on meil rakendatud parlamentaarset riigiõigusmudelit. See on rahva poolt valitud demokraatlik arengutee ja demokraatia mudel. Olen seda meelt, et kuni rahvas

ei ole rahvahääletusel muutnud põhiseadust, peab Riigikogu täitma oma põhiseaduslikku rolli. Riigikogu rolli muutmine eeldab rahva tahet ja otsustust. Olen sunnitud möönma, et ikka veel ei tea meie valijad, milliseid konkreetseid muudatusi Eesti elus toob kaasa ühinemine Euroopa Liiduga. Sellest johtuvalt peaks Riigikogu Euroopa asjade komisjon, väliskomisjon ja teisedki tegema senisest märksa aktiivsemalt ja efektiivsemalt tööd elanikkonnaga. Riigiõiguse seisukohalt on oluline, millal ja millised institutsioonide reformid Euroopa Liidus toimuvad, kuidas jätkavad liidu laienemisel oma tegevust Euroopa Komisjon, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Parlament. Hea oleks, kui enne ühinemisreferendumit teaksi-me, kas Euroopa Liit kujuneb põhiseadusega liitriigiks või mitte. Eesti seadusandja peab igapäevatöös kõiki võimalusi ja valikuid silmas pidama ja neid mitmekülgselt analüüsima, et teha õigeid otsuseid, kindlustamaks Eesti riigile ja rahvale väärikas koht kõrgeltarenenud demokraatiaga riikide ja rahvaste seas XXI sajandil.

Märkused

1. Universal Declaration on Democracy, 1997. http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm
2. Põhiseaduse § 3: “Riigivõimu teostatakse üksnes Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel”; § 59: “Seadusandlik võim kuulub Riigikogule”.
3. Vt Eerik-Juhan Truuvälja ettekanded õiguskantslerina Riigikogus 1993, 1994, 1995.
4. Riigikogu menetluses olevad seaduseelnõud juhtivkomisjonide kaupa:http://www.riigikogu.ee/ems/plsql /motions.form
5. Riigikogule esitatavate õigusaktide eelnõude ettevalmistamise ja vastuvõetud õigusaktidena vormistamise normitehnilised eeskirjad:http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/normtehnilised.html
6. Lastetoetuse seadus – RT I, 1994, 13; peretoetuse seadus – RT I 1999, 82; töötu sotsiaalse kaitse seadus – RT 1994, 81; töötu sotsiaalse kaitse seadus – RT 2000, 57.
7. Siinses kontekstis väärib märkimist 14. detsembril 1999 allkirjastatud Eesti erakondade ja mittetulundusühingute esindajate koostöömemorandum:http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised ja 15.-16.09.2000 Läänemeremaade Nõukogu ja Riigikogu koostöös toimunud hea õigusloome seminar:http://www.riigikogu.ee/conf_est.html
8. K. Priks. Parlamentaarne kontroll ning kontrolli-ja auditisüsteemid EL liikmesriikides. Riigikogu Kantselei, MSI uurimus, 1999. Arvutivõrgus kättesaadav:http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tell313; vt ka T. Mängel. Parlamentide koosseisus olevate riigieelarve täitmise kontrollkomisjonide olemasolu, suurus, ülesanded ja pädevus. Riigikogu Kantselei, MSI uurimus, 1998.http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tel246.html
9. Põhiseaduskomisjoni algatatud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse ühendatud eelnõu (270 ja 340 SE II) § 3 sisaldab 12.10.2000 seisuga alljärgnevat: "Uurimiskomisjon teostab riiklikku järelvalvet. Uurimiskomisjonil on õigus kutsuda välja isikuid ja nõuda tutvumiseks dokumente. Väljakutsutud isik on kohustatud ilmuma, andma selgitusi ja vastama küsimusetele."
10. Käesoleva aasta 29. augustil saatsid Eesti Vabariigi põhiseaduslike institutsioonide juhid ning tegevjuhid – Riigikogu esimees Toomas Savi, Riigikohtu esimees Uno Lõhmus, õiguskantsleri kohusetäitja Aare Reenumägi, riigikontrolör Juhan Parts ja

Presidendi Kantselei direktor Urmas Reinsalu – peaminister Mart Laarile ja rahandusminister Siim Kallasele kirja, milles soovitakse arutada institutsioonide riigieelarve koostamise protsessis osalemise mehhanisme. Kirjas rõhutatakse, et "Riigivõimu teostamine õigusriigis saab põhineda põhiseaduses sätestatud printsiipide rangel järgimisel ning seda toetavatel tavadel. /.../ Riigivõimu teostamise oluliseks tagatiseks on institutsiooni rahastamise selged põhimõtted, mis võimaldaksid kõrgemal riigiorganil täita põhiseaduses sätestatud ülesandeid ja tagaksid nende sõltumatuse."

11. Vt ka Kasemets, A., Priks, K. – Parlamendi eelarveprotsess meil ja mujal: võrdlevanalüüs seoses riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõuga (163 SE), 1996. http://www.riigikogu.ee/osakonnad /msi/tell19.html
12. Riigikogu 18. mai 1999. a otsus Euroopa asjade komisjoni moodustamise kohta – RT I 1999, 47, 536.

Kasutatud kirjandus

Carlsson, B. (1995) Communicative Rationality and Open-ended Law in Sweden. – Journal of Law and Society. Blackwell Publishers Ltd.

Habermas, J. (1976) On Systematically Distorted Communication. – Critical Sociology: Selected Writings. Ed P. Connerton.

Habermas, J. (1984) The Theory of Communicative Action: Reason and the rationalisation of society. Vol 1.

Habermas, J. (1996) Between Facts and Norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, Mass.

Huber, John D. (1996) Rationalizing parliament Legislative institutions and party politics in France. Cambridge, Cambridge University Press.

(1996) Juridica, nr 9.

(1999) Juridica, nr 10.

Lindström, E. (1992) The Swedish parliamentary system: how responsibilities are divided and decisions are made. Eric Lindström 2nd ed. The Swedish Institute [1983].

(1997) OECD The Report on Regulatory Reform in OECD countries. Synthesis, Paris.

(1997) Rules of Procedure of the German Bundestag. Published by Administration of the German Bundestag.

Wintgens, L. J. (1999) Legisprudence: Elements for a New Theory of Legislation. – Associations. J. for Social and Legal Theory. Vol 3 (2). Duncker & Humblot, Berlin, p 185-209.

Wyn Grant (1995) Pressure groups, politics and democracy in Britain

Parlamentaarne kultuur üldise suhtlemiskultuuri taustal

Rein Taagepera (RiTo 2), Tartu Ülikool

Eesti laiemalt ja Riigikogu iseäranis on asju küllaltki mõistlikult ajanud ja suund on paremuse poole. Arvustavaid toone järgnevas arutelus tuleb võtta selles raamistikus. Eritlen alguses kahte demokraatliku mõtteviisi ideaaltüüpi ja esitan siis muljeid Eesti suhtlemiskultuurist, tuues sisse null- ja pluss-summa mängu mõisted. Lõpuks püüan seda rakendada Eesti parlamentaarsele kultuurile.

Kaks demokraatlikku mõtteviisi tüüpi

Arend Lijphart (1984; 1999), USA politoloogiaühingu endine president, eristab kahte demokraatlikku korralduse tüüpi: *enamusdemokraatia* (*majoritarian democracy*) ja*leppedemokraatia* (*consensus democracy*). Enamusdemokraatia (*ED*) sihib väikese enamuse saavutamisele, mis teeb otsused vastasrinnast palju hoolimata. Leppedemokraatia (*LD*) katsub kaasata võimalikult palju arvestatavaid jõude.

Äärmuslikemad ED maad on Lijpharti mõõtmiste kohaselt Jamaica jt Kariibi saared ning suuremaist Suurbritannia ja Kanada. LD ääres on Ðveits, Soome, Iisrael, Taani ja Holland. Enamik maid on suhteliselt keskel. Kummale poole kaldub Eesti? Vaadakem ED ja LD viit peamist tunnust.

1. Erakondade arv. Tüüpilise ED puhul on ainult kahel suurel erakonnal tähtsust. Seevastu LD puhul on kuni kuus arvestatavat erakonda. Eesti kaldub LD poole.

2. Valimisreeglid. Seda erakondade arvu aitavad hoida valimisreeglid – ED-l enamusreegel ühekohalistes ringkondades, LD-l proportsionaalsus mitmekohalistes. Eesti kaldub LD poole, v.a 5 % künnise poolest.

3. Valitsuskoalitsiooni laad. ED ideaaliks on ühepartei enamusvalitsus. Kui see pole võimalik, siis on hädaeelistuseks ühepartei vähemusvalitsus või mitme partei "minimaalselt võitev koalitsioon" (MVK). "Minimaalselt võitev" tähendab, et iga liige on hädavajalik selleks, et koalitsioon säilitaks esinduskogus enamuse.

LD ideaaliks on "ülemäärane koalitsioon" (ÜMK), mis tähendab, et on ka liikmeid, kelle lahkumine ei jätaks valitsust esinduskogus vähemusse. Seega soovitakse laiemat kandepinda kui MVK. Teiseks eelistuseks on mitme partei vähemuskoalitsioon, mis tegelikult oleneb muude erakondade sallivusest ja on seetõttu ÜMK laadi.

Opositsiooni mõiste kuulub rohkem ED sõnavarasse, sest seal on üks selge valitsuspartei ja üks selge opositsioonipartei. ED puhul on olukord hajusam. Osa valitsusse mittekuuluvatest erakondadest võivad olla lihtsalt väljaspool valitsust, mitte aga otseses vastasrinnas.

Selle poolest on Eesti järginud pigem ED filosoofiat, kuigi on puudunud ühepartei enamusvalitsused. Laari I ja II, Tarandi, Vähi I ja II olid MVK-d, ja seda pealegi üsna napi

enamusega Riigikogus. Siimanni oma oli põhiliselt ühepartei vähemusvalitsus. Ühtegi ülemäärast koalitsiooni pole olnud. Valitsusse mittekuuluvad erakonnad on tihti olnud LD kombel hajusad, mõni kord aga koondunud küllaltki ühinenud vastasrinnaks.

4. Valitsuse tugevus. Neljas erinevus on, et ED valitsused on esinduskoja suhtes tugevad. Võitva erakonna juhid siirduvad valitsusse, säilitades tihti ka koha parlamendis. Sellega on valitseva erakonna parlamendirühmal nagu pea maha võetud.

Leppedemokraatias on parlament valitsusega võrreldes märksa tasavägisem, sest koalitsioonivalitsuse puhul ei saa valitsus oma toetajaile esinduskogus üheselt ette kirjutada. (Presidentlike süsteemide omapäradest lähen siin mööda.)

Lijphart võtab valitsuse tugevuse mõõdupuuks valitsuskabinettide kestvuse. Seda võib teadagi vaidlustada. Igatahes iseloomustab ED kabinette pikk iga – kaheksa aastat ja rohkemgi, kui sama erakond tagasi valitakse. LD kabinetid seevastu kestavad sageli alla kahe aasta. Lijphart rõhutab, et see ei tähenda ebatõhusust. Enamasti jätkab osa erakondi ka järgmises valitsuses, pealegi ametnikkond püsib. Otsused küpsevad kauem, ent on ehk ka küpsemad. Ära jäävad järsud kursimuutused, mis ED puhul üksteist nullistada võivad, kui valitsev erakond muutub.

Eesti valitsused on siiani olnud lühiajalised ja seega LD malli kohased. Ka ei paista üldisemalt, et Riigikogu valitsuse suhtes eriti taltsas oleks. Muidugi, niipea kui erakondi on palju, muutuvad koalitsioonivalitsused paratamatuks. Matemaatilise mudeliga saab näidata, kuidas erakondade arvu suurenemisega lüheneb valitsuse kestvus. (Taagepera ja Shugart 1989, 99–102). See on kõik loogiliselt seotud. Eesti omapära on olnud, et ülemääraste asemel on olnud minimaalselt võitvad koalitsioonid.

5. Huvirühmade laad. Viies ja vaieldavaim mõõdupuu puudutab huvirühmade iseloomu. Seda Lijpharti esimeses asjasse puutuvas raamatus (1984) polnud, küll aga ilmus äsjasesse (1999). On arusaadav, et ED huvirühmad on kokkupõrkemeelsemad, LD omad leppemeelsemad. Loogiliselt raskem on aga seletada seda, et seal, kus on vähe erakondi, on palju eraldi huvirühmi – ja vastupidi. Tüüpilises LD-s koonduvad töövõtjad ühelt poolt ja tööandjad teisalt suurde katusorganisatsiooni, kes siis valitsusega kolmepoolseid (tripartiitseid) arutlusi peab. See mahub korporatismi mõiste alla. ED-s seevastu lävib valitsus arvukate omaette huvirühmadega. Igatahes empiiriliselt on korporatismi ulatus seotud muude LD tunnustega.

Eestit on raske selles suhtes paigutada. Tundub, et huvirühmade pilt pole veel välja kujunenud. Ametiühingute maine kannatab hõivanguaegsete võltsametiühingute arvel ja ka tööandjate poolel pole pilt veel selge.

Kogusummas kaldub Eesti leppedemokraatia poole, mille valguses MVK-l põhinevad valitsused mõjuvad natuke ootamatult. Muidugi pole ükski maa LD-ED tunnuste poolest ühtlane. Aga võib-olla on siiski nii, et eestlased soovivad olla leppemeelsed ja on rajanud vastava struktuuri valimisreeglite ning erakondade arvu poolest, aga tegelikus lävimises ei suuda seda alati teostada. Naasen selle juurde hiljem.

Suunda ED poolt LD poole saab muide täheldada stabiilseis demokraatiais tervikuna. Võrreldes ajaga enne 1971. aastat, näitab Lijpharti mõõtmine (1999, 255), et hiljuti on maid nihkunud mõlemas suunas, kuid LD suunas siiski natuke enam. Võib-olla nõuab meie üha tihedamalt seotud maailm rohkem leppelisust.

6. Liitriiklus. Lijphart vaatleb eraldi mõõtmena liitriikluse ulatust, mis on tugevasti seotud maa suurusega. Enamik maid on unitaarsed, nagu ka Eesti. Võime Eesti poolest liitriikluse kõrvale jätta, v.a üks huvitav seik. Lijphart nendib empiiriliselt (ja katsub õigustada ka loogiliselt), et *keskpanga sõltumatus* kipub olema ulatuslik just liitriikides. Oma ikka veel õige sõltumatu keskpangaga on Eesti selles suhtes ebatüüpiline unitaarriik. Teisalt aga märkab demokraatlikus maailmas üldisemat suunda keskpanga ulatuslikuma sõltumatuse poole, sest see paistab andvat paremaid majandustulemusi.

Eesti suhtlemiskultuur

Vahetan nüüd täiesti stiili. Seni oli küsimuses ülemaailmne demokraatiate kaardistamine ja Eesti paigutamine sellel maastikul, kusjuures meetod on küllaltki kvantitatiivne. Siirdun nüüd täiesti kvalitatiivseile muljeile, mis puudutavad võrdlevalt igapäevast suhtlemist Eestis ja Californias. USA on Lijpharti mõõtmise alusel mõõdukalt enamusdemokraatlik ja samasugune on poliitika ka Californias. Poliitiline vaidlus on äge ja kohati tülgastav. Samas on olemas mingid üldise käitumise normid, mis poliitikat vaos hoiavad. võib-olla on just nii, et ainult seal, kus sellised kirjutamata normid on tugevad, saab omale lubada enamusdemokraatlikku kähmlust, ilma et see ülekäte läheks.

Tulemuste eelisjärjestus. Ameeriklasele on endastmõistetav, et parim tulemus on võit, järgmiseks on kompromiss ja halvim on kaotus. Mulle tundub, et Eestis on tihtipeale eelistuste järjestus sellest erinev: parim on teadagi võit, järgmine aga puhas kaotus ja kõige hullem on kompromiss. Kompromiss on just nagu midagi häbiväärset. Sellist hoiakut võiks võtta kui äärmiselt majoritaarset: parem võitku võistleja, aga peaasi, et keegi selgelt võidab! Kui seda tõesti palju esineb (ma võin selles eksida), siis kas see on osa rahvuslikust omapärast või ülemaailmne möödanik, kus auküsimused suuremat osa mängisid, või hoopis idapoolne mõju? Igatahes meenub juhtum 1970ndaist, kus USA ajakirjandus kuulutas, et mingis USA ja N. Liidu vaidluses on kompromiss teoksil. USA teatas sellest positiivses vaimus, mis mõlemaid osapooli laskis paista soodsas valguses. N. Liidu ajakirjandus aga kuulutas teate kapitalistlikuks laimuks: meie ei tee kompromisse oma põhimõtete arvel!

Süü ja põhjus. Teine mulje, jällegi võib-olla ekslik, puudutab süüdistamist. On maid, kus enne tulistatakse ja alles pärast seda räägitakse. Eestis nii ei tehta. Küll aga süüdistatakse enne ja alles pärast seda esitatakse küsimusi, mis rahuldavate vastuste puhul võiksid süüdistustelt aluse võtta. Tuntaks nagu süüdistamisest endast mõnu, mida ei taheta eelnevate täpsustavate küsimustega ära rikkuda. Juba ammu nentisin (Taagepera 1972), et soomlasega võrreldes kipub eestlane otsima põhjuse asemel süüd ja süüdlast. Juhtumisi tähendabki *syy* soome keeles põhjust.

“Kes on süüdi?” kõlab imelühikeselt ja nii tavaliselt. Kuidas seda üldse tõlkida näiteks inglise keelde? Vastavalt lühike *Who is guilty?* kõlab rõõmsa üleskutsena, umbes samas laadis

kui *Who is hungry?* (Kes soovib sööma hakata?). Natuke pikem *Who is the guilty one?* eeldab, et mingi kahtlusaluste ring on kuidagi juba määratletud, nagu kriminullis. Parim vaste on ehk *Who is to blame?*– mida kahtlemata tarvitatakse. On aga varjundi erinevus, sest seda viimast tuleks tagasi tõlkida nagu *Kellele ette heita?* või äärmisel juhul *Keda süüdistada?* (mis alles kaalub süüdistuse esitamist), aga mitte kui *Kes on süüdi?* (mis juba süüdioleku välja kuulutab). Kas on võimalik, et süüdikuulutamine on juba keelde sisse programmeeritud sellisel kujul, et seda on raske vältida?

"Kerge on mõista, vingem on hukka mõista." Mõnel on võimet vastuolusid välja lugeda kattuvaimastki arvamusest. Iseenesest tühine, kuid ilmekas on näide, millele sattusin käesoleva jutu koostamise ajal. Nii Toivo Raun (1991, 27) kui ka Margus Laidre (2000, 935) annavad paarilauselise ülevaate sõjategevusest Liivimaal 1570–1595. Sisulist erinevust märkan vähe. Raun ütleb, et 1583 sõlmiti Rootsi–Vene "kolme–aasta rahu", ja Laidre, et sõlmiti "vaherahu", mida pikendati. See on kõik. Mõlemad nendivad, et püsivam rahu teostus 1595. Ometi peab Laidre vajalikuks järgmist allmärkust (minu kursiividega):

"Toivo Raun peab aastail 1590–1595 toimunud vaenutegevust Venemaa ja Rootsi vahel*ekslikult* väikeseks omaette sõjaks, *nägemata* sündmuste seost 1570. aastal alanud konfliktiga."

Juuksekarva lõhkiajamist "rahu" ja "vaherahu" vahel täiendab selles tsitaadis kinnitus, et ilmselge seose puust ette mittetegemine tähendab selle mittenägemist. Paul–Eerik Rummo ütles, et "Kerge on hukka mõista, tarvis on mõista". Antud juhul kehtib aga pigem "Kerge on mõista, vingem on hukka mõista". Ja mul on tunne, et seda kohtab Eestis natuke rohkem kui Californias.

Sellega on seotud see, mida mu abikaasa nimetab ettepanekute trivialiseerimise (tühiseks kuulutamise) taktikaks. Otsitakse mikroskoobiga mingi rünnatavus – hõlpsasti kõrvaldatav pisiviga (või veaks väidetav), et siis ettepaneku tuumast mööda minna toonis "Kui juba selliseid apsakaid tehakse, mis me siis enam edasi räägime." Just seda ütles retsensent, kes ülikooli lõputöö läbikukutamist nõudis, sest seal oli kogemata räägitud "Saksamaa idarannikust". USAs oleks asi naljaks pööratud ja siirdutud põhilisema juurde. (Tunnistan üles, et ühe raamatu käsikirjas nimetasin Peterburi piirkonda "Ida–Venemaaks", küllap sellepärast, et ta on Narvast idas…)

Palun vabandust! Sõna *Vabandust!* on eestlasel üpris raske suust välja saada. Pigem mühatatakse või vaikitakse. Hiljuti aga on hakanud esinema hoopis *Sorry!* võib–olla on see mugavam lühiduse poolest. Aga on ka erinevus tähenduses. *I'm sorry* tähendab *Mul on kahju,* ilma mingi omapoolse süüditunnistamise maiguta (nagu kinnitab väljend *I'm sorry to hear that).* Seevastu *Vabandust!* sisendab omapoolset väärkäitumist, mida peab vabandama. See võib seletada, miks ameeriklasel on kergem ütelda *Sorry!* kui eestlasel *Vabandust!* Eestlane aga võis varem sama kergesti kui *Sorry!* ütelda ka *Pardon!* (või *Pardonks!),* ehkki see prantsuse keeles algselt tähendab armuandmise palumist (ja seega oma süü tunnistamist), kuid sõna algset varjundit eestlane lihtsalt ei tunne.

Kui need on näited, kus keel teeb eestlasele mõnesid leplikke väljendeid raskeks, siis ei saa seda öelda väljendi kohta *kellelegi ära tegema.* Ei kahtle, et leidub vasteid ka teistes keeltes, kus neid tarvitatakse. Aga sagedus, millega neid Eestis kohtab, on tähelepanuväärne. Siinjuures on aeg sisse tuua null- ja pluss-summa mängu mõisted.

Null- ja pluss-summa mängud

Null-summa mäng on selline, kus üks saab võita ainult sedavõrd, kui teine kaotab. Male. Jalgpall. Pluss-summa mäng on selline, kus mõlemad saavad võita (ehkki võib-olla erinevas ulatuses). Kaubandus. Samuti ühine mäng looduse vastu (kui loodust vaadata vaenlasena, kes seejuures kaotab – vaade, mis muutub inimkonnale üha ohtlikumaks). Üldisemalt peegeldab pluss-summa mäng usaldust ja koostööd, mis loovad uusi väärtusi. Vastupidiselt leidub ka miinus-summa mänge – näiteks tuumasõda, kus mõlemad pooled võivad kaotada, ainult et üks rohkem kui teine.

On mänge, mis juba iseloomult on null-summa mängud. Aga põhimõtteliselt võib pluss-summa mäng manduda null-summa või koguni miinus-summa mänguks, kui liiga paljud osalejad mängu null-summa mänguna ette kujutavad. Tähelepanu ja energiat võib ju kulutada enda huvide edendamise asemel hoopis teiste takistamisele, seda ka siis, kui teiste huvid pole enda või ühiskonna huvidega otseses vastuolus. Kui teised samaga vastavad, olemegi miinus-summa mängu juures.

Ma ei sisenda sugugi, et on ingellikke maid, kus aina pluss-summa mänge harrastatakse. Igal pool on kirev segu. Ainult et mõnel pool on suhe natuke positiivsem – ja tulemuseks on väga suur vahe ühiskonna tõhususes. Kaotada on ainult kahjurõõm, teisele ärategemise rõõm. Ja on ehk neidki, kes tunnevad, et ilma kahjurõõmuta polegi elu midagi väärt.

Rakendus parlamentaarses kultuuris

Kuidas seda kõike nüüd Eesti parlamentaarsele kultuurile rakendada? Olen raskuse ees, sest ei tunne parlamentaarseid käitumisviise kuigi ulatuslikult. Televisioonis nähtud istungid Washingtonis, Londonis ja Tallinnas on enam-vähem kõik, mida olen kogenud. Võrdlevad raamatud seadusandlike institutsioonide kohta (näiteks Olson 1994 ja Lijphart 1999) kipuvad poliitilistest kultuurist mööda vaatama.

Londoni ja Washingtoniga võrreldes on väline vorm Eestis üsna samane. Ei kujuta ka ette, et Riigikogus võiks minna käsikähmluseks, nii nagu mõnel pool on juhtunud. Teisalt on anglosaksi stiil ise küllaltki terav – on ju tegemist enamusdemokraatliku mõtteviisiga. Kuidas aga Riigikogu stiil paistab näiteks Soome Eduskunnaga võrreldes (et võtta üpris leppedemokraatlik maa otse meie naabrusest), selle kohta ei oska ma midagi ütelda.

Kindlasti väljub hiljuti äärmusse viidud viivitamistaktika leppedemokraatia piirest, olles rohkem enamusdemokraatia stiilis. Jätan arutamata, kas taktikat alustas praegune opositsioon või juba eelmine, ja ka selle, kas valitsus on valitsusväliseid ettepanekuid leppedemokraatia seisukohast küllaldaselt arvesse võtnud. Ilma õnnestumislootuseta esitatud usaldamatusavaldustele on valitsused üha vähem sisuliselt vastata suvatsenud

(Aaskivi 2000). Mõlemad sammud on enamusdemokraatia stiilis. võib-olla peab sellised tembud ära tegema, et saada pilti lubatud tegevusvälja ulatusest. Enamusdemokraatia raames on piiriks ainult see, mille puhul avalik arvamus ebasoodsaks muutub. Kui eelistatakse leppedemokraatiat, siis tuleb tagasi hoida juba varem.

Peamine on eneseteadvustus, et võib-olla ajaloolistel põhjustel on eesti sõnavaras ja lävimisharjumusis rohkem kiuslikku, kui seda ise sooviksime, ja et see võib tirida miinus-summa mängu poole seal, kus pluss-summa mäng oleks tehtav ja tulusam. Kui seda teame ja mööname, siis saab ka iseenda käitumist natuke muuta. Teisi me ju muuta ei suuda. Ja palju pole vajagi selleks, et üldpilt nähtavalt muutuks. Võrreldes samast supist väljunud naabermaadega on Eesti laiemalt ja Riigikogu iseäranis asju küllaltki mõistlikult ajanud ja suund on paremuse poole.

Kasutatud kirjandus

Aaskivi, S. (2000) Usaldusküsimus võimude tasakaalu põhiseadusliku mehhanismina. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli politoloogia osakond.

Laidre, M. (2000) Saja-aastane sõda (1558-1660/61) Eestis… - Akadeemia 12, 931-956.

Lijphart, A. (1984) Democracies. New Haven, London. Yale University Press.

Lijphart, A. (1999) Patterns of Democracy. New Haven, London. Yale University Press.

Olson, D. M. (1994) Democratic Legislative Institutions. Armonk, NY, London. M. E. Sharpe.

Raun, T. U. (1991) Estonia and the Estonians. Stanford. Hoover Institution Press.

Taagepera, R. (1972) 30-aasta plaan. Esitet Metsaülikoolis Kanadas. Trükis: Välis-Eesti (Rootsis), september 1977- märts 1978. - Vikerkaar, 1988, nr 10.

Taagepera, R. (1995) Homme nägin ma Eestimaad. Tallinn, Eesti Foorum, lk 17-31.

Taagepera, R.; Shugart, M. S. (1989) Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven, London: Yale University Press.

Meie parlamentaarsest suhtlemiskultuurist, aga teisest vaatevinklist

Küllo Arjakas (RiTo 2), Riigikogu liige

Antud teemat saab mõistagi käsitleda väga erinevatelt tasanditelt ning võrdlustest. Nimekas õpetlane Rein Taagepera on Eesti parlamentaarset kultuuri vaadeldes aluseks võtnud demokraatlike mõtteviiside mitmed politoloogilised teoreetilised lähtekohad ning nende realiseerumised eri maades. Toodud järeldustega tuleb nõustuda.

Levinud tavaarusaamadest

Eesti parlamentaarset kultuuri võib analüüsida muudestki võrdlusparameetritest. Kõigepealt ütleb üsna levinud tavaarusaam, et parlament on kui ühiskonna läbilõige ning paljud ühiskonnale omased üldised puudused ja hädad, olgu siis eetilistes suhtumistes, seesmistes hoiakutes, üldistes väärtushinnangutes jm, on iseloomulikud ka parlamendile. Iseendast ei saa sellega nõustuda, sest parlament oma käitumiskultuuriga allub ikkagi muudele reeglitele ja kirjutamata tavadele, mis on märksa konkreetsemad kui tihtipeale erinevalt tõlgendatavad arusaamad. Eks igaüks saa asjadest omamoodi aru.

Teine ühiskondlik tavaarusaam, esmajoones just poliitiliselt vähem haritud või poliitikast vähem huvituvate inimeste hulgas, jääb siiamaani rahulolematuks parlamendi üldise tegevusega, sh käitumiskultuuriga: mida nad seal küll kaklevad, miks nad seal küll *Eesti asja* edasi ei aja? Näib küll, et ajapikku hakkab nõrgenema selline arusaam, mis kujunes 1980. aastate lõpul ja 1990. aastate algul, ning tugevneb teadmine, et parlament ongi vaidluste ning erinevate ilmavaadete kokkupõrke- ja arutluste kohaks.

Kindlasti on üsna levinud ka see tavaarusaam, et kuna telepildi järgi otsustades *neid seal*saalis ei ole, siis saadikuid kohal ei olegi ja tööd nad ei tee. Seegi arusaam kinnistus 1980.-1990. aastate vahetusel, kui Eesti NSV Ülemnõukogus sai alguse hääletamine ja eestimeelsed saadikud pidid mõnede küsimuste arutelul kohal olema, sest hääletamisprotseduur nõudis üsna suurt häälteenamust. Kindlasti mõjutab seda arusaama telepilt teistest maadest, mille parlamentaarsetest sündmustest jõuab meie uudistepilti ikkagi teatava murrangu või kriisiga seotu – valitsustevahetus, umbusaldus, mõne väga põhimõttelise küsimuse arutamine. On endastmõistetav, et sellistel juhtudel on ka seal parlamendisaalis hulk saadikuid, muudel aegadel aga märksa hõredamalt.

Kindlasti kujundab tavaarusaamasid ka teles ülekantav Riigikogu vaba mikrofon ja infotund. Viimase puhul arvatakse, et tihti esitavad parlamendisaadikud arupärimisi väga tühistes küsimustes. Nagu nähtub ajalehepealkirjadest, on varemgi nii arvatud: “Arupärimiste ja küsimiste rohkus Riigikogus” (Postimees, 13. okt 1923), “Parlamentlise arupärimise õigus: sagedased ja põhjendamata arupärimised takistavad parlamendi tööd” (Päevaleht, 13. veebr 1926) jne.

Rahvas arvab sedagi, et parlament on oma koosseisult liiga suur ning võiks riiklike kulude kokkuhoiuks olla märksa väiksem. Samuti seda, et Riigikogu liikmed saavad liiga kõrget töötasu. Eelpooltoodud arvamused olid varemgi: juba 1926. aasta suvel esitas Tööerakond

seoses põhiseaduse muutmise kavadega eelnõu vähendada Riigikogu koosseisu 50 liikmeni. Eriti tugevnesid sellised ühiskondlikud arvamused IV Riigikogu ajal (1929–1932), mil majanduskriis nõudis järsult riiklike kulude piiramist ning parlamendi autoriteet tugevalt alla käis. Kui Riigikogule esitati eelnõu, mille järgi parlamendiliikmed saavad palka ainult aja eest, mil rahvaesindus tööd teeb, ja mitte enam kui kuus kuud aastas, pealkirjastas "Vaba Maa" vastava sõnumi tähendusrikkalt: "Ometi kord…" (Vaba Maa, 12. märts 1929).

Sama visalt või ehk koguni veel visamalt, kooskõlas jätkuva idealiseeritud pilguga 1920.–1930. aastate Eesti Vabariigile, püsib arusaam toonase Riigikogu soliidsusest ja tähtsusest. Kindlasti hinnatakse samas vaimus üle ka toonast parlamendi käitumiskultuuri – ikka stiilis, et rohi oli vanasti rohelisem ning talvel lumi valgem.

Eesti Vabariigi 1990. aastate parlamentaarset kultuuri võib muidugi võrrelda 1920.1930. aastate alguse parlamendikoosseisude välise käitumis- ja suhtlemiskultuuriga. Kindlasti võib võrdlus mitmeski suhtes jääda toonaste parlamentide kahjuks. Dramaatilisemaid näiteid võib tuua juba eelnevastki ajast. Nii näiteks andis tööerakondlane Johannes-Friedrich Zimmermann aastatel 1918–1920 tegutsenud Eesti Asutava Kogu ajal tubli kõrvakiilu toonasele maaliitlasele Jüri Uluotsale. Sellest vahejuhtumist tekkinud kohtuasi vältas kuus aastat. Zimmermann valiti hiljem I ja II Riigikogusse. Saadikupuutumatuse tõttu jäigi lühiajaline arestikaristus kandmata. Asi lõppes 1926. aastal osapoolte omavahelise kokkuleppega. Nimelt lubas Zimmermann maksta Eesti Punasele Ristile 15 000 marka aastaid tagasi antud kõrvakiilu eest (Vaba Maa, 25. veebr 1926). Muuseas, Zimmermann valiti hiljem ka III, IV ja V Riigikogu koosseisu.

Kõnekad riigikogu protokollid

Eesti Vabariigi parlamendiliikmete omavahelisest suhtlemiskultuurist võib päris hea ülevaate saada, sirvides Riigikogu protokolle. Tookord panid kolm stenografisti täpselt kirja kõnepuldist tuleva jutu ning kohapealt tehtud märkused-vahelehüüded. Saalis lendas alatihti mürgiseid repliike, küsimusi ning sapiseid märkusi kõnelejate arvel. Nii näiteks kõneles Jüri Uluots Põllumeeste Kogude rühmast 15. märtsil 1921. aastal: *"Riiklist heaolu Wenemaal mitte ei ole, selle peale waatamata, et kommunistid maapealsest paradiisist jutustavad".* Sellepeale reageeris Eesti Iseseisva Sotsialistliku Tööliste Partei esindaja Augustin Hansen: *"Kui Uluots ühtejoont oma pasapulbrit sinna sisse saadab!"*

Esimene Riigikogu koosseis (1920. detsember – 1923. mai) nägi muudki:

6. aprillil 1923. aastal ähvardas tööerakondlane Aleksander Weiler rahvasaadik Erich Joonase (Eesti Iseseisev Sotsialistlik Tööliste Partei) sõnavõtu järel teda otseselt tooliga lüüa.

23. oktoobril 1923. aastal (II Riigikogu) andis ühest seaduseelnõust aru Töörahva Ühise Väerinna (TÜV) rühma liige Rudolf Pälson. Tema kõnesse sekkus sotsiaaldemokraat Leopold Johannes Johanson*: "Mille peal teie oma juukselokkimise kääre soendate, kas süte peal wõi piibu peal?"* Kõnepuldist anti kohe vastu: *"Millega teie oma pealae olete paljaks ajanud, kas kääridega või piibuga?"*

Üsna närviline olukord kujunes 1924. aasta sügisel valitsuse majandus- ja eelarvepoliitika aruteludel. 4. novembri debati käigus ütles Karl Ipsberg Põllumeeste Kogudest tööerakondlasest rahandusministri ja ka riigivanema asetäitja Otto Strandmani kohta järgmist: *"Teie saate wäga hästi aru, mis ma öelda tahan. Ja teie olete üks nende laimajate isadest, üks kõige suurem isa".* Rahandusminister ei jätnud mõistagi oma hinnangut vaid enda teada: *"See on häbematus, härra Ipsberg! Teie olete kaabakas!"*Kogupõllumees Ipsberg teatas oma seisukoha: " *Teie weel suurem!"* Järgnevalt parlamendisaalis tekkinud müra ja karjumist ei suutnud kuidagi enam maha rahustada ka Riigikogu esimees rahvaerakondlane Jaan Tõnisson, kelle poole karjuti: sellise juhatajaga ei saagi kunagi rahul olla. Lõpuks tehti veerandtunnine erakorraline vaheaeg ülesköetud meelte rahustamiseks.

Asja klaarimine jätkus veel järgnevatelgi päevadel. Kõigepealt teatasid Põllumeeste Kogude liikmed, et nemad alustavad streiki ega tulegi Riigikogu koosolekule. Paar päeva hiljem püüdis rahandusminister oma kõnes õigustada enda käitumist, sattus aga jällegi vahelehüüetest segadusse ning teatas kõnetoolist lahkudes: *"Teie provotseerite iga päev oma näruses ajalehes!"* Öeldu käis mõistagi Põllumeeste Kogude ajalehe "Kaja" pihta. Kohe reageeris saalist oma rühma kaitseks Jaan Hünerson: *"Teie olete närude näru!"* Seda ei kannatanud enam välja sama rühma liige rahvasaadik Märt Martinson: *"Kes on näru?! Kuidas julgete järjekindlalt parlamendi prestiizi rikkuda? Mis see tähendab! Kas meil on Eesti Wabariigi parlament wõi on meil hotentottide parlament?!*"

Teinekord öeldi lihtsamaltki. Kui üks Kristliku Rahvaerakonna, sel hetkel valitsusliidu erakonna ettepanek oli kaks korda läbi kukutatud, hüüdis opositsiooni liige sotsiaaldemokraat Jüri Woiman: *"Häbi kristlastele!"* Sealsamas hõikas talle vastu Põllumeeste Kogudest Johan Holberg: *"Mis sa präuksud seal!"* Temagi oli sel hetkel vastasrinna esindaja. See näitab, et teravusi ei vahetatud mitte ainult valitsusliit-vastasrind teljel, vaid ka opositsioonileeri liikmed olid omavahel üsna teravad.

Seda tüüpi repliikidevahetust saalis ning kõnetooli suunas võiks muidugi veel jätkata. On selge, et ei Eesti Vabariigi viimases Ülemnõukogus ega sõjajärgse Riigikogu mitmes koosseisus ei ole avalikult sellist kõnepruuki kasutatud. Iseasjaks jäävad küll saalisoppides või koridorides öeldud emotsionaalsed või vahel ka kaalutletud repliigid-hinnangud. Riigikogu saalis kasutatakse nüüd oma poliitilisele oponendile koha kättenäitamiseks vaid tema poolt varem öeldud sõnalisi eksitusi või vääratusi, mõnede väljendite kahemõttelisust vms. Näib, et sellised apsakad osutusid eelmise vabariigi ajal sedavõrd väikesteks, et ei väärinudki suuremat tähelepanu.

Üsna tuntud on mitmed teistlaadsed juhtumid, mida samuti ei leia viimasest kümnendist. Meenutagem näiteks kommunist Hans Heidemanni vahelehüüdelist tervitust 4. augustil 1922. aastal pärast riigivanema Konstantin Pätsi lühikest tervitust - *"Tere, kodanluse ülemwerekoer!"* Tõsi, selline ütlus sai küll karistatud Heidemanni eemaldamisega kümnest Riigikogu istungipäevast, aga see oli ka maksimaalne karistus, mida saadi veel hõlpsalt parlamendiliikmele mõista.

1922. aasta septembris, praeguse Riigikogu hoone pidulikul avamisel, tegid kommunistliku rühma saadikud arvukate väliskülaliste juuresolekul Riigikogu esimehe Johann Kuke kõne

ajal demonstratiivselt nägusid. Kui juhataja tegi ettepaneku mälestada leinaseisakuga Vabadussõjas langenuid, jäid kommunistliku saadikurühma liikmed koguni oma toolidele väljakutsuvalt istuma (Postimees, 12. sept 1922). Viimane käik väljub juba parlamentaarse kultuuri vallast ja kaldub enam üldinimliku ja -aktsepteeritava käitumiskultuuri valdkonda - ka siis, kui selle taustaks oli suhteliselt äsja lõppenud Vabadussõda.

Analoogilist käitumisliini jätkasid kommunistid veel hiljemgi. 1924. aasta 16. augusti õhtul tapeti Viljandimaal Abja lähedal esialgu tundmatuks jäänud mõrtsukate poolt Riigikogu liige Jaak Nanilson. Lahkunu mälestuseks tõusti kolm päeva hiljem juhataja ettepanekul parlamendisaalis püsti. Oma toolidesse jäid Töörahva Ühise Väerinna saadikud. Põhjuski oli arusaadav: Nanilson valiti Riigikogu liikmeks TÜV-i nimekirjas, hiljem sai temast aga iseseisvate sotsialistide rühma liige. Saalis kõlasid hüüded: *"Mõrtsukad istuvad!", "Röövlid!", "Häbi!".* Veidi hiljem teatas kõnetoolist TÜV-i rühma liige Johannes Jürna: ikka tuldagu ja *"…waadaku nende rühm läbi, kas neil on weremärkisid küljes.*"

Üsna otsest ja teravat vahet tehti tookord ka vanade, kogenud parlamendiliikmetest poliitikute ja uustulnukate vahel. 1. oktoobril 1923. aastal arutles riigivanem Konstantin Päts parlamendisaalis Suurbritannia välispoliitilise orientatsiooni üle. Kommunist Johannes Reeseni (TÜV) vahelehõikega tituleeriti see inglise röövpoliitikaks. Päts arvas: *"Teie wõiksite oma sõnu suurema järelemõtlemisega tarwitada, teie olete veel noormees!"* Kui 4. aprillil 1924. aastal läks kõnelema Riigikogu II koosseisus esindatud Majaomanikkude Seltsi Liidust vähetuntud Juhan Sepp, siis pärast tema esimesi sõnu päris vanahärra, sotsiaaldemokraatide *grand old man* Mihkel Martna valjul häälel: *"Kas (see) on neitsikene wõi?*"

Saadikute omavahelised repliigid ja teravused olid endastmõistetavad. Neid kostus igast parlamendirühmast ning sellised sõnavahetused ei leidnud avalikkuses suuremat kõlapinda. Välja arvatud üks vahejuhtum 1929. aasta veebruaris, mil Riigikogu III koosseisu ühel istungil läks Põllumeeste Kogude liige Artur Tupits, ajalehe "Kaja" peatoimetaja sotsialistist haridus- ning töö- ja hoolekandeministrile Leopold Johannes Johansonile lausa kätega kallale, andes sellega mõneks ajaks avalikkusele käibelause "no nüüd annan sulle ühe tupitsa!" Juhtum andis ajakirjandusele ainet löövateks pealkirjadeks: "Eelarve vaidlusi peetakse juba rusikatega", (Postimees, 7. veebr 1929), "Kõrvakiilud Riigikogus…" (Päevaleht, 7. veebr 1929) jne.

Tavalise kraaklemise ja sõimlemise kõrval esines parlamendisaalis vahel koguni otseseid ähvardusi olude või riigikorra muutumisel uuesti arveid klaarida. Tihti küll seda ei tehtud, kuid 16. detsembril 1921. aastal teatas Iseseisva Sotsialistliku Tööliste Partei esindaja Oskar Gustavson: *"Teie võite ju hirwitada, teie võite naerda, aga ma usun, et töörahwas ei unusta seda hirwitamist ning naeru ja tasub ta, kui on tulnud arwete õiendamise suur tund.*"

On selge, et igapäevast parlamendi tööõhkkonda segati toona energiliste vahelehüüetega tunduvalt enam kui praegu, mõnikord loeti ette lehekülgede kaupa mõnda raamatut või pisitrükist, blokeerides nii Riigikogu sisulist tööd. Kasutati muidki võtteid obstruktsiooniks. Näitena võiks siinkohal tuua III Riigikogu ühe rekordkoosoleku 1929. aasta 15. veebruarist,

mis vältas ühtekokku kakskümmend kolm ja pool tundi. Sellest enam kui üksteist tundi kestis Põllumeeste Kogude liikme Märt Martinsoni obstruktsioonikõne!

Pretsedente leiaks palju, kui keegi sirviks vaid Riigikogu esimeste koosseisude protokolle. (Märgatav nihe protokollide vormistuses tuleb alates V Riigikogust (valitud 1929. a), mil vahelehüüdeid täpselt enam ei stenografeeritud, vaid märgiti protokollidesse "vahelehüüe", "naer" vms).

1990. aastate praktikast me analoogiaid ei leia, mis lubab praegust parlamendiliikmete suhtlemiskultuuri pidada vaat et päris viisakaks. Mitmes koosseisus olnud parlamendiliikmete ja uustulnukate vahel tehakse küll vahet, aga seda kõnepuldist otsesõnu ei rõhutata või mainitakse vaid üsna viisakas stiilis. Ähvardusi riigikorda muuta ja arveid klaarida pole veel kordagi kuulda olnud, kui jätta kõrvale kunagise isamaalasest saadiku Jaanus Betlemi ähvardus-hoiatus 1924. aasta 1. detsembri kordumisest 1993. aasta alguse Eestis. Viimast tõlgendati küll kas hoiatusena või agooniana (Hommikuleht, 20. jaan 1993).

Tähelepanuväärsemast ja avalikust arveteklaarimisest meenub veel Isamaa fraktsiooni esindaja Aivar Kala ettepanek õiguskantslerile kaaluda oma pinginaabri Indrek Kanniku saadikupuutumatuse äravõtmist, et uurida kriminaalkorras tema tegevust kaitseministrina. Kala kinnitas vastava avalduse üleandmist, kuid võttis selle tagasi, kui selgus, et Isamaa saadikurühm distantseerub ettepanekust, mis on õiguslikes ja protseduurilistes vastuoludes (Rahva Hääl, 7. juuni 1994; Päevaleht 7. juuni 1994; Hommikuleht, 7. juuni 1994). Ootamatu ettepaneku taustaks oli Isamaa sisetüli, mida toona nimetati "suureks isamaasõjaks".

Sõltumata sellest, kas Riigikogu saali külastavad isikud on sümpaatsed või antipaatsed, tõusevad tervituseks püsti kõik rahvasaadikud. Ühe vähese erandina meenub Isamaa kunagine liige Indrek Kannik, kes 1993. aastal president Lennart Meri saali sisenemisel püsti ei tõusnud, vaid näris üsna demonstratiivselt edasi närimiskummi. Põhjuski oli kõigile selge – president oli jätnud esialgu Kanniku kaitseministriks kinnitamata. Kuid ühes suhtes võib küll leida sarnasust: nii varem kui nüüd on vahel vaidlustes rõhuasetus sisulise külje asemel esineja isikul või mõnel muul kolmandajärgulisel küsimusel.

Viimase ülemnõukogu ainulaadne "saavutus"

Omaette erandsündmuseks, millele pole vastet ei varasematest ega hilisematest Riigikogudest, jääb viimase Eesti Ülemnõukogu (1990–1992) ajal istungisaalis asetleidnud näljastreik. 1991. aasta ärev algus (rahulolematus seoses käibemaksu kehtestamisega, verised sündmused Vilniuses ja Riias) ajendas Võrdõiguslaste fraktsiooni kuuluvaid Vladimir Lebedevi ja Sergei Petinovi esitama 16. jaanuaril 1991 Ülemnõukogule poliitilise sisuga avalduse ning kolm populistlikku seaduseelnõu koos ähvardusega nende kohese mittevastuvõtmise korral alustada ööpäev hiljem sealsamas saalis näljastreiki.

Näljastreik algaski 17. jaanuaril kell 12.00. Streikijad võtsid sisse oma kohad parlamendi tagumises tiivas. "Algusest peale nõudsid nälgijad mineraalvett, toniseerivaid jooke "Fanta" ja "Pepsi-Cola" ning jätkasid suitsetamist", teatas Ülemnõukogu pressitalitus (Rahva Hääl, 17. jaan 1991).

Näljastreik venis mitmepäevaseks ja andis palju kõneainet: streikijad keeldusid arstlikust kontrollist, neid valvas ööpäevaringselt siseministeeriumi relvastatud eriallüksus, vahepeal toodi neile termos ning nad toitusid tundmatutest toiduainetest, hulk venekeelseid valijaid andis teada oma soovist tulla Toompea lossi ja nälgida koos oma saadikutega. Tagatipuks kolasid näljastreikijad öösiti mööda Toompea lossi ringi – riigiminister Raivo Vare leidis nad 20. jaanuari õhtul oma töökabinetist (Rahva Hääl, 22. jaan 1991). Vahepeal tulid mehed kõnepulti rääkima, unustades oma lubaduse rahvasaadiku töö peatamisest ajal, mil kestab näljastreik.

Kogu selle ettevõtmise naeruvääristamiseks alustasid Ülemnõukogu liikmed Johannes Kass ja Enn Tupp 22. jaanuaril omakorda näljastreiki, võttes sisse kohad peaministri loožis. Topeltnäljastreik lõppes järgmisel päeval, sest Ülemnõukogu otsustas esitatud projektid saata komisjonidesse ja tegi ettepaneku Tallinna volikogule vaadata neid küsimusi, mis erutasid kommunistidest võrdõiguslasi. Sergei Petinov lõpetas näljastreigi kohe pärast otsuse üksmeelset vastuvõtmist (62 poolt, 3 vastu), Vladimir Lebedev palus veel pool päeva, et oma "valijatega nõu pidada". Kahtlemata ärataks parlamendisaadikute näljastreik maailma avalikkuses suurt tähelepanu, ent tookord uppus see veriste sündmuste ja NSV Liidu juhtkonnas toimunud võimuvõitluse sündmustikku.

Omavalitsused vajavad eraldi uurimist

Rahvaesindajate omavaheline käitumis- ja suhtlemiskultuur omavalitsuste tasemel on ilmsesti veelgi viisakam ja tagasihoidlikum kui praegustes parlamentides. Osalt seepärast, et erakondade esimene ešelon on Toompeal, väiksemas linnas või vallas on eri leeri kuuluvatel saadikutel enam kokkupuutepunkte ning teravustest tahetakse hoiduda. Kindlasti on omavalitsustes toimuva kohta ka raskem andmeid kätte saada. Üht-teist juhtub sealgi: Pärnu kesklinnas asuva Rüütli tänava komisjonipoe omandivormi üle vaidlemisel linnavolikogu istungil *"toimus Raekoja saalis korralik lahing linnavalitsuse juhtide ja saadik Kõo vahel, kusjuures mindi isegi pretsedenditu tappaandmise ähvarduseni"* (Pärnu Postimees, 6. nov 1991). Väga teravaks on kohalikes omavalitsustes mindud umbusalduse avaldamise juhtudel, aga selle kõnepruugi analüüsimine on omaette teema, mis nõuab vastavate lindistuste kuulamist.

Sugugi kõik ei ole eelkäijate kahjuks

Kindlasti aga ei saa leida vaarisade praktikast ainult negatiivseid näiteid. Omavaheline sõimlemine oli siiski omavahelistes suhetes parlamentliku kultuuri pinnapealsem ja eeskätt väline külg.

Kui võrrelda 1920.-1930. aastate ja teisalt 1990. aastate Riigikogu koosseisude rühmi – fraktsioone, siis torkab silma, et toona ei olnud teadlikke alalisi veiderdajaid, nagu kuningriiklased VII Riigikogus aastatel 1992.-1995. Kui 1992. aasta 16. novembri hommikul taheti esmakordselt Riigikogu töönädala eel pidada äsjatäiendatud kodukorra seaduses ettenähtud avapalvust, korraldasid kuningriiklased eesotsas maamarssal Kalle Kulbokiga parlamendisaalis *happening*[1]: trummile tagudes kutsuti kokku Taara kummardajaid, suures tuhatoosis süüdati lõke jne.

14. detsembril 1992 esitas Sõltumatute Kuningriiklaste fraktsioon Riigikogule arutamiseks otsuse eelnõu, mille kohaselt otsustab Riigikogu võtta teadmiseks, et nimetatud fraktsioon on peaminister Mart Laarile üle andnud jõulukingitusena ansambel "Sumisejad" kasseti. Riigikogu juhataja Ülo Nugis jättis vormilistel põhjustel selle eelnõu päevakorda võtmata, mis ilmsesti ajendas järgneva käigu. 22. detsembril tõi Kalle Kulbok Riigikogu saali nugise topise, mille oli saanud Eesti Loodusmuuseumist. Seepeale tuli Kulboki juurde vihane Riigikogu esimees Ülo Nugis, kes lubas maamarssalile *"kõigi nähes naha peale anda"* (Rahva Hääl, 23. dets 1992). Esimehe abi korraldusel viisid turvamehed loomatopise istungisaalist välja.

Seda rida võiks veel jätkata. Oluline on see, et kuningriiklaste naljaheitev, veiderdav või siis parlamenti ja ühiskonnas toimuvat naeruvääristav tegevus oli siiski enim suunatud saalist väljapoole (mitmepalgelised sündmused seoses Torgu kuninga Kirill Esimesega; Jüriöö ülestõusu 650. aastapäeva tähistamine 1993. aasta aprillis põrsa praadimisega Tallinnas Linda kivi lähedal ning sõjapasunate puhumine – protestiks, et valitsus läks sellest ajaloolisest tähtpäevast mööda; Toompea lossiesise platsi puhastamine, parodiseerimaks isamaalaste valimisloosungit; katse asutada tinast medal "Eestimaa vabastamise eest" neile vene sõjaväelastele, kes lahkuvad Eestist enne 1. juunit 1994 jne).

Langemine enesekordamisse ning liigne veiderdamine sai aga järgmisel korral kuningriiklastele saatuslikuks: 1995. aasta VIII Riigikogu kooseisu valimisteks moodustati maamarssali eestvedamisel valimisliit *Sõltumatu kuningriiklaste ja roheliste nimekiri vaimu võiduks võimu rumaluse, demagoogia ja saamahimu üle*. Antud nimekiri esitas küll valimiskomisjonile 62 saadikukandidaadi andmed ja ankeedid, ent viimase hetke kiirustamine ja liiga keerukas valimisnimekirja pealkiri tõid hulganisti kirjavigu tähtsates dokumentides, mistõttu komisjon jättis 34 isikut registreerimata. Ülejäänud ei suutnud ületada 5% künnist ning kuningriiklased jäidki järgmisest Riigikogust välja.

Kindlasti tuleb tunnustada noore parlamentarismi puhul seda seesmist rühmatunnet, mis tekkis juba meie parlamentarismi algusaegadel 1917. aasta Maanõukogus ja sellele järgnenud Eesti Asutavas Kogus. Nii jäi neis kogudes ning hilisemates Riigikogu koosseisudes ära päevapoliitilistel kaalutlustel üsna massiline ülehüppamine ühest fraktsioonist teise, ehkki tegemist oli suure murranguajaga ning erakondliku maastiku kujunemisega.

See-eest oli oma fraktsioonist lahkumine küllaltki iseloomulik 1990. aastate esimesele poolele, eriti just 1992. aasta sügisel valitud VII Riigikogule. Esimesed ülehüppajad (kuningriiklaste poolt anti neile hüüdnimeks *"rändrüütlid")* Rein Helme ja Tiina Benno näol tekkisid peatselt pärast Riigikogu töö algust, seejärel eraldusid Heido Vitsur ja Kalju Põldvere neid Riigikogusse aidanud valimisliitudest (vastavalt siis koonderakondlikust valimisliidust "Kindel Kodu" ja Isamaast). Täpseid kuupäevi on mõnel juhul isegi raske nimetada, sest kõigepealt teatati "tegevuse peatamisest" ja seejärel hakati otsima uut maandumiskohta, kuulumata vahepeal ühtegi fraktsiooni. Mõnigi *rändrüütel* imestas, kui kuulis protestihääli fraktsioonivahetuse suhtes. Nii näiteks teatas Tiina Benno*: "Ma pole andnud ei suulist, ei kirjalikku nõusolekut kuuluda fraktsiooni "Eesti Kodanik"."*(Postimees, 14. okt 1992).

Tähelepanuväärne on seegi, et 1920. aastatel jäid kandideerijad üldjuhul truuks oma valimisnimekirjale ja moodustatud rühmale. Uuemas ajaloos tekkis arvukas nn *vastutuseta saadikute* sündroom, kes erakonda kuulumata olid jõudnud parlamenti läbi erakondliku nimekirja. Sellised erakonnaga lõdvalt seotud inimesed, kellest paljud olid küll valimistel hulga hääli toonud, otsustasid esimeste tõsisemate raskuste ilmnedes erakondadest distantseeruda, viidates sellele, et neid ei seo antud poliitilise jõuga enam mitte miski. Nii oli Jaanus Raidali puhul, kes distantseerus ERSP-st, samuti tegid Jaan Kaplinski, Mati Hint, Ignar Fjuk, Olli Toomik ja Ants-Enno Lõhmus, kes lõid lahku Keskfraktsioonist.

"Tublide häälepüüdjate" haaramine nimekirjade tippudesse näitas noorte erakondade nõrkust. Nii juhtuski, et VII Riigikogu töö algul 1992. aasta sügisel alustati kaheksa, kuid 1995. aastal lõpetati üheteistkümne saadikurühmaga. Mõned saadikud jõudsid selle aja jooksul vahetada koguni kolm-neli korda rühma. Hägustumine haaras enam just valitsuserakondi, sest lahkujaid oli enam Isamaast, kust lõid lahku liberaalid, ning ERSP ridadest. 1994. aasta algul pooldus veel Mõõdukate fraktsioon sotsiaaldemokraatide ning Eesti Maa-keskerakonna fraktsiooniks. Koalitsiooni fraktsioonide üldine pudenemine näitas, et võimu teostamine ajas ähmaste valimisliitude ning erakondade liidreid omavahel sedavõrd tülli, et viis hulgaliselt uute erakondade asutamiseni. Samas näitas asetleidnu ka olemasolevate erakondade seesmise struktuuri täielikku ebakindlust ning mehhanismide puudumist omavaheliste erimeelsuste lahendamiseks. Sarnaselt valimisliitudest-erakondadest eraldunud *vastutuseta saadikutele* tekkisid Riigikogus saadikud, kes ei kuulunud ühessegi Riigikogu fraktsiooni, ähmastades omakorda sellega parlamenti.

1920. aastate esinduskogude seesmine stabiilsus ja kindlus hoidsid kahtlemata ülal usaldatavust poliitikute ja erakondade ning kaudselt seega ka parlamentarismi suhtes. Usalduse hoidmine institutsiooni suhtes on aga kahtlemata märk heast käitumiskultuurist. Eriti veel, kui tegemist on Riigikoguga.

Kasutatud kirjandus

(1921-1923) I Riigikogu protokollid: istungjärk 1-9. Tallinn.
(1923-1926) II Riigikogu protokollid: istungjärk 1-10. Tallinn.
(1926-1928) III Riigikogu protokollid: istungjärk 1-8. Tallinn.
(1929-1932) Riigikogu IV koosseis. Täielikud protokollid: I-IX istungjärk. Tallinn.
(1995) Riigikogu valimine 5. märts 1995. Tallinn.
Hommikuleht 1993, 1994.
Postimees 1922, 1923, 1929, 1992, 1994.
Päevaleht 1926, 1929, 1994.
Pärnu Postimees 1991.
Rahva Hääl 1991, 1992.
Vaba Maa 1926, 1929.

Eesti poliitilise kultuuri apologeetika

Prof Igor Gräzin (RiTo 2), Riigikogu esimehe nõunik

Eesti poliitilise kultuuri küpsusest kõneleb asjaolu, et oma erakondade, rahvalike poliitiliste aktsioonide ja poliitilise meedia üldises kogumis vastab nähtus, mida võiks tinglikult nimetada "Eesti poliitikaks", sellele, mis Hegeli või Spengleri mõistesüsteemis oleks kas eesti rahva vaim või eestluse idee (mõistagi selle modernsel, 21. sajandi kujul). Eesti riigi kui terviku poliitilist orientatsiooni võiks nimetada mõõdukalt parempoolseks – st liberaalseks majanduses, konservatiivseks sotsiaalsuses ja luterlikuks protestantluseks usus, mis ühtekokku vastab enam-vähem sellele, mida on harjutud pidama "eesti meeleks"- alalhoidlikkusele, individualismile, töökusele. (Kui kedagi peaks häirima loetletud omaduste liigselt positiivne tähendus, võin nad asendada kitsiduse, egoismi ja tuimusega. Asi pole tähenduste emotsionaalsuses, vaid nendega tähistatavate omaduste objektiivses eksistentsis, mis peab väljenduma poliitikas.

Siit järeldus: juhul, kui riigi poliitiline üldorientatsioon ja rahvuslik-etniline kulturoloogiline arhetüüp on üksüheses vastavuses, on poliitika õige ja tema arengutase kõrge. Sest kehtib vastupidine: rahva meelsusele mittevastav poliitika on sunnitud kasutama pettust, varjamist, manipuleerimist selleks, et näidata end sellena, mis ta ei ole. Teiste sõnadega, rahva meelsusele mittevastav poliitika saab olla ainult madalakultuuriline ja korrumpeerunud.

Kultuuri kaks aspekti

Mõistel "kultuur" (ka selle rakenduses poliitikale) on kaks tähendust: ontoloogiline ja aksioloogiline. Esimesel juhul tähistab kultuur teatavat osa ühiskondlikust olemisest (jätkates Tartu koolkonna ja Lotmani traditsioone (Lotman 1999): ühiskondliku olemise märgilist osa). Teisel juhul on mõiste "kultuur(ne)" hinnangulise iseloomuga ja tähistab mingi sotsiaalse nähtuse kõrget, hinnatavat, väärtustatavat arengutaset. Neist kahest aspektist lähtuvalt saame väita, et Eesti poliitiline kultuur on kultuurne – olles osaks kultuurist ja arenenud hinnatavalt kõrgele tasemele. Parlamentaarne kultuur, millest kõneleb prof Taagepera, on vaid selle kõrgkultuuri üks ilminguid.

Teiste sõnadega, kinnitades kõrget parlamentaarse kultuuri taset Eestis, tuleb möönda, et selle saavutamine pole üksnes professionaalsete poliitikute, vaid kogu rahva poliitilise teadvuse produkt. Eestis on realiseerunud massilises poliitilises teadvuses see, mida kehastas ja propageeris indiviidina Umberto Eco. Peeter Toropi artikli pealkiri on meie poliitikale ühtaegu nii tähistuslik kui ka tähenduslik – "Umberto Eco reaalsusest Eestis". Poliitilise sõnumi kui semiootilise vormi muudab semantiliseks poliitiline "kultuurimall" (Torop 2000, 417), st rahvuslik poliitiline kultuur.

Poliitilise kultuuri piirid

Esmaseks poliitilist kultuuri määratlevaks faktoriks on poliitika kui olemise sfääri enese piir. Lihtsamalt öeldes: selle defineerimine, mis poliitikasse kuulub ja mis jääb sellest väljapoole. Musternäiteks poliitika ja vastava kultuuri kadumisest on poliitilise elu depolitiseerumine

USA-s. Käimasolevaski presidendikampaanias märkame, et poliitikasfääri osutuvad tõmmatuks poliitiliselt ebaolulised küsimused (homoseksuaalsus armees, abortide keelamine ja lubamine) ning jäävad käsitluseta poliitiliselt olulised küsimused (vabakaubanduse edasine laienemine, NAFTA lõunaprobleemid, seosed NATO-ga, sotsiaalabiprogrammide eelarved).

Poliitilise elu, täpsemalt poliitilise kultuuri kadumise märke näeb veel enam föderaalsest tasemest madalamal, kus "poliitiliseks" osutuvad tehnilised küsimused – üks partei toetab uue vangla ehitamist linnakesse X, teine linnakesse Y. Sellega võrreldes on Eesti poliitilise kultuuri maastik hästi defineeritud ja tundub vastavat poliitiliste nähtuste tegelikule olemusele. Seniajani, kuni elektritootmine oli tehniline probleem, ei küündinud NRG tehing poliitilisse ellu ja teadvusse, kuid niipea, kui see hakkas omandama riigi julgeoleku ja energeetika kui majandus haru tulevikuga võrreldavaid dimensioone, liikus probleem uude õigesse kohta – poliitikasse ja parlamenti.

Poliitilis-kultuuriline relevantsus

Poliitilise kultuuri hääbumisega seoses viitan jälle parimale näitele – USA-le. Seal, kus poliitika hakkab kultuurifenomenina kaotama oma identsust, muutub ka nende probleemide (küsimuste, argumentide, meediafragmentide jne) iseloom, mis seonduvad poliitilise tegevusega (mõjutavad, kommenteerivad, hindavad, kajastavad poliitikat). President Clintoni *Monica-gate* on selle tüüpiliseks näiteks: poliitiliseks osutus presidendi käitumine, millel puudus vähimgi poliitiline tähendus. Tähelepanuväärne on see, et presidendi *impeachment*'i valgustades näitas BBC koomilises valguses mitte Clintonit, vaid USA Kongressi. (BBC juhtkommentaar oli vabas tõlkes niisugune: USA parlamentäärid on nördinud sellest, et nende presidendi seksuaalsed suhted leidsid aset Valges Majas. Kas maailma superriigi president oleks siis pidanud minema pargipingile?)

USA näide on poliitilise kultuuri võõrandumisega seoses seda kohasem, et just seal leiab aset see, mida Eestis on õnnestunud vältida: poliitiliste tegelaste demoniseerimine, demokraatliku kontrolli alt vabastamine. USA presidenti ei käsitle USA poliitiline kultuur mitte lihtsalt peaministri või kabinetijuhina, vaid müstilisel moel Inglise monarhiaga seotud iidolina, rollimudelina (olgu täheldatud, et George Washingtonile pakutigi omal ajal kuninga staatust!).

Poliitikule mittepoliitilise probleemi tekitamine on üks tee poliitilise kultuuri taseme languse ja ebademokraatia suunas: president, kes peab tegelema enda ja noorukese praktikandi suhete seletamisega, ei saa tegelda oma töö – rahva esindamisega. Rahva ja erakonna huvide asemel hakkavad teda motiveerima muud faktorid: näiteks võitlus oma koha pärast. Film "*Wag the Dog*" modelleeris hiljem Iraagis tekkinud olukorra, kus sõjalise aktsiooni motiiviks polnud mitte rahvuse huvid, vaid poliitilise (sisult seltskondliku) skandaali summutamise vajadus.

"Nii-ei-tehta"-reegel

Professionaalse poliitilise tegevuse (ja poliitilise kultuuri) üks eripärasid seisneb selles, et ta paneb koos töötama inimesed, kes väljaspool professionaalset tegevust omavahelist suhtlust

pigem väldiksid. Parlament ühendab endas professionaalsel alusel inimesi, kelle vaated on piisavalt erinevad, kelle inimlik tolerants on pingestatud (enne parlamenti saamist on üksteist valimiskampaania käigus rünnatud) ja kelle ego (tunnistagem seda!) on tavapärasest kõrgem. Seega on mistahes parlament juba oma olemuselt vastanduv ühendus. Millised vormid konfrontatsioonilisus võib võtta, on nii parlamendi enda kui ka selle taga oleva poliitilise kultuuri küsimus.

On väidetud, et poliitilised mängud on julmad. Küllap nad seda ka on. (Nimesid nimetamata: meie tipp-poliitikast on lahkunud vähemalt paarkümmend inimest just nimelt psühholoogilistel, osalt isegi neist väljakasvanud psühhiaatrilistel põhjustel.) Kuid samas möönan, et poliitilises konfrontatsioonis on olemas piirid, mida poliitiline kultuur ületada ei luba. On raske neid defineerida, aga tooksin vaid kaks näidet.

Esiteks nn lindiskandaal, mis lülitas paljud selle osalised poliitilisest protsessist täielikult välja. Nende taastulemine poliitilisse protsessi nõudis nii aega kui ka alternatiivseid pingutusi. Teiseks Hallaste seksi-lugu, mis viis tegelase poliitikasfäärist välja kuni tänaseni (seda aga poleks juhtunud, kui tegijaks polnuks kirikuõpetaja, kelle poliitiline programm sisaldas viidet perekondlikule karskusele).

Samas jätab poliitiline kultuur tähelepanuta paljud muud patud – kroonilised purjuspäi autodega sõitmised, niisama huligaanitsemise (leebe reaktsioon kuulsale "Mihkli" baari intsidendile), joomalood (kui nad ikka vastavad tõele) jne.

Poliitilise kultuuri piirid

Kuigi see puudutab mittepoliitikut ja mitte kuigivõrd kõrge intelligentsitasemega inimest, on just nooruke poplaulja prl Etti musternäiteks poliitilise "nii-ei-tehta"-fenomeni kohta. Hetkel, mil ta ütles, et soovib tappa üht Eesti juhtivat poliitikut, oli ta poliitilise kultuuri seisukohalt sooritanud enesetapu. Isegi selle poliitikuga opositsioonis olijad hoidsid põialt, et Etti mitte mingil juhul lauluvõistlusel ei võidaks ja seeläbi ei võimendaks poliitilise kultuuri taburikkumist, millega ta oli hakkama saanud.

Põhjus: poliitilise kultuuri ja poliitilise mängu alusreegel on, et mäng peab jätkuma ja sellega peab nõusse jääma ka kaotaja. Alternatiiviks on ettilik poliitiline kontrakultuur (Umberto Eco järgi kultuuritus), tänavatürannia, rahva poliitilise tahte esindamatus.

Toon näite mängujätkamise filosoofia realiseerimisest Eesti poliitikute poolt. Kuigi 1989. aastal oli Eesti delegatsioonil ülipiisavalt hääli selleks, et valida eneste hulgast alalisse NSV Liidu Ülemnõukogusse ainult Rahvarinde saadikud, otsustati õiglase mängu nimel vabatahtlikult loovutada üks koht vastasrinde, Interrinde esindajale Pupkevitšile. (See "õilsus" läks meile pärast kalliks maksma, sest nimetatud poliitik tegi hiljem kõik temast oleneva, takistamaks Eesti saadikute tegevust!) Mõte oli selge: parem oponent parlamendis kui jõuk tänaval.

Tabud poliitilises kultuuris

Eesti poliitilise kultuuri iseloomujooneks on kindlate tabude olemasolu, mis taanduvad laias laastus sellele, et mittepoliitilisi probleeme poliitilisteks ei tehta. Meie kultuuris on parlamendisaadik professionaal, kes saab palka oma valijate esindamise eest parlamentaarse töö kõikides vormides. Tööväline tegevus ja renomee võivad omada tähtsust (mõningate) argumentidena valimiskampaanias, kuid jäävad suhteliselt ebaolulisteks praktilises poliitilises tegevuses. *Argumentum ad hominem* on üldiselt Eesti poliitikas vastuvõetamatu. (Rahandusministri boikoteerimist opositsiooni poolt ei õnnestunudki viia kaugemale mõnenädalasest saalist väljamarssimisest – ilma mistahes mõtteka sõnumi või poliitilise järelduseta tegevus väljus kehtiva parlamentaarse kultuuri raamidest.)

Puhtemotsionaalsel tasemel (statistika ja täppisarvud puuduvad) tundub, et parlamentaarse kultuuri kõrgem tase, st tolerantsus, tagab parlamenditöö kõrgema efektiivsuse ja vastupidi. Riigikogu VIII ja IX koosseisu töö põguski võrdlus näib seda kinnitavat.

Tabud parlamentaarses kultuuris

Teoreetiliselt võttes juhindub mistahes parlament oma töös kindlatest protseduurireeglitest (kodukorrast), mis tagavad parlamentaarses kultuuris omaksvõetud põhimõtete teostumise. Nende hulka kuuluvad seaduseelnõude menetlemise kindel kord, saadiku sõnaõigused, olulised garantiid parlamentlikule vähemusele (meil näiteks opositsioonile garanteeritud koht Riigikogu juhatuses), vaheaegade võtmise võimalused ja kord, loomaks tingimusi hoiakute operatiivseks läbiarutamiseks fraktsioonides jne. Kuid ka meie kõrgelt arenenud parlamentaarse ja poliitilise kultuuri tingimustes on lünki ja puudusi, mis võimaldavad parlamentlikku protseduuri kui parlamendikultuuri väljakujunenud osa kasutada deklareeritud eesmärkide vastaselt. Tüüpnäiteks siinkohal oli kaitseväe juhataja Johannes Kerdi vabastamise protseduur, kus parlamenti niigi ignoreerima kalduv president Lennart Meri põgenes küsimuste eest sel teel, et asendas oma asjakohase ettekande poliitilise avaldusega, mille järel võis ta lahkuda Riigikogu saalist küsimustele vastamata. Tehniliselt oli see võimalik, kuid poliitiliselt oli samm kultuuritu.

Teiseks analoogiliseks näiteks on nn sakslaste seaduse (omandireformi tõlgendamine enne Teist maailmasõda Saksamaale tagasiasunute suhtes) arutelu blokeerimine opositsiooni poolt enne iga hääletust vaheaegade võtmisega (neid pidi ühtekokku olema üle saja). Erinevus presidendi käitumisega võrreldes oli aga selles, et opositsioon, kuuludes parlamendi koosseisu, kasutas parlamendikultuuri juurde käivat protseduuri konkreetse seaduseelnõu blokeerimiseks, avaldamata sealjuures lugupidamatust parlamendi suhtes. (Parlamendi pädevust kahtluse alla ju ei seatud!) Eesmärk saavutatigi – koalitsioon oli sunnitud kuulama opositsiooni senisest tähelepanelikumalt.

Analoogilisest probleemist on USA Senatis sündinud nn. *filibuster*'i protseduur, kus senaatoritel on nende kõnede ajalise piiramatuse tõttu võimalik lõputult pidurdada seadusandlikku protseduuri (on ette loetud telefoniraamatut, kreekakeelset "Iliast" jne) Tänapäeval *filibuster*'it praktiliselt enam ei teostata, piisab tema kodukorrakohasest väljakuulutamisest. Analoogia oleks kasutatav meilgi. Parlamentaarse kultuuri tabu muundub

üldisest poliitilisest tabust selliseks, et jätkuva parlamentaarse mängu võimalus teatavate võiduvõimalustega peab säilima ka opositsioonile. Keelatud on kõik, mis sellise võimaluse välistab.

Kodukorra igavene ebatäielikkus

Toon paralleeli teisest valdkonnast – kriminalistikast. Kuritegude avastamise tehnoloogiat põhjalikult tundev inimene võiks teoreetiliselt planeerida põhimõtteliselt avastamatu kuriteo (Dostojevski Raškolnikov jõudis sellele väga lähedale!). Kuid reaalsuses on taoline kuritegu peaaegu võimatu, sest elus juhtub alati midagi, mida pole võimalik ette näha. Liiklusummik või ukse taha näuguma jäänud kassipoeg, läbipõlenud elektripirn või valel ajal kojutulev majanaaber sunnivad improviseerima ja viivad vahelejäämisele.

Parlamendi kodukorraga on sama lugu. Ideaalne parlament ja ideaalne kodukord on võimalikud vaid politoloogide traktaatides ja poliitikute unistustes. Kui 200-aastase USA põhiseaduse puhulgi selgus seoses *Monica-gate´* iga, et presidendi *impeachment´* i protseduur pole selge, siis mida arvata meie kümneaastasest parlamentarismist? Kodukorda suudavad parandada, muuta ja lünki täita vaid ilmnevad vead ja korra raames toimiv hea parlamentaarne tava ja kirjutamata poliitiline kultuur.

Aga kuivõrd kodukord ei saa parlamentaarset kultuuri ette kirjutada – eetika pole üldse juriidiliselt lõpuni normeeritav – ega ette näha kõiki probleemolukordi, oleks ehk mõttekas kaaluda ühte ideed, mis laenatud USA põhiseadusliku assamblee (nn Philadelphia konventsiooni) paari sajandi tagusest ajaloost. Põhimõtteliste protseduuriküsimuste kerkides muutus kogu konvent (meie puhul Riigikogu täies koosseisus) omaenese komisjoniks: protseduurikomisjoniks, mille liikmeteks olid kõik konvendi liikmed (siit ka nimetus *committee of the whole* (Collier, Collier 1986, 90)) ja mis lahendas vastava protseduuriprobleemi, st viis komisjonina välja üldisele hääletusele.

Mõtte lihtsuse nimel jätan ameeriklaste ajaloo kõrvale ja esitan nende kogemuse meie oludele vastava ettepanekuna – protseduurilise probleemi kerkides tuleb kokku Riigikogu kodukorrakomisjon, millesse kuuluvad kõik 101 Riigikogu liiget. Komisjonil on esimees ja asetäitjad, kelleks ei tohi olla Riigikogu juhatuse liikmed. Riigikogu töötamisel protseduurikomisjonina istuvad Riigikogu liikmed mitte vastavalt oma erakondlikule kuuluvusele, vaid tähestikulises korras, nagu oma koosseisu esimesel istungilgi. Protseduurilise küsimuse lahendi esitab komisjoni esimees Riigikogule tavalises korras ja see hääletatakse läbi tavalises korras (saadikud istuvad oma tavakohtadele tagasi, kuulavad ära ettekande ja kaasettekanded).

Poliitiline kultuur ja demokraatia

Eesti rahva ja Riigikogu kõrge poliitilise ja parlamentaarse kultuuri fenomen vajab omaette seletust, mida mul mitteajaloolasena pole lihtne leida. Küll aga on rahvusvaheline poliitiline suhtlus ja osalus kolme riigi poliitilises elus mind veennud selles, et Eesti poliitilise ja parlamentaarse kultuuri tase on imekspandavalt kõrge. Selles peitub kaksipidine oht.

Esimene ja väiksem on rahulolu oma poliitilise süsteemiga, mis pole kaugeltki ideaalne ja lõplik.

Asjaolu, et poliitilise režiimina on Eesti kahtlemata demokraatlikum kui USA või Inglismaa, et meie põhiseadus on efektiivsem ja inimkesksem enamiku Õhtumaa riikide omast, ei tähenda, et Eestis puuduvad poliitiliste kriiside võimalused ja poliitika väljaviimine tema enese raamidest ning mitte poliitiliste elementide sissetoomine poliitikasse. (Ohtliku tendentsina nimetagem kasvõi omaaegse partei, Koonderakonna ideelaenu Mussolinilt mittepoliitilise spetsialistidevalitsuse moodustamisest, mis on ajaloos teatavasti eelsammuks mittedemokraatlike režiimide, eeskätt L. Duguit' tüüpi korporatismi suunas.)

Teine oht seisneb selles, et ühinedes Euroopa Liiduga, tuleb Eesti parlamendil ja parlamendisaadikutel asuda tihedasse kontakti Eestist madalama poliitilise kultuuriga riikidega, kelle hulgas on ka majanduslikke ja sõjalisi suurriike. Rääkimata juba poliitilisest kultuurist (kultuuritusest), mis domineerib Euroopa Liidu enese institutsioonides. Ajaloo kurb kogemus (antiikse Rooma barbariseerumine) viitab sellele, et mitte alati ei jää kahe kultuuri kokkupõrkes püsima kõrgem.

Filosoofilis-poliitilises mõttes elame täna postmodernistlikus ajastus (Habermas 1996). Selle uue mõtlemislaadi tunnuseks on klassikaliste "suurte narratiivide" kadu, mille hulka kuulub ka idee ühiskonna demokratismist enamuse poliitilise valitsemise kaudu. See, mis asemele tuleb, on demokraatia kui päevast päeva jätkuv dialoog, üldrahvalik ümarlaud, mis saab meie argiteadvuse osaks mitte kord nelja aasta tagant, vaid igapäevases tavaelus. Ning see annab uue ja kõrgema väärtuse poliitilistele vähemustele ja opositsioonile, kes teevad selle dialoogi mõttekaks ja viljakaks.

Kasutatud kirjandus

Collier, C.; Collier, J. L. (1986) Decision in Philadelphia. The Constitutional Convention of 1787. N.Y., Random House.
Habermas, J. (1996) Between Facts and Norms. Oxford, Polity Press.
Lotman, J. (1999) Kultuurisemiootika. Tekst-kirjandus-kultuur. Tallinn, "Olion".
Torop, P. (2000) Kultuurimärgid. Tartu, Ilmamaa.

Haldusreformi ideed ja praktika

Mart Laar (RiTo 2), Peaminister

Haldusreformi taust

Viimastel aastakümnetel eri riikides toimunud avaliku halduse reformide fundamentaalsed põhjused on üsna sarnased. Ühise nimetajana on reformide ajendiks olnud majanduslikud probleemid – riik on muutunud liiga suureks ja kulukaks ning kontroll kulutuste üle ebapiisavaks. Majanduskasvu aegadel riigi õlule tulnud uute funktsioonidega on kasvanud bürokraatia keerukus ja vähenenud efektiivsus, mistõttu ei suudeta kiiresti reageerida kodanike vajadustele. See on järjest enam viinud riigi ja rahva võõrandumisele. Vajadus professionaalsema ja paindlikuma avaliku sektori järele on tingitud ka välistest faktoritest, eeskätt süvenevast globaliseerumistendentsist. Rahvusvaheliste organisatsioonide mõju kasv, Euroopa Liit, majanduskoostöö ja vabamad kaubandusrežiimid nõuavad riigi konkurentsivõime säilitamist. Oma roll on olnud ka uute info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate kasutuselevõtmisel, mis annab paremad võimalused informatsioonile ligipääsemiseks ja tõuke seniste tööprotsesside ümberkorraldamiseks (reformide taustast, ideedest ja eesmärkidest pikemalt vt OECD 1999).

Eesti riigi väljakutsed on üsna sarnased arenenud riikide omadele – kodanike rahuolematus pakutavate teenustega ja võimust võõrandumine, tuludega võrreldes liiga suured avaliku sektori kulud, globaliseerumine ja järjest tugevnev riikidevaheline konkurents, mis sunnib haldusaparaati tõhustama, et toetada majanduse arengut. Haldussuutlikkuse tõstmiseks eurotasemele ja kaasaegse avaliku halduse põhimõtete juurutamiseks on tarvis "tiigrihüpet", mis oleks seni toimunud "loomulikust" arengust kvalitatiivselt erinev. Seega saab koalitsioonilepinguga[1] algatatud muutusi avaliku halduse toimimise parandamiseks nimetada kõikehõlmavaks reformiks[2].

"Hea avalik haldus" ja haldusreform

Eesti avalik haldus peab riigi konkurentsivõime kindlustamiseks ja kodanikuühiskonna tagamiseks olema senisest demokraatlikum ja efektiivsem. Haldusreformi eesmärgiks on optimaalsete kulutuste juures saavutada kodanike huve ja õigusi arvestav, innovatiivne, paindlik, kvaliteetne ja mõjus avalike funktsioonide täitmine, kus protsessid on avatud ja läbipaistvad ning ametnikud oma tegude eest rahvale ja poliitikutele vastust andvad (hea avaliku halduse aluseks võib võtta avaliku halduse printsiibid, vt SIGMA[3] 1998).

Selline ühes lauses haldusreformi eesmärgi sõnastamine on deklaratiivne ega avalda reformi tegelikku või täielikku sisu. Haldusreform hõlmab mitmeid erinevaid, kuid sellegipoolest omavahel seotud valdkondi või meetmeid, millel on omad (alam)eesmärgid. Arenenud maade reformisuundumusi iseloomustavad sagedasti avaliku sektori kulutuste vähendamine, strateegilise iseloomuga funktsioonide kontsentreerumine keskvalitsusele ja institutsionaalsed ümberkorraldused, detsentraliseerimise kaudu paindlikkuse suurendamine, kvaliteetsema ja kodanike vajadustele vastavate teenuste pakkumiseks uute

juhtimismeetodite ja tehnoloogiate rakendamine jne. Kuid need meetmed on erinevates reformikogemustes erinevate lahenduste ja rõhkudega (Lindquist 1999). Seetõttu ei saa Eesti kasutada nö valmistehtud lahendusi, vaid peab leidma meie unikaalsele poliitilisele ja administratiivsele olukorrale sobivad vastused. Meil on hea võimalus õppida teiste maade kogemustest ja vigadest, kuid hetkekski ei tohi unustada, et Eesti stardipositsioon on arenenud riikide omast kardinaalselt erinev – olukorras, kus on vaja uusi radikaalseid lahendusi, pole meie haldussüsteem veel täielikult välja kujunenud. Nii omandab erilise tähenduse strateegiline planeerimine – vajadust kiirete lahenduste järele tuleb kombineerida pikemaajaliste eesmärkide ja plaanide väljatöötamisega. Tasakaalu inertse riigiaparaadi ja kiire muutmise vajaduse vahel peavad leidma strateegilised töögrupid, mis moodustati valitsuse protokollilise otsusega 4. juulil 2000. aastal.[4] Töögruppide ülesanne on leida Eestile sobivad lahendused "hea avaliku halduse" loomiseks.

Haldusreformi strateegiate olemus

Kuna haldusreform on pikaajaline protsess, mille käigus tingimused kindlasti muutuvad, on oluline vältida sellele lähenemist grandioossete plaanide kaudu, milles rakendatakse tehnokraatlikke meetodeid eelnevalt kindlaks määratud eesmärkide täitmiseks. Me vajame eduvisiooni sellest, milline näeb välja hea avalik haldus meie riigis, ja pikaajalisi, kuid paindlikke plaane, mis mobiliseeriks jõupingutused selle visiooni saavutamiseks.[5]Töögruppide moodustamine haldusreformi läbiviimiseks ettenähtud viie strateegilise plaani väljatöötamiseks teenib mitmeid eesmärke. Laiema hulga ekspertide, teadlaste ja institutsioonide töötajate ning erinevate astmete ametnike kaasamine peaks suurendama ettevõtmise õnnestumise tõenäosust – koguneb uusi ideid, paraneb kommunikatsioon ja koordineerimine ning lihtsustub reformiplaanide elluviimine. Strateegiad peaksid siduma seniseid üksikalgatusi, määratlema valdkonna eesmärke ja prioriteete, järgitavaid põhimõtteid, reaalset ajakava ja indikaatoreid reformi kulgemise hindamiseks ning vajaminevaid ressursse.

Strateegiliste plaanide väljatöötamist ja hilisemat täideviimist juhivad ministeeriumid, kaasates teisi valitsusasutusi. Strateegiate ühtluse ja seotuse tagamiseks koordineerib kogu protsessi Riigikantselei avaliku halduse büroo (AHB), kelle ülesanne on ette valmistada haldusreformi komiteele reformi elluviimiseks vajalike poliitiliste otsuste terviklik pakett – valitsuse haldusreformi programm ehk eduvisioon (VV protokolliline otsus nr 30, p 19, 04.07.2000).

Haldusreformi läbiviimiseks väljatöötatavad strateegiad koos lühipõhjenduste ja seni tehtuga on järgmised.

Kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse arendamise strateegia

Otsustamine kohaliku elu küsimuste üle peaks toimuma kohaliku omavalitsuse ehk kõige madalama valitsemise tasandil. Praegused Eesti omavalitsusüksused on väikese haldussuutlikkusega, täitmaks vastuvõetaval tasemel kõiki neile pandud või kohalikule omavalitsusele traditsiooniliselt omaseid ülesandeid. Haldusterritoriaalse reformi läbiviimise üks põhjus ongi subsidiaarsusprintsiibi järgimise vajadus. Omavalitsusüksuste ühendamise

idee põhineb kaalutlusel, et suuremates omavalitsusüksustes on paremad võimalused eelarverahade ja investeeringute juhtimiseks ning inimressursside kasutamiseks (eriti oluline on ametnike professionaalsuse arendamine), mis peaks parandama omavalitsusüksuste efektiivsust. Tugevnenud avalike teenuste osutamise võimega omavalitsusüksustele on võimalik üle anda omavalitsuslikke funktsioone, mis seni on olnud keskvalitsuse kanda.

Liitmine ei ole eesmärk iseeneses. Omavalitsusüksuste terviklikkuse tagamiseks andis valitsus maavanematele ülesande koostada 1. detsembriks 2000 koostöös kohaliku omavalitsusega uue haldusterritoriaalse korralduse kavand. (VV protokolliline otsus nr 21, p 23, 05.09.2000, lisaks VV protokolliline otsus nr 30, p 16, 07.04.2000). Valitsuse seisukoht kehtestada uus haldusjaotus koos 2002. aasta kohalike valimistega on toiminud katalüsaatorina, sundides omavalitsusüksusi kiiremale konsolideerumisele seal, kus lahendused olid juba silmaga näha, aga ka kohtades, kus arutelud ühinemiseks olid erinevatel põhjustel alles lapsekingades.

Haldussuutlikkuse tõstmiseks ja suurema hulga avalike teenuste täitmiseks vajalike finantseerimisallikate tagamiseks tuleb üle vaadata omavalitsuste võimalused ja õigused kohalike maksude kehtestamiseks, ressursside ümberjaotamise mehhanismid keskvalitsuselt omavalitsusüksustele, samuti munitsipaalinvesteeringute kavandamise ja elluviimise ning neile eraldatavate investeeringutoetuste mehhanismi ümberkujundamine. Sise- ja rahandusministeeriumi koostöös toimuvad arutelud ning lahenduste otsimine nendele küsimustele.

Ülesannete efektiivsemaks ja kvaliteetsemaks täitmiseks (kodanikele lähemale toomiseks, nende vajaduste rahuldamiseks) on oma valitsusüksustel õigus moodustada vabatahtlikke ühisorganisatsioone ja liite. Haldus reformi Komitee otsuse kohaselt pole otstarbekas luua avalik-õiguslikke omavalitsusliite, kuna sellega kaasneks topeltstruktuuride tekkimine ja liitude sõltuvus keskvõimust.

Kavandatav ülesannete delegeerimine madalamatele tasanditele hõlmab ka keskvalitsuse regionaalse tasandi juhtimist. Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vaheliste funktsioonide jaotamise kontekstis on tarvis selgemalt defineerida maavanema roll. Maavanem peaks olema keskvalitsuse esindaja regioonis, kes ühelt poolt kontrollib kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkust ja riiklike toetuste kasutamise otstarbekust, teiselt poolt täidab oma aparaadi kaudu valitsusasutuste poolt temale pandud ülesandeid. Regionaalpoliitiliste sihtotstarbeliste vahendite jaotusmehhanismide määratlemine kohalike projektide teostamiseks on oluline kohaliku elu edendamise element, samuti ELi struktuurifondide rahade jaotamise eeltingimus. Maavanemale võiks siin jääda koordinaatori roll. Haldusreformi Komitee otsuse kohaselt peaks Eestis domineerima regionaalne halduskorraldus ehk prefektisüsteem, mis tähendab, et valitsusüksused täidavad kohapealseid ülesandeid maavanema kaudu (välja arvatud juhtudel, kui on otstarbekas moodustada eraldiseisvad üksused, mida kontrollivad haruministeeriumid). Selline süsteem ei takista maavanemate vahelist koostööd teenuste osutamiseks suuremal territooriumil kui üks maakond. Esimeses etapis maakondade liitmist ei tule, kuid ministeeriumid peavad oma

regionaalsete allüksuste paigutamisel arvestama nelja suurema keskusega (Tallinn, Tartu, Jõhvi, Pärnu).

Eelarvereform ja finantsjuhtimise tugevdamine, sisekontrolli ja -auditi tugevdamise strateegia

Eelarveprotsessi ja finantsjuhtimise kaasajastamine on üheks võtmevaldkonnaks teel haldusreformiga taotletavale säästlikule ja efektiivsele ressursikasutusele. Eesmärk saavutada tulemustele suunatud avalik haldus tähendab eesmärkide seadmise tava süstemaatilist juurutamist ning nende sidumist ressurssidega, teisisõnu järk-järgulist keskendumist sisendite asemel väljunditele. See omakorda eeldab tõhusa välis- ja sisekontrollisüsteemi olemasolu, mis võimaldab hinnata riigiasutuste juhtimise seaduslikkust ja tulemuslikkust. Võtmeroll on siin hästi toimiva siseauditi ülesehitamisel (rahandusministeeriumi poolt on väljatöötamisel antud teemat käsitlevad eelnõud, vt http//:www.fin.ee).

Riigieelarvest eraldatav raha peab olema seotud poliitilistes programmides seatud eesmärkidega (valdkondade arengustrateegiad, mille alusel on koostatud tegevusplaanid ja programmid, aga ka avalike organisatsioonide enda strateegilised arengukavad). Igasugused plaanid on standardiks, mille alusel hinnatakse tulemuslikkust. Pikemaajaline planeerimine ja strateegilise iseloomuga dokumentide väljatöötamine on valitsusasutustele juba tuttav nõue eelarve koostamise protsessist. Uus riigieelarve baasseadus, mis täpsustab senist eelarvega seotud strateegilise planeerimise korda, peaks Riigikokku jõudma juba sellel aastal ja rakenduma 1. jaanuarist 2001 (vt seaduseelnõud ja seletuskirja: http://www.fin.ee).

Ülesannete delegeerimine madalamatele juhtimistasanditele tähendab koos vastutusega ka õiguste ja ressursside üle otsustamise õiguse jagamist allapoole. See saab toimuda ainult vastavate kontrollimehhanismide olemasolul (tsentraliseeri selleks, et detsentraliseerida).

Ressursside sidumine tulemustega eeldab riigi ülesannete täpsustamist - riik peaks tegelema strateegiliste ülesannetega, keskvõimule mitteomased funktsioonid peaks aga üle andma era- ja kolmandale sektorile või/ja kohalikule omavalitsusele. Riigi funktsioonide kaardistamise ja analüüsimise projekt on juba käivitunud, see peaks andma informatsiooni, mille alusel saaks otsustada teenuste üleandmise või lepinguga väljaandmise otstarbekuse kohta.

Kodanikule suunatud avaliku halduse arendamise strateegia

Hästitoimiva avaliku halduse printsiipideks on avatus, läbipaistvus, etteennustatavus ja usaldatavus ning kontroll riigi tegevuste üle. Tubli samm nende eesmärkide saavutamiseks on kvaliteedi mõiste juurutamine avalikus sektoris. Kvaliteetse teenuse tunnused on standardite olemasolu, mis tagavad avaliku teenuse usaldatavuse, ning aktiivne inimeste teavitamine standarditest ja õigustest neid oma huvides kasutada, samuti inimestelt tagasiside kogumine süsteemi toimimise parandamiseks, teenuste kättesaadavus jne. Nimetatud kvaliteetse teenuse tunnused samastuvad avaliku halduse printsiipidega (vt SIGMA 1998). Seetõttu on läbimõeldud kvaliteedijuhtimise kasutamine oluline osa

haldusreformist. Avaliku sektori juhid peavad õppima mõtlema kvaliteedikesksetes terminites, mis aitavad neil paremini mõista nii oma organisatsiooni eesmärke kui klientide vajadusi. Valitsus on kinnitanud teenusstandardite rakendamise põhimõtted, mis sätestavad nende järk-järgulise sisseviimise riigiasutustes.

Teine oluline initsiatiiv, mille juurutamine aitab paremini rakendada avaliku halduse printsiipe, on teenuste integreerimine ja ühtsete teeninduskeskuste loomine. Siit on loogiline jätk 7 x 24 printsiibi alusel toimiva halduseni (7 päeva nädalas ja 24 tundi päevas), mille eeldus on info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arendamine ja rakendamine. Riigiasutuste vahelise asjaajamise lihtsustamiseks on alustatud dokumendihalduse programmi väljatöötamist, mis peaks laienema ka kodanike ja riigiasutuste vahelisele asjaajamisele.

Samm demokraatliku kontrolli tõhustamiseks avaliku halduse tegevuse üle on avaliku teabe seaduse vastuvõtmine.[6] Ühtlasi on välja töötatud Eesti erakondade ja mittetulundusühingute katusorganisatsiooni vaheline koostöömemorandum (14.12.1999, vthttp://www.ngo.ee/partnerlus/memorandum) Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni loomiseks. Veel peab tegema olulisi jõupingutusi digitaalallkirja seaduse rakenduste väljatöötamisel ja riigi dokumendihalduse programmi läbiviimiseks. Infotehnoloogial ongi oluline roll avaliku halduse muutmisel avatumaks ja läbipaistvamaks.

Valitsemisinstitutsioonide rollide piiritlemine ja täpsustamine ning strateegia valitsemisinstitutsioonide tööjaotuse ja koostöö optimeerimiseks; poliitikakujunduse tugevdamise strateegia

Institutsionaalsete rollide piiritlemise ja täpsustamise tuumaks on senise abstraktse avaliku võimu käsitluse ümbermõtestamine poliitika väljatöötamise ja elluviimise ning avalike teenuste osutamise terminites. Suunavateks põhimõteteks on poliitilise ja administratiivse juhtimise selgem eraldamine ning poliitikate väljatöötamise ja elluviimise kvaliteedi tõstmine. Lahendamist vajavad mitmed küsimused: poliitilise ja administratiivse juhtimise vahekord, ministeeriumi roll oma valdkondade arengustrateegiate koostamisel ja poliitikate väljatöötamisel ning see, kas ministeeriumi allasutused on pelgalt poliitika elluviijad või on neil piiratud sõnaõigus poliitikakujundamise protsessis. Samuti küsimus, millised organisatsioonid pakuvad avalikke teenuseid ning milliste teenuste osutamise saab üle anda või lepinguga delegeerida era- ja kolmandale sektorile. Nende küsimustega tegeleb ettevalmistatav halduskorralduse seadus (vt eelnõuhttp://www.just.ee).

Poliitika kujundamisest ja analüüsist peab saama keskvalitsuse (eriti ministeeriumide) tegevuse üks peamisi ülesandeid. See nõuab meilt võimet näha ette pikema aja peale. Nende asutuste töös peab saama igapäevaseks ülesandeks strateegiliste dokumentide koostamine, kuid tõusma peab ka valitsuse programmiliste dokumentide kvaliteet. See on sügavat ekspertteadmist nõudev tegevus, mis eeldab poliitika planeerimist tundvat ametnikkonda.

Ühiskonna ees seisvaid probleeme ei saa tihtipeale vaadelda kitsalt ühe ministeeriumi haldusala küsimustena. Terviklik asjade käsitlemine eeldab väga head poliitikate koordineerimist. Võtmeküsimus parema avaliku halduse loomisel ongi süstemaatilisem ja sundimatum koostöö erinevate valitsusasutuste vahel. Sama kehtib ka keskvalitsuse,

maavalitsuste ja omavalitsuste vahelise ning nende tasandite sisese ühistegevuse kohta. Poliitikate asjatundlik väljatöötamine ja edukas elluviimine eeldab kindlasti ka väga head koostööd valitsusväliste organisatsioonide ja kodanikega – probleemide lahendamiseks kasutatavad võrgustikud on toimiva kodanikuühiskonna vältimatu tingimus. Mõlemapoolset kasu tõuseb oskuslikust ja läbimõeldud valitsusväliste organisatsioonide kaasamisest teenuste viimiseks kodanikeni haldus lepingute kaudu. Kodanike kaasamisega suureneb ka avaliku halduse läbipaistvus (vthttp://www.oecd.org/puma/citizens).

Avaliku teenistuse arendamise strateegia

Professionaalse avaliku teenistuse saavutamiseks, mis tugineks demokraatliku õigusriigi põhimõtetele ning vastaks kõrgetele kvaliteedi, tõhususe, usaldatavuse ja erapooletuse kriteeriumidele, tuleb teha olulisi jõupingutusi. Arenenud riikide kogemused näitavad, et avaliku halduse reformimine ei õnnestu ilma põhjalike muutusteta avalike teenistujate tööharjumustes (Lindquist 1999, 12). Oleks lühinägelik samastada haldusreformi muutustega riigivalitsemise struktuurides ja haldusmehhanismides. Keskendumine töömeetodite muutmisele on see, mis tagab pikaajalise edu. Lihtsalt öeldes on küsimus selles, kuidas inimesed töötavad, suhtlevad, probleeme lahendavad, otsuseid langetavad või koostööd teevad. Need elemendid kokku moodustavadki halduskultuuri, mis tänasel päeval on Eestis endiselt lubamatult bürokraatlik. Halduskultuuri muutmiseks on vajalik laialdane koolitus. Pidev arenemine ja õppimist soodustava keskkonna loomine peaks olema üks avaliku teenistuse arendamise strateegilistest eesmärkidest.

Kaasaegse personalipoliitika rakendamine on jätkusuutliku avaliku teenistuse loomise võtmeküsimus. Avaliku teenistuse mehitamise ja karjäärijuhtimise poliitikad, valiku, värbamise, edutamise ja tasustamise korraldamine peavad olema suunatud kvaliteetse töötajaskonna ja tulemuslikkuse tagamisele kõigis valitsemise valdkondades ja tasanditel. Avalike teenistujate eetilised väärtused ning vastutavus nõuavad jätkuvat tähelepanu avaliku teenistuse arendamises. Diskussiooni ja lahendust lähemas tulevikus nõuab ka institutsionaalse vastutuse korrastamine.

Vaja on muuta nii avaliku teenistuse seadust kui ka avaliku teenistuse palgakorraldust ja motivatsioonimehhanisme. Lahendamist vajavad küsimused on veel avaliku teenistuse ja selle liikide ulatuse ning teenistujatele ettenähtud garantiide eesmärgipärane piiritlemine. Töötatakse välja ettepanekuid avaliku teenistuse seaduse muutmiseks: rahandusministeeriumi ettevalmistatud palgareform asendab praegused 35 palgaastet ametiasutuse kokkulepitud palgasüsteemiga. Uuele süsteemile läheb osa asutusi üle juba 2001. aastal.

Vabariigi Valitsuse roll haldusreformi läbiviimisel

Rahvusvahelises praktikas on kõige edukamad olnud reformid, mida on vedanud poliitilised juhid koos administratiivjuhtidega. Kuigi administratiivjuhid võivad olla reformide initsiaatoriteks, on kõikehõlmava reformi õnnestumiseks siiski vaja poliitiliste liidrite toetust. Üldjuhul eeldavad edukad kõikehõlmavad reformid keskset juhtimist (Lindquist 1999). Kui Eestis vastutavad haldusreformi valdkondade väljatöötamise ja elluviimise eest

ministeeriumid ning avaliku halduse bürool on koordineerimise, protsessi jälgimise, motiveerimise ja valitsuse abistamise roll, siis valitsuse enda ülesanded on lühidalt järgmised (vt Brosnahan 1999; Lindquist 1999).

- Vabariigi Valitsus (VV) peab olema haldusreformi eestvedaja, kes oma pühendumisega aitab kaasa selle ideede levitamisele ja veenab kahtlejaid, et tegu on meie endi – nii riigiaparaadi, kuid veelgi enam kodanike – huvidest lähtuva ettevõtmisega.
- VV püüab olla haldusreformi katalüsaator, kes kiirendab muidu venima kippuvat isearengu protsessi.
- VV peab veenma juhte muutusi läbi viima. Haldusreformi läbiviimisele on selgeks ohuks koormavad igapäevaülesanded, mis ei jäta aega uute väljakutsete seadmiseks ja innovatiivsete lahenduste otsimiseks.
- VV ülesandeks on teadvustada, et haldusreform nõuab uut mõtteviisi kõigilt avalikelt teenistujatelt. Eriti neilt, kes on peamisteks otsustajateks oma ministeeriumis, ametis, omavalitsuses, maavalitsuses, aga ka neilt, kes vahetult osutavad avalikke teenuseid.
- Valitsus peaks olema strateegilise mõtteviisi eeskuju, toetama oma otsustega reformi sihipärast kulgemist ning aitama seada strateegilisi sihte pikema aja peale. Tuleb keskenduda sellele, millest kõige rohkem sõltub riigi edu rahvusvahelises konkurentsis ja kodanike heaolu parandamisel.
- VV on haldusreformi koordineerija. Sisulistes poliitikavaldkondades on valitsus täitevvõimu keskne foorum, kus langetatakse haldusreformi (nagu teistegi poliitikaküsimuste) võtmevalikud pärast nende läbiarutamist haldusreformi komitees ning enne laiemale poliitilisele areenile suunamist. VV töökoormuse vähendamiseks on vajalik senisest efektiivsem koostöö ametnike tasandil. Organisatsioonilise poole pealt peab valitsus jälgima, et vastutus ei hajuks liigselt ja asjad saaks tehtud.
- Valitsus kui informeerija. Valdkondlike programmide või tegevusstrateegiate väljatöötamise integreerituse tagamine on palju tõhusam, kui arusaam ühisest eesmärgist õnnestub edastada kõigile haldusreformi osapooltele.
- VV kui haldusreformi kulgemise hindaja. Liialt palju viiakse läbi haldusreforme, mis algavad entusiastlikult, kuid mille elluviimiseks valatav higi ja vaev ei vääri kesist lõpptulemust. Seetõttu on VV kohustuseks aidata kaasa sellele, et reformi läbiviijad saaksid tagasisidet tehtava suhtes. Haldusreformi edukuse oluliseks näitajaks on, kas valitsus tervikuna töötab paremini demokraatlikust perspektiivist vaadatuna, st kas tulemused realiseeruvad kasvanud heaolus. Sellele saavad kõige paremini hinnangu anda kodanikud.

Märkused

1. http://www.riik.ee/valitsus/MIRkoal.html
2. Näiteks Lindquist (1999) jagab reformid oma ulatuselt kolme kategooriasse: kõikehõlmavad reformid haaravad paljusid juhtimise aspekte ja puudutavad suuremat osa valitsusinstitutsioonidest; selektiivsed reformid võivad olla tähtsad, kuid keskenduvad ainult ühele või kahele valdkonnale, kindlale grupile institutsioonidele;

ad hoc reformid tegelevad kindla programmi või üksiku institutsiooniga, samas võib samal ajal käimas olla mitu ad hoc reformi.

3. http://www.riik.ee/riigikantselei/ahb/uurimus.htm#sigma
4. Vabariigi valitsuse (VV) protokolliline otsus nr 30, p 19, 04.07.2000, vt ka seletuskirja aadressilhttp://www.riik.ee/riigikantselei/ahb
5. "Haldusreformi strateegilise planeerimise raamistik",http://www.riik.ee/riigikantselei/ahb
6. eelnõu VV 30.05.2000 istungil heaks kiidetud, vthttp://www.sisemin.gov.ee/oigusloome/seaduseelnoud.php3

Kasutatud kirjandus

Brosnahan, J. (1999) Public Sector Reform Requires Leadership. OECD, Paris.

Lindquist, E. a. (1999) Reconceiving the Center: Leadership, Strategic Review and Coherence in Public Sector Reform. OECD, Paris.

OECD (1999) Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management. OECD, Paris.

SIGMA (1998) Euroopa avaliku halduse printsiibid: SIGMA kogumik nr 27. OECD.

Lühiarvamus Vabariigi Valitsuse haldusreformi kohta

Harri Õunapuu (RiTo 2), Riigikogu liige

Haldusreformi vajalikkuses Eesti Vabariigis ei kahtle küll vist keegi. Kümneaastane iseseisvusperiood on andnud piisava hulga kogemusi, et nende põhjal püüda säilitada seda, mis on hästi, ja parandada seda, mis halvasti. Kahjuks tuleb tõdeda, et probleemile on lähenetud pealiskaudselt. Enne reformikava tegemist ei ole üldse analüüsitud praeguse halduskorralduse asjakohasust. Ei ole toodud välja, mis osas see korraldus pole demokraatlikult ja tulemuslikult toimiv, ega seda, millised on korralduslikud vead, et lokkavad sotsiaalsed probleemid – tööpuudus, korruptsioon, bürokraatia, võõrandumine.

Kuna kodutöö on eelnevalt tegemata, ei ole saadud selgeks, mida on vaja tegelikult muuta ja mida hoida. Reformi aluseks pole võetud Eesti praegustest vajadustest ja võimalustest lähtuvat demokraatlikku halduskorraldust. Ometi on õige ja sihipäraselt toimiva korralduse loomiseks vältimatult vajalik asjakohane kavand kõigis lülides ja seostes. Valitsuse materjalist järeldub, et on püütud muuta haldussüsteemi üksikuid lõike (valdade liitmine), aga mitte süsteemselt korraldada rahva huve järgivat haldamist.

Just selline juhuslike halduskorralduslike muutuste reformina esitamine jätab mulje, nagu oleks reform vajalik kellelegi võõrale, mitte rahvale. Seejuures on eriti halb, et kavandatud on muudatused võimu ja rahva ühisvara sihipärase kasutuse, selle kontrolli ja vastutuse vähendamiseks või hoopis kaotamiseks. Samuti kavatsetakse üldse kaotada (anda erasektorile) riigijuhtimise demokraatlikud haldusfunktsioonid. Praktikas tähendab see, kui riigijuhtimisel enam rahva vajaduste täitmiseks kohustusi ei ole, riigijuhtimise likvideerimist. See, et võimulolijad võivad hädavajalikuks riiklikuks haldamiseks olemasoleva vara suvaliselt realiseerida ja rahaga iseenda palka tõsta või muud sellesarnast teha, on aga sulaselge korruptsioon. Selline juhuslik reformimine viib veelgi suuremale võimu tsentraliseerimisele, mis omakorda võimaldab korruptsiooni jätkuvat kasvu ametnike hulgas.

Kuna analüüsi ei ole tehtud, pole saadud ka püstitada eesmärke, mida tahetakse haldusreformiga saavutada. Mida on vaja muuta riigi, mida maakonna tasandil või on see hoopis vaja kohaliku omavalitsuse pädevusse anda? Nendele ja enamikule lahendust vajavatele probleemidele ei ole vastust olemas. Loogiline oleks olnud püstida tervikuna eesmärgiks demokraatliku halduskorralduse loomine, see vastaks ka meie põhiseaduse vaimule. Kuid praegu pakutud haldusreform kajastab vaid võimulolijate soovitud muutusi halduskorralduses.

Üheks probleemiks, mille peaks lahendama haldusreform, on Eesti tasakaalustamata regionaalne areng. Kui taasiseseisvumisega pöörati riigivõim rahvale lähemale, siis pärast omavalitsuslike maakondade kaotamist 1994. aastal on meil selgelt tekkimas tsentraalriik. Maavanematelt on juhtimine üle võetud ministeeriumide otsealluvusse. Eriti aktiivselt on asunud regionaalset juhtimist asendama keskkonnaministeerium.

Enne haldusreformi käivitamist on vaja põhjalikult analüüsida viieaastast kogemust ühetasandilise omavalitsuse toimimisel. Samuti seda, mida oleme võitnud ja mis on läinud

halvemaks teise tasandi maaomavalitsuse kaotamisega. Riigivõimu liigne tsentraliseerimine ametkondadesse on tekitanud ja tekitab veelgi kohapeal palju probleeme. Maaomavalitsus võimaldab riigivõimu olulist detsentraliseerimist ja paremat kohalike probleemide lahendamist. Maaomavalitsuste valimised aktiviseerivad parteide tegevust maakonna tasandil, tekitades ka kohtadel märgatavalt laiema kandepinnaga erakondi. Maakondade osatähtsuse edasine vähendamine halduses nõrgendab demokraatia olulist lüli veelgi ja suurendab elanike võõrandumist riigist.

Kui praegune niinimetatud haldusreform käivitub, on ka tulemus selline, nagu võimulolijad on tahtnud. Kui aga tahame saada rahva huvidele vastavat demokraatlikku toimivat haldussüsteemi, tuleb alustada sellest, mida oma kirjutise alguses mainisin – teha praeguse haldussüsteemi demokraatlikkuse ja korraldusliku adekvaatsuse analüüs. Analüüsist tuleneb, milliseid halduskorralduse muutmise vajadusi ja võimalusi tuleb rakendada, et koostada terviklik haldussüsteemi ümberkorraldamise kavand, mis tagaks Eesti Vabariigi püsimise ja toimimise iseseisva, sõltumatu ja demokraatlikuna.

Haldusreform eeldab kontseptuaalset selgust

Jaan Pöör (RiTo 2), Riigikogu liige

Haldusreformist on räägitud juba 1990. aastate algusest. Omariikluse taastamine nõudis kvalitatiivseid muudatusi avaliku halduse kõigil kolmel, nii riigi, maakonna kui ka valla ja linna tasandil. 8. augustil 1989. aastal võeti vastu ENSV Ülemnõukogu otsus haldusreformi läbiviimise kohta aastail 1990–1994. Reformi peaeesmärgiks oli taasluua kohalik omavalitsus. Seaduslikuks baasiks sellele oli 10. novembril 1989 vastuvõetud kohaliku omavalitsuse aluste seadus. Reformi läbiviimine tehti ülesandeks 10. detsembril 1989 valitud volikogudele, kes tulid asjaga väga hästi toime. 20. oktoobril 1993 toimunud kohaliku omavalitsuse volikogude valimisteks oligi omavalitsuslik süsteem Eestis taastatud.

Pärast Eesti iseseisvumist on meil olnud kolm kohaliku omavalitsuse süsteemi. Aastatel 1991–1993 oli kahetasandiline kohalik omavalitsus, 1993–1995 maakonna tasandil kohustuslik kohaliku omavalitsuse üksuste esinduskogu (maakogu) ning 1995. aastast ühetasandiline kohalik omavalitsus.

Muudatused on toimunud ka maakonna tasandil, kus seoses teise tasandi kaotamisega maavalitsused maavanemate kantseleideks muudeti. On olnud ka valdkondlikke muudatusi riigi tasandil, kuid kogu süsteemi ühtse ja tasakaalustatud reformini pole jõutud.

Teema tõusis uuesti päevakorrale Eesti valmistumisel läbirääkimisteks Euroopa Liiduga. Vabariigi Valitsus moodustas 1997. aasta 11. juuni korraldusega haldusreformi asjatundjate komisjoni, kuhu kuulusid Riigikogu seitsme fraktsiooni, maavanemate ja omavalitsusliitude esindajad, ministeeriumide ametnikud ja kolm ministrit. Koalitsiooni ja opositsiooni erakondade esindajate kaasamine taolisse komisjoni oli loomulik, sest haldusreform ei ole ega saagi olla ühe erakonna või valitsuskoalitsiooni eraasi, kuna puudutab siin Eestimaal igaüht. Komisjoni töö tulemusena valmis kontseptsioon "Avaliku halduse arendamise alused", mille eelmine valitsus ka Riigikogule esitas. Kahjuks võttis Laari valitsus eelnõu menetlusest tagasi ning pooleteise aasta jooksul pole suudetud midagi asemele pakkuda. Targem oleks valitsusel olnud selles kontseptsioonis siiski omapoolsed muudatused ja täiendused teha ning kõigi erakondade kaasamiseks uuesti Riigikogule esitada.

Kontseptsiooni puudumise tõttu tegutsetakse praegu aga kaootiliselt. Iga minister reformib ministeeriumi oma äranägemise järgi. Ministeeriumid esitavad Riigikogule Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise eelnõusid. Maakonnatasandist enam ei räägita ja kogu haldusreform on taandunud valla- ja linnapiiride joonistamisele. Komplekssete küsimuste lahendamiseks vajaliku koostöö ja konsulteerimise puudulikkuse üle valitsuskoalitsioonis kurdab ka avaliku halduse büroo.

Olen jätkuvalt seisukohal, et haldusreformi saab läbi viia vaid sel kujul, mida toetab enamik Riigikogu erakondi. Valitsuse vahetused ei tohi mõjutada reformide kulgu. Reformi on võimalik läbi viia ainult sel juhul, kui kõiki kolme haldustasandit hõlmav ja igal etapil ühiskonna tasakaalu tagav reformikontseptsioon on Riigikogus vastu võetud. Pärast seda

saab asuda vajaliku seadusandliku baasi vastuvõtmisele. Kuigi valitsuse protokolliliste otsustega pole võimalik haldusreformi läbi viia, teeb valitsus praegu just seda.

Järgnevalt mõned olulisemad probleemid, mis oleks kindlasti tarvis lahendada. Kohaliku omavalitsuse korralduse osas on esmalt vaja lahutada poliitiline ja ametkondlik juhtimine, depolitiseerida ametnikkond ja moodustada valla- või linnavalitsused volikogu liikmete baasil. Teiseks vajab Tallinn eriregulatsiooni, võrreldes teiste omavalitsustega. Kolmandaks on vaja muuta kohalike omavalitsuste eelarvete tulubaasi moodustamise aluseid, et suurendada kohapealt laekuvat osa. Neljandaks on vaja muuta kohalike omavalitsuste eelarvete ja riigieelarve vahelist proportsiooni omavalitsuste osa suurenemise suunas.

Haldusterritoriaalse korralduse osas on otstarbekas liita osa valdadest, kuid nii, et tugevneks nende sotsiaal-majanduslike funktsioonide täitmine ja avalike teenuste osutamise võime. Et ühinemisprotsess kestab kauem kui üks valimisperiood, on kindlasti vajalik kohalike elanike tahte arvestamine.

Maakonna tasandil tuleb anda maavanema pädevusse kuuluvad omavalitsuslikud ülesanded üle maakondlikele omavalitsusliitudele, kes saavad ka juriidilise isiku staatuse. Järgides subsidiaarsusprintsiipi, tuleb korrastada funktsioonide jaotust kõigi kolme haldustasandi vahel.

Haldusreform vajab rahalist katet. Mida kiiremini soovitakse reform läbi viia, seda suuremad summad on vaja planeerida riigieelarvesse. Siseministeeriumi poolt pakutud 100-150 miljonit krooni haldusterritoriaalreformiks on pigem alla kui üle pakutud. Omavalitsuste ühinemine toob peale siltide-blankettide vahetamise kaasa ka muudatuste tegemise paljudes riiklikes registrites, sh elanikeregistris ja maakatastris, mis on väga mahukad. Peale selle tuleb nii omavalitsustel endil kui riigil teha veel muidki toiminguid ja need vajavad raha.

Lõpetuseks võib öelda, et kaootiline tegevus haldusreformi kallal tuleks ära lõpetada. Tuleb formuleerida reformi eesmärk, mida ei ole veel suudetud teha. Raha kokkuhoid selleks eesmärgiks olla ei saa, sest haldusreform pole veel üheski riigis kokkuhoidu andnud. Peale eesmärgi määratlemist tuleb koostada terviklik kontseptsioon ja tulla sellega Riigikokku. Kui Riigikogu enamik kontseptsiooni heaks kiidab, siis saab ja tuleb selle alusel ka tegutsema hakata.

Kas Eesti noored enam ilma uimastiteta elada ei saa?

Anti Liiv (RiTo 2), Riigikogu liige

XX sajandi viimastel aastatel avastab Eesti ühiskond jahmunult[1]: erinevate narkootikumide tarvitamine levib väga kiiresti[2], seda eriti kuni 30-aastaste inimeste hulgas[3]. Juba on tekkinud probleemid narkojoobes autojuhtimisega[4]. Alaealiste kuritegevust[5] seostatakse järjest sagedamini narkootikumide pruukimisega[6]. Tarbimine levib ohjeldamatult koolilaste hulgas[7]. Tallinna koolid[8] on oma laste kaitseks ja uimastidiilerite eemalepeletamiseks viimastel aastatel sunnitud palkama juba turvamehi[9]. Eesti narkokullereid istub mitmete maade vanglates[10], juba leitakse esimesi põrandaluseid narkolaboreid[11]. Nõutult[12] püüab ühiskond leida imevitsa, mis järsult vähendaks narkootikumide tarbimist. Ühiskond on sedavõrd segaduses, et pole tänini suutnud end distsiplineerida, selgitamaks, milliseid narkootikume ja kui suures koguses Eestis tarbitakse, milline on täpne tarbimisstruktuur, kui palju üldse on isikuid (Liiv 1993c; Liiv 1994), kes Eestis narkootikume pruugivad[13], ning millised on narkootikumide tarbijate sotsiaal-psühholoogilised tunnused.

Ennast pettes püüavad avaliku arvamuse kujundajad jätkuvalt uskuda ning avalikkusele sisendada: tegemist olevat pelgalt meditsiinilise ja bioloogilise probleemiga, mille puhul on esmatähtis uimastitarvitaja võimalikult kiiresti avastada, toimetada ta arsti juurde, kes siis hõlpsasti (suhteliselt odavate?) meditsiiniliste mõjustamisvahenditega tervendaks inimese soovist tarbida narkootikumi.

Kokkuvõtlikult võib praegust perioodi iseloomustada nii: me juba arvame üht-teist narkootikumide rollist Eesti ühiskonnas, kuid puuduvad sellekohased teaduslikult põhjendatud teadmised. Üldse puuduvad oskused ja vahendid selle uue nähtuse efektiivseks tasalülitamiseks Eesti ühiskonnas.

Selleks, et saavutada Eesti Vabariigis plahvatuslikult levivate narkootikumide üle mingi kontroll, oleks artikli autori arvates hetkel vaja teha järgmist.

Kindlalt järgida Eesti Vabariigis aastatuhande vahetuseks omaks võetud ametlikku uimastitarbimist ahistavat poliitikat, seades tegevuses ideaaliks uimastivaba Eesti. Mitte võtta arutlusele riigi tasandil uimastite tarbimise dekriminaliseerimist või legaliseerimist[14] ja käsitada uimastiäri eriti ohtliku rahvatervise vastase kuritegevusena.

Põhitähelepanu pöörata uimastitarbimise nõudluse vähendamisele, pannes Haridusministeeriumile kohustuse saavutada kooli kasvatusega õpilastes aktiivne eitav hoiak uimastitarbimisse.

Vähendada uimastite kättesaadavust, selleks:

püüda lõpetada uimastite Eestisse toimetamine ning väljavedu;

Eesti-sisese uimastitoodangu vähendamiseks tuleks politseil avastada uimasteid tootvad põrandaalused uimastilaborid, leida üles uimastite hulgikaubandust organiseerivad

narkoparunid[15] ning uimastite jaekaubandusega tegelevad uimastidiilerid – kogu organiseeritud kuritegevuse see osa, mis tegeleb juba kogu Eestit haarava laiaulatusliku põrandaaluse uimastikaubandusega;

politseil tuleks tõhustada võitlust Eesti päritoluga narkokurjategijatega rahvusvahelises, riigipiire ületavas organiseeritud kuritegevuses;

Rahandusministeerium koostöös politseiga peaks pöörama suuremat tähelepanu uimastiärist laekuvate rahavoogude legaliseerimise, nn rahapesu[16] avastamisele;

Justiitsministeerium peaks üritama vähendada uimastite illegaalset levikut vanglates.

Sotsiaalministeerium peaks tähelepanu pöörama sellele, et:

süstemaatilisemalt tegeldaks tööpuuduse vähendamisega (eriti kuni 30-aastaste isikute hulgas) ning tööpoliitikaga üldse – see võimaldaks noortel vaadata optimistlikumalt tulevikku;

pööraks tähelepanu sellele, et suuremates linnades ei tekiks piirkondi, kus elanike väärtushinnanguid kujundavad valdavalt uimastitarbijad (nn getode vältimine);

teha psüühikahäiretega isikute hulgas intensiivsemalt ennetustööd, et nad ei hakkaks tarvitama uimasteid, mille tulemuseks oleks raske kombinatsioon vaimuhaigusest ning uimastisõltuvusest;

lähematel aastatel luua üle Eesti väikesed varjupaigad vaimselt invaliidistunud ning sotsiaalselt degradeerunud uimastisõltlastele.

Kodumaine meedia peaks olema sedavõrd eetiline, et aitaks vabatahtlikult ja enesetsensuuri korras rahvusliku katastroofi ärahoidmiseks kujundada noortes eitavat suhtumist uimastitesse.

Juhul kui piisavalt aktiivset uimastilevikut tõrjuvat poliitikat ei jätkata, võib artikli autori arvates järgnevatel aastatel Eestis lisanduda uusi probleeme.

1. Kujuneb noorte uimastitarvitajate subkultuur, mis hakkab ise juurde tõmbama järjest uusi noori uimastitarvitajaid.
2. Rahavajadus uimastite ostmiseks suureneb pidevalt ning sagenevad tänavatel autode rüüstamised, kaupluste- ja korterivargused, suvilavargused, kallaletungid tänavatel ning näiliselt motiveerimatud jõhkrad mõrvad. Kuritegevus ohustab ausate kodanike turvalisustunnet ning kasvab nende rahulolematus politsei tegevusega.
3. Sagenevad õnnetused inimestega, kes on tarvitanud uimasteid.
4. Kiiresti kasvab AIDSi haigestumine süstivate narkomaanide hulgas. AIDSi haigestunud narkomaanid võivad üritada tahtlikult nakatada kõrvalisi isikuid, tekib nn AIDSi-terrorismi oht.

5. Uimastipruukimisest tingitud tervishoiu ja sotsiaalabi otsesed ning kaudsed kulutused kasvavad, see nõuab järjest suurenevaid väljaminekuid riigieelarvest.
6. Kaitseväes sagenevad uimastikasutamisega seonduvad distsipliiniprobleemid.
7. Organiseeritud kuritegevuse kätte koondub järjest enam sularaha, legaalseid äriettevõtteid ja kinnisvara, mille tõttu nad järjest enesekindlamalt üritavad suunata riigielu neid huvitavas suunas, jõudes aastate jooksul kohalike omavalitsuste ning riigiametnike otsuste otsese mõjutamiseni.
8. Kuna Eesti ei suuda ohjeldada[17] riigisisest organiseeritud uimastikuritegevust, kannatab Eesti rahvusvaheline prestiiž[18] ning võib tekkida probleeme Euroopa Liitu (Tarto 1997) ning NATO-sse vastuvõtmisega.

Et mõista uimastiprobleemi ohtlikkust Eesti omariiklusele, on alljärgnevalt esitatud lühiülevaade uimastitarbimise kiirest levikust Eestis XX sajandi viimasel viiendikul.

Uimastiprobleemi kujunemisest Eestis ja riigivõimu reaktsioonist

Uimastite tarbimine ei ole teadaolevatel andmetel viimasel kolmel-neljal sajandil kuulunud Eesti talupojakultuuri (Liiv 2000b). Küll on aga narkootikumide tarbimine olnud sporaadiline Eesti linnakultuuris XIX sajandi viimasest neljandikust kuni XX sajandi keskpaigani. Kuni XX sajandi viimase neljandikuni oli see erandlik nähtus, mida ümbritsejad võõristades talusid (Liiv 2000b).

Ajavahemikul 1975-1985 puudus Eestis uimastitarvitajate subkultuur (Liiv 1987; Liiv 1993a; Liiv 1993b). Uimasteid tarbisid sel perioodil üksikud meditsiinitöötajad ning sadakond kinnipidamiskohtades viibivat kriminaalkurjategijat. Nähtus oli sedavõrd piiratud, et uimastitarbijate riiklik register (vt tabel 1) ei sisaldanud aasta kestel enam kui umbes 200 uimastisõltlast (viibisid erijärelevalve all vähemalt viis aastat peale viimast teadaolevat uimastitarvitamist). Samuti sisaldas tollane uimastitarbijate riiklik register aastas vähem kui 500 isikut nn preventiivsel vaatlusel (diagnoosi täpsustamisel), kelle puhul politseil, arstidel, või uimastitarvitamises kahtlustatava pereliikmeil oli tekkinud kahtlus, et isik võis olla pruukinud kasvõi ühel korral uimastit (Liiv 1993a, Liiv 1993b). Selline isik oli meditsiinilise ja politseilise erijärelevalve all vähemalt kaks aastat, selgitamaks, kas isik on narkomaan või mitte. Narkomaaniat võis neil aastail diagnoosida üksnes kuni 60 päeva väldanud tasuta haiglaravi ajal, kui olid ilmnenud väga selged narkomaaniat tõestavad kliinilised tunnused (Liiv 1993a).

Narkomaania ravimine sel perioodil oli tehtud ülesandeks psühhiaatrilisele abile, kuid aastas oli ravilepöördujaid vaid üksikuid (Liiv 1993a; Liiv 1993b; Liiv 1993c; Liiv 1994). Sel perioodil kehtis Eestis teoreetiliselt ka kohtu poolt määratav narkomaania sundravi, kuid kogu vaadeldava perioodi jooksul selle rakendamist vaja ei olnud, sest ei leidunud isikut, kes oleks olnud uimastisõltuvuses ning seejuures oleks ise keeldunud ravile pöördumast.

Veerandsajandilise tagasivaate põhjal saab hinnata tollast olukorda nii, et narkomaania sotsiaalse probleemina puudus Eestis peaaegu täiesti.

1985-1995 aastail toimusid Eestis suured muutused poliitilises ning majanduselus, mis ei jätnud muutmata ka inimeste väärtushinnanguid. Perioodi keskel lõpetati narkomaania sundravi (Liiv 1993b; Liiv 1994), järsult vähenesid võimalused pöörduda tasuta narkomaaniaravile (Liiv 1994; Liiv 2000b) ning meedia hakkas[19] sisuliselt propageerima noorte hulgas uimastite tarbimist[20], väites selle olevat vajaliku demokraatliku ühiskonna kultuuri elemendina[21]. Seejuures oli üheks pidevalt levitatud väiteks, et uimastid on ohutud ja võimaldavad noortel inimestel oluliselt avardada maailmatunnetust ja et Eesti rahvusliku omapära tõttu ei sugene Eestis kunagi uimastitest tingitud sotsiaalseid probleeme[22] ning et uimastitarbimise kitsendamise katsed ahistavad inimõigusi[23]. Massimeedia propageeris Taani ja Hollandi võimude suhtumist uimastiprobleemi[24] kui täielikku vabadust kasutada uimasteid[25]. Seejuures vaikiti kaasnevatest keerukatest probleemidest[26] ja tõsiasjast, et narkomaania levikut neis riikides tõkestada ei ole õnnestunud ning maksumaksjate kulutused selle probleemi leevendamiseks kasvavad sealgi ohjeldamatult. Avalik arvamus soosis sedavõrd uimastite levitamist Eesti noorsookultuuris[27], et ajalehed ei avaldanud tollal kuigi meelsasti uimastitarbimist kritiseerivaid artikleid, samuti ei soovinud poliitikud Riigikogus arutada ÜRO uimastite leviku piiramise konventsioone kui ebaolulisi dokumente. Sel perioodil (Liiv 2000b) hakkaski narkoäri[28] Eestis arenema ning lahvatas suuräriks.

Üksnes Eesti Psühhiaatrite Selts[29] oli sel perioodil järjekindel, teadvustades Eesti ühiskonnale aastatuhande lõpus ähvardavat narkomaanialainet ning hoiatades, et sellega on hiljem väga raske toime tulla. Sel perioodil asutati psühhiaatrite eestvedamisel ning Skandinaavia sõsarorganisatsioonide otsesel toetusel kolmanda sektori esindajana MTÜ "Eesti lapsevanemad uimastite vastu"[30], millel hiljem oli eriti tihe koostöö Soome ühingu "Irti Huumeista" RY-ga (asutatud 1984). Alustati koostööd EURAD-iga[31] püüti luua uimastisõltuvuses olevate isikute AA rühmi[32].

Tagasivaates saab perioodi 1985-1995 hinnata kui ajavahemikku, mille esimeses pooles hakkasid Eestis ilmnema narkomaania võimaliku tulevase plahvatusliku leviku[33] ilmingud (vt ka tabel nr 1).

Selle asemel, et neil aastail narkomaania leviku tõkestamiseks midagi otsustavat ette võtta (Liiv 1993), jäi narkomaaniaoht ühiskonnas toimuvate kiirete muutuste tõttu vajalikul määral tähele panemata ning Eestis lastigi narkomaaniadžinn ampullist välja.

Artikli autori arvates on väheusutav, et XXI sajandil suudetaks narkomaania levik Eestis taandada sellisele madalale tasemele, nagu see oli aastatel 1975-1985.

Ajavahemikul 1995-2000 selgus, et uimastid hakkavad ka Eestis kujunema (Liiv 2000b) järjest tõsisemaks probleemiks[34]. Selle avalikkusele teadvustamisele sai murranguks Eesti narkokulleritele Tais mõistetud[35]pikaajaline vanglakaristus (alguses püüdis Eesti meedia esitada narkokullereid kui arusaamatuse ohvreid, kellele on idamaal tehtud ränka ülekohut) ning nn moonisõda, kui Kesk-Eestis hävitati politseioperatsiooni käigus talumehe ärilistel eesmärkidel rajatud moonipõld[36].

Uimastiprobleemi teadvustamisele aitas oluliselt kaasa Eesti ühiskonnas XX sajandi viimasel kümnendil levinud ülemäärane hirm AIDSi nakkuse võimaliku leviku ees (narkomaan kui

potentsiaalne nakkusallikas tavalisele kodanikule) ning selle teema ümber tekkinud meediakära.

Loomulikult mõjutas avalikku arvamust ka uimastivastaste aktiivne tegevus. Lisaks sagedastele esinemistele meedias osutus maailma mõõtmes üpris mõjukaks Eesti kooliõpilaste ÜRO 50-ndale aastapäevale pühendatud – tollal ebatavaline – üritus 17.12.1995, kus paljud Eesti koolid omavahel Interneti vahendusel suheldes imiteerisid ÜRO liikmesriike, arutamaks maailma uimastiprobleeme. Arutelude tulemusel koostati ühine deklaratsioon[37], mis seejärel Tallinnas Rahvusraamatukogu saalis pidulikus õhkkonnas alla kirjutati. Üritus oli sedavõrd ebatavaline maailma ulatuses, et lõpuürituseks saatis Eesti kooliõpilastele oma isikliku läkituse[38] koguni ÜRO peasekretär hr Boutros Boutros-Ghali. Paraku ei osatud hiljem sellist ülemaailmset ja ÜRO tähelepanu Eesti uimastivastases võitluses piisavalt edukalt ära kasutada.

Sel perioodil[39] ratifitseeris Riigikogu ÜRO 1961. a ja 1971. a uimastikonventsioonid[40], mis sätestasid looduslikest toorainetest ning sünteetilisel teel saadavate uimastite leviku piiramise peamised põhimõtted[41]. Jätkuvalt ei pidanud Eesti poliitikud vajalikuks 1988.a ÜRO uimastite salakaubandust piirava konventsiooni ratifitseerimist[42].

Riigikogu võttis vastu ka kolm olulist uimastite levikut piiravat seadust: ravimiseaduse[43], psühhiaatrilise abi seaduse[44] ning narkootiliste ja psühhotroopsete ainete leviku kontrolli seaduse[45]. Lisaks seadustele kiitis valitsus heaks[46] alkoholismi ja narkomaania ennetamise riikliku plaani 1997-2007 põhimõtted (Kariis 2000) ning pani Sotsiaalministeeriumile selle probleemi kureerimisel põhivastutaja rolli.

Vormiliselt loodi ka ministeeriumidevaheline kogu, ministrite komitee[47], kuid etteprognoositult ei suudetud viimast ministrite suure töökoormuse tõttu käivitada. XX sajandi viimastel aastatel on seda sisuliselt asendanud Eesti Uimastipreventsiooni Sihtasutuse[48] programminõukogu[49]. Viimane koosneb samuti probleemiga kokkupuutuvate ministeeriumide töötajatest, kuid selle eelis on, et see koosneb erinevates ministeeriumides piisavalt kõrgel võtmepositsioonil töötavatest ametnikest ja Riigikogu esindajast, kes pikki aastaid on isiklikust entusiasmist juba uimastipreventsiooni probleemiga tegelnud.

Kuivõrd 1999. a riigieelarvest hakati programmi ka rahastama[50] ning seda tehti projektide korras, siis tekkis kohe suurel hulgal kolmanda sektori asjasthuvitatuid[51], kes sel kombel uimastivastaseid üritusi korraldades hankisid endale täiendavaid sissetulekuid. Teisalt võimaldas projektide rahastamine ka alustada üleriigilist massilist uimastivastast preventsioonitööd.

Euroopa Nõukogu on juba ammu uimastileviku vähendamise teinud üheks oma prioriteediks[52], samal teemal on viimasel aastakümnel peetud palju konverentse[53].

Sel perioodil jätkus nii ÜRO[54] (UNDCP[55]), PHARE[56] kui ka erinevate Euroopa riikide (eriti Põhjamaade[57]) abi Eestile[58] uimastipreventsioonitöötajate koolitamisel. Eestist saab Euroopa Nõukogu narkoprobleemidega tegeleva kogu, nn Pompidou Grupi liige. Peale kümneaastast vahet alustati taas arvestuse pidamist ravile pöördunud narkomaanide üle[59].

Kümnendi lõpuks olid sajad politseitöötajad, arstid, koolmeistrid ning sotsiaaltöötajad ühes või teises vormis ja mahus saanud välisriikide abiga spetsiifilise väljaõppe uimastipreventsiooniks. Koolitustulemuste maksimaalselt efektiivset ärakasutamist takistab siiski tõik, et puudub ülevaade koolituse saanud isikutest ning teisalt uimastivastase koolituse saanud isikute sage üleminek mingile teisele tööle.

Kogu perioodi kestel on jätkuvalt aktiivseimaks ja järjepidevaimaks uimastiprobleemiga tegelevaks organisatsiooniks Eesti Psühhiaatrite Selts oma erinevate töövormidega (Liiv 1993a; Liiv 1994; Liiv 2000b).

Kahjuks oli perioodi 1995–2000 lõpuks väga kiiresti kasvanud narkootiliste ainete kasutamise populaarsus 15–25-aastaste noorte hulgas. Narkootikumide tarbimine oli muutunud prestiižikaks moekäitumiseks. Selle perioodi lõpus võis kõnelda juba oma narkootikumikultuuri kujunemisest Eestis. Samal ajal oli uimastitarbijate hulgas jätkuvalt levinud arvamus, et uimasteid süstivad narkomaanid ei nakatu mingil juhul AIDSi ning et kui selline nakatumine isegi toimub, siis on AIDS meditsiiniliste vahenditega hõlpsasti terveks ravitav.

Perioodi 1995–2000 lõpuks oli sõnastatud Eesti riigi ametlik noorsoo narkopoliitika.

Kõik uimastid on Eestis illegaalsed, nende valmistamine, hoidmine, müümine ja pruukimine on karistatav[60]. Seda printsiipi postuleerivad Eesti Vabariigi rahvusvahelised kokkulepped ning seda konkretiseeritakse Eesti Vabariigi seadustes[61].

Narkomaania ennetamist korraldatakse seaduse ja riikliku programmi alusel[62]. Kaudselt on mõistetav, et ennetustööd hinnatakse prioriteetseks narkomaania leviku tõkestamisel.

Narkomaaniat ravitakse isiku vaba tahte alusel psühhiaatrilises seaduses ettenähtud korras[63].

Narkomaanide rehabilitatsiooni ja sotsiaalabi korraldavad Vabariigi Valitsus ja kohalikud omavalitsused[64].

Vormiliselt on viimasel viiel aastal ära tehtud suur organisatoorne töö, loodud on end uimastitarbimise populaarsusele teadlikult vastandav süsteem. Vajakajäämised on ennekõike

ennetustöö süsteemsuses ja koordineerituses riigi tasandil;

ennetustöö teaduslikus põhjendatuses;

efektiivsuse analüüsis;

ennetustööle kulutatud raha avalikustamises. Avalikkusele ei ole tänini kogumahus tehtud kättesaadavaks iga projekti tulemuste analüüs – millistele uimastivastastele üritustele ning millise eduga on kulutatud riigieelarvest miljoneid kroone (tulemusaudit). Seejuures korraldatakse riigis juba üpris palju uimastivastaseid üritusi, paraku ei oska keegi hinnata

nende mõju uimastite populaarsusele. Kahjuks seda isegi ei üritata mõõta ega analüüsida. Eri maakondade sarnaste projektide efektiivsust ei ole samuti üritatud võrrelda;

Eestis juba tehtud ennetustööd analüüsiva monograafia avaldamise ebaõnnestumine.

Kuna meedias kõneldakse järjest sagedamini uimastiprobleemidest Eesti ühiskonnas[65], siis selline kestev avalikustamisest hoidumine tõstatab kindlasti poliitilisel tasandil üles küsimuse avalikkuse kontrollist maksumaksjate raha kasutamise sihipärasuse, otstarbekuse ja efektiivsuse üle uimastipreventsioonis.

Uimastitarbimise leviku teaduslik uurimine Eestis

Aastatest 1965-1987 on olemas võrdlemisi täpsed andmed uimastisõltlaste hospitaliseerimiste kohta Eestis (Liiv 1993a; Liiv 1993 b; Liiv 1993c; Liiv 1994).

1970-ndatel aastatel uuriti põhjalikult vaimuhaiguste levikut Tallinna Põhjarajoonis, Viljandimaal, Jõgevamaal ning Saaremaal (Liiv 1981; Liiv 1993a). Selle psühhiaatrilise epidemioloogilise uurimise käigus sedastati, et kolmes maakonnas väljaspool Tallinna uimastisõltlased peaaegu puuduvad (Liiv 2000).

1982.-1987. a oli iga uimastisõltlase kohta ÜRO uimastikonventsioonide aruannete koostamise tarbeks 32 tunnusega riiklik register, paraku seda materjali ei ole tänini teaduslikult läbi töötatud ning kahjuks hävitati väärtuslik osa sellest registrist 1990-ndate aastate algul, kuna neil aastail peeti uimastitarvitajate riikliku andmekogu olemasolu räigeks inimõiguste rikkumiseks (Liiv 1993a).

1990-ndate aastate algul muutunud majandusolude tõttu varisesid täielikult kokku psühhiaatrilised epidemioloogilised uurimised, väga piiratud võimalused olid ka sotsioloogilisel uurimisel. Alles 1990-ndate aastate keskpaiku õnnestus välisriikide abil viia taas läbi (seda Eesti teadlastegruppi juhtis prof A. Narusk[66]) kõigepealt NORBALT-94[67] ja seejärel suurem rahvusvaheline võrdlev uuring (ESPAD-95) uimastite tarbimise kohta 15-16-aastaste kooliõpilaste hulgas[68].

Pärast prof A. Naruski (1948-1999) surma puudub aastatuhande vahetusel sellesuunaliste teadusuuringute läbiviimiseks piisava teadusliku ja praktilise töö kogemusega ning organisaatorivõimetega juht. Vaatamata uue võimeka juhi puudumisele, ei ole teadustöö siiski lakanud: Eesti Uimastipreventsiooni Sihtasutuse eestvedamisel üritatakse taastada meditsiiniasutusse pöörduvate uimastisõltlaste kohta minimaalset rahvusvaheliselt soovitatud andmestikku, osaletakse uuringus ESPAD-99 ja mõnes väiksemas uuringus[69].

Oluliseks vajakajäämiseks on uimastipreventsiooni infokeskuse (loodi 1999. a, avatud kõigile asjasthuvitatuile) nõrkus[70], mis kogub passiivselt Eesti ajakirjanduses ilmuvate artiklite bibliograafilisi kirjeid, kuid ei suuda tellida värskemat informatsiooni üle maailma, seda vastavate oskustega töötajate puudumisel üldistada ning töödeldult Eesti spetsialistidele aktiivselt edastada. Seetõttu on infokeskuse kasutegur avaliku arvamuse kujundamisel liiga madal.

Täiesti ebapiisav on tänini olnud rutiinse meditsiinistatistika algandmete analüüs, üldistamine ja järelduste avalikustamine[71], seal tekkinud vaikelu on varasema intensiivse töö jätnud põhjendamatult unarusse. Usaldatava meditsiinistatistika puudumine kahandab võimalust muutuvat situatsiooni adekvaatselt hinnata ning võib viia subjektiivsusest tulenevatele eksiotsustele edasise tegutsemistaktika valikul.

Teiste maade kogemuste üldistamine

Olulist praktilist väärtust omaks teiste Euroopa maade uimastipoliitika analüüs ning arutelu selle üle, mida oleks võimalik Eestis ära teha. Seda enam, et narkootikumide kuritarvitamine on muutunud tõsiseks sotsiaalseks probleemiks kogu Euroopas[72]. Sellesuunaline töö on tänini Eestis tegemata, kuigi viimastel aastatel käiakse Eestist kümnetel narkootikumiteemalistel konverentsidel ning töötubades[73], see viitab jällegi vajakajäämistele uimastipreventsiooni süsteemsuses riiklikul tasandil.

Eesti piiratud ressursside puhul oleks otstarbekas koondada riigi kesksesse infokeskusesse teave Eestist erinevatele narkomaaniavastastele üritustele väljasõitvate inimeste, käsitletava temaatika ning vastuvõtvate organisatsioonide kohta, vältimaks senist sagedast dubleerimist ning kaootilisust sellealases tegevuses.

Teiste maade kogemuste teaduslikult korrektne võrdlev analüüs võimaldaks hoida kokku miljoneid kroone. Juba tänaseks on ülemaailmselt selge: rahaline põhipanus tuleb panna preventsioonile[74], sest narkootikumisõltuvusse langenud isikut meditsiiniliste vahenditega täiesti terveks ravida[75] ei õnnestu[76] ning vähegi edukamad programmid on oma vähese tulemuslikkuse juures ühtlasi silmatorkavalt kallid.

Juba invaliidistunud narkomaanide täielik sotsiaalne rehabilitatsioon on (küsimust teaduslikult analüüsides) peaaegu kogu maailmas alati ebaõnnestunud. Poliitilistel eesmärkidel kulutatakse mõnikord ka siin sotsiaalsele rehabilitatsioonile uskumatult suuri rahasummasid ja teavitatakse avalikkust arvatavast hiilgavast edust. Lisandub poliitiliselt arvestatav tõik, et taoliste varjupaikade ümbruskonna elanikud suhtuvad naabrusesse elama asunud narkomaanide kohalolekusse vägagi valuliselt[77].

Rehabilitatsiooniürituste erakordselt kõrge omahind samaaegselt madala efektiivsusega teevad rehabilitatsiooniürituste laialdase ellurakendamise otstarbekuse Eestis majanduslikult kaheldavaks ja vajaksid avalikku ausat arutelu.

Mõlemaid tegelikkuse troostituse näitajaid püütakse endastmõistetavalt poliitilistel põhjustel kas sootuks varjata või siis peita filosoofiliste arutluste taha.

Seetõttu oleks eriti oluline Eesti jaoks, et Eesti Uimastipreventsiooni Sihtasutuse poolt võrdlevalt analüüsitaks järgmisi küsimusi.

Millised on erinevate maade kogemused meditsiinilise ravi (nn tabletiravi) efektiivsuses kaks, viis ja kümme aastat peale esmast ravikuuri?

Uurimishüpotees: kümme aastat hiljem puudub üldse statistiline erinevus n-ö ravitud ja ravimata narkomaanide vahel – näiline raviefekt esimesel kahel aastal saavutatakse mitte meditsiinile spetsiifiliste vahenditega, vaid n-ö kliendi ümber sagiva meeskonna efektiga[78].

Millised on erinevate maade koolide kogemused üldkoolides uimastitesse eitava suhtumise kasvatamisel? Kas koolmeistrid on üldse selleks võimelised ning milliste konkreetsete pedagoogiliste võtetega see saavutatakse (Liiv 2000a)?

Millised on eri maade koolide kogemused riskigrupi laste koolitamisel, et viimastel tekiks uimastitesse eitav suhtumine?

Milliseid konkreetseid eripedagoogilisi võtteid rakendatakse erinevates maades nende laste puhul, kes juba süstemaatiliselt kasutavad narkootikume ning kellel ilmneb delikventne käitumine?

Samuti tuleks leida vastus küsimusele, kui kõrge oleks sellise metoodika omahind Eestis rakendamisel.

Milliseid pedagoogilisi mõjustusvahendeid kasutavad eri maades pereliikmed, kirik, politsei ja kolmas sektor uimastitesse eitava hoiaku kujundamisel?

Millised on erinevused Euroopa riikides ja Eesti meedias uimastitesse suhtumises, kuidas kujundavad eri riigid meedia vahendusel suhtumist uimastitesse?

Uimastid noorte inimeste probleemina

Vaieldamatult on Eesti riigi ametlikuks poliitikaks uimastite leviku piiramise poliitika (Liiv 1993a; Kariis 2000; Liiv 2000a; Liiv 2000b). Elanike hulgas on sellesse Eesti riigi ametlikku seisukohta siiski erinev suhtumine, veelahe läheb umbes 40 eluaasta piirilt. Vanemad kui 40-aastased toetavad valdavalt uimastilevikut piiravat poliitikat, erinevused ilmnevad põhiliselt piirava poliitika agressiivsuse määras.

Alla 40-aastaste hulgas on suhtumine palju mitmekesisem. Piisavalt palju on neid[79], kes soovivad, et Eesti legaliseeriks esimese Euroopa riigina täielikult uimastite tarbimise.

Piisavalt palju on neid, kes soovivad legaliseerida nn pehmed narkootikumid[80].

Probleemi komplitseerib tõik, et laste tervis Eesti Vabariigis on oluliselt halvenenud[81]:

(1) ligi 50% lastest on füüsiliselt nõrga tervisega;

(2) vähemalt 1/3 lastest vajab psühhiaatrilist abi;

(3) üle 3000 koolikohustusliku lapse ei käi koolis;

(4) laste kuritegevus suureneb pidevalt ja rasketes kuritegudes osalevad üha nooremad lapsed.

Kui täielikku narkootikumide legaliseerimist meediakanalite omanikud ei toeta ning tsenseerivad ise tuntavalt sellesuunalisi teemaarendusi, siis Eesti riigi ametlikust poliitikast erinev pehmete narkootikumide legaliseerimise suund on meediakanalites küllalt sageli toetamist leidnud[82].

Artikli autori arvates on Eesti uimastipoliitika võtmeküsimus selles, kuidas õnnestub viia läbi noorsoopoliitikat niiviisi, et selle tulemusel kujuneks Eesti noortel välja aktiivne eitav hoiak naudingute otsingusse uimastite kaasabil. Et senine vaimustus uimastitest, nende kasutamise silmatorkav populaarsus vaibuks.

Tänini ei ole avalikkuses piisavalt põhjalikult Eesti uimastipoliitikat arutatud[83], oleme alles jõudnud arengujärku, kus isegi kõik erakonnad pole avaldanud oma seisukohta uimastite suhtes, rääkimata selle käsitlemist narkomaania ja noorsoopoliitika[84] kontekstis.

Olemasolevail andmeil on tänini kaitstud üks magistridissertatsioon (Liiv 1993a) uimastipoliitika teemal. Uimastipoliitikaga seotud kõrvalteemadest vaid üks magistritöö (Hammer-Pratka 2000) käsitleb perekonna rolli uimastiprobleemiga seonduvalt ning teine (Paimre 1999) bibliomeetriliselt seisukohalt uimastiprobleemi kajastamist Eesti meedias.

Kool arvamuse kujundajana

Kuigi koolides on põhimõtteliselt sisse viidud uimastiohte käsitlev õpetus ning kaudselt võiks seda hinnata kui uimastitesse eitava suhtumise poliitikat praktikas, on tegelikkus keerulisem. Juba pinnapealsemal vaatlemisel ilmneb terve rida probleeme (Liiv 2000a).

1. Kas koolmeistrid üldse on praeguse koolitegevuse käigus võimelised kujundama uimastivastast hoiakut õpilastes?[85]

Väidan, et ei ole.

2. Lõpuni on läbi vaidlemata, kes peaks siiski kooliõpilastele jagama teadmisi uimastitest. Kas koolmeister, arst, politseinik, sotsiaaltöötaja või endine aktiivne narkomaan?

3. Kogu ühiskonnas, sealhulgas ka õpetajate hulgas on levinud arvamus, et meditsiin on täiesti võimeline farmakoloogiliste vahenditega kujundama õpilastes eitavat hoiakut narkootikumidesse.

Enamik koolmeistreid ei ole mõistnud, et uimastite tarbimine on vaid üks osa laste ja noorte täiskasvanute elulaadist, see on vaid osa uutest kultuuriilmingutest.[86] Selle mittemõistmise tõttu ületähtsustavad möödunud kümnendi kestel nii koolmeistrid kui ka lapsevanemad narkootilise joobe ekspertiisi. Püütakse tuvastada arstlikus ekspertiisis ennekõike narkootilist joovet põhjustanud narkootikum ega mõisteta seejuures, kuidas erineb

koolmeistri pedagoogiline tegevus lapse mõjustamisel sõltuvalt sellest, kas narkootilise joobe tekitamiseks tarvitatud aine oli näiteks amfetamiin või kokaiin.

4. Milliseid pedagoogilised võtteid osatakse Eestis kasutada erinevalt käitunud laste eripedagoogilisel mõjustamisel – näiteks kui laps on korra tarvitanud narkootikumi, kui ta teeb seda kümneid kordi või kui ta on sõltuvuses uimastitest.

Väide: koolmeistrid ei oska last pedagoogiliselt spetsiifiliselt mõjustada, et kaine õpilane ei alustaks uuesti vabatahtlikult uimastitest naudingute otsingut.

5. Uimastite tarbimise levikut noorte hulgas püütakse põhjendamatult esitada kui üksnes meditsiinilist ja bioloogilist probleemi: narkomaania levivat nagu viiruslik nakkus. Püütakse kramplikult vältida teoreetilist lähtepunkti, et narkootikumide tarbimise laienemine on üksnes indikaator, mis saadab võimsalt signaale selle kohta, et viimasel kümnendil üleskasvanud noorte väärtusorientatsioonides on toimunud väga olulised nihked. Viimase tulemusel on Eesti noorte hulgas laialdaselt levimas meie riigile ebasoovitavad käitumisharjumused, mida tinglikult võiks nimetada XXI sajandi uueks kultuuriks. Paraku puudub riigil teave, organisatsioon ning raha taoliste ilmingute minimiseerimiseks, traditsioonilise XX sajandi uimasteid eitava kultuuri piisavaks kaitsmiseks.

6. Uute väärtushinnangute levik ja elujõulisus, narkootikumide tarbimise populaarsus Eesti ühiskonnas on sedavõrd võimas, et ta on kujunemas üldiselt aktsepteeritavaks normiks, biotehnoloogia sajandi arvestatavaks kultuurinähtuseks. Seetõttu tuleks kaaluda juba ka võimalust vaadelda uimastitetarbimist mitte kui meditsiinilist probleemi, vaid kui XXI sajandi Eesti noorsoo ühe subkultuuri ilmingut, mis küll kahjustab omariiklust, kuid mille väljalülitamine enam ei ole võimalik. Ka kuritegevust või homoseksualismi ei üritata XX sajandi lõpus enam spetsiifiliste meditsiiniliste meetoditega ravida, vaid neid vaadeldakse kui eriomaseid käitumisnorme.

Eestis noorsoopoliitikas ei ole tänini sisuliselt üldse formuleeritud uimastiprobleemi

Kuigi kaudselt on võimalik järeldada, et Eesti noorsoopoliitika eitab kindlalt uimastite tarvitamist, on see siiski pelgalt deklaratiivne. Ei näidata, et tegemist ei ole meditsiinilise, vaid kompleksse sotsiaalse probleemiga, mille puhul meditsiiniabi roll on üliväike.

Ei analüüsita, millised mõjurid viivad selleni, et luuakse soodus pind isiklike naudingute otsinguks uimastite virtuaalses maailmas. Täielikult on uimastipoliitika aruteludes puudu isiku enesekasvatuse ning omavastutuse eetiline tähtsus, noorsugu käsitletakse kui objekti, kelle kujundamise eest vastutab üksnes vanem generatsioon[87].

Samuti pole arutletud, kas uimastitarbimiseks soodsad tingimused on loodud perekonna või kuritegeliku ümbruskonna, omavalitsuse või riigi poolt ning kas sellised soodsad tingimused on üleüldse kõrvaldatavad.

Samuti pole teada, mida peaks ette võtma, et uimastitarbimist soodustavaid tingimusi kõrvaldada, ning kui palju nende kõrvaldamine läheks maksma riigieelarvest, kohalikust eelarvest ja perekonna eelarvest.

Et üldse formuleerida narkomaania ja noorsoopoliitika seos, oleks kõigepealt vaja:

teadusuuringute baasil saada teada olukorrast, kus viibime hetkel;

formuleerida eesmärk, mida soovime saavutada oma noorsoo narkopoliitika ideaalina;

läbi analüüsida olemasolevad võimalused püstitatud eesmärgi saavutamiseks;

lõpuks – leida vahendid, millega mõjustada olukorda soovitud suunas.

Lähteülesanded ja eeldused noorsoo uimastipoliitika formuleerimiseks

Läbi viia tõsiteaduslik uuring uimastite leviku väljaselgitamiseks noorsoo hulgas (kahjuks paljud tänapäevased Eesti uurimused on ebateaduslikud oma metoodikate poolest), eeldades, et hetkel võib Eestis olla juba umbes 100 000 noort inimest, kes on elus vähemalt ühel korral proovinud narkootikumi.

Selgitada välja, mille poolest erinevad uimastite kasutamise motiivid Eestis ja välisriikides. Võimalik spetsiifika võimaldab paremini ära kasutada Eesti ajaloolise arengu omapärasid.

Selgitada välja, millised on eripedagoogilised meetodid ning nende efektiivsus erinevate riskirühmade puhul.

Teha kindlaks, kas Eestis üldse on pedagooge, kes oskavad mõjutada erinevate riskirühmade liikmeid, kujundades neis riigile vajalikku suhtumist uimastitesse.

Komplementaarsuse printsiip: eeldades, et uimastitarbijad on spetsiifilise vajakajäämisega mingis muus sfääris, tuleks hinnata, kas Eestil on materiaalseid võimalusi riskirühmadele asendustegevuse leidmiseks[88].

Kiiresti luua Eesti uimastipoliitika strateegiliste suundade väljatöötamise ning analüüsimise keskus, sest on asutud juba miljonite kroonide kulutamisele riigieelarvest, kuid seda ei tehta samaaegselt rahakulutuse efektiivsuse analüüsiga (tulemusauditiga).

Lõpetada väärettekujutuse propageerimine, et uimastiprobleem noorsoo hulgas on lahendatav meditsiinile omaste spetsiifiliste vahenditega[89] ning käsitleda uimastiprobleemi kui massiliselt levivat noorsoo uut kultuuriilmingut, mille redutseerimine ületab Eesti riigi võimalused.

Prognoos lähitulevikuks

Vaatamata riigipoolsetele ettevõtmistele, ei suuda Eesti narkootikumide populaarsuse kasvu noorsoo hulgas enam pidurdada. Narkootikumid hakkavad osaliselt asendama alkoholitarbimise seniseid funktsioone.

Narkomaania levib aastatel 2000–2015 kiiresti Eesti koolides: esiti suuremates linnades ja maakonnakeskustes, seejärel maakoolides. 2005–2010 muutub narkomaania Eesti kaitseväes[90] oluliseks probleemiks.

Narkootikumide tarbimise kasvav populaarsus ja narkomaania levik Eesti noorsoo hulgas raskendab olukorda paljude teiste sotsiaalsete probleemidega (kuritegevus, vägivald ja vandalism tänavatel, liiklusõnnetused, ainelist puudust kannatavates peredes kasvanud noorte valutu sulandumine ühiskonda).

Süstivate narkomaanide arvukuse kasv toob lähiaastatel paratamatu tüsistusena endaga kaasa umbes 40% süstivate narkomaanide nakatumise praktiliselt ravimatusse AIDSi ning sellest tuleneva ajakirjanduse ja avaliku arvamuse surve oluliselt suurendada narkomaaniaprobleemi ohjeldamiseks eraldisi riigieelarvest. Sõltumata eraldatud rahasummade suurusest, mingit olulist muutust AIDSi nakatunud narkomaanide arvukuses ei saavutata.

Aastatel 2005–2010 hakkab probleemsemaks muutuma narkomaaniaga tüsistunud vaimuhaiguste levik ning ilmnevad üksikud AIDSi nakatunud narkomaanide terrorismikatsed, saavutamaks kaaskodanike vägivaldse nakatamise ähvardusel endale soodustusi.

Eesti Vabariigi kulutused narkomaaniaprobleemi tasalülitamiseks kasvavad lähiaastatel väga oluliselt ja ulatuvad kümnetesse miljonitesse kroonidesse, samal ajal on edu minimaalne.

Narkomaania efektiivset meditsiinilist ravi aastani 2015 ei avastata, mistõttu enamik riike püüab senisest enam tähelepanu pöörata narkomaania ennetamisele, preventsioonile.

Peeter Allik "Pärast Suudlust" 1992 linoollõige. Eesti Kunstimuuseum

Kokkuvõte

Artiklis väidetakse, et uimastitarbimine on Eestis kujunenud juba väga tõsiseks sotsiaalseks probleemiks, mille tingib uimastite kasutamise populaarsuse erakordselt kiire levik noorsoo hulgas.

Autor püüab esitada alternatiivi aegamisi võimust võtvale arvamusele, et Eesti noored XXI sajandil enam ilma uimastiteta ei saagi läbi, kuivõrd uimastid olevat noorte naudinguteotsinguis obligatoorsed ning kujutavad endast XXI sajandi uue kultuuri lahutamatut osa.

Autor väidab, et uimastite levikut Eestis siiski suudetakse piirata, kuid üksnes juhul, kui pööratakse põhitähelepanu ennetustööle, seda eriti noorsoo hulgas. Paraku on tänini ennetustöö noorsoo hulgas artikli autori arvates endiselt ebapiisav. Seda tõendab noorte hulgas pidevalt laienev uimastite tarbimine.

Artiklis tõstatatakse probleem, et käesoleval ajal puudub piisav teaduslik algteave Eesti oma noorsoo uimastipoliitika postuleerimiseks, prerogatiivide ning prioriteetide formuleerimiseks.

Artikli autor algatab diskussiooni, et noorsoo uimastiprobleemi käsitletakse ekslikult vaid kui kitsalt meditsiiniliselt defineeritava haiguse levikut ning sellest tulenevalt loodetakse põhjendamatult, et meditsiin on oma spetsiifiliste meetoditega võimeline uimastite levikut Eestis oluliselt vähendama.

Artiklis väidetakse, et kuivõrd väljakujunenud uimastisõltlasi (ja ka narkootikumide süstimise tüsistusena AIDSi haigestunuid) tervendada enam ei ole võimalik, tuleks kogu tähelepanu pöörata uimastitarbimise ennetamisele ning teha viimasesse põhilised investeeringud.

Artiklis formuleeritakse hetkeülesanded, mis tuleb lahendada enne, kui on üldse võimalik sõnastada noorsoopoliitika see osa, mis käsitleb uimastite suurenevat populaarsust ja laienevat tarbimist noorsoo hulgas.

Artikkel on kirjutatud eesmärgiga algatada Eestis asjasthuvitatud ametkondades laialdasem diskussioon uimastipoliitikast ja selle praktilistest võimalustest.

NARKOMAANIDE ARVUKUS (absoluutarvudes) EESTIS (Liiv 2000b)			
Aasta	Avastatud	Aasta lõpus kirjas	Käis aasta kestel haiglaravil
1967	12	51	34
1968	7	44	34
1969	13	45	26
1970	12	60	28
1975	6	101	26
1980	5	93	18
1985	4	74	34
1986	26	92	49
1987	75	160	4
1988	64	221	50
1989	256	719	92
1990	101	595	101
1991	541	3015	228
1992	329	1355	122

Märkused

1. M. Hiiob – Eesti Ekspress 27.01.1995; H. Palgi – Virumaa Teataja 28.12.1996.
2. T. Õnnepalu – Sõnumileht 03.12.1996; U. Vimmasaare – Sõnumileht 20.12.1996; A. Liiv – Õpetajate Leht 12.01.1996; R. Kaarepere – Sõnumileht 24.01.1996; E. Laidre – Videvik 09.02.1996; S. Randla – Sõnumileht 09.03.1996; T. Vähi, T. Vilosius, T. Kariis

- Eesti Päevaleht 01.04.1996; J. Mumma ja A. Liiv - Eesti Päevaleht 02.04.1996; P. Nieler - Sõnumileht 12.03.1998; K. Kõusaar - Eesti Ekspress 20.03.1998; E. Rudi - Postimees 27.07.2000.

3. R. Kagge - Postimees 10.01.2000; A. Soolep - Sõnumileht 13.01.2000; A. Raun - Eesti Päevaleht 10.01.2000; M. Tarassenko - Estonia 13.01.2000; K. Jakobson - Sõnumileht 14.01.2000; V. Valner - Postimees. Arter 15.01.2000; K. Pentus - Eesti Päevaleht 19.01.2000; K. Vainküla - Õhtuleht 21.01.2000; A. Liiv - Meie Maa 27.01.2000; M. Kaasik - Koit 15.02.2000; A. Sepp - Meie Maa 15.02.2000; J. Saar - Eesti Päevaleht 25.11.1999; S. Babkin - Russkaja Gazeta 31.08.1995; S. Tohver - Õpetajate Leht 17.03.2000.
4. L. Larin - Eesti Ekspress 20.02.1998.
5. Politsei registreeris esimesel poolaastal 2000 513 narkokuritegu (ETA 31.08.2000).
6. R. Berendson - Eesti Päevaleht 12.03.1998; K. Kirss - Eesti Päevaleht 08.10.1998.
7. L. Larin - Eesti Ekspress 17.04.1998; U. Kruup - Eesti Ekspress 30.04.1998; O. Rand - Eesti Päevaleht 29.05.1998; R. Kagge - Postimees 16.06.1998; K. Kõusaar - Eesti Ekspress 03.07.1998; V. Maandi - Estonia 11.08.1998; K. Neiman - Postimees 28.09.1998.
8. K. Muuli - Eesti Päevaleht 10.04.2000.
9. A. Soolep - Sõnumileht 12.01.2000; T. Loodus - Sõnumileht 22.01.2000; P. Peensoo - Eesti Päevaleht 07.04.2000; E. Simon - Õhtuleht 03.06.2000.
10. M. Hiiob - Eesti Ekspress 08.12.1995; K. Karpa - Eesti Päevaleht 27.07.1995; K. Rikken - The Baltic Independent, 1995, Aug, No 278; R. Kagge ja S. Kiin - Eesti Päevaleht 14.11.1995; M. Hiiob - Eesti Ekspress 24.11.1995; Õhtuleht 17.01.2000; K. Piirsalu - Eesti Päevaleht 07.03.2000: O. Rand - Eesti Päevaleht 14.07.2000; T. Erilaid - SL Õhtuleht 17.07.2000; J. Piirsalu - Eesti Päevaleht 31.07.2000: T. Erilaid - SL Õhtuleht 31.07.2000; R. Kagge - Postimees 01.08.2000.
11. R. Berendson - Eesti Päevaleht 19.01.2000; R. Kagge - Postimees 18.02.2000; R. Kagge - Postimees 25.02.2000 J. Väljaots - Õhtuleht 07.03.2000; J. Saar - Postimees 13.05.2000.
12. M. Jürgen - Eesti Ekspress 06.04.2000.
13. K. Viska - Eesti Päevaleht 14.08.1995; K. Mõtus - Eesti Päevaleht 04.02.2000.
14. Seda rõhutas oma esinemises "Uimastivaba Eesti" II konverentsil 8.-9. septembril 2000 Tallinnas korduvalt ka siseminister T. Loodus.
15. Eesti Politsei 81. aastapäevale pühendatud rahvusvaheline konverents "Meie võimalused võitluses narkomaania ja narkokuritegevuse vastu" 17.11.1999 Tallinnas.
16. SE 262 ühinemiseks Euroopa Nõukogu 1990. a rahapesu, kriminaaltulu avastamise, arestimise ja konfiskeerimise konventsiooniga - antud valitsuse poolt Riigikogule üle 15.12.1999.
17. UN International Drug Control Programme Report on Mission to Estonia 2nd to 4th October, 1995. Develop and Expand Activities in Law Enforcement Sector AD/RER//52.
18. Parlamentidevaheline Liit võttis oma 100. konverentsil 6.-12.09.1998 Moskvas üksmeelselt vastu spetsiaalse narkootikumidevastase resolutsiooni (Parlamentidevahelise Liidu Eesti rühma kiri Riigikogu sotsiaalkomisjonile nr 10-2/1029 12.10.1998).

19. Meedia seisukoht on teisenemas – uimastiohte arutati näiteks Eesti Juristide Liidu (M. Pajo) ja Eesti Ajakirjanike Liidu (A. Parbo) ümarlauas teemal "Kas on võimalik ohjeldada narkokuritegevust?" 02.05.2000 Tallinnas.
20. J. Putting – Postimees 12.03.1998; L. Larin – Eesti Ekspress 03.04.1998; SL Õhtuleht 23.08.2000; V. Kärdi – Hommikuleht 11.01.1994; R. Bromme – Äripäev 08.11.1995.
21. K. Truus – Eesti Ekspress 18.08.1995; T. Volkmann – Eesti Ekspress 17.11.1995; M. Hiiob – Eesti Ekspress 22.12.1995; U. Vimmasaare – Sõnumileht 08.01.1996; T. Virki – Postimees 14.08.1996; E. Soosalu – Eesti Päevaleht 23.11.1996; M. Kopli – Eesti Päevaleht 23.11.1996; K. Kopli – Eesti Päevaleht 23.11.1996; R. Nuusutaja – Eesti Ekspress 20.02.1998; J. Leppik – Postimees. Kultuur 11.09.1998.
22. T. Toomsalu – Rahva Hääl 11.04.1995; T. Kons – Hommikuleht 08.09.1994; O. Kruus – Postimees 08.09.1994; M. Määrits – Eesti Sõnumid 08.09.1994.
23. K. Heinsalu – Äripäev 07.01.1994; T. Muru – Liivimaa Kuller 13.01.1994; V. Kärdi – Hommikuleht 11.01.1994 ja Rahva Hääl 19.05.1995; A. Holm – Esmaspäev 04.04.1994; T. Toomsalu – Liivimaa Kuller 14.04.1994; A. Liiv – Politsei 1999/6; K. Konzales – Päevaleht 30.07.1994; K. Tiits – Post 08.08.1994. R. Saaremets – Hommikuleht 08.10.1994; Eesti Päevaleht 04.01.1996; A. Liiv – Päevaleht 14.05.1996; M. Sobolev – Sõnumileht 15.05.1996; P. Tali – Eesti Päevaleht 29.04.1996; V. Kärdi – Sõnumileht 29.06.1996; S. Vabar – Postimees Extra 30.03.1996.
24. Dutch National Board of Drug Prevention oma kirjas Rotterdamist 02.06.1998 eitab kategooriliselt uimastite legaliseerimist Hollandis.
25. Post 13.05.1996; E. Simson – Luup, 1996, nr 4, lk 42–43; M. Raud – Eesti Ekspress 27.09.1996: K. Tsäro, O. Minne – Sõnumileht/Laupäevaleht 08.08.1998; V. Kärdi – Rahva Hääl 21.04.1995; Postimees 11.09.1995.
26. Vt Drug Policy in the Netherlands. Continuity and change. Ministry of Foreign Affairs. Rijswijk, 1985, 88 pp.
27. K. Kivi – Õhtuleht 13.01.1996; H. Urbanik – Eesti Ekspress 26.01.1996; T. Kauba – Postimees 08.03.1996; K. Kivimaa, M. Tralla – Eesti Ekspress 15.03.1996; P. Liimal – Eesti Päevaleht 29.04.1996.
28. K. Kõusaar – Eesti Ekspress. Magneet 10.05.1996; M. Hemp – Sõnumileht 21.10.1996; P. Sooman – Äripäev 10.10.2000.
29. J. Tamm – Eesti Päevaleht 03.04.1996; E. Uus – Sõnumileht 12.04.1996; K. Kivimaa – Postimees 20.05.1996; A. Ruben – Pühapäevaleht 08.06.1996; E. Simpson – Luup, 1996, nr 13, lk 30–31; K. Teil – Õhtuleht 26.07.1996; A. Ruben – Pühapäevaleht 10.08.1996; T. Virki – Postimees 13.09.1996.
30. Ühendab peaaegu kõiki Eesti psühhiaatreid, viimasel aastakümnel on seda juhtinud dr Valdur Jänes.
31. 31.01.1992 (registreeriti 24.03.1992) Tallinnas kodanikuühendusena ja Harjumaa LIONS klubi toetusel, asutamiskoosolekul osalesid kõik Skandinaaviamaade (Norden mot Narkotik) esindajad.
32. Sihtasutus Europe Against Drugs.
33. Anonüümsete Alkohoolikute liikumine, mis tuli Eestisse 1987. a suvel otse USA-st. Sajandi lõpuni on Eesti AA teinud tihedat koostööd Soome AA liikumisega.

34. 1960. aastaga võrreldes oli narkootikumide tarvitamisest tingitud psüühika ja käitumishäirete arv Eestis 1998. a kasvanud 24 korda (ETA 31.08.2000).
35. A. Liiv – Eesti Päevaleht 11.08.1995; K. Pentus – Eesti Päevaleht 15.09.1999; T. Loodus – Postimees 18.02.2000; H. Huttunen – Eesti Sõnumid 28.03.1995; J. Padrik – Linnaleht 5/1995; A. Walterhaus – Pühapäevaleht 06.05.1995; L. Uus – Lääne Elu 08.07.1995; K. Kõusaar – Eesti Ekspress. Magneet 10.05.1996. K. Heinsalu ja A. Hundimägi – Äripäev 31.07.1995; J. Caroll – The Baltic Observer, 1995, Jul, 30; T. Pruuli – Eesti Päevaleht 01.08.1995; A. Liiv – Õhtuleht 15.08.1995; E. Alatalu – Postimees 02.08.1995; J. Lina – Eesti Päevaleht 03.08.1995; R. Palmaru – 05.08.1995; J. Litvinova – Moldojozh Estonii 07.08.1995; K. Karpa – Eesti Päevaleht 08.08.1995, Pühapäevaleht 19.08.1995; K. Karpa – Eesti Päevaleht 27.07.1995; K. Karpa – Eesti Päevaleht 28.07.1995; M. Lees – Sõnumileht 06.04.1996; E. Bernhard – Luup 1996, nr 25, lk 38–41; A. Tapver – Õhtuleht 25.11.1998; K. Vilgats – Eesti Sõnumid 26.08.1995.
36. A. Liiv – Liivimaa Kuller 10.08.1995; K. Truus – Eesti Ekspress 11.08.1995; Eesti Päevaleht 01.08.1995; U. Paet ja A. Lõhmus – Postimees 01.08.1995; T. Põld – Eesti Sõnumid 01.08.1995; K. Tarand – Eesti Päevaleht 02.08.1995; A. Kivistik – Eesti Päevaleht 02.08.1995; K. Malmberg ja M. Milve – Eesti Päevaleht 02.08.1995; T. Põld ja S. Randla – Eesti Sõnumid 02.08.1995; U. Paet – Postimees 02.08.1995; R. Palmaru – Eesti Sõnumid 03.08.1995; M. Riiv – Liivimaa Kuller 03.08.1995; P. Varul – Eesti Päevaleht 04.08.1995; P. Talimaa – Postimees 04.08.1995; U. Paet – Postimees 04.08.1995; U. Paet – Postimees 05.08.1995; A. Herkel – Eesti Päevaleht 07.08.1995; Ü. Mattheus – Eesti Päevaleht 05.08.1995; A. Liiv – Õhtuleht 04.08.1995; M. Milve – Eesti Päevaleht 05.08.1995; J. Olep – Post 07.08.1995; T. Põld – Eesti Sõnumid 05.08.1995; A. Ruussaar – Eesti Sõnumid 07.08.1995; M. Müüripeal – Eesti Maa 07.08.1995; R. Tolk – Post 08.08.1995; T. Sildam – Eesti Päevaleht 08.08.1995; T. Põld – Eesti Sõnumid 08.08.1995; T. Parts – Postimees 08.08.1995; E. Alatalu – Postimees 08.08.1995; K. Roht – Õhtuleht 08.08.1995; E. Odres – Liivimaa Kroonika 09.08.1995; L. Alling – Postimees 09.08.1995; H. Tänavsuu – Õhtuleht 09.08.1995; J. Kivirähk – Eesti Sõnumid 10.08.1995; M. Jürgen – Eesti Ekspress 11.08.1995; L. Oll – The Baltic Independence, 1995, Aug, No 276; M. Laar – Järva Teataja 10.08.1975; K. Muuli – Eesti Päevbaleht 12.08.1995; D. Willcox – The Baltic Observer, 1995, July, No 30; E. Tammer – Postimees 18.08.1995; T. Raag – Eesti Päevaleht 21.08.1995; S. Kalder – Postimees 25.08.1995; A. Seppik – Postimees 30.08.1995; P. Varul, I. Mändmets, E. Savisaar – Eesti Sõnumid 31.08.1995; S. Kallas – Õhtuleht 12.09.1995; J. Adams – Õhtuleht 12.09.1995; E. Nestor – Õhtuleht 12.09.1995; F. Undusk – Eesti Päevaleht 30.10.1995; T. Made – Õhtuleht 12.09.1995.
37. Deklaratsioon narkomaania olemusest, ennetamisest ja tõkestamisest. 17. detsember 1995, Tallinn.
38. ÜRO peasekretäri läkitus elektronposti simulatsioonimängu "ÜRO maailma peeglis" osavõtjaile ja korraldajaile – ÜRO Arenguprogrammile ning Eesti Vabariigi Välis- ja Haridusministeeriumile.
39. Vt Riigikogu liikme A. Liiva arupärimine 18.12.1995 ja Riigikogu liikmete A. Liiva ja T. Kauba arupärimine 18.03.1996 sotsiaalminister T. Vilosiusele.

40. ÜRO 1961. aasta narkootiliste ainete ühtne konventsioon – RT II 1996, 19–22, 84; ÜRO 1971. aasta psühhotroopsete ainete konventsioon – RT II 1996, 19–22, 84.
41. 12.12.1996 saatis UN International Narcotics Control Board sekretär H. Schaepe sellekohase tänukirja Eesti Vabariigi välisministrile.
42. Vastu võetud 31.05.2000 – RT II 2000, 15, 92; J. Piirsalu – Eesti Päevaleht 25.02.2000.
43. RT I 1996, 3, 56.
44. RT I 1997, 16, 260.
45. RT I 1997, 52, 834.
46. Valitsuse 25.11.1997 istung, protokoll 56, päevakorrapunkt nr 8.
47. T. Kons – Hommikuleht 16.03.1994.
48. Asutatud Eesti Psühhiaatrite Seltsi ning Eesti Linnade Liidu poolt 1997, registreeritud 1998. a alguses. E-post: EUS@narko.sm.ee, vt kahttp://narko.sm.ee.
49. Moodustatud sotsiaalministri käskkirjaga nr 106 09.04.1998.
50. 31.03.1998 eraldati valitsuse reservfondist 1 miljon krooni. M. Kornõsheva – Den za Dnjom 12.06.1998; K. Ilustrumm – Sõnumileht 09.01.1998.
51. 1995–2000 on Eestis tekkinud hulganisti erinevaid väikesi spetsialiseerunud organisatsioone: EUS andmetel oli selliseid mitmes suunas tegutsejaid aasta 2000 kevadel koguni 215: neist 194 tegeles uimastivastase koolitusega, 106 spetsiifilise nõustamisega, 100 noorsootööga, 21 teabepäevade korraldamisega, 18 raviga, 8 elanike küsitlusega ning 7 omavahelise koostöö koordineerimisega. Samal ajal ei suudetud üleriigiliselt koordineerida nende tööd, vältimaks dubleerimist, ega mõõta ka riigieelarvest rahastatud projektide tulemuste kvaliteeti.
52. Report – Doc. 6278 (03.09.1990); Recommendation 1169 (1991) and 1141 (1991) and 1307 (1996).
53. Näiteks The Europe Against Drug Abuse. Conference on Rehabilitation and Drug Policy. Stockholm, 23.–27.05.1993.
54. T. Sildam – Eesti Päevaleht 02.09.1995; E. Tammer – Postimees 16.08.1995 K. Malmberg – Eesti Päevaleht 16.08.1995.
55. Näiteks UNDCP poolt 15.–17. juulil 1997 Traikais (Leedu) korraldatud Eesti, Läti ja Leedu spetsialistidele "Baltic Drug Control Master Plan Workshop" jt.
56. Pompidou Group Demand Reduction Staff Training Programme – for Policy Planners and Practising Professionals from 12 Central and Eastern European Countries with the support of the European Commission Phare Programme and in Cooperation with ILO, UNDCP and WHO.
57. Intensiivselt abistasid eriti Soome psühhiaatrid, nende soovitusel ja seitsme Eesti äriühingu toetusel trükiti aastal 2000 Soome keelest tõlgituna 512 lk raamat "Narkoloogia".
58. A. Leps – Päevaleht 11.07.1994.
59. Sotsiaalministri käskkirja nr 86 24.03.1999 lisa 1 "Narkomaania ravi andmekogu asutamine".
60. 1998. aastal esitatud süüdistus narkokuriteo sooritamises 131, 1999. aastal 194 isikule.
61. Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seadus. Vastu võetud 11.06.1997 (RT I 1997, 52, 834), jõustunud 01.11.1997.

62. Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seadus § 10.
63. Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seadus § 11 (RT I 1997, 16, 260).
64. Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seadus § 12.
65. Vt ka N. Kalikova. Narkomaania ja lapsed. -Lapsed Eestis. ÜRO, Tallinn, 2000, lk 54-56.
66. A. Narusk. Patterns of Adolescence Substance Use in Estonia. - KBS 97 23rd Annual Alcohol Epidemiology Symposium: Abstracts. Reykjavik, Iceland, June 2-6, 1997; A. Narusk. Noored ja uimastite kasutamine: sotsioloogilised uuringud. Üleriigilise alkoholi ja uimastipreventsiooni programm: Koolitajate koolituse projekt. Tallinn, Sotsiaalministeerium, 1996, lk 31-50.
67. J. B. Grogaard (ed), Estonia in the Grip of Change. The NORBALT Living Conditions Project. FAFO Report 190. Norway, 1996, 296 pp.
68. B. Hibell, B. Andresson, T. Bjarnason, A. Kokkevi, M. Morgan, A. Narusk (eds). The 1995 ESPAD report. Alcohol and Other Drug Use Among Students in 26 European Countries. Sweden. Modin Tryck AB, Stockholm, 1997, 308 pp.
69. A. Allaste - Terviseleht 19.04.2000.
70. Loodi 1999. a, avatud kõigile asjasthuvitatuile.
71. Statistiliste algandmete kogumise vale ülesehituse tõttu on raskusi isegi erinevate maakondade üldise haigestumise võrdlemisega.
72. P. Flynn. Social consequences of and responses to drug misuse in member States. Preliminary draft report. AS/Soc (2000) 12 rev. Council of Europe, http://stars.coe.fr
73. Nt Temperance work around the Baltic Sea. IOGT 6th Baltic Seminar Nov 14th-16th, 1997 Pärnu; A. Leps - Päevaleht 08.04.1994 jne.
74. Preventsiooni olulisus on kirjas ka Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seaduses (RT I 1997, 52, 834).
75. Ingliskeelne treatment on narkomaaniat käsitlevas kirjanduses kolmetähenduslik, vastates eelkõige eestikeelsele "ravile", tähistab ka kohtlemist või käsitlust. Senistes eestikeelsetes tõlgetes on esinenud mõistete segiajamisi ja sellest tulenevalt vahel arusaamatusi. Näiteks: "Süstivate narkomaanide meditsiiniline ravi on enamasti kaheldava efektiivsusega, kuid nende probleemi tasakaalustatud käsitlemine ning õige kohtlemine hoiab kokku palju rahalisi vahendeid."
76. Psühhiaater dr E. Eik tõstatas "Uimastivaba Eesti" II konverentsil Tallinnas 8.-9. septembril 2000 probleemi, et juba mitmele 14-16-aastasele (meditsiinilise ravi seisukohalt juba lootusetuks väljakujunenud) Tallinna heroiinisõltlasele oleks halastuseks vaja kogu nende edaspidise eluperioodi kestel kinkida riigi kulul vajalik kogus igapäevast asendusnarkootikumi metadooni. Asendusnarkootikumi metadooni kinkimine tuleks ühiskonnale odavam, kui narkomaanide endi kriminaalsel teel hangitud heroiini ostmine.
77. A. Ojaperv - Virumaa Teataja 17.02.2000; E. Klaats - Maaleht 17.02.2000; S. Sommer - Põhjarannik 19.02.2000; 26.02.2000; S. Bauer Põhjarannik 26.02.2000; A. Sihvert - Maaleht 23.03.2000; E. Piigli - Molodjozh Estonii 27.03.2000; A. Soolep - Sõnumileht 21.02.2000.
78. E. Paikre, A. Alasoo - Postimees 29.11.1998.
79. SL Õhtuleht 23.08.2000.
80. R. Raudsepp - Sõnumileht 10.10.1998.

81. Türi deklaratsioon. Vastu võetud Eesti karskusliikumise 110. aastapäeva konverentsist osavõtjate poolt Türil 31.10.1999 (Konverents "Normaalselt arenenud noor põlvkond – Eesti Nokia" 30.06.2000. Tallinn. Käsikiri).
82. J. Putting – Postimees 12.03.1998; P. Nieler – Sõnumileht 12.03.1998; K. Kõusaar – Eesti Ekspress 20.03.1998; S. Nestor – Eesti Ekspress. Magneet 03.04.1998.
83. Siiski on toimunud rida konverentse, nt "Uimastivaba Eesti" 28.–29.05.1999 Pirital ja 8.–9.09.2000, Copernicus-projekti raames 07.09.2000 Tallinnas jt.
84. K. Talpsepp – Sõnumileht 24.04.2000.
85. A. Soolep – Postimees 26.04.1998.
86. A. Liiv – Eesti Päevaleht 05.10.2000.
87. A. Liiv – Meie Maa 27.01.2000.
88. J. Nurmoja – Sõnumileht 29.05.1998.
89. Vastuseks asendusnarkootikumi metadooni Eestis narkomaania ravimina väljareklaamimise kohta artikli autori poolt sotsiaalministeeriumile 20.05.1997 nr 2-16/51 saadetud järelepärimisele möönis Sotsiaalministeerium oma kirjas nr 1-3/566 25.06.1997, et asendusravi metadooniga on tõepoolest problemaatiline ning seda on võimalik osaliselt kasutada ainult opiaatsõltlastel.
90. A. Alasoo ja J. Saar – Postimees 19.01.2000; O. Rand – Eesti Päevaleht 19.01.2000.

Kasutatud kirjandus

Haavio-Mannila, E. (1989) Women, alcohol and drug in the Nordic countries. NAD Publications, No 16, 212 pp.

Hammer-Pratka, K. (2000) Some Familial Factors Influencing the Use of Psychoactive Substances by Adolescence of Estonia. Magistritöö. Tallinna Pedagoogikaülikool, 85 lk.

Kariis, T. (2000). Alkoholismi ja narkomaania ennetamise programm aastateks 1997-2007. Sotsiaaltöö, nr 2, lk 7-9.

Lagerspetz, M. (1994) Social problems in Newspapers. Studies around the Baltic Sea. NAD Publications, No 28, 137 pp.

Liiv, A. (1981) Rasprostranjonnost psihitsheskih zabolevanij na ostrovah Estonskoi SSR. V kn: Kontingentij psihitsheski bolnih i organizatsija psihiatritsheskoij pomoshtshi. Tartu, 1981, str. 41-46.

Liiv, A. (1987) Oli rock'n'roll, on džiinid. Kas tuleb ka crack? – Vikerkaar, nr 1, lk 71-73.

Liiv, A. (1993a) Eesti narkopoliitika (sotsiaalpoliitika osana) XX sajandi lõpus. Magistritöö. Tallinna Pedagoogikaülikool, 172 lk.

Liiv, A. (1993b) Women and Substance Abuse in Estonia. WHO/ PSA/93, p 105-118.

Liiv, A. (1993c) Kui palju oli (ja on) Eestis narkomaane? – Liivimaa Kuller 30.09.1993.

Liiv, A. (1994) Drugs in Post-Communist Estonia. Center for Training and Development. Kuopio, University of Kuopio, No 2, p 28-40.

Liiv, A. (2000a) Endise peanarkoloogi ülestunnistus. - Haridus, nr 1, lk 33-36.

Liiv, A. (2000b) Sõltuvushaigused sõltumatus Eestis. Eesti uue aastatuhande lävel. Väikerahva võimalused ja valikud. Tallinn, Kirjastus Tea, lk 296-309.

Narusk, A. (1996) Noored ja uimastid. Tallinn, Akadeemia Trükk, 70 lk.

Narusk, A. (1995) Sociological Research on Alcohol and Drug Use in Estonia. Mobilizing Social Research for Policy Advice on Drug Demand Reduction in Central and Eastern Europe. Wien-Budapest, European Centre Publ. Eurosocial Report No 53, p 69-86.

Paimre, M. (1999) Narkotemaatika Eesti loetavates nädalalehtedes aastatel 1993-1995. Bibliomeetriline aspekt. Magistritöö. Tallinna Pedagoogikaülikool, 110 lk.

Skog, O., Waahlberg, R. (1988) Alcohol and Drugs. The Norwegian Experience. Oslo, 238 pp.

Tarto, E. (1997) Narkomaania ohustab Eesti pääsu Euroopa Liitu. - Sõnumileht 15.10.1997.

Trends in alcohol and drug use in Sweden. CAN Report 91. Stockholm, 119 pp.

Võitlus narkomaaniaga on keeruline ja komplitseeritud

Tarmo Loodus (RiTo 2), Siseminister

Narkopoliitika põhimõtetest

Eesti narkopoliitika aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt 1997. aasta novembris heaks kiidetud "Narkomaania ennetamise ning narkokuritegevuse tõkestamise poliitika (uimastipoliitika) põhimõtted aastateks 1997-2007" ning nende põhimõtete alusel ametkondadele konkreetsed töösuunad sätestav "Alkoholismi ja narkomaania ennetamise programm aastateks 1997-2007".

Vabariigi Valitsus peab narkomaania ennetamist ning narkokuritegevuse tõkestamist üheks riiklikuks prioriteediks. Tänavu kevadel kiitis Riigikogu heaks ühinemise narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseadusliku ringluse vastase ÜRO 1988. aasta konventsiooniga. Seega on Eesti ühinenud kõigi tähtsamate rahvusvaheliste konventsioonidega, mis käsitlevad narkokuritegevuse tõkestamist.

Siseministeeriumi seisukohalt on olulised eeskätt järgmised narkopoliitika põhimõtted:

1. Narkootiliste või psühhotroopsete ainete tarvitamist ei legaliseerita.
2. Narkokuritegevuse tõkestamisel on rõhuasetus pandud eelkõige uimastite salakaubavedajate, ebaseaduslike valmistajate ning vahendajate efektiivsele avastamisele ja karistamisele.
3. Politsei töö narkokuritegevuse tõkestamiseks toimub kõigil tasanditel, alates ennetustööst noorte hulgas ja avaliku korra kaitsest ning lõpetades jälitustegevusega.

Narkoprobleemid jõudsid teravalt avalikkuse teadvusse seoses traagiliste juhtumitega eelmisel sügisel, milles hukkus kaks politseiametnikku. Pärast neid juhtumeid on meedias narkoprobleemidele pühendatud artiklite arv järsult kasvanud.

Seoses arutlustega nn kergete narkootikumide ja narkootikumide tarvitamise võimaliku legaliseerimise üle tuleb rõhutada meie seisukohta, et tegeleda tuleb kõigi narkoalaste õiguserikkumistega (nn nulltolerants) ja et ka narkootikumide tarvitamine peab jääma kriminaliseerituks.

Riikliku programmi elluviimisest

Alkoholismi ja narkomaania ennetamise programmi raames on viimase paari aasta jooksul läbi viidud terve rida edukaid projekte. Et narkoprobleemid väljuvad ühe ametkonna tegevusvaldkonnast, on projektidesse olnud kaasatud tervishoiu-, sotsiaal- ja haridustöötajad, teadlased, politsei jt õiguskaitseametkonnad. Toimunud on ka rida koolitusüritusi.

Aktiivsed on oldud kõigis maakondades, kuid arvestades narkoprobleemide erilist teravust Ida-Virumaal, on riikliku programmi raames esmajoones püütud toetada seal käivitatud ennetusprojekte. Probleemid on teravad ka Tallinnas, kuid siin on olnud kergem leida vajalikke vahendeid.

Riikliku programmi käesoleva aasta prioriteetideks on:

1. noortele suunatud ennetustegevus;
2. ennetustegevus kohalikes omavalitsustes;
3. sõltuvushaigete ravi ja rehabilitatsioon.

Politsei rollist

Riiklikus programmis on seatud prioriteediks kõige ohtlikumate narkokuritegevuse vormide (salakaubavedu, narkootikumide valmistamine ja vahendamine) tõkestamine. Narkokuritegevuse tõkestamine on ka politsei üks käesoleva aasta prioriteetidest.

Narkokuritegevusega võitlemisel on politsei viimastel aastatel suutnud oluliselt tööd tõhustada. Käesoleva aasta 6 kuuga on politsei registreerinud ligi 4 korda rohkem narkokuritegusid kui eelmisel aastal samas ajavahemikus, seda suures osas tänu Narva politsei aktiivsele tööle. (Narvas registreeriti käesoleva aasta 6 kuuga juba 283 narkokuritegu ja 412 narkoalast haldusõiguserikkumist; eelmisel aastal olid need arvud vastavalt 19 ja 26.)

Samas on selge, et politsei poolt registreeritud narkoalased õiguserikkumised moodustavad vaid väikese osa tegelikult toime pandud õiguserikkumistest. Seega kajastab kasv statistilistes näitajates pigem lähenemist reaalsele situatsioonile kui probleemi järsku teravnemist.

Narva puhul väärib tähelepanu lisaks kriminaalpolitseile ka välipolitsei aktiivne töö narkokuritegevusega võitlemisel. On loomulik, et narkootikumide tarvitamisega seotud õiguserikkumisi pannakse tegelikult toime palju kordi rohkem kui vahendamisega seotud kuritegusid; samas on ametlik statistika näidanud viimastel aastatel vastupidist.

Ühest küljest näitab see positiivse asjaoluna keskendumist vahendajate väljaselgitamisele; teisest küljest toob aga paratamatult esile seni liialt vähese tähelepanu narkootikumide tarvitajatele. Kuritegevuse ennetamise seisukohalt ei saa aga ka kergeid õiguserikkumisi ignoreerida ja seetõttu on just välipolitseil täita siin väga oluline roll. Oluliseks töösuunaks on ka narkoalane ennetustöö noorte hulgas. Väga populaarsed on olnud politseinike demonstratsioonesinemised noortele.

Statistikat

2000. aasta esimese 6 kuuga registreeriti Eestis 513 narkokuritegu ja 895 narkoalast haldusõiguserikkumist (HÕS §158). Valdav osa väljaselgitatud narkokuritegudest ja narkoalastest haldusõiguserikkumistest on registreeritud Narvas ja Tallinnas.

Võrreldes 1999. aasta sama ajavahemikuga kasvas politseiprefektuuride poolt registreeritud narkokuritegude arv kõige enam Narvas (15 korda). Kasv oli arvestatav ka Tallinnas (2,5 korda), Tartus ja Pärnus.

Narkoalaste haldusõiguserikkumiste väljaselgitamine kasvas mitmekordselt Narvas (ligi 16 korda) ja Tallinnas (ligi 4 korda). Kasv oli arvestatav ka Lääne- ja Ida-Virumaal.

1999. aastal tervikuna registreeriti 297 narkokuritegu, mis moodustasid 0,6% kõigist registreeritud kuritegudest. Narkokuritegudest 46% registreeriti Tallinnas ja 30% Ida-Virumaal (sh Narva) - need ongi narkokuritegevuse kõrgeima tasemega piirkonnad.

1999. aastal esitati narkokuritegude toimepanemise eest süüdistus 194 isikule, sh 37 naisele (19% süüdistatavaist). 1998. aastal esitati narkokuritegude toimepanemise eest süüdistus 131 isikule, sh 26 naisele.

1999. aastal narkokuritegude toimepanemises süüdistatavatest isikutest oli Eesti kodanikke 65 (33%); välisriikide kodanikke ja kodakondsuseta isikuid 129 (66%).

Rahvuselt eestlasi oli süüdistatavate seas 34 (18%), teistest rahvustest isikuid 160 (82%).

Politsei poolt registreeritud narkokuritegude ja narkoalaste haldusõiguserikkumiste (HÕS § 158) arv esimese 6 kuuga 1999-2000

Prefektuur	Kuriteod		Haldusõiguserikkumised	
	6 kuud 1999	6 kuud 2000	6 kuud 1999	6 kuud 2000
Narva	19	283	26	412
Tallinn	48	118	98	379
Tartu	16	47	16	5
Pärnu	6	22	2	8
Ida-Viru	28	20	37	51
Harju	7	5	7	0
Lääne-Viru	0	3	1	20
Viljandi	1	3	3	4
Võru	0	3	1	8
Rapla	1	3	0	1
Valga	0	2	0	0

Jõgeva	1	1	0	2
Järva	0	1	0	3
Lääne	1	0	0	0
Saare	0	0	0	2
Hiiu	0	0	0	0
Põlva	0	0	0	0
EESTI *	129	513	184	895

Prefektuuride territooriumil registreeritud juhtumid, järjestus 2000. aastal registreeritud kuritegude arvu järgi.
* K.a teiste asutuste poolt registreeritud kuriteod

Allikas: Politseiamet

HÕS §158: narkootilise või psühhotroopse aine väikeses koguses ebaseaduslik omandamine või hoidmine edasiandmise eemärgita või arsti ettekirjutuseta tarvitamine.

Uimastite vastu tuleb võidelda ühiselt

Eiki Nestor (RiTo 2), Sotsiaalminister

Narkoprobleem on Eestis suhteliselt uus nähtus, kuigi Eesti Vabariik oli Rahvaste Liidu liikmena ühinenud oopiumikonventsiooniga ning võtnud vastu oopiumi ja teiste uimastusainete ja -preparaatide sisse- ja väljaveo ning müügi seaduse juba 1930 aastal. Hiljem täideti Eestis, nagu ka mujal NSV Liidus, narkootikumide kontrollimisel ja meditsiinis kasutamisel, samuti narkokuritegude eest karistamisel ühiseid nõudeid, mis tulenesid ÜRO 1961. ja 1971. aasta konventsioonidest.

Nagu Anti Liiv oma tagasivaates ajaloole märgib, polnud narkomaania tol ajal Eestis niivõrd levinud, et see oleks kujutanud olulist sotsiaalset või tervishoiuprobleemi.

Pärast Eesti taasiseseisvumist oli esimeseks olulisemaks seda valdkonda reguleerivaks õigusaktiks tervishoiuministri määrus 1992. aastast, millel praeguste seadusloome põhimõtete kohaselt puudus, tõsi küll, õiguslik alus. 1994. aastal moodustas sotsiaalminister uimastipoliitika komisjoni, kuhu kuulusid mitme ministeeriumi ja ameti juhtivad spetsialistid, kokku ligi paarkümmend inimest, kes kõik puutusid oma valdkonnas narkoküsimustega kokku. Komisjoni töö tulemuseks võib pidada ÜRO 1961. ja 1971. aasta konventsioonidega ühinemist, narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seaduse vastuvõtmist ning koostöö käivitamist Euroopa Liidu *Phare*uimastiprogrammiga ja ÜRO narkootikumide kontrolli programmiga.

Tol ajajärgul polnud praktiliselt poliitilist tellimust tegelemaks narkoküsimustega riiklikul tasandil. Ühegi partei programm ei käsitlenud narkoteemat. Peamine "surve" valitsusele konventsioonide ratifitseerimiseks, riikliku kontrolli ja koordinatsiooni struktuuri loomiseks ja ulatusliku ennetustöö käivitamiseks tuli rahvusvahelistelt organisatsioonidelt.

Vahetult enne rahvusvahelise narkootikumide kontrolli komitee presidendi visiiti Eestisse 1996. aasta juunis moodustati valitsusele uimastipoliitika küsimustes nõu andev ministrite komisjon, kuhu algul kuulus seitse ministrit. Samuti valmistati ette ja esitati Riigikogule seaduseelnõu ÜRO 1961. ja 1971. aasta konventsioonidega ühinemiseks. Seadus võeti vastu 5. juunil 1996. aastal.

Samal aastal esitati Riigikogule narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seaduse eelnõu, mis seadusena võeti vastu 1997. aastal. See ongi Eesti praeguse narkopoliitika aluseks.

Uimastipoliitika küsimustega tegelevat ministrite komisjoni koosseisu on muudetud viiel korral. Sotsiaalministri juhtimisel on komisjon arutanud narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seaduse rakendamise ning alkoholismi ja narkomaania ennetamise riikliku programmi ettevalmistamise, rahastamise ja täitmise küsimusi; ÜRO 1988. aasta narkokuritegevuse vastu võitlemise konventsiooniga ühinemise ettevalmistamist; liitumist Euroopa Nõukogu narkootikumide ja narkokuritegevuse vastu võitlemise (ministrite) koostöögrupiga ja Euroopa Liidu *Phare* uimastikontrolli programmide tegevuse koordineerimist ning paljusid teisi kaalukaid küsimusi.

Vabariigi Valitsuse 25. novembri 1997. aasta istungil kiideti põhimõtteliselt heaks Sotsiaalministeeriumi poolt välja töötatud uimastipoliitika põhimõtted ning "Alkoholismi ja narkomaania ennetamise programm aastateks 1997–2007". 1998. aastal eraldati programmi täitmiseks valitsuse reservfondist 1 miljon krooni.

1999. ja 2000. aastal on programmi ülesannete täitmiseks saadud riigieelarvest 7,4 miljonit krooni. Sotsiaalminister on programmi juhtimiseks moodustanud nõuandva õigusega nõukogu, kuhu kuuluvad selle valdkonna küsimustega seotud ministeeriumide ja ametite esindajad. Programmi tegevus on mitmetahuline. See hõlmab uuringuid, õpetajate, tervishoiutöötajate ja politseinike koolitust, esmast ennetustööd laste ja noorte seas, ennetustegevust erikoolides ja kinnipidamiskohtades ning ravi ja rehabilitatsiooni.

Anti Liiv on Eesti ühe parema uimastipoliitika ja narkoküsimuste asjatundjana osalenud aktiivselt uimastipoliitika komisjoni töös ja mitmes seadusloome töögrupis ning olnud alkoholismi ja narkomaania ennetamise programmi koostaja. Riigikogu sotsiaalkomisjoni liikmena on ta 1998. aastast alkoholismi ja narkomaania ennetamise programmi nõukogus ning tema arvamus ja ettepanekud on suureks abiks programmi tegevuse korraldamisel. Oma artiklis rõhutab Anti Liiv vajadust käsitleda uimastite temaatikat mitte tervishoiukeskselt, vaid laiemalt – kogu ühiskonda puudutava noorsoo- ja sotsiaalprobleemina. Õigustatult peab ta esmatähtsaks ennetustööd.

Mitmesuguseid uuringuid uimastite leviku hindamiseks noorte hulgas ja noorte narkootikumide tarvitamise motivatsiooni selgitamiseks on hädasti vaja selleks, et püüda suunata noorsoo käitumistavasid.

Missugune uimastipoliitika strateegia sobiks Eestile kõige paremini ja kuidas kõige tõhusamalt ennetada narkoprobleeme – see on poliitikuid, valitsust, teadlasi, ühesõnaga tervet ühiskonda puudutav probleem.

Märkused

1. http://narko.sm.ee/anprogramm.asp

Narva Elektrijaamade erastamiskava ei vasta Eesti rahvuslikele huvidele

Dr Janno Reiljan (RiTo 2), Riigikogu liige

AS-i Narva Elektrijaamad erastamisarutelu taust

Ajakirjandus on avalikustanud äärmiselt murettekitavat informatsiooni AS Narva Elektrijaamad erastamise tingimuste kohta. Peaministri ja majandusministri vastused arupärimistele ja avalikud arvamusavaldused annavad tunnistust asjaolust, et praegune valitsus ei ole võimeline mõistma AS Narva Elektrijaamade erastamise tegelikku tähtsust ja oodatavaid tagajärgi Eesti majandusele. Avalikkusse imbunud informatsioonist ilmneb, et Eesti elektrienergia tootmine võib minna välisfirma kontrolli alla isegi veel tunduvalt ebasoodsamatel tingimustel kui need, mille tõttu eelmine valitsus NRG Energy äriplaani vastuvõetamatuks tunnistas. AS Narva Elektrijaamad erastamise peatamine eelmise valitsuse poolt on sisuliselt ainuke kord, kui Eesti valitsus välismaistele Eesti rahva vara kahmajatele tõsisemalt vastu hakkas. AS Narva Elektrijaamad erastamistingimuste tõsine arutelu Riigikogus on erakordselt tähtis veel asjaolu tõttu, et analoogsetel majanduslikult põhjendamatutel ja Eesti rahvale kahjulikel tingimustel tahetakse välisfirmade kätte kantida ka Eesti Põlevkivi, Edelaraudtee, Eesti Raudtee ja valmistatakse pinda ette Tallinna Sadama kinkimiseks välismaale. Kõigi Eesti strateegiliste infrastruktuuriettevõtete andmisega välismaise kontrolli alla on sisuliselt loobutud ka Eesti iseseisvusest ja suveräänsusest. Rahvusliku majanduseta rahvusriigi suveräänsus on ainult illusioon, riigi iseseisvust ja rahvuslikku identiteeti hävitav enesepettus.

Eesti Erastamisagentuuri ja ministeeriumide suuremad erastamistehingud on enamasti lõppenud rahva vara kantimisega firmade kätte, kes erastatud ettevõtte pankrotistasid ja oma kohustused riigi ees täitmata jätsid. Nimetame siin Eesti Tubakat, Kiviteri ja Eesti Bussi, kuigi näiteid võiks tuua veel ridamisi. Erastamisega tegelevad Eestis inimesed, kes peavad erastamiseks rahva vara kinkimist erakätesse. Erastatava vara loonud pensionäre hoitakse aga näljapajukil põhjendusega, et riigil ei ole pensionide tõstmiseks raha. Samal põhjusel ei investeeri riik piisavalt hariduse moderniseerimisse, teadusse ja arendustegevusse. Riigil ei saagi investeeringuteks ja sotsiaalprogrammideks raha olla, kui rahva (maksumaksja) kulul loodud varad vastutustundetult kingitustena laiali jaotatakse.

AS Narva Elektrijaamade erastamise soovib valitsus läbi viia rahvaesindajate ees varjatult. Seejuures rikutakse otseselt Riigikogu otsuseid, millel on seaduse jõud. Riigikogu otsusega 16.12.1998 kanti Eesti Elektrijaama ja Balti Elektrijaama baasil moodustatud äriühing (või äriühingud) riigile strateegiliselt tähtsate äriühingute nimekirja. Seda otsust ei ole keegi ametlikult ei vaidlustanud, ega tühistanud. Ometi jätkub minister Pärnojal jultumust ametliku kirjaga 28.04.2000 teatada, et ta ei kavatsegi Riigikogu otsust täita, sest tema arvates olevat see seadustega vastuolus. Selline täidesaatva võimu õiguslik nihilism kujutab endast otsest õigusriigi aluste lammutamist. On ka selge, miks valitsus jätab seadust rikkudes Riigikogu otsuse täitmata, kuid seda ametlikult ei vaidlusta. Minister Pärnoja poolt välja toodud põhjendused on juriidiliselt sedavõrd küündimatud, et nendega poleks Riigikohtus midagi peale hakata.

Riigikogu otsusega 16.12.1998 anti valitsusele ülesanne valmistada ette vajalikud materjalid seoses Eesti Elektrijaama ja Balti Elektrijaama kavandatava müügi või erastamisega ning esitada need eelneva nõusoleku saamiseks Riigikogule hiljemalt 31. detsembriks 1998. Kaks Eesti valitsust on juba ligi poolteist aastat jätnud Riigikogu otsuse täitmata ja seejuures püütakse teha nägu, et õigusriigis on selline seaduste eiramine loomulik. Ka ilma täna arutatava otsuseta peaks valitsus AS Narva Elektrijaamad erastamiseks saama Riigikogu nõusoleku.

AS Narva Elektrijaamad väärtuse määramine

Erastatavate ettevõtete väärtuse adekvaatne hindamine ei ole mitte poliitiline, vaid keskne majandusküsimus.

Ebaadekvaatselt madal hinnang ettevõtte varade väärtuse kohta moonutab turgu ja takistab konkurentsi arengut elektrienergia turul. Konkurendid ei saa turule tulla, sest neil tuleks konkureerivad investeeringud teha palju kordi suuremas reaalväärtuses.

Riiklike ettevõtete varasse investeeriti maksumaksjate (rahva) raha ja riigi kohuseks on seda vara säilitada ja rohkendada, aga mitte (väilismaistele) eraettevõtetele kinkida.

Eesti riigil on rahapuuduse tõttu senini lahendamata paljud strateegilised arenguprobleemid õiguskaitses, hariduses, teaduses, tervishoius ja sotsiaalse turvalisuse tagamisel, kuna riik investeeris maksumaksjate raha varasematel aastatel ettevõtetesse. Riiklike ettevõtete erastamisel on maksumaksjal õigus nõuda oma vabaneva raha suunamist tähtsate riiklike ülesannete lahendamisse.

Ka juhul, kui riik soovib omapoolselt doteerida potentsiaalset investorit, peab varade väärtusele andma objektiivse hinnangu, et oleks selge riikliku dotatsiooni suurus ja investori poolt vastu pakutavad hüved.

AS Narva Elektrijaamade elektri tootmisega seotud varade väärtus on vähemalt 10-15 miljardit krooni. Akadeemik E. Lippmaa andis 16.12.1998 järgmise hinnangu: "Elektrijaamadel on normaalne taastamisväärtus umbes 1 USA dollar kilovati genereeriva võimsuse eest. See tähendaks 3 miljardit dollarit meie elektrijaamade puhul. Et praegu on eelolev – vastavalt NRG äriplaanis toodule – tööaeg veel 18 kuni 20 aastat, peaks sellest olema järel vähemalt 1/3, tähendab, miljard dollarit. Et amortisatsiooni madalana hoida, on tehtud suhteliselt madal bilansiline väärtus, kokku 213 miljonit dollarit. Ja seda tahetakse ära anda kolmandiku eest, 67,255 miljoni dollari eest." (E. Lippmaa Riigikogu istungil 16.12.1998.a.)

See on energeetikat ja majandust tundva inimese eksperthinnang, millega mina ettevõtete majandusanalüüsi spetsialistina täielikult ühinen. Niisiis, elektrijaamade varade väärtuseks on minimaalselt üks miljard USA dollarit, mitte üks miljard Eesti krooni. AS Eesti Põlevkivi aktsiate kontrollpakk ja AS Narva Elektrijaamade koosseisu kuuluv põlevkiviõlitehas suurendab AS-i Narva Elektrijaamad väärtust veel oluliselt.

Price Waterhouse'i hinnang AS-i Narva Elektrijaamad varade jääkväärtusele (70 miljonit USD) ei kannata mingit kriitikat.

Varade ekspluatatsiooniaeg 7,5 aastat on selgelt alla hinnatud – see võib kehtida mõne üksiku agregaadi (katla) suhtes, kuid mitte kõigi põhivahendite suhtes.

See, et 3000 MWel võimsusest on kasutusel ainult 2000 MW, mitte ei vähenda väärtust (nii nagu äriplaanis vihjatakse), vaid suurendab seda – agregaati ei pea kasutama täisvõimsusel (pikeneb ekspluatatsiooniaeg) ja neid saab üksteisega asendada.

Varade ekspluatatsiooniaega ei saa põhimõtteliselt hinnata selliselt, et nende taastusremonti üldse ei toimu – taastusremondiks on ette nähtud amortisatsioonieraldised.

Äriplaanis toodud investeerimisarvutused (*ca* 8,3 miljardit EEK) 800 MWel võimsuse rekonstrueerimiseks ja 390 MWel uute võimsuste käivitamiseks näitab, et praeguste varade taastamismaksumus on selgelt alla hinnatud.

Peaminister Laar ja minister Pärnoja väidavad, et ka nende hinnang toetub ekspertide arvamusele. Nende libaekspertide ignorantsust iseloomustab kõige paremini asjaolu, et nad ei ole isegi erastamise iseloomust aru saanud. 49-protsendilise osaluse erastamisel ei olevat majandusministeeriumi ignorantide arvamuse kohaselt õiglane nõuda NRG Energy'lt summat, mis moodustab 98% AS Narva Elektrijaamad varade väärtusest (majandusministeeriumi arvamus 28.04.2000). Paraku ei osta NRG Energy riigilt aktsiaid välja, vaid saab need kapitalipaigutuse eest enda poolt erastatavasse äriühingusse. Seega tuleb 49-protsendilise osaluse eest firma aktsiakapitali paigutada summa, mis moodustaks 49/51 ehk ca 98% firma varade väärtusest.

Peaminister M. Laar on viidud eksiteele, kui ta arupärimisele vastates väitis: "Praegusel hetkel on aktsiaseltsi Narva Elektrijaamad väärtust hinnatud varade taastamisväärtuse meetodil ja diskonteeritud kassavoogude meetodil ning saadud küsimuste esitajate väidetavast oluliselt väiksem tulemus. Jaamade hinna määramiseks kasutavad mõlemad pooled rahvusvahelisi nõustajaid ja kahjuks ei ulatu ka nn müüjapoole nõustaja esialgne, ma rõhutan, esialgne hind arupärimises esitatu lähedalegi." (M. Laar Riigikogu istungil 17.04. 2000. a. vastates 10 Riigikogu liikme arupärimisele [1])

Valitsuse libaeksperdid ei ole võtnud hinnangu aluseks mitte põhivahendite reaalset taastamisväärtust (nagu seda teeb akadeemik E. Lippmaa), vaid raamatupidamisliku bilansilise väärtuse. Viimane kaotas inflatsiooniprotsessis aga majandusliku mõtte – see on kordi tegelikust taastamismaksumusest väiksem. Diskonteeritud kassavoogude meetod ei sobi aga riikliku hinnaregulatsiooniga infrastruktuursete ettevõtete väärtuse hindamiseks, sest neid ettevõtteid ei rajatud kasumi teenimise eesmärgil. Seega on valitsuse eksperdid asjatundmatud võhikud, kelle ülesandeks on aidata Eesti rahva vara välismaalastele maha parseldada.

Valitsuse libaeksperdid ei tea isegi seda, et infrastruktuurse ettevõtte väärtus koosneb kahest liitkomponendist: ettevõtte varade väärtusest (materiaalsed põhivahendid,

põlevkivienergeetika oskusteave jms) ja ettevõtte käsutuses oleva turuosa väärtusest. Infrastruktuursed ettevõtted rajati riigi poolt kasumit mittetaotlevatena, et luua soodne keskkond avatud sektori ettevõtetele. Seega ei saa kassavood kajastada ettevõtte varade väärtust, nagu see võiks olla avatud sektori ettevõtete puhul. Majandusministri kirja põhjal peavad valitsuse pseudoekperdid ekslikult turu ja varade väärtust teineteist välistavaks ja nii on nad AS-i Narva Elektrijaamad väärtuseks hinnanud ainult turuosa väärtuse, jättes varade taastamisväärtuse sisuliselt üldse arvestamata. Selline lähenemisviis võib sobida operaatorteenuse müümisel-ostmisel, aga mitte ettevõtte kui terviku erastamisel. Majandusministeeriumi nn ekspertide olematut kvalifikatsiooni näitab ka asjaolu, et nad peavad ettevõtte varaks ainult kinnisvara (majandusministeeriumi arvamus 28.04.2000).

Ekslik on ka peaminister Laari arupärimise vastuses avaldatud arvamus: "Eesti Põlevkivi aktsiaseltsi väärtuse hindamine väljaspool energeetikat on aga puhas spekulatsioon ning on nii audiitorite kui Erastamisagentuuri nõustanud Merksi arvates üsna madal." (M. Laar Riigikogu istungil 17.04. 2000. a. vastates 10 Riigikogu liikme arupärimisele) Selline hinnang saab kujuneda ainult sügavast teadmatusest või korruptiivsetest seostest Eesti Põlevkivi varadest huvitatud ettevõtetega. Kui mingi maavara kasutamisel ei ole esiplaanile seatud kasumlikkus selles ettevõttes, vaid baasi loomine Eesti majanduse funktsioneerimiseks, siis pole selle ettevõtte väärtus majanduslikus mõttes sugugi madal. Elektrienergia tootmine on juba iseenesest äärmiselt tähtis valdkond ja sellega seotus annab Eesti Põlevkivile kui ettevõttele piisavalt suure positiivse väärtuse. Kuid kavas on ka põlevkiviõli tootmise oluline suurendamine. See ettevõtte potentsiaalse turu väärtus lisandub Eesti Põlevkivi varade reaalsele (taastamis)väärtusele, mis ulatub kindlasti vähemalt 3-5 miljardi Eesti kroonini.

Seega moodustab erastamisprotsessis oleva AS-i Narva Elektrijaamad varade (põhivahendid, osalus Eesti Põlevkivis, olemasolev põlevkiviõlitehas, oskusteave, 95-protsendiline turuosa) reaalväärtus käesoleval ajal vähemalt 15-20 miljardit krooni. Viie miljardi krooni paigutamisel AS-i Narva Elektrijaamad aktsiakapitali võiks erastaja saada enda valdusse 20-25% aktsiatest.

Monopoolse infrastruktuurse ettevõtte kasumimarginaal

Kogu elektrienergia turgu sisuliselt valitsevat ettevõtet ei saa käsitleda tavalise kasumit taotleva ettevõttena. Elektrijaamade kasum saab tulla ainult teiste ettevõtete ja elanikkonna kulude kasvu arvel. Neil pole mingit alternatiivset võimalust nõutud elektrienergia hinna maksmisest hoidumiseks. Seetõttu peab selgeks saama, kui suurt dividendi nõuab NRG Energy oma kapitalipaigutuselt AS-i Narva Elektrijaamad aktsiakapitali. Kui nõutavad dividendid ületavad 6% aastas, siis pole põhjust selliseid dividende aktsepteerida. Energiaturul ei ületa pangalaenude intressimäär 6% ja vajalik kapital oleks mõttekas hoopis laenata.

Äriplaani järgi nõudis NRG Energy aga minimaalselt 12-protsendilist kasumimarginaali mitte ainult aktsiakapitalile, vaid ka laenukapitalile. Seega tahetakse laenukapitalilt vähemalt 6-protsendilist vaheltkasu teenida. Planeeritud laenumahtude juures tähendaks see *ca* 25-protsendilist kasumimarginaali aktsiakapitalile. Sellise kasumimarginaali nõudmist tuleb hinnata kui häbematut röövimiskatset.

Arvestama peab ka sellega, et kui NRG Energy võtab dividendid ettevõttest välja, siis peab seda tegema ka Eesti riik. Kasumit mitteteenivast infrastruktuuriettevõttest muutub elektrijaam monopoolset ülikasumit nõudvaks ettevõtteks. Elektrienergia tarbimine sisuliselt maksustatakse. See toob kaasa uue sügava struktuurse kriisi Eesti ettevõtluses ja vaesuse süvenemise elanikkonna hulgas.

Peaminister Laari vastus arupärimisele näitas, et Eesti riik ei lähtu erastamisel majanduslikust otstarbekusest, vaid ideoloogilistest dogmadest. Ta teatas: "Dividendide määra kokkuleppeni pole veel jõutud. Kuid ilmselt kujuneb see määr vastavaks piirkonna tulu- ja muudele riskidele. *Seni lähtub Eesti mitteriikliku majanduse arendamise metoodikast,* mistõttu ei ole võimalik finantseerida ettevõtte rekonstrueerimist näiteks riigigarantiiga laenuga, mis kapitaliallikana oleks kahtlematult soodsam ja kus protsent tuleks madalam. Eesti on järjekindlalt eelistanud ettevõtte rekonstrueerimise eel kaasata strateegilist partnerit ja mitte üritada ettevõtet riigigarantiiga laenude abil eelnevalt väärtustada – selline on olnud erastamise strateegia, nimelt tuua ettevõte omanikuks või kaasomanikuks antud alal tegutsemise kogemustega partner. Kahtlematult kaasneb niisuguse strateegiaga automaatselt kõrgem kaasatava kapitali hind. Nagu me teame, on aktsiatesse investeerijate poolt oodatav tulunorm alati kõrgem laenuandjate omast seoses nende poolt kantava suurema riskiga. Praeguseks hetkeks, võin siiski ütelda, on kokku lepitud, et esimesed kolm aastat on dividendide väljamaksmine üldse välistatud, et intensiivistada investeeringuid." (M. Laar Riigikogu istungil 17.04. 2000. a. vastates 10 Riigikogu liikme arupärimisele)

Sellised majanduslikku otstarbekust eiravad ideoloogilised dogmad lähevad Eesti rahvale väga kalliks maksma. Seetõttu ei tulegi Eesti energiaturule tõsiseltvõetavad investorid, vaid NRG Energy taolised sogasest erastamisveest riiklikke kingitusi noolivad väikefirmad.

Elektrienergia hinna kujunemine

Kogu Eesti majandust ja elanikkonda ähvardab elektrihinna suur ja kiire tõus, mis vähendaks oluliselt Eesti majanduse konkurentsivõimet ja kiirendaks elanikkonna vaesumist. Ajakirjanduses avalikustatud info põhjal kavatsetakse elektri elektrijaamadest väljamüügi hinda tõsta kohe 32 sendilt 40 sendile, st 25%. Sellest hinnatõusust laekuks AS-le Narva Elektrijaamad miljarditesse ulatuv täiendav summa (võrreldes praeguse hinnatasemega). Selgeks tuleb teha, kas erastamislepingus kavatsetakse aktsepteerida ka elektrihinna tõuse edaspidi.

Elektrienergia hinnatõusu võib aktsepteerida ainult ulatuses, mis tuleneb saastemaksude ja muude riiklike koormiste kasvust. Investeeringud tootmisse tuleb teha krediitide arvel ja need peavad end ära tasuma tootmise efektiivsemaks muutumise, s.t tootmiskulude vähenemise kaudu. Paraku ei anna NRG Energy äriplaan mingit panust elektrienergia tootmise kulutuste vähendamisse ratsionaalsema tehnoloogia ja juhtimise parandamise abil. Kogu investeeringute vajadus soovitakse katta hinnatõusu arvel. Milleks on sellisel juhul vaja AS Narva Elektrijaamad erastada?

Peaminister Laari vastus arupärimisele kinnitas aga selgelt, et hinnatõus on ette nähtud kogu investeeringute mahu katmiseks. Ta ütles: "Hinna määramise metoodika, mis sisaldab

inflatsiooni ja saastemaksude komponente, on praegu täpsustamisel. Laekuv summa võrdub laias laastus investeerimisprogrammi projektsioonides tooduga, mida valmistab ette Eesti Energia, mitte NRG Energy. Sellele lisandub alles neljandast aastast kasumi marginaal." (M. Laar riigikogu istungil 17.04.2000. a. vastates 10 Riigikogu liikme arupärimisele) Kuskilt ei selgu NRG Energy panus elektrienergia tootmise kulude vähendamisel.

Teisalt ilmneb aga valitsuse kavatsus anda monopoolsele AS-le Narva Elektrijaamad turuvabadus ja üldse mitte riiklikult reguleerida jaamadest müüdava elektri hinda. Peaminister ütles arupärimisele vastates "Jaamade huvi on toota võimalikult madala hinnaga elektrit, tagamaks selle konkurentsivõimelisust tootjate vabal turul. Aga tootjate turg on Eesti seaduste järgi vaba. Eesti Energia kui peamise hulgiostja huvi on samuti suruda seda hinda võimalikult madalale, sest tegelikult turuhinna tarvitatava elektri jaoks määrab vastavalt seadusele Energiaturu Inspektsioon. See tähendab, et elektrihind määratakse Eesti Energiale, mitte tootjale. Seega võimalikult madal ostuhind jaamadest on Eesti Energiale absoluutselt hädavajalik omaenese majanduslike eesmärkide täitmiseks." (M. Laar Riigikogu istungil 17.04. 2000. a. vastates 10 Riigikogu liikme arupärimisele) Kuna Eestis alternatiivne elektrienergia tootmine peaaegu puudub ja ümbritsevates riikides on elekter Eestis toodetust seni kallim (pealegi pole olemas ühtset energiavõrku, et kuskilt kaugemalt odavamat energiat osta), siis antakse Eesti tarbija tegelikult kaitsetult monopoolse tootja meelevalda.

Hinnaprobleemi ja konkurentsiga seoses tuleb kõigepealt selgeks teha, milline on ja milliseks kujuneb Eestis toodetud elektrienergia hind, võrreldes elektrienergia hinnaga Soomes, Venemaal, Leedus ja Lätis. Kas mõnes naaberriigis toodetakse odavat elektrienergiat sellises mahus, et sealt importimise võimalus hoiaks AS-i Narva Elektrijaamad hinnanõudmise madalal? Praegu ei ole elektrienergia turul kuskil näha sellist monopoli ohjeldavat odava elektrienergia pakkumist.

Sisekonkurentsi tekkimist pidurdaks oluliselt see, kui AS Narva Elektrijaamade vara väärtusele ei anta majanduslikult põhjendatud hinnangut. Kümne miljardiline kingitus riigi poolt tähendab, et erastaja saab teenida monopoolseid ülikasumeid oma kapitalipaigutuselt hinna juures, mis ei võimalda turust huvitatud efektiivsemal investoril reaalse suurusega investeeringut tasa teenida. Elektrienergia turg muutub vabaks ainult siis, kui seda riigi poolt erastatava vara allahindlusega ei moonutata.

Investeeringute allikad

Kahtlemata on AS Narva Elektrijaamadesse vaja teha investeeringuid nii tootmise moderniseerimiseks kui ka keskkonnakaitse nõuete täitmiseks. Nende investeeringute allikad võivad olla erinevad.

Leitakse tõsiseltvõetav strateegiline investor, kellele erastatakse ca 5-7 miljardi kroonise kapitalipaigutuse eest 25-35% AS-i Narva Elektrijaamad aktsiatest. Sellega on investeerimisvajadus põhiosas rahuldatud.

Vajalik raha laenatakse välismaistelt rahaturgudelt, kus selle saab ca 6-protsendilise intressiga. Tootmislikeks investeeringuteks saab AS Narva Elektrijaamad laenu ilma riikliku

garantiita. Keskkonnainvesteeringuteks kui riigi saastemaksudest tingitud investeeringuteks tuleb laen võtta riigi garantiiga ja selle tagasimaksmise katab hinnatõusust tulenev täiendav sissetulek.

Asjatundmatu on peaminister Laari väide, et "vaadates neid eeldatavaid summasid, ei ole Eestil endal ei praegu ega lähitulevikus neid summasid kuskilt näha." Energiaturg on üks stabiilsemaid turge ja seetõttu ei kujune Eesti Energiale eriliseks probleemiks vajalike krediitide leidmine rahvusvahelistelt rahaturgudelt ka ilma riikliku garantiita. 1998. aastal väitiski Eesti Energia finantsdirektor, et Eesti Energiale pakutakse välislaenusid odavamalt kui enamikule Eesti kommertspankadele. Seega ei ületaks energialaenu protsent arvatavasti 5-6%-i. Monopoolset energiaettevõtet ei saa ükski valitsus kunagi pankrotti lasta - see tähendaks kogu majanduse kokkuvarisemist, sest vajalikku energiakogust ei ole võimalik kuskilt kohe importida.

Erastaja kvaliteet

Peaminister väidab, et NRG Energy'l on suured kogemused põlevkivienergeetikas. Eelmine valitsuskomisjon tegi uuringu ja veendus, et tal ei ole neid kogemusi. Peaminister aga lihtsalt vassib, vastates arupärimisele, et "Põlevkivienergeetika kogemust on maailmas üldse väga raske ammutada, sest see kogemus on suhteliselt unikaalne ja selliseid jaamu, mis seda tööd teevad ja mis selleks on valmistatud, on maailmas äärmiselt vähe. Seetõttu võib rääkida NRG Energy kogemustest kõigepealt üldse energeetika valdkonnas, mis on tal kahtlematult olemas ja on olemas ka Ida- ja Kesk-Euroopast ning ka uute tehnoloogiate katsetamisel. Samal ajal, mis puudutab põlevkivitehnoloogiat, siis on nimetatud firma teinud ilmselt sellesama erastamise ettevalmistuseks üsna põhjalikku tööd ja praegusel hetkel on võib-olla tõesti raske leida teist firmat, kes on sedavõrd palju katsetanud või neid katsetuste tulemusi täpsemalt öeldes kokku kogunud selleks, et saada mingisugust kogemust oma väga keerulise uudse tehnoloogiaga katelde toimemehhanismist, sest kogu selle äriplaani osaks on teatavasti uue tehnoloogia kasutuselevõtt, mis peaks nii keskkonnaalast julgeolekut suurendama kui ka saasteid vähendama ja järelikult muutma kogu tootmise efektiivsemaks. Nii et selles suhtes on raske rääkida sellest, et kellelgi oleks mingi absoluutne kogemus põlevkivienergeetika alal. Seetõttu on ka NRG Energy ise tundnud üsna suurt huvi Eesti kogemuse ning Eesti teadmiste vastu sel alal ning ka eksperte kasutanud."

Tegelikult on keevkihil töötav ja põlevkivi kasutav katel välja töötatud Eesti Energias. NRG Energy tahab selle katsetamisjärgus oleva tehnoloogia kõrvale heita ja asendada oma kivi- ja pruunsütt kasutava tehnoloogiaga, mis on põlevkivi kasutamise seisukohalt katsetamata. Seega tahab NRG Energy meie nahal ja meie kulul katsetada oma selgusetu efektiivsusega tehnoloogiat. See on majanduslikult äärmiselt riskantne kogu meie riigile. Pealegi laostatakse Eesti riigi jaoks eluliselt tähtis põlevkivi kasutamist käsitlev teaduse ja tehnoloogia valdkond. NRG Energy'l ei ole vajalikke kogemusi põlevkivienergeetikas, vaid ta kavatseb neid meie arvel alles omandada.

Erastaja tausta me ei tunne. Selle iseloomustamise asemel räägitakse hoopis erastaja emafirma taustast, kes ei võta aga erastamisel endale mingeid kohustusi. Isegi erastaja emafirma on oma elektrienergia tootmisvõimsuselt ainult 2,4 korda suurem Eestis

erastatavate jaamade võimsusest. Erastaja kohta tehtud üldised märkused ei anna mingit sisulist informatsiooni selle firma kapitalist, töötajate arvust, tegutsemise kestusest. Tegelikkuses soovitakse AS Narva Elektrijaamad erastada riiulifirmale.

NRG senisest erastamiskogemusest ilmneb, et mitte üheski riigis ei ole tema käsutusse antud monopoolseid ettevõtteid, vaid tema osalusega ettevõtetel tuleb konkurentsis teiste elektrienergiat tootvate ettevõtetega tõestada oma efektiivsust. Eestis saaks NRG Energy osalusega firma kätte 95% elektrienergia turust, mis ei ole millegagi õigustatud. Seega on erastamisolukord põhimõtteliselt erinev Eestis ja teistes NRG poolt viidatud riikides. NRG poolt pakutud äriplaan ongi otseselt suunatud monopoolse seisundi pikaajalisele kindlustamisele ja ärakasutamisele, mitte elektritootmise efektiivsuse tõstmisele.

Kuskilt ei ilmne, et NRG Energy pakuks välja mingeid lahendusteid, mida ei oleks võimalik realiseerida ilma selle firma äriplaanita. Deklaratiivsed eesmärgid (hindade stabiliseerimine, juhtimise parandamine, tehnoloogia täiustamine) ei leia NRG Energy äriplaanis adekvaatset käsitlust. Nende probleemidega tegeleb Eesti Energia ka praegu ja NRG Energy ei näita, mida ja kuidas ta suudaks paremini teha. Hinda aga mitte ei stabiliseerita, vaid soovitakse kiiresti ja põhjendamatult tõsta.

NRG Energy juhtimiskogemuse esiletõstmise juures tekitavad hämmingut trafaretsed väljendid: juhtimise üleviimine arvutitesse (elektrijaamades on juhtimine arvutis juba ammu), otsustamisõiguse viimine võimalikult madalale tasemele (elektrijaam ei ole kaubamaja, vaid terviklik tehnoloogiline süsteem, mida juhitakse ühest keskusest; ühetaolise toodangu ja tooraine tingimustes kõlab juhtimise detsentraliseerimine tühja loosungina). Mingit panust elektritootmise juhtimise parandamisse selline firma anda ei suuda.

Kokkuvõtteks

AS Narva Elektrijaamad erastamine puudutab kõigi Eesti ettevõtete ja elanike huvisid. Vastavalt Riigikogu otsusele 16.12.2000 peab erastamistehingu tingimustele hinnangu andma ja selle heaks kiitma Riigikogu. Eesti Vabariigi Valitsusel ei ole mingit õiguslikku alust selle otsuse eiramiseks.

Erastatavate ettevõtete väärtuse adekvaatne hindamine on erakordselt tähtis nii turumajandusliku konkurentsi tagamise kui ka maksumaksjalt kogutud raha otstarbeka kasutamise seisukohalt. AS Narva Elektrijaamade kõigi varade (elektrijaamad, põlevkiviõlitehas, maailmas unikaalne põlevkivienergeetikaalane oskusteave, osalus AS-s Eesti Põlevkivi) väärtuse hindamiseks on valitsuse nõustajad kasutanud ebasobivaid meetodeid:

bilansilise väärtuse meetodit, mis ei kajasta reaalset taastamisväärtust, kuna inflatsioon moonutas bilansilise väärtuse hinnangu – inflatsiooniline raha väärtuse kadu muutis bilansis näidatavad numbrid majanduslikult põhjendatust palju kordi väiksemaks;

kassavoogude meetodit, mis ei sobi infrastruktuuriettevõtete väärtuse hindamiseks, sest nende ettevõtete varad on loodud teistele ettevõtetele ja inimestele eduka funktsioneerimise tingimuste loomiseks, mitte kasumi teenimiseks.

AS-i Narva Elektrijaamad kohta majanduslikult põhjendatud hinnangu saamiseks tuleb kasutada analoogmeetodit (nagu seda elektrijaamade väärtuse hindamisel kasutab akadeemik E. Lippmaa). Erastamispaketi AS Narva Elektrijaamad kõigi varade reaalne taastamisväärtus (kulum on maha arvatud) on vähemalt 15-25 miljardit krooni. 5 miljardi krooni paigutamisel AS Narva Elektrijaamad aktsiakapitali võiks erastaja saada 20-25% aktsiate omanikuks.

Monopoolse infrastruktuuriettevõtte kasumimarginaal on oluline selle ettevõtte poolt pakutava teenuse hinna komponent. Stabiilse turuga infrastruktuuriettevõte saab kapitali hankida ca 6-protsendilise intressimääraga. Kui erastaja nõuab kõrgemat kasumimarginaali, siis peab ta ettevõttesse paigutama unikaalset tehnoloogiat või oskusteavet. AS Narva Elektrijaamade erastamispakkumise tegija NRG Energy nõuab lisaks madalale erastamishinnale veel ka kordades kõrgemat kasumimarginaali, kuigi selle teenimiseks vajalikku unikaalset tehnoloogiat või oskusteavet tal pakkuda ei ole. Õigustamatu on ideoloogilistel kaalutlustel (erastamine ainult erastamise eesmärgil) infrastruktuursele monopolettevõttele kõrget kasumimarginaali lubada - see tõstab ainult elektrienergia hinda, vähendab avaliku sektori ettevõtete konkurentsivõimet, laostab sotsiaalsfääri ja viib vaesusse elanikkonna.

Infrastruktuuri ettevõtte üheks peaeesmärgiks peab olema toote või teenuse hinna stabiilsuse säilitamine. AS-i Narva Elektrijaamad erastamise ettevalmistamisel ei ole valitsus seda piisavalt arvestanud. Praegusel kujul tooks erastamine kaasa elektrienergia hinna kiire tõusu. Seega on koos NRG Energy'ga väljatöötatud erastamiskava põhimõtteliselt kõlbmatu.

Kui Eesti majandusele pakutakse väga soodsat investeeringut, siis oleks ju kõik korras. Erastamisläbirääkimisel ei saa ega tohi lähtuda NRG Energy äriplaanist, mis oli röövellik. Tahaks loota, et Riigikogus AS Narva Elektrijaamad erastamiskava arutades suudame välja tuua erastamistingimused, mis tagavad Eesti rahva huvide adekvaatse arvestamise nii erastamise hinna kui ka elektrienergia hinna küsimustes. Me arutame tegelikult eestimaalaste elatustaseme ja Eesti ettevõtete konkurentsivõime kujunemise keskset probleemi.

Lihtsustatud ideoloogiast lähtudes on riik alati halb peremees. Lihtsustatud ideoloogia kohaselt tuleb välisinvestor meid aitama. Paraku maailmamajanduse praktiline kogemus neid ideoloogilisi vaateid ei kinnita. Arengumaadesse on kokku voolanud sadu miljardeid dollareid investeeringuid, kuid rikaste ja vaeste riikide arengutaseme vahe käriseb üha suuremaks. On tekkinud uued ja varasemast palju keerulisemad ja raskemad majandusprobleemid. Iseenesest ei aita välisinvesteering meid mitte milleski, aitab ainult majanduslikult hea põhjendatud investeering. Meie ühiseks ülesandeks ongi siin tagada, et tuleb kas hea investeering või ei tule seda investeeringut, sest halb välisinvesteering on kahjulikum selle ärajäämisest. Eesti riigil on kõik võimalused tagada põlevkivienergeetika areng ka ilma välisinvestorita. Me ei ole sunnitud aktsepteerima halbade tingimustega erastamistehingut.

Märkused

1. http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2000/04/t00041712-03.html#P55_6747

Riigikogu stenogramm, erakorraline istungjärk

Mart Laar (RiTo 2), Peaminister

Lugupeetud Riigikogu esimees, lugupeetud Riigikogu liikmed!

21 Riigikogu liiget[1] on kutsunud kokku Riigikogu erakorralise istungjärgu, arutamaks olulise tähtsusega riiklikku küsimust – NRG Energy Inc. sajaprotsendilise tütarühingu NRG Generating Holdings B.V. poolt AS-i Narva Elektrijaamad 49-protsendilise osaluse omandamise lepingu tingimusi. Vabariigi Valitsus tervitab nimetatud ettepanekut ning on volitanud mind ja majandusminister Mihkel Pärnoja tutvustama Riigikogule eelpool mainitud tehingu tingimusi ning tausta. See poleks olnud võimalik veel mõni aeg tagasi, kuna siis olid läbirääkimised pooleli ning polnud teada NRG vastus läbirääkimistel tehtud ettepanekutele. Selleks, et aga Eesti kirjandusklassikat kasutades kõik ausalt ära rääkida, tuleb teatavasti alustada iga loo algusest. Teeme seda meiegi.

NRG tehingu lugu algab 1995. aasta suvel, mil võimul oli Koonderakonna, Maarahva Ühenduse ja Keskerakonna valitsus Tiit Vähiga eesotsas. Kohtudes USA-s NRG esindajatega tekkis pooltel idee asuda arendama vastastikkust koostööd eesmärgiga tuua Eestisse esimene suurem investeering Ühendriikidest. 1995. aasta sügisel toimusid USA-s NRG ja Eesti valitsuse esindajate esimesed ametlikud kohtumised Narva Elektrijaamade baasil ühisettevõtte moodustamise küsimuses, põhimõttel 50%-50%. 1996. aasta märtsis kirjutati Washingtonis USA riigisekretäri asetäitja Strub Talboti juureolekul alla Eesti Energia, Vabariigi Valitsuse ja NRG vahelise kavatsuste protokollile. Sama aasta detsembris kirjutasid NRG, Vabariigi Valitsus ja Eesti Energia alla koostööarengu lepingule, et kolmepoolselt koostada äriplaan Narva Elektrijaamade baasil ühisettevõtte moodustamiseks.

Loomulikult võib praegu arutleda, kas oli ikka õige alustada läbirääkimisi energiasüsteemi erastamiseks vaid ühe partneriga. Kuid tagantjärele tarkus ei vii meid paraku edasi, sest kahjuks või õnneks ei muutnud seda otsust ka valitsuse tegevuse vastu tollal korduvalt huvi tundnud Riigikogu, kes 1997. aasta 30. juunil aga otsustas, et strateegilises energiatootmisüksustes jääb Eesti riigile vähemalt 51% suurune osalus.

Läbirääkimised Narva Elektrijaamade erastamiseks muutusid sellega läbirääkimisteks strateegilise investori leidmiseks ja kaasamiseks. Samal päeval andis NRG valitsusele üle oma esimese äriplaani 49% osaluse hankimiseks Narva Elektrijaamades, mis sisaldas investeeringuid kokku rohkem kui 1 miljardi Eesti krooni ulatuses. Vabariigi Valitsus ei võtnud äriplaani vastu, küll aga pidas vajalikuks läbirääkimisi jätkata, esitades selleks NRG-le omalt poolt uusi ettepanekuid. Nimetatud ettepanekute põhjal koostas NRG järgmise äriplaani, esitades selle 1998. aasta mais valitsusele ning sama aasta suvel moodustas nüüd juba Mart Siimanni juhitud Koonderakonna ja Maarahva Ühenduse valitsus teede- ja sideminister Raivo Vare juhitud komisjoni, mis sai ülesandeks analüüsida NRG esitatud teist äriplaani. Nimetatud komisjon esitas oma seisukohad valitsusele 9. septembril 1998. aastal, millele tuginedes otsustas valitsus NRG esitatud äriplaani sellisel kujul mitte rakendada, kuid samal ajal ka mitte lõpetada läbirääkimisi NRGga, vaid otse vastupidi, neid jätkata.

1999. aasta 30. jaanuaril alustas Mart Siimanni valitsus, ma ei pea vist selle koosseisu nimeliselt üles lugema, ametlikult Eesti Vabariigi ja NRG vahelisi läbirääkimisi Narva Elektrijaamade baasil ühisettevõtte moodustamiseks. Sama aasta 18. märtsil allkirjastati valitsuse, Eesti Energia ja NRG poolt kavatsus ja kokkulepe läbirääkimiste pidamiseks, et jõuda kokkuleppele kõigis olulistes küsimustes seoses AS-i Narva Elektrijaamad asutamise ja tegevusega. Veidi peale seda toimus valitsuste vahetus ning ametisse astus praegune valitsus, kes arutas loomulikult üsna kiiresti tekkinud olukorda, kuid langetas Eesti Vabariigi tegevuse järjepidevust arvestades loogilise otsuse jätkata läbirääkimisi sealt, kus eelmine valitsus need pooleli jättis. 12. mail 1999 määrati läbirääkimiste eest vastutavaks majandusminister Mihkel Pärnoja, kes kinnitas sama aasta juuli lõpus riigi esindajaks läbirääkimistel Raivo Vare.

Järgnes küllaltki intensiivne läbirääkimiste periood, mitmed vaheotsused valitsuses kuni käesoleva aasta juunini, mil valitsusele esitati läbirääkimiste delegatsioonide poolt erinevad Narva Elektrijaamadega seotud põlevkivienergeetika ühtse väärtusketi arengumudelid. Põhjaliku kaalumise järel jõudis Vabariigi Valitsus 27. juunil otsusele kiita heaks NRG tehingu põhitingimused ning kohustas Mihkel Pärnoja tagama nende detailiseerimine vastavates lepingutes. Järgnesid uued kohtumised, kus kontrolliti erinevate nõustajate poolt üle kokkuleppe finantsmudel. 24. juulil edastas Eesti delegatsioon NRGle omapoolsed täpsustused ning täiendavad tingimused lepingule tulenevalt valitsuse 27. juuni otsusest. 1. augustil k.a nõustus NRG Eesti poole tingimustega. Majandusminister ja NRG fikseerisid lepingute põhitingimused, millega loodi võimalus nende allkirjastamiseks.

Täna toimuval Eesti Energia nõukogu koosolekul langetab nõukogu oma otsuse lepingute sõlmimiseks ning hetkel minu teada veel mitte määratud kuupäeval kirjutatakse need põhitingimused alla, millele järgneb siis omakorda ilmselt ka kuudepikkune töö kõikide juba üksikute sellele tuginevate lepingute ettevalmistamiseks ning siis allakirjutamiseks.

Lugupeetud Riigikogu liikmed! Nagu eeltoodud ülevaatest näha, on tegemist läbirääkimistega, mis on praeguseks kestnud 5 aastat. Läbirääkimisi NRGga on pidanud kolm peaministrit – Tiit Vähi, Mart Siimann ja Mart Laar – ning viis valitsust, kus on erinevate koalitsioonide kaudu osalenud kõik siin saalis istunud suuremad erakonnad. Nüüd on läbirääkimised lõppenud.

Vabariigi Valitsuse 27. juuni otsuses tuuakse välja olulisemad tingimused, mille täitmisel on valitsus valmis toetama Eesti Energia ja NRG vahel lepingute sõlmimist. Esiteks ei taga Eesti Vabariik tehingut mingil kombel. Tehingu sõlmijateks on Eesti Energia ja NRG. Teiseks ei kanna Eesti Vabariik vastutust eelnevalt tekkinud keskkonnakahjude suhtes ning lepinguga tagatakse vajalikud investeeringud keskkonnakahjude vältimiseks ning keskkonna olukorra parandamiseks. Kolmandaks tagavad sõlmitavad lepingud teatud tasemel tööhõive, sõltumata tootmise mahust. Neljandaks on lepingu lahutamatuks osaks sotsiaalfondi moodustamine Ida-Viru sotsiaalprobleemide lahendamisele kaasaaitamiseks. Viiendaks tagatakse võimaliku uue suurtarbija (nt Sankfort) juurdetulekul vajalik põlevkivi kaevandamine selleks nõutavas koguses. Kuuendaks peavad strateegilised otsused AS Narva Elektrijaamad kontsernis kuuluma äriühingu nõukogu pädevusse, kus enamus on Eesti poole

esindajatel. Seitsmendaks peavad lepingu kõik sätted olema täielikus vastavuses Euroopa Liidu õigusaktidega ja Eestile Euroopa Liiduga liitumisest tulenevate kohustustega.

Viimastel nädalatel on palju kõneainet tekitanud NRGga sõlmitavate lepingute detailsete tingimuste avalikustamine. On arusaadav, et kuni lepingut pole, pole ka midagi avalikustada. Lepingute projektide valmimise järel muutusid nad vastavalt rahvusvahelistele tavadele ärisaladuseks, mille avalikustamine saab toimuda vaid lepingu osapoolte ehk Eesti Energia ja NRG ühise otsuse alusel. Vabariigi Valitsus on nii majandusminister Pärnoja kui minu isikus soovitanud Eesti Energia juhtkonnal toetada lepingute avalikustamist. Nüüd mul on rõõm, et täna hommikul toimunud kohtumisel Eesti Energia ning NRG esindajate vahel esimene ots nendest lepingutest, vastavalt siis poolte kokkulepe, ka avalikuks tehti. Läbirääkimised nende täiendavate osas, mis lähevad avalikustamisele, ka jätkuvad. Samal ajal, rõhutan, on lepingu põhitingimused toodud valitsuse 27. juuni otsuses, millele täna avalikustatud osad annavad ühes või teises punktis konkreetsemat täiendust. Tihti on ka küsitud, mis olid need põhjused, mis sundisid valitsust langetama just sellist otsust nagu ta langetas. Kindlasti polnud nende seas lootust omakasule või mingitele isiklikele hüvedele. Ning on meeldiv, et ka lepingute kritiseerijad pole valitsust milleski sellises kahtlustanud. Küll mõjutasid valitsuse positiivset otsust mitmed Eesti tulevikku suunatud kaalutlused. Esiteks tagab Eesti Energia ja NRG vahel sõlmitav leping 15-aastaks põlevkivile tuginevale energiatootmisele kindla ja selge tuleviku, tagades sellega ühtlasi nii tööhõive Ida-Virumaal kui ka Eesti Energia poliitilise sõltumatuse. Võib lõputult arutada, kas oleks võimalik, et lepingu mittesõlmimisel võiks mitmed arengud suunduda Eestile vahest veel positiivsemas suunas. Ei saa eitada, et see oleks võimatu. Samas on sama reaalne näha arenguid sootuks vastupidises, halvemas suunas, mida kokkulepe NRG-ga aitab aga vältida.

Otsust langetades oli valitsus igal juhul seisukohal, et me ei saa isegi riskida võimalusega olla 5-6 aasta pärast sõltuvad Venemaalt imporditud elektrist. Teiseks oluliseks faktoriks oli keskkonnakaitse. Vastavalt mitte Euroopa Liidu kõrgetele keskkonnanõuetele, vaid eeskätt siiski omaenda tervele mõistusele, on möödapääsmatu teha Narva Elektrijaamadesse tootmise jätkumisel suuri investeeringuid. Leping NRG-ga tagab selle, võttes vastava investeeringute tegemise koormise samal ajal ära Eesti Vabariigilt ning võimaldades meil oma rahasid kasutada teistes suundades ja teistel otstarvetel. Kolmandaks tõdes valitsus, et tehing NRG-ga on, eriti vaadates 98-ndal esitatud äriplaani, muutunud Eestile tunduvalt soodsamaks.

Neljandaks loomulikult paljuräägitud julgeolekuaspekt. Kindlasti ei taga lepingu allakirjutamine NRG-ga Eestile pääsu NATO-sse. NRG lepinguga pole seotud mingid salalepingud ega salaklauslid. NATO-sse viib meie endi visa töö ja NATO valmisolek meid vastu võtta. Küll aga tuleb tõdeda, et leping NRG-ga aitab meil selgelt nende eesmärkide poole liikuda. Pole mingi saladus, et nimetatud lepingul on Ühendriikide administratsiooni ja Kongressi paljude liikmete tugev toetus.

Otsus on loomulikult meie käes ning ainult ise suudame ja saame otsustada, kas me soovime ajaloost midagi õppida või isoleerime end taas võimalikest liitlastest, jätkates oma teed, nii nagu seda ka korra teinud oleme, üksi ja püstipäi. Vabariigi Valitsus on

veendumusel, et suletus ei tule Eestile kasuks. Praegune valitsuskoalitsioon on võtnud selge suuna muuta Eesti pöördumine Läände pöördumatuks. See on meie selge eesmärk ja sellest ei kavatse me taganeda.

Viimastel nädalatel on lepingu kiire sõlmimise kasuks lisandunud aga veel mitmed argumendid. Nende täpsemaks väljendamiseks tuleks vaadelda seda debatti, mis on nimetatud lepingu ümber Eesti ühiskonnas toimunud. Olen veendunud, et demokraatlikus ühiskonnas kuulub iga otsuse juurde õigus seda kritiseerida. Avalik debatt ja vaidlus aitab kõrvaldada kitsaskohti ning muuta asju paremaks. Siin juures tahakski kasutada võimalust tänada kõiki, kes on viimastel nädalatel aktiivselt NRG lepingu tingimuste arutamisel kaasa löönud. Eesti ettevõtjate mitmed ettepanekud aitasid valitsusel oma seisukohti paremini kaitsta.

Kahjuks on selle asjaliku arutelu kõrval esinenud ka teistsuguseid sõnavõtte. Strateegilise investori kaasamise tingimuste arutamise asemel on algatatud kampaania Eestimaa müümise vastu välismaalastele. Asi on läinud nii kaugele, et kaks opositsioonierakonda on kinnitanud kogu maailmale, et kavatsevad võimule saades asuda teostama välismaalaste omandi natsionaliseerimist Eestis. Sellised avaldused ja aktsioonid lähevad Eestile kalliks maksma, sest kahjuks pole põhjust arvata, et neid maailmas tähele ei panda. Järjest rohkem küsitakse, kas Eesti kavatseb jätkata talle edu toonud avatust või muutuda maaks, kus õhutatakse viha muu maailma vastu, sulgutakse ning loobutakse välisinvesteeringutest. Vastus sellele küsimusele huvitab väga paljusid välisinvesteerijaid, millele NRG tehingu ümber toimuv on muutunud lakmuspaberiks Eesti kui partneri usaldusväärsusest. Selle hoidmine on vähemalt praeguse valitsuse meelest üheks olulisemaks tagatiseks aga Eesti riigi püsimisele.

Sooviksin lisaks sellele pöörata tähelepanu ka veel mõningatele valitsuse otsuse punktidele. Nimelt sisaldas see volituste andmise kõrval ka mitut teist ülesannet. Nimelt kohustati majandusministrit ette valmistama ning esitama valitsusele 2000. aasta septembri lõpuks ettepanekud Eesti energiaturu avamise ning Eesti energiasüsteemi ja Euroopa energiasüsteemiga ühendamise tegevuskava kohta. See on praeguse valitsuse jaoks prioriteetne ülesanne. Eesti Energia hinnangutel on tehniline lahendus selle jaoks olemas. See läheb maksma *ca* 6 miljardit krooni ning võtab aega vähemalt 6 aastat. Kui me tahame seda teostada, tuleb selle projekti juurde asuda, selle teostamist alustada viivitamatult. Eeltoodud eesmärgid on kooskõlas ka Eesti orienteeritusega avatusele ja turgude liberaliseerimisele, kuid peavad silmas ka laiemaid protsesse, millised leiavad aset energeetika valdkonnas toimuvad innovatsioonid.

Viimastel aastatel toimunud muutused majandusmudelites väärtustuvad üha enam teadmiste ja oskuste osakaalu, loodusressursside senisest efektiivsemat ja läbimõeldumat kasutamist. Energeetika ei ole globaalsest majandusest väljaspool asetsev suletud süsteem. Lähikümnenditel toimuvaid muutusi tuleb võrrelda infotehnoloogia ja telekommunikatsiooni valdkonnas toimuvatega. Nii ei jää meil muud üle, kui tõdeda, et taastuvate energiaallikate suurem kasutamine on juba hetke realiteet ja Eesti jaoks olulise tähtsusega protsess, milles osalemiseks me peame senisest tõsisemalt suhtuma ka alternatiivenergeetika rakendustesse. Eesti senine edu on paljuski seotud maailmas toimuvate arenguprotsessidega kiire

kohanemisega ja nende kasutamisega Eesti arengu huvides. Täpselt samuti peame me haakuma alternatiivenergeetika kasvulainega ning majandusministrile kohustus paneb ka kogu valitsusele ülesande ja eesmärgi Eesti Vabariigis seda ala tunduvalt tõhusamalt edendada.

Mida öelda kokkuvõtteks? Iga otsustamine on raske. Valitsejad on seatud ametisse just selleks, et nad söandaksid ja suudaksid otsustada. Kindlasti oleks valitsuse hetkereitingule kasulik loobuda "häbistavast" tehingust ning astuda otsustavalt välja Eesti müümise vastu ameerika imperialistidele. Uhke oleks seista Ühendriikide saatkonna ees ühisel piketil ning kinnitada, et ma oma elektrit juba ära ei anna. Õnneks peavad valitsused aga vastutama ja mõtlema mitte oma hetkereitingule, vaid Eesti tulevikule. Sellest oleme me oma tegevuses ka lähtunud. Aitäh!

Märkused

1. Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni, Eesti Keskerakonna fraktsiooni, Eesti Koonderakonna fraktsiooni ja Eestimaa Ühendatud Rahvapartei fraktsiooni algatatud olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu koos Riigikogu otsuse, mis puudutab AS Narva Elektrijaamad erastamiskava, eelnõuga; 14. juuni 2000;http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2000/06/m00061418.html

Riigikogu stenogramm, erakorraline istungjärk

Mihkel Pärnoja (RiTo 2), Majandusminister

Austatud härra esimees!

Lugupeetud Riigikogu!

Täna jätkuv Narva Elektrijaamade vähemusosaluse üleandmist käsitlev päevakorrapunkt on olnud kahel korral Riigikogu ees käsitlusel, ja teine kord, kui ta jäi pooleli, esines üsna pika ettekandega peaminister, kellele Rii-gikogu liikmed esitasid arvukalt küsimusi.

Sellest hetkest alates on olukord muutunud. AS-ga Narva Elektrijaamad seonduvate lepingute põhitingimuste kokkulepe allkirjastati möödunud nädala reedel Narva Elektrijaamade, Eesti Energia ja NRG poolt. Põhitingimus-te kokkulepe näitab ära tee, kuidas pooled kavatsevad edasi minna lepingute ettevalmistamisel ja lõpptulemusena vähemosaluse üleandmisel NRGle. Selle lepingute põhitingimuste kokkuleppega kaasnevad veel aktsiate märkimisleping, Narva Elektrijaamade aktsionäride leping, elektrienergia ostu-müügileping, Eesti Põlevkivi aktsionäride leping, NRG käendajaga sõlmitav käendusleping ja Soojusenergiaga ostu-müügileping ning täiendus, mis allkirjastati eraldi ja milles on sätestatud muudatused mõningates lepingute põhitingimustes ja protseduur, mille alusel kavandatakse nende muudatuste käsitlemisel edasi minna.

Ajakirjanduses on käsitletud, võiks öelda, pretsedenditult suures ulatuses erinevaid lepinguga seonduvaid küsimusi ja esitatud väga erinevate huvirühmade arvamusi, eriti selle põhitingimuste kokkuleppe ettevalmis-tamise lõppjärgus, 2 ja poole viimase kuu jooksul. Ajaloolist tagasivaadet ei ole minul põhjust teha, kuna peaminister oma ettekandes peatus olulisematel etappidel. Samal ajal tuleb siiski väga lühidalt kokku võtta see, mismoodi läbirääkimiste käigus sündis põhitingimuste kokkulepe, mis allkirjastati. 18. märtsil sõlmiti poolte vahel kavatsuste kokkulepe, mille alusel alustati läbirääkimisi seoses Vabariigi Valitsuse vahetusega märtsi lõpus. Protsess pidurdus, kuid 18. juunil, kui tehti kavatsuste kokkuleppesse muudatusi, sai läbirääkimiste protsess uue hoo. Läbirääkimiste Eesti poole juhtkomitee delegatsioon koosnes riigiesindajast Raivo Varest, kelle ülesandeks oli läbirääkimiste korraldamine ja Eesti Energia esindajatest, kelle ülesandeks oli läbirääkimiste sisulise külje kindlustamine Eesti poole pealt. Eesti Energia esindajatena osalesid läbirääkimiste delegatsioonis juhtkomitee tasandil Eesti Energia juhatuse esimees Gunnar Okk ja Eesti Energia nõukogu liige Toomas Luman. Hiljem lisandus seoses lepingustruktuuri teatud muudatustega juhtkomiteesse ka Eesti Põlevkivi juhatuse esimees Mati Ostov. Lisaks sellele, et Eesti Energia esindajad ka mitmetes töörühmades, nii finantseerimise tehnilise keskkonna kaitsega seotud töörühmades. Sinna kuulusid Eesti Energia juhatuse liikmed Sandor Liive ja Lembit Väli. Seega oli Eesti pool komplekteerinud oma esinduse kättesaadavalt Narva Elektrijaamadega seonduvate küsimuste osas kõige kompetentsematest isikutest.

Läbirääkimiste käik näitas, et on tegemist keerulise protsessiga ja korduvalt tuli lõpptähtaega edasi lükata, milleks pooled saavutasid alati vajaliku kokkuleppe. Tegemist oli äriläbirääkimistega ja see, et tegemist on äriläbirääkimistega, tulenes 1998. aasta Vabariigi Valitsuse protokolli kantava otsuse lisadest, kus olid sätestatud põhitingimused, mille alusel läbirääkimisi pidi läbi viima, ja ka see, millise lõpptulemuseni võiks jõuda. Oluline seejuures on ära märkida, et Eesti Vabariik valitsuse otsuse

alusel ei soovinud seda tehingut mitte mingil moel tagada. See tähendab seda, et Vabariigi Valitsus otsustas jätta tagamiseks vajalikud ressursid vabaks muude ülesannete täitmiseks. See muutis ka lähenemist kogu protsessile, võrreldes varem Eesti poolele esitatud kahe NRG äriplaaniga. Selle tõttu ei ole need parameetrid, mis on varem olnud kirjas NRG esitatud äriplaani-des, ja läbirääkimiste lõpptulemus päris üks üheselt võrreldavad. Kuid ometi saavutati läbirääkimiste tulemusena paremad tulemused nii mitmegi parameetri osas, millest kolme olulist käsitles ka peaminister oma ettekande järel saadud küsimustele antud vastustes. Lisaks sellele materjalile, mis on kättesaadav avalikult, ja sellele, mis oli eelmisel korral esitatud Riigikogule, oli seoses sellega, et pooled leppisid täiendavalt kokku teatud andmete avalikustamise osas, mul võimalus saata täna Riigikogule lühikene kokkuvõte nendest küsimustest, mis on avalikkuse ees korduvalt tõstatatud. Need on teile kättesaadava materjalina olemas. Selle tõttu ma ei hakka neid loetlema, seda enam, et kaasettekandeks antud kümme minutit ei võimalda kõikide küsimuste juures põhjalikult peatuda.

Pärast reedel alla kirjutatud lepingute põhitingimuste kokkulepet, seisab ees veel üsna tõsine töö. 110 leheküljel meie käes praegu olev tekst on oma mahult ebapiisav selleks, et Narva Elektrijaamade vähemusosaluse müük lepin-gute tasemel piisava juriidilise täpsusega kindlustada, selletõttu sõlmitakse nende põhitingimuste alusel lepingud, need valmistatakse ette nüüd juba siis Eesti Energia ja NRG omavahel jätkuvate läbirääkimiste käigus, kus osalevad ka mõlema poole bilansi ja juriidilised nõustajad. Aktsiate üleandmine, 49% aktsiate üleandmine Eesti Energia omandist NRG-le jõustub kõigi lepingute allakirjutamisega, milles on võtmetähendus finantseerimislepingu allkirjastamisel, sest finantseerimislepingu puhul kaasnevad lepinguosalistena ka kreeditorid, kes peaksid finantseerimislepingu allkirjastamisel andma või päästma lahti selle lepingu finantseeri-mise. See annab võimaluse realiseerida projekt sellises mahus, nagu ta selleks hetkeks on kokku lepitud. Kui praegu on lepinguosalised need, keda ma nimetasin oma kaasettekande alguses, siis kreeditoride lisandumine nõuab väga põhjalikku läbitöötamist kõigi lepingu põhitingimuste osas. Loomulikult tuleb selleks, et seda projekti realiseerida, finantseerida teda lepingute põhitingimustes ettenähtud mahus, mis on üsna suur ja seega on oodata, et neid rahasid on võimalik saada rahvusvahelistelt finantsturgudelt. Rahvusvaheliste finantseerijate senine praktika näitab, et väga hoolikalt käsitletakse projekti kõiki tingimusi ja selletõttu ei saa praegu 100%-lise kindlusega öelda, et sellisel kujul nagu lepingu põhitingimused on allkirjastatud, on ta vastuvõetav. Samal ajal tuleb arvestada sellega, et selle 6–9 kuu jooksul, mis on optimaalne ajavahemik järelejäänud töö tegemiseks, võivad muutuda ka olud, mis on seotud nii lepinguosalistega kui ka turu olukorraga. Seega on küll astutud esimene oluline samm, mis annab meile võimaluse praegu öelda, et suure tõenäosusega Narva Elektrijaamade 49% aktsiate üleandmine NRG-le toimub, kuid ei anna praegu veel võimalust.

Märkused

1 http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2000/08/m00082809.html

Elektrijaamade vähemusosaluse müük vähendab majanduslikke ning sotsiaalseid riske

Maria Alajõe (RiTo 2), Majandusministri nõunik

Käesolevast Riigikogu Toimetiste numbrist leiab lugeja Riigikogu liikme Janno Reiljani ettekande AS-i Narva Elektrijaamad vähemusosaluse omandamisest NRGenerating Holding poolt. Teema on paljukõneldud ja korduvalt ka ajakirjanduse tähelepanu all olnud. Välja on toodud erinevaid rõhuasetusi, rohkem või vähem olulisi detaile. Olles küll protsessiga seotud, kuid siiski kõrvaltvaataja, näib mulle, et lugejal võib selles detailide rägastikus kaduma minna ülevaade protsessi läbivast loogikast. Ehk kas me kõik märkame veel puude taga metsa?

Siinkohal tahaksin pakkuda ühe – loodan, et neutraalse – ülevaate püstitatud eesmärkidest energeetikasektori restruktureerimisel ning selle osaks olevast strateegilise investori kaasamisest, AS-i Narva Elektrijaamad vähemusosaluse müügi põhjustest, eeldustest, tingimustest ja oodatavatest tulemustest.

Riigi energiamajanduse korraldamise aluseks on Riigikogu poolt 1998 aastal heaks kiidetud kütuse ja energiamajanduse pikaajaline riiklik arengukava. Vabariigi Valitsus on kohustatud oma tegevuses sellest alusdokumendist lähtuma. Kava seab järgmised strateegilised eesmärgid:

- tagada piisav ja stabiilne nõuetekohase kvaliteediga ning optimaalse hinnaga kütuse- ja energiavarustus;
- kindlustada rahvusvaheliste keskkonnanõuete täitmine;
- tagada põlevkivi baasil energia tootmise efektiivsuse tõstmine üheaegselt kahjuliku keskkonnamõju vähendamisega põletustehnoloogia uuendamise teel.

On selge, et nimetatud Riigikogu poolt heakskiidetud strateegiliste eesmärkide saavutamine eeldab suuri investeeringuid majandusharusse. Investeeringuid võib teha erakapital või riik, kui ettevõtte omanik. 1998.aastal moodustas Vabariigi Valitsus asjatundjate komisjoni, analüüsimaks strateegilise investori kaasamisega seonduvat.

Lähtudes kütuse ja energiamajanduse pikaajalisest riiklikust arengukavast ning asjatundjate komisjoni ettepanekutest sõnastas Vabariigi Valitsus oma otsusega 1998. aasta oktoobris lähtekohad põlevkivienergeetika restruktureerimisel ja investori kaasamisel.

Praegune valitsus on oma tegevuses eelmise valitsuse poolt kirja pandud põhimõtetest lähtuvalt ka toiminud.

Alljärgnevalt on välja toodud Vabariigi Valitsuse sõnastatud olulisemad põhimõtted põlevkivienergeetika restruktureerimisel ja investori kaasamisel (Vabariigi Valitsuse 27. oktoobri 1988 istungi protokoll nr. 55 päevakorrapunkt 9).

1. Jätkata põlevkivienergeetika arendamist Eesti ja Balti elektrijaamade ning AS Eesti Põlevkivi põlevkivikaevanduste ja -karjääride baasil pikemas perspektiivis, vältides Eesti riigi sõltuvust imporditavast elektrienergiast või elektrienergia tootmiseks vajalikust kütusest.

2. Praegu Eesti Vabariigi energeetikakompleksi aluseks olevas põlevkivienergeetika sektoris moodustavad põlevkivi kaevandav ettevõte AS Eesti Põlevkivi ning selle toodangu peamiseks tarbijaks olev ja seda elektri tootmiseks kasutav AS Narva Elektrijaamad ühtse väärtusketi, mille efektiivsemaks toimimiseks on otstarbekas AS Eesti Põlevkivi ja AS Narva Elektrijaamad koondada ühtsesse kontserni.

3. Riikliku ressursi puudumise tõttu on otstarbekohane kaasata põlevkivienergeetika arendamisse strateegiline investor ning läbirääkimistel investoriga lähtuda alljärgnevatest üldpõhimõtetest:

3.1. Eesti majanduse konkurentsivõimet tagava elektrienergia tariifi kehtestamine pikaajalises perspektiivis;

3.2. Eesti regionaalsete ja sotsiaalsete aspektide arvestamine ja kompleksne lahendamine;

3.3. Eesti julgeolekupoliitilise aspekti arvestamine;

3.4. keskkonnakaitse nõuete järgimine vastavalt Eesti õigusaktidele ning Eesti riigi poolt võetud rahvusvahelistele kohustustele;

3.5. hilisema riigipoolse investeerimiskohustuse või investeeringute tagamise välistamine.

Nagu eespool nimetatud, on seisukohad põlevkivienergeetika arendamisel, restruktureerimisel ja erakapitali kaasamisel kujunenud mitmeid sõltumatult läbiviidud uurimisi arvestades. Neist olulisemad on koondatud *Vabariigi Valitsuse 14.05.1998 korraldusega nr 426-k moodustatud asjatundjate komisjoni arvamusse,* mis Eesti energeetikasektori restruktureerimise ja arengu küsimuste otsustamisel soovitas alljärgnevat.

1) Rõhutada põlevkivienergeetika edasise arendamise otstarbekust Eestile pikaajalises perspektiivis, sest:

1.1) Eesti põlevkivi varud on suuremad kui siiani arvatud (praeguste tootmisvõimsuste juures jätkub põlevkivi kuni 100 aastaks);

1.2) kõik alternatiivse kütuse kasutamisega seotud lahendused elektrienergia tootmiseks olulises mahus tooksid kaasa Eesti riigi sõltuvuse imporditavast kütusest ja/või elektrienergiast;

1.3) põlevkivi energeetika hääbumisel kaotaks Ida-Virumaal töö Eesti energeetikasektoriga otseselt ja kaudselt seotud enam kui 15 000 töötajat, kes on omakorda oma perede peamiste toitjatena elatise hankijad vähemalt kolm korda suuremale hulgale inimestele.

2) Valida Eesti energeetikasektori arengumudel selliselt, et:

2.1) Eesti Energia AS-il on kohustus ühendada oma võrku teisi elektrienergia tootjaid ja tarbijaid ning teisi energiavõrke; Eesti Energia AS võib omada teisi elektrienergia tootmisettevõtteid ja/või osalusi teistes elektrienergia tootmise ettevõtjates;

2.2) Eesti ja Balti elektrijaam kuuluvad ühele ettevõtjale; Eesti Energia AS koos strateegilise investoriga asutab Eesti Energia AS-i tütaraktsiaseltsina äriühingu Eesti ja Balti elektrijaamade baasil, kus Eesti Energia ASile kuulub vähemalt 51% aktsiatest;

2.3) elektrienergia tootmine ja elektrienergia tootmiseks vajaliku põlevkivi tootmine liidetakse ühte kontserni.

3) Otsustada strateegilise investori kaasamine Eesti ja Balti elektrijaamade ja AS-i Eesti Põlevkivi restruktureerimisse arvestades, et tehingu struktuuri mitmetahulisusest ja keerukusest tulenevalt ei ole otstarbekas korraldada strateegilise investori leidmiseks avalikku enampakkumist. Strateegiline investor tuleb leida otseläbirääkimiste teel, et tagada läbirääkimistel vajalik paindlikkus eesmärgiga saavutada Eesti riigi huvidele maksimaalselt vastav tehingu struktuur ning tingimused.

Selleks et kindlaks teha Eesti riiklikele huvidele enim vastavad potentsiaalsed strateegilised investorid, analüüsis valitsuse nõustaja J. Henry Schroder & Co. Limited 40-t maailmas tuntud energeetikaettevõtjat, kellel oleks eeldusi olla strateegiliseks investoriks Eesti ja Balti elektrijaamade restruktureerimisel. Ta jõudis järeldusele, et NRGenerating International B.V. oma emafirmade NRG Energy Inc. ja Northern States Power Company toetusel on üks vähestest reaalsetest finants-, majandus- ja julgeolekupoliitiliselt aktsepteeritavatest ning tõsiselt arvestatavatest potentsiaalsetest investoritest, kellel on Balti regiooni vastu tõsine huvi.

Ligi kaks aastat tagasi Vabariigi Valitsuse vastuvõetud põhiseisukohad on olnud valitsuse tegevuse aluseks, kuid tänaseks on jõutud juba tunduvalt kaugemale. Tänavu suvel sätestas valitsus põhitingimused, millele NRG-ga sõlmitavad lepingud AS Narva Elektrijaamades 49-protsendilise osaluse omandamiseks peavad vastama (Vabariigi Valitsuse 27. juuni k.a istungi päevakorrapunkti nr 28 all protokolli kantud otsus). Käesoleva artikli lisas 1 on välja toodud Vabariigi Valitsuse nimetatud otsuse ja põhitingimuste kokkuleppe võrdlus.

Kui eespool oli antud ülevaade strateegilise investori kaasamise protsessist ajaloolise tagasivaatena, siis lõpetuseks meenutaksin veel üht majanduses kehtivat põhimõtet.

Investeeringu tasuvuse hindamisel arvestatakse alati järgnevatel aastatel teenitavaid sissetulekuid - ehk mida suurem on esialgne väljaminek, seda suurem peab olema ka projektist teenitav tulu, täpsemalt tulevaste sissetulekute nüüdisväärtus. Lihtsustatult väljendudes võib sissetulekuid suureneda kolmel viisil: suureneb turuosa, muutub kõrgemaks toodangu hind või saavutatakse oluline efekt kulude vähendamisel. Kuna elektri tootmise kulude vähendamine on projekti teostamise lahutamatu osa, mis on kalkuleeritud finantsmudelisse, siis seda siinkohal nimetada on ülearune.

AS Narva Elektrijaamad on ettevõte, mille puhul on teada kaks põhilist ettevõtte väärtust vähendada võivat asjaolu: 1) turuosa on vähenev – energiaturg vabaneb ja 2) hinnakujundus on riikliku järelevalve all. Lisaks sellele veel karmistuvad nõuded keskkonnakaitse valdkonnas, risk tulenevalt olemasolevatest keskkonnakahjudest, valitsuse poolt seatud tööhõivekohustus ja muud asjaolud.

Nõuda tegelikust väärtusest kõrgemat hinda ettevõtte aktsiate eest tähendab paratamatult pikas perspektiivis nõustumist kõrgema elektrihinnaga. Kohustada Eesti Energiat tegema suuri investeeringuid elektri tootmisse tähendab loobumist sarnase kohustuse püstitamisest energiavõrkudega seonduvalt.

Lõpetaksin tsitaadiga Kenfield Morley'lt *"In investing money, the amount of interest you want should depend on whether you want to eat well or sleep well."* ("Investeerides sõltub taotletav intress sellest, kas soovite hästi süüa või rahus magada.")

Tõlgendades öeldut käesoleva teema kontekstis, ütleksin, et majandusminister, kes valitsuse liikmena on otseselt vastutanud läbirääkimiste eest, ei saa lubada ebakindlust valdkonnas, mis mõjutab kogu Eesti majandust, iga tarbijat.

PÕHITINGIMUSTE VÕRDLUSTABEL	
Valitsuse otsuses sätestatud põhitingimus	**Narva Elektrijaamade lepingute põhitingimuste kokkulepe**
1. Eesti Vabariik ei taga tehingut mingil moel	Lepingud ei sisalda praegu ega näe tulevikus ette Eesti Vabariigi poolt antavat tagatist.
2. Investeeringute kava: investeerimisprogramm tagab esimese viie aasta jooksul ASis Narva Elektrijaamad põlevkivi uute keevkihtkatelde baasil kahe energiaploki renoveerimise ning ASi Eesti Põlevkivikaevandustes ja karjäärides kasutatava tehnoloogia uuendamise ning infrastruktuuri arendamise mahuga vastavalt kuni 360 miljonit USA dollarit (USD) ning kuni 80 miljonit USA dollarit (USD);	Investeeringute kava vastab valituse poolt sätestatule.AS Narva Elektrijaamad finantseerib ja tagab Eesti Elektrijaama 8. energiabloki ja Balti Elektrijaama 11. energiabloki ümberseadistamise tehnoloogiale, kus kasutatakse tsirkuleerivaid keevkihtkatlaid esimese 5 aasta jooksul.Leping sisaldab võimalust, et enne 31.märtsi 2002 saab otsustada, et teise energiabloki renoveerimine jääb ära.
3. Keskkonnakaitse kohustused -- vajalikud investeeringud keskkonnahoidu tagamaks ASi NEJ tegevuse vastavuse kehtivate keskkonnanormidele nähakse piisavas mahus ette ASi NEJ investeerimisprogrammis ning Eesti	Investeerimisprogramm lähtub keskkonnanõuetest.Lepingud ei sisalda praegu ega näe tuleviks ette Eesti Vabariigi vastutust eelnevalt tekkinud keskkonnakahjude suhtes.

Vabariik ei kanna vastutust eelnevalt tekkinud keskkonnakahjude suhtes.	
4. ASi Narva Elektrijaamad ja Eesti Energia ASi vaheline elektrienergia ostu-müügileping sõlmitakse ajavahemikuks kuni 15 aastat õigusega saada vajaduse korral kogu elektrienergia tootmismaht ja võimsused ASilt Narva Elektrijaamad, kusjuures kuni aastani 2002 on tagatud võimsused vähemalt kuni 1350 MW, aastatel 2003-2005 - 1520 MW ja alates aastast 2006 - 1593 MW;	Elektrienergia ostu-müügileping annab Eesti Energia ASile ostuõiguse kogu AS Narva Elektrijaamad elektrienergia tootmisvõimsusele; Narva Elektrijaamad on nõus Eesti Energiat varustama vastava võimsusega, sisaldades talvist maksimaalset tootmisvõimsust 1 350 MW aastateks 2001-2003, 1 520 MW aastateks 2003-2004, ja 1 593 MW järgnevateks aastateks.AS-i Narva Elektrijaamad poolt Eesti Energia ASile müüdava elektrienergia reaalne keskmine kaalutud tegelik tariif/hind on 41,35 senti/kWh (ostumahult 6,2 TWh/aastas)
5. Sõlmitavad lepingud tagavad tööhõive sõltumata tootmise mahust ning arvestamata lepingulisi töötajaid ASis Narva Elektrijaamad vähemalt 1700 töötajale aastal 2000, vähenedes kokkulepitud graafiku alusel mitte alla 500 töötajale alates aastast 2005 ning ASis Eesti Põlevkivi vähemalt 5000 töötajale aastal 2000, vähenedes kokkulepitud graafiku alusel mitte alla 3400 töötajale aastatel 2004-2007.NRG maksab lisaks 5 miljonit USA dollarit (USD) sotsiaalfondi 5 aasta jooksul (iga aasta 1 miljon USD), millest 80% läheb ASi Narva Elektrijaamad töötajate sotsiaalprogrammile ja 20% piirkonna sotsiaalprogrammidele;	Narva Elektrijaamad: AS Narva Elektrijaamad aktsionäride leping tagab Narva Elektrijaamades minimaalse tööhõive taseme 1 700 aastal 2000, vähenedes 500-ni aastaks 2005. (Kokkulepitud tööhõive äriplaani realiseerumisel vastavalt 2292 ja 1930)Eesti Põlevkivi: Eesti Põlevkivi aktsionäride leping tagab ASis Eesti Põlevkivi tööhõive taseme 5 000 aastaks 2000, vähenedes 3,400-ni aastaks 2007 Sotsiaalfond: NRG panustab 5 miljonit US$ viie aasta jooksul viies võrdses osas AS Narva Elektrijaamad, et täita enda kohustused loodava Sotsiaalfondi ees. Sotsiaalfondist on ette nähtud 80% AS Narva Elektrijaamad töötajate ja 20% regionaalse sotsiaalprogrammi jaoks.
6. ASi Narva Elektrijaamad 49% aktsiate hind on mitte vähem kui 54,5 miljonit USA dollarit (USD);	NRG tasub pärast lepingu sõlmimist koheselt ASile Narva Elektrijaamad aktsiate eest Eesti krooni ekvivalendis 65.5 miljonit US$, ning teeb lisaks 5 osamakset Eesti krooni ekvivalendis 1 miljon US$, millest esimene tehakse finantstingimuste kokkuleppimise järel.Kogu omakapitali paigutatavad vahendid Eesti krooni ekvivalendis on 70.5 miljoni US$

7. Tehing on tingimuslik ning jõustub kõigi investoripoolsete lepinguliste finantskohustuste täitmise korral;	Lepingud asuvad jõusse kõikide kohustuste täitmisel NRG poolt.
8. Investori oodatav reaalne maksujärgne investeeringu tootlus (IRR) on mitte suurem kui 12%;	Kinnituse, et oodatav reaalne NRG investeeringu tootlus (IRR) on väiksem kui 12%, on andnud Eesti poole finantsnõustaja Shcroder Salomon Smith Barney
9. 50% kasumist, mida AS Narva Elektrijaamad teenib võimsuse ja elektrienergia müügist väljapoole Eestit, s.t müügimahtudelt, mis jäävad üle Eesti Energia ASiga sõlmitavas elektrienergia ostu-müügilepingus ettenähtud mahtudest, peavad kuuluma Eesti Energia Asile	Tingimus on sätestatud AS Eesti Energia ja AS Narva Elektrijaamad vahel sõlmitava elektrienergia ostu-müügilepingu põhitingimustes
10. Reaalne põlevkivi hind ei ületa 131 Eesti krooni (EEK)/tonn aastani 2010 ja 101 Eesti krooni (EEK)/tonn järgnevatel aastatel;	Põlevkivi hinnad sisalduvad kokkulepitud kaevandamise plaani kokkuvõttes, mis kuulub lisana AS Eesti Põlevkivi aktsionäride lepingu juurde. Hinnad vastavad valitsuse poolt sätestatud põhitingimustele.
11. Kuni lepingute kehtivuse lõpuni jäävad jõusse seni ASi Eesti Põlevkivi poolt sõlmitud müügilepingud muude tarbijatega;	Põhitingimuste lepingud nõuavad, et seni AS Eesti Põlevkivi poolt sõlmitud põlevkivi müügilepingud muude tarbijatega (põlevkiviõli tootjatega) jäävad jõusse kuni lepingute kehtivuse lõpuni.
12. Eesti Põlevkivi suurklientide varustamine põlevkiviga -- tagatakse võimaliku suurtarbija, näiteks SUNCOR juurdetulekul vajaliku põlevkivi kaevandamine koguses kuni 5 miljonit tonni mäemassi tingimusel, et vastav taotlus esitatakse enne 1. jaanuari 2003.a.;	Vastavalt Eesti Põlevkivi aktsionäride lepingu tingimustele on AS Eesti Põlevkivi aktsionärid kohustatud tagama, et AS Eesti Põlevkivi varustaks põlevkiviga mahus kuni 5 milj. tonni uusi Eesti turule tulijaid (s. h. Suncor) tingimusel, et need kolmandad isikud teatavad Eesti Põlevkivile oma kavatsusest osta niisuguses koguses põlevkivi 1. jaanuariks 2003.a.
13. Nõukogu kontroll -- strateegilised otsused ASi Narva Elektrijaamad kontsernis kuuluvad äriühingu nõukogu pädevusse, kus enamus on Eesti poole esindajatel;	Vastavalt ASi Narva Elektrijaamad aktsionäride lepingu põhitingimustele on AS Narva Elektrijaamad nõukogu vastutav kõikide strateegiliste otsuste osas mis puudutavad ASi Narva Elektrijaamad ja ASi

	Eesti Põlevkivi. Nõukogu on enamuses Eesti Energia AS-I esindajatel.
14. Lepingu kõik sätted on Välisministeeriumi hinnangul täielikus vastavuses Euroopa Liidu õigusaktidega ja Eestile Euroopa Liiduga liitumisest tulenevate kohustustega.	Põhitingimuste lepingud vastavad kehtivatele EL õigusaktidele ja ei takista Eesti liitumist EL-ga.

Seaduse arusaadavuse arusaadavus

Maret Maripuu (RiTo 2), Riigikogu liig

Probleemi õigussotsioloogiline taust

Sotsiaalses mõttes kujutab õigus üht vahendit, mille abil püütakse saavutada ühiskonna kui terviku talitlemine ja taastootmine ning selles elavate inimeste kooskõlastatud tegevus. Õigusega püütakse inimesed ühiselt allutada võimuteostajate tahtele ja seda kandvale esindusele – olgu see siis kas parlament, kuningas või diktaator. Erinevalt mitmest teisest sotsiaalse kontrolli vahendist on õiguse toimimise aluseks seaduse autoriteetne iseloom, omamoodi käskiv jõud: õigus asetub ühiskonna kaitsekilbina tema kohale, temast kõrgemale. Kuigi analüütilise positivismi esindajate, eelkõige John Austini ja tema koolkonna lähenemine ühiskonnale on lubamatult lihtsustav, sisaldab see siiski üht olulist tõdemust: seadus on riigi kõrgeima võimu kandja (suverääni) käsk. Suverään on ühiskonna osa, kellel on õigus ülejäänud ühiskonda endale allutada ja kellele see ülejäänud ühiskond on harjunud või harjutatud (*accustomed*) alluma. Teiste sõnadega: õiguslikult korrastatud ühiskonnas ei saavutata liikmete elu ja tegevuse kooskõla mitte nende omavahelises vahetus suhtluses, vaid ühise allumise kaudu ühiskonda juhtivale poliitilisele instantsile, kellelegi kolmandale (kahe materiaalses õigussuhtes oleva subjekti suhtes kolmandale) ja tema kehtestatud kohustuslikule normistikule – õigusele.

Nendest tõdedest võib järeldada, et õigus vajab tõhusaks funktsioneerimiseks tegelikult toimivat kommunikatsiooni, informatsiooni adekvaatset edastust. Suverääni käsk saab toimida (või üleüldse eksisteerida kui käsk) üksnes siis, kui see käsk on täpselt väljendatud ja arusaadav: võimalikult lähedaselt sellele mõttele, mille käsuandja on sellesse käsku pannud. (Seaduse algse ja selle rakendamisel avalduva mõtte vahekorra selgitamine kuulub juriidilise eridistsipliini, tõlgendusteooria valdkonda, mida ma selles kirjutises ei käsitle.) Tõdegem seniks veel kord: seaduse eksisteerimise üheks vältimatuks tingimuseks on seaduse arusaadavus. Ent – arusaadavus kellele?

Seaduse arusaadavuse vältimatus

Seaduse arusaadavusele kui keerukale ja eraldi käsitlust vajavale probleemile juhtis esimeste hulgas tähelepanu eelmise sajandi 50ndatel aastatel silmapaistev anglo-ameerika õigusteoreetik ja tegevadvokaat Lon L. Fuller oma klassikalises töös "Õiguse moraal". Raamatu suhteliselt vähese tuntuse põhjuseks mandri-Euroopas on selle õnnetult eksitav pealkiri. [1] See, mida Fuller nimetab õiguse "moraaliks", ei seondu eetiliste normidega, vaid on juriidilis-tehniliste normide süsteem, mis tagab õiguse valiidsuse. Fulleri tööde teedrajav tähendus on seda ilmsem, et veel mitu aastakümmet hiljem ei näe paljud nüüdisaegsedki õigusteooriad seaduste arusaadavuses üleüldse mingit olemuslikku probleemi.[2] Analüüsides tingimusi, mille täitmine on vajalik selleks, et tekiks tegelikkuses kehtiva õiguse ja seda väljendavate seaduste süsteem, kasutab Fuller hüpoteetilise ning heasüdamliku ja naiivse seadusandja kuningas Rexi väljamõeldud lugu. Rexi muude läbikukkumiste hulgas on ka võimetus sõnastada oma valitsejatahet alamatele arusaadavalt. Kuigi Fulleri üldpõhimõte

seaduse arusaadavusest kui selle eksisteerimise vältimatust tingimusest on vastvõetav, ei saa nõustuda Fulleri järeldusega selle kohta, et seadus peab olema arusaadav *üldiselt*, st kas ühiskonnale tervikuna või selle valdavale enamusele. Ette rutates võiksin väita, et seaduse üldine arusaadavus iseloomustab *head* (nt demokraatlikku, populaarset vms) seadust, kuid kaugeltki mitte kõik toimivad seadused ei pruugi olla head (O. W. Holmes) – *dura lex, sed lex* ('karm seadus, kuid siiski seadus').

Pigem kehtib vastupidine põhimõte: selleks, et seadus toimiks, ei pea ta olema mitte üldiselt, vaid hädavajalikult minimaalselt arusaadav. Teisisõnu, seadus peab olema arusaadav neile, kellele see on täitmiseks. See ei välista võimalust, kus efektiivsena toimib ka avalikkuse eest salajas hoitud või vaid osaliselt avalikustatud või moonutatult avalikustatud seadus. Seadus võib olla varjatud ning mõistetamatu neile, kellesse selle sätted otseselt ei puutu. Näiteks pankade reservinormatiivid puudutavad otseselt väheseid ja jätavad enamiku meist ükskõikseks, sest selle seaduse rakendamine ja toimimine meist ei olene. Minevikus on avalikkuse eest varjatud võimukandjate kuritahtlikke käske või valgustkartvaid poliitikaid. Normatiivse akti näitena võiks lähiminevikust tuua juhu, kus Stalini salainstruktsioonid eestlaste küüditamise kohta polnud eestlaste üldsusele teada, ning kuigi need mõjutasid enamikku eestlasi kõige otsesemalt, ei olenenud nende sätete rakendamine meist kõige vähemalgi määral. Tähtis oli, et "rahvaste isa" ja "eesti rahva suurima sõbra" tahet mõistaksid ja täidaksid Boris Kumm ning tema NKVD seltsimehed.

Seaduse avalikustamisest ei sõltu veel selle tõhusus. Teoreetiliselt täidetaks kriminaalkoodeksit ka siis, kui see oleks teada ainult politseinikele ja kohtunikele (nagu oli ainult Püha Tribunali inkvisiitoritele teada ketseritevastase koodeksina toiminud Henry Institorise ja Jacques Sprengeri traktaat "Nõiahaamer"), kuid niisugune kriminaalseadustik pole demokraatlik. See tähelepanek on seda olulisem, et kuigi seaduse arusaadavus ja avalikkus on seotud seadusandluse demokratismiga (ja siit edasi õigusriikluse põhimõttega), ei taandu õiguskorra demokratism kaugeltki mitte kehtivate seaduste arusaadavusele ja avalikkusele. Ainuüksi avalikustamine üliranget (drakoonilist) nuhtlusseadust demokraatlikuks ei tee. Küll aga teeb seaduste salastatus või ülemäärane keerukus ühiskonna kontrolli vähem demokraatlikuks.

Selles mõttes on seaduse arusaadavuse nõude püstitamine omamoodi sissemurdmine lahtisest uksest, sest mistahes seadusandja taotleb alati ja *ab initio* (algusest peale) seda, et tema tahe (käsk, keeld ja luba) oleks arusaadavad neile, kelle suhtes ta oma tahet rakendab. Vaevalt on leida seadusandjat, kes ei taotleks oma tahte elluviimist. See eeldab aga tema tahte arusaadavat teadvustamist tema tahte teostajale. Rangelt võttes pole arusaamatu seadus mitte üksnes halb seadus, vaid see pole seadus üleüldse; see on "olemus ilma olemiseta", kui kasutada Hegeli sõnu.

Seaduse laiema mõistetavuse vajaduse ("laiema" all mõistan ma seda, et mõistmine toimub enama kui kahe või paari-kolme indiviidi vahel ja seda enam kui üks kord) tingib ka seaduse kui õiguse ühe väljendusvormi normatiivne iseloom. Sellisena – seaduse vormis – vastandub õigus halduslikule käsule, juriidilisele individuaalaktile kui millelegi ühekordsele ja kitsale isikute ringile suunatule. Halduslikku regulatsiooni vahendiks on käsk selle sõna kõige

kitsamas mõttes – ühekordne täpne korraldus selle täitjale. Norm aga, vastandina sellele, eeldab püsivat reeglit, mida kasutatakse korduvalt, suhteliselt suure isikute rühma poolt ja ilma täitmise subjekti lõplikult konkretiseerimata. Kui haldusliku iseloomuga käsk võidakse anda autojuht Jüri Juurikale ("sõidutage ekspert hotelli"), siis normatiivse iseloomuga sätted liiklusvahendi ohutu kasutamise nõuete kohta puudutavad jätkuvalt kõiki inimesi, kellel on vastavad juhiload. Tavaliselt ongi seaduse adressaatide ring kitsamalt määratlemata, mistõttu peaks seadus olema arusaadav võimalikult paljudele erinevatele inimestele.

Seaduse arusaadavuse adressaat ehk kes peab seadusest aru saama

Juba ülaltoodust ilmneb seaduse arusaadavuse seos demokratismiga: seaduse avalikustamine, kättesaadavus, üldine arusaadavus ja seadusloome avatus soodustavad seaduse kooskõla ühiskonda tugevdava üksmeelega. Ainult avaldatud ja mõistetud seadus teeb võimalikuks ühiskonna kui terviku ja tema liikmete dialoogi seadusega – olgu see siis seaduskuulekuse või seadusele mitteallumise vormis. Ning vastupidi: avaldamata, salajane, kättesaamatu, arusaamatu seadus lülitab suurema osa ühiskonnast seaduse toimest välja, täpsemalt lülitab välja seaduse täitjate ringist seadusest mittearusaajad ja muudab nad vaid seaduse abil manipuleerimise objektiks. Seos seaduse arusaadavuse ja demokratismi vahel pole üks-ühene ja sümmeetriline. Mitte iga avaldatud ja üldarusaadav seadus ei pruugi olla demokraatlik (stalinistlik kriminaalseadusandlus oli suures osas avalik ja isegi arusaadav, kuid polnud sisult demokraatlik), küll aga on igasugune salajane seadus oma olemuselt ebademokraatlik.

Samas tuleb meil seaduse arusaadavuse probleemistikku käsitledes arvesse võtta üht kindlat empiiriliselt kaheldamatut fakti: juristi professiooni olemasolu. Juba ainuüksi see tõik, et õigusteadlased moodustavad sotsiaalse grupi ühiskondlikus tööjaotuses, viitab sellele, et üldistest tavateadmistest kehtivate seaduste kohta nende normaalseks funktsioneerimiseks ei piisa. Kehtiks vastupidine (seadust saab mõista igaüks ilma selleks vajalikku ettevalmistust omamata), poleks õiguse vallas muud tööjaotust seaduse elluviijate (politseinike, fakte tuvastavate uurijate ja neid hindavate kohtunike) kõrvale vajagi. Ent seaduse rakendamiseks on ühiskonnas vajadus lisaks faktiliste asjaolude leidmisele ja hindamisele ka seaduse mõtte avamise järele. See eeldab ka vajalikku kutsealast ettevalmistust ning viitab sellele, et seaduse arusaadavusel on ka demokraatlikus ühiskonnas olemas teatavad paratamatud piirid. Siit kerkibki küsimus, kellele peaks olema seadus täiesti ja lõplikult arusaadav (demokraatlikus ühiskonnas). Kas kõigile inimestele või ainult vastava eriharidusega juristidele? Ning kui võtta arusaadavuse kriteeriumiks arusaadavus professionaalsetele õigusteadlastele, siis kuidas siduda seda asjaolu ühiskonna demokratismi põhimõtetega? Sest juristkonna professionaliseerumine (st juristiks saamine) teatavasti ei eelda vastamist ega peagi vastama demokraatlike protseduuride nõuetele. Advokaadiks ei valita, vaid selleks saadakse vastava akadeemilise kvalifikatsiooni omandamise teel. Advokaatide kutsekoja liikmeksvõtt on küll enam-vähem demokraatlik protseduur, kuid see on demokraatia, mis toimib professiooni sees (advokatuuri ei võeta kandidaati vastu mitte üldise valimise teel, vaid vastava komisjoni otsusega, mis koosneb samuti advokaatidest).

Öeldut kokku võttes: seadusi ei tohiks demokraatlikus riigis kirjutada nii, et neid mõistaksid ainult professionaalsed juristid, aga seadused oma kogumis on paratamatult sellised, et nende mõistmine eeldab erialast ettevalmistust. Järelikult on seaduse üldarusaadavus pigem taotluslik ideaal, kui saavutatav eesmärk; pigem tähis, mille suunas liikuda, kui lähiajal saavutatav täiuslik olukord. Ehk seadusandja seisukohalt öeldes: seadus peab olema kirjutatud nõnda, et võimalikult paljud inimesed sellest võimalikult palju ja hästi aru saaksid, eeldamata siiski, et sellest saaksid aru kõik ja et seaduses saaksid kõik aru kõigest.

Seaduse mittejuriidiline kontekst

Juristid on pilkavalt täheldanud: seadused oleksid lihtsad ja rakendavad siis, kui elu nendesse vahele ei segaks. Mõned seadusandjad on seda parlamendikuluaarides täiendanud ütlusega: seadused on liiga tähtsad asjad, et neid juristide kätte usaldada. Omamoodi tõtt on nii ühtede kui teiste ütluses.

Kõigepealt tõdegem, et juriidilise reguleerimise (sh seaduste kirjutamise) eesmärgiks on valdavalt mittejuriidilise maailma suhete reguleerimine. Kasutan sõna "valdavalt" sellepärast, et üks osa seadustest – nimelt menetlusseadused (laiemalt: protsessiõigus) – reguleerivad eeskätt juriidilist tegevust. Fakt on, et sellel juhul, kus toimub juriidiline eneseregulatsioon ("juura reguleerib juurat"), on seadused suhteliselt lihtsad, selged ja hoolikal lugemisel arusaadavad isegi õigusalase ettevalmistuseta inimesele eeldusel, et ta on omaks võtnud demokraatliku õigluse üldised põhimõtted (protsessi avalikkuse, võistlevuse, kohtuasja igakülgse arutelu vajadus jne). Enamikul juhtudel puutub õigusalase ettevalmistuseta inimene kokku seadustega, mis reguleerivad elutähtsaid suhteid muudes valdkondades kui õigus. Siis peab seadus peegeldama seda lihtsust või keerukust (kergemini mõistetavat või raskemini arusaadavat tegelikkust), mida evib reguleeritav eluvaldkond ise. (Näiteks abielusuhteid reguleerivad seadused on sedavõrd lihtsad, kuivõrd lihtsaks ja arusaadavaks me peame abielusuhteid ühiskonnas tervikuna. Jätkem kõrvale juriidiliselt ebaolulisena see, et tegelikkuses on abielu üks kõige keerukamaid kooslusi ühiskonnas üldse. Ega siis ilmaasjata pole abielueksamil läbikukkujate, s.o abielulahutajate protsent üle 50!). Ning vastupidi, seadused, mille alusel peetakse käimasolevat kohtuprotsessi maailmafirma Microsoft vastu ja luuakse kohtuotsuseid, on niivõrd keerukad, et valdav osa seadusandjaist ja juristidestki ei suuda neid mõista. (Micrsofti protsessi juhtiv kohtunik on tunnistanud, et kulutas üle kahe kuu mitte selleks, et tutvuda kaasuse tehioludega, vaid selleks, et aru saada kaasaegse Interneti-tehnoloogia alustest, mille pinnalt probleem üleüldse kerkis).

Kaasaegse ühiskonna muutumisega keerukamaks, eriti selle tehnoloogiliste aluste täiustumisega muutub keerukamaks (mõistmise seisukohalt) ka seda reguleeriv seadus. Virtuaalmaailmade tehnoloogia pole kaugeltki ainus keerukas ja levinud näide. Piisab, kui nimetada seadustikke, mis reguleerivad väärtpaberiturgu (sh emissioonitingimusi, *insider-trading*'ut jne), pangandust, kaupade ja teenuste kõikvõimalikke kvaliteedinõudeid ja tarbijakaitset (nt on juriidiliselt tähtis, kui täpselt peavad toiduaine pakendil olema näidatud selle koostisosad – kas märge "konservant SR5" on piisav?), maksundust (paljudes riikides vajab inimene maksu deklareerimiseks erialaabi).

Seaduse mittejuriidilise konteksti teine oluline osa (selle kõrval, et seadus reguleerib mittejuriidilist elukeskkonda) on asjaolu, et seadusloome ei kujuta endast jäägitult professionaalset juriidilist tegevust. Valdav osa maailma riikide parlamendiliikmeid ei ole juristid (erand on USA) ega vist peakski olema. Pealegi on nende tegevus näidanud, et juristid-professionaalid on parlamenditöös tulemuslikkuse poolest sageli abitumad professionaalsetest poliitikutest.

Tulemuseks on see, et juriidiliselt tõlgendatav seadus luuakse inimeste poolt, kes juriidilist tõlgendamist ei tunne (kuigi peaksid eeldama). Briti parlamendisaadik on kibedusega möönnud: "Seadusandjatena näeme me alatihti, et meie poolt vastu võetud seadus omandab sageli kohtus mõtte, mida me polnud silmas pidanud /.../ Selleni viib ülemäärane pedantsus ja juriidiline sirgjoonelisus, mis pole omased seaduse loomise tegelikule protsessile parlamendis. Enamgi veel, tundub, et sageli kohtud ei püüagi mõista meie taotlusi ning lihtsalt naudivad oma juriidilist üleolekut meist ning püüavad lihtsalt näidata seda, kuivõrd juriidiliselt tobedad olevat meie tehtud seadused."[3] Nimetatud asjaolu – parlamendi kui omamoodi rahvaliku organi juriidiline mitteprofessionaalsus (*pro*: ebaprofessionaalsus) – peaks toimima kaitsemehhanismina seaduse keele liigse surumise eest ilmetu kantseliidi raamesse, olema nn liigse juridiseerumise vastu, kuid paraku ei toimi see alati. Tänapäeval tegeleb parlamendisaadik seadusandlusega üldpoliitilisel tasemel ning on valmis eeskätt arutama seaduseelnõu poliitilist tähendust. Käsitledes pidevalt üha uusi ja erinevaid eluvaldkondi ning opereerides alalises muutumises olevate õigusteaduslike paradigmade maailmas[4], tuleb tal igapäevases seadusloomes sageli toetuda nii parlamendi juures töötavate professionaalide (nõunike, referentide ja abide) kui ka välisekspertide (enamasti akadeemilise õigusteadlaskonna hulgast) seisukohtadele. Sama toimub lisaks juriidilistele küsimustele ka kõigis muudes erialaseid teadmisi nõudvates küsimustes. Siinjuures tuleb silmas pidada, et tegemist ei ole erandliku olukorraga, vaid seadusloome ja seadusandluse olulise tunnusjoonega: iga seadusega reguleeritakse küsimusi, mis on seotud mingi valdkonna eriteadmistega, mis enamikul parlamendisaadikutest puuduvad.

Taunides kujunenud olukorda, kirjutab Priidu Pärna: "Seaduse kirjutamine usaldatakse ametite ja inspektsioonide hooleks, kes ometigi ei tohiks oma elu "mugavaks kirjutada". Veelgi taunitavam on lahendus, kus seaduseelnõu kirjutamine jäetakse huvigrupi hooleks. "Kits kärneriks" kehtib kahjuks sageli ka õigusloomes."[5] Asjaolu, et enamik parlamendisaadikuid on kõrgestiharitud asjatundjad oma erialal, olukorda ei muuda. Arstist poliitik võib tunda paremini tervishoiualaseid ja pankurist saadik rahapesu küsimusi, kuid nad mõlemad on võhikud näiteks reklaamialase tegevuse või ohutu meresõidu reeglistiku loomisel. Samavõrra võhikud on nad ka siis, kui küsimused on teineteise erialalt.

Järelikult toimib seaduse arusaadavuse suhtes kaks vastandlikku mehhanismi. Esiteks soodustab arusaadavust see, et poliitikud, kes pole professionaalid reguleeritava valdkonna küsimustes, lihtsustavad seaduseelnõu paratamatult tasemele, millest nad ise aru saavad, või kui väljenduda küüniliselt, millal neile *tundub*, et nad sellest aru saavad. Nende arusaamine on üldpoliitiline, erialaliselt aga pealiskaudne; vaid selle mõistmise määrani ulatuv, milleni poliitik tavaliselt suhetes valijatega ulatub. Teisalt aga toimib arusaadavusele vastutöötav suunitlus: professionaalsete parlamendiametnike ja -ekspertide otsustav roll seaduseelnõu

ettevalmistamisel surub saadikutele peale seaduse keerukuse, sh erialakeele ja -normid, mis kehtivad selles valdkonnas.

Probleemi on märgatud

Parlamendisaadiku esmane ja puhtinimlik reaktsioon sellises olukorras (reguleeritav valdkond on võõras, eelnõu sisaldab tehnilisi üksikasju ja reguleerimise üks või teine viis nähtavat poliitilist sisu ei oma) oleks käegalöömine: "mina sellest niikuinii aru ei saa, valijad ka mitte, poliitilist tähtsust sellel (vist) pole ja las see siis läheb nii nagu läheb (pealegi võin ma loota oma nõunikule, kes on selle ala asjatundja)." Niisugusest meelsusest sünnivadki seadused, mis pole arusaadavad ei neile, kes neid rakendavad, ega ka neile, kelle suhtes neid rakendatakse. Taoline seadus muutub paratamatult kitsa asjatundjate ringi sisenormiks isegi siis, kui selle grupi tegevus on suure sotsiaalse kaaluga. Keerukates juriidilistes tõlgendustes mängivad seaduse teksti kõrval tähtsat osa juristkonna sisesed arvamused ja tavad. Just eelkõige sel põhjusel eeldab tegevadvokaadi töö mitte ainult erialast diplomit, vaid ka kuulumist oma tsunfti (advokatuuri).

Tuleb arvestada, et parlamendinõunik *vastaval* alal on just *selle* valdkonna professionaalide agent parlamendis, ja mitte vastupidi. Arvutispetsialist toob vastavasse seaduseelnõusse arvutitega seonduva probleemistiku ja terminoloogia. Vastupidine toime, parlamendipoliitika viimine arvutitega tegelevate professionaalide *community'*sse, on piiratud. Kui probleemistiku reguleerimine saaks toimuda mõne spetsialisti (sellesama parlamendinõuniku) äraveenmise kaudu, siis poleks seaduse projekti üldse vajagi.

Eespool öeldu põhjal on seaduskeele lihtsustamise vajaduse tõstatamine juba iseenesest äärmiselt positiivne, mis näitab seda, et parlamendisaadikud võtavad oma tööd tõsiselt, vastutustundega, ega soovi läbi lasta seadusi, mis pole neile ja nende valijaile arusaadavad. See tähendab, et olles küll sõltuvad asjatundjatest (nt parlamendinõunikest), soovivad saadikud sõnastada mistahes eluala spetsiifilisi probleeme üldpoliitiliselt, üldarusaadavas keeles ja kontekstis. Lühidalt, nõuandjaid kasutades ei lase nad nendel ennast ära kasutada. (Küll aga püütakse poliitikuid otsustamiste eel mõjutada ja eriteadmistega rikastada parlamendikoridorides nn lobitöös.)

Rääkides kahest kontekstist – poliitilisest ja professionaalsest – räägime tegelikult keele kahest tasemest: üldarusaadavast üldpoliitilisest keelest esmatasandil ja erialakeele tasandist teisal (kusjuures viimane peegeldab professionaalset tegevust väljaspool poliitikat).

Küsimus seaduse arusaadavusest on kokkuvõttes ka küsimus seadusega korrastatava valdkonna üksikasjade täpsusastmest. Kehtib seos: mida üksikasjalikumaks ja täpsemaks muudetakse valdkonna reeglistik, seda vähem üldarusaadavaks muutub selle probleemistik. Kõik demokraatlikud põhiseadused tunnistavad üksmeelselt kodanike sõnavabadust (seda teevad ka mitmed mitte eriti demokraatlikud põhiseadused – näiteks omaaegne NSV Liidu oma), aga keerulisem on otsustada, kas üks või teine sõnavabaduse kasutamise juhtum on ka tegelikult põhiseaduslikult kaitstud (raske on piiri tõmmata näiteks vägivalla, pornograafia, abortide või homoseksuaalsete suhete, paljude nn valgustuslike sõnavabadusjuhtude puhul jne).

Seega on poliitikutel üheks peamiseks seaduse arusaadavuse tagamise vahendiks seaduse keele hoidmine poliitilise arusaadavuse tasemel ning kitsaste erialaküsimuste jätmine teiste, alamate õigusaktide (sh nt haldusaktide, ametkondlike instruktsioonide vms) hooleks. Kuid sellisel spetsiifilisuse vältimisel on ka oma piir: ainuüksi väga abstraktsel ja lihtsustatud tasemel sõnastatud seadus võib kaotada oma regulatiivse toime hoopiski ja muutuda mõttetuks. Kuna reguleerimine hakkab sel juhul toimuma (juhul mõistagi, kui see regulatsioon on üldse vajalik) seadusväliste kanalite kaudu, siis võib varem või hiljem juhtuda, et nimetatud regulatsiooni summaarne efekt on selline, mis seadusandja tahtele ei vasta ja hakkab toimima väljaspool demokraatliku kontrolli käeulatust. Professionaalidel on kalduvus ajada asju oma eriala käekäigu huvidest lähtuvalt ja ühiskonna kui terviku huvid tulevad arvesse ainult sedavõrd, kuivõrd nende tegevus on seadusega piiratud ja neil miskit muud üle ei jää. (Tüüpnäide: enamik omakasulisi kaubandusvabaduse piiranguid Euroopa Liidus on propaganda tasemel kehtestatud tarbijate kaitseks!)

Arusaadavuse referents-kriteerium (kontrollgrupp)

Oleme siis jõudnud arusaamisele kahes olulises tões. Esiteks, ükski seadus ei saa olla arusaadav ühevõrra kõigile (siis jääks ta abstraktseks ja asuksid toimima muud regulatsioonimehhanismid – kas seaduse suvalise tõlgendamise või lihtsalt seaduse ignoreerimise kaudu). Teiseks, demokraatlik seadus ei saa olla täielikult spetsiifiline (st asuda demokraatlikust poliitilisest kontrollist väljaspool). Järelikult on tõde ja parim lahendus, nagu elus ikka, kusagil vahepeal – kuldsel keskteel. Kuidas seda leida?

Kui seni oleme rääkinud seaduse arusaadavusest üleüldse, seostamata seda mingi konkreetse teksti või subjektiga, siis nüüd tuleks esitada küsimus, *kes*peaks seadusest igal juhul aru saama. Ehk teiste sõnadega, kes on see referentsgrupp, kelle võime seadusest aru saada lubab meil väita, et seadus*on* arusaadav. Ning siin kerkibki üks peamine probleem: mis on üleüldse arusaadavus kui selline, ehk sõnastades küsimuse paradoksina, kuidas tuleb arusaadavusest aru saada. Eelmisele riigikogule esitatud õigusloome seaduse eelnõu ja praeguses Riigikogus seadustest arusaadavuse seaduse eelnõu menetlemine, arutelu nii Riigikogus, selle põhiseaduskomisjonis kui ka sellesisulised kirjutised ajakirjanduses (eeskätt professor Mereste sulest) on selgeks teinud üksmeele järgmises. Taotlus teha seadused arusaadavamaks ühiskonnale tervikuna on heaks arvatud nii Riigikogu kahe koosseisu, justiitsministeeriumi kui ka õigusteadlaste üldsuse poolt. Ent küsimus sellest, kuidas nimetatud eesmärgini ikkagi jõuda, on veel lahendamata. Üksmeelt pole isegi pakutavais juriidilistes vahendites. Kas seaduste arusaadavuse suurendamiseks on vaja uut seadust või piisab mingist seadusest alamalseisvast aktist?

Vaatamata sellele, et seaduste arusaadavamaks tegemise eesmärk on taotluslikult igati demokraatlik, pöördus eelmise Riigikogu tähelepanu juba õigusloome seaduseelnõu esimesel lugemisel (7. mail 1997) asjaolule, et seaduse arusaadavuse nõude sisseviimine võib anda tagasilöögi, mis väljenduks parlamendi osatähtsuse vähenemises seadusloomes. Seaduse arusaadavuse nõuet (nagu juhtisid tähelepanu saadikud T. Alatalu, U. Mereste jt) võidakse kasutada ettekäändeks, et hoida muidu täiesti menetluskõlbulik seaduseelnõu eemal Riigikogu istungisaalist. Võiks tekkida võimalus, mille puhul mistahes bürokraatlik

struktuur saaks tagasi lükata seaduseelnõu ettekäändel, et see pole arusaadav, ja teha seda veel *enne*, kui Riigikogu saab oma seisukoha selles küsimuses üldse kujundadagi. Järelikult ei saa ametnikkond olla arusaadavuse referents-kriteeriumiks juba põhiseaduslikust võimude lahususe printsiibist lähtudes. (Muidugi võib täheldada ka vastupidist suhet – seaduseelnõu semantiline vastuvõetavus ametnikkonnale, st riigiaparaadis töötavatele eriala professionaalidele, ei tähenda eelnõu arusaadavust üldisemas, seaduse kui sellise arusaadavuse mõttes.)

Arusaadavusest arusaamisel pole meil abi ka Euroopa Liidu õigusaktidest, mis, üldjuhul on kirjutatud mitte midagi ütlevas eurožargoonis ("Pisiblufi käsiraamatute" seerias ilmunud "Euroopa Liit" pole tõest kaugel). Põhidokument selles valdkonnas on Euroopa institutsioonidevaheline kokkulepe (*Interinstitutional Agreement* 22. detsembrist 1998, osapoolteks Euroopa Parlament, Nõukogu ja Komisjon). Kokkuleppe sisuks on "Juhised [Euroopa] Ühenduse seaduseelnõudele". Ainsaks teatavat mõtet omavaks sätteks on punkt 3, milles öeldakse, et normatiivsed aktid peavad olema ühemõtteliselt arusaadavad "neile, kelle suhtes neid rakendatakse /.../ ja neile, kes vastutavad nimetatud sätete elluviimise eest". Viimane nõue on mõttetu (mistahes seadus on seadus vaid sel määral, mil see on täitjaile arusaadav) ja esimene sisutühi, sest näiteks kriminaalseadustik rakendub mitte ainult kodanikkonna, vaid kogu elanikkonna suhtes, kuigi võib jääda arusaamatuks neile, kes selle riigi keelt ei valda (rääkimata juba argumendist *ad juridicum* – õigusteadlaste professiooni eksistents ise viitab seadusest arusaamise erinevatele määradele ühiskonnas). Tõsi, eelnimetatud eurosäte sisaldab ka mõtet, et arusaamise objektiks (see, millest tuleb aru saada) on seadusest mõjutatud isikute (st seaduse rakendajate ja isikute, kelle suhtes seadust rakendatakse) õigused ja kohustused. Sellel väitel siiski on teatav sisu. Õigused ja kohustused on see hädavajalik miinimum, mis peab seadusest olema arusaadav, ja samal ajal on see ka kõige vähem probleeme tekitav osa. Suur osa õigusi ja kohustusi seondub eeskätt protsessuaalse regulatsiooniga, mis tänu juristidele-professionaalidele toimib suhteliselt lihtsalt, loogiliselt ja selgelt. Seaduse säte, mis reguleerib portide ja domeenide asetamist serveritele (hiljutine diskussioon Lippmaade ja "ee"-de asjus), võib olla küll ülikeeruline, aga ka sellisel juhul on võimalus seaduse rikkumine edasi kaevata sama lihtne kui haldus- või tsiviilprotsessi puhul üldse.

Nimetatud Euroopa Liidu dokument ei arvesta sedagi asjaolu, et seadus ei tähenda mitte ainult õiguste ja kohustuste kirjapanemist, vaid ka poliitilist sisu (sh sotsiaalseid ideaale, väärtusi, üldiseid põhimõtteid) väljendavat teksti. Selles mõttes eksisteerivad juriidilises tegelikkuses mitte ainult reegleid väljendavad, vaid ka nn sümboolsed seadused,[6] mille kohta samuti peaks kehtima (teatud erisustega) arusaadavuse nõue.

Meil on juba korduvalt tõdetud, et seaduste kvaliteet Eesti Vabariigis ületab tunduvalt Euroopa Liidu tehnilise taseme. Polegi imestada, et ka seaduseelnõude arusaadavuse küsimustes on meie Riigikogu üritanud teha sammu kaugemale. Nimelt sisaldab eelnõu 253 SE I (seaduse arusaadavuse tagamise seadus) paragrahvi (§ 1 lg 1), milles määratletakse: "Seadus loetakse arusaadavaks, kui selle mõttest võib vajaliku süvenemise korral aru saada eesti keelt vabalt valdav vähemalt põhiharidusega inimene, kes ei ole õigusloome, õigusteaduse ega ka selle kitsama eriala spetsialist, mida seadus käsitleb." Määratlus on

tervikuna üsnagi õnnestunud (eriti abitu eurokokkuleppega võrreldes) ja omab tugevat ajaloolis-teoreetilist tagamaad. Keskmise inimese konstruktsioon (õiguslik fiktsioon) oli välja mõeldud juba Rooma õiguses seoses üldvastutusega *in abstracto*, kus võeti hindamise aluseks "hea peremees, pereisa" (*boni paterfamilias*), s.o reaalselt mitteeksisteeriv abstraktsioon, mis tähistas teatavate omadustega ja hoolsusega kujuteldavat tsiviilõiguslikku subjekti.

Samas ei kao fundamentaalne probleem ka selles määratluses. Kogu ebamäärasus koondub sõnadesse "vajalik süvenemine", kusjuures pangem tähele, et need sõnad (või neile sarnased) pole määratluses põhimõtteliselt välditavad. Seaduse arusaamise protsessil peab olema n-ö subjektiivne külg, tahtlus, antud juhul siis vajalikus süvenemises väljenduv isiklik soov seadusest aru saada. (Ideaalis peaks seaduse arusaadavuse kriteerium välistama juhud, kus seadusest ei taheta meelega saada aru). Seega, olles küll määratlenud referentsgrupi (eesti keelt valdavad põhiharidusega inimesed), jääb lahtiseks selle grupi liikmete seadusesse suhtumise subjektiivne külg, tahtlus. Raskused tulenevad ju sellest, et väljend "vajaliku süvenemise korral" on täpsustamata ja selle umbkaudnegi sisu avamata. Probleem pole ei uudne ega ka paraku vähemalt seni lahendatav. Selle loogiliseks aluseks on tuntud Russelli paradoks (mille erinevaid tahke avavad ka A. Tarski nn semantiline tõe-teooria ja Kurt Gödeli teoreem normaalsetest hulkadest), mille sisuks on tõeväärtust väljendavate loogiliste otsustuste eneste tõeväärtuse kriteeriumi igavene küsitavus. Selle tuntud näiteid on hulgaliselt, olgu siinkohal lisatud üks. Kas see, kes väidab, et kõik inimesed valetavad, räägib ise tõtt või ei? Puhtalt teoreetilise arutluse tasandil taandub probleem edasisel täpsustamisel lõpmatusse ("halba lõpmatusse" Hegeli terminoloogias): selleks, et mõista, mis on arusaamine, on vaja mõista, kuidas mõista "arusaamist", siit edasi on vaja aru saada "arusaamise arusaamisest" jne. Õnneks pole aga seadusloome ainult teoreetiline tegevus ja taotleb, nagu artikli algul juba märgitud, vägagi praktilist eesmärki, ühiskonnaelu kindlat korrastamist. Järelikult peab ka seaduse arusaadavuse probleemil olema eluline lahendus. Pole huvituseta märkida sedagi, et seaduste kohta käiva seaduse loomise eesmärk on seisnud väljapaistvate juristide-teoreetikute ees kogu 20. sajandi jooksul. Tasub meenutada, et just nimelt seaduste loomise seaduse idee oli esimesi, mis muutus Vene liberaalse juriidilise professuuri diskussiooni objektiks peaaegu kohe pärast 17. oktoobri manifesti väljakuulutamist 1905. aastal.[7]

Lahendusteed

Ülalesitatud arusaadavuse probleemi mitmetahulisus ja paradoksaalsuski, kui teoreetiline see esmapilgul ka ei tunduks, annab meile üsnagi praktilise järelduse. Kui me ei saa püstitada ülesandena seaduste arusaadavaks tegemist kui teostatavat eesmärki, siis saame ometi seada eesmärgiks vältida või vähemalt minimeerida niisuguseid keelelisi ja normitehnilisi ilminguid, mis teevad seaduse igal juhul kas arusaamatuks või vähendavad selle arusaadavuse määra. Just seda teed on Riigikogu oma sellesuunalises tegevuses läinud. Suure töö meie seadustes ja nende eelnõudes esinevate segadusttekitavate ebakohtade avastamisel, liigitamisel ja teaduslikul analüüsimisel on ära teinud Riigikogu liige akadeemik Uno Mereste. Tema olulisimate sellealaste kirjutiste hulgas nimetaksin artikleid "Sõnumilehes" (20.01.1998), "Keeles ja Kirjanduses" (1995, nr 10) ja "Akadeemias" (1996, nr

1). Omamoodi klassikaks on muutumas Aaro Mõttuse artiklite seeria seaduse sõnastusest ja terminoloogiast "Õiguskeeles" (1997, nr 1–5). Teemat on käsitlenud ka meie justiitsministrid Paul Varul ja Märt Rask – seda nii parlamendidebattides kui ka ajakirjanduses.

Seega, tahame seda või mitte, aga üks esmaseid seaduste arusaadavuse parandamise vahendeid on õppimine oma vigadest – (kuri)kuulus katse ja eksimuse meetod, mis on siinkäsitletud juhul seda väärtuslikum, et tõeline ja täiuslik lahendus probleemil puudub (Russelli paradoks ju kehtib). Meie teadmine sellest, kuidas seadust sõnastada ei tohi, viib meid lähemale ideaalile arusaadavast seadusest. Selle metodoloogilise idee leiame ka Uno Merestelt artiklist "Kuidas seadusi ei tohi kirjutada" (Partner, 1995, nr 2). Tõdeme seejuures, et täiuslikult ja lõplikult arusaadavat seadust ei ole olemas. Lõppkokkuvõttes on iga seaduse puhul kusagil keegi, kes sellest aru ei saa. Mis aga ei tähenda seda, et me maksimaalse arusaadavuse poole ei peaks püüdma.

Seaduste arusaadavuse parandamise teine meetod on tegelikult samuti lihtne ja tuntud ning pärineb tavatõdemusest "mitu pead on ikka mitu pead". Teiste sõnadega tuleb võimalikult suurem hulk inimesi (eksperte, poliitikuid, ühiskonnategelasi, toimekaid kodanikke) kaasata seaduseelnõu kirjutamisse, selle arutelusse. Seadusloomeprotsessi võimalikult suur avalikustamine ja rahva kaasamine suudavad tagada selle, et seadus mitte ainult oma sisult, vaid ka keeleliselt ja normitehniliselt tuleb võimalikult paljudele arusaadav. Tänapäevase postmodernistliku õigusteooria üks seisukohti väljendabki seda, et demokraatliku õigusriigi üheks olulisemaks jooneks lisaks demokraatlikult valitud parlamendi seadusandlikule tegevusele on seadusloomes pidevalt toimuv diskussioon, dialoog (diskursus, ühiskondlik ümarlaud), seaduse loomise käigus toimuvad arutelud, milles avalikkus osaleb seadusloome kõikidel etappidel, ja olukord, kus seaduste loomine on avaliku arvamuse alaliseks sisuks.[8]

Mõistagi ei taha ma väita, et seaduseelnõu loomisel kehtib selles osalejate arvu kohta põhimõte "mida rohkem, seda uhkem". Teatud hulgast alates hakkab seadusloomes osalevate inimeste ja asutuste suurenemine takistama tulemuste saavutamist.

Seaduste arusaadavamaks tegemiseks on lisaks keelelisele ja normitehnilisele küljele olemas ka seadusandluse toimingute kindel järjestus: milliseid etappe ja ametiasutusi ning millises korras peaks hea seaduseelnõu läbima, et omandada suuremat selgust ja arusaadavust, et saada *heaks* seaduseks. Tuleks ka silmas pidada, et seaduste arusaadavuse kõrgeimaks hindajaks ei saa olla justiitsministeerium, kelle ülesannete hulka kuulub seaduseelnõude juriidiline (st mitte sotsiaal-lingvistiline) ekspertiis.[9]

Olgu siinkohal täheldatud, et oma olemuselt kuuluvad nimetatud protseduurilised probleemid keeleliste ja normitehniliste probleemidega võrreldes hoopis teise nähtuste gruppi ja vaevalt saab neid korrastada sama seadusega, millega reguleeritakse seaduse arusaadavust. Mitmed varasemad seaduse arusaadavusega seotud seaduseelnõud on sisaldanudki lisaks keelelistele ja normitehnilistele nõuetele ka protseduurinorme, mis sätestasid seaduseelnõu kulgemist läbi erinevate instantside Riigikogu suursaali. Mitme arutelu järel jõudis Riigikogu lõpuks seisukohale, et nimetatud kahe, kuigi omavahel põimuva aspekti viimine ühte normatiivakti ei soodusta ei seaduseelnõu

kooskõlastusprotseduuride optimeerimist ega aita paremini esitada seaduse arusaadavuse nõudeid.

Lühidalt veel ühest seaduse loomisega kaasnevast nähtusest, õieti dokumendist, mille tähtsust seadusloomes ja sealhulgas seaduse arusaadavamaks tegemisel on ilmsesti alahinnatud. See on seaduse eelnõuga kaasnev seletuskiri. Seletuskirja lisamine eelnõule on selle menetlemise seadustatud nõue ja selle eesmärk on, et eelnõust saaks sisukas ja arusaadav seadus. Termin "seletuskiri" ütleb ju isegi, et see dokument seletab. Kuid see sisaldab enamatki, veenmist ja põhjendust, sh sedagi, et just selle eelnõu vastuvõtmine seadusena on vajalik, et just sellega reguleerida kavatsetav küsimuste ring reguleerimist vajab ning et ta vajab nimelt nii- ja mitte teistsugust reguleerimist. Kusjuures tihti on seletuskirja veenmisroll suurem selle selgitavast funktsioonist. Järelikult on üks võimalik tee seaduse arusaadavuse parandamisel ka seletuskirja kvaliteedi tõstmine sel teel, et selles pöörataks tulevikus senisest enam tähelepanu seaduseelnõu keerukamate kohtade sisulisele avamisele. Seega rääkides arusaadavuse nõudeist, mida esitame seadusele, tuleb meil esitada samalaadsed nõudmised ka seaduse menetlemist toetavale seletuskirjale.

Mõistagi tuleb ka siis arvestada seletuskirjale ettenähtud piire. Kõigepealt, et ei juhtuks, et ka seletuskiri ise vajab seletusi (ning need omakorda seletusi ja nii edasi kuni lõpmatuseni, Russelli paradoks pole ju põhimõtteliselt välditav!). Teiseks, seletuskiri ei ole oma funktsiooni tõttu normatiivne tekst, see ei reguleeri, vaid seletab. Siiski pole välistatud, et seaduseelnõu menetlemise käigus ei võiks seletuskirja teksti mõni osa üle minna eelnõu kaudu ka seaduse teksti. Ning lõpuks, seaduseelnõu seletuskirja adressaat erineb seaduse adressaadist. Kui seadusi kirjutatakse kogu riigi kodanikkonnale ja elanikkonnale ning riigis ajutiselt viibijaile (nagu kriminaalseadustik), siis seletuskiri on kirjutatud seadusandjatele selle sõna kõige otsesemas mõttes, st Riigikogu liikmetele.

Kõike öeldut lõpuks kokku võttes: seaduse arusaadavuse probleem pole ei lihtne ega ole ka lõplikult lahendatav. Pigem on see parima lahenduse taotlemine, sinnapoole liikumine kestab seni, kuni kestab seadusandlik tegevus kui demokraatliku, inimkeskse riigi üks tähtsamaid eluavaldusi.

Märkused

1. Vt I. Gräzin. Anglo-Ameerika õigusfilosoofia. Tartu, Juridicum, 1999, lk 80-82.
2. Vt nt B. Dorbeck-Jung. Realistic Jurisprudence. A Multidisciplinary Approach to the Creation and Evaluation of Legislation. – Associations, 1999, No 2, p 211-235.
3. C. K. Allen. Law in the Making. Oxford, 1946, p 426-427.
4. Eesti juriidilises mõtlemises toimub siire normativismilt hilise jusnaturalismi kaudu postmodernismile. Siit ka Habermasi, Lyotard'i ja Dworkini suur mõju Eesti õigusteaduskondades, mis peaks peatselt jõudma ka juriidilisse praktikasse.
5. P. Pärna. Õigusloome argipäev. – Juridica, 1999, nr 1, lk 14.
6. R. Cotterrell. The Sociology of Law. L., Butterworths, 1992, p 105.
7. F. F. Kokosin. Juriditseskaja priroda manifesta 17 oktjabrja. – Juriditseski vestnik, 1913, kn. 1, str. 46.

8. J. Habermas. Between Facts and Norms. MIT, Polity Press, 1996, p 136: juriidiline demokraatia on kommunikatsioon.
9. H. Siigur. Õigusaktide eelnõude kooskõlastamine ja õigusekspertiis. – Eesti Jurist, 1994, nr 9, lk 28–29.

Õiguse olemusest ja seaduse võimalustest

Prof Kalle Merusk (RiTo 2), Tartu Ülikool

Prof Raul Narits (RiTo 2), Tartu Ülikool

Seadusi ei looda selleks, et parlamentidel tööd oleks, või selleks, et ainult kitsas ühiskonnaliikmete ring nendest aru saaks. Seadus ja selles sisalduv õigus on olnud ja on riigi käes peaaegu ainsaks vahendiks, mille kaudu ja mille abil on võimalik kõigile inimestele öelda, milline peaks olema nende käitumine. Seepärast on seadustele esitatav arusaadavuse nõue igati loomulik. Siinkohal nõustume artikli autori seisukohaga, et "seadusi ei tohiks demokraatlikus riigis kirjutada nii, et neid mõistaksid ainult professionaalsed juristid". Samas ei ole juriidiline keel, mida kasutatakse, homogeenne. Nii eristuvad juriidilises keeles kui oskuskeeles normikeel, õiguse rakendamise aktide keel ja õigusteaduse keel. Viimast nimetatakse mõnikord ka dogmaatiliseks keeleks. Tundub igati loomulik, et teatud situatsioonides peab põhitähelepanu olema keskendatud ainult normikeelele (seaduse keelele). Metodoloogilisest seisukohast on juriidiline töö (seadusest arusaamine, õiguse tunnetamine) suuresti taandatav tööle juriidiliste tekstidega. Esitatud kontekstis tundub, et probleem seaduse keelest, täpsemini selle arusaadavusest, on püstitatud igati ratsionaalselt. Iseküsimus on aga see, kas seaduste keele arusaadavust tuleks selgitada – juristide keeles reguleerida – seaduse abil. Õigusekeele arusaadavuse probleem pole teravalt päevakorral mitte ainult noortes demokraatiates. Käesoleva kommentaari autoritele teadaolevalt algatati näiteks Ameerika Ühendriikides 1999. aastal USA valitsuse poolt "ametlike dokumentide inimkeelde tõlkimise" kampaania.

Artikli juurde tulles tuleb märkida, et see pole probleemivaba. Esimene nendest probleemidest ning seejuures põhimõttelist laadi probleem on seotud artikli autori arusaamaga õigusest enesest. Rõhutame siinkohal mõtet, et seadus ja õigus pole sünonüümid. Hea seadus sisaldab õigust. J. Austinile toetudes leiab autor, et "…seadus on riigi kõrgeima võimu kandja (suverääni) käsk. Suverään on ühiskonna osa, kellel on õigus ülejäänud ühiskonda endale allutada ja kellele see ülejäänud ühiskond on harjunud või harjutatud (*accustomed*) alluma." Õigupoolest on autorile sümpaatne kontseptsioon tunduvalt vanem ja pärineb mandri-euroopalikku õiguskultuuri silmas pidades Th. Hobbesilt (1588-1679). Tegemist on radikaal-positivistliku arusaamaga õigusest, kus õiguse ainukese allikana nähakse ja tunnustatakse suverääni tahet. Th. Hobbesi arusaamu retsipeerivad hiljem teatavate reservatsioonidega J. Bentham (1748-1832) ja J. Austin (1790-1859).[1] Meie ei saa kuidagi toetada autori arusaama õigusest kui käsust. Kui autor väidab, et "õiguslikult korrastatud ühiskonnas ei saavutata liikmete elu ja tegevuse kooskõla mitte nende omavahelises vahetus suhtluses, vaid ühise allumise kaudu ühiskonda juhtivale poliitilisele instantsile", siis meie väidame, et ühiskonnas kujuneb kord ja julgeolek *eelkõige* ühiskonna liikmete käitumise tulemusel. Teisisõnu sisaldab tänapäevane arusaam õigusest kolme elementi. Õigus on, esiteks, objektiivne õigus, see on suverääni poolt kirjapandud (formaalselt määratletud) õigus. Teiseks, õigus on objektiivsest õigusest tulenev subjektiivne õigus ehk õiguse subjektile kuuluv käitumise mudel. Kolmandaks, ja just see on siinses kontekstis olulisim, õigus kujutab endast normatiivset informatsiooni- ja

kommunikatsioonisüsteemi. Teiste sõnadega on õigus normatiivne kommunikatsiooni ja sotsiaalstruktuur. Õigus haarab endasse kõik selle, mis on seotud inimkäitumise õiguslikult relevantse osaga. Seepärast on õiguse tunnetamiseks (selle tabamiseks, mis on õigus) vaja näha ja tunnustada seda normatiivset korrelatsiooni, mis seisab õiguse ja ühiskonna vahel. Tänapäeval tuleb osata ja tahta käsitleda ja hõlmata õiguse sotsiaalseid dimensioone. Õigus ei saa olla ja ei olegi paljalt indiviidide ja nende grupeeringute otsustuste resultaat. Kuid just seda viimast on väitnud pikka aega mandri-euroopalik õiguspositivism. Tundub, et mööndusе tänapäevase arusaama suunas õigusest teeb ka autor ise, kui väidab, et "õigus vajab tõhusaks funktsioneerimiseks tegelikult toimivat kommunikatsiooni". Kahjuks seostab autor kommunikatsiooni tõhususe informatsiooni adekvaatse edastusega ehk siis ikka suverääni käsuga "kui see käsk on täpselt väljendatud ja arusaadav".

Kas seaduste arusaadavuse tagamise seaduse abil on võimalik realiseerida igati päevakajaline ja ratsionaalne eesmärk – seaduste arusaadavus? Artikli autor selles ilmselt ei kahtle, seadus on ju käsk.

Meile tundub, et üksteisest arusaamiseks kasutatav keel kui märgisüsteem on õigusega sarnaselt keeruline nähtus. Nende kahe keerulise süsteemi põimumisel on oodata probleemide lisandumist. Ajakirjanduses märkis tegevjurist: "Seaduste arusaamatus on üleüldise kantseliidi nähtavaim osa. Loodetavasti mõistavad eelnõu koostajad, et ametlikus sfääris kasutatava keele, sealhulgas seaduskeele arusaadavust ei ole võimalik parandada pelga seadusega. Selline taotlus kõlab kui korraldus: "Hakake elama hästi!"[2]Õnneks kohtame juriidilises meetodidiskussioonis kontseptsiooni, milles on koopereerunud keele- ja õigusteadlased. Ühelt poolt on siin tegemist praktilise semantika ja selle uurijatega[3] ning teiselt poolt struktureeritud õigusõpetuse esindajatega.[4] Lühidalt öeldes uurib praktiline semantika keelereegleid, mis on keelekommunikatsioonis osalejate käitumise aluseks. Need reeglid ise ei saa esineda väljaspool käitumist. Mitte normiformuleering ei determineeri arusaamist (tunnetust) õigusnormist (seaduse tekstist). Normiformuleeringu tähendus tehakse kindlaks interpretatsioonipraktikas. Õiguslikku tähendust omavas situatsioonis oleme aga me kõik õiguse interpreteerijad. Kuna õigusühiskonnas kujunenud praktika määrab, kas õigusnorme järgitakse või mitte (ja siin pole oluline, kas seadusest saadakse aru või mitte), siis juhul, kui õiguse looja eemaldub praktikast või ei järgi praktikat, loob ta parimal juhul ainult objektiivset õigust. Teisisõnu on õigust ühiskonnas täpselt niipalju, kuipalju seda lõppastmes ütlevad oma käitumise kaudu ja käitumise abil õiguse subjektid – need oleme meie, eesmärgipäraselt tegutsevad inimesed.

Seadused ise peavad aga loomulikult olema arusaadavad. Terve mõistus ütleb, et seadus peab olema kirjutatud seaduse adressaatidele mõistetavas keeles. Nagu iga oskuskeele puhul peab seaduse keel olema üldkeelega võrreldes täpsem. Vajaliku täpsuse annavad seaduse tekstile erialaterminid, sealhulgas juriidilised kategooriad. Nii tundubki meile, et seaduse sünniks vajaliku poliitilise tahte (poliitilise otsustuse) olemasolul peavad kokku saama vastavat reguleerimisvaldkonda tundev erialaspetsialist, lingvist ning jurist. Sellise kolmikliidu ühistegevus peaks tagama adressaatidele arusaadava seaduse sünni.

Õigusriigi põhimõtteks on ka see, et üksikisikule peab olema tagatud juurdepääs tema juriidilist staatust kirjeldavale teabele. Siia kuulub ka seadustest arusaamine. Seaduste keele kui erialakeele spetsiifika aga ei võimalda alati edastada seaduse sisu kõigile kergesti mõistetavalt. Sellises olukorras on n-ö kompensatsiooniks seaduseelnõule lisatud materjalid, ennekõike seaduseelnõuga kaasnev seletuskiri.[5] Nõustume täielikult autori järgmise seisukohaga: "Seletuskirja lisamine eelnõule on selle menetlemise seadustatud nõue ja on objektiivselt suunatud sellele, et eelnõust saaks sisukas ja arusaadav seadus."

Autor väidab seoses seaduste avalikustamisega: "Selles mõttes on seaduse arusaadavuse nõude püstitamine omamoodi sissemurdmine lahtisest uksest, sest mistahes seadusandja taotleb alati (meie sõrendus – R.N., K.M.) ja *ab initio* (algusest peale) seda, et tema tahe (käsk, keeld ja luba) oleks arusaadavad neile, kelle suhtes ta oma tahet rakendab." Kahjuks ei peegelda autori seisukoht tegelikkust. Kui see tõesti nii oleks, siis poleks vaja täna rääkida seaduste arusaadavuse garanteerimise ühest võimalusest lausa õigustloova akti tasemel. L. Meri on öelnud, iseloomustamaks meie seaduskeelt: "Järjest süveneb tendents, et meie õiguskeel kujuneb keeleks, millest eestlased aru ei saa. Meie õiguskeel on väikese rühma salakeel, mida tuleb siis advokaatide abiga tõlkida meile arusaadavasse keelde".[6] Seega tundub meile, et seaduste arusaadavuse uks on pigem olnud "suletud uks" ja seadusandja tahe selles küsimuses ehk hoopis pikka aega *ab initio nullum semper nullum*."

Märkused

1. Õiguse sisustamise ja tähistuse kohta mandri-euroopaliku õiguskultuuri kontekstis loe õigusfilosoofilis-ajaloolist osa: A. Taska. Õigusteaduse metodoloogia. Lund, 1978, lk 11-34.
2. K. Floren. Kantseliiti ei hävita seadus, vaid toimetajad. – Eesti Päevaleht, 2000, 1. oktoober.
3. Vt nt Fr. Müller. Strukturierende Rechtslehre. 2. Aufl. Berlin, 1994; R. Narits. About the Meaning of the Legal Aspect of Practical Semantics in Estonian Legal Order. – Juridica International. Law Review University of Tartu, 2000, lk 3-10.
4. Vt nt D. Busse. Normtextauslegung als Regelfeststellung? – Akten des 12. Internationalen Wittgensteins Symposiums. Wien, 1998, lk 207-210.
5. A. Kasemets. Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. – Riigikogu Toimetised, 2000, nr 1, lk 159-184.
6. J. Piirsalu. Meri kritiseeris Eesti õiguskeelt. – Eesti Päevaleht, 1998, 21. jaanuar.

Poliitika ja poliitiline tegevus

Prof Ülo Vooglaid (RiTo 2), Eesti Õigusinstituut

Poliitiline tegevus eeldab teadmisi oskusi ja kogemusi

Katse tuua riigi toimimine koos selle otstarbekuse, efektiivsuse ja intensiivsuse tegurite ning hindamise kriteeriumitega avaliku arutluse objektiks, on omamoodi julgustükk ja mitmes mõttes kunagi tulevikus ehk isegi tähelepanuvääriv fakt. Poliitikal on rahva tulevikku mõjutavate (sageli määravate) tegurite kompleksis oluline osa; mitte väiksem, kui õigusel, majandusel, kultuuril vms. Paraku ei ole poliitikat kuigi palju käsitletud. Igatahes ei saa poliitikale osutatavat tähelepanu võrrelda õigusele või majandusele osutatavaga. Sellist isikut, kes end ühtäkki juristiks kuulutab, ei ole võimalik tõsiselt võtta isegi mitte Eestis. Poliitikuks hakanute kohta aga öeldakse mõnikord midagi alles siis ja pärast seda, kui nad on mingi jõhkra teoga hakkama saanud, kuskil midagi kapitaalselt nässu ajanud või on jätnud tegemata selle, mis oleks pidanud tingimata tehtud saama.

Igaüks näeb, et Eestil ei läinud kümmet aastatki ja juba on siin selgeks saamas, et ka poliitikas tegutsemine eeldab mingeid teadmisi, oskusi ja kogemusi. Tõsi küll, veel ei ole selge, kas igat liiki saadikutel ja ametnikel oleks vaja midagi teada ka inimese, ühiskonna ja kultuuri kohta; kas neil oleks vaja vallata mingeid prognoose, tunda tegelikku olukorda, saada aru mingitest seostest ja sõltuvustest ühiskonnas ja kultuuris, mis kujundavad iseregulatiivselt funktsioneeriva, muutuva ja areneva süsteemi.

Esialgu on veel segasevõitu, kas poliitikul oleks vaja endas ja maailmas orienteerumiseks ka maailmavaatelist selgust ja maailmapilti, mis võimaldaks *toimuvast aru saada* ja *mõista teisi inimesi* siin ja mujal, varem, praegu ja tulevikus.

Käesoleva kirjutise autoril ei olnud ülesannet esitada poliitika kui süsteemi süsteemset ja kompleksset käsitlust. (Näis, kas millalgi selline vajadus tekib, kes sellise teksti tellib ja kes (milline uurimisasutus, kelle teaduslikul juhendamisel) söandab sellise mõttetöö (ilma vastava uuringuta) ette võtta.) Esialgu tuleb kõigil, nii poliitikutel, politoloogidel, ajakirjanikel kui ka toimetajatel leppida argiteadvuse tasandil aetavate juttudega, kus operatsionaalselt määratletud mõisteid ja mudeleid nendevaheliste seoste analüüsimiseks ja iseloomustamiseks ei ole. Olukorras, kus põhimõisted on määratlemata, ei ole mõtet opereerida definitsioonide, klassifikatsioonide ega ekstrapolatsioonidega ja luua uusi süsteemseid mõttekonstruktsioone, sest inimesed ei saa üksteisest küllalt täpselt aru.

Esialgu tuleb poliitikast kõnelemisel ikka veel leppida fragmentidega, kogemustest tuletatud arvamustega, kuskil kunagi elanud asjatundjate (kontekstist ja ajast välja rebitud) hinnangutega, teistest riikidest ja institutsionaalsetest süsteemidest üle kantud tõdedega, ja lohutada üksteist, et mõnel naabril ei ole sedagi teadmist, oskust ja kogemust, mis meil on kuidagi kujunenud.

Võimalik, et inimesed on maailma paljudes paikades selgeks saanud suhteliselt lihtsa tõe: *poliitikaga tegelemise korral ei ole võimalik saada poliitika kohta mitte midagi peale enam või vähem korrektsete kirjelduste ja/või meelevaldsete spekulatsioonide*. Poliitika kui fenomeni koosseisu ja struktuuri, nagu ka poliitilist tegevust või poliitilist tegevust soodustavaid ning raskendavaid tegureid, on suhteliselt lihtne kirjeldada. Needki võivad olla üpris huvitavad ning õpetliku ivaga. Kirjeldused on kahtlemata vajalikud, aga nendega ei ole võimalik piirduda.

Poliitika kui probleemi avamiseks on vaja lisaks kirjeldustele ka

- kujutlust kultuuriseostes mõistlikuks või sobivaks peetavast normiks kujunenud poliitikast,
- praegu siin aetava poliitika võrdlust varem siin ja mujal aetud poliitikaga,
- teadmist eri liiki poliitika toimetest jne.

Poliitika omandab tähenduse ja muutub arusaadavaks ÕIGUSE foonil; niisama, nagu õigus muutub (võib muutuda) arusaadavaks vaid poliitika foonil.

See kirjatükk on mõeldud nendele poliitikutele ja poliitikahuvilistele, kes pürivad saavutama professionaalset taset; kas praktiku, teoreetiku, metoodiku või metodoloogina.

Autor ei ole lootnud ega looda, et need poliitikud ja ametnikud, kes riigi, maakonna, linna või valla tasandil mulje loomiseks ringi askeldavad ja niisama paberites siblivad, seda lugu pikisilmi ootavad – vaevalt nad seda üldse loevad. Veel vähem võib arvata, et "siiberdajad" hakkavad seoses mingi artikli ilmumisega analüüsima enda, oma erakonnas, maakonnas ja riigis või väljaspool seda toimuvat poliitilist tegevust ja selle tulemusi-tagajärgi.

See artikkel on kirjutatud neile, kes tahaksid pühenduda, kes soovivad teha arusaadavaid põhjendatud järeldusi oma ja võitluskaaslaste senise tegevuse kohta. Abistada saab neid, kes tahavad käituda ausalt, analüüsida olevikku, minevikku ja tulevikku, kes suhtuvad oma ja kolleegide poliitilisse tegevusse vastutustundega ning tahavad teha täiustusi enda, oma tegevuse ja tulemuste parandamiseks.

Autor pidas võimalikuks käsitleda poliitika mõningaid teoreetilisi, metodoloogilisi ja metoodilisi küsimusi üksnes selleks, et *äratada entusiaste kaasa ja edasi mõtlema*. Kui meil õnnestuks siduda ühiskonnateooria ja praktika kaasaegsete paradigmade kontekstis, siis võib Eestis hakata hellitama lootust, et meil ei tule häbiga kõrvalt vaadata arukate rahvaste kiiret arengut.

Poliitikul on raske saavutada mingit edu praktikas; selleks peab olema tark ja ettenägelik. Suhteliselt lihtne on kõik ära keelata, seisma panna, sassi ajada, välja naerda, absurdiks keerata vms. Sellega saavad ladusalt hakkama igasugused tegelased.

Selliste poliitiliste otsuste tegemiseks, mille pärast ei oleks vaja mõne aja pärast silmi peita või emigreeruda, on vaja eriti suurt asjatundlikkust (professionaalsust). Vaja oleks tunda tegelikku olukorda, olusid ja situatsiooni nii siin ja praegu kui ka mujal, lähemas ja

kaugemas minevikus. Poliitiliste otsuste tegemine eeldab nende seoste ja sõltuvuste süsteemi tundmist, mis vastastikuses põimingus (sündroomidena) toimivad soodustavalt ja/või raskendavalt ning kujundavad ettenägemisvõime. Poliitilised otsused on põhimõttelised otsused, millega fikseerub ennekõike poliitik kui isiksus ja subjekt või kellegi käes lükata-tõmmata olev manipuleerimise objekt. Sama ilmneb ka muude subjektide - juhtkondade, erakondade või nende mingite kogumite kohta.

Poliitika on igal juhul subjektist tulenev st subjektiivne

Objektiivsed saavad olla nii- või naasuguse poliitika tegurid: loodus, maavarad, majandus, geograafiline asend, teedevõrk, energeetiline potentsiaal, sõda, okupatsioon, aga ka kultuuritase, sh puhtus, täpsus, ausus, käitumise stereotüübid, rahva tervislik seisund (loe: füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu ühtsus, mitte haiguse puudumine või invaliidsus!), haridus (loe: ühiskonna ja kultuuri funktsioon, mis ilmneb erialase, kutsealase, ametialase, elualase, kaitsealase, tunnetusalase, õppealase, loomealase jne ettevalmistuse ühtsusena, mitte koolis käidud aastate arv või lõpetatud õppeasutus!), elujõud, mida iseloomustab mitte ainult iive ja suitsiidid, vaid ka ettevõtlus, kodukorrastus, loodushoid, osalemine ühiskonna- ja kultuurielus, spordis, korrakaitses jms. Hinnang, mille poliitikud annavad seni tehtule ja saavutatule (juhtunule), vertikaalsele ja horisontaalsele sidele, seostele ja sõltuvustele, võtmeisikutele ja nende enam ja vähem ustavatele vasallidele, nende tegevusele, tegevuse eeldustele, tulemustele ja tagajärgedele, iseloomustab päris hästi eeskätt hinnangu andjaid, s.o poliitikuid endid ja seejärel (võib-olla) ka tegelikku olukorda, olusid ja situatsiooni, nende muutumise tegureid (sh eesmärke ja nende saavutamiseks valitud vahendeid, tegutsemise printsiipe ja hindamise kriteeriume), hindajate ja tegijate omavahelisi suhteid, aga ka suhteid "ümberkaudsetega", kellega peab (või ei pea?) võimalikult hästi läbi saama (loe: suhted naabrite, sõprade ja vaenlastega, pankade, kindlustusagentuuride ja liisingufirmadega, maksuameti, turvafirmade ja teiste oma olemuses parasiteerivate asutustega), olusid, olukorda ja situatsiooni, tegutsemise suunda, konteksti, eesmärkide otstarbekust, protsessi efektiivsust ja intensiivsust, võimalikke kõrvaltoimeid jms. Inimesed, kes soovivad (peavad ainuvõimalikuks) poliitikas väärikalt käituda, peaksid tõesti tõdema, et hindamine on üpris keeruline, väga head ettevalmistust nõudev tegevus. Kaugelt paistab, et sugugi mitte kõik poliitikud ei ole saanud veel aega hindamise nüanssidesse süvenemiseks. Enamgi veel - sageli on alust arvata, et mõned poliitikud peavad võimalikuks just meelevaldsete hinnangute andmise õigusega rõhutada oma erilist (poliitiku!?) positsiooni. Ebardlike hoiakute, kerglase suhtumise ja vääritu käitumise juurtest on praegu raske kirjutada, sest vastavaid uuringuid ei ole. Iga kaine mõistusega inimene peaks saama kõrvalise abita aru, et need põhjused oleks vaja avastada, sest alles seejärel avaneb võimalus neid vähendada või koguni kõrvaldada.

Põhjendamatult, mingite manipulatsioonidega n-ö *poliitiku* rolli sattunud (pugenud) inimesed paistavad hästi välja; neid iseloomustab hoolimatus, harimatus, kultuuritus, karistamatus, korporatiivsus, valetamine, petmine, kõrkus ja tigedus teisitimõtlejate suhtes koos alandlikkusega nende suhtes, kes koostavad nimekirja järgmisteks valimisteks.

Miks oleks vaja poliitikat tundma õppida?

Kas professionaalsuse nõue on poliitikas põhjendatud?

Vaevalt küll tahaks keegi vaielda selle üle, kumb on tähtsam, kas aeg või ruum. Selle üle, kumb on tähtsam, kas poliitika või õigus, vaidleksid paljud. Õigus kui ühiskonda stabiliseeriv süsteem omandab mõtte eeskätt poliitika kui ühiskonda labiliseeriva süsteemi foonil. Elamise aluseks ei kõlba üks ega teine; elamine osutub võimalikuks õiguse ja poliitika kui dialektiliste vastandite ühtsuse (dünaamilise tasakaalu) korral. Ajalugu on täis näiteid selle kohta, et kui poliitikud pääsevad seaduse (rahva varasemate esindajate poolt loodud ja käitumiskultuuriks fikseerunud väärtuste ja normide, müütide ja tabude) kontrolli alt välja, siis kalduvad nad meelevaldselt laamendama sellesama rahva arvel, kellelt nad said mandaadi poliitiliseks tegevuseks. Kui aga poliitikutel õnnestub õigus farsiks keerata, on varsti käes täielik korralagedus ning varsti ka nii jäik ja range "kord", et iga tegevuse eest võib ükskõik keda lahti lasta või kinni panna. Seejärel on ainult ajaküsimus, millal hakatakse andma 25+5 aastat sunnitöölaagrit ja asumist eluohtlikult karmis keskkonnas. Totalitaarses poliitilise diktaadiga riigis on iga inimese ja asutuse-organisatsiooni tegevus täpselt reglementeeritud nii, et keelatud on kõik, mis ei ole spetsiaalselt lubatud. Õigused muutuvad siis tegelikult kohustusteks. Otsustamise asemel on siis võimalik vaid (kellegi teise tehtud) otsuseid vastu võtta. Kasvama ja tugevnema hakkavad sellised üksused, mille koosseis ja struktuur tagab

1. salatsemise ja
2. põhjendamatu autoriteedisüsteemi kasvu.

Võim läheb siis rahvalt üle ametnike kätte.

Elu muutmiseks ja ajaga kaasa (ajast ees) liikumiseks ei jää iseseisvalt tegutseda soovival kodanikul või kodanike mingil rühmitusel totalitaarses ühiskonnas (perekonnas, koolis, asutuses-ettevõttes-organisatsioonis jne) muid legaalseid võimalusi, kui üritada elada kahe-kolmekeelset elu: mõelda üht, rääkida teist ja teha kolmandat. Tõsise tahtmise korral on alati saanud ja saab ka edaspidi igaüks oma rahvast teenida. Küsimus on ainult selles, millise hinnaga, kas otseselt või kaudselt, avalikult või varjatult, kas sellise arvestusega, et resultaadid peaksid ilmnema kohe ja siin või hiljem ja mujal, konkreetsetes kohtades või kõikjal.

Need poliitilised rühmitused, kellel õnnestub ebaseaduslikult (osava valetamisega välja petetud häälte abil) saavutada poliitilises võitluses niisugune positsioon, mis annab õiguse teha ja muuta seadusi, hakkavad oma "õigust" otsekohe erilise usinusega kasutama. Meelevaldse käitumise esimeseks ülesandeks tundub olevat opositsioon nurka suruda. Koos töötamisest, eriti aga koostööst, ei saa sel juhul varsti juttugi olla ja valdav osa saadikute ning nõunike ajast, energiast ja tähelepanust kulub üksteise isoleerimiseks ja tõrvamiseks, info varjamist ja võltsimist võimaldavate süsteemide loomiseks, mingite lõksude kavandamiseks, luukerede otsimiseks, kompromiteeriva info kogumiseks, vastaspoolelt tulnud parandusettepanekute naeruvääristamiseks jne.

Sõda positsioonis ja opositsioonis olevate jõudude vahel paisub aeg-ajalt üle selle piiri, mida saab kultuuri tunnustav inimene kuidagi talutavaks pidada.

Põhjendamatult võimu juurde sattunud isikud kuulutavad seaduse nimel ja toel vabamõtlejad riigireetjateks, teisitimõtlejad dissidentideks, lihtsalt mõtlejad isemõtlejateks, kellest kõigist oleks vaja *lojaalsetel ja mõistlikel riigitruudel kodanikel* eemale hoida. Halvemal juhul pannakse "isemõtlejad" kinni, lastakse lahti või saadetakse linnast maale ja maalt välja; mõned suursaadikuks, mõned kaubandusesindajaks või selliseks pagulaseks, kes saab elada oma loomuliku surmani üksnes peitumise korral.

Poliitikud teavad sageli ka seda, mida "lihtsurelikud" ei saa kuskilt kunagi teada. *Info on poliitikute aktuaalse võimu allikas.* Seetõttu on poliitikud sageli eriti mures enda kontrolli alt väljas oleva, eeskätt mingite teaduslike uuringute kaudu hangitud või statistiliste kokkuvõtete kaudu laekunud info pärast. Kiivalt püüavad poliitikud saavutada ja hoida monopoolset positsiooni ajakirjanduses ning teistes info- ja/või interpretatsiooniallikates. Infoallikate ümber askeldab alati isikuid, kes loodavad maha saada mingi poliitilise teoga või vältida selle toimumist. Võim (loe: poliitiliste otsuste tegemise ja igasuguse kontrollimise õigus) saavutatakse poliitilise tegevuse kaudu, ent poliitiline positsioon (valimistulemus) sõltub eeskätt kommunikatsioonivälja valdamisest.

- Mida oleks võimalik arvata sellise riigi poliitikutest ja poliitikast, kus televisioon, raadio ja ajakirjandus on omavahelise kähmluse käigus teadlikult või kogemata maha müüdud neile, kelle huvid ei ole eestlaste huvid?
- Mida peaks arvama sellisest riigist (loe: sellise riigi valitsusest), kus statistikat kas ei ole üldse või on statistika nime all uskumatu kaos?
- Mida arvata tänapäeval inimesest (poliitikust), kes peab võimalikuks tegutseda üldistatud infota?
- Mida arvata sellisest riigist, kus infotehnoloogia hankimiseks ja riistvara uuendamiseks peetakse võimalikuks kulutada (kasutada?) kümneid ja kümneid miljoneid, kuid ühiskonnas kulgevate protsesside ja ühiskondlike nähtuste põhjuste uurimiseks (loe: ühiskonnas ja kultuuris orienteeruvate inimeste ette valmistamiseks vajalike eelduste loomiseks) ei ole ette nähtud sentigi?

Poliitika toimib objektiivselt, inimeste tahtest sõltumata

Poliitiline otsus mõjustab igal juhul elanikkonna mingite kategooriate positsiooni, suhteid ja suhtlemist; keegi saab valikuvabaduse suurenemise kaudu uusi võimalusi ja kellegi ette kerkivad uued tõkked, piirangud, ohud ja kohustused. Elanikkonna mingi osa õnn ja rõõm ei saa olla täiuslik, kui seda on üritatud saavutada teiste osade õnnetuks muutmise teel. Samas ei ole mõtlemis- ja vastutusvõimelistel poliitikutel võimalik eelistada selliseid poliitilisi lahendusi, mis tähendaksid tegelikult rahvuslike huvide reetmist ja viiksid okupatsiooni tagajärgede põlistamisele. Poliitilised otsused on enamasti erakordselt rasked. Eksimise võimalusi on peaaegu alati sadu; õigesti toimimise võimalusi üsna vähe. Rahuldavaks osutuvad vaid kompromissid: sellised lahendused, milles osapooled lepivad osaga sellest, mida nad esialgu soovisid.

Eriti raske on poliitikul mõelda oma peaga ja käituda oma mõistust mööda, oma parima äratundmise järgi. Paljude poliitikute selja taga on mingi hulk "kiibitsejaid" (oma- ja välismaiseid nõunikke, endisi ja tulevasi investoreid, suuri ja väikseid, lähedasi ja kaugeid lobimeistreid jt), kes üksteise võidu enam-vähem avalikult suruvad peale oma ("meie sõpruskonna") seisukohti, mille ignoreerimise korral võidakse visata välja ja lasta lahti, kuid mille eelistamise ja järgimisega võib kergesti kaasneda rahva põlgus ja häbi või mõne aja pärast koguni "istekoht" mõnes kinnipidamisasutuses.

Enamus saab end poliitiliste otsustega vähemusele peale suruda, teerulli kombel teised laiaks litsuda ja "ärategemise" puhul käsi hõõruda ja hõisata. Nagu teada, "vaenlane ei maga". Esimesel võimalusel (enamasti ka enne seda!) püüavad võidetud ja häbistatud inimesed oma vaenlasele kätte maksta. Nii võibki juhtuda, et oma rahva teenimise ja riigi arengu eelduste loomise asemel hakkavad (peavad?) poliitikud tegelema vastasrinna mustamise, tõrjumise, sohu sokutamise, infost ja ametikohtadest ilma jätmise jms.

Kord on *Vestmanid* ja siis jälle *Piibelehed* peal Kõik see võib muuta poliitika ja poliitikud, nende erakondlikust kuuluvusest, arukusest ja töökusest hoolimata, rahva silmis naeru- või koguni häbiväärseks. Seda nähtust nimetatakse *võõrdumiseks*. Võõrdumine ilmneb passiivseks jäämisena ja eemale tõmbumisena. Võõrdumine võib üle kasvada *indo-lentsuseks.* Need inimesed, kes võõrdumise tegureid tunnevad, ei peaks imestama, et valimas käib üha väiksem osa elanikkonnast. Rõõmustama peaksid nad selle üle, et veel ei ole välja kujunenud *võõrandumist* ja sellest johtuvat *globaalset rollikonflikti,* mil *ühed ei saa ja teised ei taha enam vanaviisi elada.*

Eelöeldu kokkuvõtteks – poliitika on subjektiivne, kuid igasuguste poliitiliste otsuste tulemused ja tagajärjed on objektiivsed. Mõnevõrra paremini, kui kellelgi varem on õnnestunud, sõnastas selle mõtte Venemaa kunagine peaminister Tõernomõrdin: "Tahtsime teha paremini, aga välja tuli, nagu alati." Paraku ei jätkunud temalgi julgust küsida: "Miks?" Suhteliselt lihtne on teha vasakule ja paremale kriitilisi märkusi selle kohta, mis kõik on kehvasti. Sellest ei tulene ega järeldu veel kuigi palju. Vaja oleks öelda midagi tegeliku olukorra, olude ja situatsiooni (kujunenud seisundi), muutumise suuna ja intensiivsuse, protsesside ja nende *põhjuste (enamasti ka põhjuste põhjuste)* ning nende püsimise või muutumise tendentside *põhjuste* kohta. Selleks on vaja teadmisi ühiskonna kui institutsionaalse süsteemi ja kultuuri kui holograafilise süsteemi funktsioneerimise, muutumise ja arengu seaduste ning nende ilmnemise seaduspärasuste kohta. Igat liiki andmed saavad muutuda informatsiooniks alles interpretatsiooni korral; see aga on võimalik vastavate teooriate raames. Interpreteerimine eeldab metodoloogia ja metoodika tundmist. Vastasel juhul kukub välja jukerdamine kellelegi mingi mulje jätmiseks ja tegeliku olukorra varjamiseks. Napoleon Bonaparte jättis maha tähelepaneku, mille väärtus ei vähene: *"Kõiki saab petta korra, paljusid saab petta mitu korda; ei ole võimalik petta kõiki kogu aeg."*

Järeldus: ühiskonna- ja kultuurivõhik isik (grupp, erakond) ei saa parimagi tahtmise korral poliitikas asjatundlikult tegutseda. Poliitikas osalemine on ennekõike kõlbeline probleem. Erakonnal ei sobi kutsuda oma nimekirja häältekorjajaks isikuid, kes on saanud teatuks-tuntuks mingites avalikkusele laialt avatud seostes (lauljana, sportlasena, reporterina,

füüsikuna, keemikuna, agronoomina vm), kuid kellel ei ole ettevalmistust inimese elu ja elukeskkonna, ühiskonna ja selle toimimise seaduspärasuste ning kultuuri kohta. Igaüks neist (enamasti tublidest inimestest!) võib ehk sobida tegutsema ka poliitikuna, aga alles siis, kui nad on saavutanud selleks ülimalt vastutusrikkaks tegevuseks vajaliku pädevuse. Vastasel juhul tuleb pidada pürgimist poliitikasse kõlvatuks teoks ja erakonda, kus selliseid tegusid soodustatakse või koguni mahitatakse, vääritukks.

Võib olla päris kindel, et läheb aega, mis läheb, aga rahvas tabab ära, kes on kes ja siis on hilja seletada *à la "Meie oleme tunduvalt paremad, ausamad, töökamad, kui siiamaani võimul olnud inimesed. Hääletage meie poolt!"*Kuskil kukub kell. Vääritu käitumise tõttu kaob rahval usk ja usaldus ning piltlikult, maameeste moodi öeldes*, "tuleb siiber ette".* Kui selline ärevaks tegev seos kujuneb, ei ole enam tähtis, kes räägib ja mida räägitakse. Siis ei usuta enam kedagi ega midagi.

*Demokraatia on kultuuri ja hariduse funktsioon (objektiivne kaassõltuvus).*Ühiskond (perekond, kogukond, organisatsioon) kujuneb demokraatlikuks sedamööda, mida enam saavad ühiskonna liikmed (tegelikult, mitte mängult!) osaleda otsustamises. Otsustamisele eelneb arutamine; arutamisele eelneb selle süsteemi ja metasüsteemide tundmaõppimine, mille üle arutatakse. Arutamisest, veel enam otsustamisest osa võtmise eelduseks on igakülgne *informeeritus ja kogemus.*

Osaliselt informeeritud inimesed on petetud. Kogemusi saab inimene omandada vaid vahetu praktika kaudu, millega kaasneb emotsionaalne läbielamine. Kogemuste vahetamine, millele rajati nõukogude ajal eriti suuri lootusi, ei ole võimalik.

Seetõttu on nn *suures poliitikas* osalemise tähtis eeldus osalemine väiksema ulatuse ja toimega otsuste tegemises. Nii, nagu ei ole võimalik õppida raamatust ujuma, ei ole võimalik õppida loengutel poliitikuks. Ujuma õppimiseks on vaja ka vette minna; poliitikas osalemiseks on vaja lisaks mitut liiki õppele ka otsustamis- ja organiseerimispraktikat, milles oleks võimalik läbi elada nii õnnestumisi kui ka äpardusi, rõõmustada edu ja kurvastada ebaedu üle. *Tahe* (tahtejõud) karastub raskuste ületamise protsessis.

Poliitikas edu saavutamise väga oluliseks eelduseks on energia.Keerukas põhimõttelise iseloomuga tegevuses, kus tõukejõuks on südametunnistus, võib hoo ja hoobi vahe väga väikseks jääda. Mõnikord kestavad debatid ööpäevaringselt, mõnikord tuleb nädalate ja kuude kaupa aina tulistada nii, et laadimiseks ei ole ühtki silmapilku; ei korralikku lõõgastust, ei seminari ega sümpoosioni. Pinge ja väsimus võivad hakata ladestuma ja ühel halval päeval selgub, et tasakaaluka ja tähelepaneliku inimese asemel on neurootik, psühhopaat, paranoik (NB! Selliseid diagnoose võib panna vaid eriarsti paberitega isik – psühhiaater.) või lihtsalt unine, tüdinenud ja tülpinud, tige, jäme, hoolimatu ja ükskõikne küünik. Asteeniline seisund ja kurnatud olek, milles ei saa kuigi hästi puhata ka sel juhul, kui ükskord aega tekib, võib põhjustada omakorda raskemaid tervisehäireid, rääkimata mõtte- ja tegevusvääratustest, konfliktidest, kogemata lendu lastud lausetest, aluseta kahtlustest, katteta lubadustest jms.

Krooniline ajapuudus on enamasti ebakompetentsuse tagajärg. Suur osa poliitikutest on alailma kurnatud seetõttu, et nad ei julge olla ausad ega söanda öelda, et tal ei ole selleks aega, ta ei oska, ei tunne asja, tal ei ole selleks vajalikke kogemusi jne.

Aeg-ajalt tuleb ette sedagi, et poliitikule hakkab meeldima sellise märtri roll, mis tahes-tahtmata kaastunnet äratab. Äravaevatud poliitikule ei panda pahaks ei nõutust ega ahtrust, ei juttu ega tegusid.

Juba tegutsevate ja alles stardipakke seadvate poliitikute tegevuse edu ja ebaedu põhjuste analüüsi mõningaste eelduste käsitlemine on märk ühiskonna küpsuse kohta.

Küllap on Toompeal saanud sõnaõigust (võimu ja julgust juurde?) inimesed, kes tahaksid taas kord äratada rahvas usalduse riigi vastu ja tõsta põhiseadus rahva silmis jälle ausse. See ei ole lihtne. Lihtne on nimetada mingit isehakanud asjameeste punti poliitikuteks ja lasta neil poliitika nime all rahva, kultuuri ja looduse arvel jukerdada.

Poliitika on ohtlik (tõenäoliselt kõige ohtlikum) tegevusala, sest poliitiliste vigade toime võib olla tohutu ja poliitilise tegevuse (tegevusetuse) tagajärjed korvamatud.

Oleks vaja teada saada, *millest või kellest sõltub* mitte ainult poliitika ja poliitikute ühiskondlik-poliitiline ja isiklik käitumine, vaid ka kõik, mis sõltub poliitikast ja poliitilisest käitumisest.

- Sel juhul oleks vaja mitte ainult julgust käsitleda tegelikkust sellisena, nagu see on, vaid ka otsust tegutseda edaspidi ausalt ja asjatundlikult, süsteemselt ja järjekindlalt, koos rahvaga ja rahva hüvanguks.
- Siis peaks Riigikogu ja valitsus hakkama arvestama ja hoidma oma haritlaskonda.
- Sel juhul tuleks taastada Eestis ühiskonnateadus, hakata uurima tegelikkuse tegureid, seadusi ja nende avaldumise seaduspärasusi.
- Siis oleks vaja kaasajastada Eestit mõjutavate tegurite kompleks kaasaegses redaktsioonis – funktsioneerimise, muutumise ja arengu ühtsuses.
- Siis oleks vaja õppida selgeks ühiskonna ja kultuuri, kogukonna, perekonna ja isiksuse käsitlemist võimaldav keel.
- Siis tekkiks võimalus ajada tükk maad teistsugust poliitikat ja elu võib Eestis hakata minema uue hooga.

Kui Riigikogu juhtkonnal on nii palju kodanikujulgust, et kujunenud oludele, tegelikule olukorrale ja situatsioonile otsa vaadata, peaks tal olema ka nii palju tarkust, et adekvaatselt reageerida. Paljusid huvitab väga, kas seal "kõrgel" ollakse valmis analüüsima protsentide ja indeksite kõrval ka seda, kuidas rahvas "all" elab, mis on vaesuse, võõrdumise, kuritegevuse, võõrandumise, prostitutsiooni, narkomaania, igat liiki hoolimatuse, ükskõiksuse, deprivatsiooni ja teiste sotsiaalsete nähtuste ja protsesside põhjused, ning ausalt avalikustama seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu tegevust ühiskonnas. Pole ju raske ette näha, et analüüsile peab järgnema süntees ja tegevuse kõrval tulevad tahes-tahtmata päevakorda võtta ka tulemused ning tagajärjed.

Võib olla päris kindel, et mõned "poliitikud" ei ole seda kunagi soovinud ega soovi ka edaspidi. Nad sooviksid sedasama, mida on põhjendamatult võimu juurde sattunud inimesed soovinud kõikjal läbi aegade; ka juba mitu tuhat aastat tagasi Vanas Kreekas ja Roomas ning Indias ja Hiinas. Need, kes on poliitikas asjatundlikud, s.o normiloovaks tegevuseks isikutena oma ideaalide teostamiseks ja oma rahva teenimiseks piisavalt haritud, informeeritud ja kogenud, mõtlevad ja käituvad ühtmoodi. Põhjendamatult, mingite manipulatsioonide abil end võimule kombineerinud isikud soovivad ja loodavad, et keegi ei saaks teada,

- kes nad on,
- mida nad teevad ja
- mis neil lõpuks välja tuleb.

Kui õnnestub see kõik salastada, ei ole tavaliselt karta midagi. Siis võib rahulikult edasi teha ükskõik mida või niisama vegeteerida ning seletada, et tööd on palju, aega vähe ja kõik on väga raske. Siis võib needki asjatundjad kõrvale visata, kes on veel kuskil ametisse jäänud ja asendada nad omasuguste või veel "tumedamatega", kes teevad kuulekalt vaid seda, mida kästud, nii, nagu kästud, siis, kui kästud ja seal, kus kästud.

Poliitika on kas voluntaarne (poliitikute meelevallast tulenev), *à la "meile tundub",* või teaduslikult (loe: majanduslikult, ökoloogiliselt, tehniliselt, organisatsiooniliselt, energeetiliselt jne) põhjendatud. Jutt ei ole süsteemsest ja komplekssest argumentatsioonist, vaid sellisest analüüsist, milles võetakse arvesse ühiskonnas aset leidvate protsesside ja nähtuste kõik olulised tegurid.

Olen kogenud, et suur osa "poliitikutest" ei ole kunagi kuulnud ega tahagi kuulda, mis on teadus, mille poolest erineb poliitika voluntaarsest jukerdamisest ja milles peaks seisnema poliitilise tegevuse eripära. Tean oma kogemuste varal ka seda, et mõned poliitikud ei kujuta üldse ette, millistel eeldustel oleks võimalik teha rahuldavaid (häid) poliitilisi otsuseid, s.o kompromisse, mis ei ole kellegi arvates ideaalselt head, kuid ei alanda kedagi selliseks näruks, kes peaks häbenema ennast ja teisi, sest ei saa tunda end väärikalt.

Inimene, kes ei suuda veel või enam parimagi tahtmise korral oma töö ja loomingu varal kuidagi ära elada, rääkimata kodu ja perekonna loomisest ja hoidmisest või laste sünnitamisest-kasvatamisest ning ühiskonna- ja kultuurielus osalemisest, ei saa normatiivselt käituda ja kujuneb teistele selles ühiskonnas elavatele inimestele probleemiks. Sellist poliitikat, mis probleeme aina juurde tekitab ning ei võimalda leida väljapääsu, on väga raske õigeks pidada. Ilma teaduslike uuringuteta ei ole poliitikutel võimalik avastada ühiskonnas ilmnevate vastuolude allikaid ja seoseid. Uuringuteta ei ole võimalik leida muutumise tendentse ja intensiivsust ning tuletada prognoose. Uuringuteta ei suuda keegi küllalt täpselt tundma saada elanikkonna koosseisu ja struktuuri, eri straatidesse (kihtidesse) kuuluvate inimeste huve ja vajadusi, hirme ja ootusi. Uuringuteta ei ole võimalik saada tagasisidet seadusandliku tegevuse ega riigi kohta tervikuna. Uuringuteta ei suuda keegi aru saada iibe katastroofilise languse põhjustest, funktsionaalse kirjaoskuse vähenemise taga olevast sündroomist, tööhõive ja tõhususe langusest, perekondade lagunemisest ega enesetappude sagenemisest. Samuti noorte (ja kõigi teiste) hälbiva käitumise tagamaadest ning adapteerumist, sotsialiseerumist, assimileerumist, integreerumist ja teisi protsesse

soodustavatest ning pidurdavatest asjaoludest. *Arvamuste asemele (kõrvale) oleks vaja teadmisi.*

Kahjuks on ühiskonnateadused Eestis väga nõrgal järjel. Kriteeriumid, mis võib-olla sobivad teadlaste hindamiseks täppisteadustes ja loodusteadustes, ei sobi päris kindlasti Eesti ühiskonna- ja kultuuriuurijate ning uuringute hindamiseks. "Kurja juureks" paistab olevat raha, mida "pumba" juures olevad isikud ei ole nõus kellegagi jagama.

Enne sõda, kolmekümnendate aastate teisel poolel, alustas tegevust Eesti Ühiskonnainstituut. Nõukogude võimule oli selline instituut tarbetu. Kahjuks ei ole tänase päevani tekkinud vajadust ühiskonnauuringute keskuse taastamiseks. (Praegu asub kunagise ühiskonnainstituudi ruumes haigekassa – kontor, mis ei pruugiks paikneda kooliks ja uurimisasutuseks ehitatud hoones.)

Paljudes maades on viimase paari aastakümne jooksul rajatud INIMESE INSTITUUT. Meil ei ole selles suunas keegi söandanud isegi mitte vaadata.

Vaielda võib teaduse osa kohta ühiskonna arengu tegurite süsteemis, kuid ühes asjas võib olla päris kindel: kui Eesti Teaduste Akadeemia ja ülikoolid ei muuda oma hoiakut ühiskonnateaduste suhtes ja kui Riigikogu ja Vabariigi Valitsus ei hakka tellima ühiskonnaalaseid uuringuid, siis ei ole väljavaateid saavutada edu Eesti riigi ja rahva elujõu säilitamisel.

Vaja oleks tagada igale põhimõttelise tähendusega otsusele kompleksset ja süsteemset põhjendust ning realiseerimiskava (programmi) koos tagasisidestuskavaga.

Poliitilistel otsustel on (võib olla) süsteemi loov või lõhkuv tähendus. Seetõttu tuleb nendesse suhtuda erilise hoole ja tähelepanuga.

Poliitikul peaks olema...

- küllalt palju kaotada selleks, et ta hakkaks võtma oma ülesannet tõsiselt;
- küllalt suur süda selleks, et ta tahaks üldse vaadata ja mõtelda ka nendest asjadest, protsessidest ja nähtustest, mis ei ole otseselt talle või tema erakonnale kasulikud ja vajalikud;
- küllalt teritatud pilk selleks, et ta märkaks nii üldist, erilist kui üksikut, nii olusid, kui situatsiooni ning nende tegureid ühiskonna igal regulatsioonitasandil;
- küllalt palju teadmisi selleks, et iga käsitlus oleks rahuldaval määral kompleksne nii ühiskonna- kui kultuuriseostes;
- küllalt palju tarkust selleks, et oma piiratusest aru saada ja hinnata ning arvestada asjatundjaid ning võõra abita aru saada, et õigeid arusaamu on palju;
- küllalt avar vaateväli selleks, et tunda ja arvestada igal juhul ja alati nii üldinimlikku kultuuri, rahvuskultuuri kui omakultuuri;
- küllalt palju oskusi selleks, et mitte ainult rääkida vajadustest ja võimalustest, plaanidest ja aruannetest, vaid ise ka tegelikult teha seda, mida on otsustatud teha, ning kvaliteetselt ja õigeaegselt alustatu lõpetada;

- küllalt hea lastetuba selleks, et olla (mitte näida!) tähelepanelik, siiras, aus, töökas, heasoovlik. Tige, õel, jõhker, salakaval, valelik, laisk või eriliselt töökas, enesekeskne jõhkard, kes on valmis võimu juurde jõudmiseks kasutama igasuguseid vahendeid, on mitte ainult poliitikale ja teistele poliitikutele vaid kogu rahvale eriliselt ohtlik;
- nii puhtad käed, et mitte keegi ei saaks teda süüdistada omakasu eelistamises, rahva ja riigi huvide reetmises, katteta lubaduste jagamises, maksupettustes, rahapesus vmt;
- küllalt palju kogemusi selleks, et ta suudaks ette näha oma ja teiste tegevuse (tegevusetuse) tagajärgi;
- küllalt hea haridus selleks, et ta saaks aru seostest-sõltuvustest, huvidest ja vajadustest, põhjustest ja tagajärgedest ning suudaks süsteemselt mõelda;
- küllalt hea intuitsioon selleks, et taibata, kes on kes ja mis on mis, milline on ja milline peaks olema tegelik situatsioon, millised on ja millest sõltuvad suhted inimeste vahel, kes tahab ja suudab olla ja kes pingutab vaid mulje jätmiseks;
- küllalt palju püsivust selleks, et probleemide käsitlemisel üritada aru saada kujunenud kitsaskohtade põhjustest;
- küllalt palju arukust selleks, et mitte ehtida end teistele kuuluvate sulgedega, mitte kiidelda ja hoobelda oma saavutustega, mitte uhkustada ja kelkida võimuga;
- küllalt raske elu selleks, et ta suudaks mõista inimesi, kellel ei ole kuskil elada, kelle võimed on kesised, kellel tervis vilets, kes on eksinud, kellega on juhtunud õnnetus või kes mingil muul põhjusel ei suuda iseseisvalt toime tulla;
- küllalt palju julgust selleks, et ta saaks olla ja jääda iseendaks ning seista tõe, õiguse ja õigluse eest;
- nii mõistev perekond, et oleks võimalik keskenduda, puhata, uskuda, usaldada ja pühenduda oma rahva teenimisele.

Poliitik peaks olema inimlik inimene. Poliitik on tahes-tahtmata üldsuse tähelepanu all; vahel koguni tähelepanu keskmes. Teiste inimeste keskel elamiseks ning töötamiseks, õppimiseks, uurimiseks, loomiseks, mängimiseks, mediteerimiseks, juhtimiseks, valitsemiseks ja teisteks tegevusteks vajalikke eeldusi kogutakse kogu elu. Poliitikas edu saavutmiseks ei piisa isiklikust panusest; on vaja osaleda ka teiste tehtud otsuste täitmisel, teha ise ja luua teistele edu saavutamiseks vajalikke eeldusi.

Edu saadab neid, kes on küllalt sarnased oma inimestega ja küllalt erilised selleks, et nendega oleks mõtet suhelda, kes suudavad kohanduda keskkonnaga ja kohandada keskkonda selleks, et saavutada koostöö.

Poliitilised otsused on ...

Suured põhimõttelise tähendusega otsused. Poliitilistest otsustest kasvab tavaliselt välja (tuletatakse) hulk üldkehtivaid määrusi ja korraldusi ning mingis eri valdkonnas või piirkonnas, konkreetses ettevõttes või organisatsioonis, kehtima mõeldud õigusakte.

Poliitilisi otsuseid saab teha *subjekt*, s.o aktiivse algena esinev inimene või inimeste kogu, kes suudab orienteeruda, otsustada, teha seda, mida on otsustanud teha, vajaduse korral

oma tegevust korrigeerida, siduda oma tegevus teistega ja võtta täie teadmisega enda kanda ka vastutus.

Poliitika on üks nendest tegevusaladest, milles professionaalsuse saavutamine eeldab eriti head ettevalmistust. Poliitikuks ei ole võimalik kasvada nii, nagu nõges prügikasti taga.

Poliitikuks peetakse...

Poliitikuks on võimalik tõusta aastatepikkuse järjekindla produktiivse poliitilise tegevuse tulemusena. Häbiväärne oleks end ise ühtäkki poliitikuks kuulutada. Jutud *à la "Meie oleme poliitikud, ega me mõned spetsialistid ole"*on loodetavasti jäänud nende hulka, mille kohta tuleks öelda, et *on, mida unustada*.

Poliitik peaks olema *generalist*, kes suudab optimaalse lahendustee avastamiseks kaasata probleemi käsitlemisse ja otsingusse küllalt palju üksteist arvestavaid spetsialiste.

Poliitikast, poliitikutest ja poliitilisest tegevusest ei ole võimalik midagi aru saada, kui ei ole ettevalmistust *poliitika subjekti* leidmiseks. Valdav osa poliitikast iseloomustab poliitika subjekti – tema arukust ja haridust, maailmavaadet ja maailmapilti, kannatlikkust ja järjekindlust.

Olulisel määral iseloomustab poliitika ka neid inimesi, kelle suhtes poliitikat aetakse. Ega asjata pole läbi sajandite räägitud: "Iga rahvas väärib oma juhte!"

Poliitika ei toimi eraldiseisva fenomenina, vaid eeskätt õiguse foonil ja ühiskonna kui institutsionaalse süsteemi osa, elemendi või alasüsteemina. Kui poliitikute asemel satub mingite manipulatsioonide toel võimu juurde mingi hulk kasuahneid kultuurikaugeid juhmardeid, hakkab see tavaliselt otsekohe välja paistma nende nõunike kaudu, kes appi kutsutakse, ning samuti tegevuse kaudu, mis peaks aitama lõhkuda kehtiva korra õiguslikke aluseid. Rahva seisukohalt õnnetu juhuse läbi võimule pääsenud grupeeringute esimeste poliitiliste sammude seas on nii mõnigi kord järelevalveorganite likvideerimine. Kui see operatsioon õnnestub ilma väga suure kära ja tagasilöögita, avaneb võimalus hakata rikkuma seadusi oma võimu tugevdamiseks (varem ametis olnud võtmeisikute väljavahetamiseks oma inimestega) ja igat liiki õigusaktide muutmiseks.

Poliitika aine moodustab kõik see, mille abil poliitilises tegevuses üritatakse tulemusi saavutada: midagi muuta või kinnistada.

Poliitikud teavad, et palja poliitikaga ei ole midagi peale hakata. Mingil viisil (sh poliitilise demagoogia abil) tekitatud elevuse ja ükskõik millise kattega (ka katteta) lubaduste abil äratatud *lootuste harjal on võimalik jõuda võimule.* Teiste sõnadega: on võimalik võita valijate tähelepanu ja eelistus ning koos sellega saada enda valdusse (legaalne!) õigus koostada oma erakonnale ja endale kasulikke õigusakte. Võimuga kaasneb võimalus korraldada järelevalve igasuguste normatiivsete aktide täitmise kontrollimiseks ja õigus sanktsioonide rakendamiseks. Tuleb ette, et poliitikud kasutavad seda õigust selektiivselt, st

suunavad kontrolli eeskätt oma poliitiliste vaenlaste (opositsioonis olevate poliitikute ja nende taga olevate isikute) vastu.

Muidugi ei ole see kuigi lihtne siis, kui toimib neljas võim – *ajakirjandus.*

Välistatud ei ole ka vastupidine mõju: ajakirjanduski võib olla mõnikord müüdav ja teenida selliste isikute huve, kellele Eesti ja eestlaste lootused ning ootused korda ei lähe. Ajakirjanduski on mõnikord eksitaval määral heitlik, pealiskaudne, robustne, rõve, vaimulage, kultuuriväline, õel jne.

Totalitaarses ühiskonnas on ajakirjandus võimu atribuut (kollektiivne propagandist, agitaator ja organisaator, s.o manipulaator, kes peab innustama masse uutele töövõitudele nii, et kellelgi ei tekiks julgust asuda võitlusse oma õiguste ja õigluse eest). Demokraatlikus ühiskonnas on ajakirjandusel eeskätt informatsiooni, aga ka kultuuri, integratsiooni ja*sotsiaalse kontrolli* funktsioon. Sotsiaalset kontrolli teostab ajakirjandus võimalusega tuua igasugused pahed avalikkuse ette. Sotsiaalne kontroll toimib enamasti tunduvalt tõhusamalt, kui riiklik kontroll. Avalikuks tulemise hirmus ei saa poliitikud endale lubada kõike seda, mida nad muidu teeksid silmagi pilgutamata.

Poliitika ilmneb sellises ühiskonnas ja kultuuris ning selle osades ja alasüsteemides, mis eeldab väärtuste, normide, müütide ja tabude süsteemi loomise, tugevdamise ja/või muutmise kaudu põhimõttelist tähendust omava tegevuse (vajalikuks peetava tegevuse puudumise) põhjendamiseks terviklikku vastutamist.

Poliitiline vastutus kaasneb otsustamisega *("Kes otsustab, see vastutab!").*Vastutuse endalt kellegi teise kaela veeretamiseks kasutatakse mõnikord lihtsaid, aga ka väga rafineeritud võtteid.

Ühiskonna edasist kulgu mõjutavatel hetkedel (valimistel) saab oma põhiseaduslikku õigust kasutada inimene, kellel on selleks *nii juriidiline kui ka moraalne õigus*.

Rahvas on põhiseaduse järgi kõrgema võimu kandja, aga ta teostab seda võimu oma (seaduslikult valitud?!) esindajate kaudu.

Niisiis eeldatakse, et

1. rahvas (loe: iga kodanik ja hääleõigusega mittekodanik) on küllalt haritud, informeeritud ja kogenud selleks, et täie teadmisega ja vastutusvõimelisena valimisprotseduuris osaleda (täita oma kodanikukohust?), ja
2. saadikukandidaadid on küllalt haritud, informeeritud ja kogenud ning igas muuski mõttes piisavalt väärikad esindama kõrgema võimu kandjat poliitiliste otsuste tegemisel.

Igaüks, kes ei ole lausa pime või rumal, peaks nägema ja aru saama, et senimaani ei ole valimiste toimumiseks Eestis veel kumbagi eeldust. Demokraatiast oleme esialgu veel väga

kaugel. Muidugi on võimalik leida kümneid argumente praeguse olukorra põhjendamiseks ja seletada, et

- demokraatiat on vaja õppida, aga meil ei ole kelleltki midagi õppida, sest meie ajalooline kogemus on unikaalne ja positsioon nii eriline, et kõik tuleb endal selgeks saada pelgalt kogemuste varal (loe: eksimiste hinnaga);
- demokraatiat ei ole võimalik õppida, sest demokraatia on kultuuri funktsioon, mistõttu on vaja lihtsalt oodata seni, kuni aeg teeb oma töö;
- kui Jumal annab kellelegi elu ja ameti, siis küllap ta lisab ka elamiseks ning sellel ametikohal tegutsemiseks vajaliku tarkuse. Seetõttu ei ole inimestel mingisugust spetsiifilist ettevalmistust vaja selleks, et valimistest (kõige tähtsamate otsuste tegemisest) osa võtta, ega ka selleks, et lasta end saadikuks üles seada ning valituks osutumise korral eri värvi nuppe vajutada või kätt tõsta;
- demokraatia on fiktsioon, sest rahvast rääkimine ja rahva nimel mingite avalduste tegemine on vaid poliitiline demagoogia, kuna rahva vajadustest kõnelejad tegelikult ei tea, milline rahvas on (milline oli, on ja võiks olla elanikkonna koosseis ja struktuur linnas ning maal), millest ja millele rahvas elab, mille üle muretseb või rõõmustab;
- demokraatia on põhimõtteliselt liiga kallis ja nii kohmakas, aeglane ning ebaefektiivne süsteem, et sellega ei ole mõtet liiga palju vaeva näha. Elus on nii, et mida rohkem rahvale rääkida demokraatiast, seda rohkem on võimalik omapäi, st rahva, looduse ja kultuuri arvel tegutseda;
- rahvast ei ole üldse mõtet rääkida, sest *"rahvas ei tea midagi, rahvas ei saa millestki aru, rahvas ei otsusta midagi, nende eest otsustavad juhid".* Sellise avalikult faðistliku, küünilise otsekohesusega tehtud avalduse kõrval on sisuliselt samaväärne ka risti vastupidine avaldus, mille järgi *"kogu võim kuulub rahvale".* Siis on kohane küsida nii, nagu Mikk Mikiver küsis loomeliitude ühisarutlusel tollase Ülemnõukogu istungite saalis: "Kellele kuulub võim siis, kui "võim kuulub rahvale"?"

Kellelegi ei tohiks olla liiga raske aru saada, et ühe või teise saadiku või muu kandidaadi eelistamine on võimalik vaid sel juhul, kui

- valijal on alternatiiv (Kerge on aru saada, et kui nimekirjas on vaid üks kandidaat, siis ei ole võimalik eelistusotsust teha. Vaja oleks aru saada, et eelistusotsuse langetamine ei ole võimalik ka sel juhul, kui nimekirjas on mitusada kandidaati, kellest valija(-d) paraku ei tunne ühtegi, ega oska nende kohta mitte midagi arvata);
- valijad oskavad vaadata elu ja inimesi, ühiskonda ja kultuuri, olusid ja olukorda, võimalusi ja ohte ning on tänu sellele võimelised hindama erakondade ning kandidaatide poolt antud hinnanguid ning muid avaldusi eesmärkide, vahendite, tegutsemise printsiipide, aja ja koha ning muu otsustamiseks vajaliku kohta;
- valijad on enam-vähem süsteemselt, täpselt ja operatiivselt informeeritud olude, olukorra ja situatsiooni ning nende põhjuste kohta;
- saadikukandidaatide hulgas on mitmeid, kes võiksid olla valitud osalema seadusloomes ja keda oleks võimalik usaldada (taluda) riigi ja rahva esindajana mingites rahvusvahelistes arutlustes ja lepingute allkirjastamisel;

- erakonnad, kes üritavad saavutada valimisvõitu, on suutelised võtma endale vastutuse riigi ja rahva tulevikku määravas protsessis;
- erakondade valimisplatvormid on nii selgelt ja lihtsalt kirjutatud, et nendest oleks võimalik aru saada ja oleks võimalik ka kontrollida, mis tegelikult erakondade poliitilise tegevusega kaasneb.

Olukorras, kus *valitakse erakondi, aga võimule satub koalitsioon* (keda keegi ei ole valinud), tekib suur hulk selliseid küsimusi, millele ei soovi mitte keegi vastata.

Poliitika väärtus ilmneb inimeste heaolu ja arenguruumi kaudu. Käsitledes mingit konkreetset poliitikat, ei ole võimalik sellele poliitikale hinnangut anda, sest hinnangu andmiseks oleks vaja arvestada (eeskätt?) ka seda,

- mil määral analüüsi ja hindamise objektiks olev poliitika rahuldab "tarbijate" vajadusi;
- mil määral on võimalik seda poliitikat antud ajal, oludes, olukorras ja situatsioonis tegelikult ajada;
- kas poliitilistele deklaratsioonidele järgneb sihiteadlik ja järjekindel, kõigi vajalike (nii aineliste kui ka intellektuaalsete ja vaimsete) ressurssidega kindlustatud tegevus;
- kas osatakse, julgetakse ja suudetakse tagada edasi- ja tagasisidestus (kehtiva seadustiku ja eesmärkidega kooskõlas olev tegevus ning sellised tulemused, mis sobivad "sisendiks" järgmistesse protsessidesse);
- kas vaevutakse algul prognoosima ja hiljem arvestama, milliseid tulemusi ja tagajärgi tõenäoliselt kaasneb (tegelikult kaasnes) kohe ja hiljem, siin ja mujal, avalikult ja varjatult (või latentselt);
- milliseid ressursse oleks vaja rahuldavate tulemuste saavutamiseks ja ootuspäraste tulemuste kõrvale alailma kujunevate tagajärgedega toime tulemiseks;
- milliseid tingimusi oleks vaja (ja millised tingimused on) olemasolevate ja juurde hangitavate ressursside kasutamiseks;
- kas eesmärgistatud tegevuse abil õnnestub käivitada sellised protsessid, mis saaksid edaspidi kulgeda iseregulatiivselt või kujuneb välja selline sõltuvus, mis välistab sünergia ning vajaduse ise otsustada ja vastutada oma elukorralduse ja olukorra eest;
- kas õnnestub vältida nende subjektide hävitamist, kes rajasid uue poliitika alusideed ja koostasid uue poliitilise doktriini realiseerimiseks vajalikud organisatsioonilised ning administratiivsed lähtekohad.

Milles seisneb poliitiline tegevus?

Poliitilises tegevuses...

- antakse hinnang (keelatakse anda hinnanguid) inimestele, nende tegevusele, tulemustele-tagajärgedele ja/või seostele, sõltuvustele, oludele ja situatsioonile kui kellegi tegevuse või varem kehtinud süsteemi produktile (või süsteemituse tagajärjele);
- seatakse või muudetakse eesmärke;
- valitakse või muudetakse eesmärkide saavutamiseks vajalikke vahendeid;
- kehtestatakse või muudetakse tegutsemise aluseid (printsiipe);

- kehtestatakse või muudetakse hindamise aluseid (kriteeriume);
- seatakse uued ja kuulutatakse kehtetuks vanad prioriteedid;
- kuulutatakse välja uued prerogatiivid (eelisõigused) ja põhjendatakse prerogatiivide muutmise vajadust;
- seatakse ametisse oma inimesed, kes on uutele juhtidele küllalt (eriliselt) ustavad ja igati usaldatavad;
- mõeldakse välja õigustus seni kehtinud struktuuri muutmiseks ja uue struktuuri kehtestamiseks ning muudetakse nii territoriaalsete kui ka funktsionaalsete seoste ja sõltuvuste korda nii, et muutuks ka autoriteetideks peetud isikute pingerida ja subordinatsiooni süsteem.

Poliitika kui mõttekonstruktsiooni realiseerimiseks luuakse strateegia ja selle realiseerimiseks omakorda taktika. Heal juhul koostatakse mingi hulk programme, mille sisse võib mahtuda hulk projekte. Programmidel ja projektidel on oma struktuur, eelarve, ajakava, tähtajad, aruandluse vorm ja muu kord, mis peaks kindlustama kvaliteetse tulemuse sobivaks tähtajaks optimaalsete kulutustega.

Iga eluala, eluvaldkonna või piirkonna kohta võivad poliitikud ajada mingit poliitikat. Vastavalt kujuneb majanduspoliitika, sotsiaalpoliitika, sise- ja välispoliitika, rahvuspoliitika, kultuuri- ja hariduspoliitika, sotsiaalpoliitika, tervishoiupoliitika, regionaalpoliitika jne.

Igaüks võib ise vaadata, milline on olnud ja milline on enam- või vähemtuntud erakondade poliitika, nagu ka enam- või vähemkirutud eelmiste valitsuste ja praeguse valitsuse poliitika.

Eraldi on vaja analüüsida ametkondade ja ametite poliitikat (põhimõttelise iseloomu ja otstarbega tekste) ning nende kõigi reaalset poliitilise iseloomuga organisatsioonilist ja muud tegevust.

Poliitiline tegevus *toimub*

- avalikult või varjatult,
- professionaalselt või diletantlikult,
- oma rahva, enda, oma erakonna või kellegi teise huvides.

Mõelda oleks vaja arvatavasti ka selle üle, mida öelda sissejuhatuseks või saateks neile, keda süda kutsub poliitika poole, kuid kellel ettevalmistust selles valdkonnas ausaks asjatundlikuks tegutsemiseks (veel) ei ole.

Esimene reegel: Ära kahjusta! Niisugust poliitilist otsust ei ole võimalik pidada heaks otsuseks, mis on tehtud

1. elanikkonna mingi kategooria arvel,
2. looduse arvel või
3. kultuuri arvel.

Kui keegi selles suunas surub ja vääratus siiski ette tuleb, ilmneb mõne aja pärast, et vanasõna "Igal oinal on oma mihklipäev!" peab paika.

Teine reegel: Ära manipuleeri inimestega! Poliitilisi otsuseid ei tohi teha inimeste arvel, vaid inimeste hüvanguks. Seetõttu tuleb tõdeda, et poliitilises tegevuses ei saa osaleda selline inimene, kes inimest, tema vajadusi ja huve ei tunne, ega ka selline, kes tunneb inimest päris hästi, kuid loodab kasutada oma teadmist ennekõike selleks, et sundida teisi inimesi jõhkra sunni või mingite peente demagoogiliste vahenditega kannatama ja virelema.

Kolmas reegel: Püüa olla, mitte näida! *Keegi ei saa olla nii suur asjatundja, et võib pidada end asjatundjaks iga eelnõu arutamisel. Poliitik kutsub endale asjatundjaid kõrvale ja kuulab neid. Poliitika ei ole mäng, vaid erakordselt vastutusrikas tegevus.* Riiki ei saa mängida kuigi kaua.

Neljas reegel: Liigu avatud silmade ja kõrvadega! *Kõik muutub ja areneb (või hääbub). Lahendused, mis olid alles hiljuti igati kaasaegsed, võivad olla juba vananenud. Eriti rumal on selline "poliitik", kes üritab tegutseda vananenud paradigma raames, st "teha ise ja nõuda teistelt, et rumalusi tehtaks üha rohkem ja paremini".*

Viies reegel: Võta arvesse, et igasuguse tegevusega ühiskonnas ja kultuuris võivad kaasneda mitte ainult tulemused, vaid ka tagajärjed! Arukaks ja paindlikuks käitumiseks on poliitikul vaja prognoose, milles on vastastikuses sõltuvuses võetud arvesse nii majanduslikud kui ka sotsiaalsed, õiguslikud, poliitilised, tehnilised, energeetilised, tehnoloogilised ning ökoloogilised jt tegurid. Tagantjärgi targutamine, *à lamida oleks pidanud mõtlema ja tegema,* on rappasattumise korral sageli enese õigustamise ja teiste petmise vorm.

Kuues reegel: Võta aeg-ajalt aeg maha! Aega on vaja vähemalt selleks, et märgata õigeaegselt või pisutki varem oma ees müüri või kuristikku ja ka selleks, et senise tegevuse tulemuste ja tagajärgede (eriti nende *põhjuste*) üle järele mõelda.

Seitsmes reegel: Pea meeles, et edu saavutamise eelduseks on koostöö, kuid poliitiku elu on ka võitlus, mitte meelakkumine. Ära imesta, kui saad kriimustada. Ka komistamist (eksimist) võib igaühel elus ette tulla; poliitikule oleks häbiväärne solvuda, lamama jääda ja reeta nii aated kui ka aatekaaslased.

Kaheksas reegel: Poliitika ei ole räpane asi! Räpased saavad olla selliste poliitikute teod, kellel ei ole ei ühiskonna- ega kultuuriseost, kellel on ükskõik, mida rahvas temast edaspidi arvab või kes loodab, et ehk õnnestub kuidagi varjata nii oma tegevust kui ka selle tagajärgi ning vältida vastutusele võtmist.

Poliitikast ja poliitikutest ei ole kerge kirjutada

Mida te teeksite, kui Riigikogu Kantselei osakonnajuhataja palub teid kunagi lähemas või kaugemas tulevikus kirjutada poliitikutele ja neile, kes loodavad saada poliitikuks, poliitikast ja poliitikutest. Mida te kirjutaksite poliitilistest otsustest, mille väärtust ei ole kombeks käsitleda, sest riik on tervikuna tagasisidestamata?

NB! Süsteemide üldteooriast peaks olema paljudele selge, et iga isereguleeruv süsteem hukkub varem või hiljem, kui ta ei suuda tagada operatiivset, täpset ja süsteemset tagasisidet.

Mida te kirjutaksite poliitilise käitumise spetsiifikast, poliitiliste otsuste tegemise eeldustest ning otsustamisega või otsustamisest kõrvale hiilimisega kaasnevast vastutustundest ja seaduste, määruste, korralduste jms ette nähtud vastutusest? Võimalik oleks öelda vastuseks, et ei oska midagi öelda ega kirjutada ja pealegi on see liiga delikaatne teema. Võiks ka küsida: "Kus te olite kümme, seitse, viis või kolmgi aastat tagasi?"

Tabuteemasid ei tohiks Eestis olla. Paraku ei ole Eesti poliitilise süsteemi ja poliitikute tegevuse sisulist analüüsi kuigi sageli ette võetud. Millal on õige aeg kirjutada poliitikast? Parim aeg on siis, kui poliitikud ei ole veel harjunud pidama end väljaspool kriitikat olevaks kategooriaks. Ka enne valimisi on poliitikuks pürgivad isikud nõus üht-teist õppima. Pärast valimisi esineb seda harva.

Põhimõtteliste (poliitiliste) otsuste tegemine eeldab teooria, metodoloogia, metoodika ja praktika ühitamise võimet. Kui ükskõik, millist neist neljast ignoreerida, on võimalik loota vaid katse-eksituse meetodi abil kunagi kuidagi nii kaugele jõuda, et ei ole vaja peaaegu kõike veel ja veel kord muuta.

Kas see "lahing", mis käib hüvede endale kahmamisel võidu saavutamiseks, hakkab läbi saama? Kas võib loota, et lõppude lõpuks õnnestub jõuda ühele poole riikliku infrastruktuuri erastamisega ja et siis lõpeb ka "suurte kalade" huvi riigi poliitilise struktuuri vastu? Elame, näeme, kas pärast energeetika, side ja raudtee erastamist läheb mere, mereteede ja sadamate, maanteede, õhuteede jms erastamiseks? Kas keegi peab veel võimalikuks saada endale kuskilt nii palju hüvesid, mis kompenseeriks valimistel mingi erakonna toetamiseks tehtud kulud? Raske uskuda!

Valimisvõiduga saavutatud vabadus ignoreerida korda peaks tasapisi muutuma võitluseks eriti tugeva korra eest. Kui see aeg kätte jõuab, siis tekib Eesti poliitikas täiesti uus olukord ja suur osa siin toodud arusaamadest võivad osutuda vajalikuks ka neile, kes praegu selle arutluse üle pigem muigavad, kui mõttesse jäävad.

Siis, kui oleks vaja tõepoolest ka vastutada oma poliitilise ja muu tegevuse, tulemuste ja tagajärgede eest, peavad "poliitikud" leidma endale mingi teise tegevusala või tegema endale selgeks need (objektiivsed) seadused, mille kohaselt funktsioneerib, muutub ja areneb ühiskond ja kultuur ning kuidas elavad inimesed ühiskonna liikmetena ja kultuuri esindajatena teiste inimeste keskel.

Siis hakatakse võib-olla üksteisele meelde tuletama, et mittesüsteemsed otsused on *a priori* kõik valed, et eesmärgistamata tegevus kujuneb vagadest soovidest sõltumata kokkuvõttes raiskamiseks jne.

Loomulikult tekib varem või hiljem küsimus, kelle arvel toimub selline raiskamine ja vargus, purustamine ja lobisemine, mille õigustamiseks on võimalik kinnitada: *"Riik on halb*

peremees." Varsti ei ole enam võimalik varjata, et saamatuse ning madala kvaliteediga otsuste peamiseks põhjuseks on ametialane harimatus, eufooriline joovastus sülle kukkunud võimu üle ja küüniline hoolimatu hoiak oma maa ja rahva suhtes.

Minult on mõnikord küsitud: "Miks sa poliitikast lahkusid?" Olen iga kord vastanud, et lahkusin Riigikogust, mitte poliitikast. Väljaspool Riigikogu (ja mingisugust erakonda) olen saanud palju rohkem poliitikaga tegeleda, kui tol ajal, mil tundsin end olevat absurdses sundsituatsioonis, või selgemalt öeldes, nagu kilu kummi tõmbunud karbis.

Poliitika, nagu iga teise *"kõigile ammu teada ja selge asja",* üle arutlemiseks on vaja eelkõige täpsustada nende (võtme)sõnade sisu, mille abil oleks võimalik saavutada selles arutluses osalemiseks ja sellest aru saamiseks vajalik selgus. Olin Riigikogus küllalt kaua, et täie teadmisega öelda: enamikust seal toimunud arutlustest ei saanud suur osa tollastest saadikutest ja ametnikest mitte midagi aru. Küsimus selle kohta, millist värvi nupule oleks vaja vajutada mingi hääletamise ajal, on tavaliselt lahendatud ammu enne hääletamist nii koalitsiooni- kui ka opositsiooninõukogus ja saadikul on vaja seoses hääletamisega a) olla saalis või saalist ära, b) olla ärkvel, et enne nupule vajutamist vaadata, kas "dirigendi" rolli määratud isikul on pöial püsti või sorgu, ja c) olla küllalt kaine, et mitte segi ajada oma laual olevaid nuppe. Loomulikult ei taha enamik poliitikuid seda, et neid pannakse ühte patta "poliitikutega" (ise end alusetult poliitikuks nimetavate isikutega). Loomulikult ei taha tühikäigul askeldavad isikud seda tunnistada, et nende tegevus on fiktiivne, et nad tegelikult ei tea, millest otsustamine sõltub, mis on ühiskond ja millest sõltub ühiskonna funktsioneerimine, muutumine ja areng; ei kujuta ette, mis on kultuur ja mis sõltub kultuurist, mis on eesmärk ja mis vahend, mis on põhjus ja mis tagajärg jne.

Inimesed, kes ei tea, milline on ja millest sõltub erinevas straadis (kihis) ja erineva staatusega inimeste elu Eestis, ei saa tegelikult seadusloomes osaleda. Väljapääs on olnud seni vägagi lihtne; nad on püüdnud endale ja üldsusele seletada, et kuna *nad on poliitikud (mitte spetsialistid),* siis nad ei peagi seda kõike (loe: mitte midagi) teadma ega oskama. Piisab, kui nad on kindlameelselt (loe: fanaatiliselt) ustavad oma liidrile ja entusiastlikud igas ettevõtmises. Maailmavaade ja maailmapilt ning nende taga olev filosoofia koos aateliste taotlustega ei ole meie päevil enamasti ei arusaadav ega mõistetav. Hoopis lihtsam ja moodsam on kuulutada end ärimeheks ja häbitult partneri, riigi või rahva arvel raha kokku ajada selleks, et rikastuda ja värvata (osta valimiskampaania toetamise sildi all) endale soodsate seaduste koostamiseks vajalikke "poliitikuid". Käepikenduseks sobivad vaid sellised isikud, kes suudavad pöörata teisi ja lubavad pöörata ennast ainult koos küllalt kõrgelt ja kaugelt puhuva tuule suuna muutumisega. Nii, nagu tökatitilk võib rikkuda meetünni, võib mõni vääritu saadik heita halba varju ka nendele saadikutele, kes käituvad igati korrektselt ja väärikalt. Poliitikud, kes peavad silmas ennekõike oma otsest ja kaudset heaolu, ükskõik, kui väikest või suurt kasu ja võimalust püsida või tõusta karjääriredelil nii, et sellega ei kaasneks vastutust oma tegevuse ega tegevusetuse tagajärgede eest.

Poliitikat saab hinnata "räpaseks asjaks" ainult siis...

- kui poliitikuks saab end kuulutada igaüks, kellel vastav tuju tuleb;

- kui rahvas on nii rumal, et laseb manipulatsioonide abil saadikuks valida omakasupüüdlikke rumalaid inimesi;
- kui sotsiaalne kontroll “poliitikute” tegevuse üle on nõrk või lakkab hoopis.

“Poliitikud” võivad siis väga kiiresti kasvada ühiskonnale ohtlikuks kihiks, kes harjub oma positsiooni nautima ja ei taha mingil juhul võimust (loe: privileegidest) ilma jääda.

Kokkuvõtteks

Eestis võib sobida poliitikuks inimene, kes kujutab ette, mida tähendavad põhiseaduse preambulas fikseeritud ideaalid ja milline peaks olema inimeste elu selles riigis, mida peetakse demokraatlikuks kodanikuühiskonnaks. Poliitikuks võib sobida inimene, kes ei pea ühtki pingutust oma rahva teenimisel liiga raskeks ja kes tahab end pühendada võitlusele rahva heaolu nimel ning igat liiki puuduste ja nende põhjuste vastu.

Rahval on üpris palju kollektiivse alateadvusena ilmnevat tarkust, kuid iga kodanik peaks olema senisest tunduvalt tähelepanelikum ja nõudlikum selleks, et mitut liiki manipulaatorid ja “moosijad” enne valimisi ära tunda ning kõrvale tõrjuda. Eesti Riigikogus, ega ka mingis teises normiloovas otsustuskogus, ei tohiks olla ruumi niisugustele inimestele, keda ei saa kuidagi usaldada looma õiguslikku alust ühiskonnas kulgevatele protsessidele. Suurepärane keemik, füüsik, bioloog, biofüüsik, biokeemik, insener, arst või õpetaja võiksid kõik kujuneda ka suurepärasteks poliitikuteks, kuid see ei saa juhtuda enne algkursuse läbimist. Vaja oleks omandada vähemalt nende sõnade tähendus, mille abil saaks oma mõtteid ja tundeid kolleegidele arusaadavaks muuta. Need teadmised ja oskused, mis on vajalikud osalemiseks seadusandlikus või muus poliitilises tegevuses, ei ole nii ulatuslikud, et nende omandamine võtaks aastaid. Õppeaeg sõltub ennekõike aga õppija eeldustest, õppimiseks kasutatavatest mudelitest ja nendest tekstidest, mida on võimalik pidada õpikuteks. Poliitikutelt peab eeldama professionaalsust, nagu igal tegevusalal, kus tegijaid hinnatakse tulemuse kvaliteedi, mitte üksnes kvantiteedi (vastu võetud õigusaktide arvu) alusel. Vastasel juhul kukub meil tahes-tahtmata välja samasugune demagoogia, nagu oli nõukogude ajal, mil Tereðkova ja kõik teised kosmonaudid võisid sõna võtta igal teemal ja teistel oli ette nähtud neid jutte harda näoga kuulata.

Riigikogu liikmed poliitilises risttules

Vello Pettai (RiTo 2), Tartu Ülikool

Rahvasaadiku töö ning tema rollid poliitilises süsteemis on teatavasti mitmekesised ning kohati ka vastuolulised. Parteipoliitikuna sõltub saadik üsnagi palju oma erakonnast, tänu millele oli tal võimalik saadikuks üldse saada. Rahvaasemikuna aga võlgneb saadik midagi rahvale, kelle hääli ta kunagi korjas ning kelle õitsenguks ta peaks nüüd tegutsema. Lõpuks ei saa saadik seadusandjana jätta tähelepanuta ka tema poole pöörduvaid huvigruppe, kuna ka nemad võivad hiljem vajalikuks osutuda.

Sellises omamoodi poliitilises risttules tegutsevad parlamentäärid kõikides maailma demokraatiates. Kuid Eestis pole meil senimaani täpsemat ülevaadet olnud sellest, kuidas Riigikogu saadikud toimivad sellel kirjul poliitilisel väljal, millised on nende suhted erakondade, valijate ja huvigruppidega ning mil määral on need erinevad rollid omavahel konkureerivad või siiski teineteist täiendavad.

Käesolev artikkel esitabki mõningad vastused nendele küsimustele, tuginedes tänavu jaanuaris 71 Riigikogu liikme seas läbiviidud küsitluse andmetele.[1] Oma haarde ning ainestiku poolest oli antud küsitlus esimene taoline Eestis ning selle tekst lähtus osaliselt ka analoogsetest küsitlustest, mis on läbi viidud USA-s ja Suurbritannias (Katz, 1980, Cain, Ferejohn ja Fiorina, 1987). Lisaks viidi küsitlus üldprojekti raames paralleelselt läbi ka Lätis ja Leedus, mistõttu on võimalik mitte ainult fikseerida erinevusi kolme riigi saadikute poliitilises käitumises, vaid ühtlasi uurida nende erinevuste põhjusi näiteks antud riikide poliitilis-institutsionaalsete erinevuste taustal.

Artikkel jaguneb nelja ossa, käsitledes täpsemalt saadikute suhteid oma erakonna, üksikute valijate, valimisringkonna ning lõpuks ka huvigruppidega. Nagu nähtub, jagunesid Riigikogu saadikute vastused enamasti ka sellesse samasse järjekorda, tähendades, et saadikud kippusid oma tegevuses kõige enam esile tõstma erakondlik-seadusandlikku tööd, seejärel valijate ning valimisringkonna probleeme ning alles siis huvigruppide muresid. Mõistagi on see järjestus paljuski ootuspärane, kuivõrd ammu on räägitud näiteks rahvaasemike vähesest seotusest oma valijate või valimisringkonnaga. Kuid erakondade lõikes torkab siiski silma keskmisest kõrgem pühendumine valija ning ringkonna probleemidele Rahvaliidu ning teiste opositsiooni saadikute seas ning keskmisest väiksem tähelepanu Mõõdukate ning Reformierakonna esindajate seas. Võrdlevas plaanis selgub, et nii Läti kui ka Leedu saadikud peavad oma suhteid valijate ning valimisringkonnaga palju tähtsamaks kui Eesti saadikud. See aga paistab tulenevat just institutsionaalsetest erinevustest kolme Balti maa vahel, kuivõrd teatavasti Eestis kehtiv valimis- ning parlamentaarne süsteem on märksa parteikesksem kui Lätis või Leedus.

Teoreetiline taust

Antud küsitlus oli osa laiemast rahvusvahelisest projektist, mille eesmärgiks on uurida Balti riikide poliitiliste institutsioonide arengut ning erakondade stabiilsust (Pettai and Kreuzer, 1999). Teoreetiliseks lähtepunktiks on institutsionalismi teooria, mille kohaselt poliitiline

käitumine võrdlevas plaanis sõltub eeskätt iga riigi kehtivatest poliitilistest institutsioonidest ning inimeste ratsionaalsetest valikutest nende raames (Duverger, 1954, Rae, 1967, Taagepera/Shugart, 1989, Lijphart, 1994, Cox, 1996). Institutsioonide all mõistetakse kõiki poliitilist tegevust reguleerivaid raamistikke, alates põhiseadusest ja valimisseadusest ning lõpetades parlamendi hüvede süsteemiga (*à la* mitu abilist on igal rahvasaadikul). Poliitiline käitumine jaguneb samuti eri liikidesse, nt valijad, poliitikud laias plaanis või konkreetsed riigitegelased. Antud juhul huvitab meid rahvasaadikute käitumine ning erakondade kohesioon (Cain, Ferejohn ja Fiorina, 1987). Põhihüpotees on, et rahvasaadikute omakasupüüdlik (ja erakondi lõhestav) poliitiline käitumine on mõjutatud mitte niivõrd kultuurilistest või ajaloolis-poliitilistest (post-kommunistlikest) teguritest, kuivõrd just institutsioonilisest keskkonnast ning võimalustest, mida see pakub taoliseks tegevuseks. Mida rohkem riigi poliitilised institutsioonid lubavad poliitikutel ise oma poliitilist tegevust määrata (nt valimistel, parlamendis, suhetes huvigruppidega), seda nõrgemad on erakonnad ning seda ebastabiilsem on parteisüsteem tervikuna. Kuna antud artiklis esitame vaid ühe osa selle laiema projekti tööst[2] ning töö projekti raames veel käib, siis konkreetset hinnangut antud hüpoteesile Balti riikide kontekstis on veel vara anda. Kuid nagu eespool mainitud, pakuvad Balti riigid ainulaadset võimalust testida mitmeid institutsionalismi põhiteese tänu kolme riigi erinevale institutsioonilisele ülesehitusele (Pettai and Kreuzer, 1999).

Üldpilt

Tabelis 1 esitame põhivastused kõige üldisemale küsimusele, mis puudutas saadikute tegevust Riigikogus: "Kui parlament on istungil, siis kuivõrd aeganõudvaks Te hindate järgnevaid tegevusi?". Üksikuid tegevusevariante paluti hinnata neljapallisel skaalal, kus 1 tähendas "Väga aeganõudev" ning 4 "Ei nõua tähelepanu". Tabelis on ära toodud vastuste aritmeetiline keskmine koos küsitletute arvu ning standardhälbega. Mõistagi on fraktsioonide lõikes respondentide arv erinev ning seega fraktsioonide võrdlus veidi tinglik. Kuid antud puudust aitaks korvata vaid mitme küsitluse korraldamine läbi mitme Riigikogu koosseisu, mis praegu pole võimalik.

[Tabel 1. Saadikute tegevusvaldkonnad]

Kõige aeganõudvamaks ülesandeks oma saadikutegevuse juures pidasid Eesti parlamentäärid oma tööd Riigikogu alatistes komisjonides. Ka parlamendi debattidel väitsid saadikud oma aega palju kulutavat, mõnevõrra vähem aga erakonna koosolekutel. Samas avaldub juba selles kategoorias kerge eraldusjoon koalitsiooni ning opositsiooni vahel, kuivõrd esimeste seas on mainitud tegevustele pööratud keskmisest rohkem tähelepanu (-0,19), viimaste seas aga keskmisest vähem (+0.06). Läti ning Leeduga võrreldes ei esine suuri lahkuminekuid, ehkki kõige kurnavam tundub parlamendi komisjonide töö olevat Leedu saadikute jaoks.

Ülejäänud kolme kategooria puhul langevad vastuste keskmised järsult. Näiteks Keskerakonna saadikud pidasid oma kohtumisi nii valijaskonna kui ka huvigruppidega kas vähe aeganõudvaks või lausa mitte üldse aeganõudvaks. Samas ei tohiks seda tulemust võtta kui signaali sellest, et antud fraktsiooni saadikud ei kohtu üldse mainitud kahe grupiga.

Teine variant võib olla lihtsalt see, et need kohtumised ei oma saadikute jaoks samasugust kaalu, kui erakondlik-seadusandlik töö. Selle kategooria ainsaks erandiks on Ühendatud Rahvapartei saadikud, kes väitsid end võrdlemisi innukalt abistavat kohalikke valijaid ning seda eranditult. Võimalik, et see on seotud antud fraktsiooni kuuluva kolme erakonna peamiselt muulaskonnale baseeruva toetajaskonnaga.

Regionaalses plaanis torkab silma Leedu saadikute tunduvalt kõrgem tendents tegeleda valijate ning valimisringkonna probleemidega. Nähtavasti on ka see kolme riigi institutsionaalsete erinevuste peegeldus, kuivõrd Leedu *Seimas*'es valitakse ligi pooled liikmed ühemandaadilistes ringkondades, mistõttu pole üllatav kogu parlamendi keskmisest suurem tähelepanu rahva otseste murede vastu.

Edasi vaatleme saadikute hoiakuid kitsamalt, otsimaks täiendavat kinnitust esialgselt täheldatud tendentsidele.

Suhted erakonnaga

Üks olulisemaid rahvasaadiku ülesandeid on lihtkeeles öelduna "õigele nupule vajutamine" tähtsatel hääletamistel komisjonis või plenaaristungil. Poliitilist võitu ju kindlustab vaid fraktsiooni ühtsus, mistõttu üldjuhul peaks saadikute distsipliini aitama tagada ka teatud hirm saadikute seas erinevate võimalike sanktsioonide ees juhul, kui saadik korduvalt eirab fraktsiooni seisukohti või instruktsioone. (Siinkohal mõistagi meenub Tõnu Kauba juhtum Riigikogu hääletamisel Johannes Kerdi vabastamise küsimuses kaitseväe juhataja ametikohalt.)

[Tabel 2. Võimalikud sanktsioonid fraktsiooni distsipliini rikkumisel]

Kuid nagu Tabelis 2 on näha, pole Riigikogu saadikute hirm võimalike parteisanktsioonide suhtes kuigi suur, kusjuures iseäranis nõrgaks osutus see just koalitsiooni liikmete seas. Mitte ükski Riigikogu saadik ei kartnud erakonnast väljaheitmist, kõige tõenäolisemaks pidasid rahvaasemikud erakonna poolt tulenevat hoiatust või siis hoopis seda, et midagi ei juhtuks. Mõnevõrra üllatav parteide lõikes on Keskerakonna saadikute suhteline enesekindlus fraktsiooniga vastuollu minekul. Protsent vastusevariandi "Midagi ei juhtuks" puhul on kõrge ka Mõõdukate seas. Samas tasub meeles pidada, et tegemist on ikkagi subjektiivsete hinnangutega hüpoteetilisele olukorrale. Täpsemate järelduste tegemiseks tuleks uurida fraktsioonisiseseid reglemente või siis konkreetseid hääletustulemusi.

Leedu saadikute märkimisväärset ettevaatlikkust parteidistsipliini rikkumise suhtes võib seletada tõigaga, et alles hiljaaegu heidetigi Vytautas Landsbergise juhitud Isamaaliidu fraktsioonist välja kolm saadikut (sh ekspeaminister Gediminas Vagnorius), kes üritasid vastanduda Landsbergise võimule. Kõrge paistab olema ka leedulaste oht jääda ilma edasistest edutamistest nii erakonna siseselt kui ka parlamendi komisjonides. Samas tundub üldjoontes Balti parlamendifraktsioonide sisemine kord olevat veel võrdlemisi lahja - või siis paindlik, sõltuvalt loomulikult isiku vaatevinklist.

Suhted valijatega

Paljude reakodanike jaoks seostub demokraatia eeskätt riigivõimu kohustusega tegeleda otse rahvaga, tema murede ning probleemidega. Samas keskmise rahvasaadiku jaoks võib see tähendada tüütuid pöördumisi valijatelt, kes nõuavad abi oma bürokraatlike probleemide lahendamiseks või soovivad niisama päevapoliitilistes küsimustes oma arvamust avaldada, lootes, et saadik juhindub oma tegutsemistes just sellest. Oluline antud tendentsi prognoosimisel tundub taas olevat saadiku poliitiline positsioon parlamendis (koalitsioon või opositsioon) ning samuti tema institutsiooniline keskkond (valitud konkreetsest ringkonnast või mitte).

Tabel 3. Saadikute suhted valijatega	*Valijate probleemide lahendamine on üks kõige tänuväärsemaid osasid minu tööst*	*Parlamendi liikmed on valitud pigem riiklike huvide teenimiseks kui oma valijate probleemide lahendamiseks*
Isamaaliit	2,57 *(7, 0,53)*	1,64 *(11, 0,67)*
Mõõdukad	2,60 *(10, 0,70)*	1,90 *(10, 1,10)*
Reformierakond	2,40 *(10, 0,70)*	1,82 *(11, 0,87)*
Koonderakond	2,40 *(5, 0,55)*	2,40 *(5, 0,55)*
Rahvaliit	1,83 *(6, 0,41)*	2,20 *(5, 0,45)*
Keskerakond	2,32 *(19, 0,58)*	1,95 *(19, 0,71)*
Ühendatud Rahvapartei	2,17 *(6, 0,41)*	2,67 *(6, 1,03)*
Eesti	2,35 *(63, 0,60)*	1,99 *(67, 0,83)*
Läti	2,00 *(71, 0,70)*	2,33 *(60, 0,93)*
Leedu	2,20 *(102, 0,73)*	2,40 *(99, 0,77)*

Oma küsitluses esitasime saadikutele kaks vastandlikku seisukohta, kontrollimaks nende sügavamat hoiakut selles küsimuses. Esimene neist väljendas positiivset hoiakut valijatega

suhtlemisse, teine aga negatiivset, pidades taolist käitumist üldriiklike huve kahjustavaks (taas paluti vastata neljapallisel skaalal, kus 1 = “Täiesti nõus” ja 4 oli “ Üldse ei ole nõus”). Küsimuse täpne sõnastus on ära toodud Tabelis 3, kus ka nähtub järjekordne koalitsiooni ning opositsiooni saadikute vastandumine keskmise ümber. Kui Rahvaliidu, Keskerakonna ning Ühendatud Rahvapartei saadikud leidsid üldjuhul (-0,24), et valijate probleemide lahendamine on üks tänuväärsemaid osasid nende tööst, siis pigem vastupidist meelt (+0,17) olid Isamaaliidu, Mõõdukate ning Reformierakonna esindajad. Samamoodi suhtusid opositsiooni poliitikud võrdlemisi leebelt (+0,28) väitesse, et parlamendi liikmed on valitud eeskätt riiklike huvide teenimiseks, mitte niivõrd oma valijate probleemide lahendamiseks, samas kiitsid koalitsiooni saadikud selle reeglina heaks (-0.20).

Mõistagi võib siin küsida, kas tegemist on vahest koalitsiooni poliitikute kõrgema vastutustundega riigipoliitika ajamise ees, samas kus opositsiooni poliitikud eelistavad tegeleda rohkem populismiga. Paraku oleks veidi ennatlik teha taolisi järeldusi puhtalt koalitsiooni/opositsiooni telje alusel, kuna iseenesest on näiteks maaerakondade puhul valijalähedane hoiak igati loogiline ning see võiks jätkuda ka siis, kui Rahvaliit peaks taas võimule tulema.

Tabel 4. Valijate pöördumised saadikute poole	Kui sageli keskmiselt kuu jooksul palub mõni Teie ringkonna reavalija sekkuda tema nimel mõne valitsusasutuse tegevusse, et lahendada tema probleeme?		ui Te pakute üksikvalijatele oma abi bürokraatlikus asjaajamises, siis kas Te kavatsete neile valimiste ajal oma abi meelde tuletada?
Eesti	Harva 1-4 korda 5-10 korda +10 korda	38.0% 46.5% 14.1% 4.5%	9.9%
Läti	Harva 1-4 korda 5-10 korda +10 korda	16.9% 49.3% 16.9% 16.9%	14.9%
Leedu	Harva 1-4 korda 5-10 korda +10 korda	4.4% 24.8% 21.2% 49.6%	32.7%

Samas paistab, et tervikuna on Eesti erakonnad võrdlemisi loiud tegelemaks valijate üksikute muredega ning aja möödudes on sellest aru saanud (sellega leppinud?) ka rahvas. Tabelis 4 on ära toodud saadikute vastused valijapöördumiste keskmise arvu kohta kuus. Võrreldes Läti ja Leedu parlamentääridega on ilmne Eesti saadikute suhteline “vabadus” kontaktidest oma valijatega, mis ilmselt on taas tingitud Eesti valimissüsteemist. Kui Eesti rahvaasemikest saab 84% mõne valijapöördumise kas harva või 1-4 korda kuus, siis analoogne protsent Läti

saadikute puhul on 66 ning Leedu saadikute seas langeb see koguni 29-ni. See eest vaadeldes küsimust maksimumkategooriast, juhib siin Leedu, kelle saadikutest ligi 50% saab enam kui kümme pöördumist kuus, samas kus Eesti saadikutest saab sellise taseme üle uhkustada vaid 4,5%. Lisaks võtavad Leedu saadikud tõsisemalt vajadust valijatele meelde tuletada oma abiandmist järgmistel valimistel. Sellisel seisukohal oli *Seimas*'e liikmetest 33%, Riigikogu liikmetest aga alla 10%.

Suhted valimisringkonnaga

Kuid poliitikute tegevus rahva hüvanguks ei pruugi seisneda vaid üksikute valijate abistamises. Saadik võib ühtlasi üritada edendada oma valimisringkonda tervikuna, taotledes selle jaoks näiteks spetsiaalseid riigieelarvelisi toetusi või seadusemuudatusi. Esimest neist variantidest tuntakse Ameerika poliitilise praktika järgi kui "riigipiruka poliitikat" (*pork barrel politics*). Eesti kontekstis on see küsimus aga taas seotud meie valimissüsteemiga, kuna teatavasti on saadikute seos oma valimisringkonnaga sageli olematu. Ehkki seaduse järgi peavad kõik Riigikogu valimiskandidaadid kandideerima konkreetses valimisringkonnas, osutub reeglina vaid veidi üle poole nendest valituks kas siis isiku- või ringkonnamandaadi kaudu. Ülejäänud saadikud aga võlgnevad oma mandaadi kõrgele kohale erakonna üleriigilises nimekirjas, mistõttu nende lojaalsus kunagisele ringkonnale ei pruugi hiljem kuigi suur olla.

Tabel 5. Saadikute suhted valimisringkonnaga	*Kuivõrd tähtsaks kohustuseks Te peate enda jaoks iga-aastase riigieelarve (või lisaeelarvete) arutelu käigus üritada hankida rahalisi toetusi ja/või riigi poolt finantseeritavaid projekte, millest just Teie valimisringkond eriti kasu saab?*	*Kui sageli Te üritate riigieelarve (või lisaeelarvete) vastuvõtmise käigus mõjustada protsesse selliselt, et hankida projekte või raha oma valimisringkonna jaoks?*
Isamaaliit	2,13(*8, 0,35)*	3,18(*11, 0,40)*
Mõõdukad	2,67(*9, 0,50)*	3,30(*10, 0,48)*
Reformierakond	2,44(*9, 0,73)*	2,80(*10, 0,79)*
Koonderakond	2,00(*5, 0,71)*	2,20(*5, 0,84)*
Rahvaliit	2,14(*7, 0,69)*	2,43(*7, 0,53)*
Keskerakond	2,39(*18, 0,50)*	2,80(*20, 0,89)*
Ühendatud Rahvapartei	2,20(*5, 0,45)*	2,50(*6, 0,84)*
Eesti	2,33(*61, 0,57)*	2,83(*69, 0,77)*

Läti	1,70(*69, 0,60)*	2,67(*70, 0,72)*
Leedu	2,29(*95, 0,60)*	3,18(*95, 0,73)*

Tabelis 5 avaldub see institutsionaalne nõrkus eeskätt võrdluses Läti ja Leeduga. Siin on seekord esirindes Läti saadikud, kellest valdav enamus pidas ringkonnale riigieelarvelise toetuse hankimist kas tähtsaks või väga tähtsaks rahvasaadiku kohustuseks (vastuse variantideks oligi taas skaala 1-st 4-ni, kus 1 tähendas "Väga tähtis" ning 4 "Mitte üldse tähtis"). Lisaks väitsid lätlased end keskmisest enam mõjutavat konkreetset riigieelarve vastuvõtmise protsessi selleks, et võita rahalisi toetusi oma valimisringkonna jaoks. Eesti erakondade seas küündis lätlaste tasemele vaid Koonderakond ning Rahvaliit. Koalitsiooni erakondadest tunduvad taolisest tegevusest kõige enam hoiduvat Mõõdukad.

Suhted huvigruppidega

Suhetes huvigruppidega hiilgavad kõik Baltimaade erakonnad oma suhtelise ükskõiksusega, ei Eesti, Läti ega Leedu erine siin teineteisest kuigivõrd. Ka erakondade lõikes ei torka silma mingeid erilisi kõrvalekaldeid, eriti esimese küsimusega seoses. Teise küsimuse puhul tasub märkimist Mõõdukate ning Reformierakonna suurem nõusolek väitega, et pakkudes abi huvigruppidele, muutuvad saadikud liiga partikularistlikeks. Kuid siin sekundeerivad neile saadikutele ka Koonderakonna ning Rahvaliidu esindajad, mistõttu poliitilist seost ei paista siin olevat. On võimalik, et antud tulemus on lihtsalt tingitud muude kanalite (nt ministeeriumide) olemasolust, mille kaudu erakondade finantstoetajad oma asju tegelikult ajavad.

Tabel 6. Saadikute suhted huvigruppidega	*Kui sageli Te tavaliselt seadusandliku perioodi jooksul aitate ärimehi, uvigruppe või valimiskampaania sponsoreid erinevates valitsusasjades?*	*Mõned inimesed arvavad, et taolist abi pakkudes muutuvad saadikud liiga partikularistlikeks ning see raskendab riiklikult oluliste seaduste vastuvõtmist. Mil määral Te nõustute selle väitega?*
Isamaaliit	**2,91** (*11, 0,30)*	**2,71** (*7, 0,95)*
Mõõdukad	**3,00** (*10, 0,47)*	**2,20** (*10, 0,79)*
Reformierakond	**2,91** (*11, 0,30)*	**2,09** (*11, 0,94)*
Koonderakond	**3,00** (*5, 0,00)*	**2,20** (*5, 0,84)*
Rahvaliit	**3,14** (*7, 0,38)*	**2,29** (*7, 0,95)*

Keskerakond	**3,00** (*20, 0,00)*	**2,83** (*18, 0,79)*
Ühendatud Rahvapartei	**3,00** (*6, 0,00)*	**2,80** (*5, 0,45)*
Eesti	**2,99** (*70, 0,27)*	**2,48** (*63, 0,86)*
Läti	**2,76** (*70, 0,71)*	**2,51** (*65, 0,75)*
Leedu	**2,74** (*105, 0,77)*	**2,52** (*103, 0,68)*

Kokkuvõtteks võib öelda, et küsitluse andmetest koorub välja üsna selge pilt Riigikogu saadikute rollist Eesti poliitilises süsteemis, mida annab kõige lihtsamalt väljendada sõnadega "parteipoliitilised tegelased". Ehkki üldjuhul tunnevad saadikud võrdlemisi suurt vabadust asuda aeg-ajalt konflikti oma erakonna seisukohtadega, ei kipu nad samas alavääristama oma töö tähtsust parlamendi tööorganites ega fraktsioonis. Selleks, et suurendada oma autonoomiat erakonna diktaadist, võiks ju mõelda, et saadikud üritavad luua endale alternatiivse võimubaasi, suheldes otse valijate, valimisringkonna või huvigruppidega. Käesoleva küsitluse põhjal selline oletus Eesti puhul ei leidnud aga kinnitust.

Märkused

1 Küsitlus sai teoks läbi Sorose fondi "Teadusuuringute toetusprogrammi" (*Research Support Scheme*) grandi, nr 1700/1999.

2 Projekti raames on kogutud andmeid ka parlamendi fraktsioonide hääletamiskohesiooni kohta, erakondade juhatuste stabiilsusest, valimisnimekirjade järjepidevusest, jms.

Kasutatud kirjandus

Cain, B., Ferejohn J. and Fiorina M. (1987) The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence. Cambridge: Harvard University Press.

Cox, G. W. (1997) Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems. Cambridge: Cambridge University Press.

Duverger, M. (1954) Political Parties. New York: Wiley.

Katz, R. (1980) A Theory of Parties and Electoral Systems. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lijphart, A. (1994) Electoral Systems and Party Systems, A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990. Oxford: Oxford University Press.

Pettai, V. and Kreuzer, M. (1999) Party Politics in the Baltic States: Social Bases and Institutional Context. East European Politics and Societies, 17, 148-189.

Rae, D. W. (1967) The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven: Yale University Press.

Taagepera, R and Shugart M. (1989) Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven: Yale University.

Eesti riigikontseptsioon, New Public Management ja haldusreform

Ülle Madise (RiTo 2), Justiitsministeerium

Rahvastiku vananemine ning asjaolu, et makse ei ole ettevõtluskeskkondade konkurentsis mõistlik tõsta, sunnivad muudatustele kõiki arenenud riike. Bert A. Rockman (1998, 22-23) väidab, et heaoluriik praegusel kujul lõpeb paratamatult pankrotiga: riik ei suuda võetud sotsiaalseid kohustusi rahalise kitsikuse tõttu enam täita. Sellest tuleneva ebastabiilsuse ärahoidmiseks või vähemalt vähendamiseks tuleb riigi kohustused tasapisi taandada tegelike võimaluste piiresse ja muuta riigi ülesannete täitmine efektiivsemaks.

Riigi kohustuste vähendamisest

Eesti riik on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, tema eesmärgid on tagada rahu ning praeguste ja tulevaste põlvede ühiskondlik edu ja üldine kasu, samuti rahvuse ja kultuuri säilimine. Neid Põhiseaduse preambulas väljendatud üldisi põhimõtteid on täpsustatud Põhiseaduse järgnevates paragrahvides. Põhiseaduse individuaal-liberalistlike ja kollektiivsete lähtekohtade tasakaalustatud järgimise vajaduse tõttu ei ole puhas sotsiaal-[1] või uus-liberaalne[2] riik kehtiva Põhiseaduse tingimustes võimalik. Põhiseaduse muutmine nimetatud osas on, vähemalt lähemate aastate jooksul, ebatõenäoline.

Šveitsi haldusteadlane K. Schedler kirjeldab sotsiaalriigi ja uus-liberaalse riigi elementide sünteesina tagava riigi mudelit (1998, 8-9). Selline riik täidab asutuste ja ametnike kaudu ainult nn tuumülesandeid[3], erinevalt uus-liberaalse mini-riigi mudelist säilitab riik siiski vastutuse üldise heaolutaseme tagamise eest, heaolu tagamiseks aktiveeritakse võimalusel ühiskonda ennast. Riigi ülesanded (eelkõige nende täitmise maht) määratletakse demokraatliku menetluse teel, mitte turureeglite järgi. Põhiseaduse vaatenurgast võiks see mudel Eestile sobida. Loomulikult ei saa teoreetilist mudelit vahetult rakendada.

Tuleb lisada, et "tuumülesannetele" keskendumisest ja nende täitmise efektiivsusest saadav kokkuhoid ei pruugi olla piisav, ikkagi võib vaja minna täiendavat kulude kärpimist ja ülesannetest loobumist. Uurida tuleks näiteks riiklike toetuste ning garantiide eesmärgipärasust järgmistel eelarveaastatel ning teha otsused vastavuses tegelike võimalustega. Õiguskindluse põhimõte ei võimalda riigil oma kohustustest suvaliselt taganeda, viidates finantsraskustele. Kui analüüs näitab, et mõnedest kohustustest peab riik siiski taganema, tuleb kaaluda üleminekuperioodide ja petetud usalduse hüvitiste kehtestamist. Samuti tuleks heaolutaseme hoidmiseks pakkuda alternatiive (nt erameditsiiniteenus osalisel Haigekassa finantseerimisel või pensionikindlustus). Kui ka nendeks abinõudeks ei jätku vahendeid, tuleb teha põhimõttelisi otsustavaid muudatusi riigieelarve kulude osas, et tagada kulutuste tegemise proportsionaalsus olukorras, kus riik ei suuda enam mõnesid kohustusi üldse täita. Vältida tuleb vastuolu nt lubatud toetuste väljamaksmatajätmise ja kõrgete riigiametnike palkade tõstmise vahel.

Halduse efektiivistamisest

Peaaegu kõigis arenenud riikides kõneldakse vajadusest panna riigiasutused paremini tööle. Selle suuna levinum reformistrateegia on New Public Management (NPM), mille põhiidee on asetada avalik sektor erasektori toimimismudelisse.

Küsimusele NPM-i kujunemise põhjusest nagu ka sellest, miks püütakse haldusreforme just sellele ideoloogiale rajada, ei ole hetkel selget vastust (Rosenbloom, O´Leary 1997, 9). Erasektori ja NPM pakutavad vahendid-mudelid ei saa olla suuremas osas avalikus halduses efektiivsed, kuna organisatsiooni toimimise efektiivsust tuleb hinnata suhtes eesmärkidega. Eesmärgid on avalikus halduses erinevad sellest paradigmast, milles tegutsevad eraettevõtjad, toimib erahaldus. Avaliku halduse eesmärk ei ole kasum, vaid demokraatlikult kokkulepitud eesmärkide järgimine, tagades sealjuures kõigile võrdse kohtlemise. Samuti ei võimalda NPM elemendid saavutada lähitulevikus rahva rahulolu. Kardetavasti on rahva rahulolu suurem siis, kui riik tagab võimalikult paljudele jätkuva heaolu. Kaasaja probleem on aga selles, et riik ei suuda heaolutaset hoida. Üldine kokkuhoiuideoloogia ja igaühe isikliku aktiivsuse väärtustamine aitab vaid osaliselt seda tõsiasja pehmendada. Tõenäoliselt tuleneb Eestiski haldusreformi ja NPM mudeli põhjendamisel levinud rahulolu-retoorika Ameerika haldusreformide ideoloogiast, kus see võib olla põhjendatud. Ameerikas püütakse nimelt senist eelkõige efektiivsusele suunatud avaliku halduse eesmärke pöörata "kliendi rahulolu" suunale. Sealjuures laieneb pidevalt halduse õiguslik regulatsioon (Rosenbloom, O´Leary 1997, preface V, 1, 9, 29-34).

Omaette küsimus on, kas turumajanduse põhimõtted üldse tagavad nii üheselt teenuste parema kvaliteedi ja ressursside parema kasutamise nagu arvatakse ja kas erasektor tegelikult töötab tarbija poolelt vaadates paremini kui avalik sektor. Ettevõtja tegutseb eelkõige kasumi nimel, kliendi rahulolu taotlus ja kulude optimeerimine on sealjuures kasumi saavutamise vahendid. Kui kasumit on võimalik saavutada lihtsamalt (nt reaalse konkurentsi puudumise korral) ei pöörata rahulolule sisulist tähelepanu. Tekitatud vajadused ja nende rahuldamine tähendab aga -sh keskkonna kui ressursi- raiskamist. Avalikus sektoris, eriti "tuumülesannete" täitmisel ei saa kasumitaotlust lubada, kuna nende ülesannete täitmisel on peamine avaliku huvi erapooletu esindamine. Nii ei ole ametnike tegevuse inimsõbralikumaks muutmisel turumehhanismidest erilist kasu. Imiteeritud konkurents ei anna ehtsa konkurentsi tulemusi.

Inimest, ühiskonna liiget huvitab eeskätt kohene isiklik heaolu ja "hea" ametnik. Hinnang ametnikule sõltub ametniku eetikast ja tema tegevuse aluseks olevast seadusest. Kui seadusest tulenev lahendus tundub inimesele ebaõiglane, on tema arvates halb nii riik kui ka ametnik. Riigil on kohustus tagada ka tulevaste põlvede elu- ja eduvõimalused, sh kaitsta keskkonda. Samas on riigi tulevikku suunatud otsused inimestele sageli arusaamatud ja nende otsuste kohene mõju tundub negatiivne. Rahva rahulolu ja riigi tulevikku suunatud otsused võivad seetõttu olla raskesti ühildatavad. Lisaks on rahva üksikliikmete huvid ja hinnangud erinevad, enamasti ületab inimese jaoks isiklik kasu üldise. Rahva kui terviku rahulolu väljaselgitamine esinduskogude valimistel on meetodina kaugel täiuslikkusest.

NPM saab (kohandatud mudelina) edukas olla "ehtsate" teenuste reformimisel (tervishoid, haridus, transport, side, energia), mitte aga "tuumülesannete" täitmise parandamisel. F. Naschold tsiteerib G. T. Allisoni sõnu: *"Private and public management* (...) are (...) *fundamentally alike in all unimportant particulars"* (Naschold, Bogumil 1998, 83). Siin tuleb märkida, et Eesti on "ehtsate" teenuste reformimisel muudatustele rohkem avatud kui mõned teised riigid, sest "ehtsate" teenuste osutamist ei olegi Eestis rangelt riigi ülesandena teadvustatud. Sellest annab muuhulgas märku see, et õpetajad, arstid ega veduri- või bussijuhid ei ole meil avalikud teenistujad. Mõistlike üldiselt heakskiidetud ideede puuduses on "tuumülesannete" täitmise reform.

Kuna NPM on moodne ja arutelu sellel põhinevatest haldusreformidest iseenesest kasulik, ergutades avalikke teenistujaid paremini töötama (Peters 1998, 96-98) – seda on näha Eestiski – tuleks NPM uurimist jätkata, kuid tegelikul reformimisel tuleb välja sõeluda Eesti põhiprobleemide lahendamiseks vajalikud ja meie riigikontseptsiooniga sobivad NPM elemendid.

NPM-i saab käsitleda üheaegselt nii haldusfilosoofiana kui eesmärkide ja vahendite kogumina. Lihtsalt öeldes peab avalik haldus NPM filosoofia järgi toimima sarnaselt turumajandusega. Selle filosoofia eetiline alus on utilitarislik: hea võrdub kasulik (Schedler 1998, 11; Mastronardi 1998, 50-51).

NPM sisuks on:

a) üleminek tulemusjuhtimisele ("väljundiorientatsioon" "sisendiorientatsiooni" asemel);

b) "kliendiorientatsioon" (teenindamisfilosoofia ja "klientide" rahulolu halduse legitimatsioonikriteeriumina);

c) haldustegevuse "kuluorientatsioon" ("teenuse" osutamise ja selleks tehtud kulutuste eest ühendatud vastutuse sisseseadmine);

d) "teenuse"- e "tooteorientatsioon" (kõigi riigi toimingute, nii arstiabi kui elamis- või saasteloa andmine, käsitlemine teenustena (toodetena)).

Nende eesmärkide saavutamiseks tuleb NPM-i järgi kasutada järgmisi vahendeid:

a) õiguslike reeglite ja ülemuse korralduste asendamine ülesannete ja lepingutega, mille alusel on ülesande täitmise viisi võimalik vabalt valida;

b) strateegilise juhtimise (eesmärkide seadmine) ja operatiivse juhtimise (eesmärkide saavutamine) eraldamine;

c) ettevõtte juhtimise põhimõtete ülevõtmine riigiasutuste (mõnede autorite arvates ka kogu riigi) juhtimisel;

d) monoliitse halduse “tükeldamine” detsentraliseeritud, autonoomseteks osadeks, mis töötavad lepingute alusel;

e) asutustele ja ametnikele piiritletud eesmärkide ja tulemuse hindamise kriteeriumide seadmine;

f) ametnike isikliku loomingulisuse ja aktiivsuse ärakasutamiseks ametnikele suurema vabaduse ja sellele vastavalt vastutuse andmine;

g) loobumine üksikasjalikest eelarvetest (e vastutuse delegeerimine “eesliinile”);

h) meetodite väljatöötamine ametnike ettevõtlikkuse suurendamiseks;

i) konkurentsi elementide juurutamine halduses arvestusega, et konkurents tagab parema töökvaliteedi ning ressursside säästliku kasutamise (Mastronardi 1998, 49–50; Schröter, Wollmann 1998, 59, 63).

Nagu märgitud, NPM käsitleb kõike, mida riik teeb – alates kriminaaljälitusest ja vangi valvamisest kiirabi osutamise ning kalastuskaartide müümiseni teenusena ja laiendab sellise suhtumise ka “tuumülesannetele”. Sealjuures tunnustab NPM halduse seotust Põhiseadusega, seeläbi õiguskindluse, õigusliku võrdsuse, usalduse kaitse ja proportsionaalsuse põhimõtetega. Kuid need põhimõtted sisuliselt välistavad turuloogika laiendamise “tuumülesannete” täitmisele.

“Tuumülesannete” täitmine toimub haldusaktide (elamisluba, saasteluba, ettekirjutus ebaseaduslikult püstitatud ehitise kõrvaldamiseks jne) ja toimingutega (valesti pargitud auto teisaldamine jne). Haldusaktid antakse ja toimingud tehakse seaduses ettenähtud juhtudel seaduses sätestatud menetluses, kusjuures ametniku tegevus seaduse rakendamisel on kohtulikult kontrollitav.

Enamasti haldusaktid ja -toimingud piiravad isiku vaba tegutsemist (elamisloa nõue tähendab, et mittekodanik ei tohi riigi loata riigis viibida; ehitusloa nõue, et ükskõik kuhu ükskõik mida ei tohi ehitada, kodakondsuse saamisest sõltub kodanikuõiguste kasutamise võimalus jne). Haldusaktide ja -toimingute olemus välistab nende andmise (tegemise) konkurentsi korras turureeglite järgi. Kui nt ehitusloa andmist käsitleda eeskätt “teenusena”, siis allutatakse avalikud huvid erahuvidele ja ehitusloa mõte teiseneb. Isikute õiguste piiramine sisaldab enamasti võimalust kaaluda avaliku huvi olulisust, st. kas ja kui suures ulatuses on õiguste piiramine põhjendatud. Diskretsiooni e kaalutlusõiguse õige teostamine eeldab seda, et otsustaja isiklik kasu ei sõltu otsusest, et vajadus saavutada kliendi rahulolu ei määra otsuse sisu. Ametnikke kasutataksegi seaduste rakendajatena erapooletute otsuste tegemise eesmärgil, korruptsioon (isikliku kasu lootus ülesannete täitmisel) on taunitud. Ühtlasi ei saa diskretsiooniotsuste langetamise tulemuslikkust formaalsete kriteeriumide alusel hinnata (nt nii mitu elamisluba kuus välja antud või taotlust tagasi lükatud jne). Siit järeldus, et tulemusjuhtimine ei saa toimuda nii nagu ettevõttes, kuna tulemus ei ole üheselt hinnatav ja tulemuse kunstlik üheselt hinnatavaks muutmine pöörduks ülesande täitmise eesmärgi vastu. “Tuumülesannete” konkureerivate üksuste (mitte ainult eraettevõtte vaid ka

sõltumatuks muudetud riigiasutuste) kaudu täitmise vastu räägib mh võrdsuse põhimõte, mille tagamiseks peab riigis olema ühtne halduspraktika.

Riigiasutuste omavahelise konkurentsi õhutamine on kahjulik ka haldusesises plaanis: kogu maksumaksja raha eest kogutud info peab olema (riigisaladuse piiridega) avatud. Konkurents, eriti kui sellest teha sõltuvaks eelarveeraldised, viib pigem informatsiooni varjamisele ja asutustevahelisele meediavõi(s)tlusele, mis kokkuvõttes tähendab põhjendamatut kulu. Sama kehtib ka asutuste sees struktuuriüksuste omavahelise konkurentsi tekitamise kohta.

Lepingute idealiseerimine avaliku halduse korraldamisel tundub samuti põhjendamatu. Lepingul on reeglina väärtus siis, kui ta on ehtne leping, st ta on sõlmitud teatava kokkuleppevabaduse tingimustes ja tema täitmine on tagatud õigusliku sunniga. Avalike teenistujate lepingulisel värbamisel oleks kokkulepperuum väga väike (tähtaja või teatud ülesande täitmisega võib olla seotud ka teenistusse nimetamise haldusakt, lepingu ja haldusakti erisus peaks seisnema just kokkulepperuumis). Asutustevahelised lepingud ülesannete ühisel täitmisel ei ole seevastu siduvad ja nende täitmine on seepärast tagamata. Hea tulemuse võivad anda asutusesisesed lepingud, sh "kvaliteedikokkulepped". Kui erinevad asutused on sageli võtnud üksteise suhtes võistleva hoiaku, siis ühe asutuse sees ollakse reeglina solidaarsed ning inimsuhteid mõjutavad tegurid annavad alust arvata, et asutusesisesest koostöökokkuleppest, kuigi ka see on õigusliku sunniga tagamata, peetakse kinni.

Kooskõlas NPM põhimõtetega oleks õige reformida riigieelarve koostamist ja tagada kulutuste eesmärgistatus; loobuda ametnike loovuse pärssimisest arvukate reeglitega ja jääda asutuse töökorrareeglites vaid põhjendatud miinimumi juurde; tagada selline tööjaotus, mille järgi igaüks vastutab teatud tulemuse saavutamise eest, mitte ei täida pimesi käsku tulemuste vastu huvi tundmata; kasutada ametnike arendamisel ja motiveerimisel erasektori põhimõtteid jmt.

NPM filosoofiat üldiselt ei saa Eestis "tuumülesannete" osas aktsepteerida ning "tuumülesannete" täitmise parandamisel ei saa olla primaarsed NPM pakutavad vahendid (ehki ka neid saab teatud määral rakendada). Tulemuse saavutamiseks tuleb kõrvaldada piisava eesmärgita õigusnormid (sh kooskõlas NPM põhimõtetega liigsed menetlusnormid; eelkõige siiski kaaluka eesmärgita kitsendused: so loanõuded, registreerimisnõuded, dokumentide esitamise nõuded jne). Õiguskorda tuleb lisada instrumendid halduse eesmärkide paremaks saavutamiseks (nt haldusaktide sundtäitmise korraldus). Kolmas määravalt tähtis ülesanne on ametnike koolitus.

Märkused

1. Riik, mis püüab kõrgete maksude, väga laia riigi ülesannete spektri, ümberjagamismehhanismide jmt abil vähendada sotsiaalset ebavõrdsust, et tagada üldist heaolu.

2. Riik, mis peab oma ülesandeks korra ja julgeoleku tagamist ning majandusvabaduse garanteerimist, jättes inimeste heaolu sõltuma põhiliselt nende enda ettevõtlikkusest ja edust.
3. Tuumülesannetena käsitletakse ülesandeid, mille täitmine eeldab võimuvolituste kasutamise võimalust (maksude kogumine, politsei, ehitusjärelevalve, keskkonnajärelevalve jm avaliku korra ja julgeoleku tagamise ülesanded).

Kasutatud kirjandus

Mastronardi, Ph. (1998) New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung. – New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs. Bern, Verlag Paul Haupt, S 47–119.

Naschold, F.; Bogumil, J. (1998) Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform. Opladen. Leske+Budrich.

Peters, B. G. (1998) What Works? The Antiphons of Administrative Reform. – Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms. Edited by B. Guy Peters and Donald J. Savoie. Montreal & Kingston. McGill-Queen´s University Press, p 78–107.

Rockman, B. A. (1998) The Changing Role of the State. – Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms. Edited by B. Guy Peters and Donald J. Savoie. Montreal & Kingston. McGill-Queen´s University Press, p 20–44.

Rosenbloom, D. H.; O´Leary, R. (1997) Public Administration and Law. New York. Marcel Dekker Inc.

Savoie, D. J. (1998) Fifteen Years of Reform: What Have We Learned? – Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms. Edited by B. Guy Peters and Donald J. Savoie. Montreal & Kingston. McGill-Queen´s University Press, p 394–414.

Schedler, K. (1998) Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht. – New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs. Bern. Verlag Paul Haupt, S 1–46.

Schröter, E., Wollmann, H. (1998) Reform- und Managementkonzepte. New Public Management. – Handbuch zur Verwaltungsreform. Hrsg. bei Göttrik Wewer. Opladen. Leske+Budrich, S 59–70.

Haldusreformi müüdid

Dr Tiina Randma (RiTo 2), Tartu Ülikool

Taavi Annus (RiTo 2), Tartu Ülikool

Haldusreform on olnud taasiseseisvunud Eestis jätkuvalt kõneaineks. Selle aja jooksul on paljudel, et mitte öelda enamikul otsustetegijatest, kujunenud teatud arusaamad ja veendumused haldusreformiga seonduvatest küsimustest. Välja on pakutud erinevaid lahendusi. Samas on need arvamused ja lahendused tihti kujunenud põhjalikumat analüüsi omamata ning need ei pruugi halduse ees seisvaid probleeme tegelikkuses lahendada.

Alljärgnevalt on käsitletud mõningaid arvamusi haldusreformi kohta, mis põhjalikumal analüüsimisel problemaatiliseks osutuvad. Me nimetame selliseid "lahendusi" ja arvamusi müütideks. Käesolevas artiklis juhime tähelepanu erinevatele probleemidele, mida haldusreformi käigus võib kohata ning millega müütide loojad/levitajad alati arvestanud ei ole. Meie eesmärgiks on näidata, kui ohtlik on halduse ees seisvate probleemide ja nende lahenduste lihtsustamine (müüt 1). See puudutab:

- erastamist kui lahendust (müüt 2);
- erasektori kogemuse kasutamist (müüt 3);
- poliitilise otsustamise ja elluviimise lahutamist (müüt 4);
- tsentraliseerimist (müüt 5);
- funktsioonide ja struktuuride optimeerimist (müüt 6);
- kodanike klientidega võrdsustamist (müüt 7).

Kõige lõpuks näitame, et universaalseid ja teistest riikidest ülevõetavaid lahendusi (müüt 8) ei ole olemas.

Meie seisukohad põhinevad haldusreformialasel teoreetilisel kirjandusel ning teiste riikide haldusreformide ulatuslikul ja pikemaajalisel kogemusel. Käesolevas artiklis väljatoodud seisukohtade üle on arenenud riikides laialt diskuteeritud; tegemist ei ole vaid teoreetiliste arvamustega, vaid neist lähtuvad praktilised otsused. Loodetavasti aitab käesolev kirjutis kaasa teatud müütide purunemisele ka Eestis.

Müüt 1: lahendused on lihtsad

Avaliku halduse probleemidega tegelemisel on lihtsate lahenduste otsimine kahjuks laialt levinud. Tihti taandataksegi lahendused loosungite tasemele ("erastame enamuse avalikke teenuseid", "jäljendame erasektori praktikat", "vähendame omavalitsuste arvu", "lahutame poliitikute ja ametnike funktsioonid"). Pealtnäha ongi sellised lahendused lihtsad. Tegelikkuses ei pruugi nende täpne sisu selge olla, neid ei pruugi olla lihtne ellu viia, ning mis kõige olulisem, nende rakendamine ei pruugi lahendada probleeme. On levinud väljend: "Igale probleemile on lihtne ja selge lahendus. Ainus probleem on see, et tegemist ei ole õige lahendusega."

Avaliku haldusega seonduvate probleemide lahendamine on raske mitmel põhjusel. Peamiseks neist on probleemide keerulisus. Haldus ei ole selgelt piiritletud, isoleeritud keskkonnas eksisteeriv nähtus, vaid osa riigist ja ühiskonnast. Näiteks ei saa haldusreforme käsitleda lahus muudest poliitilistest küsimustest (vt nt Pollitt ja Bouckaert 2000, 134 koos täiendavate viidetega).

Lihtne ei ole isegi ülesande püstitus. Tihti nähakse haldusreformi eesmärgina klassikalise, Weberi bürokraatial baseeruva halduse moderniseerimises. Samas on arenevate riikide puhul majanduskasv suurem neis riikides, kus Weberi printsiibid domineerivad, kus on bürokraatlik haldus (Evans ja Rauch 1999).

Halduse muutmine ei ole lihtne ja muutmiseks ettevõetavad meetmed ei pruugi endaga kaasa tuua neid tulemusi, mida soovitakse. Selle väite konkretiseerimiseks toome järgnevalt välja kuus müüti, mis kõik on põhjustatud liigsest lihtsustamisest.

Müüt 2: mida vähem riiki, seda parem

Erastamist peetakse üheks lahenduseks avaliku sektori probleemidele: mida väiksem riik, seda parem. Tegelikkuses ei pruugi klassikaliste avaliku sektori funktsioonide erastamine olla imevahend efektiivsuse saavutamiseks, avaliku sektori demokraatlikest eesmärkidest rääkimata. Vastupidi, see võib tekitada senisest veelgi enam bürokraatiat. Näiteks Suurbritannias on gaasimajanduse ja elektrienergia erastamine toonud kaasa suurema reguleerimise ja nimetatud organisatsioonide töösse sekkumise, kui oli tavaks nende avaliku omanduse korral (Wright 1993). Erastamisel ja funktsioonide lepingulisel üleandmisel tuleb arvestada, et era- ning mittetulundussektori suurem efektiivsus avaliku sektoriga võrreldes tuleneb vabaturul valitsevast konkurentsist, seega ei pruugi konkurentsi puudumise korral eramonopol olla efektiivsem avalikust monopolist. Radikaalseid haldusreforme ette võtnud maades, kus on avalikku haldusse sisse viidud ärijuhtimise põhimõtteid (tulemusjuhtimine, erastamine ja riigi seniste funktsioonide erasektorile delegeerimine), pole avaliku sektori kulud märkimisväärselt vähenenudki (Lane 1997). Mitmed autorid (Eliassen ja Kooiman 1993; Olsen ja Peters 1996; Lane 1997) väidavad, et erastamine ja funktsioonide lepinguline üleandmine suurendavad oluliselt avaliku sektori tehingukulusid, kuna senisest tunduvalt enam tähelepanu tuleb pöörata avalike hüvede pakkumise reguleerimisele, lepingute koostamisele, jälgimisele ja hindamisele.

Erastamise toetajad kipuvad mõnikord unustama asjaolu, et seniste avaliku sektori teenuste eest tasumine langeb erastamise tagajärjel ikkagi kodanikele. Kui praegu tasutakse nende teenuste eest maksude näol, siis erastamise tagajärjel tasutakse otseselt teenuse eest erasektori teenusepakkujale ning lisaks riigile makse nende teenuste osutamise üle järelevalve teostamiseks. Mõningatel juhtudel jääb ka peale erastamist riik ühte või teist teenuseliiki erasektori (eelkõige mittetulundussektori) käest sisse ostma, mis ei vähenda automaatselt riigi kulusid.

Ja lõpuks: empiirilised andmed näitavad, et väikese avaliku sektoriga riikides ei ole elukvaliteet ilmtingimata kõrge ja vastupidi. Erinevate riikide näitajate võrdlemisel on ilmne, et sisemajanduse kogutoodang ei ole sõltuvuses avaliku sektori suurusest (Economic

Outlook 1998). Näiteks kipuvad majanduslike ja sotsiaalsete probleemide käes kannatama väga väikese avaliku sektoriga riigid Lõuna-Ameerikas.

Riigi suurus sõltub sellest, mida ühiskond riigilt ootab. Tegemist ei ole tehnilise küsimusega, mis kuuluks lahendamisele selliste kriteeriumide abil nagu efektiivsus. Tegemist on ühiskondliku otsusega, millel ei ole efektiivsuse või halduse toimimisega otsest seost.

Müüt 3: erasektori praktikat saab riigile üle kanda

Eelkõige seoses erasektori juhtide tulekuga poliitikasse ja avaliku sektori organisatsioonide juhtideks on levima hakanud teine, erastamisele mõnevõrra sarnane idee. Selle kohaselt ei tohiks juhtimine erasektoris ja juhtimine avalikus sektoris erineda. Sealjuures arvatakse, et avalik sektor peaks üle võtma erasektori meetodid.

Erasektori juhtimismeetodite kasutamise võimalikkus avalikus halduses on 1980-1990ndatel aastatel olnud üks haldusreformide võtmeküsimusi. Esialgne entusiasm on Lääneriikides praeguseks asendunud kui mitte skeptitsismi, siis vähemalt ratsionaalsemate kaalutlustega. Põhimõtteliselt küll toetatakse erasektori juhtimismeetodite kasutamist avalikus sektoris, kuid nende ebapiisavusest mitmete avaliku sektori oluliste eesmärkide täitmisel antakse endale selgelt aru.

Mitmed autorid (näiteks Eliassen ja Kooiman 1993; Metcalfe ja Richards 1993a; Lane 1997; Peters 1997) teevad vahet valitsemisel ja juhtimisel. Kui erasektori juhtimispraktikat saab otseselt siduda rahaliste näitajatega, siis avalik sektor peab lisaks tagama kõikidele inimestele võrdsed õigused ning võimalused korraldada oma elu neile sobival viisil. Demokraatlik valitsemine peab tegutsema kõigi ühiskonnagruppide huvides, mistõttu efektiivsus ei saa olla ainuke näitaja avaliku sektori hindamisel.

Siit tuleneb üks peamisi erinevusi avaliku sektori organisatsioonide juhtimisel. Efektiivsuse ja sotsiaalse õigluse põhimõtted võivad teatud situatsioonides olla teineteisega vastuolus. Ärijuhtimise seisukohalt vaadates toob see avaliku sektori praktikasse nii majanduslikult kui juhtimislikult ebaratsionaalseid elemente. See väljendub kas või võrdsus põhimõtte ranges rakendamises avalike teenistujate puhul.

Ainult efektiivsuse kriteeriumi kasutamine võib vähendada otsusetegemise demokraatlikkust ning kodanike erinevate huvidega arvestamist. Näiteks kodanike kaasamine otsusetegemise protsessi on aja- ja ressursimahukas. Ka avatuse ja läbipaistvuse nõude järgimine võib vähendada juhtimise efektiivsust. Näiteks riigihanke korraldamisest või avalikust enampakkumisest loobumine riigivara müügil või sõbra töölevõtmine tõstab otsusetegemise kiirust ja on odavam avalike konkursside korraldamisest. Selline käitumine vähendab aga oluliselt riigi legitiimsust avalikkuse silmis.

Täiendavad probleemid tekivad seoses avaliku sektori kahekordse juhtimisega poliitikute ja organisatsioonide tippjuhtide poolt (nn sisemine ja väline juhtimine), mis tähendab vastutuse jagamist (Page 1992; Eliassen ja Kooiman 1993; Peters 1996; Lane 1997). Metcalfe ja Richards (1993a) eristavad avaliku ja erasektori juhtimist järgmisel moel: kui erasektoris on

juhtimise peamiseks ülesandeks inimeste ja protsesside juhtimine ühes organisatsioonis (mikrojuhtimine), siis avalikus sektoris lisandub sellele hoopis laiem institutsionaalne ja ühiskondlik dimensioon (makrojuhtimine). Mõningaid erasektori kogemusi, eriti just organisatsiooniliste muutuste osas, võib olla võimalik üle kanda avaliku sektori mikrotasandile, kuid mitte makrotasandile (haldusreformile). Mõningatel juhtudel on avalikule sektorile omane mikroefektiivsuse (näiteks administratiivkulude vähenemine) ja makroefektiivsuse (organisatsioonide liitmise tulemusena elanikkonnale lisanduvad lisakulud, ametiasutuste kaugenemine elukohast jne) vastandumine.

Valitsemine tänapäeva ühiskonnas tähendab eelkõige organisatsioonidevaheliste ülesannete koordineerimist ning ühiskondlikku, poliitilist ja administratiivset kooskõlastamist. Paralleelselt detsentraliseerimisega toimub ühiskonna võrgustumine, mis seisneb sektorite ja riikidevahelistest piiridest sõltumatute võrgustike tekkimises üksikküsimuste lahendamiseks. Siiani on haldusorganisatsioonile lähenetud väga funktsionaalselt, levinud on valdkondade jäik jagamine erinevate asutuste vahel. Tänapäeval on kogu maailmas hakatud üha enam väärtustama tervikprobleemide lahendamist, mis muudab institutsioonidevahelised piirid hägusamaks ning asetab rõhu probleemvaldkondade, mitte niivõrd institutsioonide juhtimisele range funktsionaalse ja sektoriaalse eristumise ning hierarhia alusel. Avaliku sektori tippjuhid (nii poliitikud kui ministeeriumide juhid) juhivad ja koordineerivad lisaks "oma" organisatsioonile veel teisi organisatsioone ja nendevahelisi suhteid, mille mastaap, komplekssus ja riskid võivad oluliselt ületada keskmise eraettevõtte omi, puudutades otseselt või kaudselt kogu riigi elanikkonda. Seetõttu on just avaliku sektori juhtimisel suur tähtsus struktuursetel, protseduurilistel ja institutsionaalsetel probleemidel.

Kui eelnevale lisada veel sellised probleemid nagu poliitilise juhtimise lühiajalisus ja ettearvamatus, palju eesmärke, millest mõned võivad olla konfliktsed ning mõned ebaselgelt püstitatud näiteks poliitiliste kompromisside tulemusena (eesmärkide ebaselgusest on kirjutanud Lipsky 1980; Heffron 1989; Mazmanian ja Sabatier 1989 ja paljud teised avaliku halduse uurijad), saame avaliku sektori "sisendiks" terve hulga ratsionaalsust vähendavaid tegureid.

Põhimõtteline vahe avaliku sektori ja erasektori juhtimise vahel seisneb ka tulemustes ja nende mõõtmises. Erasektoris on organisatsiooni edukust kergem hinnata finantsnäitajate kaudu. Avalikus sektoris raskendavad tulemuste hindamist vastuolulised eesmärgid ja kvantitatiivsete kriteeriumide küsitavus. Mitmed avalikule sektorile omased ühiskondlikud eesmärgid (näiteks elanike turvalisus või riigi julgeolek) ei ole juba oma olemuse tõttu kergesti numbritesse paigaldatavad. See muudab nendes valdkondades tulemusjuhtimise rakendamise, aga ka töö tulemuste kontrollimise ja efektiivsusele hinnangu andmise väga keeruliseks. Samuti on äärmiselt raske erasektori meetodite abil juhtida poliitika kujundamist ja poliitika analüüsi ehk ministeeriumide töö põhielemente.

Erasektori kogemuse ülevõtmise problemaatilisus ei tähenda veel seda, et seda kogemust kasutada ei saaks. Näiteks *corporate governance* õpetab, kuidas hajutatud omanikering saab kontrollida tippjuhte – isegi erasektoris ei ole ettevõtte juhtkonna kontrollimine ning tulemuste eest vastutavaks tegemine lihtne. Muidugi on ka avalikus sektoris valdkondi, kus

eesmärke on kergem püstitada ning nende täitmist mõõta, just neis valdkondades on erasektori juhtimispraktikaid päris edukalt kasutatud. Näiteks kirjeldab Sørensen (1993), kuidas jäätmemajanduses on erasektor tõestanud end efektiivsemana kui avalik sektor, samas elektrienergia või veemajanduse juhtimisel ei ole erastamine oodatud efektiivsuse tõusu kaasa toonud. Viimane järeldus näitab, et avalikus sektoris on erineva iseloomuga organisatsioone, mis nõuavad erinevate lähenemiste ja tulemuskriteeriumide kasutamist nende juhtimisel ja tegevuse hindamisel.

Müüt 4: poliitikud teevad otsused ja ametnikud viivad need ellu

Woodrow Wilsoni (1887) idee poliitika ja administratsiooni lahutamisest viisil, kus poliitikud võtavad vastu otsuseid ning ametnike töö on otsuste elluviimine, jääb enam kui sajandi kaugusele. Vahepeal on see pälvinud põhjendatud kriitikat (näiteks Lipsky 1980; Page 1992; Peters 1992), kuid Eestis on idee järgijaid tänapäevalgi rohkesti. Euroopa avaliku halduse teoreetikute vaateid pole kunagi iseloomustanud poliitika ja administratsiooni täieliku dihhotoomia kui soovitava põhimõtte omaksvõtmine, pea igal juhul välistatakse erinevalt USAst selle võimalikkus tegelikkuses.

Sellise range vahetegemise võimatust iseloomustab haldusreform ise. Kõige lihtsama loogika järgi võtavad poliitikud kesksete valitsusasutuste abiga vastu reformi (strateegilise) plaani ning erinevate tasandite ametnikke kohustatakse neid plaane ellu viima. Lisaks võidakse reformi kavandamisel kasutada väliseekspertide ja kohalike ärimeeste teadmisi, oskusi ja kogemusi.

Selline planeerimise ja otsustamise tähtsustamine ning elluviimise kui “tehnilise küsimuse” ametnike hoolde jätmine on jällegi näide lihtsustatud käsitlusest. Mitmed uuringud (näiteks Eliassen ja Kooiman 1993; Olsen ja Peters 1996; Lane 1997; Mierlo 1998; Verheijen 1998) näitavad, et haldus reformide peamiseks probleemiks erinevates riikides pole olnud mitte heade plaanide vähesus, vaid reformi praktiline elluviimine. Reformide elluviimisel tehtud vigade tõttu võib algselt kavandatud detsentraliseerimine pöörduda varasemast veelgi suuremaks tsentraliseerimiseks ning dereguleerimisest võib saada taasreguleerimine, rääkimata juhtudest, kus kulude kahandamise eesmärgist on tegelikkuses saanud kulude suurenemine.

Haldusreformi pole võimalik edukalt planeerida, kui juba algusest peale ei arvestata selle tegelike elluviimise võimalustega. Poliitiline protsess pole ühesuunaline tegevus, milles pannakse paika eesmärgid ning valitakse seejärel vahendid nende saavutamiseks, vaid protsess, milles vahendid avaldavad mõju ka eesmärkidele. Kui mistahes plaan tahab olla teostatav, peab sellega kaasas käima elluviimise analüüs küllalt tehnilisel tasemel koos võimaluste, riskide ja ressursside hindamisega.

Kuna haldusreformi sisuline plaan sõltub otseselt selle elluviimisega seotud teguritest, peavad reformi sisulise ja institutsionaalse planeerimisega tegelema inimesed, kes tunnevad hästi Eesti halduskultuuri. See ei välista väliseekspertide ega ärimeeste kasutamist haldusreformi kavandamisel, eriti kui kaasatakse inimesi või institutsioone, kes juba tunnevad Eesti avalikku sektorit või on valmis haldusreformile pühenduma mitme aasta

jooksul. Maailmapraktikas ei teata siiski juhtumeid, kus haldusreformi kavandamisel oleks "jäme ots" olnud välismaalaste käes. Tõsiselt paneb mõtlema ka USA kogemus, kus vaid tühised kümme protsenti tippärimeeste nõuannetest haldusreformi kohta osutusid avalikku sektorisse sobivaks ja rakenduskõlblikuks (Goodsell 1994).

Kes siis tunneb piisavalt avaliku halduse köögipoolt, et sobitada reformi plaane reaalsete võimalustega? Ametnikud. Lipsky (1980) väidab, et iga "tänavataseme bürokraat" tõlgendab poliitika eesmärke erinevalt ja mõjutab seeläbi poliitika tulemusi. Sellise võimaluse vähendamise miinimumprogrammina saab vaadelda ametnike õigeaegset informeerimist reformi kavandatavatest suundadest, maksimumprogramm võimaldab ametnike kaasamist reformi eesmärkide kujundamisse ja analüüsi. Erinevad juhtimisteooriad pakuvad välja kaks peamist põhjust madalama astme ametnike kaasamiseks muutuste kujundamisse. Esiteks toovad ametnikud reformi kavandamise protsessi informatsiooni avaliku sektori või mõne üksiku organisatsiooni toimimismehhanismide ja tegelike probleemide kohta, mida "kõrgelt" ja "kaugelt" on väga raske hinnata. Teiseks, kuna reformi elluviimisel hakkab olulist rolli mängima suurem hulk ametnikke, siis nende õigeaegne kaasamine reformi kavandamisse võimaldab tõsta ametnike lojaalsust ja pühendumist reformi eesmärkide elluviimisele ja soodustada reformide pikaajalist kinnistamist. Seetõttu soovitatakse juba reformi kavandamise alguses planeerimisse kaasata reformi ideoloogia kandjaid selle elluviimise tasandil, niinimetatud reformi agente, kes ideaalis võiksid omada olulisi positsioone igas riigiasutuses.

Ametnike kaasamine protsessi ei tähenda seda, et otsuste tegemine nende hooleks jääks. Haldusreformi elluviimisega on seotud ametnike isiklikud huvid, mõnikord isegi organisatsiooni staatus või üksikisiku töökoht. Seetõttu võib väga tõenäoliselt ilmneda vastutöötamine reformi eesmärkidele ning selle õõnestamine. See sunnibki otsima asjatundlikkust välismaalt ja erasektorist. Ametnike ignoreerimine on aga lühiajaline lahendus. Kui soovitakse reformide pikemaajalist õnnestumist, tuleb ametnikke muutustest operatiivselt informeerida ning nende ettepanekuid kuulda võtta.

Müüt 5: tsentraliseerimine tähendab kokkuhoidu

Tihti on avaliku sektori organisatsioone kujutletud identsetena, mis omakorda aitab kaasa kõrge tsentraliseerituse ja standardiseerituse kujunemisele. Tsentraliseerimise kaudu soovitakse kujundada ühtset avalikku haldust kogu riigis, ühtset halduskultuuri, ühtlustatud standardeid erinevates avaliku sektori organisatsioonides. Tsentraliseerimiseks võivad täiendava tõuke anda üleminekuühiskonnast (Heady 1984; Verheijen ja Coombes 1998) ning väikeriigi (Lowenthal 1987; Bray ja Packer 1993) problemaatikast tulenevad tegurid: asjatundlike juhtide ja spetsialistide vähesus, vähearenenud koordineerimis- ja reguleerimismehhanismid, rahalised piirangud iga üksiku asutuse tasandil teatud protseduuride loomiseks ja juhtimiseks ning poliitika kujundamise ja analüüsi koondumine üksikute ekspertide kätte avalikus sektoris. Eelnevast võib välja areneda soov avaliku halduse (üle)tsentraliseerimiseks. Mõned autorid (näiteks Sutton 1987) väidavad, et just väikeriikides on seetõttu võimalik täheldada suuremat ohtu demokraatia arengule, kuna hästi haritud

juhtide ja spetsialistide vähesus loob olukorra, kus on tugev kalduvus tsentraalsete otsuste tegemisele.

Enamikus arenenud riikides siiski enam avaliku halduse ühtsust ei absolutiseerita. Pigem nähakse haldussuutlikkuse parandamise vahendina avaliku sektori organisatsioonide eripära tunnustamist ning neile suurema isekorraldusõiguse andmist. Fundamentaalsed erinevused avaliku sektori organisatsioonide juhtimisel tulenevad nende erinevatest valdkondadest ning asutuste funktsioonidest (näiteks poliitika kujundamise ja analüüsi erinemine täidesaatvatest funktsioonidest). Tsentraliseeritud halduskorraldus soodustab ühtse halduskultuuri teket vaid teoreetiliselt, mis ei pruugi praktikas teostuda ning olla erinevat tüüpi avalike organisatsioonide puhul ka soovitav (näiteks võib võrrelda vanglat ja kultuuriministeeriumi). Detsentraliseerimine puudutab eelkõige finants- ja personalijuhtimist, mille kaudu soovitakse tõsta ja konkretiseerida iga asutuse vastutust ja initsiatiivi püstitatud eesmärkide saavutamisel, samuti "lasta juhtidel juhtida". Kõrgema iseseisvusega asutused on väidetavasti kodanikele "lähemal", millest tuleneb kõrgema kvaliteediga teenuste pakkumine ning kodanike suuremad võimalused demokraatlikus otsustusprotsessis osalemiseks. Selliste asutuste juhtimine on ka ametnikele "lähemal", mis võimaldab neid otsusetegemisse kaasata ja selle kaudu nende pühendumist ja motiveeritust tõsta, olles nii oluliseks juhtimise efektiivsuse parandamise ja halduskultuuri arendamise vahendiks (detsentraliseerimine on üks peamisi haldusreformide vahendeid, millest on kirjutanud paljud autorid, sealhulgas Eliassen ja Kooiman 1993; Metcalfe ja Richards 1993a; Olsen ja Peters 1996; Lane 1997).

Kui avaliku sektori täidesaatvates harudes vähenes avaliku sektori ühtsus 1990ndatel aastatel oluliselt seoses detsentraliseerimisega, siis seda enam on hakatud tähtsustama harudevahelist koordineerimist poliitika kujundamisel. Les Metcalfe (1996) uuringust ilmneb paradoksaalselt, et Euroopa Liidu liikmesriikide hulgas tulevad riiklikult ühtsete seisukohtade esitamisega paremini toime just detsentraliseeritud halduskorraldusega riigid (Suurbritannia, Taani), kus mitte ei suleta silmi avaliku sektori loomuliku mitmekülgsuse ees, vaid tegeletakse teadlikult koordineerimisfunktsioonide väljaarendamisega suhteliselt iseseisvate ministeeriumide, agentuuride ja regioonide vahel.

Eestis kaldutakse täielikult tsentraliseeritud juhtimist ühelt poolt ja erastamist kui äärmuslikku detsentraliseerimise viisi teiselt poolt asetama must-valgele skaalale, kus vahepealseid lahendeid ei eksisteeri. Vastupidiselt Lääne-Euroopa praktikale nähakse Eesti haldusreformialases diskussioonis ühe efektiivsuse tõstmise vahendina juhtimise tsentraliseerimist (organisatsioonide ühendamist, kesksete juhtimisstruktuuride loomist jne). Mõnikord kiputakse unustama, et organisatsioonide kasvuga käib kaasas formaliseerituse, standardiseerituse ja hierarhia suurenemine ning kodanike ja üksikute organisatsioonide vajadustest kaugenemine (Vt kohalike omavalitsuste näitel prof Drechsleri artikkel käesolevas Riigikogu Toimetiste väljaandes). Ühelt poolt võivad tsentraliseerimise katsed olla tingitud teadmatusest ehk efektiivsuse primitiivsest käsitlusest üksnes mikrotasandil. Teiselt poolt võib teatud ringkondadel olla soov riigihalduse tsentraliseerimiseks ja omapoolse kontrolli kehtestamiseks. Kolmandaks ei ole selgelt teadvustatud koordineerimis- ja reguleerimisfunktsioonide erinevust tsentraliseeritud juhtimisest.

Avalikku sektorit ei saa vaadelda ühtse organisatsioonina, vaid väga erinevate organisatsioonide ühendusena, mis nõuavad erineva iseloomuga töökorraldust ja ka erinevaid reforme. See tähendab teatud avaliku halduse funktsioonide tsentraliseerimist (ja ühtsust) ning teiste detsentraliseerimist, samuti erinevate võimaluste kasutamist erastamise ja keskse riikliku juhtimise vahel. Rõhk on mitmekülgsete organisatsiooniliste vormide väljaarendamisel (iseseisvate agentuuride loomine, funktsioonide lepinguline üleandmine era- ja kolmandale sektorile, sektoritevahelised koostööprojektid, *quango'*d). Kuna äärmiselt oluline on tasakaalu leidmine avaliku halduse ühtse reguleerimise ning erinevate halduskandjate autonoomia vahel, siis on haldusreformide põhirõhk koordinatsiooni täiustamisel, informatsiooni liikumise parandamisel ning koostöö arendamisel erinevate organisatsioonide vahel, mis põhinevad pikemaajalistel üldriiklikel strateegiatel ja tegevusprogrammidel.

Sealjuures osundavad Metcalfe ja Richards (1993a), et mõnikord on vajalik edasise detsentraliseerimise eesmärgil kasutada teatud ulatuses tsentraliseerimist. See kehtib näiteks suurte muutuste ja reformide juhtimise, kriisiolukordade lahendamise ning uute tegevuste (Eestis näiteks personali hindamine, kvaliteedijuhtimine) tutvustamise kohta avalikus halduses. Sellise tsentraalse otsusetegemise korral on oluline teadvustada selle ajutist iseloomu, vastasel korral võib taoline juhtimispraktika väga kergelt kinnistuda.

Müüt 6: viga on struktuurides ja funktsioonides

Haldusreformi temaatikaga kokku puutudes võib kergesti jääda mulje, et tegemist on eelkõige tehniliste muudatustega. Mitmed Eestis laialt kasutatavad haldusreformi märksõnad nagu "funktsioonide kaardistamine" või "struktuuride optimeerimine" kõlavad kõrvalseisjale usaldusväärselt oma tehnokraatlikkuses ja võõrapärasuses. Lahendusi nähaksegi tihtipeale struktuuride ümberkujundamises (levinuim näide on omavalitsuste liitmine) ja funktsioonide ümberjagamises.

Tegelik haldusreformi teooria ja praktika on märksa laiem, kui strukturaalsete ja/või funktsionaalsete muutuste kavandamine. Haldusreformide võtmeküsimus on hoopis kaldumas tehnilistelt probleemidelt kultuurilistele (Metcalfe ja Richards 1993b; Kettl, Ingraham *et al*. 1996). Kuigi avaliku halduse kvaliteeti on võimalik parandada erinevate strukturaalsete ja funktsionaalsete ümberkorralduste abil, on üheks võtmeküsimuseks muutuste kujundamisel, elluviimisel ja kinnistamisel poliitikute ja ametnike asjatundlikkus, ametnikueetika ning suhtumine oma töösse. See tuleneb juba eelnevalt väljatoodud poliitika kujundamise ja selle elluviimise lahutamise raskusest. Haldusreformi ei saa vaadelda pelgalt kastikeste mehaanilise ümbertõstmisena avaliku sektori struktuurimaatriksis, vaid eelkõige kultuurilise muutusena, kus peaosa ei mängi mitte niivõrd radikaalsete plaanide autorid, vaid neid rakendama hakkavad ametnikud.

Avaliku teenistuse kujundamine moodustab olulise osa kogu avaliku halduse arendamisest. Enamus kaasaegsete haldusreformide eesmärke on seotud halduskultuuri muutmisega, mis eeldab nn "uut tüüpi" ametnikkonna teket (seda on hästi kirjeldanud Leemans 1987; Kettl, Ingraham *et al*. 1996). Ametnikelt ei oodata mitte ainult senistele kogemustele toetumist ja käskude täitmist hierarhilises otsustusprotsessis, vaid kõrget motiveeritust, pidevat

teadmiste ja oskuste kaasajastamist, initsiatiivi, eetilist ja sõbralikku käitumist, samuti erasektori ja mittetulundussektori tundmist. Avaliku halduse efektiivsust ja teenuste kvaliteeti on võimatu parandada vaid jõumeetodite abil ilma ametnikepoolse aktiivse toetuseta. Struktuuride optimeerimine, tulemusjuhtimise juurutamine, asutustevahelise koordinatsiooni parandamine ning avaliku halduse avatuse ja kodanikusõbralikkuse suurendamine jäävad vaid loosungiteks, kui neid ei toeta muutused ametnike käitumises. Vastutuse ja riigi funktsioonide detsentraliseerimise ulatus sõltub otseselt avaliku teenistuse kvaliteedist üksikute asutuste ja allüksuste tasandil. Eriti Ida-Euroopa riikides esineb rakenduslõhe ühelt poolt haldusreformide "kõva" poole, eelkõige seadusandluse küllalt eduka arengu, ja teiselt poolt halduskultuuri ning tegelikkuse vahel, mis ei võimalda kõiki seadustega loodud võimalusi kasutada (Verheijen 1998).

Eelnevatel põhjustel ei ole kultuuriliste muutuste teadlik kujundamine avalikus teenistuses mitte ainult haldusreformi osa, vaid ka selle eeltingimus. Halduskultuuri muutmine on samaaegselt haldusreformi eesmärk ja haldusreformi teiste eesmärkide saavutamise vahend. Kõige radikaalsemaks halduskultuuri muutmise viisiks on personali väljavahetamine (millega ei kaasne küll automaatselt kultuuri muutust), kuid selle kõrval eksisteerib ka erinevaid "pehmemaid" mooduseid.

Väikeriikides (elanikkonnaga alla 2 miljoni inimese) võivad üksikisikud osutuda tähtsamateks struktuuridest, protseduurireeglitest või institutsioonidest (näiteks Lowenthal 1987; Sutton 1987; Bray ja Packer 1993). Väikeriikide kodanikud ei paigutu nii kergelt institutsionaalsetesse piiridesse, vaid sageli suudavad juhid ja teised mõjuvõimsad üksikisikud mõjutada ja muuta formaalseid reegleid (põhimäärusi, ametijuhendeid, isegi seadusi ja organisatsiooni eesmärke) enda soovide ja huvide kohaselt. Siit järelduvalt tuleb väikeriikides pöörata topelttähelepanu just kultuuriliste muutuste saavutamisele, kuna formaalsed reeglid on paindlikumad suurte riikide omadest.

Reformi kultuuriliste aspektide ("pehme" poole) mõjutamine on küllaltki keeruline ja aeganõudev, kuna see nõuab kriitilist massi kompetentseid ja motiveeritud inimesi, kes muutusi toetavad. Põhilised vahendid või veelgi enam, eeldused kultuuriliste muutuste saavutamiseks on kvaliteetne haridus, täiendkoolitus, soovitava käitumise tunnustamine ning eeskuju. Hoiakute, väärtushinnangute ja käitumise muutmine on pikaajaline protsess, mis on ühtlasi ka põhjuseks, miks nii poliitikud, kui teised kiirete lahenduste otsijad kalduvad kultuurilisi muutusi alahindama, selle asemel, et nende kallal süstemaatiliselt töötada.

Kultuurilistele muutustele tugineb reformide pöördumatus ja kinnistumine. Tuleb teadvustada, et kiired "ülalt-alla" lahendused, samuti ähvardamine, kohustamine ja manipuleerimine soodustavad muutuste tagasipöördumist ning avalikkuse ja ametnike vastuseisu reformile ning nõrgendavad demokraatlikku otsustusprotsessi. Seetõttu peavad reformi plaanid olema realistlikud, lähtudes olemasolevast teenistujate kvaliteedist ja amet-nikueetikast, mida ei ole võimalik hüppeliselt ja massiliselt muuta. Üheaegselt haldusreformiga, või veelgi parem, ennetavalt, tuleb tugevdada muutusi toetava kultuuri teket hariduse, koolituse ja pideva tagasiside andmise kaudu asutustele ja ametnikele,

soovitava käitumise premeerimise ja “eeskujude” loomise teel. Avaliku teenistuse reform on eelnevatel põhjustel haldusreformi üks tähtsamaid komponente.

Müüt 7: Kodanik on klient

Haldusreformi puhul püütakse tihti võrrelda riiki kui teenuste osutajat ning inimesi, kes riigiga kokku puutuvad, klientidega. Riigi ja kodaniku suhe püütakse taandada teenindusasutuse-kliendi suhtele. Kodaniku kui kliendi käsitlus on aga selgelt üle lihtsustatud (Mintzberg 1996; Peters 1997).

Sageli püstitatakse olukorra keerulisuse näitlikustamiseks retooriline küsimus vangla või maksuameti klientide kohta. Probleem on paljuski selles, kas kliendiks peetakse teenuse saajat või teenuse eest (maksu)maksjat, mis avalike hüvede puhul ei pruugi kokku langeda. Kui kliendiks peetakse teenuste eest maksjat, tähendab kliendisõbralikkus kodanike ja nende ühendustega laialdast konsulteerimist avalike hüvede pakkumisel ning kõigile kodanikegruppidele võrdse juurdepääsu kindlustamist teenustele; samuti erinevate teenuste pakkumist erinevate huvide või vajadustega gruppidele. Kui kliendiks on teenuse saaja, on kliendisõbralikkuse eesmärgid sarnased erasektorile: oluliseks saab eelkõige teenuse pakkumise kvaliteet ning teenuse otseste sihtgruppide poolse tagasisidega arvestamine. Seega võivad “klienti” erinevalt defineerida ühelt poolt poliitikud avalike organisatsioonide strateegiliste eesmärkide seadjaina ning teiselt poolt nende organisatsioonide juhid ja avalikud teenistujad, kes asuvad lähemal konkreetsete teenuste saajatele. Peters (1997) näitab veenvalt, et avaliku sektori üle soovivad saavutada suuremat kontrolli ühelt poolt kodanikud ja teiselt poolt poliitikud, mis tekitab reaalseid konflikte, mida erasektoris ei eksisteeri.

Lisaks sellele unustatakse kodanike kliendiga samastamise korral kodaniku staatus teatud kohustuste kandjana ning otsuste tegijana. Kui tuua lihtsustatud võrdlus erasektoriga, siis kodanik sarnaneb pigem aktsionärile kui kliendile – ta valib kõrge juhtorgani ning saab teha sellega olulisi otsuseid.

Müüt 8: võtame lahendused teistest riikidest

Kui lahendused lihtsad ei olegi, siis tihti väidetakse, et nad on universaalsed, piisab vaid vaadata lahendusi muudes riikides ning need üle võtta. Sajanditagune Woodrow Wilsoni (1887) mõte, et efektiivne avalik haldus on sõltumata riigist ühesugune, on levinud tänapäevani. See tuleneb ka asjaolust, et erinevates riikides on haldusreformide põhieesmärgid olnud sarnased: avaliku sektori efektiivsuse tõstmine ja kodanikukesksuse suurendamine.

Kuigi põhilised suunad avaliku halduse arendamisel on sarnased, selgub erinevate riikide reformide vahendite valikuga tutvudes, et avalikus halduses ei ole üheseid sisulisi ega protseduurilisi lahendusi. 20. sajandi lõpp tõi avalikku haldusse rohkem küsimusi kui vastuseid. Isegi sarnase elatustasemega ja asukohaga riikides kasutatakse väga erinevaid lahendusi samade eesmärkide saavutamiseks (Eliassen ja Kooiman 1993; Olsen ja Peters 1996; Lane 1997; Pollitt ja Bouckaert 2000).

Eriti ettevaatlikult tuleb suhtuda lääneriikides (või mujal) kasutatud lahendite importimisse Ida-Euroopasse. Erinevates riikides kasutatavatel lähenemistel on oma eelised ja puudujäägid ning ükskõik millise otsuse tegemisel tuleb arvestada puuduste ja ohtudega, mis sellega kaasnevad. Seepärast räägitakse üha enam õigete küsimuste püstitamise oskusest haldusreformide eeltingimusena, mitte niivõrd universaalsetest lihtsate lahenduste või valmis mudelite järgimisest. Ida-Euroopa riikide kohta on leitud, et peamisteks probleemideks "Lääne-tüüpi" haldusreformide kogemuste kasutamisel on nõrk poliitiline juhtimine, koordineerimiskultuuri puudumine, nõrgad kontrollimehhanismid, ebastabiilsus ning juhtimise probleemid (Verheijen 1998), mis asetavad nende riikide, kaasaarvatud Eesti haldusreformid kvalitatiivselt teise keskkonda, võrreldes reformidega Lääne-Euroopas. Teiste riikide kogemusi on küll oluline tundma õppida, kuid esmatähtsaks jääb igale riigile iseloomulike probleemide analüüs ning nendega arvestamine avaliku halduse arendamisel, eriti aga suuremate reformide kavandamisel.

Lõpetuseks

Suuremat tähtsust üksikute lahenduste imetlemisest (ja mõnikord ka pimedast kopeerimisest) omab arenenud riikides toimuvate reformide tekkepõhjuste ning sageli vastuoluliste eesmärkide analüüs. Kuna paljude avalikus sektoris tehtavate edumeelsete otsustega kaasneb paratamatult ka negatiivseid tagajärgi, on äärmiselt oluline arvestada asjatundliku kriitikaga. Selle asemel, et ainult nn terve talupojamõistuse põhjal tehtud valikute positiivseid külgi valjuhäälselt üle võimendada ja negatiivseid maha vaikida ning neid tagantjärele maksumaksja rahakoti arvelt parandama hakata, tuleks asjatundlikult kaaluda erinevate lahenduste plusse ja miinuseid. Ühegi lahenduse kasuks ei saa otsustada pelgalt seetõttu, et see tundub lihtsam, kiirem või arusaadavam. Kui Lääne kogemuste põhjal üldse midagi üldistada saab, on selleks pealtnäha lihtsate lahendite ebaratsionaalsus ja puudulikkus haldusreformide elluviimisel.

Kasutatud kirjandus

Benedict, B. (1966) Problems of smaller territories. - Banton, M. (ed.). The Social Anthropology of Complex Societies. London, Tavistock Publications, p 23-36.

Bray, M. and Packer, S. (1993) Education in Small States. Concepts, Challenges and Strategies. Oxford, New York, Pergamon Press.

OECD (1998) General government total outlays.- Economic Outlook, OECD, Analytical Databank, No 65, June.

Eliassen, K. A. and Kooiman, J. (1993) Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience.- London, SAGE Publications.

Evans, P. and Rauch, J. (1999) Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of `Weberian' state structures. American Sociological Review, vol 64, p 748-766.

Goodsell, C. T. (1994) The Case of Bureaucracy: A Public Administration Polemic. 3rd ed. Chatham: Chathem House Publishers.

Heady, F. (1984) Public Administration: A Comparative Perspective. 3rd ed. New York, Marcel Dekker.

Heffron, F. (1989) Organization Theory and Public Organizations. Prentice Hall.

Kettl, D. F., Ingraham, P. W., Sanders, R. P. and Horner, C. (1996) Civil Service Reform: Building a Government that Works. Washington D.C., Brookings Institution Press.

Lane, J.-E. (1997) Public Sector Reform. London, SAGE Publications.

Leemans, A. F. (1987) Recent trends in the career service in European countries. - International Review of Administrative Sciences, vol 53, no 1, March, p 63-88.

Lipsky, M. (1980) Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York, Russell Sage Foundation.

Lowenthal, D. (1987) Social features. - Clarke, C. and Payne, T. (eds). Politics, Security and Development in Small States. London, Allen & Unwin. p 26-49.

Mazmanian, D. and Sabatier, P. (1989) Implementation and Public Policy. Lanham, University Press of America.

Metcalfe, L. (1996) National preparation for international policy making.
- Internationalisation of Policy Making. SIGMA Papers no 6.

Metcalfe, L. and Richards, S. (1993a) Improving Public Management. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Metcalfe, L. and Richards, S. (1993b) Evolving public management cultures. - Eliassen, K. A. and Kooiman, J. (eds) Managing Public Organizations. London, SAGE Publications, p 106 124.

Mintzberg, H. (1996) Managing government governing management. - Harvard Business Review, May-June 1996, p 75-83.

Olsen, J. P. and Peters, G. B. (1996) Lessons From Experience: Experimental Learning in Administrative Reform in Eight Democracies. Oslo, Scandinavian University Press.

Page, E. (1992) Political Authority and Bureaucratic Power. New York, Harvester Wheatsheaf.

Peters, G. (1997) The Future of Governing: Four Emerging Models. Lawrence, Kansas, University Press of Kansas.

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2000) Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford, Oxford University Press.

Sørensen, R. J. (1993). The efficiency of public service provision. – Eliassen, K. A. and Kooiman, J. (eds) Managing Public Organizations. London, SAGE Publications, p 224-243.

Sutton, P. (1987) Political aspects. – Clarke, C. and Payne, T. (eds). Politics, Security and Development in Small States. London, Allen & Unwin, p 3-25.

Verheijen, T. (1998) NPM reforms and other Western strategies: the wrong medicine for Central and Eastern Europe? – Verheijen, T. and Coombes, D. (eds). Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe. Cheltenham, Edward Elgar.

Verheijen, T. and Coombes, D. (1998) Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe. Cheltenham, UK, Edward Elgar.

Wilson, W. (1887) The study of administration. – Political Science Quarterly, June.

Wright, V. (1993) Public administration, regulation, deregulation and reregulation. – Eliassen, K. A. and Kooiman, J. (eds) Managing Public Organizations. London, SAGE Publications, p 244-62.

Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused

Prof Wolfgang Drechsler (RiTo 2), Tartu Ülikool

Asjatundmatu, samuti ka vähese kogemusega praktik võib kohaliku omavalitsuse üksuste ning muude haldusüksuste liitmist kergekäeliselt põhjendada arusaamaga, et kui eksisteerib kaks eriti väikest haldusüksust, tooks nende ühendamine *automaatselt* kaasa olukorra paranemise.[1] Kuigi sellisel ideoloogilisel ning peaaegu metafüüsilisel käsitlusel puudub igasugune ratsionaalne põhjendus (vrd Hamberger 1995, eriti lk 39, samuti võimalike motiivide kohta Freyer 1921, 140–143), on sel suur mõju. Tegelikult vastandub selline vaatenurk olemuslikult õigele sobivuse (saksa k*Angemessenheit*) põhimõttele.[2] Seetõttu tulebki siinkohal veelkord meelde tuletada: *abstraktselt ei ole ideaalset haldusüksuse suurust olemas*, seega puudub ka erinevalt väljendatud seos "suure" ja "parema" vahel (vt isegi äärmiselt kvantitatiivsele efektiivsusele orienteeritud King 1996, 75; samuti Püttner 1992, 4–5). Selguse huvides tuleb osutada sellele, et isegi *kääbusvallad ei ole* iseenesest *ebaefektiivsed* (Schleswig-Holsteini liidumaa ametite mudeli ning mõistliku, ei ebaefektiivse ega ka mitte vähedemokraatliku kääbusvalla kohta vt Priebs 1990; nende püsimise kohta nt Prantsusmaal on lühike ja populaarne käsitlus Cady 1996, 121–122). Allpool on lühidalt selgitatud, kuidas ja miks see nii on. Seejuures lähtun ma peamiselt Saksamaa kogemustest ja kirjandusest – riigist, kust pärineb kohalik omavalitsus (saksa k *kommunale Selbstverwaltung*) kui fenomen ning kus selle üle on kõige põhjalikumalt diskuteeritud ning diskuteeritakse ka tulevikus (vt Schöber 1999).

Efektiivsus ja suurus

Ükskõik millised liiga suured üksused on raskesti hallatavad, koordineeritavad ning sidustatavad. (See on peaaegu juba klassikaks saanud haldusteaduse tulemus; vt Thomas 1989, 125–131. Vähemalt uuemas organisatsiooniteoorias selle üle enam ei vaielda.) Siin oleks avalikul sektoril tõepoolest midagi ettevõttemajandusteadusest õppida: organisatsiooni suurendamisel on probleemide tõusetumine selles valdkonnas võimalik või isegi tõenäoline.

Personali osas ei tähenda haldusüksuste liitmine automaatselt kulude ja töökohtade kokkuhoidu ei terve mõistuse loogika kohaselt ega empiiriliselt. Sageli ei kaasne personali eelarves mingit kokkuhoidu; tihti jäävad kõik kohad alles ning tekib juurde uusi, et nende tööd koordineerida.

Tänapäeval on tänu telekommunikatsioonide arengule võimalik täita kohalikke ülesandeid mikro- või isegi ühemehebüroode poolt, mis väldiks kadusid kompetentsis ning efektiivsuses, aga ka koordinatsiooni osas (vrd Reinermann 1995, 66–71; Reinermann, Kretschmann jt 1992, 75–76 jm; eriti aga Laubacher i.p.). See tähendab, et infokommunikatsioonitehnoloogia revolutsioon mitte ei kaota omavalitsust väikestest valdadest, vaid teeb selle õieti võimalikuks.

Küsimus ettevõtte optimaalse suuruse kohta on ettevõttemajandusteaduse klassikaline küsimus. Ka sellele küsimusele abstraktseid vastuseid olla ei saa. See on sobivuse,

ülesannete, eesmärkide ning konteksti küsimus (vt klassikutena Beste 1933; Sombart 1927, 535, 539–547; aga ka Albrecht 1945, eriti lk 15–21 väikeettevõtte eeliste kohta).

Kas on ülesandeid, mille täitmiseks vajalik finantsvõimsus ületab väikese valla võimalusi? Kindlasti on. Edasi jääb küsida, kes neid ülesandeid määratleb ja valdadele delegeerib, ning eriti, kas ülesannete andmisega kaasneb ka nende täitmiseks vajalike vahendite jaotamine. Keskvalitsuse poolt valdadele ülesannete delegeerimine ilma nende finantseerimiseta pole mitte ainult vastuvõetamatu, vaid ka võimatu, kuigi seda meelsasti proovitakse teha. Tuluallikad on kohalikule omavalitsusele sama vähe antud kui funktsioonid, mõlemad tulenevad seadusandja otsustest. See tähendab aga, et valla suurus on põhimõtteliselt sama lihtsalt või keeruliselt muudetav kui ülesanded ja/või tulubaas. Ei ole õige kirjeldada valdu finantsiliselt vähesuutlikena ning mitte oma ülesannete tasemel olevatena, kui neile antud ülesandeid finantseeritakse riigieelarvest (olukorra Saksamaal võtab väga hästi kokku Schoch 1997, 14–16, 251–252; vt ka Wetzel 1995, 164–169; Hardt 1988, 15, 301–305; vrd ka Henneke 1990, 187 (äärenr 724) ja Mutius, Henneke 1985, 7; sarnaste arengute kohta mujal Euroopas vt Marauhn 1995, 89–90).

Sageli väidetakse, et suuremad haldusüksused on vajalikud mastaabisäästu saavutamiseks. Siinkohal tuleb viidata sellele, et empiirilised tõendid kohaliku omavalitsuse elanike arvu ning kulude korrelatsiooni kohta siiani puuduvad (Bailey 1999, lk 25–34, eriti lk 27–30; vrd ka Keating 1998, lk 121). Ülesannete puhul, kus mastaabisääst tõenäoliselt ilmneb, saab seda üldjuhul tekitada mitmesuguste koostöövormidega (nt *Zweckverband*[3]). Koostöö võimalikkuse üle ei saa otsustada enne proovimist, kuigi seda sageli meelsasti tehakse. Esmapilgul näib koostöö keeruline, kui aga raamtingimused on paigas, töötab see üldiselt kõikjal (sissejuhatavalt Zielke 1993; haldusüksuste ühendamise teoreetiliste aspektide kohta Scharpf, Benz 1991).

Riik ja demokraatia

Kui tegemist on regionaalsete haldusüksuste kokkuliitmisega, niisiis üksustega, kus reaalsed inimesed reaalset elu elavad, tuleb arvestada ka teiste kriteeriumidega kui üksnes efektiivsus (vrd ka Loschelder 1976, 24, 285–291). Vähemalt tõusetub küsimus, mida efektiivsus tähendab. Arusaam, et haldusüksuse efektiivsust saab väljendada tehnilis-bürokraatlike kriteeriumidega, vastab vananenud sotsiaalteaduslikule mõtlemisele. See pole enam efektiivsus, vaid hoopis selle mõiste meelevaldne määratlemine. *"See, kas asju käsitletakse mõõtmist väärivate andmetena, sõltub esitatavast küsimusest, mitte asjadest enestest."*(Bradburn 1997, 8)

Efektiivsus on iseenesest suhteline mõiste, mis seondub sobivuse põhimõttega. Efektiivsuse mõiste sisu määrab eesmärk. Eesmärgid on aga riigi puhul (mida iseloomustab erinevalt erasektorist jõu-, võimu- ning sunnimonopol) olemuslikult erinevad ärimaalilma omadest, kus püüeldakse legitiimselt eelkõige kasumi maksimeerimise poole.[4] *"Efektiivse" sünonüümiks ei ole "odav",* vaid parimal juhul "soodne".

Õpetlikuks näiteks eelneva kohta on 1970ndate aastate territoriaal- ning haldusreform Saksamaal, mida võib tervikuna lugeda läbikukkunuks, nii oma liigse efektiivsusetaotluse kui

ka selle eesmärgi mittesaavutamise tõttu (väga muljetavaldav on Henkel, Tiggemann 1990; konstitutsiooniõiguslikust perspektiivist Loschelder 1976). Muuhulgas on problemaatiline, et just Kesk- ning Ida-Euroopas on arvukalt Saksa nõustajaid kommunaal- ning regionaalküsimustes, kes – olles varem töötanud eelkõige liidumaade ministeeriumides ja muudes organisatsioonides – on läbikukkunud Saksamaa reformi veteranid ning püüavad kahetsusväärsel kombel mõnikord oma vanu vigu uute lahendustena müüa.

Ka teine suur sõjajärgse ajastu reformide laine (periodiseerimise kohta vt Laux 1997, 169-171) liigub sama rada, millel haldusterritoriaalne reform ebaõnnestus. Seekord on tegemist kogu haldusaparaati puudutavate reformidega, nimelt *New Public Management'i* ning sellega seonduvate põhimõtete rakendamisega. NPM-ga seotud probleemid, millele tuleb siinkohal tähelepanu juhtida, on: efektiivsuse kriteeriumi valestimõistmine, teiste aspektide ignoreerimine ja tüüpilised tehnokraatia ning bürokraatia sümptomid, kuigi NPM pidi viimastele vastukaaluks olema (NPM kohta valla tasandil König, Beck 1996, 56-57; NPM kriitika kohta König 1997, Laux 1995 ja 1997).[5]

Georg-Christoph von Unruh väljendas seda mõtet pisut enne Saksa haldusterritoriaalse reformi algust järgnevalt.

"Hoolitsus inimese vabaduses püsimise eest peab juhtima kõiki kaasaegseid püüdlusi poliitilise kooseksisteerimise institutsioonide ning funktsioonide sobitamisel inimliku ühiskonnaga. Seepärast peavad tema institutsioonid ning toimimise reeglistik olema nii korraldatud, et inimene pole mitte ainult võimuvolitustega varustatud aparaadi poolt "valitsetav" objekt, vaid talle tuleb säilitada valdkond omavastutuseks ning otsustusteks, ilma milleta ei pruugi enesele suunatud poliitikaga polis säilida. Polis tähendab selles seoses igasugust kommunaalset kooslust." (Unruh 1967, 5)

Siinkohal sobib uuesti rõhutada, et iga üksuse suurendamine toob esile hierarhilise, vähem horisontaalse struktuuri probleemid. Üksuse suurendamine ei ole mitte ainult ebaefektiivne, vaid ei vasta ka meie ajastu demokraatlikule konsensusele. Valdade ning teiste kohaliku omavalitsuse üksuste arvu vähendamine toob üldiselt kaasa vähem vastutava ning vähem kodanikukeskse halduse. Pealegi on uued institutsioonid füüsiliselt halvemini ligipääsetavad ning ametnikud on halvemini informeeritud ja praktikast kaugemal (vt siinkohal ainult Drechsler, H. 1995; Henkel, Tiggermann 1990, 108). Veelgi olulisem on aga demokraatia kadu, mida selline lahendus kaasa toob, kuivõrd kohalik omavalitsus "annab kodanikele võimaluse laialdasemaks kaasarääkimiseks (osalemiseks), suuremaks demokraatiaks, olles samal ajal nii demokraatia kool kui ka panus demokraatia ülesehitusse altpoolt üles." (Drechsler, H. 1995)

Mõnikord võib see olla teadlik reformide taotlus: suurte struktuuride moodustamine on märk tsentraliseeritud, mitte-esinduslikest, tehnokraatlikest ning isegi ebademokraatlikest valitsustest. Departemangude loomine Prantsusmaal ning liidumaade võimu kärpimine Saksa Demokraatlikus Vabariigis on näited selliste regionaalsete struktuuride teadlikust kõrvaldamisest eespool nimetatud motiividel (Prantsusmaa kohta vt Volk 1997, 15-21; Cady 1996, 123-124; SDV kohta vt Mielke 1995, eriti lk 160-165). Regionaalne ja kohalik

identiteet ning vastutus, põhinedes traditsionaalsetel väiksematel haldusüksustel, on parimad tagatised vastukaaluks ülitugevale keskvõimule (vrd üldiselt Disraeli 1835).

Vabahärra vom Steini kohalikule omavalitsusele kui ideelis-normatiivsele institutsioonile tõeliselt aluse pannud 1808. aasta Preisi linnakorralduse motiveering oli teadlik sellest, et on: "hädavajalik võimaldada linnadel korraldada oma elu autonoomsemalt ja paremini, kusjuures kodanikuühendustel oleks seadustatud keskne roll ning neil oleks võimalik tegusalt osa võtta kohaliku elu korraldamisest ja tekitada ning säilitada seeläbi ühistunnet." (Ordnung… 1957, 45)

Selline lähenemine pole ka peaaegu kakssada aastat hiljem oma aktuaalsust kaotanud ning kõlab eriti ajakohasena 21. sajandi alguses.

Reformist Eestis

Eelneva põhjal ei saa muidugi mingil juhul väita, et haldus- või ka kohaliku omavalitsuse reform Eestis ei võiks olla kasulik, sobiv või isegi hädavajalik, samuti nagu Saksamaal. Ka kohalike omavalitsuste ühendamine *võib* õigete asjaolude korral viia positiivse tulemuseni ning on mõnikord isegi vajalik. Majandusteaduse saavutustest tuleks kindlasti õppida, eeldades muidugi, et neid teadmisi õigesti rakendatakse (Reichard 1998, eriti lk 56). Lisaks leidub igas föderaalses struktuuris kindlasti olemuslikult hädavajalik sisepinge, mida ei ole võimalik kaotada. Eelneva arutluse eesmärk oli meelde tuletada, et väikesed haldusüksused ei ole tingimata ebaefektiivsed ja ebademokraatlikud ning et paljud argumendid räägivad pigem vastupidise kasuks. Väga oluline on konkreetsete asjaolude kindlakstegemine ning nende asjaolude analüüsiks olemasolevate teoreetiliste võimaluste optimaalne esiletoomine. Kas võib väita, et Eestis on seda vaid osaliselt tehtud?

Alljärgnevalt osutatakse veel kolmele Eesti-kesksele aspektile.

Üldiselt ei kostu Eestis asjassepuutuvate poolelt pahameelt, kui taolisi plaane esitatakse. Sealjuures on vaid esmapilgul üllatav, et sageli ei tundu valdade ning omavalitsusliitude esindajad ise sugugi kindlad olevat, mida nad kaitsma või millega nad võitlema peavad. Ka see ei ole mingi tüüpiline Eesti omapära ning on, arvestades hetkelist olukorda ja praeguste ametisolijate profiili, ette prognoositav. Juba "Elbe jõest idapool elav väikelinnade kodanikkond" oli "täiesti üllatunud ning abitu" neile vom Steini 1808. aasta reformidega osaks saanud omavalitsuse tõttu (Ritter 1981, 267). Rõhutagem siinkohal veelkord omavalitsuse ning identifitseerimise võimaluse väärtust: jutt on kodaniku seotusest struktuuridega, millega tal on võimalik end identifitseerida, *kui ta seda ise tahab* (Vogel 1983, 858; käesoleva artikli autori rõhutus).

Eestis avaldab praegu negatiivset mõju demokraatliku valitsemistasandi puudumine esmatasandi kohaliku omavalitsuse ning riigi keskvalitsuse vahel, kuivõrd Eestis puuduvad riigi väiksuse tõttu liidumaad, maavanemad on Prantsuse tüüpi prefektid, seega keskvalitsuse nimetatud organid (vrd lühidalt Cady 1996, 127–128; Garrish 1996, 156–157; Volk 1997, 19–21) ja omavalitsuste ühendused ei ole tõeliselt legitimeeritud ega ka eriti efektiivsed.

Erilise nimekirjadel põhineva valimissüsteemi tõttu on Eesti ühekojalise parlamendi saadikud vaid osaliselt konkreetse regiooniga seotud ning ei ole selle ees vastutavad (vt Esta 1999, ptk 2.1). Seega horisontaal-ruumilist võimude lahusust ei eksisteeri ning puudub tõeline vastukaal keskvalitsusele.

Euroopa Liidus omandavad vallad suure tähtsuse ning nende roll tugevneb. Valmisolek liikmestaatuseks ning kaasatöötamiseks Euroopa Liidus nõuab selle tõsiasja arvestamist. Ühelt poolt euroopastumine tugevdab kodaniku lokaalset identiteeti, teisalt samaaegselt vajab seda. See on aga võimalik ainult niikaua, kui on midagi, millega kodanik end identifitseerida saab (vrd Stern 1996, 43). Pole edukat Euroopat ilma edukate valdadeta.

Seda kõike arvestades saab selgeks, milline on hea valdade haldusterritoriaalne reform Eestis. Vastutavad inimesed peaksid endalt seega küsima, et kas praegune Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi kava, nagu ka sellele eelnenud kavad, ei toetu mitte olematule empiirilisele ning teoreetilisele alusele ning kas ta pole mitte välja töötatud ebapiisava arutelu põhjal. Kui see tõepoolest nii on, et peaaegu üldse ei ole arvestatud ülalkäsitletud hädavajalikke kaalutlusi;

- ei ole proovitud vähem kaalukamate vahendite rakendamist ega diskuteeritud nende üle;
- ei ole toimunud arutelu eesmärkide üle;
- täielikult puuduvad käsitlused – tingimata väga komplekssete – liitmisprotsesside kohta, nagu ka igasugune eelnev analüüs, sh kulude analüüs;

siis ei pääse muljest, et ka uusimad valitsuse plaanid järgisid lahti seletamata efektiivsuse mõistet ning valdade arvu vähendamise ehk valdade suurendamise metafüüsikat, mida võib võrrelda nõiakunstiga.[6] Igal juhul oleks asjast huvitatute, sealhulgas poliitikute ning eelkõige valitsuse kohustus siit teha vastavad järeldused.

Märkused

1. Käesolev kirjutis on põhjalikult ümbertöötatud ning fokuseeritud versioon W. Drechsleri 1999. aastal ilmunud artiklist (1999). Artikkel valmis 25. mail 2000. Autor tänab Tarvo Kunglat kommentaaride eest käesoleva versiooni kohta ning artikli eesti keelde tõlkimise eest.
2. Vt kõikide mõõtude fundamentaalse teooria kohta olulist arutlust erinevate mõõtmisviiside üle Platoni teoses Politikos (283e–285c, eriti 284e), mis juba sisaldab Aristotelese phronesis'e tuuma. Mõlemad arutlevad sobivuse ehk asjakohasuse problemaatika teemal kui otsustava kriteeriumi üle polise toimimisel.
3. Zweckverband on üks populaarsemaid kohaliku omavalitsuse üksuste koostöövorme Saksamaal. Kohalikud omavalitsused annavad vastava ülesande või ülesannete täitmise iseseisvale avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, millel on oma institutsioonid ja struktuur. Oluline on, et sellise koostöövormi puhul on liikmesomavalitsusüksuste omavahelised suhted hästi reguleeritud.
4. Nende kahe sfääri erinevuste kohta, valesti mõistetud või kasutute majandusmudelite ülekandmise ning kasutamise probleemi kohta vt siin ainult Mintzberg 1996 ja

Wilson 1997. Riigi eripärade kohta, mida siinkohal ei saa põhjalikumalt käsitleda, vt Merten 1975, aga ka Isensee 1991; selle aktuaalsuse kohta vrd Beyerle 1997, 186–187. Suurepärane juhtumi analüüs on Pitschas 1994.

5. Siinkohal on irooniliselt tähelepanuväärne see, et juba klassikaline avaliku valiku teooria argument, mis on NPM-ile teoreetiliselt väga lähedane ning on talle suures osas aluseks, rõhutab, et efektiivsuse aspekt räägib paljuski väiksemate valdade kasuks, kuna need suudavad paremini arvestada kodanike erinevaid eelistusi ülesannete ja maksude osas ning on seega hädavajalikud efektiivsuse saavutamiseks ressursside jaotuses avalike ülesannete täitmisel (vt ainult Bailey 1999, lk 19–24).
6. Ääremärkuse korras tuleb tõdeda, et Eesti puhul on see eriti üllatav, sest just siin peaks see eriline problemaatika ilmnema, kui kanda suuruse argument kohalikult omavalitsuselt üle riikidele

Kasutatud kirjandus

Albrecht, E. (1945) Betriebsgrösse und Betriebsoptimum. Basel.

Bailey, S. J. (1999) Local Government Economics. Principles and Practice. London.

Beste, Th. (1933) Die optimale Betriebsgröße als betriebswirtschaftliches Problem, Leipzig.

Beyerle, M. (1997) Die Vollendung des staatlichen Nihilismus. – Der Staat, 36. Bd, S 163–187.

Bradburn, N. (1997) Social Information, Social Policy and Social Science. – ZUMA-Nachrichten, vol 40, No 21 (May), p 7–20.

Cady, J.-Ch. (1996) Local Government. – IIAP, 1996, p 121–132.

Disraeli, B. (1835) Vindication of the English Constitution. – B. Disraeli. Whigs and Whiggism. Political Writings. London, 1913, p 111–232.

Drechsler, H. (1995) Kommunalpolitik. – Hrsg von H. Drechsler, Hilligen, Neumann. Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik. 9. Aufl. München.

Drechsler, W. (1999), Hrsg. Die selbstverwaltete Gemeinde: Beiträge zu ihrer Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in Estland, Deutschland und Europa. Berlin, S 119–135.

[Esta, T.] (1999) Public Management Profiles in Central and Eastern European Countries. – Estonia (Sigma raport), Paris.

Freyer, H. (1921) Die Bewertung der Wirtschaft im philosophischen Denken des 19. Jahrhunderts. Leipzig, S 140–143.

Garrish, S. (1996) Decentralization: The Reforms. – IIAP, 1996, p 133–162.

Hamberger, W. (1995) Dr. Hanno Drechsler – 22 Jahre für Marburg. Marburg, S 37–40.

Hardt, U. (1988) Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. Frankfurt/Main.

Henkel, G., Tiggemann, R. (1990), Hrsg. Kommunale Gebietsreform – Bilanzen und Bewertungen. Paderborn.

Henneke, H.-G. (1990) Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung. Heidelberg.

IIAP (1996), ed. An Introduction to French Administration. Paris.

Isensee, J. (1991) Das staatliche Gewaltmonopol als Grundlage und Grenze der Grundrechte. – Hrsg von Franßen, Redeker, Schlichter, Wilke. Bürger- Recht – Staat. FS Sendler, München, S 39-63.

Keating, M. (1998) Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. – Judge, Stoker, Wolman, eds. Theories of Urban Politics. London, Thousand Oaks; CA, New Delhi, p 117-134.

King, D. (1996) A Model of Optimum Local Authority Size. – Pola, France, Levaggi, eds. Local Government Finance. Theory and Policy. Cheltenham, Brookfield, p 55-76.

König, K. (1995) Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements. 2. Aufl. Speyer.

König, K., Beck, J. (1996) Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen Öffentlichen Management. Baden-Baden.

Laubacher, R. J., Malone, Th. W., MIT Scenario Working Group (i.p.) Two Scenarios for 21st Century Organizations: Shifting Networks of Small Firms or All-Encompassing "Virtual Countries"? – MIT Sloan School of Management Working Paper 21C WP 001.

Laux, E. (1995) Über kommunale Organisationspolitik, Archiv für Kommunalwissenschaften. 2, p 229-249.

Laux, E. (1997) Mood ja paratamatus haldusuuendustes. Saksamaa omavalitsushalduse näitel. -W. Drechsler, toim. Avaliku halduse alused: Valimik Eurooopa esseid. Tartu, lk 162-176.

Loschelder, W. (1976) Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung. Berlin.

Marauhn, Th. (1995) Selbstverwaltungsrechte und aufgabenangemessene Finanzausstattung kommunaler Gebietskörperschaften in Europa. – Hrsg von Hoffmann, Kronberg, Roth, Wiegand. Kommunale Selbstverwaltung im Spiegel von Verfassungsrecht und Verwaltungsrech. Stuttgart, S 71-97.

Merten, D. (1975) Rechtsstaat und Gewaltmonopol. Tübingen, 1975.

Mielke, H. (1995) Die Auflösung der Länder in der SBZ/DDR. Von der deutschen Selbstverwaltung zum sozialistisch-zentralistischen Einheitsstaat nach sowjetischem Modell, 1945-1952. Stuttgart.

Mintzberg, H. (1996) Managing Government - Governing Management. - Harvard Business Review, May-June, p 75-83.

Mutius, A. von, Henneke, H.-G. (1985) Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht. Siegburg.

(1957) Ordnung für sämmtliche Städte der Preußischen Monarchie mit dazu gehöriger Instruktion, Behuf der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsmäßigen Versammlungen. Vom 19ten November 1808.*Uuesti avaldatud:* Die Preußische Städteordnung von 1808, Stuttgart-Köln, 1957.

Pitschas, R. (1994) Die Jugendverwaltung im marktwirtschaftlichen Wettbewerb? Balanceprobleme zwischen Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit. - Die Öffentliche Verwaltung. 47 Bd, N 23 (Detsember), S 973-986.

Priebs, A. (1990) Sind die Kleingemeinden in Schleswig-Holstein noch zeitgemäß? - Henkel, Tiggemann 1990, S 79-99.

Püttner, G. (1992) Kommunale Gebietsreform in den neuen Ländern? - Einführende Bemerkungen. - - Hrsg von G. Püttner, W. Bernet. Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern. Beiträge zum deutsch-deutschen Verwaltungsrechtskolloquium am 21. und 22. Juni 1991 in Tübingen, Köln, S 1-5.

Reichard, Ch. (1998) Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im deutschen Public Management. - Hrsg von Edeling, Jann, Wagner. Öffentliches und privates Management - Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? Opladen, S 53-70.

Reinermann, H. (1995) Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltung, 5. Aufl. Speyer.

Reinermann, H., Kretschmann, H.-D., u.a. (1992) Technikinduzierter Strukturwandel in öffentlichen Verwaltungen. Speyer.

Ritter, G. (1981) Stein. Eine politische Biographie. 4. trükk. Stuttgart.

Scharpf, F. W., Benz, A. (1991) Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. Baden-Baden.

Schöber, P. (1999) Die kommunale Selbstverwaltung in der Staats- und Gemeindelehre. - W. Drechsler 1999, S 51-65.

Schoch, F. (1997) Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie. Darstellung am Beispiel saarländischer Kommunen. Stuttgart.

Sombart, W. (1927) Der moderne Kapitalismus, Bd. III: Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus. München-Leipzig (kordustrükk: München, 1987).

Stern, F. (1996) Europäische Union und kommunale Selbstverwaltung. - Hrsg von Nierhaus, M. Kommunale Selbstverwaltung. Europäische und Nationale Aspekte. Berlin, S 21-44.

Thomas, R. (1989) The British Philosophy of Administration. 2nd ed. Cambridge.

Unruh, G. Ch. von (1967) Verfassung und Auftrag des Kreises im demokratischen und sozialen Rechtsstaat. Köln-Berlin.

Vogel, H.-J. (1983) Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes. - Hrsg von Benda, Maihofer, Vogel. Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Berlin-New York, S 809-862.

Vogelsang, Lübking, Jahn (1997) Kommunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen - Organisation - Aufgaben. 2. Aufl. Berlin.

Volk, W. (1997) Die französische Regionalverwaltung und ihre Einordnung in das deutsche Verwaltungssystem. Ein Vergleich, Frankfurt/Main.

Wetzel, G. (1995) Die Finanzhoheit der Gemeinden. Grundlegendes Element kommunaler Selbstverwaltung. Baden-Baden.

Wilson, J. Q. (1997) Reinventing Public Administration. - Political Science and Politics. Vol 27, No 4 (Detsember), p 667-673.

Zielke, B. (1993) Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Rechtliche, organisatorische und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten. Berlin.

Eurodebatist Eesti meedias: probleemid ja osalejad

Mait Talts (RiTo 2), Eurouuringute Instituut

Eesti ajakirjanduse eurodiskursuse senistest uuringutest

Euroopa Liidu temaatika on Eesti meedias aktuaalne olnud üsnagi lühikest aega, mis pole esialgu võimaldanud teha kaugeleulatuvaid üldistusi ja sügavamat teoreetilist analüüsi. Esimeseks "pääsukeseks" selles vallas tuleb siiski pidada Mart Raudsaare poolt läbi viidud uurimust, mille tulemused avaldati 1995. aastal ajakirjas "Akadeemia" (Raudsaar 1995). Paar aastat hiljem viidi toonase Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi Eurouuringute Keskuse[2] poolt läbi teine analoogilisi eesmärke taotlev uurimus, mis püüdis vaadelda küsimusi ja probleemiasetusi, mis olid kesksed Eesti ajakirjanduslikus eurodiskussioonis vahetult enne Euroopa Komisjoni 1997. aasta suvist otsust (Talts, Kirch 1998). Suvel 2000 valmis Euroopa Komisjoni tellimusel firma Memo Consult poolt läbi viiduna Eesti ajakirjanduse eurodiskursuse kvantitatiivne kontentanalüüs, mille tulemused polnud käesoleva kirjutise käsikirja valmimise ajaks veel publitseeritud (vt Palk 2000).

Siinkohal võib tekkida küsimus, miks on ajakirjandus (laiemas mõistes meedia) Eesti eurodebati seisukohalt niivõrd oluline. Eeskätt seetõttu, et meedia poolt vahendatud kogemus – kuigi see pole tunnetuslikult nii mõjus kui vahetu kogemus – on oma haardeulatuselt mahukas. Ajakirjandus lihtsalt jõuab sinna, kuhu isiklik kogemus kunagi ei jõua. Seetõttu ammutabki enamus inimestest oma teadmised ajakirjandusest ja kujundab selle põhjal oma isiklikud hoiakud. Vahetul kogemusel võib olla küll suurem argumendiväärtus, kuid enamasti puudutab see vaid väga üksikuid momente. Isiklikest kogemustest pole suuremat kasu ka siis, kui opereeritakse hüpoteetiliste ja tõenäosuslike suurustega. Paraku on põhimõtteline eurodiskussioon suurelt osalt just seda laadi spekulatiivne ettevõtmine.

Euroopa Liiduga seonduvalt peaks Eesti ajakirjandus suutma täita kaht põhilist funktsiooni. Esiteks, vahendama ELi arengutega seonduvaid uudised, filtreerides lakkamatust uudistevoost välja Eesti tuleviku seisukohalt olulisima teabe. Teiseks, toetama põhimõttelist ELi teemalist diskussiooni. Kui esimese ülesandega on tuldud siiani põhimõtteliselt enamvähem toime (muidugi ei saa end ajakirjanduses ilmunud materjalide põhjal veel ELi spetsialistiks koolitada), siis kohaliku eurodebati arendamisel on Eesti ajakirjandus olnud üsna tagasihoidlik. Seda mitte professionaalse "suutmatuse", vaid eelkõige omaksvõetud hoiakute (eelarvamuste) tõttu.

Ka Eesti poliitilistel ringkondadel ja riigiorganitel (sealhulgas Riigikogul) lasub kohustus seista ELi ja Eesti eurointegratsiooniga seotud informatsiooni levitamise ning kohaliku eurodiskussiooni arendamise eest. Tegelikkuses polegi see nii lihtne, kui esmapilgul näib. Ühelt poolt peaks Riigikogu liige edastama objektiivset informatsiooni ELiga ühinemise kõigi aspektide kohta, mis muudaksid valija teadlikuks oma vastutuse määrast liitumist puudutava referendumi puhul. Teisalt on tal ka võimalus mõjutada debatti ja otsuseid (Savi 2000). Eurointegratsiooni aspektist vaadatuna on Eesti parlamendiliikme põhitöö suures osas

seotud paljusid tehnilisi üksikasju puudutava seadusandlike aktide ühtlustamisega. Seetõttu on ehk isegi mõistetav, miks on Riigikogu liikmete senine osalemine eurodebatis olnud oodatust tagasihoidlikum ja põhinenud suures osas üksikute parlamendiliikmete tegevusel. Kõige paremini on ELiga seonduva (ka selle negatiivsete või vähemalt esialgu ebasoovitavate aspektide) valgustamisel suutnud toime tulla Riigikogu liige Kristiina Ojuland.

Loomulikult ei suuda käesolev töö kajastada kogu Eesti eurodebatiga seonduvat probleemideringi. Olen püüdnud vaadelda, milles seisnevad Eesti eurodiskussiooni põhiprobleemid ja milline võiks olla ajakirjanduse roll selles. Kirjutise peamiseks eesmärgiks ongi pakkuda pigem mõtteainet ning tõstatada mõningaid põhimõttelisi küsimusi, millele vastuste leidmine peaks kuuluma eeskätt Eesti ajakirjanduse ja poliitilise eliidi kompetentsi[3].

Taustandmeid sotsioloogilistest uuringutest

Nii ajakirjandusliku kui ka mitteformaalse, meediakanalitest sõltumatu eurodebati peamiseks eesmärgiks on anda inimestele mõtlemisainet Euroopa Liidu suhtes isikliku otsuse tegemiseks. Juba mitmeid aastaid on avaliku arvamuse dünaamikat neis küsimustes püütud jälgida. Erinevate institutsioonide (Saar Poll, AS EMOR, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi Eurouuringute Keskus) poolt läbiviidud küsitluste andmetel on Euroopa Liidu toetajate arv Eesti kodanike seas teiste Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatmaadega võrreldes madal (kõikudes 30-40% vahel), kuid siiski pidevalt kõrgem kui veendunud ELi vastaste arv (olles tavaliselt vahemikus 15-25%). Eesti probleemiks on seni olnud nende inimeste suur osakaal (enamasti ligi pooled), kes pole oma isiklikku seisukohta ELi küsimuses veel formuleerinud. Seda kategooriat võibki pidada Eesti eurodebati peamiseks sihtgrupiks, sest nende inimeste arv, kes on kindlalt otsustanud euroreferendumist mitte osa võtta, pole esialgu kuigi suur.

Saar Polli viimase (2000. aasta mais läbiviidud) küsitluse tulemuste põhjal oli 34% valimisõiguslikest Eesti kodanikest ELiga ühinemise poolt, 26% vastu, 32% ei olnud oma isiklikku eelistust veel määratlenud ning ainult 8% vastanutest olid kindlad, et nad ei kavatse referendumil osaleda (Koppel 2000)[4]. Samal ajal mõnevõrra erineva metoodikaga läbi viidud EMORi uuringu andmetel oli pooldajaid 49 ja vastaseid 41%. Kui aga arvestada ainult kindlate pooldajate ning vastastega, on need arvud vastavalt 21 ja 19% (Voog, Liiv 2000). Viimaste aastate üldiseks arengutrendiks on olnud siiski kahtlejate osakaalu aeglane vähenemine ning samaaegne pooldajate ja vastaste osakaalu tõus, kusjuures vastaste arv on kasvanud veidi kiiremini kui pooldajate hulk. Säärane oli ka avaliku arvamuse areng Soomes, kus alates eurodebati käivitumisest vähenes pidevalt kõhklejate arv, kasvatades peamiselt vastaste ridu (Haikonen 1999). Lühemaajalised kõikumised pole neid arengutrende suutnud kuigi palju mõjutada.

ELi teemaliste küsitluste puhul on järjekindlalt ilmnenud järgmised tendentsid. Esiteks, Eesti muulaste suhtumine ELi on eestlaste suhtumisest mõnevõrra positiivsem (Kirch jt 1998, 59). Arvestades muulaste selgelt positiivsemat suhtumist, on püütud isegi vihjata võimalusele, et Eesti euroreferendumil võivad nende hääled osutuda otsustavaks (Rosimannus 2000 a, 2000 b). Teiseks, ka Eesti poliitilise eliidi seas on pooldajaid tunduvalt enam kui tavakodanike hulgas (Ruutsoo, Kirch 1998, 165). Kuid samal ajal ilmneb mõneti ootamatu tendents:

Interneti lehekülgedel avatud interaktiivsete küsitluste andmete põhjal on aktiivsete arvutikasutajate seas ELi vastaseid veidi rohkem kui pooldajaid, mis annab tunnistust sellest, et euroskeptilised meeleolud on teatud osa nooremate ja edukamate inimeste (nimetagem neid tinglikult arvutikasutajate subkultuuriks) seas võrdlemisi laialt levinud[5]. Tegelikult esindab see sotsiaalne grupp ühiskonnast vaid teatud segmenti ning eelpooltoodud andmete põhjal ei saa teha kaugeleulatuvaid järeldusi, kuigi Eesti ajakirjandus on mõnikord seda püüdnud teha.

Eesti senisest ajakirjanduslikust eurodebatist

Püüaksime vaadelda lähemalt küsimust, mis siis õigupoolest on Eesti eurodebati objekt. Eesti ühiskond peab lähiaegadel leidma vastuse kahele põhimõttelisele küsimusele. Esiteks, kas Eesti peaks ühinema ELiga. Teiseks, mida kujutab endast see Euroopa Liit, millega Eesti tõenäoliselt lähitulevikus ühineb, ja mida see ühinemine Eestile toob. Kõik ülejäänud küsimused seostuvad suurelt osalt mainitud kahe põhimõttelise küsimusega. Kui esimese põhiküsimuse puhul valitseb mõningane lootus, et suur osa inimestest on hiljemalt referendumi toimumise hetkeks suutnud leida enda jaoks vastuse, siis teine küsimus peakski jääma eelkõige spetsialistide pärusmaaks. Samas pakub just see küsimus lõputuid võimalusi ja ainet spekulatsioonideks, mis moodustavadki eurodiskussiooni põhisisu. Ülejäänud Eesti ja ELi suhetega seotud küsimused on oma põhiolemuselt pigem tehnilised (Kas Eesti suudab täita kõiki ELi poolseid nõudmisi? Millal võetakse Eesti vastu ELi liikmeks? Kas Eestil on reaalset võimalust EList välja astuda?), kuid aegajalt kerkivad needki põhiküsimuste poolt loodud kontekstis esile.

On üsna loomulik, et viimastel aastatel on järjest sagedamini hakatud esile tooma Eesti ELiga ühinemise praktilisi aspekte. Samas on mõnikord ka hoiatatud, et väga konkreetsete ja argipäevaste küsimuste esilekerkimine võib viia eurodiskusiooni trivialiseerumiseni (n-ö "või ja leiva" tasemele), mistõttu põhimõttelise tähtsusega küsimused nihkuvad paratamatult tahaplaanile (Bahovski 1998). Kuid tegelikult ei maksaks unustada ka tõsiasja, et konkreetse inimese referendumiotsuse taga on hulk vastuseid üsna konkreetsetele küsimustele.

Eesti ajakirjandusliku eurodiskussiooni varasemal perioodil on liitumise pooltargumentidena väidetud, et ühinemine peaks Eestile kindlustama (Talts, Kirch 1998):

1) majandusliku arengu (nii uute turgude avanemise kui ka investeeringute mahu suurenemise kaudu);

2) sõjalise ja välispoliitilise julgeoleku tugevnemise;

3) ELi sotsiaal- ja regionaalpoliitika laienemise;

4) liikumisvabaduse ja võimaluse leida tööd teistes ELi maades;

5) mittekodanike olukorra paranemise ning eestlaste ja venelaste suhete üldise paranemise;

6) Eesti rahvusvahelise olukorra paranemise, eriti suhetes Venemaaga;

7) *last, not least*: Eesti ajaloolise Euroopa kultuuriruumiga taasühinemise lõpuleviimise.

Praeguseks ajaks pole selles skaalas väga olulisi muutusi toimunud. Ühiskondliku teadvuse areng on jõudnud sinnamaale, et kaitsepoliitilised põhjused on nihkumas tahaplaanile. Majanduslike küsimuste osas on hakatud enam tähelepanu pöörama uutele aspektidele (näiteks sellele, et mõningate majandusharude puhul võib liitumine kaasa tuua ka negatiivseid tagajärgi). Lähitulevikku silmas pidades võib lisaks sellele prognoosida suuremat tähelepanu ELi praktikale sotsiaalküsimustes. Euroopa sotsiaal- ja majanduspoliitika üheks eesmärgiks on kujunenud lähtumine sidusa ühiskonna mudelist, mille puhul sotsiaalprobleemide lahendamine ei tohiks muutuda takistuseks majanduskasvule, ja vastupidi (Leppik 1999). Nii majanduslike kui ka sotsiaalsete küsimuste puhul (Euroopa maksu-, raha- ja finantspoliitika ning näiteks tarbijakaitse või sotsiaalkindlustuse tulevik) võib oodata senisest suuremat diferentseeritust. Igal juhul peaks sellega kaasnema ka senisest üksikasjalisem argumentatsioon. Lähenemisel ELile nähakse euroopaliku poliitilise kultuuri laienemist siinsele poliitikamaastikule, mis peaks ära hoidma tagasilöögid demokraatia arengus ja sisemist julgeolekut ohustavad konfliktid (Saarts 2000).

Laienemise vastuargumentidena on skeptikud Eesti ajakirjanduses esitanud väiteid, et liitumisega seoses (Talts, Kirch 1998):

1) väheneb Eesti rahvuslik suveräänsus;

2) suureneb bürokraatia võim ning aeglustub otsusetegemise mehhanism;

3) kasvavad hinnad, üldine maksukoormus ning tööpuudus – sellest tulenevalt rakendub Eesti majanduse võimalusi ületav sotsiaalpoliitika;

4) kahjustub Eesti kultuuriline identiteet;

5) käivituvad Eestile ebasoodsad demograafilised arengud (eeldatav immigratsioon uutest Euroopa Liidu liikmesriikidest – "ajude väljavool");

6) kannatab Eesti põllumajandus.

Eeltoodud väiteid lähemalt vaadeldes märkame, et mõned neist on ilmselt ülehinnatud (näiteks oht Eesti kultuurilisele identiteedile), või kajastuvad neis pigem levitatavad müüdid kui adekvaatne hinnang olukorrale (oht põllumajandusele). Vastupidi: vähehaaval on hakanud levima arusaam, et ELi kuulumine võib hoopis nõrgendada ameerikalike kultuurimõjude domineerimist ning soodustada kultuuri- ja informatsioonivahetust teiste Euroopa maadega (Trass 1999). Vahepealsel perioodil on Eesti tööpuudus märkamatult kasvanud kõrgemaks ELi keskmisest ning seegi argument lihtsalt ära langenud. Raskuspunktide ümberpaigutumist võib prognoosida ka eeldatavalt negatiivsete tagajärgede puhul, näiteks võimalike demograafiliste arengute puhul. Ilmselt tuleb nõustuda Paavo Palgiga, kes väidab, et reaalsete võimaluste valguses tunduvad jutud teistest maadest Eestisse ümberasuvatest mustanahalistest ja Kaukaasia rassist inimestest ilmsete liialdustena. Tegelikult on Eesti ELiga ühinemise peamiseks ohuks just "ajude väljavool" (Palk

1999 c; Palk 2000). Eesti ajakirjandust on süüdistatud sellekski, et kergekäeliselt on käibele lastud terve rida asjatundmatuid müüte, näiteks eurostandarditest ja -normidest, mis aitavad samuti kujundada skeptilist hoiakut (Rammo 1998).

Oht loovutada oluline osa Eesti rahvuslikust suveräänsusest, mis põhiseaduse § 1 järgi on aegumatu ja võõrandamatu, ning bürokraatia vaieldamatu vohamine ELis on jäänud siiani, mõneti põhjendatultki, Eesti euroskeptikute põhiarsenaliks. Lisandunud on vaid kaubandusbarjäärid suhtlemisel kolmandate riikidega ning ebaselgus EList väljaastumise küsimuses (Kulbok 1999 b). Just viimane, mis on küllaltki põhimõtteline küsimus, võib lähitulevikus tõusta üheks euroskeptikute lemmikargumendiks. Eesti ajakirjanduses on seni ebapiisavat kajastamist leidnud ka ELi looduskaitse- ja keskkonnapoliitika ning kuritegevuse leviku ja selle vastu suunatud piireületava koostöö temaatika, aga ka teised küsimused, mis sõltuvalt kontekstist võivad olla nii liitumise poolt- kui vastuargumentideks.

Siiamaani on eurooptimistid püüdnud leida peamiselt sääraseid argumente, mis peaksid olema justkui universaalsed. Seejuures pole täiel määral mõistetud küllaltki lihtsat tõsiasja, et erinevatel sotsiaalsetel rühmadel on ELiga seonduvalt erinev "agenda". Mingil määral on seda mõistnud aga ELi vastased, kes on oma vaadete levitamisel rakendanud juba veidi diferentseeritumat strateegiat, keskendudes küll peamiselt põllumeestele ja pensionäridele kui sotsiaalsete muutuste ajajärgul kõige enam löögi alla sattunud gruppidele.

Eesti eurodebati peamised probleemid

Eesti eurodebati kroonilisekс probleemiks on kujunenud adekvaatse informatsiooni nappus. Nii näiteks väitis 1998. aasta Eurobaromeetri küsitluse põhjal 73% Eesti elanikest, et neil on liialt vähe informatsiooni, tegemaks selget otsust liitumise suhtes (Saar 1999 b, 55). Seejuures on vajalikke inforessursse ilmselt piisavalt, kuid nendes orienteerumine on juba praeguseks muutunud omaette probleemiks. Eurodebati edenedes võib prognoosida isegi säärase infokriisi olulist süvenemist. Nii näiteks pidas 1992. aasta kevadel kaks kolmandikku soomlastest end ELi küsimustes piisavalt informeerituks, kuid 1997. aasta sügiseks oli nende arv langenud alla 30% (Ekholm 1998, 49).

ELi alane informeeritus on paratamatult fragmentaarne, põhinedes üksikutel faktidel ja faktikestel, mis paljudel juhtudel ei moodusta terviklikumat pilti (Kirch jt 1998 b, 130). Olukorda komplitseerib seegi, et tavainimesel on raske, kui isegi mitte võimatu, jälgida kõike ELiga seonduvat (eriti selles osas, mis puudutab ELi institutsionaalset reformi). Ühe 1997. aasta lõpul läbiviidud uuringu tulemuste kohaselt väitis vaid 36% küsitletutest, et nad on suutnud jälgida ELi teemalist diskussiooni ajakirjanduses (Ruutsoo jt 1998, 19). Mõningatel juhtudel ilmnevad selged vastuolud subjektiivse ja reaalse informeerituse vahel. Paljude küsimuste puhul arvavad inimesed ekslikult, justkui oleks nad piisavalt informeeritud, kuigi tegelikult on infovaakum täidetud ebapiisaval alginformatsioonil põhineva propagandistliku müraga. Üheks sääraseks küsimuseks on kujunenud Eesti inimeste suhtumine ELi üldisesse põllumajanduspoliitikasse (vt Simpson 1999), mis on tegelikult ka spetsialistide jaoks paras pähkel.

Lisaks adekvaatse ja piisava informatsiooni nappusele on Eesti eurodiskussiooni väljakujunemist pidurdanud ka asjaolu, et paljudes küsimustes asuvad vaidlejad tinglikult "samal pool barrikaadi" (Kändler 1997). Eestis puuduvad laienemisest selgelt ohustatud kesksed majandusharud, nagu Norras kalandus ja vaalapüük, või privilegeeritud sotsiaalsed grupid, nagu põllumehed Soomes. Paljudel juhtudel pole õnnestunud vaidlussituatsiooni isegi kunstlikult tekitada, mistõttu mitmed olulised küsimused on jäänud väärilise tähelepanuta. Samal ajal on üksikud häälekad Eesti euroskeptikud tõstatanud eurodebati arendamise ettekäändel mõningaid küsimusi, mille tähtsus riigi ja tavakodanike seisukohast on üsnagi küsitav.

Eesti eurodiskussiooni põhiprobleemiks on peetud sedagi, justkui puuduks diskussiooni objekt. Paljudele näib, et küsimus on niikuinii poliitilise eliidi poolt üheselt otsustatud, ning lahtine on vaid liitumise konkreetne aeg. Alles diskussioon euro ennetähtaegse kasutusevõtu suhtes tõi päevakorda küsimuse Eesti reaalsest valmisolekust ühepoolseteks sammudeks ELi suunal (vt Kraft 2000; Soosaar 2000). Samas on Eesti tavakodanike ootused poliitilise eliidi taotlustest erinevad. Õigustatult on juhitud tähelepanu asjaolule, et mõningatel juhtudel on tavakodanikud põhimõtteliselt nõus järeleandmistega ELile just nendes valdkondades, mida poliitikud peavad Eesti liikmeksastumisel takistavateks faktoriteks, näiteks keskkonnakaitse ja sotsiaalhoolekanne (Kändler 1997). Arusaamatusi tekitab ka Eesti rahvuslike huvide ajaline muutlikkus, mistõttu teiseneb ka Eesti liitumisläbirääkimiste kontekst (Bahovski 2000).

Mõnikord on püütud väita sedagi, et enamiku Eesti elanike jaoks on EL "ajaliselt kauge" teema. Liitumine aastal 2003–2006 (pigem siiski 2005–2007) on nii tavaeestlase kui ka siin tegutseva ärimehe jaoks kauge tulevik, mida ei suudeta praegu adekvaatselt tunnetada (Simpson 1999). On ju Eesti elanikel kombeks teha plaane maksimaalselt aastaks ette (Saar 1999 a). Eesti eurodebati elavnemist on aga kindlasti oodata lähimas tulevikus, kui algab ametlik kampaania ELiga ühinemise küsimustes. Ent praegu pole kuigi selge veel isegi see, kuidas formuleeritakse referendumi konkreetne küsimus. Ka teiste maade euroreferendumite puhul on olnud kaalumisel erinevad, mõnikord ka teatavat tagamõtet kajastavad variandid (Bahovski 1998).

Eesti eurodebati "osapooled"

ELi küsimustes on Eesti peamised poliitilised jõud näidanud üles harvaesinevat üksmeelsust. Parlamendis esindatud jõudude seas pole ühtki, kes vastandaks end selgelt Eesti suundumustele. Samas peab möönma, et teatavat mõõdukat skeptitsismi on erinevatel põhjustel viljelenud mõned Reformierakonna poliitikud (vt Ojuland 1998 a, 1998 b, 1998 c, 1998 d, Kallas 1999; Maripuu 2000; Gräzin 2000), aga ka näiteks nende peamine poliitiline oponent Edgar Savisaar (Savisaar 1999 a, 1999 b, 1999 c). Reformierakonda näib ELi puhul kõige enam häirivat kõrgetele maksudele toetuv sotsiaalpoliitika, Savisaart seevastu väidetavalt Eesti ametnikkonna tingimusteta allumine ELi nõudmistele. Samas pole kumbki poliitiline jõud kahelnud Eesti ELi astumise vajalikkuses. Säärase mõõduka euroskeptitsismi manifesteerimise eesmärgiks võib olla lihtsalt populaarsuse võitmine, eriti kui arvestada euroskeptiliste meeleolude küllaltki laia levikut. Samasse kategooriasse kuuluvad ka maaparteid, kes on loonud tugeva stereotüübi EList kui Eesti põllumajanduse väljasuretajast.

See pole aga neid poliitilisi jõude otseselt Euroopa Liidu vastaste leeri viinud (Reiljan 1999 a, 1999 b). Tegelikult peaks säärane "flirtimine" euroskeptitsismiga tegema murelikuks tõsisemaid eurooptimiste.

Samal ajal on Eestis viimaste aastate jooksul paaril korral püütud luua ka valitsusväliseid liitumist toetavaid organisatsioone. Nii näiteks loodi kahe aasta eest mittetulundusühing "Eesti Euroopa Liikumine" (vt Soosaar 1998), mis esimeste uudiskünnist ületavate avalike üritusteni jõudis alles käesoleva aasta kevadeks. Hoolimata sääraste organisatsioonide suhteliselt madalast efektiivsusest ja nende suhtes paratamatult valitsevatest eelarvamustest, näib nende tegevus vajalik olevat uudiskünnise regulaarsel alandamisel Euroopa Liiduga seotud teabe suhtes. Selliste liikumiste osa hinnangute lõplikul väljakujundamisel on aga ilmselt oodatust madalam. Soomes läbiviidud küsitluste põhjal väitis ainult 5–10% küsitletutest, et nad on omandanud oma teadmised ELi kohta säärase organisatsiooni kaudu (Martikainen 1998, 44).

Järgnevalt vaatleksime lähemalt, mida kujutavad endast Eesti euroskeptikud. Kõigepealt tuleks teha põhimõttelist vahet ELi veendunud vastaste ehk europessimistide ning mõõdukate euroskeptikute vahel. Viimaste hulka kuuluvad mitmed literaadid, nagu Jaan Kaplinski ja Tõnu Õnnepalu, aga ka eelpoolmainitud poliitikategelased. Säärases skeptitsismis võib näha ka lihtsalt Euroopale iseloomuliku dialoogilise traditsiooni jätkamist (vt Kivimäe 1998). Nii mõnedki mõõdukatest euroskeptikutest on tunnistanud, et reaalses valikusituatsioonis hääletaksid nad pragmaatilistel kaalutlustel ikkagi Eesti ELi astumise poolt. Tegelikult on kultuurilisel euroskeptitsismil Eestis võrdlemisi pikk ajalugu ning väljakujunenud traditsioonid, mis seotud oma kultuurilise iseolemise otsingutega (Kivimäe 1998, 146–149).

Argipäevasemal tasandil võib tänapäeva Eesti euroskeptitsismis suurelt osalt näha ka üldise poliitikavastasuse kajastusi. Paljude meelest on kõik, mida üritab ette võtta Eesti poliitiline establishment, üsna kahtlase väärtusega (sealhulgas ka Eesti lähendamine ELile. Vastumeelsust aitab omal kombel süvendada seegi, et sisepoliitiliselt ebapopulaarseid otsuseid püütakse tihti põhjendada ELi poolse survega. Samas on säärane hoiak siiski üsna passiivne ning avaldub eelkõige valimistest kõrvalejäämises. Seetõttu on mõneti loomulik, et eurovastastel pole õnnestunud mobiliseerida hulki ning mõjusat kampaaniat üles ehitada.

Eesti reaalses poliitilises süsteemis toimivate (parlamendis esindatud) parteide seas pole paraku ühtki tõsisemalt võetavat ELi vastaselt meelestatud jõudu. Euroskeptikud (õigupoolest europessimistid) esindavad parlamendiväliseid jõude, kel pole vähemalt esialgu erilist lootust pääseda parlamenti. Teoreetiliselt võiks nende pääs Riigikokku ju isegi mõeldav olla – kui mõnel selgelt ELi vastasel erakonnal õnnestuks enda poole võita kasvõi kolmandik vastaste häältest. Kuid eelpoolmainitud põhjusel tundub see siiski sama ebatõenäoline nagu asjaolugi, et just ELi küsimus kujuneb üheks valimiste võtmeküsimuseks.

ELi vastaste suurimaks probleemiks on organisatsiooniline ja ideeline hajutatus. Tegelikult on hajutatud ka ELi vastaste liikumiste potentsiaalne sotsiaalne baas. Säärane olukord on ajendanud peaminister Mart Laari tulema välja mõttega toetada riiklikult eurovastaseid (Laar

2000). Sellele järgnenud esialgses rahaeraldamise katses on käremeelsed euroskeptikud jõudnud näha juba teatavat silmakirjalikkust ja eesmärki arendada debatti eurooptimistidele sobivate oponentidega (Kulbok 2000).

Eesti euroskeptikute tegevus pole siiani olnud eriti tulemusrikas. Minevikunostalgiast kantud jüriöölaste üleskutse kukkus kiiresti läbi. Jaanus Raidali loodud ELi vastaste loosungite all välja tulnud Tuleviku Eesti Erakond ei ületanud 1995. aastal 5% künnist, lõhenes 1998. aasta lõpul ega osalenud seetõttu 1999. aasta Riigikogu valimistel. Viimastel aastatel on püütud korduvalt luua teisigi poliitilisi organisatsioone, mis on püüdnud end profileerida ELi vastastena, kuid need on jäänud tavaliselt sedavõrd marginaalseteks[6], et pole suutnud täita isegi survegrupi funktsioone. Euroskeptikute mainet kahjustab seegi, et nendega püüavad solidariseeruda teised marginaalsed, madala sotsiaalse renomeega rühmad ja isikud, nagu "prohvet" Priscilla Mändmets (vt Kivi 1998). Üheks viimase aja tõsisemaks ettevõtmiseks euroskeptikute ridade koondamisel tuleb pidada Kristliku Rahvapartei loomist, mis püüab hõivata Tuleviku Eesti Erakonnast vabaksjäänud "ökonišši" ning profileeruda just ELi vastasuse kaudu (vt Tõniste 2000).

Omaette nähtuseks on kujunemas aeg-ajalt aktiviseeruv "ühemehe eurodesintegratsioonibüroo" (vt Kulbok 1999 a) Kalle Kulboki näol. Kulbok on teatavasti Eesti Euroskepsise kodulehekülje[7] autor, kellel oli 1999. aasta suvel-sügisel "Sõnumilehes" kord nädalas ilmuv rubriik "Skeptiku vaatenurk". Selles rubriigis õnnestus tal tekitada poleemika Euroopa Liidu Infosekretariaadi pressinõuniku Paavo Palgiga, mille käigus tõstatati mõningaid seni tagaplaanil olnud põhimõttelisi küsimusi (Euroopa Liidust väljaastumisega seotud juriidilised küsimused, toetuste ülemmäär jne.) (vt Kulbok 1999 b, 1999 c; Palk 1999 a, 1999 b). See näitab veel kord, et eurooptimistid ei tohiks karta oponentidega vaidlusse laskumist, sest see võimaldab neil välja tuua teemasid, millele pole seni piisavalt tähelepanu pööratud, ning selgemini formuleerida oma seisukohti.

Eesti eurodebatis osalejate tüpoloogia

Seega tegutsevad ELi suunal üsna erineva tausta ja taotlustega inimesed, kes üritavad aeg-ajalt oma sõna sekka öelda ka kohalikus eurodebatis. Mõningatele varasematele sellesuunalistele mõttearendustele (Kirch jt 1998 c, 23-24; Enn 1998) toetudes olen püüdnud luua Eesti poliitilise eliidi esindajate tüpoloogilise skaala, võttes aluseks suhtumise ELi ja Eesti võimaliku positsiooni liitumisprotsessis:

Eurofundamentalist (euroabsolutist) – eurofundamentalisti arvates on Brüsseli ettekirjutused täitmiseks. Seetõttu on Eestis otstarbekam rakendada Euroopa seadusi ja direktiive kasvõi üksnes selleks, et vältida asjatuid sekeldusi. Esilekerkivate probleemide tagamaadele eurofundamentalist eriti ei mõtle. Eurofundamentalistide hulka kuulub osa poliitikuid ja ametnikke, nende arv väheneb siiski pidevalt.

Euroratsionalist – eelmisest tüübist märksa arukam. Euroratsionalist püüab võrrelda Eesti ELi kuulumise negatiivseid ja positiivseid tagajärgi (costs and benefits), olles siiski veendunud, et positiivsed tagajärjed kaaluvad üles negatiivse. Euroratsionalist otsib teid ja võimalusi liitu kuulumise negatiivsete tagajärgede "pehmendamiseks". Seda rühma võiks nimetada ka

“mõõdukateks eurooptimistideks”. Siia kuulub oluline osa Eesti poliitikutest, kes ise nimetavad end tihtipeale ka eurorealistideks.

Euroinstrumentalist (eurokonstruktivist) – euroinstrumentalisti arvates astub Eesti ELi eelkõige selleks, et ajada “oma asja”. Kuna see on kohati küllaltki keeruline, siis otsib ta selleks uusi võimalusi ja teid, püüab paremini tundma õppida ELi ja sealseid mehhanisme. Ideaalis peaks sellesse kategooriasse kuuluma valdav enamus poliitikuid ja riigiametnikke.

Mõõdukas euroskeptik – mõõdukate euroskeptikute hulka peaks kuuluma lai skaala inimesi tavakodanikest tipp-poliitikuteni. Mõõduka euroskeptiku arvates ootab Eestit ELis palju ebameeldivaid üllatusi. Sellest hoolimata peab mõõdukas euroskeptik Eesti liitumist möödapääsmatuks ning on teatud tingimustel nõus selle poolt hääletama. Sellesse kategooriasse peaks ideaaljuhul kuuluma ka enamik nn sõltumatuid eksperte.

Europessimist – europessimistideks tuleks tegelikult nimetada enamikku end avalikult euroskeptikuteks nimetavatest inimestest. Europessimist on veendunud, et Eestil ei ole ELilt midagi head oodata. Kohati on ta valmis oma veendumusi häälekalt kuulutama, kuid samas ka osalema asjalikus vaidluses eurooptimistidega.

Euronihilist on ELi kirglik vastane. Püüab Eesti astumist ELi takistada sedavõrd kirglikult, et teda süüdistatakse mõnikord otseses obstruktsioonis ning lähtumises ühe naaberriigi huvidest. Eesti tingimustes on euronihilist tavaliselt “üksik hunt”, st hoiab teadlikult kõrvale isegi euroskeptikute ühendustest.

Seitsmendaks ja küllaltki suure grupina võiks käsitleda inimesi (tinglikult *euroignorante*), kellele ei lähe arutlus ELi plussidest ja miinustest ning Eesti võimalikust euroliitu kuulumisest/mittekuulumisest suuremat korda. Arusaadavalt ei osale euroignorandid Eesti eurodebatis, liiatigi kui enamik eurodebatis kasutuselolevatest poolt- ja vastuargumentidest ei suuda neid köita ning omab nende silmis üksnes propagandistlikku väärtust. Eesti eurodebati põhiraskust kannavad peamiselt euroratsionalistid ja mõõdukad euroskeptikud, diskussioonile annavad värvi ka üksikud häälekad europessimistid. Euroinstrumentalistid eelistavad tavaliselt tegutseda “kulisside taga” ega ole eriti huvitatud oma aja raiskamisest vaidlustele inimestega, kes ei jaga nende põhimõtteid. Samas omavad nad ilmselt kõige enam autentset informatsiooni ELi reaalse tegevuse kohta.

Ajakirjanduse rollist Eesti eurodebatis

Eesti ajakirjandusel on kohalikus eurodebatis olnud täita peamiselt informatsiooni erapooletu vahendaja ning infokanali pakkuja roll. Eesti ajakirjandusväljaanded on püüdnud piirduda vahendaja rolliga ning hoida põhimõttelises eurodiskussioonis rõhutatult erapooletut positsiooni (olles siiski liitumise suhtes mõõdukalt positiivsel seisukohal). Erandiks on olnud ajalehe Äripäev toimetus, kes on üritanud mõnikord loiuvõitu dialoogi veidi provokatiivsete meetoditega elavdada (Talts 1997). Mõnikord on Äripäeva toimetus püüdnud muuta ka oma varasemaid seisukohti, näiteks euro kasutuselevõtu küsimuses (vt Äripäev 1999; Äripäev 2000). Teistest väljaannetest on Sõnumileht (nii enne kui pärast omanikeringi ja lehe üldise suuna muutumist) andnud oma veerge mõjukamate

euroskeptikute kasutusse, kuid see on tingitud pigem lehe taotlusest olla igas suunas avatud arvamuste foorum kui toimetuse teadlikust sümpaatiast euroskeptikute suhtes. Arvamuskülgede avatus on loonudki praeguse olukorra, mil Eesti meedias prevaleerib mõningane negatiivsus ELi suhtes (Palk 2000).

Tegelikult peetakse Eesti meedias teatava sõltumatuse rõhutamist heaks tooniks ning usaldatavuse vältimatuks eeltingimuseks paljude teistegi poliitilist kaalu omavate küsimuste puhul. Mujal on aga meediaväljaanded võtnud ELi suhtes tavaliselt selgema seisukoha. Soomes näiteks deklareeris üks sealseid juhtivaid, sisuliselt monopolistaatuses ajaleht Helsingin Sanomat vahetult enne euroreferendumit, et on Soome ELiga ühinemise poolt. Ka varajasemal perioodil oli lehe sümpaatia üsna ilmne (Mörä 1995).

Siinkohal võiks tõstatada küsimuse, kas Eesti meediakanalid ja/või ajakirjanikud peaksid võtma selgema seisukoha või omandama muul moel aktiivsema positsiooni Eesti liitumise küsimustes, et tavapärase, üsna igava ja sügavamalt läbimõtestamata uudistevoo edastamine ei kujuneks rutiiniks, mis ei suuda infotarbijat kuigivõrd köita. Eesti valitsusel ja teistel ametlikel struktuuridel lasub kohustus pidada kinni erapooletuse ja tasakaalustatuse põhimõtetest ELiga seotud informatsiooni levitamisel. Ajakirjanike senisest julgem isikliku seisukoha väljaütlemine võimaldaks diskussiooni kaasata spetsialiste, kes vastasel korral jääksid kõrvalvaatajaiks. Nii saaks avalikkuse huvisfääri tuua uusi fakte ja aspekte, mis muidu jääksid kahe silma vahele. Olukorras, kus Eesti meediat mõjutavad eelkõige turujõud, valitseb oht, et paljud sotsiaalselt olulised teemad jäävad kõrvale ajakirjanduse vaateväljalt (Vihalemm jt 1997, 239–240).

Ka isiklikul tasandil on Eesti ajakirjanikud näinud seni oma peamise ülesandena Euroopa Liidus ning Eesti ja ELi suhetes asetleidva erapooletu valgustamist nii positiivsetest kui ka negatiivsetest aspektidest. Eesti ajakirjanikud näivad arvavat, et kui üllitada aeg-ajalt mõned ELi teemalised lisalehed või vahelehed, mille jaoks tellitakse spetsialistidelt artikleid, on sellega otsese informeerimise kohustus täidetud. Erandiks on osutunud Postimehe ajakirjanik Priit Pullerits oma üsna järjekindlalt väljendatud isikliku skepsisega ELi suhtes. Ta on kritiseerinud regionaalset protektsionismi ning vastandanud Euroopa majanduspoliitikat Ameerika sotsiaalmajanduslikule mudelile (vt Pullerits 1998 a, 1998 b, 1999). Loomulikult on säärane selge isikliku seisukoha väljendamine leidnud tunduvalt suuremat vastukaja kui teadlikult madala profiili hoidmine.

Teatavasti on eurodebatt kõigi kandidaatriikide puhul kulmineerunud vahetult enne referendumit ELiga ühinemiseks. Säärase asjade käiguga tuleks arvestada ka Eesti puhul. Soomes on sealset, aastatel 1992–1994 asetleidnud ajakirjanduslikku eurokampaaniat uurinud Tuomo Mörä, kes kaitses möödunud aastal oma vastavateemalist väitekirja (Mörä 1999). Teda huvitas eelkõige küsimus, miks Soome ajakirjandus tervikuna osutus nii ühemõtteliselt soosivaks ELi liitumise suhtes, kuigi suurem osa ajakirjanikke pidas erapooletust lahutamatuks osaks oma professionaalsusest. Positiivne suhtumine oli sedavõrd valdav, et mõned liitumise vastased tulid välja isegi süüdistustega, nagu oleks Soome ajakirjandus olnud europositivistliku võimuladviku poolt ära ostetud.

Tuomo Mörä on oma töös skeptiline kõikvõimalike konspiratsiooniteooriate suhtes. Ajakirjanike süvaintervjuude analüüsil jõuab ta küllaltki lihtsatele ja mõnes mõttes ka paradoksaalsetele järeldustele. Enamik tema poolt intervjueeritud Soome ajakirjanikke tunnistas, et olles isiklikult liitumise poolt, püüdsid nad siiski säilitada erapooletust kampaania ajakirjanduslikul valgustamisel. Hoolimata teadlikust püüdest säilitada neutraalsus, tunnistas enamus ajakirjanikest siiski, et nende isiklikud sümpaatiad ning toimetuste töörutiinist tulenevad pehmed survefaktorid ajendasid neid valima intervjueeritavaid pigem eurosõbraliku võimueliidi kui vastaste hulgast. Vastaseid peeti ka Soomes pigem marginaalideks, kelle käest pole võimalik saada laienemisplaane puudutavat "siseringi" informatsiooni, mida näisid valdavat liitumist pooldavad võimueliidi esindajad.

Kokkuvõtteks võib tõdeda, et Eesti eurodebati põhiprobleemiks on selle vähene atraktiivsus, mis on omakorda tingitud selle vähesest haakumisest tavakodanike probleemideringiga. Seetõttu tundub, et Eesti eurodebati elavdamisel võiks abiks olla kasvõi senisest julgemate tulevikustsenaariumitega esinemine ja/või ajakirjanike isiklike eelistuste senisest suurem esiletoomine. See sõltub osalt ajakirjanike isiklikust tahtest, kuid veelgi olulisemal määral toimetuste üldisest hoiakust, mille kohaselt on seni erapooletus ja usaldusväärsus tunnistatud peaaegu sünonüümideks. Samas tundub, et mõnikord võiks informatsiooni vastuvõttu soodustava psühholoogilise läheduse (vt Lauristin, Vihalemm 1977, 57–58) loomiseks mõelda isegi ebatraditsiooniliste infoedastuse võimaluste kasutuselevõtmisele. Soome televisioonis näidati vahetult enne sealset euroreferendumit seebiooperit "Metsolat" ("Metsolad"), milles püüti lihtsas vormis selgitada ELi mõju Soome tavakodanike igapäevaelule (Reimaa 1998, 7). Ka Eesti ajakirjanike mõte võiks mõnikord liikuda samas suunas, et tuua nii infoedastusse kui ka põhimõttelisse eurodiskussiooni uusi ja värskeid ideid.

Ajakirjandusel on seega valida kahe võimaluse vahel: kas jätkata sama joont, mille puhul valitseb oht, et Eesti eurodebatt jääbki poliitikute, kõrgete riigiametnike ja üksikute "elukutseliste" euroskeptikute klaaspärlimänguks, või püüda luua laiemat kõlapinda, tuues arutlusse uusi teemasid ning vaatenurki. Arusaadavalt nõuab see juba täiendavat mõttetööd. Eesti eurodebati kohatine loidus annab tunnistust ka ebapiisavast suhtlemisest riigiorganite ja laiema avalikkuse vahel. Säärane olukord ei ole aga sugugi lootusetu, vaid peaks esitama liitumisega seotud informatsiooni valdavatele poliitikutele, kõrgematele riigiametnikele ja mittetulundussektorile üsna konkreetse väljakutse.

Märkused

1. Kodulehekülg Internetis: http://gaia.gi.ee/ies/
2. Kodulehekülg Internetis: http.//gaia.gi.ee/iiss/euro
3. Mõningaid käesoleva kirjutise seisukohti on juba tutvustatud Eesti ajakirjanduses: vt Talts 2000.
4. Saar Polli varasemate uuringute tulemusi vt http://www.saarpoll.ee
5. Eesti eurodebati koduleheküljel (http://www.euro.ee/haal.html) oli 31. juuli seisuga andnud oma hääle Euroopa Liidu poolt 46 ja vastu 54%; Eesti Riigivõrgu Keskuse

koduleheküljel (http://www.gov.ee/estno) olid need näitajad samuti 46 ja 54%. Säärane seis on püsinud peaaegu muutumatuna juba pikemat aega.

6. Ses suhtes on üsna sümptomaatiline näiteks nn Vabariikliku Partei kodulehekülg: kodulehekülg: http://www.hot.ee/ vabpar/
7. http://www.euroskepsis.ee

Kasutatud kirjandus

Bahovski, E. (1998) Euroreferendumi vastused puudu: Eestis euroreferendumi kiire korraldamine on nonsenss. Postimees, 3. nov.

Bahovski, E. (2000) Kuidas ühitada rahvuslikke huvisid eurotingimustega. Postimees, 11. mai.

Ekholm, P. (1998) No time to sleep on it: Finnish attitudes to the EU in the 1990s. The Fast Lane to Europe: Public information on the EU in Finland 1992-1997. Helsinki, Ministry for Foreign Affairs, p 45-50.

Enn, Ü. (1998) Eurosapienside välimääraja. Postimees, 13. juuli.

Gräzin, I. (2000) Aeg rääkida europarajuslusest: Tuleb oodata, kuni Euroopa Liidust saab asja. Postimees, 7. apr.

Haikonen, J. (1999) Finnish experiences: EU membership and attitudes. Society, Parliament and Legislation: The Role of Socio-Economic Studies and Parliamentary Information and Research Services in Legislation - in the context of EU enlargement. Tallinn, Department of Economic and Social Information of the Chancellery of the Riigikogu, p 45-52.

Kallas, S. (1999) Vasakjõudude Euroopa ja meie: Joondumine vasakpoolitseva Euroopa järgi on Eestile ohtlik. Postimees, 8. jaan.

Kirch, A.; Kirch, M.; Ruutsoo, R.; Tuisk, T. (1998 a) Jätkuv eurohuvi: võrdlusandmeid uuringutest. Eesti Euroopa Liidu lävepakul. Koost. ja toim. Rein Ruutsoo ja Aksel Kirch. Tallinn, Teaduste Akadeemia kirjastus, lk 57-99.

Kirch, M.; Tohv, E.; Vaarja, J. (1998 b) Sotsiaalsete gruppide nägemus Eesti ühinemisest EL-iga fookusgruppide intervjuude baasil. Eesti Euroopa Liidu lävepakul. Koost. ja toim. Rein Ruutsoo ja Aksel Kirch. Tallinn, Teaduste Akadeemia kirjastus, lk 114-130.

Kirch, M.; Ruutsoo, R.; Kirch, A.; Tuisk, T.; Talts, M. (1998 c) The Elites of Estonia and the Other Baltic States on Their Way to the European Union. Which Way for Which Europe? Ed. Antje Herrberg. Aalborg, Aalborg University Press, p 19-36.

Kivi, K. (1998) Euroskeptitsism tõstab hädiselt pead. Eesti Ekspress, 26. okt.

Kivimäe, M. (1998) Euroskeptitsismi ideeajaloost eesti kultuuris 20. sajandil: probleemiseade. Eesti Euroopa Liidu lävepakul. Koost. ja toim. Rein Ruutsoo ja Aksel Kirch. Tallinn, Teaduste Akadeemia kirjastus, lk 131-156.

Koppel, O. (2000) Eesti europooldajad kümne protsendiga eduseisus. Eesti Päevaleht, 19. juuni.

Kraft, V. (2000) Ja euro tuleb… Postimees, 21. jaan.

Kulbok, K. (1999 a) Skeptiku vaatenurk. Sõnumileht, 29. juuli.

Kulbok, K. (1999 b)Väljaastumine EL-ist. Sõnumileht, 5. aug.

Kulbok, K. (1999 c) Skeptiku vaatenurk. Sõnumileht, 27. aug.

Kulbok, K. (2000) Europropaganda kui salaviin. Postimees, 10. aug.

Kändler, T. (1997) Erihuvid eurovaidluses. Eesti Päevaleht, 7. okt.

Laar, M. (2000) Me vajame arutlevat Eestit: Ka euroskeptikud vajavad tõsist väljundit. Postimees, 15. juuni.

Lauristin, M.; Vihalemm, P. (1977) Massikommunikatsiooni teooria. Tartu, Tartu Riiklik Ülikool, lk 94.

Leppik, L. (1998) Euroopa Liidu mõju Eesti sotsiaalpoliitikale. Eesti 21. sajandil: Arengustrateegiad, visioonid, valikud. Tallinn, Teaduste Akadeemia kirjastus, lk 22-28.

Maripuu, M. (2000) Euroopa Liitu küll, aga… Eesti Päevaleht, 11. märts.

Martikainen, K. (1998) Civil movements slow to react: Finns placed their trust in opinion-leaders and media. The Fast Lane to Europe: Public information on the EU in Finland 1992-1997. Helsinki, Ministry for Foreign Affairs, p 35-44.

Mörä, T. (1995) EU-agendan synty joukkoviestimissä. Politiikka, nr 4, s 227-237.

Mörä, T. (1999) EU-journalismin anatomia: mediasisältöjä muokanneet tekijat ennen kansanäänestystä 1994. Helsinki, Helsingin yliopisto, VIII, s 279.

Ojuland, K. (1998 a) Eestit ootavad põhimõttelised valikud. Eesti Päevaleht, 31. märts.

Ojuland, K. (1998 b) Euroopa Liidu laienemise hind: Suveräänsusega maksame kinni majandusliku ja julgeolekualase kindluse. Postimees, 29. mai.

Ojuland, K. (1998 c) Pimesi Euroopa Liidu poole: Liitumisläbirääkimiste alustamine novembris on ennatlik. Postimees, 29. okt.

Ojuland, K. (1998 d) Euroopa Liidu esimesed mürgiviljad valmis. Eesti Päevaleht, 4. dets.

Palk, P. (1999 a) Liit kardab liikmeid pügada. Sõnumileht, 7. aug.

Palk, P. (1999 b) Neli prossa ei ole ülempiir. Sõnumileht, 28. aug.

Palk, P. (1999 c) Effect of the EU on migration in Estonia. EBS Review. No. 10, p 14-16.

Palk, P. (2000) Euroopa Liidu toetajaid on rohkem kui vastaseid. Eesti Päevaleht, 8. märts

Pullerits, P. (1998 a) Et vältida Euroopa impotentsust, tuleb vabaneda mõtteviisist, et kuulume tingimata Euroopasse. Postimees, 11.mai.

Pullerits, P. (1998 b) Uue maailma salakaval sissetung. Postimees, 29. juuni.

Pullerits, P. (1999) Eestile uus loosung. Postimees, 26. okt.

Rammo, A. (1998) Vabakava Euroopa Liiduga. Luup, nr 9 (4. mai), lk 28-30.

Raudsaar, M. (1995) Eestist ja Euroopa Liidust. Akadeemia, nr 3, lk 478-487.

Reiljan, J. (1999 a) Orjahing jääb orjahingeks. Eesti Päevaleht, 7. juuli.

Reiljan, J. (1999 b) Kingitus Euroopa Liidule. Maaleht, 28. okt.

Reimaa, M. (1998) Preparation for EU membership creates new ways of working: The origin and early days of EU information in Finland. The Fast Lane to Europe: Public information on the EU in Finland 1992-1997. Helsinki, Ministry for Foreign Affairs, p 4-7.

Rosimannus, R. (2000 a) Toetus Euroopa Liitu astumisele väheneb järsult. Eesti Päevaleht, 6. märts.

Rosimannus, R. (2000 b) EMOR, Saar Poll või Paavo Palk. Eesti Päevaleht, 10. märts.

Ruutsoo, R.; Kirch, A. (1998) Järeldusi ja tulevikuväljavaateid. Eesti Euroopa Liidu lävepakul. Koost ja toim Rein Ruutsoo ja Aksel Kirch. Tallinn, Teaduste Akadeemia kirjastus, lk. 157-168.

Ruutsoo, R.; Kirch, A.; Tuisk, T.; Talts, M. (1998) Estonia at Europe's Threshold. Revue Baltique, No 11, p 11-19.

Saar, A. (1999 a) EU through Estonian public polls. EBS Review, No 10, p 5-6.

Saar, A. (1999 b) Euro-Barometer and Estonian experiences: European Union and enlargement - attitudes in Estonia. Society, Parliament and Legislation: The Role of Socio-Economic Studies and Parliamentary Information and Research Services in Legislation - in the

context of EU enlargement. Tallinn, Department of Economic and Social Information of the Chancellery of the Riigikogu, p 53-57.

Saarts, T. (2000) EL ja siseohud. Postimees, 18. juuli.

Savi, T. (2000) Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest. Riigikogu Toimetised, nr 1, lk 10-18.

Savisaar, E. (1999 a) Skepsis Euroopa Liidu suhtes kasvab: Endistest euroentusiastidest on saamas euroskeptikud. Postimees, 16. jaan.

Savisaar, E. (1999 b) Õiglastel tingimustel Euroopa Liitu. Eesti Päevaleht, 11. veebr.

Savisaar, E. (1999 c) Tingimusteta Euroliitu tormates: Ühinemiskõnelustel tuleb saavutada erikokkulepped mitmes valdkonnas. Postimees, 22. jaan.

Simpson, E. (1999) Eurodiskussioon Eestis – pole janu, pole ka jalgu. Luup, nr 5 (8. märts), lk 36-37.

Soosaar, A. (2000) Asjatundjad peavad mõttetuks Laari ideed võtta kasutusele euro. Eesti Päevaleht, 24. jaan.

Soosaar, E. (1998) Euroopa edenemine Eestis uuele tasandile. Eesti Päevaleht, 19. okt.

Talts, M. (1997) Euroopa Liit ja meie. Sõnumileht, 22. nov.

Talts, M.;Kirch, A. (1998) Eesti ja Euroopa Liit: poolt ja vastu eesti ajakirjanduses. Akadeemia, nr 1-2, lk 3-21, 227-245.

Talts, M. (2000) Üksikud hundid eurobarrikaadidel. Arter, Postimehe nädalalõpuleht, 3. juuni.

Trass, H. (1999) Euroopa Liit – ühineda või mitte? Eesti 21. sajandil: Arengustrateegiad, visioonid, valikud. Tallinn, Teaduste Akadeemia kirjastus, lk 176-177.

Tõniste, K. (2000) Hoidume kiusatusest. Postimees, 24. jaan.

Vihalemm, P.; Lauk, E.; Lauristin, M. (1997) Estonian media in the process of change. Return to the Western World: Cultural and Political Perspectives on the Estonian Postcommunist Transition. Tartu, Tartu University Press, p 227-240.

Voog, A.; Liiv, M.-L. (2000) Tundelised eurovõnked eestlaste hinnanguskaalal: Eesti kodanike suhtumine Euroopa Liitu on jätkuvalt ebastabiilne. Postimees, 26. juuni.

Äripäev (1999) Idee Eesti üleminekust eurole väärib rakendust: [Juhtkiri]. Äripäev, 29. sept.

Äripäev (2000) Jäägem eurole üleminekul realistideks: [Juhtkiri]. Äripäev, 27. jaan.

Poliitiline toetus ja võimu legitiimsus

Liina Kirsipuu (RiTo 2), Kodakondsus- ja migratsiooniamet

Viimastel aastatel on avalikkuses tihti räägitud rahva võõrandumisest riigivõimust ning selle võimalikest põhjustest. Rahva poliitiline meelsus näib sageli väljendavat ükskõiksust ja negatiivsust poliitikas toimuva suhtes, riigivalitsemise puhul tunnetatakse hoolimatust ja omakasupüüdlikkust, poliitikuid usaldatakse vähe. Markantseks näiteks võib siinjuures tuua, et 82% 1999. aasta oktoobrikuus toimunud avaliku arvamuse uuringu küsitletutest olid nõus väitega, et valitud võimukandjad ei hooli eriti palju sellest, mida temasugune inimene arvab. 85% vastajatest oli arvamusel, et Riigikogusse valitud inimesed kaotavad väga kiiresti kontakti rahvaga. Kuigi tegelik ja objektiivne pilt tänasest poliitilisest situatsioonist ei pruugi sugugi nii väga must olla, on indiviidide subjektiivsed nägemused tihtipeale sellest erinevad.

Siiski on avaliku arvamuse uuringud riigi ja rahva vaheliste suhete kujunemisel olulised, andes konkreetsemat tagasisidet riigivõimu tegevuse kohta.

Käesolevas artiklis tuleb vaatluse alla kodanikkonna poliitiline toetus ning selle mõiste erinevad tahud. Empiirilise materjalina, millel tuginedes on välja toodud rahva poliitiline meelsus, on kasutatud Riigikogu Kantselei tellitud avaliku arvamuse uuringut "Riik ja rahvas" (oktoober 1999). Selle teostajaks oli sotsiaal- ja turu-uuringute firma Saar Poll. Andmed võimaldavad anda vastuseid küsimustele, kui suur on elanike usaldus oma riigi ja võimukandjate suhtes ning kas ja kuidas avaldavad elanikud oma tegevuse ja hinnangutega rahulolu või rahulolematust riigi ja võimukandjate suhtes. Kinnitust otsiti ka hüpoteesile, mille kohaselt isiku poliitiline osalus ning hinnangud on omavahel seotud. Üldiseks eesmärgiks oli näidata elanike poliitilise meelsuse suunitlust.

Poliitiline toetus

Toetus ühele või teisele käibivale poliitilisele süsteemile baseerub reeglina ühiskonna liikmete enamuse aktsepteerival, usalduslikul ja positiivsel suhtumisel süsteemi kehtestatud normidesse. Kui laiendada terminit, võttes kasutusele nii negatiivsed kui positiivsed väärtustused, võib toetust kirjeldada kui suhtumist, mille kaudu inimene suhestab end mingi objektiga positiivselt või negatiivselt. Sellist suhtumist võib väljendada paralleelne tegevus (Easton 1974).

Süsteemi analüüsi kontekstis tehakse vahet kahel toetuse liigil: spetsiifilisel ja üldisel. Uurimustes on tihtipeale püsivaks probleemiks vastuolulisus hinnangute vahel: ühest küljest rahulolematus avaliku poliitika teostamisega ning teisest küljest üldise poliitilise korralduse aktsepteerimine. See ongi toetuse kaheks jaotamise aluseks.

Spetsiifilise toetuse olemus seisneb ühiskonnaliikmete rahulolus, kui nad tunnevad, et võimukandjate tegevusest on reaalselt kasu olnud. See eeldab, et inimesed on teadlikud poliitilistest autoriteetidest, kes oma igapäevase tegevusega peaksid vastutama poliitilise süsteemi toimimise eest. See ei tähenda, et inimesed peaksid võimukandjaid kindlasti individuaalselt eristama. Piisab, kui omatakse teadmist võimukandjatest kui grupist või

klassist, isegi kui ei osata nimetada täpseid nimesid või kirjeldada funktsioone. See näitab rahulolu poliitiliste autoriteetidega ning on režiimi või poliitilise süsteemi toetuse puhul ainult kaudseks indikaatoriks. Objektispetsiifilisus avaldub ka teises tähenduses. See on suunatud eelistatud otsustustele, poliitikatele, tegevustele ning võimulolijate üldisele tegutsemisstiilile. Nii kaua kui selline käitumine on nähtav ja nähtaval, ei saa seda liiki toetust üldiseks pidada (Easton 1974).

Üldine toetus viitab väärtustele, mis hindavad seda, mis objekt on või mida ta esindab (isiku jaoks üldises tähenduses), mitte aga konkreetset tegevust. See kujutab endast positiivsete suhtumiste ja hea tahte kogumit, mis aitab ühiskonnaliikmetel aktsepteerida valitsevat sotsiaalset ja poliitilist olukorda. Võrreldes spetsiifilise toetusega, on üldine toetus püsivam. See ei tähenda mõistagi pidevat muutumatust, kuid nende olemusele vastavalt on sellist tüüpi väärtusi raskem tugevdada, kui need on nõrgad, ning nõrgestada, kui need on püsivad olnud. Ka on üldine toetus tavaliselt sõltumatu lühiajalistest poliitilistest sündmustest. Üldine toetus on suunatud kogu režiimile. Selle tüüpilisi allikaid on kaks: (1) lapsepõlv ja jätkuv sotsialiseerumine täiskasvanuna ning (2) otsene kogemus. Orientatsiooni kujunemist võib oluliselt mõjutada ka valitsev ideoloogia.

Üldine toetus poliitilistele autoriteetidele ja režiimile väljendub tüüpiliselt kahel moel. Esiteks usalduses, mis on samas vastandiks künismile, ning teiseks usus poliitiliste objektide legitiimsusesse.

Usaldus väljendab inimeste usku sellesse, et see poliitiline süsteem toob endaga lõpptulemusena kaasa oodatud tulemusi, ka siis, kui hetkeolukord ei anna selliseks arvamuseks alust. Selline usaldus kujutab endast sümboolset rahulolu riigis toimuvate protsessidega. Usaldus on kõige rohkem seotud ajalise kogemusega ning see, kas tegu on hiljuti formeerunud süsteemiga või mitte, ei oma olulist rolli, kuigi kõigepealt nimetatu puhul seda tüüpiliselt eeldatakse (Easton 1975). Teiselt poolt on usaldust vaadeldud hoopis kitsamalt, interpersonaalse suhtena. See on indiviidi üldistatud ootus, et mingi teise indiviidi või grupi sõnale, lubadusele, suulisele või kirjalikule avaldusele võib loota (Wiberg 1988).

Legitiimsususk on inimese veendumus, et mingi poliitilise süsteemi funktsioneerimise aluseks on tema jaoks olulised väärtused. Sellest tulenevalt tunnustab ta ka võimukandjate õigust tegutseda ja aktsepteerib nende kehtestatud reegleid (Easton 1974). Legitiimsus tähendab poliitiliste või laiemalt sotsiaalsete süsteemide (kordade, korralduste) tunnustamist. Kitsamalt on legitiimsust püütud määratleda kui moraalset tunnustust (Berg 1988). Legitiimsust on tõlgendatud ka kui hajusat toetust poliitilistele institutsioonidele, valmisolekuna kaitsta mingit institutsiooni struktuursete ja funktsionaalsete muudatuste eest (Galdeira, Gibson 1997). Tihti samastatakse legitiimsuse mõiste tunnustuse, tunnustamisega, mis ei ole päris korrektne (Cotterrell 1992; Podgórecki 1991).

Tuleb eristada poliitiliste institutsioonide legitiimsust ja seadusloome legitiimsust. Need kaks legitiimsust on tihedalt seotud. Institutsiooni legitiimsus võib tuleneda tema seaduslikkusest ehk legaalsusest (Weber 1990). Teisalt on institutsiooni legitiimsus mõjutatud tema õigusloome legitiimsusest ning õigusloome legitiimsus on mõjustatud poliitilise institutsiooni legitiimsusest. Võimuinstitutsioonide legitiimsuse taseme määravad

rahvapoolsed reaalsusele/irreaalsusele[1] tuginevad hinnangud ja arvamused, kas, kuidas ja kuivõrd seda tehakse, ning sellest tulenevalt suhtumine nendesse instantsidesse, vastavalt olukorrale kas rohkem või vähem väärtustava hinnanguna.

Poliitilise toetuse olulisus

Riigis valitsev usaldus ja tunnustatus aitab muuta poliitiliste otsuste tegemise protsessi märksa efektiivsemaks, kui see on vähese rahvapoolse usalduse korral. See vähendab otsuse tegemise kulusid ning samuti on avalikku poliitikat kergem teostada ilma ülemäära pingeliste ja pikkade läbirääkimiste ning sunnimehhanismide vajaduseta. Teiseks võimaldab see avaramat tegevusruumi ning ebapopulaarsete otsuste valutumat vastuvõttu. Kui kodanikel on poliitiliste institutsioonide suhtes piisav usaldus, on nad valmis hetkel valitsevat majanduslikku madalseisu aktsepteerima, sest on olemas usk, et aja möödudes olud paranevad. Kolmandaks on usaldus oluline kodanikuühiskonna arenguks. Osalemine vabatahtlikes ühendustes on seotud demokraatliku mõtteviisi arenguga ning aitab kaasa ühiskonna stabiilsusele, olles vahepealseks poliitiliseks lüliks parlamendi ja masside vahel. Neljanda aspektina peaks siinjuures märkima, et liigne parlamendi usaldamine ja sellesse rahva poolt pimesi uskumine võib osutuda problemaatiliseks. See võib viia üldise apaatsuseni, samuti tähendaks see loobumist võimalusest konkureerida erinevate poliitiliselt oluliste positsioonide nimel. Ühesõnaga tähendaks see üldist rahvapoolset ükskõiksust riigi valitsevate institutsioonide tegevuse suhtes. Elujõuline demokraatia baseerub aga kriitilisel kodanikkonnal, kes on valmis oma skeptitsismi väljendama ning vajaduse ilmnedes seadusandlike normide alusel ja abil võimu välja vahetama (Steen 1998).

Arvamusuuringud tänases Eestis

Sotsioloogilised uuringud loovad Eesti ühiskonnast, erinevate inimrühmade väärtustest, hoiakutest, eelistustest ja võimalikust käitumisest ülevaate, mida tundes mõistab riigivõim paremini ühiskondlikke nähtusi-protsesse. Sõltumata sellest, kas ja kuidas parlamendi liikmed, komisjonid või ametnikud saavad arvestada avaliku arvamusega, peaksid nad seda teadma, et oma projektides, ettepanekutes, kõnedes või artiklites paremini kaitsta oma seisukohti ning otsustusi. See probleem on maailma parlamentides tavaline. Teaduslike majandus- ning sotsiaaluuringute teave ei kattu sageli avaliku arvamuse hoiakutega. Kui analüüsidele tuginevate poliitikute arvamuse ning avaliku arvamuse vahel pole konsensust, peab riigivõim rahvale võimalikke otsuseid paremini põhjendama (Kasemets 1999).

Eesti poliitikas on viimastel aastatel sotsioloogiat kasutatud eelkõige poliitiliste jõudude maine uurimiseks. Sotsioloogiliste küsitlustulemuste usaldusväärsuse teemal on samuti omajagu väideldud. Reeglina võib siiski öelda, et sotsioloogiliste uurimismeetodite abil on võimalik üsnagi adekvaatselt välja tuua rahva ning tema erinevate sotsiaalsete gruppide olukorda, hoiakuid, väärtusi ning nende eri tunnuste arengutendentse. Mõnikord kasutavad poliitikud, ajakirjanikud ja survegruppide esindajad viitamist avalikule arvamusele kui argumenti. Loomulikult kasutab ja interpreteerib iga kõneleja tema jaoks kasulikke andmeid. Avalik arvamus võib muutuda ka manipulatsiooniobjektiks. Sõltumata sellest, kes on hoiakud kujundanud – on need siis poliitikud, eksperdid, tavakodanikud või ajakirjandus – ei kahanda see avaliku arvamuse väärtust ega vähenda vajadust seda mõõta.

Eesti tänases poliitilises, majanduslikus ja sotsiaalses keskkonnas on erinevatel rahvastikugruppidel seadusloomeprotsessi keeruline mõjutada. Kui ka seaduste väljatöötajatel puudub ülevaade ühiskonna erinevate sotsiaalsete rühmade arvamustest ning hoiakutest seaduste või riigieelarveliste arendusprogrammide suhtes, siis võib juhtuda, et seadused ei arvesta tegeliku eluga ning inimestel puudub ratsionaalne motivatsioon neid täita. Kui seadus on sündinud demokraatlikus, avatud diskussioonis ning seadusega kaasnevad kohustused on leidnud ühiskondliku dialoogi käigus tunnustuse, siis võetakse need kohustused vabatahtlikult täitmiseks. Sellise situatsiooni aluseks on omakorda rahva usaldus ja tunnustus nii võimuesindajate ning nende tegevuse tulemuslikkuse ja kompetentsuse kui ka sootsiumi poliitilise süsteemi suhtes üldiselt.

Tingimustes, milles toimub ühiskonna tavapärane moderniseerimine ja kus ühiskond on suhteliselt stabiilne, võib poliitiline legitiimsus sõltuda teatud mõttes vaid traditsioonilisest sümbolismist. Keegi ei tunne muret, mis toimub eesriide taga. Teatud laadi patronaaž ja korruptsioon võivad saada poliitilise juhtimise üheks osaks, kõigi poolt aktsepteeritud käitumisviisiks (Saar 2000).

Jälgides Eesti kui postkommunistliku ühiskonna legitiimsuse arengut, võib aluseks võtta kaks lähenemist. Esimese põhiprintsiibiks neist oleks masside n-ö arengutase või küpsus, mis determineerib rahva suhtumise ühiskondlikesse liidritesse ja valitsevatesse institutsioonidesse. Reeglina läheb aega, enne kui inimesed õpivad uutesse institutsioonidesse usaldusega suhtuma. Ühiseid jooni leiab siinjuures moderniseerumisteooriaga, mille järgi areneb poliitiline kultuur tagajärjena demokraatliku mõtlemismalli levikule masside seas. Teine lähenemine väidab, et usaldus liidrite ja institutsioonide vastu on determineeritud inimeste isiklikest huvidest lähtuvalt. Hoiakud ei pea tingimata kalduma mingis positiivses suunas, vaid need peegeldavad rahulolu vastavalt huvidele. Nendega on seotud spetsiifilised sotsiaalmajanduslikud tingimused, mille taga seisab liidrite-institutsioonide tegevus. Siinjuures pean nende all silmas Riigikogu kui valitsevat seadusandlikku institutsiooni ning ka ühiskondlikke liidreid.

Seega võib usaldust parlamendi suhtes vaadata kui protsessi, mille kaudu arvamuste tõusud ja langused peegeldavad inimeste reaktsioone hetke poliitilisele tegevusele ja tingimustele. Järelikult peaksid kõige positiivsema hinnangu andjad olema nende sotsiaalsete gruppide esindajad, kes on teatud ajaperioodil valitsevate institutsioonide tegevusest kõige enam kasu saanud (Steen 1998).

Riigikogu Kantselei tellitavate sotsioloogiliste uuringute eesmärgid ja ülesanded

Teostatavate uuringute peamiseks eesmärgiks on poliitikute ja nende nõunike teavitamine rahva seisukohtadest enne ühe või teise seaduse vastuvõtmist, et oleks üldjoontes teada, milliseid inimrühmi ning kuidas see seadus puudutab ning milline on seaduse rakendamisel sotsiaalmajanduslikult odavam viis seatud eesmärgi saavutamiseks. Uuringuteemasid ja prioriteete on lisaks töögrupile aidanud piiritleda ka paljud Riigikogu liikmed, koostades uuringu jaoks küsimusi.

Uuringute ülesandeks on laiemas plaanis ühiskonna arengu kohta üldinfo kogumine. Näiteks kodanike ja mittekodanike informeeritus oma õigustest ja kohustustest, osalusdemokraatia kujunemine, avalik arvamus Riigikogu ja tema tugisüsteemi tegevuse kohta, arusaamad nende eesmärkidest ja ülesannetest, erinevate sotsiaalsete gruppide väärtushoiakud ja ootused seadusandja tegevuse suhtes jpm. Tähtsaks aspektiks on sotsioloogilise info kogumine Riigikogu menetluses olevate või menetlusse tulevate õigusaktide rakendamiskeskkonna kohta, sh erinevate õigusliku regulatsiooni alternatiivide läbikatsetamine. Seda infot saab vajadusel kasutada ka poliitiliste otsuste põhjendamisel ja avalikkuse informeerimisel. Eesmärgiks on ka tagasisideinfo saamine Riigikogus vastuvõetud seaduste kohta, et vajadusel algatada õiguslikku regulatsiooni täpsustav või muutev seaduse muutmise seaduse eelnõu, lähtuvalt Riigikogu rollist parlamentaarses demokraatias esitada järelepärimine täitevvõimule, koostada Riigikogu otsuse eelnõu vms.

Uuringute oluliseks rolliks on võimu ja ühiskonna dialoogi edendamine ning sellega suuremate kriiside vältimine. Parlamendil on siin rahva esinduskoguna keskne roll. Iga Riigikogu liige, aga ka komisjon või fraktsioon, vajab rahva vajaduste mõistmiseks, seadusloomeks ja oma sõnumi edukaks edastamiseks täpset ülevaadet inimeste olukorrast ja arvamustest. Arvamusuuringut võib võrrelda rahvahääletusega, sest ta aitab mõõta, mil määral mingi küsimus on inimestele ühiskonnas probleemiks ja milliseid lahendusi erinevad inimrühmad eelistavad. Et poliitikuid piiravad põhiliselt tugevamad huvi- ja survegrupid, siis on tähtis küsida ja teada ka rahva kui n-ö vaikiva enamuse arvamust (Savi 2000).

Kuigi kõikides demokraatlikes riikides on avalik arvamus ja poliitiline otsustusprotsess reeglina teatud nihkes, ei tohiks see nihe siiski muutuda kodanike ja riigivõimu vaheliseks kuristikuks. Siin on parlamendil kui rahva esindajate kogul tasakaalustajana ja täitevvõimu töö õigusliku reguleerijana keskne roll.

Empiiriline analüüs ja selle tulemused

Andmed, mille baasil empiiriline analüüs teostati, pärinevad sotsiaal- ja turu-uuringufirma Saar Poll arvamusuuringust "Riik ja rahvas". Küsitlus viidi läbi oktoobris 1999. Uuring käsitleb tänase päeva erinevaid ühiskondliku elu probleeme elanikkonna igapäevaelu puudutavatest muredest alates ning riigi turvalisusega lõpetades. Kogu küsimustikust on välja selekteeritud käesoleva teemaga haakuvad, s.o elanikkonna poliitilist toetust peegeldavad küsimused. Teatavate reservatsioonidega on tulemustest võimalik välja lugeda rahva usaldust riigivõimu vastu ning legitiimsuse taset, millest eelnevalt ka juttu oli. Legitiimsususk ehk tunnustamine ning legitiimsus ehk tunnustatus on küll teoreetiliselt äärmiselt olulised, ent empiiriliselt halvasti ja vastuoluliselt defineeritud kategooriad. Siinjuures on eeldatud, et kodanike rahulolu meie poliitilise korralduse eri aspektidega, hinnangud neile ning osalus (nii verbaalne kui tegelik) hõlmavad legitiimsususu olulisi tahke ja annavad pildi meie kodanikkonna poliitilise meelsuse ühest kesksest komponendist.

Kasutatavad andmed võib jaotada kolme suuremasse gruppi. Need peegeldavad esiteks elanikkonna tegelikku poliitilist aktiivsust, teiseks inimeste hinnanguid selle kohta, kas nad tulevikus osaleksid erinevates poliitilise suunitlusega tegevustes. Kolmandaks on eraldi välja

toodud küsimused, mis peegeldavad inimeste subjektiivseid hinnanguid poliitilistel ja riigiga seotud teemadel.

Märgistus N näitab tabelis absoluutarve, % vastavat protsentuaalset jaotust.

	Jah		Ei	
	N	%	N	%
1. On pöördunud Riigikogu poole	14	1,4	1006	98,6
2. On kirjutanud alla petitsioonidele, pöördumistele või deklaratsioonidele	74	7,3	946	92,7
3. On võtnud osa protestimarsist, -miitingust/piketist/streigist	31	3	989	97
4. On esitanud avalikkuses oma seisukohti või ettepanekuid mõnel ühiskondlikul teemal	111	10,9	909	89,1
5. On mõjutanud oma sõpru toetama mõnda parteid, erakonda või poliitikut	170	16,7	850	83,3
6. On osalenud valimiskampaanias	51	5	969	95
7. On astunud mõne partei, erakonna liikmeks	23	2,3	997	97,7
8. On olnud viimase 12 kuu jooksul kontakte või kohtumisi Riigikogu liikmetega	103	10,1	917	89,9
9. Jälgib oma valimisringkonnast valitud Riigikogu liikmete tegevust	471	47,3	526	52,7

Konkreetne poliitiline tegevus ja selleks valmisolek on poliitilise kultuuri üheks indikaatoriks. Reaalset aktiivsust võib hinnata kas keskmiseks või madalaks (Saar 2000).

Aktiivse poliitilise tegevusega on seotud olnud üsna väike protsent vastanutest. Prevaleerivaks on passiivne osalus. Kui üldse midagi tehakse, siis enamjaolt piirdub osalus oma valimisringkonnast valitud Riigikogu liikmete tegevuse jälgimisega, mida on teinud natuke vähem kui pooled küsitletutest.

	Jah		Ei		Ei tea / raske öelda	
Kas Te seda tulevikus teeksite?	N	%	N	%	N	%

1. Pöörduksite Riigikogu poole	126	12,4	709	69,5	185	18,2
2. Kirjutaksite alla petitsioonidele, pöördumistele, deklaratsioonidele	245	24.0	574	56,2	202	19,8
3. Võtaksite osa protestimarsist, -miitingust/piketist/streigist	156	15,3	696	68,2	169	16,5
4. Esitaksite avalikkuses oma seisukohti	238	23,4	588	57,7	193	19,0
5. Mõjutaksite sõpru toetama mõnda parteid, erakonda või poliitikut	206	20,2	663	65,0	151	14,8
6. Osaleksite valimiskampaanias	123	12,0	747	73,2	151	14,8
7. Astuksite mõne partei, erakonna liikmeks	109	10,7	751	73,6	160	15,7

Potentsiaalne soov poliitilises tegevuses osaleda on oluliselt suurem kui tegelik poliitiline osalus. Kuigi tegeliku aktiivsuse ja tõenäolise aktiivsuse vahel tulevikus on enamasti märkimisväärne vahe, ei ole selles iseenesest midagi ebaloomulikku. Tegu on ühelt poolt reaalselt toimunuga ja teiselt poolt hüpoteetilise hinnanguga, mis ei pruugi kunagi realiseeruda. Ka positiivsete vastuste jagunemine mõlema küsimuse puhul näitab sarnast suunda, välja arvatud küsimuse puhul sõprade poliitilise mõjutamise kohta, milles tegelik olukord ja tulevikuhinnangud on arvuliste suurustena suhteliselt samaväärsed. Põhjus peitub siin ilmselt tegutsemise võimalustes. Sõpradega lävimine ja nende mõjutamine on oluliselt igapäevasem ja levinum poliitilise tegevuse vorm, kui seda on näiteks Riigikogu poole pöördumine või valimiskampaanias osalemine. Võrreldes neid kahte blokki, ilmneb ka teist laadi seos. Võttes arvesse, kui mitmele küsimusele isik on jaatavalt vastanud, tuleb välja, et poliitiliselt aktiivseteks võib lugeda vaid väga väikest gruppi isikuid kogu valimist. Kõige suurema grupi moodustavad isikud, kellel ei ole olnud kokkupuuteid mitte ühegi poliitilist osalust näitava tegevusega küsimustikus ning kes samas ei arva ka tulevikus midagi sellist tegevat. Üldise tendentsina oli nähtav, et mida vähem aktiivne poliitiliselt ollakse, seda vähema tõenäosusega arvatakse end ka tulevikus poliitiliselt tegus olevat.

Kui suurel määral on inimestel võimalik mõjutada Riigikogu tegevust? (Vastanute arv ja protsent)	N	%
Suurel määral	6	0. 6
Vähesel määral	108	11,1
Üldse mitte	856	88,3

Riigikogu tegevust ei ole enamiku vastanute arvates üldse võimalik mõjutada. See on seostatav ühelt poolt inimeste suhteliselt madala informeerituse tasemega ning ka seni kehtiva valimisseadusega, mis ei võimalda üleminekuühiskonna valijal tunda end täievolilise

kodanikuna, sellena, kes tõepoolest valib. Teiselt poolt ei tunne valija, et tal on õigus nõuda valitavalt aruandlust tema tegevuse kohta (Saar 2000).

Vaadeldes inimeste arvamusi Riigikogu tegevuse mõjutamisvõimalustest, on näha üsna suur erinevus tegeliku olukorra ja inimeste soovide vahel. Enamik inimesi arvab, et rahva võimalusi riigivalitsemises kaasarääkimises peaks suurendama.

Eraldi tähelepanu väärib küsimus: Kuivõrd Te nõustute väitega "Vajame tugevat juhti, kes lööks Eestis korra majja"?

Suur toetus nn kõva käe poliitikale on Eestile kui postkommunistlikule ühiskonnale iseloomulik, esitatud väitele vastas pooldavalt 63% respondentidest. Lähtuvalt tavapärasest lääne demokraatiakontseptist on sellised küsitlustulemused pisut üllatavad, mille kohaselt tugeva juhtimisstiili eelistamine esineb koos üldise toetusega konventsionaalsetele demokraatlikele väärtustele. Sarnastele tulemustele on jõutud aga ka teistes avaliku arvamuse uuringutes, milles on vaadeldud postkommunistlike ühiskondade poliitilisi hinnanguid. Tugevat liidrikätt sooviksid näha ka kodanikud Ukrainas, Leedus ja Venemaal, kus selle pooldajaid oli rohkem kui 40. Seega võib eeldada, et siinne poliitilise süsteemi legitiimsus rajaneb sarnaselt teiste postkommunistlike riikidega pigem kompetentsete liidrite usaldamisel kui poliitiliste institutsioonide tegevuse tunnustamisel (Steen 1998). Samas ei tähenda laialt levinud tugeva juhtimise pooldamine tingimata märki antidemokraatlikust poliitilisest kultuurist. Sellise situatsiooni kohta on arvatud, et masside seas on esile kerkinud alternatiivne demokraatia kontseptsioon, millel on rohkem ühist Schumpeteri demokraatiadefinitsiooniga, st pigem eliidi konkureerimist võimu pärast kui masside osalemist valitsemises.

Peamine demokraatliku riigivalitsemise eeldus on legitiimsete institutsioonide ja protseduuride olemasolu ning mehhanismid, mille kaudu rahva avaliku arvamuse uuringutes peegelduvad eelistused kasutatakse ära efektiivse poliitilise juhtimise juures. Nii kaua kui sellised mehhanismid on vähesel määral arenenud, on legaal-ratsionaalsel võimul Max Weberi mõttes režiimi legitiimsuses üsna väike osa (Steen 1998).

	N	%
Kui rahul Te olete Eesti poliitilise olukorraga?		
Seisukoht puudub	132	12,9
Üldse mitte rahul	161	15,8
Mitte eriti rahul	359	35,2
Küllaltki või väga rahul	368	36,1
Kas asjad arenevad paremuse või halvemuse suunas?		
Paremuse suunas	549	53,8
Halvemuse suunas	302	29,0
Ei tea/raske öelda	170	16,7
Rahulolu demokraatia arenguga Eestis		
Väga/küllaltki rahul	462	49,2
Mitte eriti rahul	365	38,9
Üldse ei ole rahul	112	12,0

Vastupidiselt toetusele konkreetsete võimukandjate ja poliitiliste institutsioonide tegevusele ja tegutsemise efektiivsusele hetke poliitilises kontekstis, mis enamjaolt on negatiivne ning mille kaudu tavainimesed end eelnimetatuile vastandavad, on üldine toetus poliitilisele režiimile positiivne. Suurepärast hinnangut ruttavad andma küll vähesed, kuid tihti valitakse vastusevariandiks "küllaltki rahul", mis annab võimaluse väljendada suhtumist teatud reservatsioonidega, kuid siiski heatahtlikkust näidates. Rahuloleva hinnangu andjaid on natuke vähem kui rahulolematuid ainult küsimuse puhul hetkel valitseva poliitilise olukorra kohta Eestis. Rahva usaldust poliitilise süsteemi vastu näitab asjaolu, et riigi tulevikuperspektiive nähakse positiivsena. Rohkem kui pooled vastanutest arvavad, et asjad Eesti riigis arenevad paremuse suunas. Halvemuse suunas näeb asju arenevat veidi rohkem kui veerand respondentidest. Ka senise demokraatia arenguga ollakse enamjaolt rahul. Antud küsimusele vastasid kas "väga rahul" või "küllaltki rahul" ligi pooled isikud.

Edasise analüüsi põhjal püüti näha erinevate mõjutegurite olulisust inimese hinnangute kujunemisel. Logistilist regressiooni kasutades toodi välja mõju olulisus ja suund, st kas mõju on negatiivse või positiivse suunaga. Põhjusanalüüs baseerus üldistel väljundtunnustel[2], milles erinevaid hinnanguid käsitleti konkureerivatena.

Väljapaistvaid põhjuslikke seoseid blokkide lõikes ei ilmnenud. Võib välja tuua vaid üksikud mõjutegurid, mis teistest statistiliselt olulisemaks osutusid. Kuigi paljudel juhtudel on seosed generaalsete väljundtunnuste ja hinnangute, poliitilise aktiivsuse ning võimaliku

poliitilise osaluse näitajate vahel loogilised ja mõistetavad, ei esine need blokkide kaupa, vaid juhuslikult. See ei anna alust üldistusteks poliitilise aktiivsuse või hüpoteetilise aktiivsuse ühelaadiliste mõjude kohta rahulolevate või rahulolematute hinnangute kujunemisel. Ka ei ilmnenud ühtemoodi üldist laadi positiivse või negatiivse suhtumise formeerumist vastavalt erinevatele spetsiifilist laadi poliitilistele hoiakutele ja arvamustele.

Võib öelda, et hinnangud, mis on seotud ühiskonnaliikmete spetsiifilise toetusega poliitilistele institutsioonidele ja võimukandjatele, kalduvad selgelt negatiivsuse suunas. Suuremalt jaolt näitavad sagedusjaotused, et poliitilised autoriteedid ja võimukandjad ei mõtle inimeste arvates oma tegevuses riigi ja rahva heaolu peale. Erakondade-valimisliitude peamiseks huviks peetakse enamasti valimistel häälte kogumist, riigikogulastele heidetakse ette kontakti kaotamist rahvaga ning hoolimatust tavainimese arvamuse suhtes. Ligi pooled vastanutest leidsid poliitika ja riigivalitsemise mehhanismid nende arusaamise jaoks keerulised olevat. Spetsiifilist laadi toetust peegeldavat küsimust, millele valdav enamus oleks positiivse vastuse andnud, ei leidunud.

Avaliku arvamuse uuringu tulemused, mille kohaselt spetsiifiline toetus ei ole kooskõlas üldise toetusega, on transformatsiooni etapis sootsiumi korral tüüpilised. Kuna üleminekuga ühelt ühiskonnakorralduselt teisele, diametraalselt erinevale nii sotsiaalsete väärtuste kui peamiste toimimismehhanismide poolest, kaasneb paratamatult elanikkonna heaolu ja elatustaseme langus, siis käib sellega kaasas ka rahulolu vähenemine poliitiliste institutsioonide tegevusega.

Samas on kõigele vaatamata rahva hulgas üldine toetus poliitilisele süsteemile olemas. Kuigi Eesti riigis ei ole rahva materiaalne heaolu tase just eriti kõrge, usutakse sotsialistlikust süsteemist pääsenuna demokraatia arengusse ja elu paranemisse tulevikus.

Kodanikuühiskonna areng

Oluliseks põhjuseks, miks rahvas saab vähe osaleda poliitiliste protsesside kujundamises ja oma tahet avaldada, on kodanikualgatuse tagasihoidlikkus ning veel mitte välja arenenud kodanikuühiskond. Tõenäolisemad võimalused selles vallas ei seondu mitte niivõrd valitsuse ja Riigikoguga, kuivõrd just kohalike omavalitsustega, mille tegevuse vastu rahvas enamjaolt suuremat huvi tunneb ning näeb rohkem võimalusi selle tegevuse mõjutamiseks. Keskvõimu tegevust seevastu ei arvanud suurem osa inimesi olevat võimalik mõjutada.

Eesti kiires seadusloomes on kolmanda sektori osalemine olnud väga tagasihoidlik, osalusdemokraatia ja mittetulundusühingute esindusorganisatsioonide kaasamine on olnud minimaalne. Kolmanda sektori ulatuslikum kaasamine mõjuks positiivselt nii kodanikuühiskonna väljakujunemisele kui ka seaduste väljatöötamisele, samuti kasvaks sellega rahva usaldus õiguskorra, parlamendi ja valitsuse tegevuse vastu. Kolmandal sektoril on rohkem eeldusi süveneda ja nad on poliitiliselt vabamad kui Riigikogu või valitsuskabineti liikmed ning erakondade nõunikud.

Kolmandal sektoril on mitu olulist rolli. Esiteks on ta tähtis infoallikas. Kodanikeühendustelt, millel on haritud juhtkond ning mis on piisavalt informeeritud, saavad riigi ja kohalike

omavalitsuste esindajad kõige autentsema info. Samuti on kolmandal sektoril ühiskonnas valvefunktsioon. Ta jälgib näiteks väga teraselt maksumaksja raha kasutamist, sest ta pretendeerib ise osale sellest. Vähimastki raiskamisest võib tulla skandaal. Kolmandat sektorit nähakse ka riigiasutuste koostööpartnerina, ideede pakkujana, probleemide lahendamisel osalejana, jõukohaste teenuste osutajana jne. Mõnikord tuleb kasuks ka dramaatilise ohvri või kannataja roll, et juhtida nii avalikkuse tähelepanu ühiskonna olulistele valupunktidele ja probleemidele (meeleavaldajad Toompea lossi ees).

Kolmanda sektori aktiivsuse ja kodanikuühiskonna arenguga seoses on välja pakutud erinevaid võimalusi. Enne ühe või teise seaduse vastuvõtmist tuleb uurida, milliseid tagajärgi võib see endaga kaasa tuua. Seaduste eesmärkide ja mõjude äranäitamine aitab saada selgust, kellele on seadusest tulu, kellele mitte ja mis põhjusel. Abiks oleks suurem rõhuasetus uuringutele, mis võimaldaksid saada tagasisidet kehtivate seaduste toime ning kavandatavate seaduste ja programmide prognoositava mõju kohta. Samuti tunnetaksid seaduseelnõude algatamise vastutusrikast õigust omavad isikud selgemini avalikes huvides tegutsevate ülikoolide ning kutseühingute akadeemilist rolli (Kasemets 2000). Kindlustunne, et otsuste langetamisel järgitakse enamuse hüve printsiipi, suurendaks ka inimeste usaldust ja toetust poliitiliste institutsioonide tegevusele, mille aluseks oleks usk sotsiaalse õigluse, demokraatia ja õigusriigi võimalikkusesse.

Oma roll on ka erinevatel institutsioonidel. Suunda osalusdemokraatiale on näidanud Riigikogu komisjonid, kutsudes kodanikeühendused komisjoni istungitele, samuti on seaduseelnõude puhul kavas tellida rohkem kindlate sihtrühmade arvamusuuringuid. Riigikogu liikme töös võiks suureneda valijatega kohtumise osakaal, inimesed peavad oluliseks nii võimalust isiklikult kontakteeruda kui vajadusel saada selgitusi seaduste kohta. Riigikogu kantselei ülesandeks on Riigikogu teavitamine menetlusse antud eelnõude juriidilistest, keelelistest, sotsiaalsetest, majanduslikest või välispoliitilistest aspektidest, samuti avalikkuse teavitamine avaliku teenistuse seaduse raames. Oluline on ka infovahetus ning koostöö ülikoolidega ja ministeeriumide talitustega.

Inimese esmane infoallikas ja nõustaja riigivõimu ning seadusi käsitlevates küsimustes on enamjaolt kohalik omavalitsus. Seetõttu võiks igas omavalitsuses olla võimalus arvutivõrgu abil Riigikogu ja valitsuse infoga tutvuda. Ülikoolid saaksid kaasa aidata, seostades oma uurimustöö riigi ja ühiskonna seisukohalt oluliste probleemidega. Riigikogu liikmetele ja ametnikele tooksid kasu võrdlevad uuringud parlamentaarsete ideaalide, tavade ja protseduuride kohta. Samuti vajaks analüüsimist ministeeriumide ja omavalitsuste tegevus, millega kodanikud enamjaolt rahulolematud on.

Tavakodaniku põhiliseks infoallikaks riigiasjades orienteerumisel on uuringute kohaselt ajakirjandus. Loodetavasti väheneb edaspidi meedias isikute- või parteidevaheline suheteklaarimine ning suureneb poliitika sisuline analüüs. See omakorda eeldab ajakirjanike põhjalikku kursisolekut vastava valdkonnaga, vastasel korral võib ajakirjanik muutuda allika poolt manipuleeritavaks. Ka poliitikud eelistavad üldiselt ajakirjanduses avaldatud uuringukokkuvõtteid ülikoolide või analüüsikeskuste massiivsetele raportitele, nagu on näidanud teiste riikide parlamendiuuringud.

Erakondade rolliks (erakondade kaudu poliitilist võimu teostataksegi) on töö probleemide eristamisel, lahenduste pakkumisel ja avalikkuse teavitamisel. Valimiskampaaniad aitavad sageli leida vanadele probleemidele uusi lahendusteid, välja tuua erinevaid vaatenurki trafaretsusele kalduvate probleemikäsitluste puhul jm.

Kindlasti on oluline osa ka aktiivsete kodanike aktiivsel tegevusel. Kodanikuühiskonna edendamist soodustavad õiguslikud tingimused on olemas. Iga indiviid saab vajadusel tugineda ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste paktile, kodanikuja poliitiliste õiguste paktile ning inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile, mis on toeks iga inimese mõtte-, usu- ja sõnavabaduse taotlustele; lisaks sellele Eesti Vabariigi seadused, mis kodanikualgatust reguleerivad.

Märkused

1. Mõiste "irreaalsus" on siinkohal kasutuses tõsiasja märkimiseks, et mõnedel juhtudel mõistetakse üht või teist probleemi eri inimeste poolt erinevalt. Vormiliselt räägitakse ühest ja samast asjast, sisuliselt mitte (milletaoline kahemõttelisus võib aidata ka sotsiaalseid pingeid maandada või ära hoida). Siin on probleemiks ka informeeritus.
2. Üldised väljundtunnused: "Kui rahul Te olete Eesti poliitilise olukorraga?", "Kas asjad arenevad paremuse või halvemuse suunas?", "Kui rahul Te olete demokraatia arenguga Eestis?"

Kasutatud kirjandus

Berg, Elias (1988) The Meaning of Legitimacy. Essays on Political Theory. – Rationality and Legitimacy. Eds D. Ankar, H. Nurmi, M. Wiberg. Helsinki, The Finnish Political Science Association.

Caldeira, Gregory A. & Gibson, James L. (1997) Democracy and Legitimacy in the European Union: The Court of Justice and its Constituents. – International Organization, 51, p 209–224.

Cotterrell, Roger (1992) A Sociology of Law. London.

Easton, David (1975) A Re-Assessment of the Concept of Political Support. – British Journal of Political Science, vol 5.

Habermas, Jürgen (1976) Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus. Frankfurt, Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1992) Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt, Suhrkamp.

Kasemets, Aare (1999) The Roles of Small Parliamentary Information & Research services in the Political and Social Interaction. – Society, Parliament and Legislation. Ed Riigikogu Chancellery, Tallinn.

Kasemets, Aare (2000) Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus. – Riigikogu Toimetised, nr 1, Tallinn.

Käärik, Henn (2000) Õigussotsioloogia ja õigusloome. – Riigikogu Toimetised, nr 1, Tallinn.

Luhmann, Niklas (1980) Rechtssoziologie. Opladen, Westdeutscher Verlag.

Podgórecki, Adam (1991) A Sociological Theory of Law. Milano, A. Giuffre Edit.

Rehg, William (1996) Translator's Introduction. – J. Habermas. Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, Mass, The MIT Press.

Saar, Andrus (2000) Riik ja rahvas: elanikkonna poliitiline kompetentsus. – Riigikogu Toimetised, nr 1, Tallinn.

Savi, Toomas (2000) Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest. – Riigikogu Toimetised, nr 1, Tallinn.

Steen, Anton (1998) Regime Legitimacy in Post-Comunist Countries. – A Comparative Analysis of Mass Attitudes in the Baltic States 1992-1997. Oslo.

Weatherford, Stephan M. (1992) Measuring Political Legitimacy. – American Political Science Review, 86.

Weber, Max (1990) Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. 5. Aufl. Tübingen, J. C. B. Mohr.

Wiberg, Matti (1988) Political Trust and Distrust between Citizens and Politicans: Two Perspectives. – Rationality and Legitimacy. Eds D. Ankar, H. Nurmi, M. Wiberg. Helsinki, The Finnish Political Science Association.

Eesti elanike õigusteadvus

Anu Rentel (RiTo 2), Sotsiaal- ja turuuuringute firma Saar Poll

Dr Andrus Saar (RiTo 2), Sotsiaal- ja turuuuringute firma Saar Poll

Üleminekuühiskondades, kus suundutakse n-ö sotsialistlikult korralt kapitalistlikule, toimub suur murrang väärtussüsteemides. Võib muidugi vaielda, kas Eesti kuulub ikka veel üleminekuperioodi või mitte kas majanduslikult, sotsiaalsete probleemide lahendamise või teiste valdkondadega toimetuleku aspektist. Majanduslikud muutused kipuvad olema kiiremad kui muutused väärtussüsteemides. Väärtused on oma olemuselt konservatiivsemad. Seda keerukam on olukord, mil ühe väärtussüsteemi elemendid justkui enam ei kehtiks, uued väärtused ei ole aga veel juurdunud. Kümmekond aastat varakapitalistlikku arengut Eestis (tõenäoliselt on praegu lõppstaadium) on enesega kaasa toonud paljude varem normiks peetud alusväärtuste rikkumise. See on eelkõige lõhkunud elanike ettekujutust sotsiaalsest õiglusest. Õiglus seostub vahetult õigusega.

Poliitilise kultuuri aspektist on väga oluline täpselt mõista, kuidas inimeste ettekujutus õiglusest on muutunud. See teadmine osutub parlamendiliikmete jaoks oluliseks tagasiside kanaliks, sest nii selgub hinnang seadusandlikule tegevusele: kuidas elanikkond aktsepteerib seadusi oma igapäevase ettekujutuse kaudu sotsiaalsest õiglusest Teisalt võib inimeste ettekujutust sellest, kuidas seadused toimivad, vaadelda kui olulist lakmuspaberit, hindamaks riigi kui institutsiooni toimimist. Sellest ka vajadus fikseerida elanikkonna õigusteadvus ehk teisisõnu õigusalane kultuur. Seadusandja jaoks on antud teema oluline seetõttu, et ühiskonnas kehtivate õiguslike põhimõtete teadmine võimaldab paremini mõista ning prognoosida seaduste tähendust ning toimimist ühiskonnas.

Sotsiaal- ja turu-uuringute firma Saar Poll on Riigikogu kantselei tellimusel alates 1996. aastast läbi viinud avaliku arvamuse trendiuuringut “Riik ja rahvas”, mis käsitleb Riigikogu tööga seotud problemaatikat. Uuringute põhieesmärgiks on pakkuda seadusandjatele vajalikku infot ühiskonnas eksisteerivate väärtushinnangute, arvamuste ning käitumismudelite kohta. Selle raames on käsitletud ka õigusteadvuse problemaatikat. Nende uuringute tulemustele toetudes anname ülevaate Eesti elanikkonna õigusteadvusest.

Uuringutulemuste analüüs

Eesti ühiskond on viimase kümnekonna aasta jooksul teinud läbi väga kiired ning põhjalikud muutused, põhimõtteliselt on üks ühiskonnakord asendunud teisega. Väärtussüsteemide kiire vahetumine toob reeglina kaasa olukorra, mida sotsioloogias nimetatakse anoomiaks: ühed normid asenduvad teistega ning inimesed ei tea, milliste normide järgi orienteeruda. Ka Eesti seadusloome tempo on viimastel aastatel olnud väga kiire ning praegune Eesti seaduste harmoniseerimine Euroopa Liidu normidega ei vähenda seda tempot tõenäoliselt veel lähiajal.

Kui tavaliselt on probleemiks, et seadused ei jõua järele sotsiaalsetele muutustele ühiskonnas, siis kiiresti muutuvas Eestis ei jõua sotsiaalsed muutused seadustele järele (nt

meil ei ole veel aktuaalsed mõned probleemid, mida Euroopa Liidu normidega kooskõlastatud seadused reguleerida püüavad). Mõlemal juhul võib juhtuda see, et seadusi ei kogeta õiguspärastena ehk legitiimsetena ning ühiskonnas võidakse hakata seadusi vältima. Seetõttu peaks seadusandlus järgima vähemalt üldjoontes elanikkonna väärtushinnanguid.

Milliseks on sellises keerulises olukorras kujunenud Eesti elanike õigusteadvus? Õigusteadvuse mõõtmiseks küsisime suhtumist väidetesse, mis käsitlevad seadusandlust ja õiguspraktikat. Tulemused on esitatud järgmisel lehel oleval graafikul (enamiku väidete puhul on esitatud ka võrdlusandmed varasemate uuringutega).

Informeeritus

Uuringu tulemustest selgub, et seaduste sage muutmine on Eesti elanike jaoks küllaltki suur probleem. 85% elanikkonna arvates põhjustab seaduste sage muutmine halvema kursisolekut seadustega. Seadustega kursisolekut halvendab elanike arvates ka nende keerukas keel (76% elanikkonnast arvab, et seadused on kirjutatud nii keerulises keeles, et tavalised inimesed ei saa neist aru). Sotsioloogilised uuringud on näidanud, et seaduste ja elanikkonna vahel võiks olla mingi tugevam vahelüli (nt massimeedia), mis ühelt poolt vahendaks inimestele igapäevases keeles seaduste sisu ning teiselt poolt seletaks ka inimestele seaduste tähendust – nende rakendamise võimalikke tagajärgi ühiskonnas. Saar Polli andmetel on viimase kolme aasta jooksul vähenenud ajakirjanduse osa seaduste tundmaõppimise ja juriidilistele probleemidele vastuse leidmise allikana.

Uuringu tulemuste põhjal on seaduste sage muutmine ning nende keerukas keel eestlastele suuremaks probleemiks kui mitte-eestlastele, maainimestele rohkem kui linnainimestele, kesk- ja põhiharidusega inimestele rohkem kui kõrgharidusega inimestele, vanematele inimestele rohkem kui noorematele inimestele. Positiivse tendentsina võib välja tuua seda, et 1997. aastaga võrreldes on nende elanike arv vähenenud, kelle arvates on seaduste sage muutmine ning nende keerukas keel probleemiks.

Hinnang Eesti seadustele

Teatavasti peaksid meie õigussüsteemi põhimõtete järgi olema kõik inimesed seaduse ees võrdsed. Eesti elanike arvates aga see põhimõte tegelikus elus ei rakendu – 71% elanikkonnast arvab, et rikaste jaoks on ühed seadused ja vaeste jaoks teised.

Teema, kas ja kuidas peaks seadusandlusega olema tagatud sotsiaalne õiglus, vääriks praegu Eestis eraldi uuringut. Enamik (66%) Eesti elanikest arvab, et Eesti seadused ei ole piisavalt head, et korraldada ühiskonnaelu õiglaselt.

Demokraatia tähendab väga üldistatult enamuse valitsemist, seega võib arutleda, et kas demokraatliku ühiskonna seadused peaksid kaitsma ka enamuse huve. Kuidas on olukord Eestis? Eesti elanikud jagunevad selles küsimuses kahte võrdsesse leeri. 44% arvab, et enamik Eesti seadusi on tehtud kõigi Eesti inimeste huvides, mitte väikeste huvigruppide huvides. 43% elanikest ei ole selle väitega nõus. Ülejäänud 13% ei oma seisukohta.

Suurema osa Eesti elanike arvates on aga praeguste seaduste tegemisel lähtutud liialt palju ametnike huvidest (81% elanikkonnast arvab, et paljud seadused on tehtud rohkem ametnike kui kodanike huvides). Seega Eesti elanikkonna arvates leiab aset n-ö ebavõrdsuse seadustamine.

Üldiselt hindavad kõrgharidusega inimesed Eesti seadusi paremaks kui kesk- ja põhiharidusega inimesed, nooremad inimesed hindavad Eesti seadusi kõrgemalt kui kesk- ja vanemaealised.

Kõige jõukam elanikkonna grupp (sissetulek ühe pereliikme kohta on rohkem kui 3000 krooni) hindab Eesti seadusi oluliselt paremaks kui madalama sissetulekuga inimesed.

Suhtumine Eesti seadustesse rahvusest ei sõltu. Ka naiste ja meeste, linna- ja maainimeste vahel ei ole olulisi erinevusi.

Mitte-eestlased toetavad eestlastega võrreldes rohkem Eesti liitumist Euroopa Liiduga, seetõttu on ka loogiline, et mitte-eestlased arvavad eestlastega võrreldes rohkem, et Eesti seaduste harmoniseerimine Euroopa Liidu omadega muudab ka Eesti elu õiglasemaks.

Suhtumine seaduste täitmisse üldiselt, seaduskuulekus

Õigussotsioloog Henn Käärik eristab kahte tüüpi legitiimsust:

1. kohustuslik, normatiivne legitiimsus;
2. inimeste sisemistel subjektiivsetel veendumustel baseeruv legitiimsus.

Kui vaadelda seda, kuidas on viimase kolme aasta jooksul muutunud inimeste nõustumine väitega “inimesed täidavad seadusi mitte hirmust karistuse ees, vaid et nad peavad seda vajalikuks”, siis võib üldistatult öelda, et suurenenud on Eesti seaduste kohustuslik, normatiivne legitiimsus ja vähenenud on inimeste subjektiivsetel veendumustel baseeruv

legitiimsus. Veel vaid veidi üle poole (54%) elanikkonnast arvab, et inimesed täidavad seadusi seetõttu, et nad peavad neid vajalikuks.

On huvitav, et enamik vastajaid (83%) nõustub ka teatud mõttes vastupidise väitega – kui seaduserikkumise eest ei karistata, siis seadust ka ei täideta. Viimane väide viitab potentsiaalsele situatsioonile, sellest ei tulene selgelt seaduste mittetäitmise kohustust. Esimene väide aga kõneleb seaduste täitmise praktikast. Seetõttu on kahe väite vahel tegu vaid näilise vastuoluga.

Mitte-eestlased, naised ning vanemad inimesed arvavad rohkem, et seadusi täidetakse vajaduse pärast, mitte hirmust karistuse ees. Haridusest see arvamus ei sõltu.

Ka otseselt seaduskuulekust puudutavate väidete puhul on inimestel teatud mõttes vasturääkivad arvamused. Enamik elanikest (61%) ei nõustu väitega, et on olemas seadusi, mille täpne järgimine ei ole alati oluline. Samas 44% elanikest arvab, et kõiki seadusi ei pea täitma, kui need on väärad või ebaõiglased. Nende kahe arvamuse vahel ei ole statistilist seost. Ka siin võib sedastada teoreetilisest ja praktilisest vaatenurgast tingitud vastuolu.

Mitte-eestlased on eestlastega võrreldes veidi seaduskuulekamad, naised veidi rohkem kui mehed. Mida kõrgem on haridus ning mida suurem on vanus, seda seaduskuulekam on inimene.

Viimase kahe aastaga on silmatorkavalt kasvanud (17% võrra) nende inimeste arv, kelle arvates seadused pigem takistavad kui aitavad korraldada ühiskonnaelu (praeguseks on neid 56% elanikkonnast). Seega on kahanenud õigussüsteemi legitiimsus tervikuna.

Mitte-eestlased arvavad eestlastega võrreldes rohkem, et seadused pigem takistavad ühiskonnaelu. Mida madalam on haridus, seda enam ollakse sellisel arvamusel. Kõige jõukam elanikkonna grupp arvab nii kõige vähem.

Tööseaduste täitmine Eestis

Lisaks üldiselt seadusandlust puudutavale uurisime ka konkreetsemalt tööseadustega seonduvat.

Enamik elanikkonnast (81%) on seisukohal, et paljudes Eesti ettevõtetes ei peeta tööseadustest kinni. Eestlased on mitte-eestlastega võrreldes sagedamini sellisel seisukohal.

Üle kolmandiku (39%) Eesti 15-74 aastasest elanikkonnast on ise viimasel ajal kokku puutunud tööseaduste rikkumisega. Mitte-eestlased on tööseaduste rikkumisega rohkem kokku puutunud kui eestlased, mehed on rohkem kokku puutunud tööseaduste rikkumisega kui naised. Erasektori töötajad on tööseaduste rikkumisega mõnevõrra rohkem kokku puutunud kui riigisektori töötajad. Ametialase positsiooni lõikes vaadatuna on tööseaduste rikkumisega kõige rohkem kokku puutunud füüsilist tööd tegevad reatöötajad.

Need inimesed, kes on tööseaduste rikkumisega ise kokku puutunud, usaldavad ka Eesti seadusi vähem.

Selleks et suurendada õigusteadvuse seisukohtade üldistuse astet, siis kasutasime klasteranalüüsi meetodit, mis võimaldab välja tuua Eesti seadustesse suhtumise tüübid.[1]

Tabel 1	Klastrid ehk tüübid					
	1	2	3	4	5	6
Eesti seadused on piisavalt head, et korraldada ühiskonnaelu õiglaselt.	+	0	0	+	–	–
Inimesed täidavad seadusi mitte hirmust karistuse ees, vaid et nad peavad nende täitmist vajalikuks.	+	0	0	0	–	–
On seadusi, mille täpne järgimine ei ole alati oluline, näiteks liikluseeskiri.	+	0	–	–	–	+
Rikaste jaoks on üks seadus, vaeste jaoks teine.	0	+	+	–	+	+
Paljudes ettevõtetes Eestis ei peeta tööseadustest kinni.	–	0	+	–	+	+
Olen ka ise viimase aasta jooksul kokku puutunud tööseaduste rikkumisega.	0	–	+	–	+	+
Kui seaduse rikkumise eest ei karistata, siis seadust ka ei täideta.	–	0	0	–	+	+
Paljud seadused on tehtud rohkem ametnike kui kodanike huvides.	–	0	0	–	+	+
Eesti seaduste harmoniseerimine Euroopa Liidu omadega muudab ka Eesti elu õiglasemaks.	+	–	0	0	0	0
Kõiki seadusi tuleb täita, isegi kui mõni seadus on väär või ebaõiglane.	+	0	–	0	+	–
Seadused on kirjutatud nii keerulises juriidilises keeles, et tavalised inimesed ei saa neist aru.	–	+	–	–	+	+
Seadusi muudetakse niivõrd sageli, et ei teagi, milline on viimane variant.	–	+	–	–	+	+
Seadused pigem takistavad kui aitavad korraldada ühiskonnaelu.	0	0	–	–	+	+
Enamik seadusi ja määrusi on tehtud kõigi Eesti inimeste huvides, mitte väikeste huvigruppide huvides.	+	0	–	+	–	–

Tabelis 1 on toodud klasteranalüüsi tulemused. Tabel 1 näitab seda, kuivõrd kuus analüüsitavat klastrit ehk tüüpi nõustuvad õigusteadvust puudutavate väidetega. Tabelis

toodud märgid väljendavat järgnevat: “+” tähendab, et nõustuvad keskmisest rohkem, “0” tähendab, et keskmisega võrdselt, ning “-” tähendab, et keskmisest vähem. Tüüpide ehk klastrite kirjeldused (tüüpide nimetused on illustratiivsed:

Tüüp 1: “Avatud idealistid” (19% elanikkonnast)

Suhtuvad kõige positiivsemalt Eesti seadustesse ning peavad neid õiglasteks; usuvad kõige rohkem, et inimesed täidavad seetõttu seadusi, et peavad seda vajalikuks; usuvad kõige enam, et Euroopa Liiduga liitumisel on positiivne mõju Eesti seadustele; seaduste keerukas keel ja nende sage muutmine ei ole neile probleemiks.

Sotsiaal-demograafiline portree: keskmisest rohkem noori linnades elavaid mitte-eestlasi; õpilasi ja üliõpilasi, kes on Eesti arengusuuna suhtes optimistlikud.

Tüüp 2: “Stabiilsuse soovijad” (24% elanikkonnast)

Seaduste keerukas keel ja nende sage muutmine on nende jaoks suureks probleemiks; usuvad kõige vähem Euroopa Liiduga liitumise positiivsesse mõjusse. Tüüp 2 erineb keskmisest kõige vähem.

Sotsiaal-demograafiline portree: keskmisest rohkem eesti rahvusest pensionäre, naisi, kes on Eesti arengusuuna suhtes pessimistlikud.

Tüüp 3: “Haritud pragmaatikud” (13% elanikkonnast)

Suhteliselt vähem seaduskuulekad; nende jaoks ei ole seaduste keerukas keel ja sage muutmine probleemiks; on keskmisest rohkem ise kokku puutunud tööseaduste rikkumisega; Eesti seadustesse suhtuvad pigem kriitiliselt; usuvad, et seadused aitavad ühiskonnaelu korraldada.

Sotsiaal-demograafiline portree: keskmisest rohkem kõrgharidusega mitte-eesti rahvusest 30-49 aastaseid mehi, kes on erafirmades palgatöötajad.

Tüüp 4: “Rahulolevad optimistid” (18% elanikkonnast)

Suhtuvad Eesti seadustesse positiivselt ning peavad neid õiglasteks; arvavad kõige vähem, et rikastel ja vaestel on Eestis eri seadused ning et seadused on tehtud ametnike huvides; seaduste sage muutmine ning keerukas keel ei ole neile probleemiks; usuvad kõige rohkem, et seadused aitavad ühiskonnaelu korraldada, mitte takistada.

Sotsiaal-demograafiline portree: keskmisest rohkem kõrgharidusega noori suurema sissetulekuga eestlasi, kelle seas on rohkem juhte, spetsialiste ning õpilasi ning kes on Eesti arengusuuna suhtes kõige optimistlikumad.

Sotsiaal-demograafiline portree: keskmisest rohkem maal elavaid madala sissetulekuga eestlasi, kelle seas on rohkem füüsilist tööd tegevaid reatöötajaid ning kes hindavad Eesti arengusuunda kõige pessimistlikumalt.

Tüüp 6: "Mittekuulekad kibestunud pessimistid" (12% elanikkonnast)

Suhteliselt vähem seaduskuulekad; on kõige rohkem kokku puutunud tööseaduste rikkumisega; suhtuvad Eesti seadustesse negatiivselt ning peavad neid ebaõiglasteks; nende arvates on seadused keerulised ning neid muudetakse liiga tihti; arvavad, et seadusi täidetakse hirmust karistuse ees.

Sotsiaal-demograafiline portree: keskmisest rohkem keskharidusega 30-49 aastaseid linnades elavaid keskmisest suurema sissetulekuga mehi, kes töötavad teenindussektoris erafirmade palgatöötajatena ning kes hindavad Eesti arengusuunda pessimistlikult.

Eesti elanike õigusteadvuse kohta võib teha järgmised järeldused:

Õigusteadvuse vaatenurgast valitseb Eestis pigem anoomia kui kord. Osaliselt on see paratamatu olukord, mille on tinginud ühiskonnas toimuvad kiired muutused. Teiselt poolt on see olukord põhjustatud inimeste rahulolematusest meie õigussüsteemiga. Inimeste arvates luuakse ning kasutatakse seadusi liialt palju võimu realiseerimiseks ning liialt vähe selleks, et aidata ühiskonnaelu korraldada ning inimestel sotsiaalses keskkonnas orienteeruda. Eesti elanikud on seadustega halvasti kursis ning inimesed ei usalda eriti Eesti õigussüsteemi – rahulolematust väljendatakse nii seaduste sisulise poole kui seaduste toimimise suhtes.

Seaduste ellurakendamisel on tähtis roll nii negatiivsetel kui positiivsetel sanktsioonidel. Elanikkonna arvamustest võib välja lugeda seda, et praeguses Eestis domineerivad negatiivse iseloomuga sanktsioonid positiivse iseloomuga sanktsioonide üle. Inimesed tunnetavad väga vähe positiivsete sanktsioonide olemasolu. Küllalt sageli õpitakse seadusi tundma just karistuste kaudu.

Nende inimeste arvates, kes peavad Eesti seadusi suhteliselt halvaks ja ebaõiglaseks, täidavad inimesed seadusi rohkem hirmust karistuse ees (normatiivne legitiimsus). Seevastu nende arvates, kes peavad Eesti seadusandlust suhteliselt paremaks, täidavad inimesed seadusi rohkem vajaduse pärast (subjektiivsetel veendumustel baseeruv legitiimsus).

Seaduskuulekus (täpsemalt selle väärtustamine) ei sõltu oluliselt sellest, kuivõrd heaks hindab inimene Eesti seadusandlikku süsteemi. Üldiselt väärtustavad seaduskuulekust rohkem kõrgharidusega ning vanemad inimesed.

Noored peavad Eesti seadusi paremaks kui vanemad inimesed – noored on idealistlikumad ning sageli pole neil endal veel isiklikke (nii positiivseid kui negatiivseid) kokkupuuteid õigussüsteemiga.

Kõrgema sotsiaalse staatusega inimesed hindavad Eesti seadusandlikku süsteemi paremaks kui madalama sotsiaalse staatusega inimesed.

Tulemuste analüüsimisel osutus väga oluliseks tunnuseks see, kuivõrd optimistlikud on inimesed Eesti arengusuuna suhtes. Need, kelle arvates asjad lähevad Eestis paremuse suunas, hindavad Eesti seadusandlikku süsteemi paremaks kui need, kelle arvates lähevad asjad Eestis halvemuse suunas.

Märkused

1. Klasteranalüüs on kvantitatiivse analüüsi meetod, mis võimaldab uuritavate objektide ehk indiviidide rühmitamist. Analüüsi eesmärgiks on määratleda võimalikult homogeense sisuga rühmi selliselt, et rühmad oleksid omavahel võimalikult heterogeensed. Rühmitustunnusteks on antud juhul valitud arvamused seaduste kohta, ehk kõik tabelis 4 esitatud väited. Klastrite rühmitusmeetodiks on valitud keskmise seose meetod.

Kasutatud kirjandus

Käärik, H. (2000) Õigussotsioloogia ja õigusloome. – Riigikogu Toimetised, nr 1.

Lepinguvabaduse põhimõte Euroopa ühtlustuvas tsiviilõiguses ja Eesti tsiviilõiguse reform

Irene Kull (RiTo 2), Tartu Ülikool

Euroopa õigusliku integratsiooni eesmärgiks on ühtne tsiviilõigus, kus on kõrvaldatud erinevused õigussüsteemide vahel ja sellega tagatud ka ühtne õiguskultuur kogu Euroopas.[1] Õiguskultuuride lähendamise eesmärgil on oma tegevust laiendanud ja intensiivistanud nii rahvusvahelised organisatsioonid kui ka riiklikud seadusloomega tegelejad.[2] Nii võib märgata ühelt poolt rahvusvaheliste organisatsioonide mõju kasvu riiklikule õigusele, kui nende poolt vastuvõetud aktid võetakse aluseks uute seaduste väljatöötamisel. Teiselt poolt mõjutavad Euroopa tsiviilõiguse ühtlustamist muudatused ja uued ideed üksikutes õiguskordades, mis levivad positiivsete eeskujudena.[3] Seetõttu on teiste riikide seaduste uurimine ja kasutamine oma seaduste väljatöötamisel muutunud möödapääsmatuks erinevate unifitseerimisülesannete tõttu.

Eesti õigussüsteemi reformimisel on vastu võetud olulisi seadusi ja muudetud kehtivaid õigusakte. Ühe õigussüsteemi asendamisel teisega on tulnud teha õiguspoliitilisi otsustusi, valides oma seaduste koostamiseks kohaseid mudeleid maailma õigussüsteemide seast. Teistelt riikidelt laenamine on õigusliku integratsiooni ja õigusliku regulatsiooni ühtlustamise kõige levinum viis. Nii on inimühiskonna ajaloo vältel õigussüsteemid avaldanud erinevaid teid pidi vastastikust mõju ja jäävad seda tegema ka edaspidi (De Cruz 1999, 485–486).

Kehtivat õiguskorda reformides on Eesti ühiskond juba vastu võtnud ja peab ka edaspidi vastu võtma seni tundmatuid või ka harjumatuid käitumisreegleid, mis sisalduvad uutes seadustes normidena. Need on olnud vaba turumajandusega ühiskonna normid ja käitumisreeglid, Eesti vabaturumajanduse kogemus on aga veel lühike ja traditsioonid kujunemas. Senine kohtupraktika on olnud ebakindel, sest tugineda tuleb osaliselt seadustele, mis pärinevad teisest ühiskondlikust korrast ja ei vasta seega enam tegelikele ühiskondlikele suhetele. Valdkondades, kus juba kehtivad uuele õiguskorrale vastavad seadused, puuduvad aga ühtse kohtupraktika jaoks vajalikud teoreetilised uurimused ja väljakujunenud seisukohad.[4]

Kohtud peavad endale võtma õiguse edasiarendaja rolli seal, kus tuleb kohaldada eraõiguse neid põhimõtteid, mida tunnevad ja tunnustavad teised Euroopa riigid, kuid mis ei ole meie õiguskorras veel seadustena reguleeritud (Kull 1999). Üheks olulisemaks selliseks põhimõtteks tsiviilõiguses on eraautonoomia põhimõte, mis lepingulistes suhetes väljendub lepinguvabaduse printsiibina.

Eraõiguse tähtsaimaks instituudiks on leping, sest siin avaldub tsiviilõiguse eraautonoomia põhimõte ehk isikute individuaalne autonoomia ja enesemääramisõigus kõige otsesemalt. Lepingute sõlmimise vabadus on iseloomulik vaba turumajandusega riikidele, sest leping kui ühiskondlike suhete reguleerimise eraõiguslik vahend muudab võimalikuks vaba ettevõtluse ja majandussuhete vastutustundliku loomise. Lepinguvabaduse põhimõtte üleüldise tunnustamise peamiseks põhjuseks ongi olnud asjaolu, et lepingut on läbi aegade peetud

kõige efektiivsemaks ühiskonna eneseregulleerimise vahendiks, vahendiks millega kaasneb ühiskonna liikmete vajaduste maksimaalne rahuldamine.

Suhtumine lepinguvabadusse on ajaloo jooksul muutunud, liikudes kellapendlile sarnaselt ühest äärmusest teise (Atiyah 1989, 31; Atiyah 1979). Lepinguvabaduse idee rajanes algselt tahte vabaduse teoorial, mille juured pärinevad 18. sajandi lõpust ja 19. sajandi algusest. *Laissez-faire*filosoofia kohaselt pidi igaüks omama õigust ja vabadust kujundada oma elu, nagu ta soovis, tingimusel, et see ei piira teiste ühiskonnaliikmete vabadust. Riigi ülesanne oli tagada kodanike usu- ja sõnavabadus ning töö ja elukutse valiku vabadus. Niisamuti pidid kodanikud olema ka vabad lepingute sõlmimisel, omades õigust ise otsustada, kas leping sõlmida ning kellega ja millistel tingimustel leping sõlmida. Just liberalismi periood mõjutas oluliselt traditsioonilise ehk klassikalise lepinguõiguse kujunemist (Kötz, Flessner 1997, 5). Klassikalise lepinguõiguse teooria tähtsaim küsimus on: miks on leping siduv? Vastus sellele küsimusele tugineb isikuvabaduse ideele, mille kohaselt on leping selle tõttu siduv, et lepinguga on pooled oma isikuvabadust vabatahtlikult piiranud. Teiseks klassikalise lepinguõiguse oluliseks ideeks on vabatahtliku kokkuleppe ehk konsensuse idee. Vabatahtlik kokkulepe eeldab kahte võrdset poolt, kes loovad eeldatavasti õiglase suhte oma vabalt kujunenud ja vabalt tehtud tahteavalduste kaudu. Leping väljendab seega poolte vaba tahet ja vabadust sõlmida kokkuleppeid oma tahte kohaselt võis piirata ainult äärmisel vajadusel avalikes huvides (Nicholas 1992, 32–33).

Klassikaline lepinguõigus ei arvestanud aga paljus tegelikkusega. Nii näiteks ei pööratud piisavalt tähelepanu asjaolule, et lepingupooled ei ole kunagi täiesti võrdsed tingimuste üle kauplemisel, et leping on protsess, mitte staatiline seisund jne. Klassikalise lepinguõiguse perioodile järgnes paternalismi ajajärk, mida Atiyah piiritleb aastatega 1870–1980. Sellel ajajärgul vähenes märgatavalt usk lepinguvabadusse. Muudatused suhtumises lepinguvabadusse olid seotud tüüptingimuste kasutuselevõtmisega tootjate ja teenuste pakkujate poolt, vaba tahte ja vaba valiku piiramisega võlasuhete[5] tekkimisel ja tarbija kui subjekti eristamisega teiste lepingusubjektide seast (Atiyah 1989, 18).

Tänapäeval võib leida väga erinevat suhtumist lepinguvabadusse. Kaheldamatult on lepinguliste suhete subjektide positsioon lepingu sõlmimisel ja hilisemal täitmisel ebavõrdne. Ebavõrdsus ühiskonnaliikmete vahel järjest suureneb, sest suurenevad erinevused majanduslikus seisundis, teadmistes, kättesaadavas informatsioonis, võimupositsioonis ja võimalustes oma tahet peale suruda. See on kaasa toonud vajaduse teatud subjektide gruppe kaitsta. Kaitse võib aga teatud staadiumis pöörduda kaitstavate subjektide endi vastu, tuues kaasa hoopis nende olukorra halvenemise. Nii näiteks on ka Eestis hakatud aru pidama selle üle, millise piirini peab riik seadustega töövõtjaid kaitsma, et see kaitse ei halvendaks nende olukorda tööandjate vastumeetmete tõttu. Samuti on üürnike seisundi kaitsmisel oluline ette näha, millised on nende kaitsevahendite suhtes kohaldatavate vastumeetodite tagajärjed üürnike tegelikule seisundile. Kohtud peavad omakorda igas konkreetses vaidluses otsustama, kas riik peab kaitsma rumalat, väheoskuslikku ja ettevaatamatut lepingupoolt igal juhul või ainult siis, kui teine pool kasutas seda olukorda hea usu põhimõtet rikkudes ära.

Eesti ühinemisel Euroopa õigusruumiga tuleb ka meil hakata hindama seda piiri, millises ulatuses lubada tsiviilsuhetes autonoomiat ja millal on vajalik riigi sekkumine erasuhetesse. Üksikutes õigusvaldkondades toimuv seaduste ühtlustamine ei tähenda üheselt õigussüsteemide konvergentsi ega ühtse Euroopa õiguse kujunemist lähemal ajal. Majanduslik kooperatsioon Euroopa riikide vahel võib ühtlustamisprotsessi kiirendada, kuid see on ainult väike samm ühtsuse poole. Põhiliseks takistuseks on erinevused ideoloogias, poliitilistes suunitlustes, sotsiaal- ja majanduspoliitikas, moraalsetes väärtustes ja filosoofias, suhtumises õigusesse ning õigusstruktuuride, täidesaatmis- ja administratiivstruktuuride võimekuses (De Cruz 1999, 40). Õiguses väljenduvad aastasadade vanused traditsioonid, mida ei saa muuta ilma sotsiaalsete vastukajadeta. Õigussüsteemide konvergents tagab küll reeglite universaalsuse ja majanduslike ning äriliste huvide kaitse, kuid õigus ei ole ainult positiivse õiguse normid seadustes (Legrand 1997, 425–428). Isegi kui Eesti võtab üle Saksamaa või mõne teise Euroopa riigi õigussüsteemi olulisemad instituudid ja regulatsioonid, ei saa oodata vastuvõetud seaduste samasugust tõlgendamist kui nende päritolumaal või regulatsioonide efektiivset toimimist väljaspool kohtumõistmist.

Nagu juba eespool märgitud, ei saa tänapäeval lepinguvabadust pidada eraõiguse keskseks ideeks, sest tsiviilsuhetes osalejatel tegelik vabadus ja võrdsus puudub. Paljud õigusteadlased on esitanud põhimõttelise küsimuse, kas saab lepinguvabadust moodsate õigussuhete juures tunnustada õiguskorra põhialusena ja juhtmotiivina ning kas pole juba aeg lepinguvabaduse printsiip asendada lepingulise õigluse printsiibiga. Olulisemaks peetakse nende isikute huvide kaitsmist, kes ei suuda oma huve ise kaitsta ja allutavad seetõttu ennast kohustustele, mis ei ole kooskõlas nende tegeliku tahtega (Kötz, Flessner 1997, 12). Niisuguste isikute huvide kaitseks on antud kohtule õigus lugeda tühiseks lepingupunktid, mis rikuvad lepingupoolte kohustuste ja õiguste tasakaalu ühe poole kahjuks vastuolus heade kommetega (Smith 1996, 143). Muutunud on ka selle isiku mudel, kes osaleb lepingulistes suhetes. Nimelt on mudeliks vastutustundeline isik, kes teab oma tegude tagajärgi, suudab neid hinnata ja teab, millised on ühiskonnas tunnustatud käitumisreeglid. Efektiivseks kaitsevahendiks ongi kujunemas riskide jaotamine lepingupoolte vahel. Riski jaotamise põhimõttele tugineb suures osas lepingute vaidlustamise õigus, kaitsevahendite kohaldamine, vastutus jne.

Eesti uue võlaõigusseaduse ettevalmistamisel oli üheks probleemiks tasakaalu leidmine lepinguvabaduse ja selle piirangute vahel. Seaduse loojad peavad arvestama nii vabaduse garanteerimisel kui ka piirangute seadmisel sellega, millised on võimalikud tagajärjed nii õiguse rakendajate kui ka seda väljastpoolt hindajate seisukohalt. Järgnevalt mõningatest probleemidest, mis seonduvad lepinguvabaduse põhimõtte realiseerimisega võlaõigusseaduse eelnõus.[6]

Lepingute sõlmimisvabadus

Lepingute sõlmimisvabadus tähendab, et üksikisik on vaba otsustama, kas ja kellega ta sõlmib lepingu. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 19 tagab igaühele vaba eneseteostuse õiguse tingimusel, et austatakse ja arvestatakse kolmandate isikute õiguste, põhiseadusliku korra ning heade kommetega. Kui võlaõiguslike lepingute sõlmimine on teatud õigussubjektidele

keelatud või nende sisu on imperatiivselt määratud, siis on tegemist põhiõiguste piiramisega, mida saab Eestis teha ainult kooskõlas põhiseaduse §-ga 11. Lepingute sõlmimisvabadust tagab ka Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 31 sätestatud tegutsemisvabadus.

Lepingute sõlmimisvabadust võib piirata nii enesepiirangute kui ka seadusega. Nii võidakse lepinguga kohustuda lepingut sõlmima või selle sõlmimisest hoiduma. Näiteks näeb võlaõigusseaduse eelnõu § 31 ette võimaluse sõlmida eelleping, millega võetakse kohustus sõlmida leping tulevikus. Seega määratleb eelnõu üheselt õiguse seada enesepiiranguid lepinguvabadusele kokkulepetega, mis vastavad seaduses ettenähtud nõuetele (piisavalt määratletud sisu ja põhilepingule seadusega ettenähtud vorm), kõrvaldades sellega kehtiva õiguse puudulikust regulatsioonist tuleneva ebamäärase suhtumise eellepingutesse.[7] Lepingu sõlmimisvabaduse piiranguna käsitletakse ka optsioone, kus antakse ühele lepingupoolele õigus ühepoolse tahteavaldusega lepinguline suhe tekitada või seda pikendada. Majandustegevuses kasutatakse ka mitmesuguseid lepingute sõlmimisest hoidumise kokkuleppeid, mida aga piiratakse reeglina konkurentsipiirangute vastaste seadustega.

Seadustest tulenevaks sõlmimisvabaduse piiranguks on tavaliselt lepingu sõlmimise sund või keeld. Lepingute sõlmimisvabadus võib olla piiratud olukorras, kus tegemist on kas seadusliku või faktilise monopoliga. Lepingu sõlmimise sund pannakse reeglina monopoolses seisundis olevale lepingupoolele (nt elektrienergia ja soojusenergia müüjad, transporditeenuste pakkujad jne).[8] Seadusest tulenevad piirangud on seatud nii tarbija kaitseks kui ka turu kui terviku kaitseks. Nii näiteks kehtestab konkurentsiseadus piirangud lepingute sõlmimisel, kui lepingu sõlmimine tooks kaasa konkurentsiseaduse nõuete rikkumise. Lepingu sõlmimise sund võib tuleneda ka üldisest heas usus käitumise kohustusest. Eestis selline kohtupraktika küll puudub, kuid näiteks Saksa LV õiguspraktikas on lubamatuks peetud olukorda, kus pagaritöökoja omanik keeldub müümast leiba, kui ta on ainuke, kes selles piirkonnas leiba müüb; samuti olukorda, kus teatri omanik keelab lavastust negatiivselt kajastanud kriitikul etendusi külastada (Medicus 1996, 46). Seaduses kehtestatud lepingu sõlmimissund või lepingu sõlmimise keeld ei piirdu ainult sõlmimise sunniga, vaid hõlmab reeglina ka lepingu kujundamisvabadust. Nimelt lisaks sunnile sõlmida leping pannakse tavaliselt lepingupoolele ka kohustus sõlmida see teatud tingimustel, sest vastasel korral saaks raskusteta talumatute lepingutingimuste seadmisega sõlmimissunnist kõrvale kalduda.

Lepingu sõlmimise vabadus tähendab ka vabadust kindlaks määrata, millal loetakse leping sõlmituks, milliste tingimuste täitmisel leping jõustub, milline on lepingueelsete suhete õiguslik tähendus ja nende tekkimise võimalikud tagajärjed. Lepingu sõlmimise eesmärgiks on kindlustada ennast õiguslikult tagatud võimalusega nõudeid esitada, nende nõuete rahuldamine kohtu poolt ja hilisem täitmine. Siduvuse tagamine on oluline seetõttu, et valdavalt võetakse lepinguga endale kohustus teha midagi tulevikus.[9]Leping on siduv ainult siis, kui vastab seaduses ettenähtud nõuetele. Sellisteks siduvust tagavateks nõueteks on näiteks osalejate õigus- ja teovõime, mida reguleeritakse tsiviilseadustiku üldosa seaduse sätetega. Samuti võib lepingu siduvust ohustada lepingupoole eksimus, tahtlik eksimusse

viimine (pettus), ähvardamine, raskete asjaolude kokkulangemine või otsusevõimetus, mis võimaldavad lepingut vaidlustada. Leping peab kehtimiseks olema ka kooskõlas põhiseaduse, avaliku korra ja seadustes sätestatud nõuetega. Leping võib olla tühine või vaieldav ka kehtestatud vorminõuete rikkumise tõttu. Kõik need on aga igasuguste tehingute kehtivuse üldised tingimused. Lepinguõiguse spetsiifiliseks probleemiks on aga siduvuse tekkimise momendi ja siduva kokkuleppe tunnuste kindlaksmääramine.

Leping on kahtlemata üks enam unifitseeritud eraõiguse instituut (Schlesinger 1968). Kui klassikaline lepinguõigus nägi lepingut eelkõige staatilise seisundina, siis tänapäeval ei kahtle enam keegi, et leping on enamikul juhtudel dünaamiline nähtus. Seetõttu on ka lepinguõiguse piire kaasajal oluliselt laiendatud, võrreldes klassikalise lepinguõigusega. Lepingu mõiste seostamine dünaamilisusega viitab lepingule kui protsessile, kus pooled peavad läbirääkimisi, saavutavad uusi kokkuleppeid, seavad lepingutingimused sõltuvusse muutuvatest asjaoludest ja jäävad seotuks pikema aja jooksul. Niisugustes lepingutes on raske kindlaks teha seda konkreetset momenti, millest alates võiks lugeda lepingu sõlmituks (Kötz, Flessner 1997, 15; Wilhelmsson 1995; Wilhelmsson 1993). Nii loetakse võlaõigusseaduse eelnõu § 9 lõige 1 kohaselt leping sõlmituks, kui on piisavalt selge, et pooled on saavutanud kokkuleppe. Kokkuleppe selgus aga tuleb kindlaks teha igal konkreetsel juhul eraldi, arvestades kõikide asjaoludega. Selline lepingu sõlmimise momendi kindlakstegemise regulatsioon tagab õigluse lepingulistes suhetes ja väldib formaalsust, mille paljudel juhtudel toob kaasa kehtiv tsiviilkoodeks (Eesti NSV tsiviilkoodeks 1964) § 165 lõikes 1 ettenähtud nõue saavutada kokkulepe kõikides olulistes tingimustes. Kehtiv tsiviilkoodeks ei luba jätta lepingutingimusi lahtiseks või panna nende määramine kolmandatele isikutele, ühele poolele või kohtule. Oluliseks tuleb pidada seda, et võlaõigusseaduse eelnõus antakse kohtule seaduslik võimalus sekkuda lepingulisse suhtesse, määrata ise puuduvad tingimused ja seega kaitsta poolt, kes on lepingu siduvusele õigustatult tuginenud.

Lepingu sõlmimisvabadus tähendab vabadust pidada läbirääkimisi ja vabadust mitte saavutada kokkulepet. Kui aga seda vabadust kasutatakse hea usu vastaselt, tekitades sellega teisele poolele põhjendamatuid kulutusi või muud kahju, siis on õigustatud ka vastutuse panemine hea usu põhimõtet rikkunud poolele. Võlaõigusseaduse eelnõus allutatakse õiguslikule regulatsioonile ka need suhted, mis tekivad läbirääkimiste ajal. Nimelt sätestab VÕS § 12 lõige 1, et lepingueelseid läbirääkimisi pidavad või lepingu sõlmimist muul viisil ettevalmistavad isikud peavad mõistlikult arvestama teineteise huvide ja õigustega. Samuti on pooltel kohustus edastada läbirääkimiste käigus teineteisele tõeseid andmeid. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse eelnõu § 92 kohaselt tuleb teatamiskohustuse kindlakstegemisel arvestada kõikide asjaoludega, eriti aga asjaolu ilmse tähtsusega teise poole jaoks, eriteadmiste olemasoluga pooltel, teise poole mõistlike võimalustega vastavate andmete saamiseks ja poole poolt andmete saamiseks tehtud kulutustega (eelnõu tekst kättesaadav aadressil http://www.just.ee). Nimetatud asjaolusid ei ole küll Euroopa riikides seadusega tunnustatud teatamiskohustuse hindamise alustena, kuid sealse kohtupraktika jaoks ei ole nendes midagi uut. Nii näiteks on teiste Euroopa riikide kohtupraktikas tavaline, et arvestatakse isikute eriteadmisi või kulutusi informatsiooni omandamiseks seadusliku teatamiskohustuse tunnustamisel (Beatson, Friedman 1995, 107–108; Musy 1995). Eesti

kohtupraktika peab hakkama seega tunnustama teatamiskohustust kui seaduslikku kohustust, mille täitmist saab kohtulikult nõuda ja mille rikkumisel peab rikkunud pool hüvitama tekkinud kahju. Teatamiskohustuse kehtestamine seadusega on ka majanduslikust aspektist oluline (Musy 1995).

Lepingu sisu määramise vabadus

Lepingu sõlmimise vabadus ei ole majandussuhetes osalejate jaoks nii olulise tähendusega, nagu seda on lepingu sisu määramise vabadus. Lepinguvabadus tähendab, et tsiviilsuhetes osalejad võivad määrata ise lepingu sisu ja lepingutüübi. Lepingu sisu kujundamise vabadusele on aga põhiseaduse ja muude seadustega seatud piirid. Lepingu sisu määramise vabadust piirab eelkõige kehtiva tsiviilseadustiku üldosa seaduse sätetest tulenev kohustus järgida lepingutes häid kombeid ja põhiseaduslikku korda.[10] Siin kasutab seadusandja eetilise ja moraalse käitumise kaanoneid eesmärgiga fikseerida piirid, mille raames lepinguvabadus tagatakse. See on üldklausel, mis vajab täpsustamist kohtupraktika poolt. Moraalse käitumise standardiks peetakse kõikide õigesti mõtlevate inimeste poolt väljendatud sündsustunnet (Köhler 1998, 199). See ei tähenda kindla isikute grupi tundlikkust, vaid tavalist tundlikkust viisakuse ja sündsuse suhtes. Kohtud lähtuvad konkreetse vaidluse lahendamisel enda ja varem analoogilistel asjaoludel tunnetatud sündsustundest. Igas väljakujunenud kohtupraktikaga riigis võib välja tuua tüüpilised olukorrad, kus leping loetakse tühiseks just head kommete rikkumise pärast. Sellisteks lepinguteks on näiteks lepingud, kus kohustutakse religioonist loobuma, piiratakse isiklikku liikumisvabadust või üht kreeditori eelistatakse teiste kreeditoride arvel, liigkasuvõtmise eesmärgiga lepingud jne. Valgustusaja ja liberaalse ühiskonna produktina ei ole lepinguvabadus olnud kunagi piiramatu ja iga ajastu on esitanud ikka ja jälle küsimuse sellest, kuhu need piirid seada ja kui kaugele minna poolte lepinguvabaduse piiramisega.

Lepingu sisu määramise vabadust piiravad lisaks üldistele nõuetele lepingu sisule ka seadusest tulenevad keelud. Seadusliku keelu puhul tuleb tihti hinnata seda, kas keeld puudutab tsiviilõiguslikku tehingut või on tegemist avalik-õigusliku piiranguga. Näiteks ei ole kahtlust, et ravimite müügikeelu rikkumine toob kaasa müügilepingu tühisuse. Kui aga näiteks rikutakse müügilepingu sõlmimisel seaduses ettenähtud kellaajalisi piiranguid või müüakse retseptiravimeid ilma vastava retseptita, siis ei tohiks rikkumise tagajärjeks olla tehingu tühisus. Igal juhul tuleb aga hinnata rikkumise raskust, ohtlikkust või tehingu heade kommete vastast olemust. Võlaõigusseaduse eelnõu ei sisalda üldisi nõudeid lepingu sisule, kuigi teatud juhtudel on erilist kaitset vajavate subjektide (nt tarbijad ja üürnikud) suhtes kehtestatud kohustuslikud nõuded ka lepingu sisule.

Lepingu sisu määramise vabadust võidakse piirata ka imperatiivsete ehk kohustuslike normide sätestamisega seaduses. Imperatiivsed normid ei luba lepingu pooltel kokku leppida teisiti, kui on sätestatud seaduses. Normi kohustuslikkus võib olla väljendatud kas otsese keeluna teisiti kokku leppida või tuleneb see sätte sisust. Need on lepinguvabaduse piirangud, mille eesmärgiks on vältida võimalust kokku leppida ühte poolt kahjustavalt valdkondades, kus peetakse lubamatuks teistsuguseid kokkuleppeid. Need on valdkonnad, kus on vajalik tagada tsiviilkäibe õiguskindlus või poole kaitse (nt vastutus lepingu rikkumise

eest, lepingu lõpetamise kord jne). Võlaõigusseaduse eelnõu kohaselt ei ole lubatud piirata vastutust lepingu rikkumise eest tahtliku ja raske hooletuse tõttu, keelatud on arvutada intressi intressilt jne. Need piirangud lepingu sisu määramise vabadusele vajavad aga piisavalt kohtupraktikat, mis hakkaks kujundama lepingulistes suhetes osalejate käitumist juba preventiivselt. Võlaõigusseaduse eelnõu sisaldab olulisi piiranguid lepingu sisu määramise vabadusele juhul, kui üks pooltest kasutab tüüptingimusi.[11] Nii näiteks on eelnõu kohaselt lepingus kasutatud tüüptingimus tühine niivõrd, kuivõrd see kahjustab teist poolt ebamõistlikult, eelkõige siis, kui tüüptingimusega on lepinguliste õiguste ja kohustuste tasakaalu teise poole kahjuks oluliselt rikutud või kui tüüptingimus ei vasta headele kommetele. Ebamõistlikuks kahjustamiseks peetakse eelkõige seaduse olulisest põhimõttest kõrvalekaldumist või lepingu olemusest tulenevate õiguste ja kohustuste piiramist selliselt, et lepingu eesmärgi saavutamine muutub küsitavaks. Seega laieneb kehtiva õigusega võrreldes oluliselt kohtute võimalus kontrollida lepingu sisu.

Igasugused sisupiirangud peavad olema nii sotsiaalselt kui ka majanduslikult põhjendatud, sest lepingulistesse suhetesse sekkudes tunnustatakse teatud eluviise, standardeid, tõekspidamisi ja käitumismudeleid. Kontrollides lepingu sisu ja jättes jõustamata lepingu, mis ei ole kooskõlas heade kommetega või mis hea usu vastaselt rikub teise poole õigustatud huve või põhjendatud usaldust, mõjutavad kohtud ka ühiskonnaliikmete käitumist oma elu planeerimisel ja nende plaanide realiseerimisel. Kui pooled sõlmivad orjastavatel tingimustel lepinguid, mille jõustamise õigustuseks on lepingu aluseks olnud poolte vabatahtlik kokkulepe, ja nendest vabanemiseks puuduvad seaduslikud alused, siis võivad sellel olla ühiskonna jaoks küllalt olulised tagajärjed. Sellisteks tagajärgedeks on täitmata lepingud, lepingu rikkumisest tulenevad suured leppetrahvid, viivised ja võlgnevus, mida ei suudeta kunagi likvideerida, või omakohus (Smith 1996, 143).

Vormivabadus

Lepinguvabadus tähendab ka vabadust kokku leppida lepingu vorminõuetes. Vorm ja formalism on juba Rooma õiguse ajast omanud olulist rolli lepinguliste suhete reguleerimisel. Rooma õiguses tõid ainult formaalsed toimingud kaasa õiguslikud tagajärjed. Tänapäeval on vorminõue tingimus, mis on seadusandja poolt kehtestatud mingil eesmärgil (hoiatav, informeeriv, meeldetuletav jne) ja mille järgimine on valdavalt lepingu kehtivuse tingimuseks. Siiski ei ole lepingu vormil enam sellist maagilist tähendust, nagu tal oli Rooma õiguses ja tehingu kehtivuseks ei piisa ainult vorminõuete järgimisest (Zimmermann 1992, 82–83).

Õigussüsteemist sõltumata on üldtunnustatud vorminõuete kehtestamine tehingutele kinnisasjadega. Kinnisasjadega tehtavates tehingutes on vorminõuded imperatiivsed ja nende rikkumise tagajärjeks on tehingu tühisus. Samasugune vorminõuetele alluv leping on näiteks garantiileping, sest siin on tegemist olulise ohuga garantii andjale ja vorminõue peab täitma garandi hoiatamise funktsiooni.[12]

Seadusega kehtestatud vorminõuded peegeldavad ühiskonna arengutaset. Range formalism ja paindumatus on iseloomulikud arhailisele agraarühiskonnale, mille tunnuseks on range distsipliin ja käitumine ettekirjutatud ning tüpiseeritud mudelite järgi. Sellele vastandlik

situatsioon on absoluutne vormivabadus ja piiramatu individuaalne autonoomia. Formaalsus ja paindlikkus on teineteisele vastanduvad nähtused, millest esimene tagab õiguskindluse, teine aga õigluse (Zimmermann 92, 88). Need on küll antagonistlikud põhimõtted, kuid seadusandja peab vorminõuete kehtestamisel püüdma neid mõlemaid realiseerida.

Võlaõigusseaduse eelnõu lähtub vormivabaduse põhimõttest, rakendades vorminõudeid ainult seal, kus see on vajalik mingil ühiskonna jaoks olulisel eesmärgil. Nii on kehtestatud vorminõuded tarbijalepingutele tulenevalt Eesti ja Euroopa Ühenduse õiguse harmoniseerimise ülesannetest. Samas tagatakse aga peaaegu piiramatu vormivabadus lepingutes, mille pooleks on isikud, kes tegutsevad oma kutse- või majandustegevuse raamides. Arvestada tuleb ka seda, et kohtupraktika võib mõjutada vorminõuete rikkumise õiguslikku tähendust. Kui vorminõuetele antakse liiga otsustav tähendus tehingu kehtivuse üle otsustamisel, võib see viia liigse formalismini.[13] Vorminõuded toovad kaasa teatud ebamugavused, kuid samas ka ohud, kuna ka kõige väiksem vääratus võib kaasa tuua täiesti ettenägematu tagajärje. Samuti tõusetub vorminõuete kehtestamisel ja õiguse rakendamisel küsimus sellest, kes peab kandma vorminõuete rikkumisest tulenevad tagajärjed – kas isik, kes on lepingu pool, või hoopis advokaat, kelle süül vormiviga tehti. Samas aitavad just vorminõuded nõrgemal poolel aru saada, mida tehing endaga kaasa võib tuua, välistada ebasoodsa olukorra ärakasutamise jne. Seadusandja seatud eesmärke saab ainult siis saavutada, kui kehtestatud vorminõudeid rangelt järgitakse. Kuid olukord muutub kohe teiseks, kui meil on tegemist konkreetse juhtumiga, kus tuleb hakata hindama, kas seaduse nõuete järgimine toob kaasa talutava tagajärje või on selle tagajärjeks ühiskonna seisukohalt täiesti vastuvõetamatu olukord.

Märkused

1. Tsiviilõiguse all on mõeldud traditsioonilisi pandektilise süsteemi õigusvaldkondi – tsiviilõiguse üldosa, asjaõigus, pärimisõigus, perekonnaõigus ja võlaõigus (kohustisõigus) koos selle peamiste alavaldkonade lepinguõiguse ja õigusvastase kahju tekitamisega. Tsiviilõiguse süsteemi kohta vt Narits 1995; Zweigert, Kötz 1992; De Groot 1992, 7–9; Pandektilise süsteemi kujunemise kohta vt Zimmermann 1992, 29–31.
2. Olulisemad on näiteks UNIDROIT'i poolt välja töötatud Principles of International Commercial Contracts, 1994; Euroopa Lepinguõiguse Komisjoni poolt välja töötatud Principles of European Contract Law, 1996 (tekst kättesaadav aadressil:http://www.unidroit.org/english/principles/contents.htm), aga samuti UNCITRAL'i poolt väljatöötatud mudelseadused mitmetes valdkondades, kus on vajalik seaduste ühtlustamine.
3. Näiteks Hollandi uue tsiviilkoodeksi (Burgelijk Wetboek) võlaõiguse osa on oluliselt mõjutanud ka Eesti võlaõigusseaduse eelnõu väljatöötamist.
4. Nii näiteks on ühes olulisemas eraõiguse valdkonnas, võlaõiguses, üldnorme sisaldavaks õiguse allikaks 1. jaanuaril 1965 jõustunud Eesti NSV tsiviilkoodeks. Seega on õiguse rakendajad olukorras, kus üldnormid pärinevad sotsialistlikust õigussüsteemist, vastuvõetud eriseadused aga sisaldavad vabaturumajandusele omaseid põhimõtteid.

5. Terminiga “võlasuhe” tähistatakse selles artiklis suhteid eraõiguslike isikute vahel, mille sisuks on ühe või mitme soorituse tegemise kohustus ja mille tulemusel kantakse väärtused üle kohustatud isikult õigustatud isikule. Selliseks kohustusteks võib olla omandi üleandmine, teenuse osutamine, teo tegemisest hoidumine jne. Kehtiv tsiviilkoodeks kasutab termini “võlasuhe” asemel terminit “kohustis”. “Võlg” tähendab kohustust midagi teha tulevikus (Schlechtriem 1999, 1).
6. Eelnõu tekst on kättesaadav aadressil http://www.riigikogu.ee
7. Eellepingute õigusliku siduvuse probleemide kohta Eesti õiguspraktikas vt Kull 1998; Nõmper 1999.
8. VÕS § 236 kohaselt ei või elektri- või soojusenergia müüja keelduda energiamüügi lepingu sõlmimisest, kui ostjal on olemas kehtestatud tehnilistele nõuetele vastavad ja müüja võrku ühendatud energiavastuvõtu seadmed ja muud vajalikud vahendid ning ta tagab energia tarbimise arvestamise. Tarbija suhtes loetakse leping sõlmituks niipea, kui tarbija on õiguspäraselt ühendusvõrku ühendatud. Sama on ka sätestatud energiaseaduse (vastu võetud 11.06.1997) §-des 11 ja 15.
9. On lepinguid, mis täidetakse samaaegselt nende sõlmimisega, näiteks ajalehe ostmine kioskist. Lepingute siduvuse tagamine on aga oluline nendes lepingutes, kus võetud kohustuste täitmine toimub hiljem või täitmiseks on püsivad kohustused teise poole ees. Näiteks rendileping, liisinguleping, üürileping, laenuleping jne ka müügilepingud, kus maksmine toimub pärast asja üleandmist.
10. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 66 lg 1.
11. Tüüptingimus on vastavalt võlaõigusseaduse eelnõu § 32 lõikele 1 lepingutingimus, mis on eelnevalt välja töötatud kasutamiseks tüüplepingutes või mida pooled muul põhjusel ei ole eraldi läbi rääkinud ja mille sisu pool, kelle suhtes seda kasutatakse (teine pool), ei olnud seepärast võimeline mõjutama.
12. Lepingu vorminõuete kehtestamise eesmärkide ja vorminõuete funktsioonide kohta vt lähemalt Köhler 1998, 188-195.
13. Nii on näiteks Saksa kohtupraktikas loetud vorminõudeid rikkudes sõlmitud maa müügileping kehtivaks. Kohus tugines sellele, et kui vorminõude rikkumisele antakse teistsugune hinnang, oleks see hea usu põhimõtte rikkumine (Zimmermann 1992, 87).

Kasutatud kirjandus

Atiyah, P. S. (1989) An Introduction to the Law of Contract. Fourth ed. Oxford, Clarendon Press.

Atiyah, P. S. (1979) The Rise and Fall of Freedom of Contract. Oxford, Clarendon Press.

Beatson, J.; Friedman, D. (1995) Good Faith and Fault in Contract Law. Oxford University Press, Inc.

De Cruz, P. (1999) Comparative Law in a Changing World. London, Sydney, Cavendish Publishing Limited.

De Groot, G. -R. (1992) European Education in the 21st Century. The common law of Europe and the future of legal education. Ed by Bruno de Witte & Caroline Forder. Deventer.

Kull, I. (1999) Võlaõiguse areng kohtupraktikas. – Juridica, nr 9.

Kull, I. (1998) Eellepingu olemusest ja sõlmimise õiguslikest tagajärgedest. – Juridica, nr 2.

Köhler, H. (1998) Tsiviilseadustik. Üldosa. Tallinn, Juura, Õigusteabe AS.

Kötz, H.; Flessner, A. (1997) European Contract Law. H. Kötz. Vol 1: Formation, Validity, and Content of Contracts; Contracts and Third Parties. Oxford, Clarendon Press.

Legrand, P. (1997) Against a European Civil Code. – The Modern Law Review, vol 60, Jan.

Medicus, D. (1996) Schuldrecht I. Allgemeiner Teil. 9., neubearbeitete Auflage. München, Verlag C. H. Beck.

Musy, A. M. Disclosure of Information in the Pre-contractual Bargaining. A Comparative Analyses.

Narits, R. (1995) Õiguse entsüklopeedia. Tartu, Juura, Õigusteabe AS.

Nõmper, A. (1999) Probleemi edasiarendus: *culpa in contrachendo* ja eelleping. – Juridica, nr 1.

Schlechtriem, P. (1999) Võlaõigus. Üldosa. Tallinn, Juura, Õigusteabe AS.

Schlesinger, R. B. (1968) Formation of Contract, A Study of the Common Core of Legal Systems. 2 vols. London.

Smith, A. (1996) Future Freedom and Freedom of Contract. – The Modern Law Review, vol 59, No 2.

Wilhelmsson, T. (1995) Social Contract Law and European Integration. Dartmouth, Aldershof, Brookfield USA. Ashgate Publishing Company.

Wilhelmsson, T. (1993) Questions for a Critical Contract Law – and a Contradictory Answer. Perspectives of Critical Contract Law. Aldershot, Dartmouth, Ashgate Publishing Company.

Zimmermann, R. (1992) The Law of Obligations. Roman Foundations of the Civilian Tradition. Juta & Co, Ltd. Legal and Academic Publishers, South Africa.

Zweigert, K.; Kötz, H. (1992) Introduction to Comparative Law. 2nd ed. Transl by T. Weir. Oxford University Press, Inc.

Mõnedest pensionisüsteemi probleemidest

Prof Alari Purju (RiTo 2), Tallinna Tehnikaülikool

Sissejuhatus

Järgnevalt esitame raamistiku pensioniprobleemi käsitlemiseks. Sealjuures toetume mitmete rahvusvaheliste organisatsioonide seminaridele, nimetatud teemal toimunud diskussioonidele ja erinevate maade näidetele. Kuigi Eestis on pensioniküsimustes olnud ulatuslik diskussioon, on mitmed olulised probleemid vaatluse alt välja jäänud või on esitatud lihtsustatud käsitlusi. Samuti on ebapiisavalt ja ühekülgselt käsitletud seoseid majanduse kui tervikuga. Seetõttu on oluline veel kord selle teema juurde pöörduda.

Pensionisüsteemi üldine mudel

Pensionisüsteemide käsitlemist on kasulik alustada mõningate üldiste majanduslike seoste märkimisega. Üheks probleemiks on inimeste kindlustamine vajalike kaupade ja teenuste vooga peale seda, kui nad tööprotsessis enam ei osale. Teoreetiliselt on selleks kaks võimalust. Esiteks, säästa teatud hulk neid samu kaupu ja teenuseid, mida pensionieas tarbida. Teiseks, luua teatud rahalised vahendid, mille eest pensionieas kaupu ja teenuseid osta.

Kuigi selline probleemi esitus tundub väga kaugena ühe tegeliku kavandatava pensionisüsteemi printsiipidest, tulevad siin esile kaks olulist momenti. Kõigepealt, kuigi enamuse kaupade ja teenuste puhul on nende naturaalsel kujul säilitamine ebaotstarbekas või võimatu, on näiteks eluase üks selliseid hüviseid, mille soetamiseks säästmine ja hiljem vastava investeeringu tegemine on alternatiiv investeerimisele pensionisüsteemi. Teiseks, selline käsitlus rõhutab, et olulised on seosed reaalsete väärtuste vahel.

Pensionisüsteemi mudel, mille järgnevalt esitame, kirjeldab pensionide maksmisega seonduvat põhilist ressursside voogu. Sealjuures, nagu mudelite puhul ikka, on tegemist lihtsustusega selles mõttes, et vaatluse alt on kõrvale jäänud kõik teised toetused ning makse ja sääste on vaadeldud kui ainult pensionide maksmiseks kasutatavat ressurssi. (Eatwell 1999, 58).

$PN=(S+T)YW$, (1)

kus P on aastas ühele pensionärile keskmiselt makstav pension, N on pensionäride arv, W on töötavate inimeste arv, Y on toodangu hulk inimese kohta või tööjõu keskmine tööviljakus, S on keskmine säästumäär ja T on keskmine maksumäär.

Valemi vasakul poolel on aastas kõigile pensionäridele makstava pensioni summa, mis kujutab antud aastal toodetud kaupade ja teenuste ostmiseks vajaliku ostujõu üleminekut pensionäridele. Valemi paremal poolel on YW kõigi toodetud kaupade ja teenuste väärtuste summa. Osa sellest, kas siis säästude või maksude kujul, eemaldatakse tööjõu enda

tarbimisest ning kasutatakse pensionide maksmiseks. Sellega tehakse võimalikuks osade antud aastal toodetud kaupade ja teenuste tarbimine pensionäride poolt. See kaupade ja teenuste voo ülekanne on Eatwelli järgi pensionisüsteemi põhivõrrandiks.

Võrrandist (1) saame tuletada järgmise seose, kasutades sealjuures tähistust R=S+T:

N/W=RY/P. (2)

Võrrand (2) väljendab seda, et pensionäride suhe tööjõusse on võrdne tööjõu poolt tarbimata jäänud väärtuste suhtega keskmisesse pensioni.

Tähistades väikeste tähtedega eespool toodud näitajate kasvumäärad, saame järgmised seosed:

n-w=r+y-p, (3)

kus n on pensionäride arvu kasvumäär, w on töötajate arvu kasvumäär, r on maksude ja säästmise keskmine kaalutud muutus, p on keskmise pensioni muutus ja y on tööviljakuse muutus.

Järgmine oluline valem puudutab suhet maksu ja säästmise vahel. Kasutades sealjuures tähistust a=S/S+T, saame seose:

r=sa+t(1-a), (4)

kus keskmine maksude ja säästmise muutus sõltub säästmise ja maksude muutusest ning viimased on kaalutud säästude ja maksude omavahelise proportsiooniga.

Rahvastiku vananemise mõju

Rahvastiku vananemine avaldub selles, et pensionäride arv kasvab kiiremini kui töötajate arv. See tähendab eespool toodud valemiga (3) seoses, et n>w. Veidi üldisemalt öeldes, on probleem selles, et pensionisüsteemi maksude või säästudega finantseerivate inimeste arv kasvab aeglasemalt, võrreldes nende inimestega, kes nende maksude või säästude abil oma tarbimist finantseerivad ja ei tööta.

Minemata siin demograafilistesse detailidesse, on süsteemi toimimise seisukohalt oluline leida kriitilisi parameetreid, millest süsteemi tasakaal ehk ressurssidega kaetus sõltub. Selleks tuleb suurendada kas parameetrit r (säästmist või maksusid), y (tööviljakust) või saavutada p (keskmise pensioni) väiksem kasv või isegi kahanemine.

Eelfinantseerimise ja jooksva finantseerimisega süsteemid

Eelfinantseerimisega pensionisüsteem tähendab kõige üldisemalt seda, et toimub pensionisüsteemi tehtavate maksete kapitaliseerimine ja töötajad finantseerivad sissemaksetega süsteemi oma tulevasi pensione.

Jooksva finantseerimisega süsteem (nn *Pay as you go*) tähendab seda, et maksudega kogutakse praegustelt töötajatelt vahendid praegustele pensionäridele pensionide maksmiseks.[1]

Antud käsitluses huvitab meid küsimus, millised on ühe või teise süsteemi võimalused rahvastiku vananemisega seotud mõjude ellimineerimiseks. Mitmel puhul, sealhulgas ka Eesti pensionisüsteemi üle peetavas diskussioonis, on eelfinantseerimisega süsteemi eeliseks peetud võimalust kõrvaldada rahvastiku vananemise mõju pensionisüsteemile. Selleks on pakutud nn teise samba lahendit, mille sisu on osa sotsiaalmaksu eraldamine pensionisüsteemi teise, kohustusliku kogumispensioni sambasse. Eespool viidatud Eatwelli artikkel ja ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni diskussioon nimetatud teemal rõhutab väga selgelt ja ühemõtteliselt, et pensionisüsteemi arutelude keskendumine probleemile, kuidas eelfinantseerimisega teine sammas lahendab rahvastiku vananemise mõju, on ebaõnnestunult püstitatud ülesanne.[2]

Miks eelfinantseerimisega süsteem ei lahenda probleemi

Vaatleme kõigepealt seda, milline on makroökonoomiliselt kapitaliseeritud süsteemis seos erineva arvukusega rahvastiku kohortide vahel. Oluline on siin nimelt asjaolu, et kapitaliseeritud süsteemi puhul toimub rahalise vara vahetamine reaalsektori kaupade ja teenuste vastu, mida pensionärid tarbivad. Pensioniealise kohordi arvukus mõjutab selles vahetusprotsessis finantsvara pakkumist ja kui pensionisüsteemiga seotud finantsvara järele nõudlus väheneb, kuna tööeas rahvastiku kohort on väiksem, pakkumine aga jääb samaks või kasvab, kuna pensionäride arvukus võrreldes töötajatega suureneb, siis alaneb finantsvara hind. Pensionäride arvukuse suurenemine tähendab kõige üldisemalt seda, et saamaks samas mahus kaupu ja teenuseid, tuleb neil demograafilistel põhjustel toimuva finantsvara odavnemise tõttu loobuda suuremast hulgast finantsvarast.[3]

Valik eelfinantseerimisega ja jooksva finantseerimisega süsteemi vahel

Tehniliselt võib ühte võimalikku valikuprintsiipi kirjeldada järgmiselt: jooksva finantseerimisega süsteem on eelistatud siis, kui palga reaalkasvu ja töötajate arvu muutumise näitaja korrutis on suurem kui reaalne keskmine intressimäär[4]. Vastupidisel juhul on eelistatud eelfinantseerimisega süsteem.

Kuigi see seos lihtsustab oluliselt mitmeid aspekte, võib see siiski teatud piirides olla analüüsi aluseks. Kui Eesti näitel võrrelda reaalpalga kasvu ja reaalseid intressimäärasid, siis kuigi tulemus sõltub mõnedest arvutustehnilistest nüanssidest, võime väita, et reaalpalga kasvunumber on olnud kõrgem. Teiselt poolt on toimunud ulatuslik töötajate arvu vähenemine. Pensionisüsteemi kavandamise seisukohalt on aga olulised pigem tulevikus toimuvad arengud. Niivõrd, kui on võimalik olnud näha mitmesuguseid arvutusi, torkab silma kõrge pakutud reaalne intressimäär, võrreldes reaalpalga kasvuga. Siin võib kirjandusele viidates nimetada eelkõige seda, et nn üleminekuriikidele on üldiselt iseloomulikud kõrged ja kahanevad reaalsed intressimäärad, võrreldes arenenud riikidega. Eesti oli siin küll negatiivsete reaalsete intressimääradega mõnda aega erandiks. Igal juhul

pole aga piisavalt põhjendatud arvamus, et reaalsed intressimäärad on kõrgemad kui reaalpalgatõus.[5]

Samas sõltub töötajate arv demograafilistest teguritest, aga ka tööpuudusest, migratsioonist jm. Sellega seoses on töötajate arvu sidumine ainult ja eelkõige demograafiliste teguritega mõnevõrra ühekülgne. Me võime küll eeldada, et see kuigivõrd väheneb, aga samas on see just majanduslike tegurite määramatuse tõttu suurt viga sisaldav prognoos.

Tööjõuturu ja pensionisüsteemi seos

Oluline parameeter süsteemis on w, töötajate arv. Nagu öeldud, rahvastiku vananemise üks põhjuseid on see, et väiksema sündivuse tõttu tööealise elanikkonna kasv pidurdub, mis omakorda mõjutab töötajate arvu w. Demograafiliste põhjuste kõrval on viimasega seoses aga vähemalt sama olulised majanduslikud põhjused. Kõigepealt mõjutab w-d tööpuudus, mis tähendab vajadust aktiivse tööturupoliitika järele.

Niivõrd, kui investeeringud ja tööhõive majanduses sõltuvad maksumääradest, võime öelda, et suuremad kulutused pensionisüsteemile teevad tööjõu kallimaks ja vähendavad seega nõudlust tööjõu järele. Sellega kaasneb tööpuuduse kasv, tööhõive vähenemine ja nende inimeste väiksem arv, kes pensionisüsteemi finantseerivad. Seega võime öelda, et kallis pensionisüsteem suurendab negatiivse mõju tõttu tööjõuturule ressursside vajadust selle süsteemi finantseerimiseks. Samuti suurenevad sellega valitsuse kulutused seoses töötutele makstava abirahaga.

Tööjõuturu aspektist on oluline ka see, et enamikus arenenud riikides toimivad mitmesugused eelpensioni võimalused, mis tingivad selle, et arvestatav osa inimestest lahkub tööturult enne pensioniikka jõudmist. Tööandjate seisukohalt on eespool nimetatud nähtuse positiivseks küljeks see, et üldiselt töötasu samal ametikohal tööstaaži kasvades tõuseb ning lahkuvad suhteliselt kõrgema palgaga töötajad, kelle asemele tuleb veidi odavam tööjõud. Pensionisüsteemi seisukohalt aga tähendab see nende inimeste arvu vähenemist, kes pensionisüsteemi finantseerivad. OECD soovitustes peetakse enne pensioniikka jõudmist pensionile jäävate inimeste arvu vähendamist ja seda stimuleerivate majanduspoliitiliste meetmete kõrvaldamist üheks oluliseks pensionireformidega haakuvaks momendiks (Maintining Prosperity…1998, 42-43).

Oluline mõju on pensionieal. Kuigi Eestis on praeguste kavade kohaselt ette nähtud meeste ja naiste pensioniea ühtlustamine 63 eluaastale aastaks 2016, võib selle pikendamine olla üheks võimaluseks pensionisüsteemi tasakaalustamisel. Kui taas viidata eelkõige OECD maade mitmesugustele materjalidele, siis on just see üks ventiil, mida peetakse vajalikuks ja võimalikuks kasutada. Liiatigi kui arvestada suhteliselt skeptiliste käsitlustega kapitaliseeritud pensionisüsteemi elementide võimest nimetatud probleemiga toime tulla. Siin tasub vaid nimetada seda, et suures osas OECD maades on vanemate inimeste osakaal ühiskonnas suurem kui Eestis ning rohkem kui pooltes riikides on meeste pensioniiga 65 aastat, olles naistel samas mõnedest sellistest riikidest madalam.

Eestis on pensioniea tõstmisele 63 aastast ülespoole vastukaaluks OECD riikidest lühem oodatav keskmine eluiga. Samuti muutuks veelgi teravamaks tööjõuturu problemaatika. Samas ei saa seda võimalust tulevikus ka täiesti välistada, kuigi see nõuab nähtavasti poliitiliselt vastuvõetavaks muutumiseks mitmete oluliste eelduste tekkimist.

Riigi roll

Üheks oluliseks küsimuseks on riigi roll pensionisüsteemis. Üldiseks põhjenduseks on nn turutõrgete esinemine, mis on seotud tuludejaotusega, inimeste ebapiisava säästmiskalduvusega, pikaajaliste riskide maandamisega ning jaotamisega jne. Tulles tagasi eespool toodud Eatwelli valemi juurde, on selge, et üldiselt tagab riigi sekkumine suurema (sund)säästmise kui vabatahtlikud skeemid. Teiselt poolt on riigi suurel mõjul süsteemi üle ka mitmed negatiivsed mõjud. Lindbeck näiteks peab kohustusliku kapitaliseeritud süsteemi põhiliseks ohuks selle poliitilist ärakasutamist häälte ostmiseks, samuti poliitikute mõju ettevõtetele, kuhu pensionifondid investeerivad (Lindbeck 2000).

Riigi roll saab olla oluline eelkõige kriitilise tähtsusega seadusandliku raamistiku loomisel ja järelevalve tagamisel. Investeeringutega seotud riskide puhul on aga nähtavasti ikkagi parim printsiipi riiki nii vähe kui võimalik.[6]

Pensionisüsteemi mõju säästmisele

Rahvastiku vananemisel on üldiselt tendents vähendada säästmist. Selle tendentsi majanduslikud põhjused on ilmsed: inimesed, kes on tööeast väljas, säilitavad oma elatustaset varem akumuleeritud ressursse kasutades.

Samas on üsna kaheldavad väited, et pensionisüsteemi kapitaliseerimine iseenesest olulisel määral säästmist suurendab. Näiteks OECD materjalidele viidates märgib Thompson, et nendes maades pole leitud statistilist seost pensionide maksmiseks kasutatava vara akumuleerimise mahu ja säästmise näitajate vahel (Thompson 1999).

Rõhutatakse küll seda, et kui kõrge säästumäär on majanduspoliitika eesmärk, siis võib pensionisüsteemi kujundamisel olla sellel teatud osa kõrvuti säästmist soodustava maksupoliitikaga, valitsuse eelarve ülejäägi saavutamisele suunatud taotluste ning tarbimislaene piiravate abinõudega.

Märkused

1. Pensionisüsteemide alases kirjanduses kasutatakse mitmesuguseid klassifikatsioone. Näiteks kattub eelfinantseerimisega süsteemide mõiste suures osas määratud panusega süsteemide mõistega (systems with defined contribution rate) ja jooksva finantseerimisega süsteemid määratud kasuga süsteemidega (systems with defined benefit) (Lindbeck 2000).
2. Nimetatud seisukohta kinnitab ka näiteks IMF juhatuse hinnang Eesti majanduse kohta, kus muuhulgas on mainitud, et: “Pensionireformi osas nõustusid direktorid sellega, et teisel sambal, kohustuslikul kogumispensionil, on eeliseid, need aga ei

lahenda negatiivseid demograafilisi probleeme. Tuleks reformida esimest sammast, sh tõsta kiiremini pensioniiga, samuti kanda hoolt, et teise samba rakendamiskulud ei oleks nii suured, et tekitada eelarvelisi probleeme või suurendada liigselt välisvõlga." (Äripäev, 2000, 21. juuli).

3. Näiteid selle kohta, kuidas jagunevad riskid erinevate kapitaliseeritud pensionisüsteemi instrumentide kasutamisel, võib saada näiteks A. Lindbeck´i artiklist (Lindbeck 2000).
4. Üheks investeeringute tasuvuse orientiiriks oleks ka vastava riigi börsiindeks. Kui TALSE on jõudnud mitmeaastase pingutuse järel 140% lähedusse ning kui arvestada ka inflatsiooni, ei saa pikaajaline börsile investeeritud kapitali tootlus väga kõrge olla. Sealjuures on huvitav nimetada ka seda, et kuigi nn indeksifonde peetakse suhteliselt riskivabadeks, jääb suurema osa pensionifondide tootlus, eriti väikestel turgudel, indeksile alla. Põhjus on selles, et indeksiväärtus sõltub suurel määral mõne eduka ettevõtte aktsiatehinna tõusust (viimastel aastatel on need üsna sageli telekommunikatsiooni ettevõtted), pensionifondid aga saavad regulatsioonis riskide jaotamise nõude tõttu sellesse ettevõttesse investeerida vähem, kui on nende osa turu kapitalisatsioonis. Hea näide on Helsingi börs, mille indeksiväärtus oleks Kauppalehti andmetel ilma Nokiata kolmel viimasel aastal langenud.
5. Kui pidada reaalseks Reformierakonna keskmise palga lubadust – 9000 krooni aastal 2002 – ning arvutada reaalpalga tõus selle põhjal, eeldades samas ka ametliku inflatsiooniprognoosi paikapidavust, oleks jooksva finantseerimisega süsteemi eeliseid väga lihtne näidata.
6. Milton Friedman on Wall Street Journal'i artiklis toonud sellise võrdluse, et kui kõik USA sotsiaalkindlustussüsteemi maksed oleksid aastast 1937, kui pandi alus riiklikule pensionisüsteemile, olnud investeeritud aktsiabörsile, siis oleks kõigi sellise võimaliku riikliku fondi vahendite väärtus 1997. aastal olnud 7 triljonit USD ehk üle poole kõigi börsil noteeritud ettevõtete väärtusest. "Kui see ei ole sotsialism, mis siis on? " (Eatwell 1999).

Kasutatud kirjandus

Eatwell, J. (1999) The Anatomy of Pension "Crises". – Economic Survey of Europe, No 3. United Nations, Economic Commission for Europe, Geneva, p 57–61.

Lindbeck, A. (2000) Pensions and Contemporary Socioeconomic Change. NBER Working Paper 7770, June.

(1998) Maintining Prosperity in an Ageing Society. Paris: OECD, p 142.

Thompson, L. H. (1999) Forging a New Consensus on Pensions. – Economic Survey of Europe, No 3. United Nations, Economic Commission for Europe, Geneva, p 69–78.

Pensionireformist läbi avaliku arvamuse prisma: valikuid piirab nii info kui raha puudus

Marika Kirch (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Avaliku arvamuse küsitlus pensionireformi kohta (küsitlus puudutas kohustusliku riikliku kogumispensioni sisseviimist) [1] näitab, et tegemist on probleemiga, mille teravust avalikkus ei ole veel tunnetanud. Selleks, et elanikkond saaks pensionireformi läbiviimise valikutes oma sõna sekka öelda, on aga vaja, et inimesed omaksid head ülevaadet olukorrast ja saaksid teadlikult kaaluda oma valikuid. Uuringu tulemused aga näitavad, et valdav osa inimesi, eriti noored, ei ole kursis kavandatava pensionireformi põhiolemusega.

On tekkinud paradoksaalne olukord – noored, kes on kavandatava pensionireformi peamine sihtgrupp, on küll suurema sissetulekuga elanikkonna grupp, kuid nad ei ole kursis pensionireformiga sedavõrd, et olla valmis oma sissetulekutest osa tuleviku jaoks säästma. Teisest küljest, vanemad inimesed on küll rohkem informeeritud, kuid neil jälle ei ole raha, mida pensioniajaks säästa. Vanema inimese jaoks oleks säästmise koormus pealegi oluliselt suurem kui noore inimese jaoks. Tekibki olukord, kus ühed tahaksid, aga ei saa, teised saaksid, aga ei ole valmis kohustusliku kogumispensioni ideed toetama.

Edukaid reforme läbi viia aga ei ole võimalik, kui elanikkond ei ole olukorraga ja sellest tuleneva tulevikuprognoosiga piisavalt kursis. Sotsiaalsete reformide läbiviimiseks on vaja rahva enamuse toetust. Kogu elanikkonna informeerimine käimasolevast pensionireformist,

selle põhimõtete ja võimalike alternatiivide üksikasjalikum tutvustamine oleks väga tähtis. Eelkõige tuleks noori "potentsiaalseid pensionäre" paremini teavitada. Kuna vanemate inimeste elatustaset kiiresti paremaks muuta ei ole võimalik, siis jääb üle kaaluda alternatiive, mis võimaldaks noorematele inimestele jõukohase (kohustusliku) kindlustuse, kuid ei paneks ka vanemaealisi väljapääsmatusse olukorda. See, kas kohustusliku kindlustuse vastutus langeb tööandjale, töövõtjale või mõlemale, ning kuivõrd peaks seda toetama riik omaltpoolt, on juba järgmine probleem ja rahva suhtumist sellesse kavatsetakse uurida järgmiste arvamusuuringutega. Eriti oluline oleks prognoosida inimeste suhtumist vabatahtlikku kindlustamisse. Kui näiteks enamik inimesi end vabatahtlikult ei kavatse kindlustada, siis ollakse mõnekümne aasta järel uute ja veelgi keerulisemate probleemide ees.[2]

Märkused

1. Sotsiaal- ja turu-uuringute firma Saar Poll on Riigikogu Kantselei tellimusel viinud läbi avaliku arvamuse uuringu "RIIK JA RAHVAS2" (2. mai - 1. juuni 2000. a), mille üks osa käsitleb pensionireformiga seotud problemaatikat. "RIIK JA RAHVAS KEVAD 2000" uuringust vaata lähemalt: http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tellitud_uuringud.
2. Hansson, H. (2000) Pensioni vabatahtliku samba võimalikud ohud. Äripäev, 25. sept

Mõningaid aspekte salakaubanduse ja organiseeritud kuritegevuse ohjeldamisel Eestis

Toivo Mängel (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Kolm asjaolu

Eesti organiseeritud kuritegevuse analüüsimisel tuleks tähelepanu pöörata järgmistele asjaoludele[1]:

- esiteks, Eesti geopoliitiline asukoht, ajalooliselt pidev puhverriigiks olemise kogemus Venemaa ja Euroopa vahel;
- teiseks, NSV Liidu kokkuvarisemise ja Eesti Vabariigi taasiseseisvumisega seotud muutused korrakaitse- ja julgeolekuorganites, piirivalves ja poliitikas ning teised olulised riigikorra muutusega seotud mõjutegurid;
- kolmandaks, muudatused majanduses ja seadusandluses antud perioodi jooksul.

Seadusandluse ja majanduselu korrastamisega hakkas organiseeritud kuritegevus taanduma rohkem traditsioonilistele valdkondadele, nagu relva- ja narkokaubandus, prostitutsiooni ja hasartmängude kontroll, aga ka majanduskuritegudele nagu aktsiisikaupade (tubakas ja alkohol) salakaubandus ja maksupettused.

Viimase aastakümne jooksul oluliselt tugevnenud Eesti Vabariigi seadusandlik ja täitevkontroll sundis kuritegelikke grupeeringuid muutma oma tegevusmeetodeid: katteks võeti kasutusele ettevõtted, firmad. Väljapressijad said kuni turvafirmade turu korrastamiseni kindlaima katte turvafirmade näol. Edaspidi, kuritegeliku kapitali kogunedes, tekkis vajadus seda legaliseerida ka teist tüüpi firmades.

Hinnanguliselt oli 1995. aastaks tekkinud olukord, kus Eesti organiseeritud kuritegelikud grupid olid suutnud kõrvale panna tohutuid rahasummasid või hakkasid tegevuse käigus saadud raha legaliseerima ettevõtluses, st muude kuritegude kõrval hakkas laiemalt toimuma rahapesu, esialgu otse pankadesse, firmadesse, kinnisvarasse.

Et selgemini mõista sellise ebaseadusliku tegevuse võimalikku majanduslikku ulatust, võib näiteks kasutada Eesti Konjunktuuriinstituudi hinnangut (2000), mille kohaselt ainuüksi illegaalse alkoholituru maht Eestis oli 1999. aastal *ca* 200 miljonit krooni. Arvestades, et isegi kui varasemate aastate illegaalse alkoholituru kogumaht ei olnud suurem viimastel aastatel, võib ainuüksi illegaalse alkoholituru toimimisel tekkivate vahendite mahtu 10 aasta jooksul hinnata kõige tagasihoidlikumate arvestuste kohaselt suuremaks kui 1 miljard krooni. Kui lisame siia juurde näiteks *ca* 25% ulatuses sellest salasigarettide müügi ning samas mahus kütuseäri, siis on tegemist aukartustäratava summaga, mille mõju riigi majandusele ja ka ühiskondliku elu muudele sfääridele ei saa olla täiesti märkamatu.

Salakaubanduse põhjusi

Kuritegevus hakkas liikuma majanduskuritegevuse suunas, nagu näiteks maksupettused suurtelt kaubapartiidelt. Salakaubaveo, seda eriti aktsiisikaupade – tubaka, alkoholi ja kütuse puhul näitavad menetletud kriminaalasjad, et organiseeritud kuritegevus hõlmab ka riigiametnikke, sest tugevnenud kontrollisüsteem ja korrastatud seadusandlus ei võimaldanud kuritegusid ilma riigiametnike kaasabita toime panna.

Viimase paari aasta jooksul on organiseeritud kuritegevus järjest rohkem hakanud liikuma kinnisvaraärisse. Kinnisvara omandatakse väljapressimiste-pettustega või rahapesuga. Korruptsioon munitsipaalametites annab võimaluse ametnike ärakasutamiseks kinnisvaraoperatsioonides.

Sidemed Venemaa kuritegelike grupeeringutega näitavad muutumise tendentse. Väheneb siinsete grupeeringute tegevuse organisatoorne suunamine Venemaalt. Seda trendi iseloomustab kas või see, et omavahelises suhtlemises ei kasuta rühmitused enam Venemaa kohanimesid, vaid Eesti liidrite nimesid. Organisatoorselt ei suhtle siinsed grupeeringud Venemaa grupeeringutega enam iseseisvalt, vaid Eestis asuva autoriteedi või usaldusisiku kaudu.

Eesti jõustruktuuride andmetele tuginedes võib väita, et Eestis eksisteerib kaks põhilist riiklikult ohtlikku organiseeritud kuritegevuse suunda: "konservatiivne" vene mudel, mille juured asuvad Venemaal, ja "progressiivne" euroopa mudel, mis on suunatud majanduskuritegevusele ja loob kontakte Euroopa riikidega.

Eelmainitud suundi – konservatiivne ja progressiivne – saab lahti mõtestada järgnevalt.

"Konservatiivne" organiseeritud kuritegelik grupeering on traditsiooniliselt seotud Venemaa või mõne teise endise Nõukogude Liidu liikmesriigiga ning rahvusvahelise ulatusega. Välja on kujunenud sidemed õiguskaitseorganitega, eriti vanglaametnikega.

"Progressiivne" organiseeritud kuritegelik grupp omab juba algstaadiumis rahvusvahelist tegevusulatust ja sidemeid riigiametnikega. Sellised grupid saavad alguse kriminaalsetest väga tulutoovatest äriideedest – näiteks korrumpeerunud riigiametnikega seotud salakaubandus ning väliskaubandusega seotud maksupettused, tahtlik pankrottide tekitamine suurte kinnisvaraobjektide "seaduslikuks" omandamiseks.

Kuna tegemist on "valgekraelisusega", siis sellise grupeeringu juhtivliikmete arest ja nende riigiasutustes olevate sidemete edukas lõhkumine kahjustab oluliselt grupeeringu tegevust.

Kui varem sai organiseeritud gruppide peamiste tegevusaladena välja tuua vargused, väljapressimised, metalliäri ja eri liiki salakaubanduse, siis viimase aja Eesti organiseeritud kuritegevuse tegevusalad on rahapesu, narkoäri ja maksupettused.

Salakaubanduse liike

Rahapesu

Rahapesu on valdkond, mis tagab organiseeritud kuritegeliku maailma tugevuse. Samas ei saa rahapesu eksisteerida ilma kuritegelikult omandatud varata. Eesti grupid tegelevad siseriiklikult maksupettuste, narkoäri, katusepakkumise, väljapressimiste ja teiste kuritegelikul moel omandatud vahenditega ning ka Venemaalt pärit musta raha pesuga. Eesti Vabariigi seadusandliku määratluse järgi käsitletakse rahapesuna kriminaalkorras karistatava teo otsese tulemusena saadud varaga õigustoimingute sooritamist, mille eesmärgiks või tagajärjeks on selle vara ebaseadusliku päritolu varjamine. Kuna rahapesu tõkestamise seadus võeti Riigikogu poolt vastu alles pool aastat tagasi ja see jõustub käesoleva aasta 1. juulil, ei saa veel rääkida õiguskaitseorganite edust rahapesuvastases võitluses.

Aeg on aga näidanud, et seaduses defineeritud rahapesu saab tuvastada Eestis mitte ainult pangandussfääris, vaid ka hasartmängu- ja kinnisvarasfääris, õiguskaitseteeninduses ning kindlustussfääris.

Rahapesuks peab olema:

- kallis ning manipuleeritava väärtusega kaup või teenus, nagu näiteks kinnisvara või juriidilise nõustamise tasu;
- raha liikumine peab olema raskesti jälgitav ja vaidlustatav nagu hasartmängude või kindlustusäri puhul.

Ulatuslikuma rahapesu puhul on määravaks Eesti riigi geopoliitiline asukoht. Täheldada võib musta raha seost Venemaaga ja teiste riikidega, mis on tekkinud NSVL lagunemisel.

Tõsisematest viimasel ajal uurimisorganitesse jõudunud Venemaaga seotud rahapesu juhtumitest võiks tuua järgmised näited:

- Majanduspolitsei uurimistulemuste kohaselt peteti 1995. aastal Altai krais Venemaa eelarverahadest välja pisut üle 13,5 miljoni USA dollari, mis liikusid Venemaalt tollal Eestis tegutsenud, kuid praeguseks pankrotistunud INKO Balti Panka. Selle panga kaasabil raha konverteeriti ja lähetati Euroopasse.
- 1996. aastal arreteeritud endine Groznõi linnapea Bislan Gantemirov kandis linna sõjapurustustest taastamiseks mõeldud 10 miljonit USA dollarit Venemaa riigieelarve raha läbi Eesti tolleaegse Forekspanga oma erakontodele Küprose ja Šveitsi pankades.

Rahapesuga kaasneb ohtlik tendents – kuritegeliku maine ümberkujundamine. See on protsess, kus kuritegelikud autoriteedid hakkavad algselt musta või juba pestud raha abil tungima äri- ja poliitikamaailma. Samas võib öelda, et Eestis ei ole veel kuritegelike autoriteetide poliitikasse tungimine kujunenud poliitilise tegevuse normiks.

Narkoäri

Eesti narkokuritegude üldpilt viitab sellele, et Eestis kasvab narkootikumidega seotud kuritegevus kiiresti, kuid hetkel ei ole veel massilist narkokuritegevust ning Eesti-sisene narkoäri ei ole otseselt organiseeritud kuritegevuse poolt koordineeritud. Statistika kohaselt registreeriti 1998. aasta jooksul Eestis 235 narkokuritegu, kusjuures 1997. aasta jooksul registreeriti vaid 114 narkokuritegu. Võrdluseks: samas registreeriti umbes 3,5 korda suurema rahvaarvuga naaberriigis Soomes 1998. aasta jooksul üle 8000 narkokuriteo, mis on ligi 10 korda rohkem narkokuritegusid suhtarvus ühe elaniku kohta.

Valdav osa narkokuritegude toimepanijaist Eestis ei oma Eesti kodakondsust. Näiteks 1997. aastal oli 61% narkokuritegudes süüdistatavaist just mittekodanikud.

Uimastite kasutamise alal on AIDSi ennetuskeskus hinnanud populaarseimaks uimastiks moonivedeliku, mille müügiga teenib kuritegelik maailm aastas, 1998. aasta lõpu hinnangutel, üle poole miljardi krooni. Sama keskuse hinnangul on Eestis ligi 10 000 narkomaani, kellest umbes 7000 süstib veeni moonivedelikku.

Narkoäri võimalike tagajärgede kohta ning selle mõjust noorsoole on andnud põhjalikuma ülevaate MSI nõunik Andres Siplane on töös "Riiklikest pingutustest uimastivastases võitluses".

Narkoäri puhul võib väita, et suurematel gruppidel puuduvad selged, väljakujunenud huvid või tööjaotus. Eesti puhul saab rääkida kolmest peamisest organiseeritud suunast – transiit, tootmine ja Eesti-sisene müük – järgmist:

1. Narkootikumide transiit – täheldatud on Eesti gruppide vähest osalust või nende kaasamist Vene grupeeringute poolt Eestiga seotud narkotransiiti. Transiidi puhul võib Venemaa kõrval märgata juba ka teiste, nagu Soome või Poola, gruppide osalust.

Senini Eestiga seostatud narkokaubanduse ajaloo suurim uimastikogus peeti kinni 1999. aasta 17. veebruaril, kui Prantsuse ametivõimud tabasid 23,5-tonnise narkolastiga Läti lipu all sõitnud kalalaeva Nemo. Laeva reederi huve esindas Eestis välismaalase passiga elav Ukrainas sündinud Sergei Hit, kelle äripartner oli Eesti ärimees Vassili Trofimov. Laeva kapteniks oli Eestis elav Vladimir Hodjakov. Olgugi, et uurimine alles käib, on alust arvata, et Eestiga seotud isikud on osalised selles rahvusvahelise narkotransiidi juhtumis.

2. Narkootikumide tootmise osas ei ole, pärast sünteetiliste narkootikumide labori avastamist 1996. aastal, täheldatud organiseeritud kuritegelike gruppide kontsentreeritud huvi tootmise rajamiseks Eestis. Ilmselt on tegemist liiga väikese riigiga, et tagada narkolaborile vajalikku pikaajalist konspiratsiooni. Mainitud labori avastas 1996. aasta 3. septembril kaitsepolitsei Tallinnas ning selle tegevusega olid seotud 6 Tallinna elanikku, kes olid sidemetes organiseeritud kuritegelike gruppidega. Lisaks on teada, et 1996. aastal töötas Tartus üks oma tegevuse jooksul 7 kilogrammi ainult Soome müümiseks mõeldud amfetamiini tootnud laboratoorium. See avastati Soomes, ühe 1996. aasta septembris kinni peetud kulleri kriminaalasja uurimise käigus. Kohus karistas labori tegevusega seotud isikuid

vastavalt nelja-, kolme ja poole ning kahe ja poole aastase vanglakaristusega. Viimase aasta jooksul on avastatud nn Perli narkotalu Rapla maakonnas.

Muret tegev tendents on, et vaesemate narkomaanide seas populaarse süstimiseks kõlbliku moonivedeliku, rahvakeeli Poola heroiini laboritest konfiskeeritud kogused on muutunud üha suuremaks. Samas ei saa selliseid laboreid võtta eriti tõsiselt, kuna nad toodavad ainult kohalikuks tarbimiseks ning pole tuvastatud organiseeritud gruppide seotust laborite tootmise suunamisega.

3. Narkootikumide Eesti-sisese levitamise puhul on suuremad grupid peamiselt varustajate või siis pisikurjategijatest salakaubavedajate ja müüjate "kaitsjate" rollis. Võrreldes maksupettustega, on narkootikumide salakaubandus siiski oma vaieldamatu tulukuse juures liiga riskantne ja kohtus kergemini tõestatav.

Maksupettused

Maksupettustest on kõige levinumad aktsiisi- ja käibemaksupettused.

Aktsiismaksust kõrvalehoidmine toimub selle maksuga maksustatavate kaupade – alkoholi, tubaka ja mootorikütuste puhul.

On mitmesuguseid kelmuse läbiviimise meetodeid, mille abil organiseeritakse kahtlase kauba maaletoomist ja turustamist. Võib täheldada, et salakaubavedajatele on tõhusaks toeks riigiteenistustes – politseis, tollis ja piirivalves – töötanud isikud, kes tunnevad piisavalt hästi õiguskaitseorganite ja maksude tasumist kontrollivate asutuste tööstiili. Maksupettusi soodustavad ka korrumpeerunud riigiametnikud.

Kütuseaktsiisi maksmisest hoidusid kõrvale 1998. aasta märtsis arreteeritud nn Vladimir Košelevi grupeeringu liikmed, kellest kolm tekitasid viljakas koostöös 8 tolliametnikuga riigile ligi 4,6 miljoni krooni suuruse kahju laekumata maksude näol.

Tolliinspektorid vormistasid neile lubatud altkäemaksu eest kaubadeklaratsioonidel deklareeritud bensiini ning diiselkütuse toimetamise üle Eesti piiri ühele Ukraina ettevõttele. Reaalset kütuse eksporti Ukrainasse ei toimunud ning kogu ekspordi kaubadeklaratsioonidel märgitud bensiin realiseeriti Eesti territooriumil.

Kuna alkoholi ja ka muude aktsiisikaupadega on seotud tolliametnike kõrgendatud tähelepanu ning pidev järelkontroll, siis nüüd on organiseeritud kuritegevus hakanud organiseerima ka käibemaksuga seotud pettusi, mis üldjoontes jagunevad kaheks:

- riigis toodetud kauba käibemaksu mittemaksmine kaubakoguste võltsitud ekspordi korral, kus kaup müüakse riigis;
- riiki sisse toodud kauba võltsitud eksport, kus ettevõte saab riigilt tagasi käibemaksu.

Selliste juhtumite korral on tolliametnikud otseselt pannud toime ametialase lohakuse järgi kvalifitseeritava kuriteo, kinnitades oma ametitempliga dokumentidel olematu kauba deklareeritud eksporti.

Näiteks vormistati ajavahemikul 1996. aasta veebruarist kuni 1997. aasta oktoobrini Tallinna sadamates fiktiivselt ekspordiks Eestis toodetud toiduaineid, mille tagajärjel jäi Eesti Vabariigil riigieelarvesse saamata käibemaksu 5,2 miljonit krooni. Süüdistus esitati 14-le Tallinna Tolliinspektuuri tolliinspektorile, kes olid kinnitanud olematu ekspordi toimumist.

Viimasel ajal on tolli tiheda kontrolli ja arvutiseerimise tõttu seda laadi pettuseid avastatud prügi ekspordina – käibemaksu tagasisaamiseks eksporditava toiduainete või olmetehnika asemel avastatakse tolli poolt pistelisel kontrollil ehitusprügi.

Üheks uut liiki maksupettuseks on tollirežiimi nõuete raske rikkumine – tollile valeandmeid sisaldavate dokumentide esitamine, kus on kajastatud väiksem kaubakogus, seda ilmselt väikemate maksude maksmiseks.

Muud organiseeritud kuritegevuse valdkonnad

Ülejäänud tegevusaladest on alles traditsiooniliselt väljapressimine ja katusepakkumine, organiseeritult toimuvad ka korteri- ja kontorivargused ning sõidukite ärandamised ja vargused sõidukitest.

Varguste puhul on oma osa muidugi suurenenud narkootikumide tarbimisel, mis on organiseeritud kuritegevusele kätte mänginud palju kõigeks valmis narkomaane.

Võitlus organiseeritud kuritegevusega

Organiseeritud kuritegevuse ja salakaubanduse vastane võitlus

Organiseeritud kuritegevuse ja salakaubanduse vastane võitlus on rajatud:

- pidevale seadusandluse täiendamisele ja sellest tulenevate võimaluste kasutamisele õiguskaitseorganite poolt;
- täitevvõimu aktiivsele tegevusele ja erinevate valitsuse poolt kokku kutsutud komisjonide tööle;
- õiguskaitseorganite töö pidevale täiendamisele, kaadri väljaõppele, eritehniliste vahendite ning ekspertiisisüsteemide täiendamisele ja uuendamisele;
- eri ministeeriumide haldusalas olevate ametite koordineeritud aktiivsele rahvusvahelisele koostööle.

Seadusandluse pidev täiendamine on organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse peamine nurgakivi.

Tõsisem organiseeritud kuritegevuse vastane võitlus Eestis sai alguse 24. mail 1996, kui kriminaalkoodeksis jõustus kuritegeliku ühenduse mõiste ja karistused kuritegeliku ühenduse juhtimise ning sellesse kuulumise eest.

1997. aasta 19. novembril võeti vastu muutused välisriigis toimunud või välisriigi kodaniku poolt toimepandud kuritegusid ja vastavate kuritegude uurimist reguleerivasse seadusandlusesse.

Need muudatused ja parandused andsid Eesti õiguskaitseorganitele võimaluse senisest paremaks eelmainitud kuritegude uurimiseks ning, mis kõige tähtsam, olid uueks koostööplatvormiks välisriikide õiguskaitseorganitega.

1998. aasta 28. jaanuaril võeti vastu alaealiste õigusrikkumistega seonduvad muudatused ja täiendused.

Need muudatused ja parandused reguleerivad senisest paremini alaealistega seonduvaid küsimusi, kuna on oodata, et seoses kasvava noorte narkokuritegevusega hakkavad organiseeritud kuritegevuse protsessidel kohtualusteks olema ka alaealised.

1998. aasta 13. mail võeti vastu täiendused ja muudatused uurimisasutuste uurimisalluvuses ja tehti muudatusi jälitustegevusse: seekordsed seadusemuutused ja –täiendused käsitlesid jälitustegevust kinnipidamiskohtades ning nüüd peaks vastavasisulised Eesti seadused paremini vastama Euroopa Liidu seadustele.

Seadusandluse pidev täiendamine on loonud head võimalused organiseeritud kuritegelike grupeeringute lõhustamiseks. Näiteks võiks tuua jälitustegevuse seaduse muudatustest tulenevate võimaluste kasutamist kohtulike tõenditena, mida on edukalt praktiseeritud pea kõigi grupeeringute lõhustamise puhul.

Rahapesu tõkestamise seadus, mis võeti Riigikogus vastu 25. novembril 1998. aastal, jõustub 1999. aasta 1. juulil.

Valitsuse ja täitevvõimu tegevus

Vabariigi valitsuse poolt on organiseeritud kuritegevusega võitlemiseks ellu kutsutud mitmed komisjonid, mis põhinevad eri ametkondade koordineeritud koostööl. Nüüdseks on üle 5 aasta tegutsenud Kriminaalpreventsiooni Nõukogu ja korrakaitse komisjon.

Korrakaitse koordineerimiskomisjon moodustati valitsuse korraldusega 10. detsembril 1993. aastal. Komisjoni kuuluvad eri ministeeriumide kantslerid, Siseministeeriumi haldusalasse kuuluvate ametite peadirektorid, Tolliameti ning Maksuameti peadirektor, riigiprokuröri asetäitja ja Kaitseliidu ülem. Komisjoni tööd juhib siseminister. Komisjoni istungitel osalevad külalistena ka kohalike omavalitsuste esindajad.

Koordineerimiskomisjoni loomise eesmärk oli parandada ja kiirendada nende korrakaitseprobleemide lahendamist, mis jäävad mitme erineva ametkonna ja valitsusasutuse pädevusse.

Koordineerimiskomisjoni töö tulemuseks võiks lugeda parema ja süstemaatilisema infovahetuse selles osalevate ametkondade vahel. Samuti on osutunud tulemuslikeks hetke oluliste teemade käsitlemine istungitel, mis on toimunud eri ametite juhtkondade tasemel.

Kriminaalpreventsiooni Nõukogu moodustati valitsuse määrusega 10. septembril 1993. aastal. Nõukogusse kuulub praeguse seisuga kokku umbes 30 õiguskaitseorganite, kohtu, advokatuuri, sotsiaalhoolde ja teiste riigiametite esindajat ning avaliku elu tegelast.

Nõukogu koordineerib kriminaalpreventsioonialast tegevust riigis, esitab Vabariigi Valitsusele ettepanekuid ja annab soovitusi õiguskorra tagamist puudutavates küsimustes ning esitab vähemalt kord aastas aruande oma tööst ja ülevaate kuritegevuse olukorrast riigis.

Kriminaalpreventsiooni nõukogu töö eripära on komplekssem kuritegevuse vastane võitlus ning tema tegevuse eesmärgiks on pigem kuritegude ärahoidmine läbi sotsiaalsete programmide kui kuritegude avastamine, karistuste karmistamine ja kogu vastava politseitöö tõhustamine.

Kriminaalpreventsiooni nõukogu puhul tuleb ära märkida nende sihipärane töö tavakuritegevust toitvate sotsiaalsete kriisikollete lokaliseerimisel ja jõupingutused sealse olukorra parandamiseks.

Õiguskaitseorganite töö pidev täiustumine, kaadri väljaõpe, eritehniliste vahendite ning ekspertiisisüsteemide täiendamine ja uuendamine

Õiguskaitseorganite töö pidev täiustumine on otseselt seotud uute töökogemuste omandamisega ja nende rakendamisega võitluses organiseeritud kuritegevusega. Täiustunud on ekspertiisisüsteemid ning uuenenud eritehnilised vahendid. Välja on kujunenud koostöö naaberriikide kriminalistide vahel. Kuna Eesti on väike riik, siis on eriti hinnatud kriminalistide koolitus ja spetsialistide abi õige tehnika valimisel ning seetõttu on väga oluline väliskoostöö.

Täiendõppe alal on Eesti Politseile ulatanud abistava käe eelkõige Soome, Rootsi, Saksamaa ja USA spetsialistid, kellelt pärineb ka vabariigi uusim kriminalistikatehnika. Näiteks sõlmiti Saksamaa Liitvabariigi ja Eesti Vabariigi valitsuste vahel 11. oktoobril 1996. aastal kolme miljoni Saksa marga suurune materiaalse abi raamkokkulepe aastateks 1996–1998, parandamaks politsei ja piirivalve materiaalset varustatust ja koostööd.

Struktuuriliselt ülesehituselt on Eestis politsei ekspertiisisüsteem koondunud Kohtuekspertiisi ja Kriminalistika Keskuse alla. Ekspertiisi teostatakse nii statsionaarselt kui ka osaletakse operatiivülesannetel. Selline ülesehitus vastab arenenud riikides enamlevinud kontseptsioonidele.

Eesti kriminalistika taseme tõusu näitab see, et riik leidis rahalisi vahendeid enamiku süsteemidega ühilduva automaatse sõrmejälgede tuvastamise süsteemi AFIS – *Automated Fingerprint Identification System* – hankimiseks. Nimetatud süsteem hakkas täies mahus tööle käesoleva aasta jaanuarist. Eesti on alla kirjutanud ka lepingud moodsamate narkootiliste ja lõhkeainete ülitundlike detektorite ostmiseks.

Muud illegaalsete tubakatoodete ja alkoholi turumahu vähendamise võimalused

Üheks võimaluseks illegaalset turumahtu vähendada on Eesti Konjunktuuriinstituudi arvates sellel turul ringleva kauba aktsiisimäära mõningane alandamine. Samas on ka eeltoodud faktide alusel selge, et see meetod ei ole kuigi tõhus ilma vastava hästiorganiseeritud kontrollita. Ometi on küllaltki kõnekas asjaolu, et Eestis kehtiv piirituseaktsiis on kõrgem kui 20-s Euroopa riigis. Seega on Eesti piirituse ja viinade illegaalseks äriks üks soodsamaid riike (arvestades muidugi ka kontrolli nõrkust).

Hinnatasemega korrigeeritud elanike ostujõud on Eesti Viinaliidu arvutuste kohaselt üle nelja korra madalam kui Austrias, Luksemburgis, Saksamaal või Prantsusmaal. Aktsiisimäärad aga erinevad vaid mõnekümne protsendi võrra.

Soome ja Rootsi said Euroopa Liidult ülesande maksumäärasid alandada. Põhjendus: liiga kõrged alkoholiaktsiisid on tarbijavaenulikud ning soodustavad narkootikumide ja illegaalse alkoholi levikut.

Ettepanekutes alkoholialase seadusandluse täiustamiseks on Eesti Viinaliit esile toonud järgmise tähelepanuvääriva asjaolu: Eesti riigieelarve tuludes on arvestatud piirituse aktsiisi laekumist koguselt, mis vastab *ca* 3,3 liitri absoluutalkoholi tarbimisele ühe elaniku kohta. Lisaks on eelarvetulude planeerimisel arvestatud aktsiisiga veinide ja õlle müügist, mis vastab *ca* 4 liitri absoluutalkoholi tarbimiskogusele. Nii on riigieelarves tulude kavandamisel Viinaliidu arvates leidnud kajastamist seisukoht, nagu moodustaks alkoholi tarbimine Eestis kuni 8 liitrit inimese kohta aastas. Meedikute arvestustele tuginedes võib väita, et Eestis on aastaid tarbitud *ca*10-12 liitrit alkoholi inimese kohta. Näiteks Soome statistiliste andmete kohaselt moodustab alkoholi tarbimine aastas selles riigis 10 liitrit inimese kohta.

Lihtne arvutus näitab, et sedamoodi eelarvet kujundades võib Eesti ja Soome ligikaudu samaväärset alkoholi koguselist tarbimismäära arvestades juba ainuüksi eelarvesse mittelaekuvaks alkoholi aktsiismaksuks olla enam kui 200 miljonit krooni aastas.

Lõpuks

Eesti riiklikku tegevust arvesse võttes võib väita, et Eestis puuduvad organiseeritud kuritegevuse arengut soodustavad tegurid. Viimase kolme aasta jooksul on vastu võetud suur hulk muudatusi seadusandluses, on lahendatud eri ametkondade töö koordineerimine, tõusnud on õiguskaitseorganite töötajate kvalifikatsioon ja tehniline tase, süvenenud on rahvusvaheline koostöö. Kõike eelöeldut arvestades võib kinnitada, et Eesti riik suudab efektiivselt võidelda organiseeritud kuritegevuse vastu.

Märkused

1. artikkel baseerub autori lühiuuringul (MSI 2000, 6-7/9), mis valmis Balti Assamblee ja Põhjamaade Nõukogu töögruppide varimajandusalase ühisistungi (mai 2000) ettevalmistamise käigus.

Kasutatud kirjandus

Pihl, J. (1999) Organiseeritud kuritegevus ja salakaubandus Eestis. Ettekanne Balti Forum Balticum'il juunis, käsikiri.

(2000) Alkoholi tarbimine ja kaubandus Eestis. Eesti Konjunktuuriinstituut, Tallinn.

Aktsiisimaks liitri kohta, arvestatuna 100%-lise alkoholina. Eesti Viinaliit, käsikiri.

Ettepanekud alkoholialase seadusandluse täiustamiseks. Eesti Viinaliit, projekt, käsikiri.

Väikeste maakoolide perspektiividest ja hariduspoliitikast

Hilma Naaber, Riigikogu Kantselei

Marika Kirch, Riigikogu Kantselei

Käesolev artikkel käsitleb väikeste maakoolide olukorda ja prognoosi järgnevateks aastateks ning koolide rahastamist riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvest. Et haridus- ega ka rahandusministeerium ei oma andmeid koolide kaupa, on analüüsi aluseks olev info saadud kohalikelt haridusametnikelt.

Selle aasta septembrist reorganiseeriti ja suleti õpilaste arvu vähesuse tõttu jällegi mitu väikest maakooli. Reeglina on neis koolides õpilaste arv alla 20-30. Praegune üldhariduse rahastamise põhimõte ei võimalda nii väikeses koolis kvaliteetset algharidust anda. Näiteks on Võrumaal vähemalt 6 algkooli, kus on õpilasi alla 21. Prognooside kohaselt väheneb Võru maakonnas õpilaste arv 2000.-2001. õppeaastal võrreldes eelmise õppeaastaga 166 võrra, sh I klassi astujate arv 90 võrra. Õpilaste arvu ja finantseerimisvõimaluste vähenemine toob koolivõrgus juba käesoleval aastal mitmeid muudatusi. Võru Maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakonna juhataja Georg Aher osutab põhjuste reas, mis sunnib väikesi maakoole sulgema, eeskätt riigi poolt eraldatud palgavahendite nappusele. Maavalitsuse reservfondist maksmine ei ole väljapääs.

Samas on mõnede väikeste maakoolide õpilaste vanemad märkinud, et alati ei olegi õpilaste vähesus maakoolis tingitud vaid kohalike laste arvu vähenemisest. Tihti mängivad kaasa mitmed muudki tegurid. Näiteks saadavad vanemad oma lapsed kaugemasse ja suuremasse kooli lootuses, et seal omandatud haridus on parem ja konkurentsivõimelisem kui kodu lähedal asuva väikese alg- või põhikooli oma. Seega on protsess kahepoolne. Väikeste maakoolide usaldusväärsus hea hariduse garanteerimisel on elanikkonna silmis hakanud vähenema ja selle tagajärjel väheneb õpilaste arv niigi väikese õpilaste arvuga maakoolis veelgi. See toob omakorda kaasa koolide finantseerimise vähenemise alla miinimumi. Järgneb paratamatult koolide sulgemine.

Koolide sulgemine on üks osa laiemast sotsiaalsest protsessist, kus vähetähtis ei ole ka elanikkonna hoiakute muutumine. Järjest enam muutub lastevanemate silmis algkooli tähendus - esimese kirjatähe omandamise kohast on saamas esimene aste lapse tulevasel karjääriredelil.

Koolide finantseerimine

Et munitsipaalkoolide finantseerimise kohta riiklikul (ministeeriumi) tasemel andmed puuduvad, pidime ülevaate saamiseks küsima neid maakondadest. Selline ühekordne ja ebastandardne andmete kogumine sisaldab aga ohtu, et saadetakse osaliselt võrreldamatuid andmeid. Vaatamata eelöeldule püüdsime maakondade andmed panna ühte tabelisse ning võrrelda haridussüsteemi riikliku ja kohaliku rahastamise osakaalu maakondade kaupa.

Tabel 1 Munitsipaalkoolide finantseerimine / 2000.a.eelarve alusel /						
Maakond	Õpilaste arv	Riiklik finantseerimine	Kohalik finantseerimine	Kokku / EEK-I /	Riigi osa(%)	1 õpilase kohta
Ida-Viru	26 976	142 909 800	85 584 660	228 494 460	62,5	8 470
Järva	6 845	34 704 150	31 814 132	66 518 282	52,2	9 718
Jõgeva*	6 496	30 433 689	36 546 000	66 979 689	45,4	10 311
Lääne-Viru	11 285	58 0...	64 487 791	122 556 309	47,4	10 860
Hiiu	1 934	10 644 900	10 796 728	21 441 628	49,6	11 087
Rapla	6 404	33 950 702	37 602 262	71 552 964	47,4	11 173
Valga	5 720	33 576 000	30 586 871	64 162 871	52,4	11 217
Saare	6 395	35 718 400	37 245 468	72 963 868	48,9	11 409
Lääne	5 021	27 888 900	30 439 516	58 ...	47,8	11 616
Pärnu	6 974	39 088 600	43 128 100	82 216 700	47,5	11 789
Harju	16 577	89 338 000	111 127 646	200 465 646	44,6	12 093
Võru	6 867	40 632 900	42 717 299	83 350 199	48,7	12 138
Viljandi*	9 630	52 8...	65 236 200	118 102 300	44,8	12 264

Tartu	6 575	40 689 579	43 890 400	84 579 979	48,1	12 864
Põlva	5 522	32 388 400	41 950 710	74 339 110	43,6	13 462
kokku:	**129 221**	**702 898 638**	**713 153 783**	**1 416 052 421**	**48,7**	**11 365**

Tabelis 1 toodud andmete alusel võib väita, et haridussüsteemi rahastamine on maakonniti suuresti erinev. Seda mõjutavad nii erinevad koefitsiendid, mille alusel riiklikku finantseerimist arvestatakse, kui ka kohaliku omavalitsuse finantsvõimalused. Meie poolt tehtud arvutused näitavad järgmist tendentsi: suurem riigifinantseerimise osakaal munitsipaalkoolide rahastamisel ei taga alati koolide korralikku finantseerimist. Näiteks on Ida-Virumaal riigi osakaal munitsipaalkoolide rahastamises suurim - 62,5%, samal ajal on tegelikud kulutused ühe õpilase kohta seal Eesti kõige väiksemad (8470 krooni). Samuti on Järvamaal riigi finantseerimise osakaal üks suuremaid (52,2%), ühe õpilase kohta tehtavad kulutused aga väikseimate hulgas (9718 krooni). Kõige paremini finantseeritud on munitsipaalkoolid Põlva, Tartu, Viljandi, Võru ja Harju maakonnas.

Erilises seisundis on saartel asuvad munitsipaalkoolid, eriti koolid, mis asuvad väikesaartel. Nii tulebki meie arvutustest välja, et ühe õpilase kohta arvestatud finantseerimine ületab väikesaartel mitmeid kordi mandrikoolide vastavad näitajad. Prangli saarel kulutatakse ühe õpilase kohta ligi 41 000, Ruhnus ligi 40 000 ja Vormsis üle 24 000 krooni. Ka Kihnus on üks õpilasekoht suhteliselt hästi finantseeritud. Kõige suurem on riigi osakaal kooli finantseerimisel Ruhnus. Saaremaa ja Hiiumaa koolid on mandrikoolide keskmisel tasemel rahastatud.

Probleemid

Meie poolt läbi viidud väikeste maakoolide uurimus tõi esile mitmeid olulisi probleeme haridusvõrgus.

Esiteks, informatsiooni puudulikkus. Ilmnes, et ei haridus- ega ka rahandusministeerium ei oma detailseid andmeid koolivõrgu võimalike muudatuste kohta lähitulevikus. Haridusministeeriumist arvati, et infot munitsipaalkoolide rahastamise kohta kohalikust eelarvest on rahandusministeeriumil. Tegelikult pole seda kummalgi valitsusasutusel. Ka mitmetes maakondades puudub tegelik ülevaade haridusvõrgu kujunemisest lähitulevikus. Seda tõestab asjaolu, et andmeid kooliõpilaste arvu ja koolide kohaliku finantseerimise kohta tuli maakonna haridusosakonnal peale meie kirja saamist alles valdadest küsida. Ministeeriumide ja maakondade tasandil ei ole tehtud analüüsi, kuidas koolid oma finantseerimisega välja tulevad. See peaks aga olema maakonna hariduselu juhtimise ja planeerimise aluseks.

Samuti pole enamikus maakondades haridusvõrgu arengu tervikkontseptsiooni. Meile saadetud vastuste põhjal võib öelda, et mõned erandid siiski on. Näiteks on Valgamaa alustanud intensiivset tööd oma maakonna arenduskava koostamisel (sh haridusvõrgu muutuste kaardistamisel). Samuti tundub, et väga hästi on kursis oma olukorraga Põlva- ja Tartumaa haridus- ja kultuuriosakonnad. Kuidas saab aga korraldada finantseerimist, kui puudub selge tulevikukava?

Osaliselt on haridusvõrgu väljakujundamise kontseptsioonide puudumises süüdi ka alanud haldusreform, mis tõenäoliselt mõjutab tunduvalt tulevast koolivõrku maakondades. Seetõttu ei ole võib-olla igas maakonnas otstarbekas kiirustada haridusvõrgu ümberkujundamisega enne üldist reformi. Seoses käimasoleva haldusreformiga tuleks muuta hariduselu puudutavate andmete kogumine täpsemaks ja ühiskonna infovajadust paremini rahuldavaks. See puudutab nii statistika kogumist maakondades kui ka rahandusministeeriumile tehtavat aruandlust.

Teiseks, vastutuse hajumine ministeeriumi, maakonna haridusosakonna ja valla vahel. Mitmete maakondade haridusjuhid on oma vastustes toonitanud, et kui koolide avamine ja sulgemine on kohaliku omavalitsuse asi, siis puudub neil (st maakonna hariduselu juhtidel) üldse vajadus sekkuda haridusvõrgu kujundamisprotsessi (nii vastasid näiteks Ida-Virumaa ja Raplamaa haridusjuhid) ja isegi vajadus olla kursis sellega, mida vallad otsustavad. Jääb arusaamatuks, milline on üldse maakonna haridus- ja kultuuriosakondade vastutus oma maakonna hariduselu korraldamisel, kui neil pole maakonna koolide olukorrast tervikpilti.

Parim näide vastutuse hajumisest on Jõgeva maakonna haridus- ja kultuuriosakonna juhataja Kadri Petersoni vastus meie infopäringule. Toome sellest alljärgnevalt olulisema. *"Meil on raskusi Teie soovile vastu tulla, kuna maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakond ei oma nõutavat informatsiooni.*Samuti ei ole meil volitusi avaldada oma arvamust koolide sulgemise kohta. Koolide omanikeks on vallad ja linnad, kellele seaduse järgi on need õigused delegeeritud. Samuti on nende otsustada, millist informatsiooni nad kui koolide omanikud peavad vajalikuks meile edastada. Ka selles osas on meie volitused piiratud. Eelpool toodud põhjustel pole me saanud koostada adekvaatset koondanalüüsi Jõgeva maakonna munitsipaalkoolide kohta."

Samasisulise kommentaari saime ka Rapla maakonnast: "Kooli sulgemine on omaniku poliitiline otsus. Maavanemal ei ole seadusest tulenevat pädevust anda hinnanguid koolivõrgu muutmiseks."

Ülaltoodud vastuskirju lugedes tekib küsimus – millega siis maakonna haridusametnikud tegelevad, kui neil pole enda arvates mingeid volitusi kohalikku hariduselu korraldada.

Oluline järeldus, millele me antud töö käigus jõudsime, on see, et riik ei vastuta olulisel määral munitsipaalkoolide toimetuleku eest. Seda näitab olukord, kus paljudes maakondades loodetakse haridussfääris puudu olev raha saada maavanema reservfondist (näiteks Järva-, Lääne-, Saare-, Võrumaa). Maavanema reservfond peaks aga siiski olema ette nähtud muudeks kuludeks, mitte haridussüsteemi rahastamise regulaarsete puudujääkide korvamiseks.

Praegu on riik andnud peamise vastutuse haridussüsteemi funktsioneerimisest kõige madalamale tasemele – valda, jättes samal ajal vastutusega kaasnevad kohustused teatud osas finantskatteta. Rikkad vallad leiavad hariduskuludeks vajalikke lisavahendeid, vaesemad peavad aga mõtlema eelkõige koolide sulgemisele. Kui vastutus antakse kohalikule omavalitsusele ja ressursse selle realiseerimiseks piisavalt ei anta, viib see paratamatult olukorrani, kus vaesed vallad ei suuda haridust lisaks riiklikule finantseerimisele piisavalt toetada. See tingib olukorra, kus kool eksisteerib aastaid miinimumressurssidel või isegi veidi alla selle. Selle tagajärjel hakkavad lapsevanemad oma lapsi panema koolidesse (tavaliselt linna), kus üldine finantseerimise tase on parem, õpetajad paremini koormatud ja tasustatud ning lõppkokkuvõttes õppetöö kvaliteet paremini garanteeritud. Ei saa lugeda õigeks seda, et riikliku haridussüsteemi finantseerimine ja kooliõpetuse tase oleneb sellest, kas kool asub rikkas või vaeses vallas. Olulised peaksid olema hariduspoliitilised prioriteedid, mis on otsustatud nii ministeeriumi kui ka maakonna tasemel (sh regionaalsed eesmärgid – millisesse paikkonda on kooli tingimata vaja jmt).

Loomulikult ei saa mõne õpilasega maakoole säilitada iga hinna eest. Kuid koolide avamise ja sulgemise otsustamine ainult valla tasandil ei võimalda käsitleda haridussüsteemi ühtsena. On ilmne, et kvaliteetset haridusvõrku maal hoida on tunduvalt kallim kui linnas. Eriti raske on head haridust anda vaeses vallas. Kuid see ei tohiks olla põhjuseks, et vaesed vallad peavad ära kaotama suurema osa väiksemaid koole. Praegu võib tekkida olukord, kus rikkad vallad saavad endale lubada hästitoimivat haridusvõrku ja vaesed vallad peavad koolide elushoidmiseks kasutama äärmuslikke vahendeid või koolid üldse likvideerima.

Paul-Eerik Rummo on viidanud probleemile, et üldhariduse rahastamine on üldse kahetine, sest kuigi koolid on munitsipaalkoolid, on õpetajate palgad ja õpikute soetamise kulud kaetud riigieelarvest (Rummo, 1999). Omavalitsuste arvu vähendamise perspektiiv peaks motiveerima ka haridussüsteemi ümberkorraldusi. Maakonna tasandil peaks olema suurem huvi otsustada, milline on optimaalne koolivõrk ja mitme kooli pidamine antud maakonnas on otstarbekas, lähtudes õpetajate piisavast töökoormusest, hoonete korrashoiust, koolitranspordi võimalustest jms.

Haridussüsteem on riiklik institutsioon. Seega peaks riik kõigil tasandeil vastutama selle korraliku funktsioneerimise ja pakutava hariduse hea kvaliteedi eest. Riigi osa peaks olema ka üldise süsteemi väljatöötamisel palju olulisem, sealhulgas maakondade tegevuspiiride ja vastutuse määratlemisel.

Sotsioloogiline uurimus inimeste rahulolust üldharidus- ja koolikorraldusega 1999.aasta sügisel näitas, et inimeste suhtumine haridussfääri ei ole siiski kõige halvem.[1] Kõigist küsitletutest pooled olid hariduskorraldusega rahul ning vaid 16% rahulolematud. Tulemused võivad olla muidugi oluliselt erinevad, kui küsitleda koolilaste vanemaid, eriti regioonides, kus kool kaugel ning valikuvõimalused puuduvad. See ei tähenda aga, et haridussüsteemi ümberkorraldustes peaks ootama selle ajani, kui rahulolematud moodustavad elanikkonnast valdava enamuse.

Märkused

1. Riigikogu Kantselei poolt ES Turu-uuringute ASilt tellitud uurimus novembris 1999. http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi

Kasutatud kirjandus

Rummo, P-E. (2000) Hariduse võti omavalitsuse kätte. Postimees, 25.mai.

Haridusreform on osa haldusreformist

Dr Anu Toots (RiTo 2), Tallinna Pedagoogikaülikool

Arenenud riikide poliitika üheks tunnuseks on avaliku ehk halduspoliitika probleemide tõusmine avalikkuse jaoks populaarseteks teemadeks. Nii on USA 2000. aasta presidendivalimistel üks tuumikteemasid üldhariduse korraldus Ameerika Ühendriikides.

Eesti ei anna selles mõttes veel küpse heaoluriigi mõõtu välja. Esiteks, avalik arvamus hariduse küsimustes on veel toores, kujunemata ja väheuuritud. Teiseks, meedia abiga suunatakse fookusesse kõrgharidus, mis siiski on vaid kogu hariduspüramiidi ülemine ja seega väiksem osa. Ühiskonna arengustrateegia ning -potentsiaali jaoks määrab üldharidus palju enamat.

Siiski ei tähenda üldrahvaliku diskussiooni puudumine seda, et hariduses mingeid muutusi ei toimu või ei planeerita. Pigem võime avastada haridusuuenduste ülekülluse nii hariduse sisulistes kui ka administratiivsetes aspektides. Alljärgnevalt peatungi mõnedel üldhariduse korralduse aktuaalsetel küsimustel.

Koolisüsteem on osaks iga ühiskonna üldisest korraldusest, peegeldades domineerivaid baasarusaamu vabadusest ning sotsiaalsetest kohustustest. Seal, kus kohaliku võimu autonoomia on suurem ja föderatsiooni põhimõtted tugevad, on ka koolid keskvõimu korraldustest vabamad. Ja vastupidi, Prantsusmaa-taolistes tugevalt tsentraliseeritud riikides juhitakse ka koole peamiselt keskvõimu poolt.

Teine printsipiaalne koolikorraldust mõjutav paradigma on ühiskonnas domineeriv arusaam võrdsusest ja riigi ulatusest. Egalitaarsust soosivates heaoluriikides püüab keskvalitsus tasandada erinevusi regioonidevahelises jõukuses. Liberaalsetes minimalistliku heaolupoliitikaga maades mõistab iga omavalitsusüksus, et nende koolide jõukus on määratud regiooni elujärjega.

Niisiis peab iga valitsus, kes haridussüsteemi reformima asub, suutma tunnetada kogu avaliku poliitika korraldamise alustalasid. Vastasel juhul ei suuda makrosüsteem absorbeerida üht oma mikrosüsteemidest ning uuendused lihtsalt ei lähe tööle. Efektiivseks osutub vaid niisugune koolikorraldusreform, mis võtab arvesse kogu haldusreformi ideoloogia.

Tänapäeva läbipõimunud maailmas on üpris loomulik, et ühe riigi poliitika vormijad uurivad teistes maades tehtut ning võtavad sealt üht-teist üle. Kuid jällegi tahaksin rõhutada eeltoodud mõtet - iga üksik reform peab sobituma baasväärtustega ning arengu strateegiliste ideedega. Kui me võtame üksikuid reformijuhtumeid erinevatest heaolusüsteemidest, hakkab Eesti avaliku poliitika korraldus nägema välja nagu Pipi Pikksuka kleit. Näiteks on Eesti tervishoius kasutusel kontinentaal-Euroopale iseloomulikud haigekassad, juurdepääs arstiabile sarnaneb Briti süsteemiga ning haiglate reformi konsulteerivad eksperdid Rootsist, mis on teatavasti universaalne ehk sotsiaaldemokraatlik

heaoluriik. Nii püüab Eesti tervishoiupoliitika hõlmata endasse kolme erineva heaolumudeli printsiipe.

Vaadakem nüüd, millise heaolumudeli poole suundub Eesti üldhariduse korraldus. Tsentraliseerituse taseme ja otsustusprotsessis osalejate järgi võib eristada kolme hariduskorralduse mudelit (Heidenheimer, Heclo, Adams, lk.28-36)

Tugevalt detsentraliseeritud mudelit iseloomustab koolide ja kohaliku võimu suur iseseisvus. Õppekavade ja õpetajate akrediteerimise üle otsustab kohalik võim, kes paneb ametisse ka koolide direktorid. Haridusuuendused viiakse läbi lokaalselt, ilma üleriigiliste plaanide või ideoloogiliste põhjendusteta. Koolielu mõjutavad oluliselt kohalik äriringkond, lapsevanemad ja filantroopilised ühendused. Sellised põhimõtted toovad kaasa suurema tegevusvabaduse, aga ka suuremad erinevused koolide vahel nii materiaalses toimetulekus kui õpetamise kvaliteedis. Puhtaimaks näiteks sedalaadi hariduskorraldusest on USA.

Järgmine mudel on tsentraliseerituse astme poolest eelmise vastand. *Tugevalt tsentraliseeritud haridussüsteemis* on keskvõimu sekkumine koolide haldamisse, õppe sisusse ning personalipoliitikasse ulatuslik ja jäik. Haridusuuendused saavad alguse keskvõimust, tuginedes võimuloleva koalitsiooni ideoloogilisele doktriinile. Sekkumine hariduspoliitika kujundamise protsessi kannab korporatiivset iseloomu. Õpetajate ametiliidud on keskvõimule küll läbirääkimispartneriteks, kuid poliitika kujundamisse kolmanda sektori organisatsioone ei kaasata. Haridusametnikke ning koolijuhte ei valita kohapeal, vaid määratakse keskvalitsuse reeglite järgi. Nad kuuluvad avalike teenistujate kategooriasse.

Kolmas mudel asetub tsentraliseerituse astme poolest keskele. Riik on siin pigem raha ja lõputunnistuste jagaja kui hariduse sisu üle otsustaja. Sellist *tasakaalustatud mudelit* võib Euroopas vast kõige sagedamini leida, näiteks Saksamaal, Inglismaal või Norras. Majanduslikus ning administratiivses tegevuses iseloomustab seda süsteemi kohustuste jagamine keskvõimu ja omavalitsuste vahel, mis nagu eespool öeldud, võimaldab subsiidiumide abil tasandada ka regioonidevahelisi erinevusi. Et jagatud vastutusega süsteem tõrgeteta töötaks, peab iga haldustasandi vastutus olema selgelt piiritletud. Näiteks kuuluvad Norras alg ja põhikoolid kohaliku võimu, gümnaasiumid regionaalvõimu ja kõrgkoolid keskvõimu haldusalasse.

Püüdes Eesti hariduskorraldust selle tüpoloogiaga sobitada, leian, et USA mudel pole meil kohaldatav oma alusväärtuste ega föderatiivse alge poolest. Tasakaalustatud mudel, mida siiani püütakse töös hoida, pole edukalt funktsioneerinud just maakonnatasandi ebamäärasuse tõttu meie halduspoliitikas (vt näiteks Kirch ja Naaber 2000).

Haridusministri seisukohtade põhjal võib järeldada, et nüüd on plaanis tasakaalustatud mudelilt lahkuda. Uus suund ei mahu aga tervikuna ühegi ülaltoodud süsteemi alla. Nii lubab isamaaliitlasest minister, et riigi osa õpetajate töö hindamisel ning õppesisu kehtestamisel tuleb märgatavalt suurendada. See demonstreerib suunda tugevalt tsentraliseeritud mudelile. Samas ei saa ta jätta arvestamata reformierakondlasest rahandusministri nõudeid anda

koolide rahalise toimetuleku küsimused omavalitsustele, mis viitab ameerikalikule tugevalt detsentraliseeritud hariduskorraldusele.

Nõnda ongi täna põhiküsimus selles, mis valmib enne, kas Eesti haldusreformi tervikfilosoofia või Pipi Pikksuka kleiti meenutav koolisüsteem.

Kasutatud kirjandus

Heidenheimer, H., Heclo, H., Adams, C.T. (1995) Võrdlev halduspoliitika. Sotsiaalse valiku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis. Külim

Lukas, T. (2000) Haridus on auasi. Postimees, 1. sept.

Kirch, M.; Naaber, H. (2000). Riigikogu Toimetised 2/2000. Väikeste maakoolide perspektiividest ja hariduspoliitikast.

Riiklikest pingutustest uimastivastases võitluses

Andres Siplane (RiTo 2), Riigikogu Kantselei

Kui ühiskond pole muidu narkomaaniaga seonduvat endale problemaatilisena teadvustanud, siis juhtub see teatud piiri ületamise puhul, kus uimastisõltlased hakkavad toime panema sõgedaid varavastaseid ja isikuvastaseid kuritegusid. Sellised teod tipnesid oma äärmuslikumas vormis politseinike tulistamisega 1999. aastal.

Uimastiprobleemi käsitlemisel näen kahte raskuspunkti: kõikide sektorite koostöö ja iga osapoole töö tõhususe hindamine.

Täpselt nii nagu ei saa uimastimüüjad tegutseda ilma, et iga osapool või lüli tegutseks laitmatult, ei saa ka uimastikaubanduse, tarbimise ja -sõltuvuse vastases võitluses ükski osapool oma ülesandeid poolikult täita. Ehk teiste sõnadega, osa võitlusest narkomaaniaga kandub organiseerituse, professionaalsuse ja motiveerituse tasandile. Ning otseste meetmete tulemused sõltuvad paljuski sellest tasandist.

Võitluses uimastite levikuga on riigil ja tema asutustel ideaalis tegelikult mõningaid eeliseid kuritegeliku maailma ees: riigiametid lähtuvad oma tegevuse planeerimisel statistikast ja uuringutest, andmevahetuseks on riigiametitel parem struktuur, riigi heaks töötavatel inimestel on garanteeritud stabiilsus ja täiendkoolitus, alati saab abi saamiseks ja koostööks pöörduda avalikkuse poole. Selliseid eeliseid võiks leida veelgi.

[*Tabel 2. Psühhoaktiivsete ainete kasutamisest tingitud psüühika- ja käitumishäired 1998-1999. a*]

Narkomaania-vastase võitluse võib jagada kahte ossa: ennetamine ja tagajärgedega tegelemine. Kui lugeda piiril narkootikumide sisseveo takistamine ennetamiseks (rahvusvahelises plaanis see ju ennetamine pole), siis on vaid Piirivalveamet ja Tolliamet asutused, mis ei tegele uimastisõltuvuse tagajärgedega, vaid ainult ennetamisega.

Ennetamine

Niisiis takistavad Piirivalveamet ja Tolliamet uimastite sissevedu, Politseiamet likvideerib riigisiseselt uimastite tootmis- ja vahendusstruktuure. Nimetatud kolm ametkonda on riigieelarvest stabiilselt finantseeritavad ja nende tööülesanded on seadusega sätestatud. Nende tegevust uimastite konfiskeerimisel kajastab tabel 1.

*Tabel 1. Konfiskeeritud narkootiliste ainete kogused 1998-1999 **

Aine	1998. a kokku g või ml	1999.a kokku g või ml	1999. a suurim kogus g või ml	1999. a mitmel korral leitud
Amfetamiin	1881	10813	7576	164

Ecstasy	550 (2623 tbl)	624 (1770 tbl)	427	32
Heroiin	91	518	271	129
Moonivedelik	67930	28166	11790	40
Moonipuru	184372	128934	53500	49
Marihuaana	4789	1468	266	111
Hašiš	133	1191	986	21
Kanep	23184	41973	20896	50
Kokaiin	2565	128	43	26
GHB	-	165	76	5
Taren	67 (164 tbl)	409 (1906 tbl)	317	13
Tugevatoime-lised ravimid	213	107 (128 tbl)	32	35

Lastekaitsetöötajad, õpetajad, politseinikud, arstid ja paljud teised lastega tegelevad spetsialistid on võtnud enda kohuseks pakkuda riskirühma lastele elujõulisi alternatiive ja tegeleda ennetustööga ka muul moel. Paraku ei saa nende põhitöö- ja haridusekõrvast tegevust lugeda ei stabiilselt finantseeritavaks ega ka vajalikku organisatoorset/seaduslikku struktuuri omavaks. Samamoodi on raske määratleda ametkonda, mis vastutaks preventsiooni eest alaealiste seas. See töö on alguse saanud põhitöö kõrvalt projektidena, kuid järjest suuremaks on muutunud mittetulundusühingute osakaal ja seega ka nende inimeste osakaal, kes on tegevad antud valdkonnas täiskohaga.

Kuid just ennetustööd on alaealiste seas raske mõõta ja selle tulemuslikkust hinnata.Toon välja järgmised nõrgad kohad.

Alaealistele ja noortele suunatud projektid on lühiajalised, surve diilerite poolt on aga pidev ja üha intensiivistuv. Ma arvan, et me peaksime kõigepealt vastama küsimusele, kas alaealistele suunatud projektid (nii "voldikuprojektid" ja propaganda kui ka seikluspedagoogika - matkade ja laagrite korraldamine, nõustamine jne) peavad tulemusi andma ainult nende teostamise ajal või peab nende mõju jätkuma ka pärast projekti lõppu (või küpsevad need tõelised viljad alles hiljem). Viimasel juhul oleks lubatav projektide ajutisus (seda ainult siis, kui meil on kindlaid andmeid, mida me ka kontrollime, et need viljad ikka tuleksid), esimesel juhul aga peaks projekt kestma pidevalt.

Alaealistele ja noortele suunatud meetodite tõhusus ei ole selge. Kui seni teostatud projektide puhul on hinnatud peamiselt protsessi (ehk kavandatu elluviimist) ja osalenud

alaealiste arvu, siis kes on eelnevalt ära tõestanud, et just kavandatud meetodid ja tegevused on need, mis mõjuvad ja toovad tulemusi ka Eesti tingimustes?

Reaalset vastutust projektijuhid ei kanna (seda soodustab tõik, et nende töö tulemuslikkuse mõõtmine on puudulik). Rahastamise otsuseid tegevad ametnikud teevad seda oma põhitöö kõrvalt ja puudulikku tööd teinud projektijuhtide vastutus on ebameeldiv küsimus – sellel oleks ju seos ka rahastamise otsuse teinud inimeste pädevuse ja vastutusega.

Selliste projektide kõrvalmõjuna on aset leidmas üsna kahetsusväärne trend – huvitegevus kohalikes omavalitsustes on järjest vähem kättesaadav riskigrupi lastele ning neile on võimaluseks ainult riiklike programmide kaudu tulev projektiraha (mitte ainult uimastipreventsioon, vaid ka muu lastekaitse), milles osalemine on ajutine ja sildistav (sildistav, kuna tegevuses osalevad ainult riskirühma lapsed, tegevuste asukohtade maine tõttu jms).

Arvan, et pilkamist leidnud Nancy Reagani lahendus (“*Just say no!”)* võiks tegelikult olla arvestatavaks preventsioonimudeliks. See “ei”, mida alaealine ütleb narkootikumidele, peab olema põhjendatud ja otsusekindel. Samas on aga raske (kui mitte võimatu) seda saavutada, sest lapsed on kõige kaitsetumad olendid. Kui juba alates nende teadliku elu algusest on neile suunatud massiivsed reklaamikampaaniad toitude ja mänguasjade tarbimiseks ning neid reklaami tarbijateks õpetatud ehk vähendanud lapse otsustusjõudu öelda “ei” lubatavatele asjadele, siis on suhteliselt raske varjatud uimastireklaami mõju vähendada/neutraliseerida. See töö on ilmselt lapsevanemate pärusmaa ja seda saab lugeda preventsiooni esimeseks tasandiks ehk koduseks kasvatuseks.

Need lapsed, kellel kodusest kasvatusest ei piisa, tuleb lugeda riskigrupiks ja nendega tegelemise vastutus määratleda kooli, lastekaitse, huvikeskuste ja muude alternatiivide vahel.

Tagajärgedega tegelemine

Arstid ja psühhiaatrid tegelevad tulemustega ehk üritavad ravida sõltlasi, üledoseerinuid ja teistel viisidel/põhjustel ravile jõudnud isikuid. Nad on rahastatavad haigekassast ja osaliselt ka klientide (erapsühhiaatriakabinetid) või kohalike omavalitsuste poolt (tervisekindlustuseta isikud). Seda tööd kirjeldab uimastite, diagnoosi (RHK-10 koodid F10, F11 jne on psüühikahäirete diagnostilised kategooriad) ja patsientide arvu lõikes tabel 2. Politsei tegeleb uimastisõltuvuse tulemustega, avastades narkomaanide poolt sooritatud ning narkootikumide omamise ja vahendamisega seotud kuritegusid, mida illustreerib arvudega tabel 3. Juhin tähelepanu nende arvude plahvatuslikule kasvule, mis vastab ka psühhoaktiivsete ainete kasutamisest tingitud psüühika- ja käitumishäirete ravil käinud inimeste arvu kasvule.

Tabel 3. Politsei poolt registreeritud narkokuritegude ja narkoalaste haldusõiguserikkumiste (HÕS §158) arv esimese 6 kuuga 1999-2000. a				
Prefektuur	Kuriteod		Haldusõiguserikkumised	
	6 kuud 1999 a	6 kuud 2000 a	6 kuud 1999 a	6 kuud 2000 a
EESTI *	129	513	184	895

Kokkuvõtteks

Vaieldamatult on uimastivastase tegevuse nõrgim lüli ennetustöö alaealiste seas, mille kohta pole kättesaadaval ka tulemuslikkust peegeldavaid andmeid. Alaealiste probleemi käsitlemisel tuleks rõhk asetada järgmiselt. n-ö traditsionaalne osa (huvitegevus, matkad, laagrid) preventsioonist peaks nihkuma rohkem kohalike omavalitsuste rahastamisele, ning silmas pidama järgmisi alaeesmärke: - sildistamise vältimine, - kättesaadavus kõigile, - pidev kättesaadavus, - vastutuse määratlemine. spetsiaalsemat ettevalmistust eeldav osa (meediakampaania, nõustamine, teraapiad) võiks jääda riigi rahastamisele ja peaks olema tsentraalse juhtimisega ning silmas pidama järgmisi alaeesmärke: - konkreetne vastutus, - meetodite adekvaatsus, - tulemuslikkuse pidev kontroll. Ainult professionaalne ja stabiilne panus kõikidelt osapooltelt võimaldab saavutada tulemusi, mida on võimalik näha nii statistikas kui linnatänavatel.

Kasutatud kirjandus:

Drug Abuse Prevention: Beyond "Just Say No". - Health and Human Development On-Line Magazinehttp://www.hhdev.psu.edu/research/norm.htm

Joosu, T., Berendson, R. (1999) Politsei sünge nädalavahetus. - Eesti Päevaleht, 15. nov.

Poola ja Eesti üheksakümnendail

Ago Vilo (RiTo 2), poliitikavaatleja

Tundub peaaegu uskumatuna, et Eesti on varsti juba kümme aastat vaba maa, kes ise valib oma sõpru ja ise määrab selles valikus eelistused, nii pragmaatiliselt kui tundeist lähtudes. Poola[1] puhul ühenduvad õnnelikult mõlemad pooled. On ju tegemist meile lähima sõbraliku suurriigiga (selle määratluse kallal murdsin omal ajal üksjagu pead, kui oli vaja meie poliitikuile kõige kokkuvõtlikumalt põhjendada, miks just nimelt Poolaga suhete eelisarendamine on nii väga Eesti huvides). Aga ka ajaloolised sümpaatiad on kahe nii erineva maa ja rahva vahel kergesti hoomatavad. Sõna *estonczyk* on Poolas peaaegu et kvaliteedimärk ning ka järjest rohkem eestlasi on mõistmas, et Poola puhul pole tegemist mitte mingi vaese Euroopa kolka, vaid ühe meie mandri kõige kiiremini areneva suure riigiga, kelle areng eriti postkommunistliku Kesk-Euroopa rahvaste, eelkõige muidugi naabrite seas, sageli selget kadedust tekitab. Poolakate jaoks on Eesti puhul omakorda märksõnadeks eelkõige *dorpatczyk* ja *Orzel* – aga mõlemast veidi hiljem.

Poola punavõimu lammutajana

Ida ja Lääne vastasseisus on Poolal läbi sajandite olnud Euroopas keskseid asendeid.

Poola kolme jagamise juurest (ehkki need ja poolakate mitmed katsed 19. sajandil oma iseseisvust tagasi saada, mis tõid kaasa vene tsaarivalitsuse ränki repressioone, on tänaseks juba kauge ajalugu, on oma mõju neil tänastelegi sündmustele, kui uskumatuna see ka tunduda võiks; poolakatel on pikk ajaloomälu ja ülimalt tugev rahvustunnetus) on vast siiski targem tulla 20. sajandisse. 1918. aasta lõpus taassündinud Poola tähtsaimaks ülesandeks kujunes punalaine tõkestamine – "ime Vislal" 1920 oli Punaarmee rängimaid lüüasaamisi. Peale muu istutas ta Moskva valitsejatesse lausa patoloogilise Poola-vihkamise. See viis mitte ainult MRP-ni ja Poola neljanda jagamiseni, seda nüüd Stalini ja Hitleri vahel, vaid olnud ka põhjuseks, miks Punaarmee kätte sattunud Poola ohvitserid nii julmalt bolševike poolt hävitati. Enamik neist polnud isegi mitte kaadrisõjaväelased, vaid eraelust mobiliseeritud, kõige rahumeelsemate elukutsete esindajad. Selle koletu julmuse vari lasub tänaseni Poola ja Vene suhteil, on ju Moskvast vaid mokaotsast vabandatud ning lõplik joon kahe maa sõjaaegsete ning -järgsetegi suhete ebakohtadele on tänini alla tõmbamata. Siit tuleb otsida ka tänase selgelt hoomatava Vene-vaenulikkuse juuri Poola ühiskonnas – poolakad pole unustanud ei aastaid 1939-1945 ega ka hilisemat alandavat vasallriigi seisundit, mis maa küll mõnevõrra vähem kui teisi "rahvademokraatiaid" aastakümneiks Lääne tsivilisatsioonist eraldas, ränga tagasilöögi riigi arengusse aga igal juhul andis.

Meenutan seda kõike kui alust, millele tugines poolakate vastupanu punavõimule.

Eriti kriitiliseks muutus olukord 1956. aasta oktoobris, mil "Rahva-Poolas ajutiselt viibivad nõukogude väed" olid valmis relvastatud sekkumiseks Moskva marionettide kaitseks (üks tuttav kahurväe major rääkis, kuidas nende polk ühe ööga Gdanski lähistelt Varssavi külje alla lahingupositsioonidele paisati, torud varahommikul Poola pealinnale suunatud). Keskkomitee mõõdukamal tiival õnnestus toona siiski olukorda stabiliseerida – sõjavägede

ülemjuhataja Rokossowski “tagastati” venelastele, kõige käremeelsemad Moskva sõbrad suruti aga partei ladvikust ja riigitüürilt kõrvale. Poolas läks tookord suhteliselt rahulikult, mitte aga Ungaris, kus rahvas algselt just Poola toetuseks Budapesti tänavaile tuli.

Järgmised aeg-ajalt kordunud punavõimuvastased väljaastumised pole ehk otseselt käesoleva artikli teemaks, küll aga “Solidaarsuse” esilekerkimisele järgnenu: sündmused Poolas alates 80-date algusest, mis olid üheks katalüsaatoriks kogu punaimpeeriumi lagundamisel, seda ka Eestis, kus teraselt jälgiti arenguid Poolas. Apteegikaaluga neis asjus mõõtmine on raske (asjalikku analüüsi segavad sageli ka tänased poliitilised probleemid, soov ajalugu tagantjärele ringi teha ühte fakti upitades ja teisi olematuks teha üritades), aga Poola mõju, Varssavi märksa suurem vabameelsus kui “ustavatest ustavaimate” juures Prahas, oli selgelt hoomatav juba “Praha kevades” 1968, hiljem meie Rahvarindes ning Gorbatšovi poolt lahkelt pakutud “internatsionaalset abi” tõrjunud Brazauskase tegevuseski. Ka paljuvaieldud Jaruzelskist ei saa me mööda vaadata, väga suur osa poolakaist hindab selle mehe osa Poola sündmustes, siitkaudu aga ka kogu punaimpeeriumi lagunemises, väga positiivselt. 1989. aasta vabad parlamendivalimised ja Lech Walesa valimine presidendiks 1990. aastal lõpetasid punavõimu Poolas. See suur maa oli astunud Euroopa vabade riikide perre veidi enne meid.

Poola ja Eesti suhete taassünd

Sõltumatuse ja demokraatia tagasi saanud poolakad ei kapseldunud oma probleemidesse - eriti teravalt jälgisid nad suurt venda, Nõukogude Liidus toimuvat. Paljud poolakad teadvustasid endile just siis taas eestlased ja Eesti. Oli ju nn *dorpatczyk*'ute ehk veel tsaaririigi päevil Tartu ülikoolis õppinud poolakate põlvkond (nende ühendus oli sõjaeelses Poolas kõva sõna, ülimalt austusväärsed ja siitkaudu ka Eestit Poolas hästi tutvustanud inimesed) pea tervikuna lahkunud ja ega me sõjaeelsetegi suhete hoidjaist suurt enam järel olnud.

Punavõimu ajal olid aga eestlased poolakate jaoks teadlikult uputatud “nõukogude rahvaste suurde vennalikku perre”, mida tavapoolakas paratamatult vaid venelastena tunnetas. See, kuidas Eestist tegelikult nõukogude vabariik sai, oli ametlikus Poolas nagu mujalgi punaimpeeriumis peaaegu et riigi saladus - sellest avameelne rääkimine oli igal juhul välistatud.

Tavainimeste tasemel põgusaid kontakte muidugi oli, avameelseid kõnelusi ilmselt ka, käis mõnikord Eestis Poola turistegi. Aga Poola on selleks siiski liiga suur maa, et see kõik märgataval moel suutnuks poolakate ettekujutusi Eestist kujundada või muuta. Muide, enne sõda Eestisse tulnud Poola põllutöölised, samuti Stalini areenilt kadumise ja võimu mõningase liberaliseerumise järel Eestisse järjest rohkem tulema hakanud Poola vallutatud (1939-1941) osast NSVL idapiirkondadesse küüditatud poolakad olid põhiliselt pärit neilt Poola aladelt, ka vaidlusalusest Vilniuse piirkonnast, mis jäidki pärast sõda NSVL kätte. Seetõttu nendegi osa teabe levimisel Eestist Poolasse oli tegelikkuses enam kui tagasihoidlik.

Mõndagi omapärast siiski juhtus. Nii mängitud Helle Müüri auks, kui ta NSVL võistkonna koosseisus Poolas korraldatud rahvusvahelistel künnivõistlustel esikoha saavutas, "Mu isamaa, mu õnn ja rõõm…", mis muidugi tõsise skandaali põhjustas.

Mulle endale jättis aga sügava mulje piirivalvekapten, kes Sileesia-Moraavia piiril mu NSVL teenistuspassi kolme leopardiga ümbrist nähes vaimustatult hüüdis: "Eestlane! Fantastiline! Kolme kuu pärast olete vabad!" (aeg oli juuni 1990 – aga ju siis mees teadis nii mõndagi, ka kaugel Lõuna-Poolas, Tšehhi piiri ääres).

Ajaloolised soodumused ning ühised mälestused nii heas kui kurjas (Tundmatu sõduri haual Varssavis ei unustanud Poola ohvitser, kes memoriaali tutvustas, NSVL koondus- ja tapalaagreist toodud mullaga urnile osutades meelde tuletamast: "Neis laagreis hukati ka Eesti ohvitsere.") lõid head eeldused Eesti kiireks taastunnustamiseks kohe pärast meie iseseisvuse taastamist. Poola oli üks esimestest, kes tegi seda juba 26. augustil 1991, märksa varem teistest postkommunistliku Euroopa riikidest, arvukatest muudest maadest rääkimata.

Poola ja Eesti suhete alustest

1939. aasta traagilised sündmused on senini kesksel kohal Poola ühiskonna süvamälus. Neist haakub Eestiga tavapoolaka jaoks "Orzeli" lugu, millel on kindel koht Poola sõjaajaloos. Selle sakslaste eest põgenenud allveelaeva ülileebe interneerimine Tallinna sadamas septembri keskel 1939, mis tegi võimalikuks tema varsti järgnenud põgenemise Inglismaale, on tuntud praktiliselt kõigile poolakaile. Ainult punapropagandast lollitatud (kuuekümnendail tehti "Orzeli" põgenemisest isegi film, mis eestlasi kergelt kohtlastena näitas; ilmunud on mitmeid raamatuidki) seostasid seda lugu eestlaste rumalusega, arukamad muigasid. Olid ju siinsel Poola kogukonnal ülihead suhted Eesti ladvikuga – need ei tuginenud ainuüksi kindral Laidoneri poolatarist abikaasale.

Niipalju emotsionaalsest poolest, kuhu tuleks arvata ka Eesti ja Poola vägede kohtumised Vabadussõja ajal Kagu-Lätis Daugaval juunis 1919. a ning Kirde-Läti ja Eesti piiril 1920. a algul ning kahe sõja vaheliste ühiste ettevõtmiste mälestused, kaasa arvatud meie sõjaväelaste koostöö. See aitas kujundada Eesti-sõbraliku hoiaku ka taas demokraatliku Poola juhtkonnas, kes käivitas kohe augustis 1991 meie taastunnustamisprotsessi. Poolametlikke kontakte kahe maa poliitikute vahel oli olnud enne sedagi, aga üle Moskva ei söandanud poolakad siiski tegutsema hakata. Eesti informatsioonibüroo loomiseks Varssavis olid poolakad siiski juba nõusoleku eelmisel kuul andnud.

26. augusti Poola valitsuse otsuse Eestiga normaalsete riikidevaheliste suhete loomisest tegi juba järgmisel päeval meile teatavaks toonane välisminister Krzystof Skubiszewski. 10. oktoobril külastas Tallinna Poola *charge d'affaires* Jaroslav Lindenberg, kes Riias resideerivana andis esimese Poola sõjajärgse suursaadikuna Eestis oma volikirjad presidendile üle jaanuaris 1993, esimesel tolleaegsel pidulikul tseremoonial Kadriorus. Poola Suursaatkond oli alustanud oma tegevust augustis 1992, juhituna ajaloolasest *charge d'affaires'* i Jan Kostrzaki poolt. Oktoobrist 1994 on Poola suursaadik Eestis Jakub Wolasiewicz seni kõige kauem siin töötanud diplomaadina ka diplomaatilise korpuse

praegune vanem. Eesti saatkonda Varssavis hakkas *charge d'affaires* ina organiseerima veebruaris 1995 Riho Laanemäe, alates septembrist 1996 esindab Eestit Varssavis suursaadik Peeter Reštšinski.

Niipalju esinduslikust poolest. Ametliku suhtlemise esimeseks pääsukeseks oli novembris 1991 allkirjastatud kaubandus-majanduskoostöö leping. Tõelise lepingute tulevärgi tõi aga kaasa Skubiszewski visiit Tallinna juulis 1992. Välisminister Manitskiga kirjutas ta alla nii suhete raamlepingu ("Sõbraliku koostöö ja Läänemere- maade heanaaberlikkuse leping") kui konsulaarkonventsiooni, teaduse ja kultuuri koostöö lepingu, omavalitsuste koostöö lepingu ning haridusdokumentide vastastikuse tunnustamise lepingu. Hiljem on lisandunud viisavabadusleping, samuti lepingud kultuuri- ja haridusalaseks koostööks, õigusabiks, kahekordse maksustamise vältimiseks, transpordilepped jne, ka sõjalist koostööd reguleerivad dokumendid, ühe kõige tähtsama ürikuna aga vabakaubandusleping.

Poola ja Eesti vahel on aset leidnud arvukaid tipp-poliitikute kohtumisi, mis juhatati sisse Skubiszewski visiidiga juulis 1992. 1993. aasta veebruaris oli Varssavis välisminister Velliste, mais president Meri, täpselt aasta hiljem tegi vastuvisiidi president Walesa. 1998. a. aprillis oli president Meri teist korda Poolas, augustis 1999 tegi president Kwasniewski vastuvisiidi. Korduvalt on vastastikku külastusi teinud ministrid, küll pole aga senini olnud ametlikke peaministrite külastusi, ikka on midagi vahele tulnud. Siiski, septembris 1999 said Poznani messil kokku peaministrid Laar ja Buzek.

Poola ja Eesti majandussuhted

Poola on meie suurim majanduspartner postkommunistlikus Kesk-Euroopas, olles tõrjunud sellest asendist kunagise Tšehhoslovakkia. See peegeldab nii Poola suurust, kui tema üha suurenevat majanduspotentsiaali - Poolat loetakse kõige perspektiivsemaks ja kiireima kasvuga riigiks postkommunistlikus alas, samuti kõige soodsamaks investeerimispaigaks. Samas näitavad ka just suhted Poolaga kõige ilmekamalt meie raskusi ja mahajäämust postkommunistliku Kesk-Euroopaga suhtlemisel.

Kroonides on meie kaubavahetus viimase viie aastaga küll kolm ja pool korda kasvanud (415 mln 1995, 1439 mln 1999), seejuures on aga Eesti eksport Poola olnud viimastel aastatel üle nelja korra väiksem impordist. Mõnevõrra soodsam pilt kujunes alles tänavu I kvartalis: eksport 127 mln, import 281 mln krooni[2]. Kuid nii kaubavahetuse võimalustest kauge maht kui ka tasakaalustamatus, on jätkuvad probleemid meie majandussuhteis. (Kas eestlased eelistavad pigem riskida idaturgudel, kui tegutseda üha stabiilsemaks muutuvas Kesk-Euroopas?)

Aastaid on peavalu valmistanud ka nii *Via Baltica* probleemid kui ka üldse normaalse ühenduse puudumine Poolaga. Nn "Balti ekspress", mis toimetas reisijaid Varssavisse aeglasemalt kui enne sõda Berliini, läks tunamullu lõplikult hingusele (samal ajal on Poola ühinemas Euroopa kiirraudteede võrguga, mis võimaldab edaspidi Varssavist kümnekonna tunniga või kiireminigi pääseda ükskõik millisesse Euroopa nurka), lennuliikluski hääbus ning ainult buss sõidab varakevadest kaks korda nädalas Varssavisse. Hea seegi!

Palju on nurisetud *Via Baltica* toimimise ümber, mis sisuliselt on hetkel meie ainus maismaaühendus Kesk- ja Lääne-Euroopaga. Kui piiriületustel on kord enam-vähem majas (Poola läänepiiril, Saksa rajal, on sabad palju pikemad, seda põhiliselt Euroliidu nõuetest/poliitikast tulenevalt), siis tee-ehituses on veel palju teha. Poolakaist tuleb aga ka aru saada – Leedu piiri äärsete alade puhul on tegemist maa vaeseima kandiga, omamoodi Poola Setumaaga, pealegi oli ju see suund punavõimu ajal täielik tupik, pääs siitkaudu Baltikumi ei tulnud Moskva jaoks kõne allagi. Ning tee-ehitus tervikuna on hetkel Poola raskemaid majanduspähkleid, mille purustamisel muude veel pakilisemate asjade survel kavandatust pidevalt maha jäädakse. Tasapisi olukord siiski paraneb, Poola pole enam sugugi selline takistus meie teel Euroopasse, mida ta veel 90-date keskel kahjuks tõesti oli, pigem on rohkem probleeme lätlaste ja leedulastega.

Vabakaubanduslepinguga seoses tuleb puudutada veel ühte aspekti – kitsendusi meie põllumajandussaadustele. Need on visad kaduma. Põhjuseks pole sugugi kartus, et eestlased oma põllusaadustega Poola üle ujutavad, vaid hoopis probleemi põhimõtteline tähtsus: kui poolakad eestlastele suuri soodustusi teeksid, hakkaksid neid nõudma ka nende hoopis tõsisemad partnerid. Ja selleks pole Poola põllumajandus, mille osa on ligi veerand riigi majandusest, praegu veel kaugeltki valmis. Nii et eestlastel tuleks hetkel lihtsalt oma õigustatud solvumistunne veidi maha suruda, poolakad isegi on selle üle õnnetud, tõotavad siiski peatset paranemist.

Poolaga äri ajamise valdkonnas tuleb peatuda veel ühel piinlikul momendil, mille poolakad ise kahjuks juba ammu ära tabasid – meie ajakirjandus kirjutab Poolast põhiliselt ainult negatiivselt. Nagu humoristlikult ütles Poola siinne majandusesindaja ja suur Eesti sõber Marcin Nurowski, kes kahe maa majandussuhete arendamiseks on tohutult ära teinud: "Siinseid lehti lugeva eestlasena peaksin ma püstihull olema, kui pistaks oma nina riiki, kus ainult sellele mõeldakse, kuidas Eesti busse röövida, siinseid maffiamehi varjata, Eesti konserve võltsida ja muidki inetuid eestlaste vastu suunatud tegusid pidevalt korda saata." Igatahes Poola ajakirjanduse hoiak Eesti suhtes on meie lehtede käitumisest erinevalt sügavalt positiivne, just nimelt plusspoolelt on Eesti nime sealt küllalt sageli leida. Mõtlemisainet siitki.

Optimistlikult tulevikku

Tuleviku ennustamine on alati veidi kahtlane ülesanne. Siiski, Eesti ja Poola suhete praegune seis ja üldse viimase aastakümne kogemused on selget optimismi sisendavad.

1995. a suvel ütles Poola ja Eesti suhete seisu iseloomustades tollane välisminister Wladyslaw Bartoszewski: "Meid ei lahuta midagi, ühendab aga kõik!" Midagi põhi-mõttelist hiljem muutunud pole, suhted on veelgi tihedamateks ja asjalikumateks muutunud. Hetkel oleme Poolaga partnerid "euroteel" (võistlejaiks ei luba meid nimetada juba kas või "kaalukategooriate" erinevus), peale selle on aga Poola kogu aeg meid järjekindlalt toetanud teel NATO-sse, kuhu Poola ise kuulub 1999. a märtsist. Poola põhimõttekindel seisukoht on kogu aeg olnud, et ilma Baltimaade, sealhulgas muidugi ka Eesti julgeolekuta, ei ole tagatud ka Poola julgeolek. Eelkõige just sõjalises valdkonnas on Poolal lausa võtmeasend Läänemere kagu- ja idapiirkonnas, Poola võimalused meie sõjaliseks abistamiseks on aga piisavalt

suured, osakem neid ainult kasutada (laskumata piinlikesse sisekemplemistesse). Ja muidugi peituvad tohutud võimalused ka meie majandussuhetes – osakem neidki ainult leida ja realiseerida.

Ja *last, but not least:* Poola kultuur on rahvusvaheliselt tunnustatud kõrgnähtus, osakem sellest ainult osa saada. Väita, et turismi osas on meie võimalused vastastikku ammendatud, oleks tõsielu tõsine ignoreerimine. Just nimelt rohujuure tasandil tuleks väga palju ära teha, et teineteist paremini tundma õppida. Poola on tõusnud maailma turismimaade esikümnesse ja on samas peaaegu tundmatu eestlastele. Siitki leiab üksjagu mõtlemisainet.

Märkused

1. Käesoleva artikli kirjutamisel on autor kasutanud allikana tema poolt 1992–1999 eesti Vabariigi välisministeeriumis koostatud Eesti-Poola suhteid käsitlevaid memosid, mis põhinevad Poola ajakirjanduse ja teatmeteoste uurimisel.
2. Poola, sinu partner = Polska, tvoj partner. Poola Vabariigi välisministeerium ja majandusministeerium – 4. väljaanne, Tallinn, 2000.

Tekstis mainitud isikud

1. Jaruzelski, Wojciech, sünd 1923; poliitik ja kindral. 1943 astus NSVL-s formeeritud teise Poola väkke (I, Andersi osa, lahkus läbi Iraani läände). 1965–68 kindralstaabi ülem, seejärel kaitseminister, novembrist 1983 relvajõudude ülemjuhataja. Aastail 1981–89 Ühinenud Töölispartei KK I sekretär, 1981–85 peaminister, edasi Riiginõukogu esimees, 1989–90 president. 1981 kehtestas sõjaseisukorra, mida paljud lugesid kavandatud NSVL-i vägede sissetungi ennetamiseks. Tegi oma juhtasendist lähtuvalt võimalikuks põhimõttelised muutused riigi elus, seega demokraatia taassünni ja punavõimu varisemise.

2. Skubiszewski, Krsystof, sünd 1926; jurist ja poliitik, rahvusvahelise õiguse spetsialist, prof, Poola TA liige. Aastail 1989–93 välisminister; töötanud mitmetes rahvusvahelistes organisatsioonides.

3. Walesa, Lech, sünd 1943; elektrik, a/ü-tegelane ja poliitik. 1967. aastast töötanud põhiliselt Gdanski Laevatehases – 1970 seal streigikomitee liige, organiseerinud mitmeid piirkondlikke vabu ametiühinguid, augustis 1980 streiki laevatehases. “Solidaarsuse” asutajaliige 1980, interneeriti sõjaseisukorra kehtestamisel peaaegu aastaks detsembris 1981. 1990-st üleriikliku “Solidaarsuse” esimees, president detsembrist 1990 detsembrini 1995. Pole suutnud luua poliitilist liikumist enda selja taha ega presidendina lahendada vastuolusid parempoolsete, ka “Solidaarsuse” ridades. Populaarsus viimasel ajal kõikunud vaid 3–5% vahel, mistõttu kavatseb loobuda edasisest kandideerimisest presidendiametisse. Nobeli rahuauhinna laureaat 1983.

Kolmas sektor meil ja Inglismaal

Rein Järvelill (RiTo 2), Riigikogu liige

Kas meile on vaja kodanikuühiskonda? Kuidas saame kaasa aidata ühiskonna arengule? Kuidas on kolmas sektor organiseerunud Inglismaal ning millised on kodanikeühenduste arenguvõimalused Eestis? Alljärgnevaga püüan leida vastuseid neile küsimustele, tuginedes muuhulgas ka käesoleva aasta mais Inglismaal töövisiidil kuuldule.[1]

Kodanikuühiskonna temaatika on muutumas järjest aktuaalsemaks. Meenutagem, et 14.detsembril 1999. aastal kirjutasid Eesti erakondade ja mittetulundusühenduste esindajad alla koostöömemorandumile ning juba on Riigikogu fraktsioonidele Eesti erakondade ja mittetulundusühingute koostöökoja poolt edastatud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni esialgne tekst, sooviga panna see dokument Riigikogus arutelule ja vastu võtta riikliku kontseptsioonina.[2]

Vajadus kodanikuühiskonna järele

Paljud meist on üles kasvanud sellisel ajal, kus polnud kohta kodanikuühiskonnale. Seetõttu on meil nüüd tihti raske mõista selle tähtsust. Arvame, et kõigi küsimustega võiks toime tulla era- ja avalik sektor. Lääne demokraatia ning ka meie probleemiks on kujunenud kodanike ükskõikne suhtumine oma riiki ja valimisaktiivsuse langemine nii riigi kui kohalikul tasandil. Inimesed tunnetavad, et nende arvamust ei arvestata riigiasjade otsustamisel ja otsused tehakse kuskil väga kaugel. Olukord on hoopis teine, kui käiakse koos väikestes gruppides, kus langetatakse oma tegevuse kohta ise otsuseid ja nauditakse üheskoos oma tegevuse vilju. Nõnda tunnevad inimesed ennast vajalikena ja ühiskonnale kasulikena. Sellist kodanike aktiivsust tuleb igati tunnustada ja julgustada. Nii saab lahendada väga palju meie ees seisvaid probleeme, eriti sotsiaal- ja loodushoiu valdkonnas, ning seda suuresti just kolmanda sektori enda vahenditega.

Kui riigi tugevus on teenuste pakkumise universaalsus, siis kolmanda sektori tugevus on üksikute ja konkreetsete probleemide nägemine. Riik ei saa loobuda universaalsete teenuste pakkumisest, sest see kohustus on riigile pandud juba põhiseadusega. Kolmas sektor ei ole võimeline universaalset teenust pakkuma. Seda tehes omandaks mittetulundusühing äriühingu tunnused, mille tagajärjel kaoks ära isiklik initsiatiiv ja muutuks tähtsaks raha saamine, mitte teenuse enda pakkumine. Teisest küljest on palju konkreetseid probleeme, mida saab kolmas sektor väga edukalt lahendada. Seega saab tulevik olla ainult jätkuvas koostöös.

Lääne-Euroopas nähakse väga selgelt kolmanda sektori rolli. Euroopa Komisjoni president Romano Prodi on rõhutanud, et Euroopale on vaja uut partnerlust ELi institutsioonide, rahvuslike valitsuste, regionaalsete ja kohalike valitsuste ning kodanikuühiskonna, see tähendab kolmanda sektori vahel. Ta on nimetanud seda “Network Europe”(Prodi 2000). Euroopa võrgustik tähendab eelnimetatud poolte vahelist pidevat dialoogi erinevate poliitikate väljatöötamisel, ellurakendamisel ja monitooringul.

Kodanike tegevuseks on vaja ressurssi: heategevust või annetusi

Inimesed võivad protsesse mõjutada kas ise tegutsedes või annetades selleks oma säästetud vahendeid. Eestlastel on tegelikult väga pikk ühistegevusalane traditsioon. Kõik me teame, mis on talgud. Palju vähem on neid, kes on ise talgutel aktiivselt osalenud. Talgud on olnud omased külaühiskonnale, kus kõik tunnevad üksteist ja on suures sõltuvuses üksteisest. Tihti on ühine tegutsemine olnud ellujäämise küsimus. Koos industrialiseerumise, urbaniseerumise ning viiskümmend aastat kestnud sovetiseerimisega on sellisest koostegutsemisest saamas mälestus. Tähtis oleks siiski seda traditsiooni säilitada ja anda talle uus, tänapäevane sisu.

Erinevalt ühisest tegutsemisest on annetamine ühis- või heategevuseks seotud otseselt säästmisega. Märkimisväärne annetamine on võimalik teatud siseriikliku säästmise juures. Vaadeldes Eesti siseriiklikku säästmist aastatel 1994-1998, näeme, et see on olnud 16-20% vahel SKP-st, kusjuures väga suure osa sellest on moodustanud avaliku sektori säästmine, mis ei ole OSCE maades just tavaline. Eesti erasektori säästmine on kõikunud 11 ja 16% vahel SKP-st, kusjuures eraisikute säästmine on vaid 3-6% (Pikkani, Randveer 1999). Euroopa Liidu keskmine siseriiklik säästmine 1998.aastal oli 21,2% SKP-st, sealhulgas erasektori säästmine 20,9% (World Economic Outlook 1999). Ühendatud Kuningriigis on aastatel 1970-95 olnud eraisikute keskmine säästmine 9,2% SKP-st, mis on ligikaudu kaks korda suurem kui Eestis (Bakhshi, Haldane, Hach 1997).

Eesti inimene mõtleb annetamisele väga vähe. Suurematekс muredeks on enda ja lähedaste tervis ning see, kuidas ots-otsaga kokku tulla (Saar Poll 1999). Lisaks vähestele säästudele on Eestis ka tohutu investeeringutevajadus. Püüame ju järele jõuda Lääne-Euroopa heaoluriikidele nii tehnoloogiliselt kui ka elatustaseme poolest. Seetõttu kulutatakse heategevuseks ja ühistegevuseks väga vähe.

Nendes riikides, kus on suur sisemaine säästmine ja vastav traditsioon, liiguvad heategevuses ja kolmandas sektoris suured rahad. Üheks selliste traditsioonidega maaks on Inglismaa.

Kodanikuühiskond Inglismaal

Pika ajalooga Inglismaa kolmas sektor on tänaseks kujunenud üheks suuremaks tööandjaks. Seal on hõivatud rohkem inimesi kui põllumajanduses ja rõivatööstuses kokku. Kogu sektor on väga kirju nii liikmete, tegevuste kui organisatsioonide poolest. 1300 erinevat mittetulundusorganisatsiooni on koondunud katusorganisatsiooni – National Council for Voluntary Organizations (NCVO) alla. NCVO sai alguse 1919. aastal 1000 inglise naela suurusest annetusest, mis paluti kulutada parema maailma ülesehitamiseks. NCVO tulevikunägemuseks on aus ja avatud ühiskond, kus julgustatakse ja toetatakse vabatahtlikku tegevust. Oma tegevuses peegeldab NCVO liikmesorganisatsioonide vajadusi ja soove, pakub neile kvaliteetset abi asjade korraldamisel, julgustab omavahel suhtlema ja kogemust vahetama, vahendab informatsiooni, näitab ja säilitab liikmesorganisatsioonide mitmekesisust, arendab ja koolitab personali ning püüab tagada oma liikmetele võrdsed võimalused tegevuseks. NCVO on väga iseseisev organisatsioon, sest tema 3 709 000 naela

suurusest kogueelarvest moodustab riigieelarveline raha ainult 851 000 (Annual Review 1998-1999). Heategevuse vahendite efektiivseks ja ratsionaalseks kasutamiseks on NCVO asutanud oma fondi – Charities Aid Foundation (CAF). Sellest on tänaseks kujunenud võimas finantsorganisatsioon harukontoritega paljudes riikides, mille kaudu vahendatakse vabatahtlikule sektorile 400 miljonit ameerika dollarit aastas.

1998. aastal jõuti Inglismaal raamkokkuleppeni riigi ja kolmanda sektori vahel, mida kutsutaksegi lihtsalt *Compact*. Tony Blair ütleb kokkuleppe eessõnas: "*Kokkulepe valitsuse ning vabatahtlik-ühiskondliku sektori vahel loob raamistiku, mis aitab kujundada meie suhteid igal tasandil. See tõdeb, et valitsus ja vabatahtlik sektor täidavad ühiskonna poliitika ja teenuste arendamisel ning elluviimisel teineteist täiendavaid rolle ning valitsuse ülesandeks on edendada vabatahtlik-ühiskondlikku tegevust igal elualal meie riigis."* (Compact 1998)

Inglismaa kolmas sektor on organiseerunud, neil on tugev katusorganisatsioon, erasektori annetused on suured ja need liiguvad läbi usaldusväärse fondi. Kolmas sektor on võtnud endale väga palju ülesandeid. Suhted riigiga on reguleeritud kokkulepetega.

Kolmanda sektori võimalused Eestis

Eestiski on aukartustäratav arv igasuguseid formaalseid ja mitteformaalseid kodanikeühendusi ning neid tekib pidevalt juurde. Siiski on meie mittetulundusühingutel (õnneks väga paljude eranditega) kaks puudust. Esiteks on enamus neist väga noored ja pikkade traditsioonideta, mistõttu puudub ühiskonnal usaldus nende vastu. Teiseks on meie mittetulundusühingutel puudus vahenditest efektiivseks tegutsemiseks. Väikese siseriikliku, eriti just erasektori säästmise tõttu loodavad mittetulundusühingud saada oma põhivahendid riiklikest või välisrahadel baseeruvatest fondidest või otse valitsuselt. Kui puuduvad aga omavahendid või soov oma jõuga midagi ära teha, ei täida mittetulundusühingud nende suhtes püstitatud ootusi. Nagu eelpool öeldud, oodatakse, et kolmas sektor lahendaks ära need probleemid (ja seda põhiliselt omavahendeid kasutades), kuhu riigi ja omavalitsuse käed ei ulatu.

Kolmanda sektori arengut pidurdab ka meie suhteliselt hästi korraldatud sotsiaal- ja tervishoiusüsteem. Meil on kõigile tagatud vanadus- ja invaliidsuspension, ravikindlustus ning riiklikult finantseeritud haridus, mistõttu ei tunta vajadust neis valdkondades tegutseda.

Siiski on ka Eestis riiklikul tasandil tunnistatud kodanikuühiskonna vajadust. On ju meie avalik sektor olnud üks suurem kolmanda sektori rahaline toetaja. Kolmanda sektori rolli tunnetavad ka meie erakonnad – sellele viitab koostöömemorandum ning erakondade programmides kolmandale sektorile pühendatu. Näiteks Rahvaerakonna Mõõdukad programmis seisab: "*Me toetame tsiviil- ehk kodanikuühiskonna ja osalusdemokraatia arengut, mis annab igaühele võimaluse kõigil otsusetasanditel kaasa aidata ühiskonnaelu kujundamisele*."

Tundub, et Eestis on olemas eeldused tugeva kodanikuühiskonna kujunemiseks. Siiski tahaks rõhutada vajadust suurema usalduse järele, kuid selleks peab kolmas sektor olema ise elujõulisem ning oma tegudega näitama, et ta on riigile tõsiseltvõetav partner, keda võib usaldada. Mis puudutab aga väliskogemust, siis peame sealt küll õppima, kuid oma tee siiski ise valima. Jääb ainult nõustuda sir Kenneth Sowe´ga, et Eestil tuleb valida oma kultuurilisele ja ajaloolisele traditsioonile sobiv tegevuskava kodanikuühiskonna arenguks ja hoiduda pimesi teistes ühiskondades eksisteerivate mudelite kopeerimisest.[3] Peame küll tutvuma, kuidas ja miks on tehtud, aga otsustused ning valikud oma ühiskonna kujundamisel tuleb siiski meil endal teha.

Märkused

1. Riigikogu liikmed Rein Järvelill, Tõnu Kauba, Aimar Altosaar ja Deiw Rahumägi (Siseministeerium) viibisid Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu koordineeritava UNDP projekti "Eesti valitsusväliste organisatsioonide jätkusuutlikuse tugevdamise" raames Suurbritannias tutvumisreisil koos Eesti kolmanda sektori esindajate Kadri Kopli, Taivo-Ahti Adamsoni ja Heli Kasega. - Projekti kohta lisainfo: http://www.ngo.ee jahttp://www.undp.ee
2. Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni puhul on tuntav suur Briti Compact'i mõju nii idee kui sisu poolest. Briti Compact'iga on võimalik tutvuda: http://www.homeoffice.gov.uk võihttp://www.ncvo-vol.org.uk
3. Sellist mõtet väljendas Sir Kenneth Sowe meie kohtumisel Londonis. Sir Kenneth Sowe on Inglise vabatahtliku sektori valitsussuhete töögrupi juht, kelle eestvedamisel toimusid Compact'i läbirääkimised, ta on töötanud pikemat aega erinevatel kõrgetel ametikohtadel Briti valitsuse juures, on olnud peaministrite Wilsoni ja Thatcheri erasekretäriks, peaministri büroo juhatajaks ning Bulgaaria ja Mongoolia valitsuste nõustajaks.

Kasutatud kirjandus

Bakhshi, H.; Haldane, A.G.;Hach, N. (1997) Some Costs and Benefits of Price Sability in the United Kingdom. Bank of England, London.

Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England (1998) Home Office Voluntary and Community Unit, London (vt kahttp://www.homeoffice.gov.uk/acu/compact.pdf).

NCVO Annual Review (1998-1999) London, Blackmore Limited.

Prodi, R. (2000) Towards a European civil society. SPEECH/00/124, Bad Honnef.

Pikkani, R, Randveer, M. (1999) Säästmine Eestis. Eesti Panga Toimetised, nr 3.

Saar Poll (1999) Sotsioloogiline uuring: Riik ja rahvas.

World Economic Outlook (1999) IMF, Washington, DC.

Kodanikualgatuste ja riigi kommunikatsioon: teel osalusdemokraatia poole

Andres Siplane (RiTo 2), Riigikogu Kantselei

Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond koos prof Rein Ruutsoo ja Juhan Kivirähuga ES Turu-uuringute ASist töötasid välja riigi ja kodanikeühiskonna suhteid ning arenguprobleeme käsitleva uurimisankeedi[1], millega küsitleti mittetulundusorganisatsioonide foorumil osalejaid (n=156) kui ekspertgruppi ja avaliku arvamuse uuringu valimit (n=957)[2]. Uuringu ajendiks oli erakondade ja mittetulundusühingute poolt 14. detsembril 1999 vastuvõetud koostöömemorandum[3] ja Eesti Kodanikeühiskonna Arengu Kontseptsiooni (EKAK) Riigikogusse toomise kava.

Uuring keskendus ekspertide ja elanikkonna nägemusele kohalike omavalitsuste, riigi ning kodanikualgatuse suhetest, rollidest, kitsaskohtadest ja võimalikest lahendustest. Käesolevas artiklis on põhitähelepanu pööratud mittetulundusorganisatsioonide konverentsil osalejate vastustele, mis kõnelevad ilmekalt demokraatia arenemisest ja selle hetkeseisust Eestimaal.

Esimene küsimus päris mittetulundus-organisatsioonide rolli kohta ühiskonnas (vt.joonis1). Kõige enam peeti selleks huvigruppide arvamuste esiletoomist ja teavitamist (63% vastanutest), kõige vähem poliitika mõjutamist valimistevahelisel perioodil (3% vastanutest). Ideaalis peaks olema oma seisukohtade väljendamine ja poliitika mõjutamine sama mündi kaks poolt, st viimane peaks järgnema esimesele.

Mittetulundusorganisatsioon avaldab pidevalt ja kohusetundlikult oma seisukohti (väljendab oma liikmete huve), kuid seda ei usuta/loodeta, et keegi (omavalitsus, ministeerium) nende huvidega arvestaks. Piirdutakse ainult oma arvamuse avaldamisega. Teisisõnu: sõnavabadus on kohale jõudnud, osalusdemokraatia veel mitte.

Kui selline rollinägemus põhineb kogemustel, siis tähendab see lähiminevikus heas usus avaliku sektoriga alustatud dialoogi, mille edaspidise mõttekuse on nullinud kehv tagasiside. Kui aga lootusetu hoiak poliitika mõjutamise suhtes põhineb eelarvamustel, on see kahetsusväärne ja viitab kodanikujulguse ja -teadlikkuse puudustele.

Vastutulelikkust ja koostöövalmidust on avalikul sektoril tarvis üles näidata mõlemal juhul, tuua üldsusele näideteks selgeid ja avatud tulemuslikke koostöösuhteid (loodetavasti neid ikka on) ning julgustada mittetulundusorganisatsioonide juhte.

Sama probleemi puudutab küsimus, kuivõrd kolmanda sektori esindajad ise on valmis oma elu ja tööga seotud muresid lahendama (vt joonis 2).

Kõige rohkem ollakse valmis avaldama organiseeritult survet (56% vastajatest), kaebama kohtusse (51%), kohtuma Riigikogu liikmetega (49%) ja kohaliku volikogu liikmetega (46%). Reaalselt on aga kõige rohkem pöördutud ajakirjanduse poole (55%).

Sellest järeldub, et ajakirjandus on inimestele lähemal ja meelsamini nende muresid kuulamas. Kuna ajakirjanduse kaudu probleemide teadvustamine ja lahendamine tekitab kindlasti kommunikatsiooniprobleeme (juba üksnes seepärast, et infot vahendatakse läbi kolmanda poole, aga ka seetõttu, et ajakirjandus pöörab tavaliselt rohkem tähelepanu konfliktsematele asjaoludele), tuleb seda lugeda puudujäägiks sotsiaalses kapitalis. Ajakirjanduse poole pöördumine annab küll võimaluse teisele poolele "ära panna" ja endale tehtud ülekohtust kõiki teavitada, kuid see toob kaasa veel suurema konfrontatsiooni. Reaalsete lahendusteni jõudmiseks tuleb asju ajada siiski inimestega, kellel on vastavad võimalused.

Raske on hinnata, kas pöördutakse meelega pseudolahenduste poole (nt poliitilistest ambitsioonidest kantuna) või on tõesti valitud isikuteni jõudmine raskendatud. Põhjus võib ju olla selleski, et ajakirjandus ise otsib endale avalikust sektorist intensiivsemalt leiba ja tegevust, ning sellest tingituna nimetati ka ankeedivastustes ajakirjandust sagedamini.

Muu elanikkond nimetas sellele küsimusele vastates, et kõige rohkem ollakse valmis pöörduma kohaliku volikogu liikme ja vastava ametiisiku poole (vastavalt 57% ja 50%), mõlemat võimalust on reaalselt kasutanud 9% vastanutest.

Pöörates tähelepanu antud kogumikku läbivatele juhtmõtetele, tuleks välja tuua ka riigile suunatud ootuste[4] võrdlus avaliku arvamuse uuringu ja ekspertküsitluse vahel (vt joonis 3).

Kõige olulisemaks toetamisviisiks peavad mittetulundusorganisatsioonide esindajad avalikku tunnustamist (68% vastanutest), muu elanikkond aga rahalist toetust (samuti 68% vastanutest). Pean väga oluliseks, et avalikku tunnustamist nähakse suurima vajadusena – see on otsekui hea tahte ja heade suhete triumfeerimine materiaalsete probleemide üle. Vaieldamatult on ju viljakas koostööõhkkond see, kus partnerid suhtuvad teineteisesse pariteetselt ja vastastikuse lugupidamisega. Et ekspertküsitluses oli järgmiseks toetamisviisiks nimetatud rahalise toetamise vajadust (63%), siis võib öelda, et mittetulundussektor vajab häid suhteid ja tunnustamist sama palju (või rohkemgi), kui oma eksisteerimiseks raha.

Lõpetuseks esitan joonise, mis toob ära vastajate hinnangu takistustest kodanikualgatuslikule tegevusele (vt joonis 4).

Kõige enam nähakse takistustena riigi ja kohalike omavalitsuste vähest toetust – oluliseks ja kõige olulisemaks pidas seda kokku 86% vastanutest. Julguse ja ettevõtlikkuse vähesust pidas takistuseks 90%, laiskust ja mugavust 83% respondentidest. Majanduslike võimaluste piiratust nimetas oluliseks ja kõige olulisemaks takistuseks kokku 80% vastanutest. Kas see kivi lendab avaliku või erasektori kapsaaeda (või kas kivi üldse lendab), on vaieldav, sest mittetulundusorganisatsioonide tegevust (rahastamine, funktsioonid, tegevusload, partnerlus jne) toetav seadusandlus on hetkel hõre nii avaliku kui erasektori suunal. Samuti nähti pärssiva tegurina ajapuudust (80%), kuid minu hinnangul kehtib see takistus võrdselt igal pool.

Need vastused osutavad (põhiliselt tänu enesekriitikale) siiski adekvaatsele arusaamale takistuste olemusest, mis lubab loota jätkuvat edenemist.

Artiklis kirjeldatud raskusi leevendavad tõenäoliselt mitmed aja möödumisega kaasnevad arengud:

huvigruppide ja valitud isikute vahelise suhtlemise kanalid ja traditsioon on meil alles loomisel;

mittetulundussektori siseselt on võimalik areneda avatuse ja selgemate piiride (kes keda esindab?) määratlemise poole.

Kas EKAK-i (vt http://www.ngo.ee/partnerlus/kak.html) arutelu Riigikogus toimub selle aasta lõpus või järgmise aasta alguses, selgub lähiajal Riigikogu põhiseadus-, kultuuri- ja

sotsiaalkomisjoni, sotsiaalteadlaste ning kolmanda sektori katusorganisatsioonide läbirääkimiste käigus. Kuid loodame, et see toimub konstruktiivselt ning toob endaga kaasa lahendusi ka mitmetele siin tõstatatud probleemidele.

Kokkuvõtteks. Olukorra parandamiseks peavad pingutusi tegema ja head tahet näitama kõik pooled. Vastukaaluks umbusule ja skeptilisusele tuleks esile tuua juhtumeid, kus probleem on lahendatud just koostöös Riigikogu või kohalike volikogude liikmetega. On mõistetav, et mõningatele probleemidele ei saa soovitud lahendust leida (nt rahapuudus), kuid ka nendel juhtudel oleks tõhusam edasise koostöö huvides pöörata tähelepanu dialoogi olemasolule.

Märkused

1. 26.-27. novembril 1999. a viidi Riigikogu Kantselei tellimusel Eesti mittetulundusorganisatsioonide konverentsi "Ühiskond teelahkmel" osavõtjate hulgas läbi küsitlus isetäidetava ankeedina. Täitja ES Turu-uuringute AS, kaasfinantseerija oli Balti-Ameerika Partnerlusprogramm. (http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/mty_ra.html).
2. Riigikogu Kantselei tellimusel viis ES Turu-uuringute AS 29. nov 1999 kuni 6. dets 1999 läbi üle-eestilise avaliku arvamuse uuringu (http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/ngo_aval_ar.html).
3. Riigikogu Toimetised 1, 2000, 258 (http://www.riigikogu.ee/rva/rito1/artiklid/35memorandum.htm).
4. Riigipoolseid ootusi koostööks era- ja mittetulundussektoriga on käsitlenud oma ettekandes Aare Kasemets konverentsil "Kolm sektorit - üks maailm" (http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4011.html).

Kodanikuühiskonna rollid tänases Eestis

Prof Mikko Lagerspetz (RiTo 2), Eesti Humanitaarinstituut

Rääkides ühiskonna arengusuundadest Eestis ja mujal maailmas, armastatakse mõnikord rõhutada, et siin maal on ajalooline olukord hoopis teistsugune kui mujal, mille tõttu teiste riikide kogemused ja nende ümber käiv teaduslik ja poliitiline diskussioon ei ole Eesti oludesse üle kantav. Siiski on ka Eestis praegu alanud diskussioon valitsusväliste organisatsioonide ühiskondliku rolli üle äravahetamiseni sarnane nende mõttevahetustega, mis samal teemal on alates 1980. aastatest mujal aset leidnud (ja mille lõpp sugugi ei paista lähenevat). Ka hoopis varasemad, möödunud sajandil ja varemgi esitatud käsitlused võivad aidata paremini mõista ühiskonna, riigi ja demokraatia probleeme tänases Eestis. Nagu on unikaalne iga riik, on seda muidugi ka Eesti. Samas on iga ühiskonna jaoks võimalik ja vajalik teiste kogemustest õppida.[1]

Mainitud diskussiooni lähtekohaks on soov tähelepanu pöörata ühiskonna sellele osale, mida võiks kirjeldada kui poliitilistest institutsioonidest madalamal, aga üksikisikust ja perekonnast kõrgemal tasandil asetsevat sfääri, kus "riigist suhteliselt sõltumatud, iseorganiseeruvad rühmad, liikumised ja üksikisikud püüavad väljendada oma väärtusi, luua ühendusi ja solidaarsust ning edendada oma huve".[2] Niisiis tunnistatakse kõigepealt selle sfääri erinevust riiklikest institutsioonidest. Tavapäraseks, kuigi mitte ainuvalitsevaks, on selge piiri tõmbamine ka majanduselu suunas.[3]Niimoodi tekkivast ühiskonna kolmesest jaotusest ongi tuletatud termin "kolmas sektor". Pärastpoole vaatlen seda koos teiste kasutuselolevate terminitega – mitte niivõrd keelehoolde seisukohast, kuivõrd silmas pidades sõnades kajastuvaid arusaamu vaadeldud nähtuse rollist. Artikli põhiosa on pühendatud riigi ja mainitud sfääri – selle artikli terminoloogias kodanikeühiskonna – suhetele.

Kodanikeühiskond: ootustest ja terminoloogiast

Eelesitatud definitsioon võtab kokku selle, mille suhtes kodanikeühiskonda puudutav diskussioon on seni üksmeele saavutanud. Samas jätab selline miinimumdefinitsioon üsnagi palju lahtiseks. Omamoodi paradoksaalseks võib pidada arutluste käigus tekkinud olukorda, kus niivõrd ebamääraselt piiritletud nähtuses tahetakse siiski näha õige mitme ühiskonnaelu probleemi lahendust. Nende probleemide hulgas on üheks massiühiskond – ühiskonna lagunemine üksteisest eraldunud indiviidide struktuurita ja koostöösidemeteta massiks.[4] Teiseks otsitakse indiviidide ja riigi vahelisest sfäärist kanaleid, mis annaksid ühiskonnaliikmetele uusi võimalusi osaleda demokraatlikes protsessides.[5] Kolmas poliitilises diskussioonis tihti esiletõusev teema on valitsusväliste organisatsioonide võimalik roll seni riigi poolt osutatud ühiskondlike teenuste korraldajana. Kui aga meenutada Eesti ja muu Kesk- ning Ida-Euroopa ajaloolist kogemust, tõuseb esile veel neljaski oluline roll, mida kõnealune sfäär on pidanud täitma: vastupanu osutamine repressiivsele riigile.

Erinevaid ootusi ja rõhuasetusi peegeldavad ka nimetused, mida on antud riigi ja isikliku sfääri vahelisele ühiskondliku elu tasandile. Ingliskeelse termini *Civil Society* toortõlkena eesti keeles ajuti esinenud sõna "tsiviilühiskond" seostub äsja neljanda ja viimasena

nimetatud ülesandega. Keeles vastandub "tsiviilsus" eeskätt militaarsele;[6] seega aitab taoline nimetus visandada pilti sõltumatu ühiskonna ja repressiivse riigi vahelisest vastuolust. Aga sarnase vastuseisu olemasolust on just rääkinudki kaasaegse lääne heaoluriigi parempoolsed kriitikud. Nimelt selles võivad seisneda ka põhjused, miks kodanikule viitava romaani tüvega sõna on puhuti asendanud omakeelset saksa, rootsi ja taani keeles – terminil on teatav riigivastane ja antipoliitiline maik, mis neoliberalistlike hoiakutega hästi haakub.[7] Samas ei peaks "tsiviliseeritud ühiskond" – üks termini algsetest tähendustest – põhinema riigi ja muu ühiskonna vastandamisel, vaid nende vahelisel koostööl. Ka termin "kolmas sektor" viitab, nagu mainitud, ühiskonna jaotumusele, seekord aga kolme osasse: riiklikuks, äriliseks ja kodanikealgatuslikuks sfääriks. Selle termini põhiprobleemiks on sisutühjus: kas siis siin käsitletav, nii paljusid erinevaid lootusi äratanud ühiskonnaelu osa on niivõrd ebamäärane, et selle kirjeldamine on võimatu teisiti kui ülejäänuna, kolmandana (võib-olla kolmanda rattana)?[8]

Emakeelse "kodaniku" kasutamine tüvena[9] seab tähelepanu keskmesse inimese just ühiskonna liikmena. Kodanikul on õigused ja kohustused riigi ees; ka riigil on oma kohustused kodanike ees. Seega väljendatakse arusaama inimeste ühistegevusest kui viisist, kuidas vastutust kanda võtta ja kuidas oma ühiskonna käekäiku mõjutada. Kui aga tuleb valida kahe termini, hetkel rohkem kasutust leidnud "kodanikuühiskonna" ning sellele lähedase "kodanikeühiskonna" vahel, eelistan siiski viimast.[10] Põhjuseks on veel üks lootus, mida mõned kõnealusele sfäärile asetavad: et tema rüpes toimuks kodanikevaheline dialoog ühiskonna tulevaste arengusuundade üle. Seega ei peaks ta väljendama ühiskonna ühistahet, mida "kodanik" oma abstraktses ainsuses kehastab, vaid peaks juba definitsioonikohaselt olema mitmekesine, erinevate arvamuste ja püüdluste jaoks avatud. Niisiis – kodanikeühiskond.

Eelnevaga olen tahtnud sõnastada erinevaid ootusi ja poliitilisi püüdeid, mis võiksid iseloomustada kodanikeühiskonna rolli tänases Eestis. On loomulik, et kodanikeühiskonnalt oodatakse erinevates oludes erinevaid asju. Eestis ehk enim tähelepanu saavutanud ootus pärineb küllaltki teistsugustest ühiskondadest – Lääne-Euroopa heaoluriikidest. Seal püstitasid parempoolsed valitsused 1980-ndatel endale ülesande vähendada riigi tervis-hoiule, haridusele ja sotsiaalpoliitikale suunatud kulutusi. Üht võimalust selleks nähti taoliste teenuste delegeerimises "tsiviilühiskonnale". Teiselt poolt on mõned Lääne ühiskonnateoreetikud ja sotsiaalsed liikumised ise toonitanud kodanikeühiskonna rolli demokraatia kanalina – selle dialoogi tekitajana, milles seisnebki demokraatia olemus. Taolise ülesande teadvustamine seisab Eesti üldsusel veel ees.

Ka nn arengumaades näeme valitsusväliseid organisatsioone tegutsemas sotsiaalsfääri teenuste pakkujana. Rahvusvahelised abistamisorganisatsioonid eelistavad tihti neid oma arenguprogrammide elluviijatena. Teiselt poolt on kodanikeühiskond mõnikord ka suutnud väljendada majanduslikus kitsikuses enamuse rahulolematust eliidikeskse poliitikaga.[11] Siingi näeme niisiis kodanikeühiskonda kahes rollis: ühelt poolt ühiskondlike teenuste pakkujana ja teiselt poolt kanalina tegevusele, mis laias mõttes on poliitiline. Järgnevalt püüangi vaadelda Eesti kodanikeühiskonna väljavaateid nende kahe erineva rolli

teostamisel. Need rollid kajastavad kahte erinevat – nii omavahel konkureerivat kui ka üksteist täiendavat – arusaama kodanikeühiskonna ja riigi suhetest.

Valitsusvälised organisatsioonid haridus, tervishoiu- ja sotsiaalpoliitika teostajana

Nagu juba öeldud, on viimasel ajal kodanikeühiskonna üle käivast diskussioonist Eestisse jõudnud eeskätt see osa, mis on puudutanud võimalust teatud ühiskondlikke teenuseid delegeerida valitsusvälistele organisatsioonidele (VVOdele). Eeskätt on jutt olnud sotsiaalhoolekandest, haridusest ja tervishoiust. Kõigi nende teostamine on võimalik nii VVOde, riiklike institutsioonide kui ka äriühingute kaudu. Tabel 1 võtab kokku kolme erineva sektori eeliseid ja probleeme ühiskondlike teenuste osutamisel.

Tabelit vaadates näeme, et igal sektoril on oma tugevad ja nõrgad küljed. Üks tähtsaim tõdemus on, et *mis on riigi tugevus, on valitsusväliste organisatsioonide nõrkus, ja vastupidi.* Riikliku haridus-, tervise- ja sotsiaalpoliitika lähtekohaks on – vähemalt seni, ja vähemalt formaalselt –*piisaval tasemel teenuste võrdne kättesaadavus kõigile,* vaatamata elukohale, sissetulekutele, vanusele, rahvusele jne. Siin ongi riikliku teenustesüsteemi põhiline tugevus, mida võiks nimetada *universalismi*põhimõtteks. Selle tagatiseks peaks olema demokraatlik otsustusprotsess, mille väljenduseks on näiteks Eesti põhiseadus, kus õigus mainitud teenustele on tagatud.[12] Praktikas on osa õiguste teostamist takistanud selleks suunatud ressursside vähesus. Toonitan, et põhjuseks on teiste poliitiliste eesmärkide prioritiseerimine sotsiaalpoliitika arvelt, mitte riigi "vaesus". Aga teine, sisulisem piirang riigi tegutsemisel on seotud universalismi põhimõtte endaga: iga juhtumi jaoks ühesugustena mõeldud tegutsemisreeglid toodavad bürokraatiat ja paindumatust, mis üksikute, teistest spetsiifilisemas olukorras abivajajate puhul võib tekitada takistusi õiguste realiseerimisel. Süsteemi paindumatus võib viia ka ressursside ebaefektiivse kasutamiseni ja uute algatuste sumbumiseni.

Äriorganisatsioonide kaasamisega sotsiaal, tervise- ja haridusteenuste osutamisse ongi loodetud just kulutuste efektiivsust tõsta. Rahvusvaheline kogemus seda lootust eranditult ei toeta – nii on näiteks Rootsi peamiselt riiklik tervishoiusüsteem kvaliteetsem ja odavam Ühendriikide peamiselt erakätes tervishoiusüsteemist. Efektiivsuse tõstmist võiks loota just organisatsiooni suurema paindlikkuse tõttu. Äriühingute eeliseks on veel nende tegutsemise ennustatavus: võimalus täpselt ette määrata nii kulutused kui ka see, mida nende eest saadakse. Kuna äriühingud peavad oma aruandluses olema võimelised näitama võimalikult suurt tootlikkust, võivad nad eelistada tegutsemist just vähemproblemaatilistes piirkondades ja selliste elanikkonna rühmade hulgas, kelle teenindamine näib kõige perspektiivikam. Seega võivad teenustest ilma jääda just need inimesed, kes neid kõige rohkem vajaksid. Sarnane oht kummitab ka programme, mille sisuks on teenuste delegeerimine valitsusvälistele organisatsioonidele.[13]

Valitsusväliste organisatsioonide eeliseks on samuti paindlikkus; ideaalses olukorras peaks see võimaldama ka ressursside efektiivsemat kasutamist. Samas võivad organisatsioonide arenematus ja töötajate puudulik ettevalmistus (mis osaliselt tuleneb vabatahtlike töötajate arvukusest) vähendada VVOde töö tõhusust. Nende võime väheste rahaliste ressurssidega töötada tuleneb eeskätt tasustamata või sümboolselt tasustatud töö määrast, seega

vabatahtlike kaastöötajate ressursside kaasamisest, mitte efektiivsest majandamisest. Teisest küljest võib olla eksitav püüda tegevuse efektiivsust hinnata puhtalt kulusid ja sooritatud teenuseid kirjeldavate arvuliste näitajate alusel. Äriühingutega võrreldes võib märkida mittetulundussektori teistsugust suhtumist vastutusse. Valitsusvälised organisatsioonid ei leia, et nende tegevus peaks lõppema täpselt seal, kus see majanduslikult end enam ära ei tasu. Seega lähenevad nad probleemidele komplekssemalt; ka siin on tegemist efektiivsuse ühe vormiga, mida aga arvuliste näitajate abil väljendada on raske või võimatu. Taoline valmidus laiemat vastutust võtta on organisatsioonide sõltumatu eesmärgiseade tulemuseks. Osalejaid ei motiveeri raha, vaid võimalus teatavaid arengusuundi toetada oma keskkonnas. Valitsusväliste organisatsioonide tegevusele annab jõudu altpoolt tulev algatus; samas jaguneb see algatus Eestis erinevate geograafiliste piirkondade vahel küllaltki ebaühtlaselt. Ta võib ka suunduda mitte kogu elanikkonna, vaid selle teatud segmentide teenindamisse.[14]

Näitena probleemidest, mis võiksid kaasneda sotsiaalpoliitika teostamise delegeerimisega valitsusvälistele organisatsioonidele, toon järgnevalt alkoholismiravi. 1990-ndatel on mitmekordselt vähenenud alkoholismiravi kohtade arv riiklikes tervishoiuasutustes, samas kui alkoholi tarbimine on näidanud murettekitavat kasvutendentsi. Ühe võimalusena on kaalutud kirikute ja koguduste osalemist alkoholismiravi teostamisel.[15] Usuühingud kuuluvad oma organiseerituse poolest Eesti tugevaimate VVOde hulka.[16]Samas tuleb eeldada, et nende tegevus näiteks alkoholismiravi vallas saaks olema nende usulise misjonitöö osa, ja eelkõige sellise konteksti kaudu motiveeritud. Kui riik aga vastutuse delegeerimisel nõuab universalismi põhimõtte järgimist ja seega teenuste usulist neutraalsust – mida ta usuvabaduse põhimõttest lähtudes võib nõuda –, ei ole tegevuse eesmärk enam altpoolt paika pandud. Seega ei saa riik ka eeldada tasustamata või alla turuhindade pakutud teenuste tekkimist. *Ülevalt poolt püstitatud eesmärke teostades tegutsevad valitsusvälised organisatsioonid sarnaselt äriühingutega, mille tõttu tegelikult lähevad kaotsi nende peamised eelised teiste sektoritega võrreldes.*

Kokkuvõttes võibki öelda, et VVOd ja äriühingud võivad parandada haridus-, tervise- ja sotsiaalteenuste kvaliteeti, võimaldades uusi alternatiive ja tarbija senisest suuremat valikuvabadust. Altpoolt tulev algatus võimaldab teenuste pakkujal arvestada teatud ühiskonnarühmade erivajaduste ja eelistustega, eksperimenteerida uute mõtetega ning paindlikult kohanduda spetsiifiliste oludega. Just selles, mitte ressursside kokkuhoius, seisab valitsusväliste organisatsioonide potentsiaal haridus-, tervishoiu- ja sotsiaalpoliitika teostajatena. Nad ei saa aga asendada riigi kompleksselt planeeritavat, kõigi ühiskonnaliikmetega võrdselt arvestavat poliitikat.

Kodanikeühiskond demokraatliku dialoogi kanalina

Eelnevast ilmnes, et valitsusväliste organisatsioonide peamine jõud tuleneb eesmärkide iseseisvast püstitamisest ja sellega kaasnevast soovist ühiskonna käekäigu eest laiemat vastutust võtta. Lisaks n-ö rohujuuretasandi tegevusele erinevate hädade leevendamisel võib nende eesmärkide hulka kuuluda ka püüe mõjutada otsuseid, mis kitsamas mõttes on poliitilised. Paljudki nendest ühiskonna praegustest probleemidest, mille lahendamisel riik

loodab kodanikeühiskonna kaasabile, on tegelikult tingitud sellesama riigi teadlikust poliitikast. Näiteks tänavalaste abistamine on üks viis vaesuse tagajärgi leevendada; samas tekitab Eesti tänane majanduspoliitika ühiskonnas veelgi suuremat vaesust ja väljatõugatust.[17]Rahvatervise seisukohast veelgi olulisem kui VVOde poolt teostatav alkoholismiravi oleks riiklik alkoholipoliitika, mis tõsiselt püüaks alkoholi kogutarbimist vähendada alkoholireklaami keelustamise, müügi piiramise jt meetmete teel.

Need näited seostuvad teise olulise lootusega, mis kodanikeühiskonnale on pandud: ta peaks pakkuma kodanikele poliitilise osaluse kanaleid, mis kompenseeriksid esindusdemokraatia institutsioonide tegelikku kaugust inimestest, kelle elu nende otsused ometi mõjutavad. Et valimistel osalemise protsent Eestis on langenud juba alla viiekümne, peaks olema piisav fakt, tõestamaks suure hulga inimeste võõrandumist institutsionaalsest poliitikast. Üheks põhjuseks on kindlasti see, et mitmedki ühiskonnaelu valupunktid on jäänud valimistel osalevate parteide poolt teadvustamata. Seega tekib valijates mulje, et poliitika ei suudagi neile pakkuda kanalit, mille läbi nad oma nõudmised kuuldavaks võiksid teha.

Eesti demokraatial on oht sattuda olukorda, mille eest juba 160 aastat tagasi hoiatas prantsuse poliitik ja ühiskonnateoreetik Alexis de Tocqueville: demokraatiast kujuneb enamuse diktaadi vorm (kusjuures seekord, arvestades mittekodanike arvu, valimisprotsenti ning Riigikogus esindatud poliitiliste jõudude vahekorda, ei ole isegi tegemist elanikkonna enamuse, vaid pigem hästiorganiseerunud vähemusega). Hoiatus väärib pikalt tsiteerimist. Raamatus *"Tähelepanekuid Ameerika demokraatiast"* kirjeldab Tocqueville[18] kaasaegseid inimesi, kes "mõtlevad endale välja ühe ühtse ja kõikvõimsa hooldaja, ent korraldavad asja nii, et see hooldaja oleks siiski kodanike poolt valitud. [—] Sellises süsteemis pääsevad kodanikud parajasti nii kauaks orjusest lahti, et endale isandat määrata, ja võtavad ikke siis kohe jälle kaela. [—] Kodanike rõhumine pisiasjades on igapäevane nähtus ja seda saavad tunda eranditult kõik. See ei vii inimesi meeleheitlikule vastuhakule, kuid tekitab igal sammul nördimust ja pikapeale loobuvad inimesed oma vaba tahet kasutamast. Vähehaaval kustub inimeste vaimutuli ja raugeb hingejõud. [—]

Ma olen kindel, et aristokraatlikku süsteemi ei saa siin maailmas enam taastada, ent arvan, et ühinedes suudavad ka lihtkodanikud luua väga jõukaid, väga mõjukaid, väga tugevaid jõukeskusi, ühesõnaga aristokraatlike isiksuste asendajaid. [—] Poliitiline, tööduslik, kaubanduslik organisatsioon, isegi teaduslik või kirjanduslik selts on nagu mõjuvõimas ühiskonnaliige, keda ei saa suva-liselt likvideerida ega ka salamahti rõhuda; kaitstes oma erilisi õigusi võimu liialdatud nõudmiste vastu, suudab selline ühendus kaitsta ka kohalikke vabadusi."

Tocqueville' kirjeldatud ohu vältimiseks tuleks mõelda demokraatiast kui ühiskonnaliikmete vahelisest pidevast dialoogist, mitte kui lihtsalt protseduurist, mis aeg-ajalt võimaldab poliitilisi eliite vahetada. Demokraatia poole püüdleva riigi huvides on taolist dialoogi võimaldada, soodustada ja isegi aktiivselt esile kutsuda. Praeguseks ei saa aga öelda, et Eesti poliitiline eliit oleks püüdnud arendada ühiskonnasisest diskussiooni näiteks sotsiaalpoliitika

ja selle aluseks oleva majanduspoliitika prioriteetide ja arengusuundade üle. Ka kodanikeühiskond ise ei ole olnud kuigi aktiivne sõna võtma.

On selge, et aktiivne kodanikeühiskond ei teki üleöö. Ta nõuab osalejate tahet ja valmidust demokraatia ülesehitamisel kaasa lüüa, aga ka inimeste ja institutsioonide omavahelist usaldust.[19] Niisiis on vaja poliitilise kultuuri kesksete omaduste õiget kujunemist. Et nõukogude ühiskonnakord sellist arengut ei soodustanud, on ilmne. Samas ei maksa liialt fatalistlikult suhtuda minevikupärandisse ja selle tekitatud "mentaalsusse", vaid tuleks mõelda konkreetsete võimaluste peale, kuidas mainitud probleeme ületada. Mentaalsus ja selle aluseks olev maailmapilt sünnivad ju siiski igapäevastes praktilistes situatsioonides, mille teadlik mõjutamine ja muutmine on võimalik. Riigi, omavalitsuste ja kodanikeühiskonna suhteid arendades olekski esmatähtis arutada, millised administratiivsed ja poliitilise otsustamisprotsessi praktikad kodanikealgatust takistavad. Kas kodanikel on üldse võimalust enne poliitiliste otsuste langetamist saada teavet võimalikest otsustusvariantidest ja nende mõjust endale? Kas nendele on teada, millistel alustel ja kuidas otsuseid langetatakse? Nagu presidentki ühes oma kõnes on öelnud, taastoodetakse Eestis päevast päeva ka nõukogude korda, aga selletõttu jääb püsima vana mentaalsus – "kustub vaimutuli ja raugeb hingejõud". Kui kodanikualgatusel reaalsed mõjukanalid puuduvad, ei tohiks kodanike passiivsus kedagi üllatada. Kui ei ole tagatud elanike piisav kindlustatus põhiseaduses mainitud õiguste ja hüvedega, on nende aktiivset panust ühiskonna ülesehitamisel raske nõuda. Ja juhul kui kodanikud ei kasuta olemasolevaidki mõjukanaleid, tuleks riigil ja kohalikel omavalitsustel mõelda, mismoodi kodanikeühiskonda aktiveerida ja seeläbi luua eeldusi demokraatia reaalseks toimimiseks.

Rääkides avaliku võimu ja kodanikeühiskonna suhetest on mittetulundusühingud ise pööranud tähelepanu peamiselt riigipoolsele rahastamisele ja maksuvabastustele, poliitikud aga sotsiaal- jt teenuste delegeerimise võimalusele. Kuigi ka täiendavate ressursside saamine on tähtis, peaksid kodanikeühiskonna nõudmised riigi ja kohalike omavalitsuste suhtes ulatuma kaugemale – puudutama otsuste langetamise protsessi ennast. Sotsiaal, haridus- ja tervishoiusfääri teenuseid pakkuvates VVOdes peaks nägema eelkõige võimalust uuenemiseks: altpoolt tulev algatus võib pakkuda alternatiive eksisteerivatele riiklikele ja kohalike omavalitsuste pakutud teenustele, proovida uusi tegutsemise vorme. Süsteemi paindlikkuse ja valikuvabaduse lisandumine on igapäevaelu demokratiseerumise üks osa. Eesmärgiks ei saa olla kodanikeühiskonna allutamine riigi poolt paika pandud poliitika läbiviijaks, petlikus lootuses, et ta aitaks riigi- ja kohalike eelarvete kulusid vähendada. Taoline püüe on isegi otseses vastuolus selle rolliga, mis kodanikeühiskonnal peaks olema just altpoolt tuleva, mitte ülevalt poolt määratud algatuse kanalina.

See kõik võib kõlada nii, nagu kutsuksin üles riigivalitsemist raskemaks tegema. Mingis mõttes teevadki siin esitatud põhimõtted valitsemise raskemaks – muutub raskemaks teha otsuseid salaja ja nende eest vastutust mitte kanda. Aga ma ei arva, et see peaks tähendama kodanikeühiskonna vastasseisu riigiga, vaid just selle senisest aktiivsemat panust demokraatia ülesehitamisel. Igasugune dialoog võib mõne ametniku või poliitiku jaoks olla tüütu ja tulutu, ka kallis ja kahjulik. Pikemas perspektiivis võib aga ainult see demokraatliku ühiskonnakorra legitiimsuse päästa. Riigimehelikult või -naiselikult mõtlev valitseja peaks

tegelikult ise hea seisma selle eest, et iga poliitilise otsuse puhul oleks ka keegi, kes talle vastu vaidleks.

Märkused

1. Artikli esialgse versiooni esitasin ettekandena Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu korraldatud konverentsil "Ühiskond teelahkmel", mis toimus Tallinnas 1999. a 26.-27. novembril.
2. See kodanikeühiskonna definitsioon on ainult üks võimalikest. Juan J. Linz & Alfred Stepan. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Baltimore & London, The John Hopkins University Press, 1996, lk 7.
3. Vt Peter Thiery. Zivilgesellschaft – ein liberales Konzept? – Hans-Joachim Laut, Manfred Mols & Werner Weidenfeld. Zur Relevanz theoretischer Diskurse. Mainz, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, 1992, lk 73.
4. Ühistegevuse tähtsust selle ohu kõrvaldamisel toonitas muidugi juba Alexis de Tocqueville. Tähelepanekuid Ameerika demokraatiast. Tlk Henno Rajandi. Tallinn, Hortus Litterarum, 1835-40/1995.
5. Jean L. Cohen & Andrew Arató. Civil Society and Political Theory. Cambridge, MA & London, UK: The MIT Press, 1992/1995, lk 418.
6. Vt Eesti keele sõnaraamat ÕS 1999. Tallinn, Eesti keele instituut, 1999, lk 826. Ükski siin vaadeldud alternatiivsetest terminitest ei ole selles sõnaraamatus jäädvustamist leidnud, nii et diskussiooni terminoloogia üle võib ilmselt veel jätkata.
7. Mats Dahlkvist. Det civila samhället' i samhällsteori och samhällsdebatt. En kritisk analys. – teoses Lars Trägårdh (toim). Civilt samhälle kontra offentlig sektor. Stockholm: SNS Förlag, 1995, lk 158-159.
8. Kitsamalt ühistegevusele viitava terminina on eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu poolt kasutusele võetud ka termin "ühissektor".
9. Vrd soome kansalaisyhteiskunta, rootsi medborgarsamhälle, saksa bürgerliche Gesellschaft. Kodanikku peab Eesti kontekstis mõistma kui ühiskonna liiget, mitte kui kodakondsust riigiõiguslikus mõistes omavat isikut. Suur hulk nii juriidilisi kui moraalseid õigusi ja kohustusi on kehtivad ka viimatimainitud mõttes mittekodanike jaoks.
10. koos sama valdkonna eestlastest uurijate Rein Ruutsoo ja Erle Rikmanniga.
11. Nt David J. Lewis. NGOs, Donors, and the State in Bangladesh. – The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, vol 554, November 1997, p 33-45.
12. Põhiseaduse § 28 kinnitab: "Igaühel on õigus tervise kaitsele. Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. [—-] Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul. [—-] Lasterikkad pered ja puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all." § 37 kohaselt on igaühel õigus haridusele.
13. Shelley Feldman. NGOs and Civil Society: (Un)stated Contradictions. – The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, vol 554, November 1997, p 46-65.

14. Vrd ka Mikko Lagerspetz, Rein Ruutsoo ja Erle Rikmann. Olelemisest osalemiseni? Eesti kodanikualgatuse hetkeseis ja arenguvõimalused. – Akadeemia, nr2, 2000, lk 261–298.
15. David H. Jernigan. Thirsting for Markets. The Global Impact of Corporate Alcohol. San Rafael, CA: The Marin Institute, 1995, lk 70.
16. Lagerspetz, Ruutsoo ja Rikmann, 2000.
17. Vt Juhan Sillaste ja Ülle Purga. Inimeste tulud ja tarbimine. – Sotsiaaltrendid. Tallinn: Statistikaamet, 1998, lk 48–57; Eesti inimarengu aruanne 1998. Tallinn: UNDP, 1998, lk 52–58; Dagmar Kutsar ja Avo Trumm. Vaesus kui inimõiguste realiseerimise takistaja. – teoses Inimõigused Eestis. Tallinn: UNDP, 1998, lk 11–18.
18. Tocqueville, 1995, lk 379–81, 385.
19. Vt Robert D. Putnam. Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

Kasutatud kirjandus

Cohen, J. L.; Arató, A., (1992/1995) Civil Society and Political Theory. – The MIT Press, Cambridge, MA & London, UK.

Dahlkvist, M. (1995) 'Det civila samhället' i samhällsteori och samhällsdebatt. En kritisk analys. – Civilt samhälle kontra offentlig sektor, Trägårdh, L., (toim), SNS Förlag, Stockholm.

Eesti inimarengu aruanne. (1998) UNDP, Tallinn.

Eesti keele sõnaraamat ÕS. (1999) Tallinn, Eesti keele instituut.

Feldman, S., (1997) NGOs and Civil Society: (Un)stated Contradictions. – The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, vol 554, Nov.

Jernigan, D. H. (1995) Thirsting for Markets. The Global Impact of Corporate Alcohol. The Marin Institute, San Rafael, CA.

Kutsar, D.; Trumm, A. (1998) Vaesus kui inimõiguste realiseerimise takistaja. – Inimõigused Eestis. Tallinn, UNDP.

Lagerspetz, M.; Ruutsoo, R.; Rikmann, E. (2000) Olelemisest osalemiseni? Eesti kodanikualgatuse hetkeseis ja arenguvõimalused. – Akadeemia, nr 2.

Laut, H. J.;Mols, M.; Weidenfeld, W. (1992) Zur Relevanz theoretischer Diskurse. – Zivilgesellschaft – ein liberales Konzept? Thiery, P., Mainz, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz.

Lewis, D. J., (1997) NGOs, Donors, and the State in Bangladesh. – The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, vol 554, Nov.

Linz, J. J.; Stepan, A. (1996) Problems of Democratic Transition and Consolidation. – Baltimore & London,The John Hopkins University Press.

Putnam, R. D. (1993) Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. – Princeton, NJ, Princeton University Press.

Sillaste, J., Purga, Ü. (1998) Inimeste tulud ja tarbimine. – Sotsiaaltrendid. Statistikaamet, Tallinn.

Tocqueville, A. de (1995) Tähelepanekuid Ameerika demokraatiast. Hortus Litterarum, Tallinn.

Kolmas sektor: kelle ja mille jaoks

Erle Rikmann (RiTo 2), Eesti Humanitaarinstituut

5.-8. juulini 2000 toimus Iirimaal Dublinis neljas kolmanda sektori uurijate ühenduse (ISTR)[1] aastakonverents. Konverentsi teemaks oli "Kolmas sektor: kelle ja mille jaoks."

ISTR-i aastakonverentside puhul võib rääkida traditsioonist. Esimene üritus viidi läbi 1994. aastal Ungaris. Sealt alates on omavahel kokku saadud iga kahe aasta järel.

Kolmanda sektori ehk mitteriikliku ja mittetulundusliku tegevuse osakaal kasvab pidevalt. Suureneb kodanikualgatusel põhinevate organisatsioonide ja nende liikmete arv, tiheneb ühenduste omavaheline koostöövõrgustik, samuti koostöö riikliku sektori ning majandusringkondadega. Tulevikuühiskonna, nii lokaalses kui globaalses mõttes, arengute peamise mõjutajana nähakse üha enam kasvavat kodanikuteadvust ning sellest lähtuvat kodanikualgatuslikku tegutsemistahet. Koos paisuva sektoriga muutuvad keerulisemaks ka sellega seostatavad probleemid ja tekib vajadus erineva kultuurilise, poliitilise ja sotsiaalse taustaga kogemuste vahetamiseks ning võrdlemiseks. Nii laia rahvusvahelise ulatusega konverents annabki selleks suurepärase võimaluse. Konverentsil osalenute arvu hinnati ligikaudu 600 inimesele, kes esindasid kõiki alaliselt asustatud kontinente.

Dublini konverentsi plenaarsessioonide ja rohkearvuliste töörühmade peamised teemad ning rõhuasetused võib üldistatult kokku võtta järgmiselt. Esiteks, mida ikkagi kujutab endast kodanikualgatus, mida on võimalik sellega korda saata ja mida mitte. Teiseks, kelle huvides tegelikult töötab nn "rohujuuretasandi" ühiskondlik energia, mis otsib enese väljendamiseks nii erinevaid vorme. Enamik esitatud ettekandeid toetus empiirilisele uurimusmaterjalile konkreetse riigi või regiooni näite varal. Nii oli võimalik osa saada paljude erinevate uurimuste tulemustest ning kujundada endale pilt eri maade probleemidest.

"Puhtalt" teoreelisele analüüsile üles ehitatud ettekandeid oli suhteliselt vähe, kuid huvitavat leidus sealgi. Esinejad-moderaatorid rõhutasid korduvalt, et võrreldes varasemate konverentsidega on teooriate ja diskussioonide fookus nihkunud traditsioonilisemalt sotsiaalsete teenuste pakkumiselt ja tulunduse-mittetulunduse problemaatikalt rohkem poliitilise kultuuri valda. Ettekannetes kasutatud terminoloogias väljendus see näiteks mõiste "kodanikeühiskond" eelistamises "mittetulundus-" või "kolmandale sektorile". Sellega kaasnes loomulikult ka tähelepanu pööramine varasemast erinevatele seostele.

Huvitavad diskussioonid toimusid niisugustel teemadel nagu poliitika osa kodanikeühiskonnas ja kodanikeühiskonna roll nii kohaliku kui rahvusvahelise poliitika kujundajana. Samuti riigi ja kodanikeühiskonna vahelised suhted, erinevad kogemused nende reguleerimisel ja võimalikud koostöövormid. Mitmes ettekandes käsitleti erinevate valdkondade raames kodanikuteadvuse ja teadmiste osa kodanikualgatusliku tegevuse arengus.

Konverentsi heale õhustikule andis oma panuse ka ürituse korraldamise koht - Dublini linna südames paiknev tuntud Trinity College`i ülikoolilinnak. Teadmistest ja vabaduse vaimust

kantud hooned sisendasid ühelt poolt õppimise- ja tööindu, teisalt jällegi avatust kontaktide loomisel. Usun, et minuga ühinevad ka teised Eesti delegatsiooni liikmed, kui tänan korraldajaid õnnestunud ürituse eest, iirlasi nende külalislahkuse eest ning Avatud Eesti Fondi võimaluse eest kaheksal inimesel üritusest osa saada.

Märkused

1. ISTR – International Society for Third-Sector Research.Vthttp://www.jhu.edu/~istr
2. Eestist osalesid Dublini konverentsil:
   Katrin Enno, Balti-Ameerika Partnerlusprogrammi juht;
   Helmut Hallemaa, Lõuna- ja Edela-Eesti Mittetulundusorganisatsioonide Nõustamiskeskuse kordinaator;
   Mall Hellam, Avatud Eesti Fondi juhataja;
   Kadri Leetmaa, Tartu Ülikooli magistrant ja Kiili valla arengukava koostamise projekti koordinaator;
   Ülle Lepp, Tallinna Pedagoogikaülikooli projektijuht; Erle Rilkmann, Eesti Humanitaarinstituudi teadur ja ühiskonnateooria õppetooli juhtaja kt;
   Kertu Ruus, kodanikuühiskonna häälekandja Foorum toimetaja;
   Eve Valdvee, Statistikaameti keskkonnastatistikateenistuse juhataja asetäitja.

Mittetulundusühingue kommenraarid koostöömemorandumile[1]

Ivo Eesmaa (RiTo 2), Eesti Vabaharidusliit

Kristina Mänd (RiTo 2), Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit

Mikk Sarv (RiTo 2), Liikumine Kodukant

Peep Mardiste (RiTo 2), Eesti Roheliste Liikumine

Prof Jaan Leetsar (RiTo 2), Eesti Ühistegeline Liit

Prof Mait Arvisto (RiTo 2), Eesti Spordi Keskliit

Valter Haamer (RiTo 2), Eesti Kultuuriseltside Ühendus

Ühiskond on ehitatud kolmele sambale –

1. era ärisektor, mis teenib osanike huve,
2. avalik valitsussektor, mis teenib kodanike huve, ja
3. avalik-era mittetulundussektor, mis teenib ühiskonna huve. Oma olemuselt seisab mittetulundussektor valitsussektori ja ärisektori vahel. Ühelt poolt on tema ülesandeks viia ühiskonna nõudmised ja vajadused Valitsuseni ning hoida riigiteenistujad ja valitsuseliikmed vastutavatena sellesama ühiskonna ees. Teiselt poolt on tema kohus kontrollida ja kindlustada, et ka nende inimeste vajadused ja nõudmised, kes on liiga vaesed, nõrgad või tähtsusetud (seda ka ülekantud tähenduses) ärisektori jaoks, oleksid täidetud. Enamiku inimeste jaoks on meie kõige suuremate väärtuste peegeldajaks ja edasiviijaks just mittetulunduslik maailm.

Nende kolme sektori koostöö moodustab tsiviilühiskonna ehk demokraatia elushoidmise peamise alustala, sisaldades endas väärtusi, mis koos moodustavad tõelise demokraatia sambad: läbipaistvus, vastutusvõime, usaldusväärsus, mitmehäälsus, osalusdemokraatia garanteerimine ja hea valitsemine. Nende väärtuste õpetamine ja austamine on kõigi kolme sektori ülesanne, ent ühiskondlike organisatsioonide oma vahest kõige enam.

Hea koostöö kinnitamiseks võime lugeda 1999. aasta talvel mittetulundusühenduste katusorganisatsioonide ja Eesti erakondade poolt allakirjutatud koostöömemorandumit. Nii memorandum kui ka Eesti kodanikeühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK) on välja arendatud Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu projektist "Eesti valitsusväliste organisatsioonide jätkusuutlikkuse tugevdamine". Projekti finantseerijaks on UNDP (ÜRO Arenguprogrammi Eesti Esindus, www.undp.ee) ja alustati sellega juba 1998. aastal. Kui koostöömemorandum näeb ette võrdväärsete partneritena kujundada kodanikeühiskonda, siis EKAK väljendab juba selgeid eesmärke ja põhimõtteid, mille alusel organisatsioonid saavad osaleda riigi- ja ühiskonnaelu korraldamisel. EKAK seab paika ka teisi olulisi demokraatliku riigi põhimõtteid, nagu riigi ja kolmanda sektori vastastikune tunnustamine, esindamine ja partnerluse küsimused, võrdõiguslikkus, vabatahtlikkus, ressursid ja nende

rakendamine ning kontroll selle kõige üle. Praeguseks on jõutud olukorda, kus mittetulundusorganisatsioonid ja Riigikogu fraktsioonid on omasõna öelnud ning järgi jääb veel ekspertide põhjalik töö ja EKAKi esitamine Riigikogule.

Usun, et EKAK saab eeskujuks nii Eesti omavalitsustele kui ka teistele riikidele. Samalaadseid dokumente on seni sõlmitud.veel vaid Kanadas, Ghanasja Suurbritannias. Eriti põhjalik on inglaste taoline dokument, mida kutsutakse *COMPACTiks*. Kuid seni ei ole ühelegi teiste riikide kokkuleppe sünnile andnud oma toetust kõik parlamendis esindatud erakonnad.

Eestis näen peamise probleemina aga seda, kuidas kasvatada kodanike usaldust riigi valitsemise suhtes ja kuidas arendada otsuste tegijate vastutust ning arusaamist, et osalusdemokraatiat mängida ei saa: see kas on, või ei ole. Eestis on takistuseks ka meie kujunemise eripärasusest tekkinud küsimused, nagu kodanike osalemise traditsioonide puudumine, kehv juurdepääs otsuste tegemise protsessile, ajapuudus, ajakirjanduse eetika jne. On selge, et kõiki küsimusi korraga lahendada ei ole võimalik, ent EKAK, haldusreform, läbimõeldud osalusprotsess ning avaliku poliitika põhimõtete juurutamine koos tugeva ja oskusliku mittetulundussektoriga, on aluseks tõelise kodanikeühiskonna kujunemisele Eestis.

Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL) loodi 1991. aastal 26 Eesti erafondi poolt Eesti Fondide Keskusena. EMSLil on kontor Tallinnas, Endla 4 (http://www.ngo.ee), kus praegu töötab kaheksa inimest. EMSL on oma tegevuse käigus kujunenud kolmanda sektori lipulaevaks ja kompetentsikeskuseks, kellel lisaks programmidele on ka ulatuslik liikmeskond – 130 avalikes huvides tegutsevat organisatsiooni ja sihtasutust.

EMSLi üleanded ei ole kerged: tugevdada ühissektori kui Eesti kodanikeühiskonna lahutamatu osa toimimist, laiendada ressursse doonorite ja ärisektori eesmärgipärasema kaasamise ning omaenda majandustegevuse kaudu, tagada organisatsioonide jätkusuutlikkus koolituste, nõustamiste ja infovahetuse kaudu ning tõsta avalikkuse teadlikkust ja lugupidamist kolmanda sektori suhtes.

Tundub, et EMSLi ülesandeks on olla nii vahikoer, kellalööja, suhtekorraldaja, marketingitegija kui ka kriitik. Tegelikult on meil üks missioon: arendada avalikes huvides tegutsevate mittetulunduslike organisatsioonide ja sihtasutuste ühistegevust ning teadvustada kodanikeühiskonna tähtsust Eestis oma piirkondliku võrgustiku, koolituste, nõustamise, vabatahtliku tegevuse arendamise, seadusloome kujundamise ja uurimisprojektides osalemise ning infoteenuste kaudu.

EMSL soovib ära kasutada kõik tema käsutuses olevad vahendid: pikaajalise kogemuse ning oma laialdase liikmeskonna ressursi, nõustamiskeskuste ja infopunktide üle-eestilise võrgustiku, osalemise rahvusvahelistes organisatsioonides ning juurdepääsu rahvusvahelistele fondidele ning informatsioonile, valitsussektori ja osaliselt ka juba ärisektori huvi ja toetuse.

Arvestades EMSLi missiooni, eesmärke, tehtud tööd, uuringuid, olemasolevaid materjale ning oma nägemust, ja võttes aluseks koostöömemorandumi ja EKAKi on päris selge, et oma

eesmärkide saavutamiseks ja tõelise kodanikeühiskonna loomiseks peab EMSL võrdselt töötama kolmel tasandil: 1) organisatsiooni siseselt, arendades ja täiustades oma programme ja vastates oma liikmete ootustele ja vajadustele; 2) sektori siseselt, tõstes mittetulundusühingute juhtimis- ja tegevuskvaliteeti ning omades pidevat ülevaadet sektori arengust; ning 3) ühiskonna tasandil, mõjutades kolmanda sektori arengut läbi seadusandliku- ja majanduskeskkonna.

EMSLi strateegia näeb ette aktiivset osalemist haldusreformis ning ettepanekute tegemist avalike teenuste delegeerimisel kolmanda sektori organisatsioonidele, aidates sellega kaasas tõhusama riigiaparaadi ülesehitamisele ning rahva usalduse taastamisele. Seetõttu pean esmatähtsaks otsida ja rakendada võimalusi mittetulundusühingute aktiivseks osavõtuks ühiskonnale oluliste otsuste tegemisest, tõsta mittetulundusühingute ja kodanike osalust ühiskonnaelu korraldamises. Selleks soovib EMSLkoos teiste ühendustega kaasa aidata valitsuse tegevuskavade loomisele ja riikliku kodanikeühiskonna tugisüsteemi rajamisele, et tagada mittetulundusühingute jätkusuutlikkus tulevikus ka ilma välisdoonorite abita. Raskeimaks ülesandeks saab olema lihtsa ning tegelikku arvamust peegeldava osalusprotsessi loomine. Kui ka selles valdkonnas on EMSLil olemas hea ja tugev partner SA Õiguskeskuse (www.lc.ee) näol. EMSLi piirkondlike nõustamiskeskuste kaudu hakatakse ühiselt kaasama valdkondlike organisatsioone seadusloome protsessi, kindlustades kodanikeühendusi osalemiseks esmavajaliku teabe ja koolitusega.

Siin aitab kaasa EMSLi poolt juhitav EKAK-i valmimine, ümarlauad ja tihe koostöö valdkondlike katusorganisatsioonidega. Alates septembrist on projekti uueks koordinaatoriks Daimar Liiv (dliiv@yahoo.com). Tema valimise põhjuseks oli kursisolek projektiga algusest peale. Ta oli üks EKAKi loomise idee autoreid ja protsessi käivitajaid, kes juba 1999. aasta suvel tutvustas seda ideed Riigikogule ja erakondadele. Lisaks uuris Daimar Liiv sel suvel pärast magistriõpingute edukat lõpetamist Harvardi Ülikoolis USAs Rahvusvahelise Mittetulundusõiguse Keskuse stipendiaadina Washingtonis 3 kuud seni terves maailmas sõlmitud riigivõimu ja mittetulundussektori vahelisi kokkuleppeid ja nende sõlmimise protseduure ning koostab Rahvusvahelise Mittetulundusõiguse Keskuse tellimusel vastavat käsiraamatut Ida- ja Kesk-Euroopa ning endise NSVL maadele.

Juba aastaid on EMSLi üheks ülesandeks olnud teha info Eestis kolmandas sektoris tegutsevate organisatsioonide kohta täielikuks ja kättesaadavaks nii ärisektorile, valitsussektorile kui ka kolmandale sektorile endale ning koguda ja selekteerida infot, mis on vajalik mittetulundusühingutele oma tegevuse paremaks organiseerimiseks, olgu selleks siis ülevaade olemasolevatest rahastamisvõimalustest, koolitustest, nõustajatest, koostöö võimalustest vms. Tehtud on palju – EMSLil on raamatukogu, kus on üle 500 mittetulundusvaldkonda puudutava teose, omaenda trükiseid on välja antud 14. Eelmine aasta said EMSList konsultatsioone 2910 organisatsiooni, sh 207 korda anti juriidilist nõu. 1998. a oli nõuvajajaid kokku 2361. Infoteenuseid pakub Tallinnas EMSLi Infokeskus (Katrin Kala, info@ngo.ee). Tallinnast väljapool jagavad nõu ja infot kaheksa regionaalset nõustamiskeskust Saaremaal (annika.nomm@saare.ee), Läänemaal (evk@haapsalu.ee), Süda-Eestis (evkeskus@estpak.ee), Lõuna- ja Edela-Eestis (kodukant@viljandimaa.ee), Tartu- ja Jõgevamaal (madis@tartu.lake-peipus.net), Kagu-Eestis (info@vaip.werro.ee), Virumaal

(virumaango@mega.ee) ning kaks infopunkti Hiiumaal (6rne@tuuru.edu.ee) ja Narvas (nbas@estpak.ee). Narva uue infopunkti ametlik avamine toimub 30. oktoobril. Nõustamiskeskused töötavad Balti-Ameerika Partnerlusprogrammi toetusel (http://www.bapp.ee). Järgmisest aastast alates tuleb osaline finantseerimine leida muudest vahenditest.

Lisaks infoprogrammile tõstab Eesti mittetulundusorganisatsioonide eneseteadlikkust ning tugevdab oskusjuhtimist koolitusprogramm (Kaja Villem, kaja@ngo.ee). Läbi lühi- ja pikaajaliste koolituste arendatakse seeläbi institutsionaalset suutlikkust igapäevaste ülesannetega toimetulekuks ning valmistatakse mittetulundusühinguid paremini ette osalema avalike teenuste pakkumisel võrdväärse partnerina. Eelmistel aastatel on EMSL korraldanud: 1997.a – 31 seminari, 1998.a – 34 seminari ja 1999.a – 29 seminari. Osalejaid on iga aasta olnud keskmiselt 600. Eelmise aasta sügisel toimus suur foorum "Ühiskond teelahkmel", kus osalejaid oli ligi 1500.

Kuna EMSLi tulevikuplaan näeb ette ka piirkondlikumat tegevust, siis on EMSLil tarvis lüüa aktiivselt kaasa mittetulundusühingute tegevuse ja suutlikkuse ärgitamisele maakondades nõustamiskeskuste kaudu. Olulise ülesandena on nõustamiskeskuste juhid näinud piirkondliku infotöö laiendamist valdkondade kaupa (põllumajandus, sotsiaaltöö, tervishoid, sport jne) ning toetada eriliselt maakondades asuvate sotsiaalsete ja tervishoiualaste mittetulundusühingute tegutsemist.

Uusimatest välistegevustest on EMSL sõlminud koostööleppe *Euroopa Liidu*euroopa demokraatia ja inimõiguste alase programmi (www.euroopaliit.ee) koordineerimiseks Eestis (Natalja Loonurme, natasha@ngo.ee) ning *USAID*MTÜde jätkusuutlikkuse indeksi väljaselgitamiseks Eestis. Euroopa Fondide Keskuse (http://www.efc.be) programmi *Orpheuse* liikmena osaleb EMSL aktiivselt üleeuroopalistes kodanikeühiskonna uuringutes ja kaardistamises. Ootamas on veel ka koostöö rahvusvahelise organisatsiooniga *Charities Aid Foundation – Russia* (http://www.CAFonline.org/cafrussia), et garanteerida vene keelt kõnelevatele mittetulundajatele kvaliteetkoolitus ja nõustamine ning *Rotary International*'iga *United Way* tegevuse alustamiseks Eestis.

Viimase olulise tegevusena jätkab EMSL Eesti Vabatahtlike Keskuse (Merle Helbe, merleh@ngo.ee) tööd. Projekti koordinaatori ülesandeks on arendada Eestis vabatahtlike rakendamise praktikat ja tõsta vabatahtlik töö ausse ning ergutada kodanike huvi ja vastutustunnet osalemiseks ühiskondlike ülesannete täitmisel. Koos nõustamiskeskustega käib töö andmebaasi tegemisel vabatahtlike teenuseid vajavatest mittetulundusühingutest, ühendades seeläbi kliendid ja pakkujad. Vabatahtlike keskuse andmebaasis on ligi 500 inimest, kes jagavad oma aega ja teadmisi abivajajatele.

Koostöömemorandum Eesti erakondade ja mittetulundusühingute katusorganisatsioonide vahel näitab, et me tahame, saame ja oskame osaleda Eesti ühiskonnaelu inimkesksemaks ja paremaks muutmisel. EKAK annab sellele veel oma kinnituse juurde. EMSL teeb kõik, et koostöös teistega see meil ka õnnestuks.

Peep Mardiste

Juba umbes aasta kestnud erakondade ja mittetulundusühingute ühistöö Riigikogule esitatud kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni ettevalmistamisel on kindlasti riigi jaoks tervendav nähtus. Kuid nii kontseptsioonist, kui sellele eelnenud koostöömemorandumist olulisemaks tuleb pidada alanud protsessi.

Ma ei tea, kui oluliseks koostöömemorandumile allkirja andnud erakonnad alanud protsessi tegelikult peavad, kuid mittetulundusühingute katusorganisatsioonide jaoks on tegu kahtlemata väga olulise sammuga kodanikuühiskonna kontseptsiooni laialdase aktsepteerimise saavutamiseks Eestis. Vähetähtis pole meie jaoks ka mittetulundusühingute regulaarne kontakt kõigi Riigikogus esindatud erakondade esindajatega. Alanud koostöö erakondadega on elavdanud ka erinevate valdkondade mittetulundusühingute omavahelist infovahetust ja koostööd ning juba ainuüksi seetõttu võib algatust lugeda kordaläinuks.

Eesti loodus- ja keskkonnakaitsega tegelevatest mittetulundusühingutest osaleb protsessis Eesti Roheline Liikumine (ERL)[2]. Milline on Eesti keskkonnaorganisatsioonide senine kogemus ja nägemus koostööst avaliku võimuga? Keskkonnakaitse valdkonnas toimub organisatsioonidel tihedam suhtlemine ja koostöö nii keskkonnaministeeriumi kui omavalitsustega. Keskkonnaorganisatsioonidel on ühiskonnas õigupoolest kaht tüüpi funktsioone. Ühelt poolt ollakse aktiivseteks kaasalööjateks oma valdkonna probleemide lahendamisel ja mingil määral ka vastutuse kandmisel, teisalt ollakse aga ka kriitilisteks ja terasteks vahikoerteks (ingl *watchdog*), kes ei lase riigil rumalusi teha.

Omapoolsete ekspertidega kaasalöömine looduskeskkonda mõjutavate plaanide ja otsuste ettevalmistamisel ja ellurakendamisel on kindlasti tegevus, kus keskkonnaorganisatsioonidest riigile palju abi on. Valitsusväliseid keskkonnaorganisatsioone juba võetakse ametnike poolt järjest rohkem võrdsete partneritena. Sellele on aluse pannud organisatsioonide pidev professionaalsuse tõus, millele on sageli tõuke andnud tihe sisuline koostöö kogenud välispartneritega. Mida enam valitsusasutused veenduvad oma töö tulemuslikkuse tõusus tänu mittetulundusühingute kaasamisele, seda kiiremini sisuline koostöö edeneb. Häid kontakte aitab hoida üksteise pidev informeerimine käimasolevatest projektidest ja vastastikune seminaridel/koolitustel käimine.

Erakondade ja mittetulundusühingute koostöömemorandum ja kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon on küll olulised dokumendid, kuid sisuline tegevus määratakse muudel tasanditel. Näiteks toimib koostöö ja infoliikumine keskkonnaministeeriumi ja keskkonnaorganisatsioonide vahel enamasti “mitteametlikke” kanaleid mööda sõbralt sõbrale. Ühelt poolt on see hea märk, kuivõrd baseerub üksteise usaldamisel, teisalt on sihikindla informeerimise ja kaasamise organiseerimatus muidugi halb, kuivõrd ei loo kõigile võrdset võimalust.

Just infopuudus on see, mis on nii mõnigi kord keskkonnaorganisatsioonid ja riigiametnikud pannud üksteist leheveergudel materdama. Viimane aasta on keskkonnaorganisatsioone pidevalt meediasse toonud – olgu teemadeks ideed rajada Vällamäele mäesuusakompleks, Saaremaale süvasadam või leevendada Narva elektrijaamade saastekoormust. Kõigi nimetatud projektide puhul oleks paslik nimetada, et peamiseks probleemiks on olnud

puudulik info liikumine projektide olemuse ja tagajärgede kohta, mitte aga keskkonnakaitsjate pime vastuseis majanduse edenemisele.

Eeltoodud situatsiooni vältimiseks tuleks luua konkreetne kord mittetulundussektori sisuliseks kaasamiseks olulistesse protsessidesse. Seejuures tuleb silmas pidada, et näiteks keskkonnaorganisatsioonide huvi ei piirdu juba mõnda aega mitte ainult keskkonnakaitse valdkonnaga – üha enam keskendutakse ka energeetikale, transpordile jne. Abiks oleks riigiametnike koolitamine mittetulundusühingute olemusest ja rollist, kuivõrd siiamaani ei saa ametnik tihti kolmanda sektori soovidest ja spetsiifikast aru. Selline koolitus peaks olema laialdane – probleemi ei lahendaks kindlasti iga asutuse ühe "sidemehe" väljakoolitamine. On oluline, et mistahes kohalik või riigiasutus teadvustaks kolmanda sektori olemasolu ja seda, et nendega on kasulik koostööd arendada. Seda nii töö kvaliteedi ja tulemuslikkuse tõstmiseks kui ka vastutuse jagamiseks.

Prof Mait Arvisto

Kuigi mittetulundusühendustena, kolmanda sektori kandjatena, tavatsetakse meil mõista eelkõige oma sotsiaalsete õiguste eest seisvaid ja heategevuslikke organisatsioone, võiks vist väita, et spordisüsteem, mis põhiosas moodustubki mittetulundusühingutest, on üks väljakujunenumaid (klubide ja liitude süsteem) ja internatsionaalsemaid (kuulumine rahvusvahelistesse katusorganisatsioonidesse) ning ühendab Eestis praegu umbes 90 000 inimest. 1990. aastal taastatud Eesti Spordi Keskliitu kuulub tänaseks 1200 klubi baasil moodustunud 97 spordiliitu. Mittetulunduslikud spordiühendused näevad oma peaülesannet huvijärgse, vabatahtliku, arendava ja meelelahutusliku tegevuse viljelemises, mis loomulikult eeldab osalusdemokraatia ja võrdõiguslikkuse rakendamist ning teenib lõppkokkuvõttes rahva elujõu ja elukvaliteedi parandamise huve.

Üleminek nõukogudeaegselt sisuliselt riiklikult juhitud spordisüsteemilt vabale klubikesksele süsteemile aktsepteeriti juba 1989.atoimunud Eesti Spordi Kongressil ja fikseeriti Eesti spordi hartas (1994) ning hiljem ka Eesti spordi seaduses. Euroopa spordi hartast ja nn Euroopa spordi mudelist lähtuvad printsiibid nagu osavõtuks võrdsete võimaluste loomine kõigile huvigruppidele sõltumata rahvusest, sotsiaalsest seisundist, soost jms, võrdne ligipääs juhtimisele, "ausa mängu" reeglite austamine, võitlus negatiivsete nähtustega (doping, huligaansus jms), mitmekülgne sotsiaalne partnerlus ja mõned teised juhtmõtted on võetud järgimiseks ka Eesti spordiliikumises. Globaliseerumisprotsessi aspektist nähakse spordis soodsat keskkonda nii integreerumiseks kui ka rahvusliku identiteedi säilitamiseks.

Eesti spordi klubilisel süsteemil on veel ka küllalt ruumi kvantitatiivseks kasvuks, kui arvestada, et näiteks Põhjamaades, Austrias ja Saksamaal kuulub spordiklubidesse 30-40% vastavaealisest elanikkonnast meie 7-8% vastu. Endiselt prevaleerib kitsas võistlussportlik mudel ja humaansele tervisespordi ideoloogiale jääb üpris vähe kohta ja tegelikku toetust. Kvalitatiivselt on meie spordiklubid veel kaugel tõelisest klubikultuurist, ei oma piisavalt aateid kandvaid traditsioone ega ka laiemat toetajaskonda.

Tänaseks on spordis kokku lepitud teatud tööjaotus avaliku ja mittetulundussektori vahel ning seda nii seaduse tasandil kui ka spetsiaalses koostöö- ja partnerluse lepingus

Kultuuriministeeriumi ja Eesti Spordi Keskliidu vahel. Üldpõhimõttena olgu siinkohal välja toodud, et selles üldises tööjaotuses jääb spordi materiaalne ja õiguslik tagamine peaasjalikult avalikule sektorile, vahetu sportliku tegevuse läbiviimine aga mittetulunduslikele ühendustele. Igapäevaelus muidugi probleeme jätkub – riikliku toetuse mehhanismis vajavad täpsustamist nii prioriteedid, kriteeriumid kui ka kontrollimeetmed, seda eriti spordikoolide sisulise tegevuse kandumisel spordiklubidesse. Kuivõrd iseseisvad saavad olla mittetulunduslikud spordiühendused, sõltudes materiaalselt avaliku sektori ja sponsorite toetusest? Kas äri- ja võimumeeste ülekaalu korral klubide ja liitude juhtorganites ei kannata mitte spordikorralduse professionaalsus? Jne.

Omaette ja suhteliselt uus probleemide valdkond on moodustunud seoses ärisektori laieneva rolliga spordis (profisport, ärilised tervisekeskused jms). Näiteks tipptulemuse taotlemine rahvusvahelisel areenil eeldab kõigi kolme sektori koostööd, professionaalset tööd ja asjaajamist, kuid kus lõpeb seal tegevuse mittetulunduslik iseloom. Kas ärisektori spordiinstitutsioonid peaksid järgima mittetulunduslike spordiorganisatsioonide poolt aktsepteeritud aateid?

Mittetulundusühingute ja erakondade koostöömemorandumit, Riigikogule väljatöötatavat kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni ja teisi sellel pinnal sündivaid ettevõtmisi tuleb aga igati tervitada, sest peale kõige muu soodustab see sportlike ühenduste koostööd nii teiste mittetulundusühingutega kui ka muude institutsioonidega.

Jääb loota, et teoksilolev ei kujune demokraatia mängimiseks, demokraatia puudumise kattevarjuks, vaid tõhusaks sammuks asjatundliku ja tõelise osalusdemokraatia poole.

Prof Jaan Leetsar

Ühistegevusel on maailma mastaabis kindel koht ja kindlad rahvusvaheliselt aktsepteeritud tegutsemise põhimõtted. Maailma viiel kontinendil on nende põhimõtete alusel ühinenud ühistulistesse ühendustesse ligikaudu 900 miljonit inimest, ehk *ca* 20% elanikkonnast.

Eesti Ühistegeline Liit (edaspidi EÜL) asutati 1919. aastal ning taastati 1992. aastal. Põhikirjaliselt on EÜL ühistuliste organisatsioonide ühendus (liikmete poolt asutatud ja nende ühishuvisid esindavad organisatsioonid), mille peamisteks eesmärkideks on Rahvusvahelise Ühistegevusliidu (ICA, www.coop.org) poolt heaks kiidetud ühistegevuse põhimõtete propageerimine ning Eesti Vabariigis registreeritud ühistegevusorganisatsioonide huvide kaitsmine.

1997. a sügisel toimunud Eesti ühistegevuskongressil vastu võetud otsuse alusel tuleb *majandusliku ühistegevusega* haarata kuni 25% Eesti elanikkonnast, tulundusühistud peaksid hõivama 20–25% turust, sealhulgas põllumajandus, kalandus ja metsaühistud kuni 50%. Juhul kui Riigikogu ja valitsus meie taotlusi toetavad, on see ka reaalne. Oleme arvamusel, et majandusliku, sotsiaalse ja poliitilise ühistegevuse kaudu on Eesti rahval võimalik saada tegelikuks peremeheks omal maal.

EÜL-i peamisteks tegevusvaldkondadeks on:

- asutada nõuandebüroosid ja osutada ühistegevusalaseid äri-, arvestus-, kontrolli-, juriidilisi- ja juhtimisalaseid teenuseid;
- esindada ühistuliste organisatsioonide huve Eesti Vabariigi Riigikogu ja Valitsuse ees, vajadusel taotleda oma liikmetele kaitset kohtus;
- koguda andmeid ja pidada arvestust ühistuliste organisatsioonide kohta;
- anda välja ühistegevusalaseid trükiseid, õppematerjale ja muid väljaandeid, sealhulgas ajalehte "Ühistegelised uudised";
- korraldada ühistegevusalaseid õppe- ja nõupäevi, seminare, nõupidamisi, ümarlaudu, konverentse ja kongresse;
- organiseerida koolides ühistegevusalast koolitust;
- asutada fonde ühistegevuse arendamiseks.

EÜL-il on Eesti ühiskonnas täita kaks olulist ülesannet.

Esiteks propageerida ühistegevuse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtteid Eesti ühiskonnas eesmärgiga õhutada inimesi aktiivsemale omaabi korras tehtavale koostööle nii äri- kui odavamate teenuste saamise eesmärgil.

Teiseks oluliseks ülesandeks on nõustada, kaitsta ja esindada oma liikmeid (1. juuli 2000. a seisuga oli EÜLil 58 juriidilist liiget, kokku *ca* 40 000 üksikliikmega).

Enamasti on ühistegevuse aateliste ideede ja põhimõtete levitamine rahva hulgas suunatud mitte ainult EÜLi liikmetele, vaid kogu Eesti rahvale. Seega täidame paljuski ka avalik-õiguslikke funktsioone ning sellest tulenevalt on riigipoolne toetus meile igati õigustatud. Oleme seisukohal, et me suudame neid ülesandeid täita kindlasti paremini, kui mistahes riiklikud või kohaliku omavalitsuse ametkonnad.

Meie sooviks on arendada vastastikku kasulikku koostööd riigi struktuuridega ja teiste katusorganisatsioonidega võrdväärsete partneritena. Oleme arvamusel, et Riigikogu ja valitsus võiks tulevikus delegeerida terve rea ühistegevuse arengut tagavaid üleriigilisi ülesandeid Eesti Ühistegelisele Liidule ja meie liikmesorganisatsioonidele.

Praegu peame kahjuks nentima, et me ei ole kaugeltki veel rahul Riigikogu ja valitsuse senise tegevusega ühistegevuse edendamisel. Suuremaid probleeme on põhjustanud ühistuliste ühenduste varade riigistamine ja nende jätmine riigi omandisse. Samuti sellega seotud kompensatsioonide ettenägemine riigieelarves. Üsna suur töö seisab ees seadusandluse valdkonnas. Mitmed ühistuid puudutavad seadused on kokku kirjutatud ilma meiega konsulteerimata ning need ei arvesta ühistegevuse maailmapraktikat, teooriat ning suundumusi ja on seepärast ühistegevuse arengut isegi takistanud. Näiteks on paradoksaalne olukord, et Eestis on võimalik asutada ühistulisi panku alles alates käesolevast aastast. Siiani aga pole võimalik asutada ühistulisi kindlustusseltse.

Tunduvalt aktiivsemalt tahaksime osaleda ühistulise ettevõtluse toetuse ja regionaalarengu programmides, aga ka ühistegevusalaste nõupäevade, seminaride, konverentside jms korraldamisel. Loomulikult saame neid ülesandeid täita ainult sel juhul, kui ülesannetega kaasnevad ka nendele vastavad vahendid ja piisav rahaline kate.

Eelnevast tulenevalt otsustaski EÜL ühineda üheksa teise nn mittetulundusliku organisatsiooni ja 10 erakonna koostöömemorandumiga, mis kirjutati alla 14. detsembril 1999.a.

Eesti Ühistegeline Liit loodab, et koostöömemorandumi alusel sündivast kodanikuühiskonna arengu kontseptsioonist saab ka ühistulisi organisatsioone rahuldav dokument, mille alusel tehtud otsustega tagatakse eesti rahva poolt loodud ja asutatud ühistulistele organisatsioonidele ning nende liikmetele tõhus kaitse väliskapitali, riigiametnike ja muude ettevõtete ühistuid ahistava tegevuse vastu. Meie liikmed on andnud meile volitused esindada ja kaitsta nende huve mistahes legaalsete abinõudega. Ja seda me ka teeme.

Valter Haamer

Eesti erakondade ja kodanikuühenduste katusorganisatsioonide koostöömemorandumi allkirjastamisest on möödunud üle poole aasta. Selle aja jooksul on katusorganisatsioonid koostöös erakondade esindajatega koostanud koostöömemorandumis ette nähtud kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni projekti ja esitanud selle koostöökojale.

Kontseptsiooni projekti koostamine oli töömahukas, kuid ka arendav tegevus. Tuli leida katusorganisatsioonide ühishuvid, mis aitaks kaasa koostööle kesk- ja kohaliku võimuga ning soodustaks kodanike aktiivsuse tõusu ühiskonnas. Tahaks loota, et ühistöös valminud kontseptsiooni projekt leiab heatahtlikku mõistmist ja tema põhiseisukohad ka aktsepteerimist avalikkuse ja Riigikogu poolt.

Kontseptsiooni vastuvõtmise järele ootab katusorganisatsioone ja koostöökoda ning valitsusasutusi uus tööpõld – tarvis on ette valmistada ja vastu võtta dokumendid kontseptsiooni elluviimiseks. Mahult ja tähenduselt ei ole see väiksem kontseptsiooni koostamisest.

Kontseptsiooni elluviimine on tihedalt seotud teoksil oleva haldusreformiga. Oleks ülim aeg kaasata haldusreformi ettevalmistamise protsessi ka kodanikuühendused.

Käesoleva aasta suveni oli valitsusel kodanikuühendustega raske suhelda, kuna viimastel ei olnud keskasutust. Nüüd on see olemas. 1. juunil 2000 asutasid kodanikuühenduste katusorganisatsioonid *Eesti Kodanikuühenduste Liitude Esinduskogu (EKLE).*

Asutatud kodanikuühendusse kuuluvad põhiliselt Eesti Mittetulundusühingute Konsultatiivnõukogu liikmed ja lisaks veel enam kui 100 000 liikmeskonnaga seitsmest keskseltsist koosnev Eesti Rahvakultuuri Keskseltside Liit. Esinduskogu on valmis koostööks erinevates tegevusvaldkondades tegutsevate kodanikuühenduste katusorganisatsioonidega vastastikuse koostöö arendamisel ja nende ühiste huvide esindamisel suhetes valitsuse ja kohalike omavalitsustega ning kodanikuühenduste rolli tugevdamisel ühiskonnas.

EKLE asutamisega on riigivõim saanud kodanikuühenduste ühishuve esindava partneri.

Lisainfo Vanemuise Seltsist, e-post: vansel@hot.ee

Mikk Sarv

Külaliikumise programm KODUKANT 1992-1995

Eesti külaliikumine on juba kaheksa aastat seotud ühisnimega *KODUKANT*. 1992. aastal Rapla maakonna külade poolt algatatud *KODUKANDI*programmil oli kolm eesmärki:

- kohaliku omaalgatuse toetamine;
- kohaliku väikeettevõtluse toetamine;
- maaelu arengu koostöö toetamine külade, omavalitsuste, maakondade ja riikide vahel.

Esimesed neli aastat toimis programm koostöös Rootsi külaliikumisega SIDA arenguabi sihtasutuse rahastamisel. Eestis olid algul kaasatulijateks Rapla, Viljandi, Võru, Valga, Hiiu ja Ida-Viru maakondade külad.

Külaliikumise toetamise regionaalpoliitiline programm 1996-1999. 1995. aastal oli selge, et rootsi-poolne rahastamine lõpeb ning programm tuleb Eesti riigil üle võtta. Mõte sai 1996. aastal teoks külaliikumise toetamise regionaalpoliitilise programmina, mille maht esimesel aastal kogu Eesti jaoks oli vaid 1,1 mln krooni. Sellest summast oli küladel võimalik taotleda kaks korda aastas toetust kuni 5000 krooni projekti kohta. Aasta lõpul hinnati programmi omavalitsuste ja maavalitsuste poolt parimaks regionaalpoliitiliseks meetmeks, mis projektitaotluste ja aruannete kaudu kaasas kohaliku elanikkonna osalema kahekõnes oma piirkonna arengu üle. Iga järgmise aastaga kasvas programmi maht miljoni krooni võrra ja oli 1999. aastal 4 miljonit krooni. Nelja aasta jooksul riigi poolt investeeritud enam kui 10 miljonit krooni on kaasanud kohalike elanike investeeringuid rahas, materjalides ja talgutöös kuus kuni seitse korda suuremas summas.

Kohaliku omaalgatuse regionaalpoliitiline programm. 2000. aastal nimetati külaliikumise toetamise programm ümber kohaliku omaalgatuse programmiks, ühtlasi vähendati programmi kogusummat kriisieelarve tõttu 3,3 miljoni kroonini. Programmi juhtimine on detsentraliseeritud, üle-eestiliste programmide rahastamise otsustab 15-liikmeline maakondade esindajate töörühm, maakondlike projektide rahastamise otsustab maakondlik programmi töörühm, kuhu on kaasatud maakondlik külaliikumise organisatsioonide ühendus.

Külaliikumise Maapäevad.1996. aasta aprillis toimus Eesti külaliikumise esimene Maapäev Ida-Virumaal. Kõigist maakondadest saabunud külaedendajad arutasid viies töörühmas, mida suudetakse omal jõul ära teha, kus oodatakse abi ja koostööd omavalitsustelt ja kus riigivalitsuselt. Sama arutelude põhimõte on püsinud ka hilisematel Maapäevadel. Ühiselt otsustati luua maakondlikke külade ühendusi liitev organisatsioon Eesti Külade ja Väikelinnade Liikumine Kodukant (vt www.kodukant.ee) . Külaliikumise teise Maapäeva korraldamise 1997. aasta oktoobris võtsid enda peale Valga- ja Viljandimaa. Maapäeva eel 9. oktoobril toimus Kodukandi Liikumise asutamiskoosolek Otepääl. Külaliikumise teine Maapäev tegi liikumisele ülesandeks koostöö otsimise teiste Euroopa maaelu arengu liikumistega.

Kolmas külaliikumise Maapäev 1999. aasta juulis Hiiumaal kasutas töörühmade teemadena juba teiste Euroopa riikide maaelu arenguliikumistega koostöös sõnastatud maaelu valupunkte ja lahenduste otsimist.

Hiiumaa Maapäev tegi külaliikumisele ülesandeks aidata kaasa erakondade ja mittetulundusühingute koostööfoorumi moodustamisele. Lahendusi tervisliku toidu, stressileevenduse ja kohaliku kogukonna ühteliitmise teel otsib järgmine, Eesti külaliikumise IV Maapäev 14.-16. juunil 2001 Raplamaal, kuhu ootame osalema ka Ümarlaua liikmeid.

Külaliikumise Euroopa koostöö. Teine Maapäev seadis eesmärgiks Eesti külaliikumise Euroopa koostöö laiendamise.

Hea võimaluse selleks pakkus Euroopa Säästliku Arengu Kogemuste Koostöövõrgu Rändnäitus, mis avati 1998. aasta septembris Tallinna Lillepaviljonis ja viis teavet Eesti külaliikumisest oma rännuteel kaasa Poolasse, Ungarisse, Austriasse, Itaaliasse, Saksamaale, Prantsusmaale, Brüsselisse ja Portugali (vt www.forum-synergies.org). Järgmiseks sammuks oli kuu aega enne Hiiumaa Maapäeva toimunud Liitumiseelse Partnerluse Loomise Rändseminar Eestis ja Rootsis, kuhu kogunesid Eesti külaliikumisega tutvuma Euroopa Liidu liikmeks pürgiva kümne Ida-Euroopa riigi valitsuste ja kodanike ühenduste esindajad. Seminari aruanne publitseeriti Euroopa Parlamendi toimetistes, koostöös kogetu on andnud ideid külaliikumise korralduseks Ungaris, Slovakkias, Bulgaarias, Tõehhis jt Ida-Euroopa riikides.

Elanikkonna kaasamine Kodukandi liikumisse. Kodukandi liikumine on kujunenud oma kaheksa tegevusaasta jooksul kodanikualgatuse kasvulavaks maapiirkondades. Mitmed maakondlikud ühendused on algatanud koostöös teiste Eesti ja välismaiste mittetulundusühingutega uusi projekte, mis liidavad kohalikku kogukonda ja kasvatavad inimeste usku oma võimetesse. Paljud külaliikumises tegevust alustanud inimesed jätkavad oma tööd omavalitsustes, maavalitsustes ja riigivalitsuses. Järgmisel aastal algavad Kodukandi Liikumise ühisprojekt "Sädenoored Kodukanti!" koostöös Noorte Majandusõppe Sihtasutusega Junior Achievement ja väiketoidukäitlejate programm koostöös Sotsiaalministeeriumiga. Jätkub koostöö Ida-Euroopa riikidega PREPARE programmi raames, samuti koostöö Forum Synergies (http://www.forum-synergies.org) ja ECOVAST (http://www.ecovast.org) üleeuroopaliste organisatsioonidega, samuti naabermaade - Läti, Leedu, Venemaa, Soome, Rootsi ja Taani külaliikumistega.

Elanikkonna kaasamise võtmeks on tõetera regilaulust "Viru sepp", mille Kuusalu kihelkonna Hara külas Miina Salströmi suust pani 1911. aastal kirja taimeteadlane Gustav Vilbaste: eestvedajal peab olema keel suus, meel peas, süda rinnus, südamel hing ja hingel eluase. Keelega sõnastatakse sihid, meelega märgitakse tegemised, südamega tehakse tööd lõpuni valmis, hingega hoitakse sidet esivanematega ja hinge eluasemega tehakse ruumi järeltulija-tele jätkamiseks.

Kodukandi liikumisega kaasatulijad on sellest vanast laulust õppust võtnud ja pole petta saanud.

Kodukandi liikumine peab Eesti erakondade ja mittetulundusühingute katusorganisatsioonide koostöömemorandumit ning selle põhjal kasvava Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsiooni raamleppeid oluliseks aluseks, mis võimaldab jätkata liikumise eesmärkide teostamist. Omalt poolt ootame poliitikuid ja teisi mittetulundusühinguid koostööle maaelu arengu heaks. Maaelu olukord nii Eestis, kui teistes Euroopa riikides on sedavõrd raske, et halisemiseks ja teiste süüdistamiseks pole enam mahti. Ainus võimalus on otsida omavahelises koostöös lahendusi.

Lisainformatsioon: http://www.kodukant.ee

Ivo Eesmaa

Eesti Vabaharidusliidu (EVHL) põhikiri sätestab organisatsiooni jaoks kaks põhieesmärki:

- rahva hariduslike taotluste toetamine ning rahvuskultuuri traditsiooni säilitamine oma liikmete tegevuse kaudu;
- oma liikmete mõttejõu ja mõjuvõimu ühendamine vabahariduslike ideede kaitsmiseks, toetamiseks, võimendamiseks ja levitamiseks.

Mis on oluline nende eesmärkide saavutamiseks?

Mis on haridus? Nii nagu vanasti õilmitses loosung "ütleme Lenin, mõtleme partei", nii võib seda parafraseerides öelda täna levinud haridusküsimuste arutelu kohta: ütleme haridus, mõtleme kool. EVHL esimehena vaataksin neid küsimusi hoopis laiemast aspektist.

Haridus on inimese valmisolek elamiseks, töötamiseks, õppimiseks ja arenemiseks ühiskonna liikmena ja kultuuri kandjana.

Sellest lausest vaatab meile vastu üsna mitu tõsiasja.

Haridus on alati seotud konkreetse indiviidiga, teda ei ole võimalik võtta ega anda, osta ega müüa. Ja kui me räägime tõeliselt demokraatlikust ühiskonnakorraldusest, ei saa me mööda tõest, et ainult inimene ise on see, kes määrab, milline on tema valmisolekute sisu, st *inimene on hariduse subjekt, mitte õpetamise objekt.*

Mitte õpetaja ei pea ütlema, mida õppida. Selle *tellimuse esitab õppija, laiemalt võttes ühiskond tervikuna. Õpetaja* on eelkõige *spetsialist, kes peab teadma, kuidas* seda teha.

Haridus ei saa eksisteerida väljaspool ühiskonda ja kultuurikeskkonda. Ühelt poolt on hariduse sisu alati seotud konkreetse kultuurilise keskkonnaga, teiselt poolt dikteerib ühiskonna ülesehitus omad ootused ja tingimused ühiskonnas toimetulekuks vajalikele valmisolekutele. Neid ootusi ja tingimusi mittearvestav haridus muutub "asjaks iseeneses".

Konkreetsema sisu vajalikele valmisolekutele annavad ühiskonnas kehtivad ideoloogilised ja eetilised tõekspidamised, laiemalt võttes kultuuriline tagapõhi. On selge, et erinevates

kultuurides on näiteks abikaasade rollid ja nendest tulenevad vajalikud valmisolekud erinevad.

Nii oli nõukogude ühiskonna ideaal inimene, kes on täis tuubitud erinevaid valmistõdesid ja ise asjasse süvenemata valmis neid soravalt ette kandma. Iseseisev mõtlemine ei olnud soovitav. Ka ei olnud oluline näha seoseid asjade vahel, mis ometigi on õppimise ja arenemise alus.

Milliseid valmisolekuid nõuab see ühiskonnakorraldus, kuhu me minemas oleme, ehk

Mida on vaja õppida? Kuna me oleme üleminekul totalitaarsest ühiskonnast kodanikuühiskonda, sotsialistlikult plaanimajanduselt avatud turumajandusele, vajab muutusi kogu ühiskond. Selles situatsioonis on meie kõigi ühiseks ülesandeks:

- toimuvatele muutustele kaasaaitamine, muutmaks need pöördumatuks;
- mitte ainult toetada, vaid olla ka valmis toimuvateks muudatusteks;
- endas vaba, enesekindla, otsustus- ja vastutusvõimelise isiksuse arendamine, kes on valmis *osalema otsustamises* ning *vastutama* selle eest, mida ja kuidas tehakse;
- rahvuskukultuurilise identiteedi säilitamine.

Et seda suuta, on vaja:

Ühiskonna ja demokraatiaharidust – valmisolekut olla Eesti riigi kodanik, kes võrdselt oma õigustega teab ja täidab oma kohustusi riigi ees, laiemat arusaamist demokraatia põhiolemusest, toimuvatest poliitilistest protsessidest ning demokraatliku ühiskonna ülesehitusest. See hõlmab

- uut seadusandlust;
- kodanikuõpetust;
- demokraatliku riigikorralduse aluseid;
- suhteid erinevate rahvuste, kultuuride ja usutunnistuste vahel;

rahvusvahelist koostööd, Euroopa Liitu, NATOt.

Majandusharidust – töövõtjate täiend- ja ümberõpet, tööandjate koolitust, omanikukoolitust, töötute koolitust, aga ka kõigi ühiskonnaliikmete koolitust, tulemaks toime turumajandusest tulenevate muudatustega, olemaks edukas ühtaegu nii müüjana kui ostjana. See hõlmab

- turumajanduse põhialuseid;
- uusi tehnoloogiaid;
- uusi nõudeid, olemaks edukas tööjõuturul;
- pangandus-, kindlustus- ja muude finantsinstitutsioonidega seotud teadmisi;
- teadmisi ja oskusi eneseabiks ning seismiseks oma huvide eest.

Eluharidust – valmisolekut tulla toime oma inimlike rollidega, oskust ning tahet säilitada oma rahvuskultuuri järjepidevust, valmisolekut pidevaks õppimiseks ja arenguks. See hõlmab

- sotsiaalseid oskusi;
- keeleoskust;
- oskust säilitada kultuurilisi ja muid inimlikke väärtusi.

Nendele, ühiskonna üldise ülesehituse ja arengu loogika poolt dikteeritud vajadustele lisanduvad erinevad erivajadustega inimgruppide (maainimesed, pensionärid, rahvusvähemused, puuetega inimesed, immigrandid jne) eriseisundist tulenevad vajadused. Kõik see kokku moodustab tohutu hulga valmisolekuid, mis on uues situatsioonis toimetulekuks vajalikud. *Ja seda kõike on vaja kogu riigi elanikkonnale anda üheaegselt ning võimalikult lühikese ajaga.* Just see asjaolu on see, mis väljendab kõige paremini täiskasvanute koolituse olulisust Eesti ühiskonnas. Eesti riik vajab kõrge kohanemisvõimega, vastutustundlikku ja pidevalt õppivat kodanikkonda.

Pidev enesearendamine on Eesti riigis vajalik kõigile inimestele, sõltumata nende formaalsest seisundist.

Elukestev õpe ja enesearendamine on võimalik, kui selleks on loodud soodne vaimne ja materiaalne keskkond.

Kuna väga suur roll sellise soodsa keskkonna loomisel on mittetulundusühingutel, Eesti Vabaharidusliit on aga haridussihiliste mittetulundusühingute katusorganisatsioon, siis oli see teema üldkogul arutatu hulgas olulisel kohal.

Mittetulundusühingud ja nende tegevusega seotu.

Tooksin siinkohal ära mõned kõlama jäänud mõtted.

Ühine omaalgatus seltsides on riigi ressurss, omavalitsuste ja riigi ülesannete delegeerimine mittetulundusühingutele annab säästu nii tegijatele kui rahastajatele.

Mittetulundusühingutes osalemine on efektiivseim viis demokraatia õppimiseks demokraatliku tegevuse kaudu.

Mittetulundusühingute vabahariduslik tegevus täidab korraga kahte rolli – aidates inimestel saada uusi teadmisi ja oskusi, toimib see tegevus ise samal ajal aktiivse kodanikkonna kasvatajana.

Mittetulundusühingud moodustavad põhilise osa nendest institutsioonidest, kes Eestis täiskasvanute demokraatia-, ühiskonna- ja eluhariduse valdkondadega tegelevad. Kuna see tegevus põhineb kodanike vabal initsiatiivil, kodanike vaba initsiatiiv aga on demokraatliku kodanikuühiskonna alus, peab *Eesti Vabaharidusliit oluliseks mittetulundusühingute vabahariduslikku tegevuse senisest tunduvalt tugevamat toetamist Eesti riigi poolt,* sest see tegevus:

- annab haridust, mida teised koolid ei anna;
- aitab paljuski lahendada ääremaade probleeme;

- on suurele osale täiskasvanud elanikkonnast praktiliselt ainus võimalus ühiskonnas toimetulekuks vajaliku valmisoleku saavutamiseks;
- ei suuda väljakujunenud majanduslikus situatsioonis võtta enda peale kodanikkonna õpet riigi arengu seisukohalt vajalikus mahus.

Kokkuvõtteks tooksin kolm teesi, millest lähtuvalt võiks Haridusministeeriumis ja Riigikogus järgmise aasta riigieelarve kokkupanemisel juhinduda.

Eesti riigi haridussüsteem ei koosne ainult riigi- ja munitsipaalkoolidest.

Riik peab tagama õiguse õppida kogu oma elanikkonnale.

Demokraatlik riik saab toetuda vaid oma kodanike teadlikule valikule riigi tuleviku seisukohalt olulistes küsimustes.

Lisainformatsioon e-postiga: vhl@ngonet.ee

Märkused

1. Ettepanek kommenteerida koostöömemorandumit saadeti kõikidele memorandumile allakirjutanud mittetulundusühingute katusorganisatsioonidele, vt RiTo I, lk 258. – Toim.
2. http://www.foei.org

Jaak, kurat, jalad põhjas!

Trivimi Velliste (RiTo 2), Riigikogu liige

Selle aastatuhande esimene poolaasta esitas Eestile kahekordse väljakutse – olla eesistuja nii Balti Ministrite Nõukogus kui ka Balti Assamblees[1], s.t nii valitsuste kui ka parlamentide tasandil. Muidugi sunnib see meid senisest veelgi nõudlikumalt küsima: milles ikkagi on Balti koostöö sügavam mõte? Kas see on igal tingimusel vajalik? Kas see on vajalik maailmas, mis on viimasel aastakümnel nii palju muutunud ja mis jätkuvalt väga kiiresti muutub?

Balti koostööl pole veel aukartustäratavat traditsiooni. See sündis küll juba koos Balti riikide eneste tekkega, ent ajaloolaste üsnagi üksmeelsel hinnangul oli tegemist nurisünnitusega. Koostöökatsed lähtusid vajadusest kaitsta kõigi kolme riigi verisulis omariiklust. Õigupoolest oli see vajadus veelgi ulatuslikum – vaja oli kaitsta viie maa tekkinud või taastekkinud riiklust. Niisiis, ka Soome ja Poola! Viie Balti riigi koostööd üritati kohe alguses – Vabadussõja päevil. Paraku oli tegemist üsna kirju seltskonnaga, olgu ajaloo või suuruse poolest. Poola oli kunagi olnud Euroopa suurvõim, vahepeal aga maakaardilt täiesti pühitud. Leedu oli midagi samasugust: kaksikriigina Poolaga kokku kuuludes laius ta Läänemerest Musta mereni. Läti ja Eesti seevastu olid seitse sajandit jaganud ühesugust saatust baltisaksa keele- ja kultuuriruumis, omamata mälestust oma riigist. Soome oli kaugel Põhjalas kaua aega otsekui talupoegliku Rootsi pikendus, tundmata orjust.

Nimetatud viis Balti riiki ei suutnud 1920.–1930. aastail kuigi olulisel määral ühist keelt leida. Nende huvid, või kujuteldavad huvid, aga küllap ka mõttelaad olid selleks liiga erinevad; ka poliitiline keskkond, kus nad olid arenenud. Neil oli küll ühine ohuallikas – kommunistlik, totalitaarne Venemaa, aga nad tajusid ohu suurust erinevalt ja seetõttu lubasid endale üksteisest möödavaatamist või – mis veel hullem – Poola ja Leedu puhul koguni tõsist tüli ja vaenu. Muidugi läks see kõik Teise maailmasõja süttides nimetatud viiele väga kalliks maksma. Ajalooline ja poliitiline mõiste "viis Balti riiki" jäi sündimata. Sündis küll mõiste "kolm Balti riiki". Kuid kolmel selles hõlmatud rahval läks eriti haprasti. Ja täna me peame küsima: millisel määral oli see paratamatu? Millisel määral oleks olnud võimalik asju paremini korraldada ja sellega endale paremat saatust kaubelda? Neid küsimusi on nimetatud viis, eriti aga kõnesolevad kolm rahvast endale esitanud juba pikkadel külma sõja aastakümnetel. Ometi ei pääse me nende esitamisest tänagi, sest maailma loomus ei ole ju muutunud ja on raske ette kujutada, et see kunagi muutub. Teisisõnu, kui vanasti surmas inimene inimest puunuia või raudmõõgaga, siis nüüd teeb ta seda, jah, arvutiklahvi vajutusega. Aga teo sisu ei ole ju muutunud!

Seetõttu arvan ma, et Balti riikide koostöö on praegu ja tulevikus vägagi vajalik. Ja seda ennekõike muidugi julgeolekupoliitilistel kaalutlustel. Ka majanduslik ja kultuuriline koostöö on väga tähtsad. Nad on tähtsad iseenesest, sest nad on huvitavad ja kasulikud. Kuid eriti tähtsad on nad seetõttu, et nad soodustavad julgeolekualast koostööd. Kui majandused on läbipõimunud, on ühine ka huvi oma rikkusi kaitsta. Kui kultuurid on vastastikku tuttavad, on kergem üksteist mõista ja viljakam üheskoos töötada – eriti ohu olukorras.

Seega kolme Balti riigi parlamentaarse koostöö sündi Nõukogude ikkest vabanemise aastail tuleb meie ajaloos lugeda oluliseks saavutuseks. Palju olulisemaks, kui oleme harjunud mõtlema. Ja on iseloomulik, et see koostöö sündis just iseenda võõrvõimust lahti raputamise käigus, ajal, kui tulevik polnud veel sugugi nii selge kui see praegu tagantjärele näib. Balti koostöö on ühise kannatuse vili.

Möödunud suvel sai kuuskümmend aastat ajast, mil sõjaeelne Balti koostöö saavutas järsku uue kvaliteedi. Selle sünnitas tookordne USA välisministri kohusetäitja Sumner Welles, kes teatas, et tema maa keeldub tunnustamast Nõukogude Liidu agressiooni Eesti, Läti ja Leedu vastu. Kahjuks oli see meie Kolgata tee algus. Kuid just sellest ajast peale tõotasid nii meie kolme säilinud välisesindused ja hästi organiseeritud pagulaskonnad kui ka kodumaa metsavennad kinkida kirikule lühtri, kui Eesti, Läti ja Leedu peaksid jälle jalad põhja saama. Aga läks loodetust palju kauem – nii kaua, et enamikul kippus usk surema. Siiski lahvatas balti ühistunne võimsalt laulva revolutsiooni päevil, Balti Ketis.

Kuidas edasi? Baltimaad on oma ametlikeks põhisihtideks kuulutanud Euroopa Liidu ja NATO. Kõik muu on seatud nimetatud eesmärkide saavutamise teenistusse. Sest mis muu või kes muu meile ikka suuremat välispidist turvalisust pakub? Nõnda siis on ka Balti Assamblee paratamatult otse või kaude, päevast päeva, nimetatud paleuste teenistuses. Teadlikku või alateadlikku eeltööd selleks on Balti Assamblee teinud oma algusest peale.

Balti Assamblee asutamisürikule ja selle esimesele põhikirjale kirjutati alla Tallinnas 8. novembril 1991. Üldkogu suuruseks määrati kuuskümmend rahvasaadikut, võrdselt kakskümmend igast riigist. Täiskogu istungeid otsustati pidada kaks korda aastas, roteeruvalt riigist riiki. Ametlikeks keelteks said eesti, läti ja leedu keel, kuid töökeeltena otsustati kasutada inglise ja vene keelt. Tundub, et mida aasta edasi, seda enam kasutatakse inglise keelt. Mida noorema poliitikuga on tegemist, seda mugavam on tal esineda inglise keeles. Huvitav ja ajastule iseloomulik on ka assamblee alaliste komisjonide (komiteede) valik: õigus-, sotsiaal-majanduslik, keskkonna- ja energia, kommunikatsiooni-, haridus-, kultuuri- ja tehnika- ning viimaseks – väliskomisjon. Komisjonide nimetustes kajastuvad kahtlemata tolleaegse koostöö eelistused ja paratamatud nõuded. Silmahakkav on kindlasti kommunikatsioonikomisjon, mis rahvusparlamentides harilikult puudub. Üldiselt peab rõhutama, et alaliste komisjonide jaotus on ajaproovile hästi vastu pidanud.

Balti Assamblee esimene korraline istungjärk toimus 1992. a jaanuaris Riias ja esimene seal vastuvõetud ametlik dokument oli pöördumine Venemaa presidendi ja Ülemnõukogu poole nõudega viia Vene väed täielikult Eestist, Lätist ja Leedust välja. Seega on julgeolekupoliitiline mõõde olnud Balti Assamblee tegevuses algusest peale tähtsal kohal. Keskse dokumendina võeti vastu ka soovitused ühise tegevuse arendamiseks kommunikatsiooni vallas. Äratab tähelepanu, et selles on juba mainitud vajadust integreeruda Euroopa Ühisturuga. Ka võeti esimesel istungjärgul vastu soovitused ühistegevuseks hariduse, kultuuri ja teaduse vallas.

Assamblee teine istungjärk toimus juba sama aasta mais Palangas. Peateemaks kujunes jälle Vene vägede väljaviimine. Seekordne üleskutse on sõnastatud palju järsemas toonis, Venemaale esitatisüüdistus, et ta on koguni uusi vägesid Baltikumi juurde toonud. Palangas

kirjutati alla ka Balti Assamblee ja Põhjamaade Nõukogu koostöökokkuleppele, mil on suur kaal assamblee rahvusvahelise silmapiiri avardumisel.

Kolmas korraline istungjärk leidis aset Tallinnas alles 1993. a oktoobris. Vahepeal oli Eestis valitud Riigikogu, üleminekuajastu oli lõppenud. Võeti vastu uus ja üksikasjalikum Balti Assamblee põhikiri, mis muuhulgas nimetas väliskomisjoni ümber välis- ja julgeolekukomisjoniks. Võeti vastu resolutsioon, mis kutsus üles moodustama Balti Nõukogu - Balti Assamblee ja Balti Ministrite Nõukogu ühist institutsiooni. Ka tehti ettepanek rajada Riias Balti Assamblee alaline sekretariaat. Samal istungjärgul vastuvõetud resolutsioonis väljendas Balti Assamblee nördimust, et täitmata on ÜRO Peaassamblee resolutsioon 47/21 ja mitu muud olulist rahvusvahelist otsust, mis nõudsid Vene vägede lahkumist Eestist ja Lätist. Pöördumises ÜRO peasekretäri poole rõhutati, et Balti riikide liikmemaksud maailmaorganisatsioonis on arvutatud põhimõttel, just nagu oleksid Eesti, Läti ja Leedu olnud N. Liidu seaduslikud osad. Pöördumises NATO peasekretäri poole räägiti juba järk-järgulisest lähenemisest Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioonile. Ka võeti Tallinnas vastu otsus asutada Balti Assamblee kirjandus-, kunsti- ja teadusauhinnad.

Neljas ja viies istungjärk toimusid vastavalt 1994. a mais ja novembris Jurmalas ning Vilniuses. Endiselt olid tähelepanu keskmes julgeolekuga seotud küsimused. Kevad istungjärgul nägi päevavalgust resolutsioon, mis rääkis Balti riikide suhetest Venemaaga. Võeti vastu eraldi avaldus Eesti kaitseks, milles on öeldud, et Balti riigid tõlgendavad nendest ühe ähvardamist ähvardusena kõigile kolmele. (Vene kaitseminister oli äsja lubanud saata Eestisse täiendavaid vägesid.) Tehti avaldus koostööst Visegradi riikidega, võeti vastu pöördumine Lääne-Euroopa Liidu poole, et Balti riigid võiksid assotsiatsioonipartneritena suurendada oma julgeolekut. Alus pandikoostööle ka assamblee teise alalise partneriga (peale Põhjamaade Nõukogu)

- Beneluxi Parlamendiga.

Sügisistungjärgul täiustati assamblee põhikirja ja võeti vastu arvukalt resolutsioone ja avaldusi, teiste hulgas selliseid, mis räägivad Balti riikide omavahelisest sõjalisest koostööst, Kaliningradi oblasti demilitariseerimisest, tuumarelvade kõrvaldamisest Balti piirkonnast. Eraldi resolutsioon käsitleb koostööd Euroopa Liidu poole pürgimisel. Olulisel kohal on omavahelised piiriprobleemid, energiamajandus, kultuur, turism.

Võib öelda, et esimese viie istungjärguga on kujunenud välja Balti Assamblee pale. Negatiivse ilminguna hakkab kummitama resolutsioonide rohkearvulisus, mis paratamatult kipub iga üksiku väärtust devalveerima ja ka avalikkuse tähelepanu hajutama.

Järgnevalt tahaksin aga keskenduda Balti Assamblee tänasele päevale. Jõulukuul 2000 Vilniuses toimuv istungjärk kannab juba järjekorranumbrit 17. Assamblee on oma arengus jõudnud teatud küpsuseni, ikka ja jälle on selle põhikirja täiustatud. On õpitud üheskoos töötama ja teinekord keerukaid otsuseid vastu võtma. Istungjärkude ja ka komisjonide koosolekute korralduslik külg on algaegadega võrreldes tunduvalt edasi arenenud ja muutunud palju täiuslikumaks. On tekkinud tehniline vilumus, mis kannatab välja võrdluse meie lääne-eurooplastest koostööpartneritega.

Eesti lõpetas äsja oma järjekordse eesistumisaja, mis kulmineerus mai lõpul Tartus assamblee XVI istungjärgul. Kuigi algaastatega võrreldes on julgeoleku-poliitiliste teemade osakaal vahepeal mõnevõrra vähenenud, pöörati läinud kevadel Tartus sellele siiski jälle olulist tähelepanu – NATO laienemise kontekstis. Selleks oli sobiv ka täiskogu toimumispaik – Balti Kaitsekolledži hoone, kus mõni nädal hiljem lõpetas esimene lend Balti riikide staabiohvitsere.

Mis puutub esimese poolaasta alaliste komisjonide istungeisse, siis hajutasime need meelega üle Eesti, et kohalike probleemidega paremat kontakti saada ning vähendada üldist pealinnakesksust. See lähenemisviis leidis ka meie Läti ja Leedu kolleegide heakskiitu.

Lisaks julgeolekupoliitilisele mõõtmele oli kevadise istungjärgu teiseks läbivaks teemaks jätkusuutlik areng. Ilma selleta pole meil pikas perspektiivis elukvaliteedi paranemist loota.

Eestlastelt küsitakse sageli, kelleks nad end peavad: ida-, lääne- või põhja-eurooplasteks? Kuhu kuulub Eesti? Kas koos Soome-Rootsiga Põhjalasse või hoopis koos Leedu-Poolaga Kesk-Euroopasse? Nendele küsimustele võib vastata mitut moodi. Üheks vastamise aluseks võib muidugi võtta selle, kui palju me kellegagi suhtleme. On uuritud Eesti elanike telefonikõnede kogupikkust meie naabritega. Selgub, et ümmarguselt 30% kogu räägitud ajast on kõned soomlastega, 9% rootslastega, 6% lätlastega, 4% leedulastega.[2] Oleksime justkui põhjamaa lapsed... Aga ma ei tea, kui palju räägivad lätlased rootslastega. Olen seda meelt, et kuigi sulame järjest rohkem Põhjalasse ja Euroopa Liitu, teevad sedasama võib-olla pisut teisel kujul ja järjestuses ka meie lõunanaabrid. Meie suhetes NATOga, aga ka meie suure idanaabriga on meie jätkuv omavaheline koostöö endiselt elulise tähtsusega. Ärgem unustagem, et ametlik Moskva on küll vabandanud Varssavi, Praha ja Budapesti ees, kuid veel mitte Vilniuse, Riia ega Tallinna ees.

Niikaua, kui arved pole klaarid – kui nad on korralikult esitamata ja lõpuni selgeks rääkimata –, niikaua ei saa olla vähimatki kindlust, et ajalugu ei kordu.

Moskva abiturientidelt küsiti hiljuti, milliseid Venemaa piire nad eelistaksid: kas

1. praegusi,
2. SRÜ-ga kokkulangevaid,
3. endise Nõukogude Liidu omi või
4. Tsaari-Venemaa omi?

Minu ja ilmselt ka soomlaste ning poolakate suureks üllatuseks eelistati kõige enam viimast, neljandat varianti, mille kohaselt ka "Balti riigid!" Poola ja Soome peaksid jälle saama püha ning jagamatu Venemaa osaks. Mis saab siis, kui tänavused Moskva abituriendid on ühel heal aastal juba ministrid, suursaadikud, kindralid?

Märkused

1. Lisainfo Balti Assamblee ja viidatud andmete kohta vt:http://www.saeima.lv./baltasam/ jahttp://www.riigikogu.ee/international.htm

Parlamentaarsed uudised

Kadri Toompark (RiTo 2), Eesti Rahvusraamatukogu

Sissejuhatuseks

Käesoleva ülevaate eesmärgiks on pakkuda teavet teistes parlamentides toimuvast, millel oleks Riigikogu seisukohalt uudise kaalu. Valik on keskendunud eelkõige Euroopa Liidu ja NATOga seotud riikidele. Materjalidest on kasutatud valdavalt internetiallikaid: Euroopa Liidu liikmesriikide, NATO liikmesriikide ning nende kandidaatriikide parlamentide kodulehekülgi, parlamendiuudiseid pakkuvaid Internetilehekülgi, uudisteagentuure BNS ja Reuters ning andmebaase EBSCO ja FirstSearchProcite. Kajastatud on jooksva aasta uudiseid. Pakutav on valikuline, samuti on paljude parlamentide koduleheküljed vaid kohalikus keeles või käsitlevad ainult seadusloomeprotsesse.

Valikust on välja jäänud lähinaabrid Läti, Leedu ning Venemaa, kuna sündmusi nende maade esinduskogudes kajastatakse eesti pressis piisava põhjalikkusega.

Bulgaaria

Bulgaaria parlament võttis märtsi lõpus vastu seaduse, mis kuulutab 1944.-1989. aastani kehtinud kommunistliku režiimi, kommunistliku partei ja viimase õigusjärglase Sotsialistliku Partei seadusvastaseks ning tühistab kommunistide tehtud kuritegude aegumise.

http://www.postimees.ee/leht/00/03/31/valised.htm#kaheksas

Iiri

Märtsi lõpus ilmus Iirimaal esimene CD-ROM, mille abil kasutajal on võimalus saada ülevaade parlamendikomisjoni pädevusest ja aruandluskohustusest. Parlamendikomisjon on 14 kuu jooksul käsitlenud hoiuste intressilt kinnipeetavast maksust (D.I.R.T.) kõrvalehoidmise küsimust. CD-ROMile on talletatud aruanne uurimise käigust, mis kajastab tehtud tööd, sealhulgas avalikke istungeid. Lisatud on kõik käsitletud dokumendid, esitatud seisukohad ja stenogrammid.

http://www.irlgov.ie/oireachtas/frame.htm

Kuveit

Kuveidi parlament otsustas veebruari alguses kehtetuks kuulutada 1999. aasta lõpus vastu võetud valitseva emiiri dekreedi, mis andis naistele valimis- ja kandideerimisõiguse. Kuveidi parlament on 50-liikmeline ning koosneb eranditult meestest.

http://www.postimees.ee/leht/00/02/03/valised.htm#teine

Prantsusmaa

Prantsuse parlament kiitis juuni alguses heaks seaduste paketi, mis meediaväljaannete hinnangul piirab oluliselt ajakirjandusvabadust.

http://www.postimees.ee/leht/00/06/01/valised.htm#viies

Rootsi

Esmakordselt algatas Rootsi Riksdagi infoosakond pilootprojekti, mille raames tõlgiti lõigud "Sissejuhatusest ühiskonnaõpetusse" (*Samhällsguiden*) viipekeelde. Materjal hõlmab eelkõige puuetega töövõtjate õigusi. Testimiseks väljapakutavad lõigud asuvad aadressil:

http://www.sverigedirekt.riksdagen.se/sg/default.htm

http://www.riksdagen.se/debatt/9900/pressmed/teckensprak.htm

Saksamaa

Saksa Bundestagi uudiseid on alates juuni keskelt võimalik igal kodanikul lasta saata oma isiklikule e-mailile, registreerides ennast meililisti liikmeks.

http://www.bundestag.de/interakt/mailing/hibmail.htm

Saksa ja Prantsuse parlamentide vahelise koostöö raames tutvub igal aastal viis saksa ja prantsuse noorteadlast praktikumi käigus mõlema riigi parlamentide tööga. Kokku on nimetatud kuuekuulise koolituse alates 1989. aastast läbinud juba üle 110 noore teadlase.

http://www.bundestag.de/aktuell/presse/pz_00/pz_000510.htm

Sloveenia

Sloveenia parlament andis mai keskel välja oma esimese CD-ROMi, millele on talletatud "Infoühiskond kui väljakutse Sloveeniale" avaliku arutelu materjalid.

http://www.sigov.si/dz/en/aktualno/dogodki/dogodki.html

Soome

Soome uus põhiseadus jõustus 1. märtsil. Uus seadus asendab nelja vana põhiseaduslikku õigusakti: riigikorraseadust, parlamendi kodukorra seadust, ministri vastutusala seadust ja riigikohtu seadust. Uue põhiseaduse tähtsaim osa on parlamendi töökorda puudutav. Seadusi on nüüd võimalik vastu võtta ka peale kahte täiskogu arutelu. Uus põhiseadus annab parlamendile lisaks senisele seadusandlikule poolele laiemad volitused rahvusvahelistes asjades. Parlament peab lihthäälteenamusega kinnitama peaministrikandidaadi.

Uue põhiseaduse tekst koos kommenteeriva brošüüriga saadeti veebruari- ja märtsikuu jooksul igasse kodusse. Justiitsministeerium on kujundanud eraldi kodulehekülje, kust on

võimalik kolmes keeles lugeda nii põhiseaduse teksti kui ka kommentaare. Hetkel on kättesaadavad uue põhiseaduse teksti tõlked inglise, saksa, prantsuse ning hispaania keelde, venekeelne variant on valmimisjärgus.

http://www.eduskunta.fi/fakta/opas/tiedotus/perustlaki.htm

http://www.om.fi/perustuslaki/index.htm

Koos uue põhiseadusega jõustus Soomes
1. märtsil uus parlamendi töökorraseadus, eelmine võeti vastu 1927. a. Uus seadus muudab parlamendi töö efektiivsemaks ja sellega loodetakse kiirendada seaduseelnõude menetlemist. Näiteks kui president jätab seaduse välja kuulutamata, läheb see kohe tagasi parlamendi menetlusse, varem sai sellist eelnõu uuesti arutada alles parlamendi järgmine koosseis. Seadus võimaldab korraliste arutelude sees kasutada ka kiirväitlusvoore, kus sõnavõtud kestavad paar minutit. Parlamendiliikmel on suurem õigus saada ametiisikutelt tööalaselt vajalikku informatsiooni, mis ei kuulu riigisaladuse valdkonda. Sellega püütakse vähendada viimastel aastatel juba tuhande piiri ületanud kirjalike küsimuste hulka.

http://www.eduskunta.fi/fakta/opas/tiedotus/perustlaki.htm

Soome parlament kiitis heaks parlamendiliikmete ametipalga seaduse muutmise. Uus seadus näeb ette, et parlamendiliikmete palku hakkab määrama valitav kolmeliikmeline palgatoimkond, kuhu ei kuulu parlamendiliikmed. Palgatoimkonna otsuseid võib parlamendi kantselei kas heaks kiita või tagasi lükata. Esinduskulude maksustatav osa on arvestatud palga sisse, nii ei suurene pension. Seadus hakkab kehtima alates 15. juunist.

http://www.eduskunta.fi/fakta/opas/tiedotus/tytied5.htm

Soome parlament asutab maakonnaraamatukogudesse iseteenindavad infopunktid. Neli esimest infopunkti avati 29. mail. See võimaldab tavakodanikul jälgida parlamendi tööd reaalajas. Infopunktide avamine on üks osa 1999. aastal välja töötatud parlamendi infostrateegiast, mis seab esiplaanile parlamendi avatuse.

http://www.eduskunta.fi/fakta/opas/tiedotus/tytied8.htm

Parlamentidevahelisel rahvusvahelisel jalgpalliturniiril saavutas Soome esikoha. Juba 28. korda toimuv võistlus leidis aset juuni alguses Soomes Hämeenlinnas ning lisaks Soome meeskonnale osalesid Austria, Saksamaa ja Šveitsi meeskonnad.

http://www.eduskunta.fi/fakta/opas/tiedotus/tytied.htm

Suurbritannia

Suurbritannias pea aasta jagu arutlusel olnud Ülemkoja reformimine vormistati veebruaris kirjalikuks aruandeks. Lord Wakehami juhitud Ülemkoja Reformimise Kuninglik Komisjon tuli välja ettepanekutega vähendada Ülemkoja liikmete arvu 1294-lt 559le, muuta enamik

Ülemkoja liikmete kohti määratavateks, vabastada peaminister kohustusest määrata ametisse peere (see jääks vastava komisjoni ülesandeks), regioonide proportsionaalse esindatuse tagamiseks valida 12-35% peere, peeride ametiajaks määrata 15 aastat (võimalik on taasvalimine), võimaldada praeguste eluaegsete peeride pensionileminek.

Raport kutsus esile vastakaid arvamusi. Konservatiivid näinuks suuremat protsenti valitavaid peere, liberaaldemokraatide meelest peaks Ülemkoda tervikuna olema valitav ning nende arvates on ettepanekute näol tegemist "omameeste mänguga" ja ettepanekud ei anna tunnistust soovist moderniseerida Ülemkoda.

The Parliamentary Monitor (2000) February, p 7, vt ka

http://www.sir-george young.org.uk/News/news332.htm

Eelmisel aastal täitus šotlastel pea kolme sajandi vanune unistus: loodi 139 parlamendisaadikust koosnev Šoti parlament. Siiski on parlamendi aastane eksistents toonud rohkem pettumusi kui kordaminekuid. Uue parlamendi tööd hinnatakse ebaprofessionaalseks. Läbiviidud küsitluse kohaselt arvab 2/3 šotlastest, et parlament on aastaga saavutanud vähe. Rahvale tundub, et rahvasaadikud on eelkõige keskendunud uue parlamendihoone ehitamisele ning ametihüvede määramisele, mitte seadusloomele. Kuid siiski toetab üle 2/3 šotlastest Šoti parlamendi olemasolu. Uue parlamendi õigusmõju on piiratud, kuna välis-, kaitse- ja majanduspoliitika jäävad Ühendatud Kuningriigi parlamendi pädevusse; parlamendi käsutuses olev eelarve on vaid 27 miljardit dollarit ning reguleerimisvaldkonnad on tervis, haridus, eluasemepoliitika, turism ja transport.

Los Angeles Times (2000) May 28.

vt ka Economist (2000) February 5, vol 354, no 8156, p 43.

Suurbritannia valitsus peatas 1998. a Suure Reede rahuleppe tulemusel loodud Põhja-Iiri assamblee tegevuse selle aasta veebruaris, kuna Iiri Vabariiklik Armee keeldus relvadest loobumast vastavalt desarmeerimiskomisjoni ajagraafikule. 108-liikmeline assamblee oli võimul olnud vaid paar kuud ning oli esimeseks tõeliseks omavalitsusorganiks Põhja-Iirimaal pärast 1972. aastat. Omavalitsusinstitutsioonide õigused taastati mais, peale seda kui Iiri Vabariiklik Armee nõustus "kasutuselt kõrvaldama" oma arsenali ning tegema koostööd rahvusvahelise desarmeerimiskomisjoniga. Assamblee ülesanded sarnanevad Šoti parlamendi omadele ning hõlmavad pea kõiki kohalikku elu puudutavaid küsimusi.

Maclean's (2000) February 21, vol. 113, no. 08, p 33-35.

Vt ka http://www.postimees.ee/htbin/1art-a?/00/02/14/valised.htmXviies

http://www.postimees.ee/leht/00/02/12/valised.htm#neljas

http://www.postimees.ee/leht/00/05/10/valised.htm#viies

Ukraina

Vaatamata sellele, et põhiseadusesse muudatuste tegemiseks oleks vaja kahe kolmandiku raadaliikmete toetust ning parlament oli varem vastu võtnud seaduse, mis keelab kõikvõimalikud referendumid parlamendi volituste ja õiguste üle, korraldati Ukrainas aprilli keskel rahvahääletus. President Leonid Kutšma poolt välja kuulutatud referendum, mille eesmärgiks oli kahandada märgatavalt Ülemraada rolli, leidis ka valijate heakskiidu. Enamus 81% hääleõiguslikest valijatest oli selgelt nelja esitatud küsimuse poolt. Seega on presidendil nüüdsest õigus saata laiali parlament, parlament muudetakse kahekojaliseks, Ülemraada liikmete arvu vähendatakse 450lt 300le ning kaotatakse Ülemraada saadikute puutumatus.

http://www.epl.ee/artikkel.php3?primary_id=85001&ID=3&grupp=2&kuupaev=2000-04-15

Vt ka http://www.postimees.ee/leht/00/01/21/valised.htm#neljas

http://www.postimees.ee/leht/00/04/18/valised.htm#esimene

Spiikri ümber tekkinud tülist alguse saanud Ukraina Ülemraada lõhenemine viis nõukogude aega taga igatsevate vasakpoolsete parlamendiliikmete näljastreigini. Veebruaris valis parlamendi paremtsentristlik enamus endale uueks spiikriks Ivan Pljuštši, hoolimata sellest, et endise vasakpoolse spiikri Oleksander Tkatšenko juhitav 180liikmeline vähemus alustas parlamendihoones näljastreiki. Suurem osa saadikuid asus tööle Ukraina Majas ehk endises Lenini muuseumis. Ukraina justiitsministeerium tunnistas parlamendienamuse käitumise õiguspäraseks, kuigi põhiseaduse kohaselt tohib seadusi vastu võtta ainult Ülemraada hoones ja ka riigipitsat asub endise spiikri Tkatšenko käes.

http://www.postimees.ee/leht/00/02/03/valised.htm#teine

Valgevene

President Aleksandr Lukašenko poolt ametisse nimetatud Valgevene nukuparlament võttis veebruari alguses vastu uue valimisseaduse, mis on vastuolus OSCE tippkohtumisel võetud kohustusega valmistada ette 2000. aasta sügisel toimuvad parlamendivalimised kooskõlastatult OSCE ja opositsiooniga.

http://www.postimees.ee/leht/00/02/16/valised.htm#kuues

Euroopa Liidu Parlamendi tegevusest 2000. aasta esimesel poolel

Anu Nestor (RiTo 2), Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse juhataja

Euroopa Parlamenti valitakse iga viie aasta tagant, viimased valimised toimusid 9.-13. juunini 1999. a, kus valiti 626 uut liiget.

1999. aastal valitute parlamendikohad jagunesid erinevate poliitiliste gruppide vahel järgmiselt:

Euroopa Rahvapartei (PPE) ja Euroopa Demokraadid (DE)	*233*
Euroopa Sotsialistide Partei (PSE)	*180*
Euroopa Liberaalne, Demokraatlik ja Reformistlik Partei (ELDR)	*51*
Euroopa Rohelised Euroopa Parlamendis (V)	*48*
Euroopa Ühendatud Vasakpoolsed/Põhjamaade RohelisedVasakpoolsed (GUE/NGL)	*42*
Liit Euroopa Rahvusriikide Eest (UEN)	*30*
Tehniline Fraktsioon (DDI)	*18*
Demokraatia ja Paljususe Euroopa (EDD)	*16*
Mitteühinenud Saadikud (NI)	*8*

Euroopa Parlament koguneb igal kuul nädalaks Strasbourg'is, samuti peetakse lühemaajalisi plenaaristungeid Brüsselis.

Jaanuari sessioon keskendus Portugali kui 2000. a esimese poole eesistujamaa tegevuskava üle peetud debatile, Lähis-Ida rahuprotsessile, konkurentsipoliitika reformile ja 1997. a eelarve täitmisele. Ettekanded käsitlesid ka õlireostust Prantsuse rannikul ja torme Euroopas.

Välissuhete alal vastuvõetud resolutsioonid: olukorrast Tšetšeenias, Elevandiluurannikul jm, inimõigustest Hiinas, erinevatest kriisikolletest (Tšaad, Kamerun, Indoneesia jm).

Siseküsimustes võeti vastu resolutsioon Euroopa Komisjoni reformi puudutava sõltumatute ekspertide esitatud raporti kohta.

Seadusandlikult poolelt edastati arvamus EL üldise kalanduspoliitika kohta jm.

Kaasotsustusprotseduuris läbisid maanteedel ohtlike ainete vedu, toiduainete reklaami, esitlust, sildistamist jm teemasid käsitlevad direktiivid esimese lugemise.

Veebruarisessioonil Brüsselis oli olulisim debatt Austria küsimuses ehk Austria Vabaduspartei võimalikust liitumisest valitsusega. Lõppresolutsioon rõhutas Euroopa lepingu artiklite 6 ja 7 tähtsust vabaduse, demokraatia ja inimõiguste kaitsmisel.

Strasbourg'is domineeris Euroopa Komisjoni presidendi R. Prodi ettekanne komisjoni strateegilistest eesmärkidest aastateks 2000–2005, kus põhirõhk oli lähemal ajal vastuvõetaval "Euroopa haldamise valgel raamatul" (*White Paper on European governance*). Parlament võttis vastu komisjoni tegevust kajastava resolutsiooni "Uue Euroopa kujundamine" (*Shaping the new Europe*). Samal plenaaristungjärgul esines ka V. Havel kõnega Euroopa laienemise tähtsusest ja Euroopa konstitutsiooni idee toetamisest.

Vastuvõetud inimõigustealased resolutsioonid käsitlesid rassismi ja ksenofoobia ilminguid Hispaanias, inimõigusi Kosovos, pressivabadusest Angolas jne.

Laienemise alal arutati olukorda Küprosel.

Seadusandluses esitati arvamus Malta ja Küprose laienemiseelse strateegia kohta, vastastikuse abi kohta liikmesriikide vahel kriminaalküsimustes jne.

Märtsis arutati Brüsselis R. Prodi esitatud komisjoni reformi käsitlevat valget raamatut, samuti J. Solana aruannet ühisest välis- ja julgeoleku poliitikast.

Strasbourg'is olid arutluse all komisjoni tegevuskava, ettevalmistused Euroopa Nõukogu Lissaboni kohtumiseks (23.–24. märtsil) ja inimõiguste teema.

R. Prodi esitas veebruaris alustatud ettekandele lisaks komisjoni tegevuskava "EL Komisjoni seadusandlikust tegevusest aastal 2000". Võeti vastu suur hulk inimõigusi käsitlevaid resolutsioone: Euroopa Liidu põhiõiguste harta projektist, iga-aastase rahvusvahelise inimõiguste raporti kohta, Genfi Konventsiooni 50. aastapäeva puhul, muuhulgas ka rassismi ja ksenofoobiat puudutavad resolutsioonid EL maades ja kandidaatriikides.

Siseküsimustes võeti vastu resolutsioonid Struktuurifondide programmide kohta, keskkonnaalase seadusandluse sisseviimisest liikmesriikides jm.

Seadusandlikul teemal avaldati arvamust toortubakaturu, Austria ja Portugali käibemaksu ning ühtse põllumajanduspoliitikaga seotud infolevi jm kohta.

Esimese ja teise lugemise läbisid keskkonna- ja tarbijakaitsega seotud direktiivid.

Võtmeküsimusteks olid Brüsselis 2001. a eelarve juhendmaterjalid, *Echelon*-süsteem ja Euroopa Vahemere-poliitika.

Vastuvõetud resolutsioonid käsitlevad elektrienergia tootmist taastuvast ressursist ja inimeste kloonimist.

Aprillis arutati Strasbourg'is Euroopa Nõukogu Lissaboni kohtumise tulemusi, ettepanekut valitsustevahelise konverentsi kokkukutsumiseks ja 1998. a eelarve täitmist. 12. aprilli eriistungi külaline oli Austria president hr Klestil.

Välissuhete alal võeti vastu resolutsioonid EL ja Aafrika konverentsi tulemustest, situatsioonist Iraagis, Tšetšeenias ja Taiwanil. Inimõigusalased resolutsioonid käsitlesid juudi vangide olukorda Iraanis, Tiibeti olukorda, surmanuhtluse kaotamist USAs jm.

ELi siseolukorda käsitlevad resolutsioonid mürareostusest lennujaamade ümbruses, hiljutiste tormide mõju Euroopa majandusele jm. Avaldati arvamust ka *EUR-OP* (EÜ Ametlike Väljaannete Talitus) organiseerimist ja opereerimist käsitleva otsusteprojekti kohta.

Päevakorral olnud seadusandlikud aktid käsitlesid võitlust Internetis vahendatava lastepornograafiaga, Euroopa Pagulaste Fondi, 2001. a kuulutamist keelte aastaks (*European Year of Languages*), põllumajandus- ja metsaveotraktorite poolt tekitatud keskkonnareostust jm.

Maikuus esines Euroopa Parlamendi ees Sloveenia president M. Kucan, arutati 2001. a eelarvet, samuti kolmandatele riikidele antava abi haldamise uuendamist ehk nn keskuse *Europe Aid* loomist. Välisküsimustena arutati olukorda Zimbabwes, lisaks ka teistes Aafrika ja Aasia riikides.

Hääletuses sai Kreeka õiguse ühineda ühisvaluutaturuga 1. jaanuarist 2001.

Arutati ettepanekuid tööajadirektiivi muutmiseks jm.

Juuni plenaaristungitel arutati ÜRO konverentsi "Naised 2000" tulemusi, võeti vastu resolutsioon konverentsi tulemuste arvestamiseks uute tegevuskavade väljatöötamisel, mis käsitlevad sugudevahelist võrdsust.

Arutlusel sai tugeva poolehoiu tubakaseaduse täiendamine, st suitsetamise ja passiivse suitsetamise kahjulikkuse tugevam rõhutamine.

Debattides puudutati ka ühist välis- ja julgeoleku poliitikat uue valitsustevahelise konverentsi eel.

Võeti vastu otsus, et aastal 2001 reedesel päeval plenaaristungeid enam ei toimu.

http://www.europarl.eu.int

Lisainformatsioon Euroopa Liidu institutsioonide kohta Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskusest:

Vt http://elik.nlib.ee

e-post: elik@nlib.ee

Riigikogu delegatsioon Poola Seimi külalisena 1925. aastal

Prof Jüri Ant (RiTo 2), Tartu Ülikool

1925. a mais sai teoks esimene Eesti Riigikogu delegatsiooni visiit Poola parlamendile viimase kutsel. Tervikuna pidi see toimuma ajavahemikus 12.–22. maini, kaasaarvatud reisile kulutatud aeg. Segadusi ja sekeldusi jagus delegatsiooni koosseisu osas ja muudes küsimustes piisavalt. Nimelt oli mai kuuks kuhjunud mitmeid rahvusvahelise tähtsusega visiite ja üritusi, milles ühel ja samal ajal pidanuks osalema ühed ja samas isikud. 9. mail sõitis riigivanem Jüri Jaakson valitsusdelegatsiooniga Riiga, kohtumaks Läti presidendi ja peaministriga. 22. mail saabus Eestisse külaskäigule Soome president Lauri Kristian Relander. Soome presidendi visiidi tõttu langes Poolat külastava Riigikogu delegatsiooni juhi kohalt ära Riigikogu esimehe Jaan Tõnissoni kandidatuur. "Võõrusele sõitjad jõuavad küll Soome presidendi Eestisse tulekuks reisilt tagasi, kuid alles viimasel silmapilgul. Kui riigikogu esimees kaasa sõidaks, ei oleks tal mitte võimalik Soome presidendi vastuvõtuks tarvilikke korraldusi teha", kirjutas Päevaleht (7.05.25).

6. mail toimus Poola Seimi marssali Maciei Rataj juures nõupidamine, kuidas vastu võtta Eesti külalisi ja milline saab olema nende visiidi kava. Tallinnas tegeldi aga alles delegatsiooni kokkuseadmisega ja see kestis peaaegu et väljasõidu hetkeni. Seitsmenda mai Päevaleht väitis, et nüüd olla küll delegatsiooni koosseis lõplikult kindlaks määratud, kuid tegi kohe mööndusi. Nimelt polevat kindel Karl Korneli osavõtt. Kahtlusi paistis olevat ka Mihkel Martna suhtes, kes pidi delegatsiooni koosseisus peatuma Varssavis vaid kaks päeva ja siis kiirustama Genfi Rahvaste Liidu Tööorganisatsiooni kongressile. Ebalev oldi ka Karl Asti kandidatuuris, kuna ta oli osalenud riigivanema valitsusdelegatsioonis Lätis, jäänud Riiga ja pidi seal ühinema Poolasse sõitva delegatsiooniga. Päris viimasel hetkel lülitati delegatsiooni Benedikt Oja algselt kavandatud Jaan Vainu asemel.

Diplomaatilised ja poliitilised "saginad" lõppesid 12. mai õhtuks, mil delegatsioon välja sõitis. Hommikukohvi joodi Riias Eesti saatkonnas sealse saadiku Julius Seljamaa lahkel kostitusel.

14. mai varahommikul jõudis delegatsioon Varssavisse järgmises koosseisus: delegatsiooni juht II Riigikogu juhatuse abiesimees August Jürman(n) (Jürima) (Põllumeeste Kogud), Riigikogu juhatuse abisekretär Johan Holberg (Põllumeeste Kogud), Riigikogu juhatuse abiesimees Mihkel Martna (Eesti Sotsialistlik Tööliste Partei), Karl-Ferdinand Kornel (Eesti Rahvaerakond), Karl Ast (Eesti Sotsialistlik Tööliste Partei), Benedikt Oja (Eesti Tööerakond) ja August Rei (Eesti Sotsialistlik Tööliste Partei), kes peatselt pärast Poolast tagasisaabumist asus J. Tõnissoni asemel Riigikogu esimehe kohale.

Parlamendidelegatsiooni töö algus oli pingeline. 14. maile olid kavandatud visiidid Seimi ja Senati marssalitele, peaministrile, välisministrile, audients presidendi juurde. Päris kõik ei laabunud vastuvõtjate poole pealt. Nii oli 14. maile kavandatud ka Poola Seimi istungi külastus. See jäi ära, kuna sel päeval istungit ei toimunud. Nähtavasti oli delegatsiooni esimese tööpäeva esialgne töökava üldse veidi ülepingutatud, mistõttu mõned üritused kandusid paratamatult järgmisele päevale.

Tagantjärele näib, et selle päeva tähtsuselt keskseim sündmus oli Seimi marssali M. Rataj poolt Eesti delegatsiooni auks korraldatud õhtusöök, kus osalesid paljud Seimi saadikud ja kõrged riigiametnikud. Eesti delegatsiooni täiendasid saadik Johan Leppik ja Eesti sõjaväe esindaja. Sisukas ja tundeline oli M. Rataj tervituskõne. *"Sooviksin, et teie minu sõnades tunneksite midagi rohkemat kui ametlikku viisakust külaliste vastu. Sooviksin, et teie tunneksite südamlikku ja sügavat sümpaatiat – mitte pealiskaudset, pealesunnitud või silmapilgust väljakutsutud, vaid kestvat ja tõsist sümpaatiat, mida meie tunneme teie maa ja tema väljapaistvate esindajate vastu. Pole midagi iseäralikku selles, et meid sümpaatia ja sõpruse sidemed ühendavad"*, kõneles Seimi marssal (Kaja 20.05.25). Tema kõnest koorusid põhimõtted, et Eesti ja Poola peaksid koos kaitsma oma raskelt kättevõidetud vabadust, rahvuslik-riiklikku iseseisvust, demokraatiat ja koos taotlema rahu (Kurjer Polski 15.05.25; Päevaleht 16.05.25).

Nagu taolistel puhkudel tavaks, oli delegatsiooni juhile A. Jürmanile ette valmistatud universaalne kõnetekst, millega ta teatud määral varieerides võis kõikjal esineda (ERA.F.957.N.1.S.399.L.1-3). Pearõhk oli asetatud mõlema rahva raskele, aga võidukale minevikule. "*Iseseisva Poola riigi uuestisündimine võeti Eesti rahva poolt suure rõõmutundega vastu, kuna selles ka panti Eesti iseseisvaks riigiks saamisele nähti ja hinnati"*, kõneles A. Jürman (Kaja 16.05.25). Edasi tõstis A. Jürman esile traditsiooniliselt sõbralikke vahekordi Poola ja Eesti valitsuste vahel. Eriti rõhutas A. Jürman Eesti-Poola koostööd ja vastastikust mõistmist Rahvaste Liidus.

15. mai oli delegatsioonile samuti üsna pingeline. Hommikul asetati pärg Tundmatu sõduri hauale. Järgnes Eesti riiklike aumärkide üleandmine Poola riigitegelastele. Seejärel linnaekskursioonid. Lõunaeine andis Eesti delegatsiooni auks Poola peaminister Wladyslaw Grabski. Siin kinnitati veelkord samu põhimõttelisi suundumisi, millest oli räägitud eelmisel päeval.

Pärast lõunat sai teoks Poola parlamendiistungi külastamine. Poola Seim oli külastamise ajastanud Eesti-Poola konsulaarlepingu ratifitseerimisega. Leping kinnitati ühehäälselt ja Eesti parlamendidelegatsioonile avaldati austust ja lugupidamist. Päev lõppes teatrikülastuse ja peaministri W. Grabski pakutud õhtusöögiga.

16. mai hommikul siirdus delegatsioon ringsõidule Poolas. Külastati Lodzi, Krakovit, Vilnot. Muidugi toimusid ringsõidu käigus ametlikud vastuvõtud, kohtumised, eined jne.

20. mail asus delegatsioon tagasiteele. 22. mail jõuti Tallinna. Vastuvõtt oli pidulik. Kohal olid välisminister Kaarel Pusta, siseminister Karl Einbund (Kaarel Eenpalu), Riigikogu väliskomisjoni liikmed Ado Anderkopp ja Artur Tupits, Poola saadik Eestis koos nõunikuga jt.

Päevalehe hinnangutel olid *"Riigikogu liikmed …oma Poola teekonnaga väga rahul ja kiidavad lahket vastuvõttu, mis neile seal osaks saanud."*(Päevalehe lisarubriik "Nädal" 25.05.25)

Ajakirjanduse vastukajad algasid delegatsiooni korraldusetapist ja lõppesid visiidi tulemuste hindamisega. Postimees avaldas värvika artiklite seeria ühe delegatsiooni liikme K. Korneli

sulest, milles kirjeldati delegatsiooni igapäevatöid ja tegemisi põimituna Poola olude ja probleemide valgustamisega (Postimees 18.05;25.05;26.05; 3.06.25).

Visiidi ajal avaldas Danzigi ajaleht "Baltische Presse" (16.05.25) pikema artikli "Eesti", milles põhitähelepanu oli pööratud Eesti majanduslikule arengule. Arvati, et Eesti parlamendidelegatsiooni külastused Poola tähtsatesse tööstuse-ja kaubanduskeskustesse loovad aluse tihedamaks majanduslikuks koostööks, mis tuleksid kasuks mõlemale riigile.

Sama mõttekäiku arendas 30. mail Eesti ajakirjandusele antud ametlikus seletuses delegatsiooni juht A. Jürman. Ta leidis, et Eesti võiks Poolast soodsalt saada sütt, soola ja suhkrut, pakkudes omalt poolt mitmeid põllumajandussaadusi, eriti aga võid, mida Poolas hästi hinnatakse. A. Jürman pööras tähelepanu vastastikuste suhete süvendamise võimalustele kirjanduse ja kunsti valdkondades ning ülikoolidevahelistes tihedamates kontaktides. Muuseas sai A. Jürmani ametlik seletus visiidist terava hinnangu osaliseks "Päevalehe" poolt, kuna see olnud *"äärmiselt katkendline ja lühikene, mis ainult kahvatu pildi võimaldab meie delegatsiooni külaskäigust ja suuremast naabrist Poolast."* (Päevaleht 3.06.25) Terava hinnangu A. Jürmani tõepoolest kahvatule seletusele tingis aga eeskätt fakt, et delegatsiooni koosseisu ei kaasatud ühtegi ajakirjanikku. Just see asjaolu ärritas Päevalehte.

Vastukajadest ärritas EV Välisministeeriumi ja ajakirjandust Nõukogude Liidu poolne ametlik info valitsuse häälekandjas, et 14. mail saabuvat Varssavisse ametlikule visiidile grupp Eesti valitsuse liikmeid eesotsas peaministriga (Izvestija 8.05.25.).Tegelikult oli delegatsioonis valitsuse liikmeid vaid üks, portfellita minister K. Ast.

Kõigist pidukõnedest, viisakusavaldustest, ajakirjanduse informatsioonist jääb mulje, et Poola pool ei tahtnud kohtumistel just eriti meelsasti käsitleda oma sisepoliitilisi ja majandusprobleeme. Selleks olid omad põhjused. *"1925. aasta tõi kaasa uue sisepoliitilise kriisi. Grabski kabineti langus, jätkuvad parteitülid ja majandussõda Saksamaaga kõigutasid riigi poliitilist süsteemi"*, nenditakse Poola ajaloo lühiülevaates (Poola maa ja inimesed. Tln, 1992, lk 22).

Eesti, aga ka Poola poolt tõsteti positiivselt esile Poola 1924. a rahareformi, mis kindlustas esialgu oluliselt majanduslikku olukorda. Kuid ka siin olid omad varjuküljed. Rahareform, kulla alusel zlott, on muutnud Poola elu kalliks ja kokkuhoidlikuks, nentis K. Kornel (Postimees 3.06.25).

Lähtudes diplomaatilistest reeglitest ja vastastikustest viisakusavaldustest, järgnes Eesti-poolne kutse Poola parlamendidelegatsiooni vastukülaskäiguks. See sai teoks 1926. a 23.-26.veebruarini. Poola seitsmeliikmelist parlamendidelegatsiooni juhtis Seimi viitsemarssal ja välisasjade komisjoni esimees Jan Dembski (ERA. F.957.N.8.S.934. L.13). Poola delegatsioon osales EV aastapäeva pidustustel, tegi ringreisi, mille käigus külastati Narvat, Kohtlat ja Tartut.

Millised olid nende vastastikuste visiitide tulemused? 22. aprillil 1926 jõudis Riigikogu juhatuseni info, et Tallinnast tagasisaabumisel oli J. Dembski rääkinud delegatsiooni

liikmetele mõttest asutada Varssavis Poola-Eesti Ühing. Eesmärk: *"Läbikäimise elustamine mõlema maa vahel ning eriti ligem tutvumine ekskursioonide kaudu, milledest gruppide viisil osa võtaks poliitika, teadus, ajakirjanduse, tööstuse, koolide jne esitajad"*(ERA.F.957.N.12.S.809.L.34). Mõte hakkas teoks saama 1929. aastal initsiatiivika ühiskonnategelase Wladyslaw Ludwik Everti eestvedamisel, kellest sai ka Poola-Eesti Ühingu president. Ilmuma hakkas ühingu häälekandja "Nad Baltykiem". 1932. a võidi juba tagasipilk heita ühingu 3-aastasele tegevusperioodile (Nad Baltykiem, Luty, 1932, nr1).

Järgnevatel aastatel intensiivistusid Eesti-Poola vahelised kontaktid. Nimetagem siinkohal mõnesid: 1929. a detsembris oli Eestis visiidil Poola Senati marssal Juliusz Szymanski; veebruaris 1930 külastas Poolat EV riigivanem Otto Strandman; sama aasta augustis oli Eestis visiidil Poola president Ignace Moscicki. 1934. a veebruaris ja mais vahetati sõprusdelegatsioone. Sama aasta detsembris oli Eestis Poola ajakirjanike delegatsioon. Iseenesest mõistetavalt osales Eesti delegatsioon Poola riigijuhi Jozef Pilsudski matustel 1935. a mais. 1938. a külastas Eestit Poola välisminister Jozef Beck. Kindlasti peab meenutama veel Johan Laidoneri visiiti Poolasse aprillis 1939, s.o aastal, mis oli ülimalt traagiline kogu maailmale.

Parlamendidelegatsioonide tasemel jäid 1925. ja 1926. a vastastikused visiidid maailmasõdade vahelisel ajajärgul ainukesteks. Parlamentide vaheliste sidemete taaselustamine eeldas mõlema, nii Eesti kui Poola rahvuslik-riikliku iseseisvuse täielikku taastamist.[1]

Märkused

1. Poola Seimi raamatukogu direktori Wojciech Kulisiewicz on huvitatud igasugusest ennesõjaegsest Poola Seimi puudutavast ajaloolisest materjalist, sest Seimi arhiiv hävis II maailmasõja ajal Varssavis ja Berliinis. E-post: kulis@bs.sejm.gov.pl - Toim.

Kasutatud allikad ja kirjandus

Eesti Riigiarhiiv (ERA). F. 957 - Välisministeerium.
Baltische Presse 1925.
Izvestija 1925.
Kaja 1925.
Kurjer Polski 1925.
Nad Baltykiem 1932.
Poola maa ja inimesed. Tln, 1992.
Postimees 1925.
Päevaleht 1925.
Riigi Teataja 1926.

Toompea loss parlamendihooneks

Heiki Sibul (RiTo 2), Riigikogu Kantselei direktor

Toompea lossi nimetatakse XIII sajandi ürikutes *castrum minus*'eks ehk väikeseks lossiks.[1] Toompea lossi kujunemine parlamendi töökohaks algab Eesti riigi sünniga. Noor vabariik vajas parlamendile kooskäimise kohta ja Asutava Kogu Vanematekogu otsustas 1920. aastal, et Riigikogu hoone tuleb rajada Toompea lossi vangla varemetele. Nagu 1920-ndate aastate alguses, nii oli ka 1990-ndatel üks enim diskuteeritud teemadest, kas Riigikogu hoone peaks asuma rahva seas ehk alllinnas või Toompeal. Kui 1920-ndatel aastatel toetas alllinna pooldajaid "võõrvõimu kantsi" argument ja ironiseeriti parlamendi asukoha üle endises vangimajas, siis 1990-ndatel kardeti hoone mahu jalgujäämist ajanõuetele.[2] Huvitav on veel asjaolu, et 1922. aasta 12. septembril avatud esimene Riigikogu hoone pidi olema ajutine. Uue hoone ehitamine kavandati ajale, mil riigi majandusolud lahedamaks muutuvad. Riigikogu esimees J. Kukk kõneles 12. septembril 1922 Riigikogu hoone avamise puhul nii: *"Samal ajal, kui suurtükid alles Narwa all ja Wõru piiril paukusid ja heitluse lõppu weel kaugeltki näha ei olnud, asus Asutaw Kogu 1919. aasta suwel praegu pühitsetawa parlamendihoone ehitamisele. Ei olnud aega ruumi ega kohta pikalt walida, samuti ka suuri plaanisid ja wõistlusprojektisid walmistada. Uue hoone ehitamise peale sundis mõtlema kõige kiiremas korras ruumide kitsikus, milles Asutawal Kogul töötada tuli, ja praeguse hoone kohal wedelenud wanad wangihoone waremed, mille ärakoristamine juba liht ilutunde pärast tarwilik oli ... sellega oleks parlamendi ajutine hoone walmis olnud, kunni kord rahulikumatel aegadel alalise hoone ehitamisele rohkem wäljapaistwamal kohal asuda oleks wõidud."*[3]

Sellest ajast peale on Riigikogu avaramate tööruumide küsimus sageli olnud arutelu objektiks ja see on pälvinud ka avalikkuse tähelepanu. Eriti teravalt tõusis küsimus päevakorrale seoses Riiginõukogu ehk parlamendi teise koja loomisega 1938. aastal. Siis kaaluti lisaks Toompea lossis olevale Riigikogu hoonele ka teiste, jalutusteekonna kaugusel olevate hoonete (näiteks Aia 12 Komandandi tee nurgal, tolleaegne Kaarli koguduse maja)[4] kasutuselevõttu või oma maja ehitamist, milleks Riigikogu juhatus moodustas spetsiaalse komisjoni.[5]

Sellest ajast saab alguse ka üks teine protsess – nimelt hakkab Riigikogu oma töötingimusi parandama eelkõige valitsuse teenindajate arvel. Näiteks 1938. aasta kevadel peab riiklik propagandatalitus tegema ruumi rahvaesindajatele.[6]

Nõukogude ajal ei täitnud ENSV Ülemnõukogu sisuliselt parlamendi funktsioone, mistõttu näiline parlamentarism mahtus olemasolevasse hoonesse koos Ministrite Nõukogu aparaadiga ja seda dekoreeriti vaid vastava sümboolikaga. Kuna Ülemnõukogu käis koos vaid mõned päevad aastas, kinnitamaks kommunistliku partei poolt ettevalmistatud otsuseid, ei vajanud selline organ ka täiendavaid ruume. Kommunistlik partei ehitas endale hulgaliselt hooneid. Vabariigi Presidendi töökoht Kadriorus (sai Ülemnõukogu Presiidiumi töökohaks) ja

Riigikogu ruumid Toompeal olid 1940. aastal aga nii heas korras, et neid sai sellistena kasutada veel kaua ja nende asemele polnud vaja midagi planeerida.[7]

ENSV Ülemnõukogu Kantselei moodustati 3. aprillil 1990 ja sellega kinnitati tõsiasja, et Ülemnõukogu oli asunud täitma seadusandliku kogu funktsioone ning vajas vastavat teenindamist.

Tagasivaates võib öelda, et parlamendi tugisüsteemi sisuline taasrajamine sündis alles pärast põhiseaduse referendumit ja VII Riigikogu valimisi – Riigikogu Kantselei moodustati 5. oktoobril 1992. Tänapäevane parlamentaarne struktuur ja selle tugisüsteem kujunesid samm-sammult välja 1990-ndate aastate lõpuks. Kuna ruumiprobleem püsis ja Riigikogule töötingimuste tagamine oli Riigikogu Kantselei ülesanne, hakati otsima intensiivselt lahendusi Riigikogu ruumikitsikuse leevendamiseks. Aastatel 1992–1999 Riigikogu Kantselei mugandas või võttis tööruumidena kasutusele enamiku abi(lao)ruume ja katusealuseid.

Vabariigi Valitsus omakorda otsis endale uut töökohta juba E. Savisaare valitsuse ajal 1990. aastal. Valitsus mõistis, et varem või hiljem tekib olukord, kus mõlemad Toompea lossi ära ei mahu. Parlamendi ja valitsuse ruumide eraldatuse, lossi sisenemise ja selles liikumise erineva korra kehtestamise tarvidus sai eriti selgeks läbi juhuse, kus näljastreiki korraldanud Ülemnõukogu saadikud V. Lebedev ja S. Petinov leiti ühel ööl riigiminister R. Vare kabinetist helistamast. Siis kaaluti Vabariigi Valitsuse või Riigikogu võimaliku residentsina praegust Välisministeeriumi hoonet Rävala 9 ning Sakala Keskuse uut ja vana osa. Välisministeeriumi hoone oleks sobinud hästi nii saadikute kabinettideks kui ka parlamendi kantseleile. Istungisaaliks oleks saanud kohandada uue Sakala Keskuse saali. Samuti oleks Rävala 9 hoone sobinud peaministri büroole ja Riigikantseleile.[8] M. Laari valitsuse (1992–1994) ja A. Tarandi valitsuse (1994–1995) ajal kaaluti võimalust võtta pärast kunstimuuseumi valmimist Vabariigi Valitsuse tööruumidena kasutusele Rüütelkonna hoone. Toompea lossi Riigikantselei alt vabanevatesse ruumidesse oleks selle kava kohaselt kujundatud kunstimuuseumi täiendavad ekspositsioonipinnad. Kaaluti ka Piiskopi 2 (peaminister oma bürooga oleks jäänud Toompea lossi) ja Rahukohtu 3 varianti.[9] T. Vähi valitsuse ajal heideti 1995. aasta alguses kõrvale idee renoveerida Riigikantselei jaoks hoone Piiskopi 2. Leiti, et Toompeal tühjana seisnud Rahukohtu 3 maja, mis oli riigi omandis ja mis hinnalise kultuurimälestisena vajas kiiresti kapitaalremonti, osutuks terviklahendusena paremaks. Juba 1995. aasta sügisel käivitati projekteerimise eeltööd ja korraldati projektijuhi konkurss. Konkursi võitja lubas Rahukohtu 3 hoone põhjalikult renoveerituna üle anda 18 kuu jooksul.[10]

Lisaks ruumikitsikuse leevendusele otsiti Riigikogu Kantseleis võimalusi terviklahenduseks, mis parandaksid Riigikogu liikmete ja teenistujate töötingimusi. Muu hulgas koguti infot teiste riikide parlamentide kohta. Näiteks 1990-ndatel aastatel ehitati uus parlamendihoone Austraalias (maksumus 11 miljardit krooni!), Stockholmi vanalinnas vahetult *Rikstag*'i lähedal osteti Rootsi parlamendile mitu maja juurde. On teisigi näiteid. Võrdlesime enamiku Euroopa

riikide parlamentide hooneid ja ruumikasutust. Kui Toompea lossis saab olema Riigikogu kasutuses kokku 10 927 m² põrandapinda, siis näiteks Soome parlamendil on enne lisahoone valmimist 33 940 m², Taani *Folketing*'il 47 000 m², Austraalia parlamendi hoones 250 000 m².[11]

Eesti Riigikogu olukord 1990-ndatel aastatel oli võrratult tagasihoidlikum. Sedavõrd tagasihoidlikum, et kolleegidele teistest parlamentidest oli raske Eesti üldise arengu taustal selgitada Riigikogu kesiseid töötingimusi.

Parlamendi esmane funktsioon on esindada oma rahvast. Selle funktsiooni täitmine Riigikogu liikmete oma tööruumideta, kus saaks kohtuda valijate, huvigruppide esindajate või spetsialistidega, pole võimalik. Seadusandliku funktsiooni täitmine nõuab Riigikogu liikmetelt peale arvukate kohtumiste ka tohutu hulga informatsiooni läbitöötamist. See eeldab muu hulgas vaikust ja eraldumise võimalust, milleta pingutust nõudev vaimne töö pole mõeldav. Kuna väga paljudel riigikogulastel oli oma funktsioonide täitmine raskendatud, mõjutas see töö kvaliteeti.

Tagasi vaadates ei saa lugeda normaalseks olukorda, kus veel 1999. aastal puudus enamikul Riigikogu liikmetel oma töölaud pärast istungeid segamatult kirjatöö tegemiseks ja ruum, kus valijatega kohtuda. Parlamendi komisjoni või fraktsiooni koosoleku ajal ei jätkunud sageli kohti koosolekulaua taga või ei mahutud isegi koosolekuruumi. Mõned nüüd ajalooks saanud mälestused ajast, mil Riigikogu komisjoni või fraktsiooni koosoleku ajal seisis sinna kutsutud minister või Riigikogu esimees koosolekuruumi uksel, olid parlamendi reaalsus. Riigikogu esimees võttis kõrgeid aukandjaid ja kolleege vastu oma töökabinetis või Kalevipoja saalis, mis oli ette nähtud pidulike söökide serveerimiseks. Enamik Riigikogu Kantselei osakonnajuhatajaid ja kaks asedirektorit istusid kolme-neljakesi ühes toas oma alluvatega. Muudest ebamugavustest ei maksa rääkidagi.

Alates 1990-ndate aastate algusest pidi Riigikogu kahjuks oma ruumivajadusi rahuldama Vabariigi Valitsuse ja Riigikantselei arvel. Riigikogu Kantselei ja Riigikantselei vahel sõlmiti kolm-neli korda aastas Toompea lossi ruumide jaotamise kokkuleppeid, mis kõik vähendasid Riigikantselei ruume. Riigikogu juhatus moodustas 1995. aasta märtsis ja 1996. aasta mais ruumide jaotamise komisjoni, kuhu kuulusid kõikide fraktsioonide esindajad ja Riigikogu Kantselei direktor. Komisjoni koosolekud olid alati väga tulised ja lõpuks tehti otsus koalitsiooni – opositsiooni teljel ehk puhtpraktilisest küsimusest oli saanud poliitiline. Majasiseselt nimetati seda protsessi ka vaesuse ümberjagamiseks.

Et varustada ruumide jaotamise komisjoni arvandmetega, koostas Riigikogu Kantselei MSI osakond ja haldusteenistus 1996. aastal Riigikogu ja Riigikantselei ning peaministri büroo töötingimuste võrdleva analüüsi. See kinnitas kahe asutuse erinevat ruumikasutust – Riigikogu poolel oli keskmiselt 9 m² pinda inimese kohta ning valitsuse poolel 15,4 m². Samuti selgus võrdlusest, et Riigikogu komisjonide kasutuses oli keskmiselt 4,4m² inimese kohta (väliskomisjoni esimehel polnud üldse oma kabinetti!), samal ajal kui peaministri, riigisekretäri ja kahe ministri personali kasutuses oli 22,3 m² inimese kohta.[12]

Teiste riigiasutuste arvel probleemi lahendamine ei olnud aga ühel hetkel enam võimalik ega mõistlik.

Erinevat informatsiooni analüüsides, vastu- ja pooltargumente ning võimalusi vaagides jõudsid Riigikogu juhatus ja kantselei arusaamisele, et normaalseks toimimiseks peaks kogu Toompea loss kuuluma Riigikogule, seda põhjusel, et Toompea on olnud läbi aegade võimu sümbol. Samuti ei ole taasiseseisvunud riigis mõeldav leida niipea vahendeid uue parlamendihoone ehitamiseks. Pealegi olid Riigikogu ja tema kantselei nüüdisaegsed struktuurid välja kujunenud sarnaselt teiste parlamentidega ning normaalseid, kuigi tagasihoidlikke töötingimusi leiti võimalik olevat tagada nüüd ja lähitulevikus Toompea lossi piires. Tagasihoidlikud on need tingimused kas või Riigikogu liikmete individuaalsete tööruumide osas – kaks Riigikogu liiget jagavad ühte tuba. Vanades, traditsioonidega parlamentides on moodustatud parlamendiliikmete bürood, mis koosnevad kahest-kolmest toast. Näiteks kavandab Soome Eduskund 2000. aastal parlamendi lisahoone ehitamist just peamiselt parlamendiliikmete büroopinna laiendamiseks. Peaministri büroole ja Riigikantseleile oli võimalik sobivat hoonet leida lihtsam ennekõike nende struktuuride ja koosseisude väiksuse tõttu. Vabariigi Valitsuse tööruumideks leiti igati sobilik maja samuti Toompeal, Rahukohtu 3. Täitevvõimu asumine Riigikogu lähedal ja Toompeal on sümboolne ja sobiv. Samuti on võimalik luua koos valitsushoone kõrvalmajadega terve valitsushoonete kompleks.

Esimest korda otsustas Riigikogu rahastada valitsuse tööruumide ehitust Rahukohtu 3 1996. aasta eelarvest, nimelt 30 miljoni krooniga. Seejärel algas selle küsimuse ümber poliitiline võitlus. Iga aasta riigieelarve arutamise ajal Riigikogus tõstatati küsimus, kas valitsusele uusi tööruume üldse on vaja. Riigi teiste kulutuste vaagimise kõrval oli seda vajadust ääretult raske põhjendada. Renoveerimine ja rahaeraldised venisid viie aasta peale (1996–2000). 1999. aasta eelarve eelnõus nägi valitsus ette 2 miljonit krooni Rahukohtu 3 hoone konserveerimiseks. Riigikogu otsustas siiski eraldada selle hoone renoveerimise jätkamiseks 28 miljonit krooni.

Riigikogu juhatuse ja kantselei juhtkonna nõupidamistel oli Riigikogu töötingimuste parandamine peaaegu alaline päevakorrapunkt. Teema leidis käsitlemist ka Riigikogu Kantselei arengukavas 1997. aastal[13], kus pakuti juba esimesi Riigikogu tulevast ruumiprogrammi puudutavaid ideid. Riigikogu esimehe T. Savi läbirääkimispartnerid on nende viie aasta jooksul olnud peaministrid T. Vähi, M. Siimann ja M. Laar, Riigikogu Kantselei direktori H. Sibula läbirääkimispartnerid Riigikantselei peadirektorid T. Mänd, M. Pihel ja T. Laja. Oma 1999. aasta 4. novembri otsusega riigivara üleandmise kohta andis Riigikogu majanduskomisjon nõusoleku Toompea lossi tulekuks Riigikogu Kantselei valitsemisele. Üleandmis-vastuvõtmisaktile kirjutasid alla Riigikantselei peadirektor T. Laja ja Riigikogu Kantselei direktor H. Sibul 1999. aasta 30. jaanuaril. Akti järgi läks Toompea loss Riigikogu Kantselei valitsemisele 2000. aasta 1. jaanuaril. Vabariigi Valitsus alustas Toompea lossist väljakolimist 2000. aasta juulis.

Riigikogu Kantselei püüab lähima paari aasta jooksul kohandada kogu Toompea lossi parlamendi vajadustele. Riigikogu saab lõpuks parlamendile kohased normaalsed töötingimused ning muutub avatuks selle sõna kõige laiemas tähenduses[14].

Lõpetada tahaksin spiiker J. Kuke tänapäeva kanduvate sõnadega Riigikogu 1922. aasta 12. septembri istungil: *"Riigikogu on omale ajaloolisel Kalewi kalmul kodu loonud."*[15]

Märkused

1. Eesti Kunsti Aastaraamat II, 1926, lk 93–105.
2. Odamees 1922, nr 2, lk 68–99; Päevaleht 15.07.1922, 16.07.1922, 12.09.1922; Postimees 15.07.1922, 18.07.1922 ja 11.09.1922; Looming 1923, nr 3, lk 226–230; Vaba Maa 12.09.1922, lk 2; Pühapäevaleht 27.10.1996.
3. Riigikogu protokoll nr 143 (1), 1922.
4. Päevaleht 29.01.1938.
5. Päevaleht 2.02.1939; Rahvaleht 2.02.1939.
6. Päevaleht 11.04.1938.
7. Autori intervjuu Mart Kalmuga 4.09.2000.
8. Autori intervjuu Edgar Savisaarega 5.09.2000.
9. Autori intervjuu Jaan Trossiga 5.09.2000.
10. Autori intervjuu Tarmo Männiga 5.09.2000.
11. Tänavu korraldas Ukraina Parlament IFLA globaalses koostöövõrgus parlamendi hoonete suuruse ja funktsioonide alase küsitluse. Lisainfo Dr Eduard Afoninilt: afonin@rada. gov.ua
12. A. Kasemets, K. Priks, A. Metsaveer. Riigikogu ning Riigikogu Kantselei tööruumid ning –tingimused Toompeal 1996.
13. A. Kasemets (toim). – Riigikogu Kantselei arengukavad. Ideepank. Riigikogu Kantselei, MSI. Käsikiri. 1997, 173 lk, sisaldab seadusest tulenevate Riigikogu ülesannete täitmise tingimuste ja Riigikogu Kantselei teenuste ülevaadet, sh ruumide ja infotehnoloogilise varustuse küsimusi.
14. Riigikogu kodulehel on majaga tutvumiseks avatud uus galerii:http://www.riigikogu.ee/panoraam/panod /toompea_loss.html
15. Riigikogu protokoll nr 143 (1), 1922.

Rahvusraamatukogu väljaanded ja Riigikogu

RiTo 2/2000

Rita Hillermaa
Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfokeskus

Käesolev ülevaade tutvustab Rahvusraamatukogu koostatud Riigikogu tegevust kajastavaid või parlamenditeeninduseks vajalikke väljaandeid võrdluses Põhjamaade samalaadsete trükistega, mida parlamendi lugemissaalist leida võib.

1989. a taastati Rahvusraamatukogu parlamendiraamatukogu funktsioonid. Alustati parlamenditeeninduseks vajalike väljaannete koostamist. Esimeseks suuremahuliseks tööks sai Eesti õigusbibliograafia aastate 1918-1940 kohta. Kui 1992. a tuli kokku VII Riigikogu, asuti koostöös Riigikogu Kantseleiga ka parlamendi tööd kajastavate väljaannete koostamisele. Tänaseks võib rääkida juba väljakujunenud parlamendiväljaannete süsteemist.

Regulaarselt ilmuvad Riigikogu koosseisu ja tegevust tutvustavad väljaanded:

Riigikogu teatmik 1993-1999. Tallinn, 1993-1999. Kokku ilmunud 6 eestikeelset ja 6 ingliskeelset väljaannet.

Sisaldab Riigikogu liikmete lühiandmeid (sünniaeg, haridus, fraktsioon, komisjon) koos fotodega ning andmeid Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide koosseisude kohta. Ilmub regulaarselt kord aastas (v.a 1996) pärast Riigikogu juhatuse valimisi nii eesti kui inglise keeles. Väljaanne fikseerib tiitellehe pöördel näidatud hetkeseisu. Riigikogu Teatmik ei pretendeeri mahukate biograafiliste teatmike ritta, pigem võiks seda võrrelda Rootsi väljaandega "Riksdagens ledamöter" (*Riksdagi* saadikud), mis sisaldab samuti fotosid, kontaktandmeid, komisjone jms.

Täielikumaid elulooandmeid pakub Riigikogu Kantselei poolt koostatud "101 lühielulugu" (2000).

Riigikogu kroonika 1992/1993 - 1998/1999/ koostanud Gerli Eero, Krista Tukk. Tallinn, 1993-1999. Kokku ilmunud 6 väljaannet.

Koondab andmeid Riigikogu struktuuri ja tegevuse kohta istungjärkude kaupa (kaks istungjärku koos) ning fikseerib kõik muudatused, mis sellel ajavahemikul on toimunud. Väljaande esimene osa sisaldab Riigikogu liikmete nimekirja ja fraktsioonide ning komisjonide koosseisu koos muudatustega (kuupäevalise täpsusega). Teine osa käsitleb parlamendi seadusandlikku tegevust ja registreerib nii vastuvõetud aktid kui ka menetlusest välja arvatud seaduseelnõud. Loetelu on esitatud juhtivkomisjonide kaupa, seadusandliku protsessi iseloomustamiseks on iga dokumendi juurde lisatud andmed eelnõu esitamise, arutamise ja hääletamistulemuste kohta. Väljaande kolmas osa püüab anda ülevaadet Riigikogu rahvusvahelistest suhetest.

Alates käesolevast aastast (kroonika 1999/2000) lisandub loetelu Riigikogu liikmete poolt esitatud arupärimistest.

Kroonika koostamisel kasutatakse Riigikogu juhatuselt ja Riigikogu Kantselei osakondadelt saadud andmeid, samuti Eesti õigusaktide registrit ESTLEX, "Riigi Teatajaid" ning Riigikogu interneti leheküljel olevaid andmeid.

Väljaande 1. osa materjale, s.o Riigikogu liikmete nimekirja koos fraktsioonidesse ning komisjonidesse kuuluvuse näitamisega on kasutatud ka CD-ROMil "VIII Riigikogu istungite protokollid ja stenogrammid".

Riigikogu kroonika idee tuli Rahvusraamatukogu tollaselt direktrissilt Ivi Eenmaalt.

Mingil määral sai eeskujuks Rootsi parlamendi aastaraamat (80-ndatest aastatest) "Riksdagens årsbok".1990-ndatel Rootsi väljaande sisu muutus - üksikasjalik statistika asendati populaarses vormis ülevaatega. Riigikogu kroonikaga sisult sarnane on ka Taani aastaraamat "Årbog & Registre", kuigi viimases on materjali esitus tunduvalt üksikasjalikum, nt iga vastuvõetud seaduse sisu on lühidalt selgitatud.

Riigikogu [voldik]. Tallinn, 1995-2000. Kokku ilmunud 7 eestikeelset ja 8 ingliskeelset väljaannet.

Ilmub regulaarselt kord aastas (pärast Riigikogu juhatuse valimisi) eesti ja inglise keeles, muudatustega lisatiraažid ilmuvad vastavalt vajadusele.

Sisaldab Riigikogu liikmete fotodega istungisaali plaani, statistilisi andmeid koosseisu kohta, Eesti ajaloo lühikronoloogiat jms.

Kuni 1999. aastani olid kõik voldikud ühesuguse kujundusega ja eristusid vaid saali plaani juures toodud kuupäeva järgi. Riigikogu voldik on tüüpiline parlamendi reklaamtrükis. Tõsi küll, koosseisu portreedega variant ei ole just väga levinud, rohkem võib leida parlamendi struktuuri ja töö põhimõtteid kirjeldavaid väljaandeid.

Üksikväljaanded:

Riigikogu [album] / koostanud Rita Hillermaa, Krõõt Liivak; kujundanud Rein Seppius. Tallinn, 1998, 96 lk: ill.

Album ilmus Riigikogu Kantselei ja Eesti Rahvusraamatukogu ühistööna Eesti Vabariigi 80. aastapäevaks, aasta hiljem ka ingliskeelsena. Väljaanne tutvustab Riigikogu ajalugu (T. Karjahärm), tegevust põhiseadusliku institutsioonina (A. Mõttus), Riigikogu hoone arhitektuuri (M. Kalm) ja on illustreeritud rohkete fotodega. Eestis on Riigikogu album esimene omataoline.

Albumi koostamisel ja kujundamisel tugineti teiste riikide parlamentide esindusväljaannetele. Enamjaolt sisaldavad kõik samalaadsed esindusväljaanded parlamendi ajalugu, selgitavad struktuuri ja toimimist ning tutvustavad hoonet (kas ainult illustratsioonidena või koos ülevaatega ajaloost), sageli ka lähiaastate tegevust nii sõnas kui pildis. Riigikogu albumi puhul oli põhirõhk pandud ajaloole.

Kõige lähedasemad nii sisult kui kujunduselt on Soome album “Suomen Eduskunta” (1990) ja Austria “Das Österreichische Parlament” (1992).

Valitud ja valitsenud: Eesti parlamentaarsete ja muude esinduskogude ning valitsuste isikkoosseis aastail 1917-1999 / koostanud Jaan Toomla. Tallinn, 1999, 475 lk.

Sisaldab koosseisude loetelusid ja lühiandmeid (sünni- ja surmaaeg, tegevusvaldkond) isikute kaupa. Andmestikus sisalduvad ka Eestit okupeerinud võimude analoogilised institutsioonid ja neis osalenud isikud.

Riigikogu bibliograafia / koostanud Virve Ennosaar, Krista Tukk. Tallinn, 2000, 148 lk.

Riigikogu bibliograafia annab ülevaate parlamendi töö kajastamisest Eesti trükisõnas läbi aegade. Hõlmatud on aastad 1917–1940 ja 1990–1999.

Bibliograafia on valikuline. Varasemat perioodi (1917–1940) käsitlevast Rahvusraamatukogu ja Kirjandusmuuseumi kartoteekides sisalduvast 10 000 Riigikoguga seotud viitest on nimestikku jõudnud vaid kümnendik. Keskendutud on iga ajajärku iseloomustavate tähtsamate ja enam poleemikat tekitanud seaduste aruteludele ning materjalidele, mida stenogrammid ei sisalda, s.o istungite kirjeldused, analüüsivad ja kokkuvõtvad kirjutised, ajakirjanike muljed ning arvamused. On registreeritud ka lühemaid sõnumeid, et näidata parlamendi arengut aegade jooksul.

Bibliograafia ülesehitus on temaatilis-kronoloogiline, viited esitatud parlamentaarsete kogude kaupa. Ajaloolist tausta ja pikaajalisi perioode peegeldavad trükised on nimestiku alguses paiknevas üldosas, hoonet ja sisustust kajastavad trükised nimestiku lõpus. Lisaks on esitatud valik ilukirjandusteostest, mis peegeldavad parlamendi tegevust. Nimestik on varustatud nime- ja teemaregistriga.

Riigikogu teenindamiseks vajalikud väljaanded:

Bibliographia iuridica Estonica ehk Eesti õigusbibliograafia. Ilmunud on kaks koondköidet aastate 1918-1940 ning 1988-1993 kohta, alates 1994. a ilmub aastanimestikuna. Materjal on organiseeritud õigusvaldkondade

kaupa, vahepealkirjad on paralleelselt eesti, inglise ja saksa keeles. Eriala bibliograafiana ei registreeri väljaanne ajaleheartikleid.

Ülesehituselt on see sarnane Soome õigusbibliograafia trükiväljaannetega (alates 1994. a on Soome õigusbibliograafia saadaval ainult elektrooniliselt).

Eesti ametlikud väljaanded. Bibliograafia ilmub aastanimestikuna alates 1993. a. Väljaanne registreerib Eesti kesksete riigiasutuste (Riigikogu, valitsuse, Riigikohtu, Riigikontrolli jt.), ministeeriumide ja riigiametite väljaanded. Ametlike väljaannete bibliograafia moodustab ühe osa Eesti rahvusbibliograafia süsteemist. Ametlike väljaannete bibliograafiat annavad välja ka parlamendiraamatukogud Soomes ja Rootsis, Taani Kuninglik Raamatukogu jt. Üldine suund on üleminek avaldamisele elektroonilisel kujul, viimased trükiväljaanded ilmusid Soomes 1997, Rootsis 1994 ja Taanis 1996.

Summaria socialia. Referaatväljaanne sisaldab eestikeelseid kokkuvõtteid välisajakirjades ilmunud kirjutistest. Artiklite valikul on silmas peetud eelkõige aktuaalsust Eesti lugeja jaoks ning eelistatud temaatika on poliitika, majandus, õigus ja Eestile oluliste rahvusvaheliste organisatsioonide tegevus.

Ilmub alates 1999. aastast 10 korda aastas, kättesaadav ka elektrooniliselt *http://www.nlib.ee/anded/ianded.html*

Riigikogu liikmete kirjutised ilmub alates 1997. a kaks korda aastas ja alates 2000. a kolm korda aastas. Peegeldab raamatukogu andmebaasides leiduvaid artiklite ja raamatute kirjeid (1999. a ka elektroonilisena*http://www.nlib.ee/anded/ianded.html*).

Uued raamatud. Rahvusraamatukokku saabunud majandus-, õigus- ja poliitikaalasest uudiskirjandusest teavitatakse Riigikogu kord kuus. Nimestikud on valikulised ja sisaldavad annotatsioone. Korrapärast koostamist alustati 1993. a, (alates 1998. a. ilmub ka elektroonilisena*http://www.nlib.ee/anded /ianded.html)*. Uudiskirjanduse loetelusid koostavad kõik Põhjamaade parlamendiraamatukogud.

Lisaks eelmainitutele võib Põhjamaadest leida veel mitmeid erinevaid väljaandeid. Aktuaalne on naistemaatika. Soomlastel ilmus 1997. a parlamendi naissaadikuid käsitlev "Suomen Eduskunnan ensimmäiset naiset" (Soome Eduskunna esimesed naised), rootslastel maailma naispoliitikute tööd ja pereelu tutvustav "Woman in Power" (Naised võimul, 1992). Avaldatakse ka parlamendisaadikute mälestusi, nt soomlastel "Suullista historiaa. Veteraanikansaedustajat haastateltavina" (1994), rootslastel "Herr Gruve och talman" (Härra Gruve ja parlamendijuhataja, 1991), endise stenografisti anekdootlikud jutustused 20-30-ndate aastate parlamendielust ja kogumikud kauaaegsete saadikute hinnangutest poliitikale ja parlamenditööle. Rootsi parlamendi aastaraamat "Riksdagens årsbok" kajastab parlamendi tegemisi ühe hooaja vältel ja on illustreeritud mustvalgete fotodega. Ilmunud on ka mitmeid mahukaid Riksdagi ajalugu käsitlevaid trükiseid ja parlamendihoones asuvaid kunstiteoseid tutvustavaid väljaandeid. Norra parlamentarismi ajalugu käsitleb "Der er det godt å sitte..." (Seal on hea istuda, 1994), parlamendi tööpõhimõtteid selgitab eraldi käsiraamat "Stortinget: all makt i denne sal" (Stortinget: kogu võim selles saalis, 1995). Üheks uuemaks tööks Soomes on valikbibliograafia "Finland in the international affairs of the 20th century" (elektrooniline).

Kui vaadata Põhjamaade biograafilisi väljaandeid parlamendisaadikutest, siis tihtipeale sisaldavad need ka statistilisi andmeid ja valimisi, mis tähendaks meie Riigikogu kroonika ja teatmiku liidetud varianti. Norra "Stortinget i navn og tall 1997-2001" (Parlament nimedes ja numbrites) sisaldab lisaks elulugudele mitmekülgset statistikat parlamendiliikmete hariduse, ameti, vanuse jm järgi, ka fraktsiooniti ja parteide kaupa ning valimisstatistikat. Elulugudes on üles tähendatud vanemate ning abikaasade nimed ja ametid, abikaasal ka sünniaeg, nimetatud on ka kaugemaid ajalooliselt või ametilt tähtsaid sugulasi. Eestlaste privaatsustajule tundub nii isiklike andmete avaldamine võõrastav. Taani teatmik "Folketinget efter valget" (Parlament pärast valimisi,1995) sisaldab lisaks biograafiatele põhiseadust, töökorda, komisjonide ja fraktsioonide loetelusid. Rootsi "Facta om Folkvalda" (Faktid valitutest, 1992) liidab biograafiatega statistilised andmed ning nende võrdluse varasema perioodiga. Nt valimised 1973-91, parteide juhid alates 1945. a jne.

Rahvusraamatukogu on olnud aktiivne ja järjepidev Riigikogu töö kajastaja. Lisaks traditsioonilistele raamatukoguväljaannetele (bibliograafiad, kataloogid, referaatväljaanded) on koostöö Riigikogu Kantseleiga võimaldanud avaldada nii koosseisu tutvustavaid, tegevuse statistikat koondavaid kui ka ajalugu käsitlevaid trükiseid. Hetkel toimiv väljaannete süsteem on pidevas muutumises, kindlasti suureneb tulevikus elektrooniliste

väljaannete osakaal, kuid tuleb tõdeda, et alus, kust edasi liikuda, on pandud. Tehtud tööle hinnangu andmine jäägu lugejale.

Valik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna bakalaureusetöödest 1997-2000

RiTo 2/2000

Maia Ruttu
Eesti Rahvusraamatukogu

Valik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse instituudi õppetoolide juures kaitstud riigi-, haldus- ja kriminaalõiguse teemalistest bakalaureusetöödest 1997-2000. Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuses alustati käesoleval aastal andmete kogumist Eesti kõrgkoolides kaitstud õigusalaste lõputööde kohta ning vastava andmebaasi loomist. Algust tehti Tartu Ülikooli õigusteaduskonnaga ning esimeseks aastaks on 1993. Edaspidi on kavas jätkata andmete lisamist andmebaasi ka teistes kõrgkoolides kaitstud tööde kohta ning neid kajastada jooksvalt õigusbibliograafia aastanimestikes (alates aastast 2000)[1].

Senise töö tulemuse põhjal pakume tutvumiseks nimestikku valikuga Tartu Ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse instituudi õppetoolide juures kaitstud töödest aastail 1997-2000. Järgnevasse nimestikku on valitud tööd aktuaalsetel teemadel, mis käsitlevad põhiseadust ja teisi riigiõiguslikke probleeme, haldusõigust, avalikku teenistust ning korruptsiooni.

Lisainfo e-postiga: maia@nlib.ee

Põhiseadus

Adamson, Anne-Mai. The right to the inviolability of private and family life restricted for the protection of morals / juhendaja: N. J. Brennan. - Tartu, 1998. - 74 lk - Bibl lk 65-68.

Õiguse era- ja perekonnaelu puutumatuse piiramine kõlbluse kaitseks, lk 70-74.

Altnurme, Maret. Õiguskantsler: (Eesti Vabariigi põhiseaduse 12. peatüki analüüs) / juhendaja: J. Põld. - Tartu, 1998. - 73 lk - Bibl lk 68-73.

Legal chancellor: (12. chapter of Estonian Constitution - analysis), lk 63-67.

Anton, Ülle. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduses / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 1998. - 96 lk - Bibl lk 91-96.

The guaranty of local government in the Constitution of the Republic of Estonia passed in 1992, lk 84-90.

Vt ka: Juridica (1998) nr 6, lk 305-313.

Käbi, Risto. Põhiseaduse tõlgendamine / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 2000. - 70 lk - Bibl lk 64-67.

Constitutional interpretation, lk 68-70.

Lõhmus, Karina. Eraelu mõiste ja selle elementide õiguslik kaitse / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 1999. - 66 lk - Bibl lk 58-63.

Summary, lk 64-66.

Madise, Lauri. Rahvusvahelise õiguse regulatsioon Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduses: (põhiseaduse normide kriitiline analüüs) / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 1998. - 98 lk - Bibl lk 95-98.

Le traitement du droit international public dans la Constitution estonienne de 1992, lk 88-94.

Vt ka: Juridica (1998) nr 7, lk 361-369.

Maran, Lauri. Põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse algatamine Vabariigi presidendi ja õiguskantsleri taotlusel / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 2000. - 61 lk - Bibl lk 55-58. - Lisa.

Resümee, lk 60-61.

Muru, Kaili. Rahvusvaheline õigus ja rahvusvahelised lepingud Eesti Vabariigi põhikorras läbi aegade / juhendaja: T. Kerikmäe. - Tartu, 2000. - 63 lk - Bibl lk 61-63. - Lisad.

International law and international treaties in the Estonian constitution over the years, lk 54-56.

Parve, Tiido. Põhiseaduslikkuse järelevalve Eestis ning teistes riikides / juhendaja: J. Põld. - Tartu, 1997. - 71 lk - Bibl lk 69-71.

Summary, lk 67-68.

Poolamets, Anti. Riigikaitse peatükk Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduses / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 2000. - 86 lk - Bibl lk 82-85.

Kapitel der Landesverteidigung in der Verfassung der Republik Estland vom 1992, lk 79-81.

Raudsepp, Triin. Kohtuliku rippumatuse tagamine / juhendaja: E. Kergandberg. - Tartu, 1999. - 100 lk - Bibl lk 92-96.

Guaranteeing judicial independence, lk 97-100.

Vt. ka: Juridica (1999) nr 6, lk 269-275; nr 9, lk 438-441.

Reinsalu, Urmas. Vabariigi presidendi pädevuse analüüs Eesti 1992. a põhiseaduse kriitikana / juhendaja: J. Põld. - Tartu, 1997. - 64 lk - Bibl lk 58-62.

Summary, lk 63-64.

Zopp, Andres. Vabariigi Presidendi institutsiooni kujunemine / juhendaja: J. Põld. - Tartu, 1997. - 81 lk - Bibl lk 79-81.

Resümee, lk 77-78.

Riigiõigus

Ahi, Kaili. Rahvuslik parlament Euroopa Ühenduse õiguse kontekstis / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 1999. - 64 lk - Bibl lk 59-64.

National parliament in the context of European Community law, lk 55-58.

Vt. ka: Juridica (1999) nr 6, lk 297-302.

Anvelt, Andres. Organiseeritud kuritegevus - reaalne negatiivne võim Eestis / juhendaja: R. Narits. - Tartu, 2000. - 74 lk - Bibl lk 66-68.

Organised crime as real negative power in society, lk 69-74.

Vt. ka: Juridica (2000) nr 5, lk 320-329.

Floren, Kaido. Kohtute tegevuse avalikkus: õiguslik regulatsioon ja väljund ajakirjanduses / juhendaja: E. Kergandberg. - Tartu, 1999. - 64 lk - Bibl lk 59-62. - Lisad.

Summary, lk 63-64.

Gromov, Evelin. Quo vadis, iudex? / juhendaja: J. Ginter. - Tartu, 2000. - 72 lk - Bibl lk 64-70.

Quo vadis, iudex?, lk 71-72.

Kaldma, Tiiu-Ann. Kodakondsuse andmine naturalisatsiooni korras / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 2000. - 69 lk - Bibl lk 58-62.

Die Verleihung der Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung, lk 63-69.

Kask, Oliver. Rahvas riigiõiguslikus käsitluses / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 1999. - 72 lk - Bibl lk 59-68.

People in treatment of constitutional law, lk 69-72.

Kivirand, Janar. Eesti Panga staatus ja pädevus / juhendaja: L. Lehis. - Tartu, 2000. - 86 lk - Bibl lk 80-83.

Status und Zuständigkeit der Estnischen Bank, lk 85-86.

Koitmäe, Arne. Erakondade rahastamise õiguslik reguleering / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 1999. - 76 lk - Bibl lk 73-76.

Legal regulation on financing of political parties, lk 67-72.

Kuus, Janar. Võimude lahusus / juhendaja: R. Narits. - Tartu, 1999. - 61 lk - Bibl lk 56-59.

The separation of powers, lk 60-61.

Nagel, Rainis. Seadusloome: olemusest Mandri-Euroopa ja *common law*õigussüsteemis / juhendaja: R. Narits. - Tartu, 1997. - 58 lk - Bibl lk 57-58.

Summary, lk 55-56.

Noor, Kaspar. Välismaalase õiguslik seisund Eesti Vabariigis / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 1998. - 57 lk - Bibl lk 50-53.

Pravovoje polozhenije inostrantsa v Estonskoi Respublike, lk 55-57.

Paal, Paavo. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normid ja põhimõtted Eesti õigussüsteemi lahutamatu osana / juhendaja: T. Kerikmäe. - Tartu, 1998. - 52 lk - Bibl lk 48-50.

Generally recognized norms and principles of international law as and integral part of the Estonian legal system, lk 51-52.

Reinhold, Kai. Täidesaatva võimu riigikaitsealane pädevus ja selle parlamentaarne kontroll / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 2000. - 59 lk - Bibl lk 53-55.

Zusammenfassung, lk 56-59.

Avalik teenistus

Annus, Taavi. Riigiametnike tasustamise korraldus / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 1998. - 74 lk - Bibl lk 66-71.

State civil service rewards regulations, lk 72-74.

Vt. ka: Juridica (1998) nr 6, lk 288-295.

Kalda, Jaak. Avalik teenistus ja teenistujate seadusega tagatud õigused / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 2000. - 102 lk - Bibl lk 96-102.

Summary, lk 94-95.

Kesküla, Rita. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse teenistuja õigusliku seisundi erinevus / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 2000. - 49 lk - Bibl lk 46-49.

Difference between public servants rights and obligations in the state service and in local government administrative agency service, lk 44-45.

Mikiver, Monika. Avaliku teenistuse kujunemine / juhendaja: R. Narits. - Tartu, 1998. - 70 lk - Bibl lk 67-70. - Lisa.

Zusammenfassung, lk 61-63.

Milt, Kristiina. Avalike teenistujate õigused ja kohustused / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 1997. - 57 lk - Bibl lk 55-57.

Rights and duties of public servants, lk 53-54.

Nuka, Ele. Avalike teenistujate tasustamine ja soodustused Eesti ja Soome Vabariigis / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 1997. - 53 lk - Bibl lk 48-49.

Yhteenveto, lk 51-52.

Põder, Nele. Vastutus ja moraal avalikus teenistuses / juhendaja: R. Narits. - Tartu, 1998. - 57 lk - Bibl lk 56-57.

Summary, lk 53-55.

Tammeniit, Anu. Riigiteenistujate distsiplinaarvastutus / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 2000. - 63 lk - Bibl lk 58-60.

Resümee, lk 61-63.

Vaik, Laura. Eriseadustega reguleeritud avalike teenistujate õigused ja kohustused / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 2000. - 56 lk - Bibl lk 52-55.

Rechte und Pflichten der mit Sondergesetzen regulierten öffentlichen Bediensteten, lk 50-51.

Haldusõigus

Hirvoja, Martin. Halduslepingu õiguslik olemus / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 1999. - 80 lk - Bibl lk 76-79.

The legal nature of administrative contract, lk 73-75.

Vt. ka: Juridica (1999) nr 7, lk 323-334.

Lind, Kaspar. Avalike ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 2000. - 59 lk - Bibl lk 53-56.

Zusammenfassung, lk 57-59.

Manglus, Ants. Valdade ühinemise õiguslik regulatsioon Eesti Vabariigis / juhendaja: V. Olle. - Tartu, 1998. - 85 lk - Bibl lk 78-82. - Lisad.

Resümee, lk 83-85.

Pärtel, Mait. Õigusloomefunktsiooni volitamisest / juhendaja: R. Narits. - Tartu, 1999. - 80 lk - Bibl lk 75-80.

On delegation of legislative powers, lk 73-74.

Tafenau, Tiia. Kohalike omavalitsuste ühinemise õiguslikud alused / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 1998. - 53 lk - Bibl lk 48-50.

*Die rechtlichen Grundlagen der Vereinigung der lokalen Selbstverwaltungen,*lk 51-53.

Tellis, Taavi. Haldusõigusallikate kehtivus Eesti õiguskorras / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 1997. - 69 lk - Bibl lk 67-69.

Summary, lk 66.

Vanamb, Eva. Kohaliku omavalitsuse õigusloomest Eesti Vabariigis / juhendaja: K. Merusk. - Tartu, 1999. - 56 lk - Bibl lk 48-53.

Abstract, lk 54-56.

Vene, Einar. Avaliku halduse kandja poolt tekitatud kahju hüvitamise kohtupraktika ja riigivastutusõigus *de lege ferenda* / juhendaja: K. Merusk.- Tartu, 2000. - 73 lk - Bibl lk 67-70.

Zusammenfassung, lk 71-73.

Vt. ka: Juridica (2000) nr 5, lk 330-335.

Kriminaalõigus

Bokka, Perit. Korruptsiooni olemus ja korruptsioonivastase võitluse põhimõtted ning väljundid / juhendaja: J. Sootak. - Tartu, 2000. - 55 lk - Bibl lk 50-52.

Corruption: essence and ways of combatting, lk 53-55.

Jõgeva, Kaido. Kõrged riigiametnikud kriminaalõiguse subjektina / juhendaja: J. Sootak. - Tartu, 1999. - 63 lk - Bibl lk 57-59.

High state officials as perpetrators in criminal law, lk 60-63.

Kaeval, Hillar. Organiseeritud kuritegevus ja korruptsioon / juhendaja: L. Auväärt. - Tartu, 1999. - 65 lk - Bibl lk 54-85. - Lisad.

Zusammenfassung, lk 64-65.

Liiv, Daimar. Korruptsioonivastase võitluse õiguslikud aspektid / juhendaja: P. Kama. - Tartu, 1998. - 98 lk - Bibl lk 82-90. - Lisa.

Legal aspects of an anti-corruption policies, lk 97-98.

Sõõrumaa, Urmas. Altkäemaks kui korruptsiooni ilming / juhendaja: J. Sootak. - Tartu, 2000. - 65 lk - Bibl lk 62-65.

Bribe as the phenomenon of corruption, lk 54-57.

Märkused

1. Eesti kõrgkoolide lõputööde dokumenteerimine on välja kasvanud Riigikogu Kantselei poolt alates 1996-st aastast iga-aastaselt täiendatud parlamentaarsete uurimisteemade pakkumisest Eesti kõrgkoolidele. 2000. a parlamentaarse

uurimisteemaga saab tutvuda Riigikogu koduleheküljelhttp://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ka–koostoo.html

Riigikogus esindatud erakondade koduleheküljed

RiTo 2/2000

Piret Juhani
Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfokeskus

Internet, tänapäeva üks olulisemaid infoallikaid, on kiire ja mugav võimalus poliitilistele organisatsioonidele ennast tutvustada. Eesti Riigivõrgu Keskuse portaal http://www.riik.ee/estno on väravaks enamikule Eesti riigiasutuste ja organisatsioonide, sh erakondade kodulehekülgedele. Järgnevalt on esitatud ülevaade Riigikogus esindatud erakondade kodulehekülgedest ja seal leiduvast infost.

Eesti keskerakond

http://www.keskerakond.ee

Avalehelt võib leida uudised, pressiteated ja gallupi ning järgmised lingid:

Olulist – Keskerakonna tulemused 1999. aasta kohalike omavalitsuste valimistel;

Esmane teave – sisaldab üldinfot;

Struktuur – alajaotused: *Struktuur ja juhtimine*, *Juhatus*,*Esindajad parlamendis ja omavalitsustes*, *Koosseisust ja tuntumaist liikmeist*;

Erakond volikogus (Tallinna Linnavolikogus);

Välissuhted – erakonnaliikmete välislähetused ning osalemine konverentsidel, kongressidel;

Osakonnad – Keskerakonna linna- ja maakondlikud osakonnad;

Tagasivaade – Eesti Keskerakond 1991–2000;

Pildigalerii, Noortekogu;

Trükised – Keskerakonda puudutavate väljaannete loetelu, ajalehe “Kesknädal” Internetiversioon;

Kontakt – võimalus küsida või arvamust avaldada.

Eesti reformierakond

http://www.reform.ee

Avaleheküljel on võimalik lugeda erakonna pressiteateid reaalajas. Eraldi on välja toodud hetkel aktuaalsed teemad ning rubriigis Meie arvame Reformierakonna liikmete artiklid ja sõnavõtud aktuaalsetes küsimustes. Info on kättesaadav linkides:

Mis on Reformierakond – erakonna ajalugu, dokumendid, kontaktandmed;

Kes on Reformierakonnas – otsing reformierakondlaste CV-des;

Löö kaasa – ankeet erakonna liikmeks astumiseks;

Küsi ära! ja *Avalda arvamust* – võimalus Reformierakonnaga suhtlemiseks;

Meist arvatakse – artikleid ja kommentaare Reformierakonna tegevuse kohta;

Sündmused – erakonna tähtsamad sündmused, pildigalerii ja arhiiv;

Noored, Gallup.

Eestimaa rahvaliit

http://www.erl.ee

Avalehel lühiinfo Eesti Maarahva Erakonna, Eesti Pensionäride ja Perede Erakonna ja Eesti Maaliidu ühinemise kohta. Lisaks lingid: *Põhikiri, Programm, Struktuur* (juhatus, volikogu, maakonnaorganisatsioonid), *Liikmed* (liikmete arv maakondade kaupa), *Riigikogu* (Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon), *Partnerid, Sümboolika, Valimised* (põhiseisukohad ja valimistulemused) ja *Uudised* (pressiteated, viited uudistele).

Isamaaliit

http://www.isamaaliit.ee

Esilehel on võimalik lugeda Isamaaliidu *on-line* uudiseid ning teha valikuid järgmiste linkide vahel:

Struktuur – erakonna juhatus, volikogu, piirkonnad, ühendused, kantselei, aukohus, revisjonikomisjon, suurkogu;

Rahva teenistuses – Isamaaliidu liikmed valitsuses, Riigikogu fraktsioon, kohalikud omavalitsused, koalitsioonileping, arvamusuuringud;

Erakond – põhikiri, programm, sõprusorganisatsioonid, kuulumine rahvusvahelistesse organisatsioonidesse, fotokroonika, Isamaaliidu ajalugu;

IML info – Isamaaliidu pressiteated, sündmuste kalender, infoleht, artiklid, kõned ja sõnavõtud, konverentsid ja seminarid;

Suhtlus – foorum, küsitlused, külalisteraamat, viktoriin;

Juhi riiki – kontakt parlamendiliikmetega, kontakt valitsusega;

Otsingumootor – võimaldab otsingut koduleheküljel esitatud info hulgast.

Eesti koonderakond

http://www.koonderakond.ee/index.html

Lisaks üldinfole, põhikirjale ja erakonna programmile viitavatele linkidele on avaleheküljel järgmised rubriigid:

Liikmed – statistiline ülevaade Koonderakonna liikmeskonnast 1991–1999;

Struktuur – erakonna liikmeskonna sooline, vanuseline ja hariduslik struktuur;

Juhatus – erakonna juhatuse liikmed ja otsused;

Naiste Ühendus, *Noorteühendus*;

Riigikogu – Eesti Koonderakonna fraktsiooni liikmed, link Riigikogu kodulehele;

Ajaleht – erakonna ajaleht "Teataja" (viimane number 7/1998);

Põhiseisukohad kohalikeks valimisteks, Nimekiri KOV valimisteks Tallinnas, Koonderakond kohalikel valimistel;

Avaldused – avalduste vormid Eesti Koonderakonna liikmeks astumiseks;

Üritused, Külalisteraamat, Pildigalerii.

Ingliskeelne versioon sisaldab üldinformatsiooni, infot erakonna liikmete, programmi ja struktuuri kohta.

Eesti sotsiaaldemokraatlik tööpartei

Lehekülg koostamisel.

Eestimaa ühendatud rahvapartei

http://www.stv.ee/~eurp/

Lehekülg ümbertegemisel.

Rahvaerakond mõõdukad

http://www.moodukad.ee/

Avaleheküljel on esitatud erakonna kontaktandmed ning lingid:

Üldandmed – kantselei, juhatus, Riigikogu fraktsioon;

Otsused – üldkogu, juhatuse ja volikogu otsused;

Pressiteated.

Info Riigikogus esindatud erakondade fraktsioonide kohta leiab Internetis erakondade kodulehekülgedelt vastavate rubriikide alt või Riigikogu koduleheküljelt http://www.riigikogu.ee

RiTo soovitab

RiTo 2/2000

Käesolevaga avame uue alarubriigi, kust leiate lühiülevaateid ja refereeringuid raamatutest ja akadeemilistest artiklitest, mis võiks riigi ning ühiskonnaelu analüüsi või juhtimisega tegelevatele inimestele olla inspiratsiooni allikaks. Soovime, et siin alarubriigis kirjutaksid lühiülevaateid headest raamatutest oma ala eksperdid, kes hoiavad enda eri- ja ametialase harimise eesmärgil nagunii kodu- ja välismaisel raamatuturul silma peal - teistega jagatud teadmine olla kahekordne teadmine nagu jagatud rõõmgi.

Eesti uue aastatuhande lävel

Eesti uue aastatuhande lävel / koostanud Ebba Rõigas-Rääts; Rahvusliku Arengu ja Koostöö Instituut, Akadeemia Nord. Tallinn: TEA, 2000, 342 lk, ill.

"Rahvas, kes oma elupüüdeid kõlbelisele alusele rajab, edeneb ja kasvab, ka kui ta on väike" (Postimees, 1908).

Rahvusvahelise mainega eesti teadlased, kõrgkoolide õppejõud, loomeliitude liikmed, kõrged riigiametnikud ja tipppoliitikud vaevad koguteoses Eesti riigi arengut alates tema loomisest aastal 1918 kuni aastani 2000.

Arengusuundade süstemaatilise liigitamise otstarbel jaguneb teos viide ossa.
Üldosa *Eestimaa* annab ülevaate Eesti asendist, looduslikust omapärast, rahvastiku arengust ja keskkonnaseisundist.

Teose teine osa *Eesti riiklus* sisaldab artikleid Eesti geopoliitilisest reaalsusest, poliitilisest süsteemist ja välispoliitilistest valikutest, samuti analüüsitakse Eesti osa maailmas ning võimalikke ohte riigi julgeolekule.

Kolmas osa *Eesti majandus* annab ülevaate Eesti maapõuevaradest, energeetika, makromajanduse, ettevõtluse, tööstuse, põllumajanduse, panganduse, kalanduse, metsanduse ja väliskaubanduse olukorrast ning nende valdkondade võimalikest arenguteedest tulevikus. Eraldi leiavad käsitlemist transport ja logistika ning naftatransiit Läänemerel, mis on taasiseseisvunud Eesti üks tulutoovamaid majandusharusid.

Raamatu neljandas osas märksõna all *Eesti kultuur* lahkavad autorid eesti usundilist olemust, rahvakultuuri, hariduse, teaduse, kaunite kunstide arenguteid ja seisundit uue aastatuhande alguses ning analüüsivad globaliseeruvast majandusest tulenevaid ohte rahvuslikule identiteedile.

Viimases peatükis *Eesti ühiskond* kirjeldatakse omandi-, maa- ja õigusreformi vastuolulisi aspekte. Autorid pakuvad välja omapoolse nägemuse Eesti poliitilisest ja ühiskondlikust arengust ning jätkusuutlikust arengumudelist, samuti analüüsitakse kuritegevusest,

narkomaaniast, alkoholismist tingitud ohtusid meie julgeolekule. Peatükis esitatakse andmed eesti rahva tervisliku seisundi kohta.

Autorid on oma ala maailmatasemelgi silmapaistvad asjatundjad.

Eestimaa: Anto Raukas, Kalev Katus ning Rein Ratas;

Eesti riiklus: Kaido Jaanson, Rein Toomla, Raul Mälk, Hannes Walter ja Arnold Rüütel;

Eesti majandus: Enno Reinsalu, Arvi Hamburg, Tiit Metusala ja Paul Tamkivi, Henn Pärn ja Rünno Lumiste, Valjo Masso, Toivo Meikar ja Hardi Tullus, Enno Kobakene ja Margus Vetemaa, Uno Mereste, Heido Vitsur, Janno Reiljan, Mart Mere ning Mihhail Bronõtein;

Eesti kultuur: Eenok Haamer, Ingrid Rüütel, Peeter Kreitzberg, Jüri Engelbrecht, Mare Põldmäe, Jaan Elken ning Rein Veidemann;

Eesti ühiskond: Arvo Kuddo, Lepo Sumera, Henn Elmet, Vello Ilmoja ja Peeter Mardna, Anti Liiv, Eduard Raska, Heino Luik ja Jüri Kann, Peeter Järvelaid ning Ene Grauberg.

Entsüklopeedilist alget kandev väljaanne on mõeldud laiale lugejaskonnale, alates koolilastest ja lõpetades riigiametnike ja poliitikutega.

Kirjastus TEA

Kas haridusse tasus investeerida?

Helemäe, Jelena; Saar, Ellu; Vöörmann, Rein. Kas haridusse tasus investeerida?: hariduse selekteerivast ja stratifitseerivast rollist kahe põlvkonna kogemuse alusel. TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus, 2000, 302lk.

See raamat on lugu kahest "võitjate" põlvkonnast. Samas on see ka lugu ajast. Esmalt kirjeldatakse raamatus muutusi Eesti haridussüsteemis 20. sajandi teisel poolel ning käsitletakse probleeme, mis on seotud noorte üleminekuga haridussüsteemist tööle. Raamatus toodud analüüs on üles ehitatud kahe märgatavalt erisuguses haridussituatsioonis keskhariduse omandanud põlvkonna võrdlusele. 1940. aastate lõpul sündinud omandasid hariduse veel Hruõtõovi haridusreformi järellainetuses ja ühtlasi ka keskhariduse ekspansiooni perioodil. Sel ajal diferentseeris keskhariduse olemasolu veel põlvkonda. Seevastu 1960. aastate keskel sündinute õpingud jäid aega, kui üleminek massilisele keskharidusele ja keskhariduse sisemine diferentseerumine olid juba toimunud. Põlvkondliku kuuluvusega seonduv temaatika pakub suurt huvi Eestis ja teistes postsotsialistlikes maades just nüüd käsitlemaks toimunud muutuste tähendust erinevate põlvkondade jaoks. On märgitud, et postsotsialistlikes riikides toimus 1990. aastatel omalaadne vanuselise stratifikatsiooni ümberkujunemine – üleminek seniselt eakatele privileege pakkunud ühiskonnalt noortele orienteeritud ühiskonnale, kus eaga kaasnevate elu- ja töökogemuste asemel hakati väärtustama riskivalmidust ja teisi eelkõige noorusega seonduvaid omadusi.

Raamatu eesmärgiks oli analüüsida, mida andis haridus neile kahele põlvkonnale, kes omandasid keskhariduse märgatavalt erinevas olukorras. Majandusteadlaste ja sotsioloogide lähenemine on mõnevõrra erinev. Piltlikult öeldes, majandusteadus seletab, kuidas inimesed teevad valikuid, sotsioloogia seletab, miks neil puuduvad valikuvõimalused. Sotsioloogide eripära on selles, et nad rõhutavad inimeste valikute piiratust. Tuginedes kahele pikaajalisele (longituudsele) uuringule, huvitusid sotsioloogidest autorid eelkõige sellest, missugused tagajärjed olid haridussüsteemis toimunud selekteerimisel. Raamatus on püütud vastust leida järgmistele põhiküsimustele.

Millise stardipositsiooni tagas keskharidus 1960. ja 1980. aastatel? Kuigi nii 1960. kui ka 1980. aastatel toimus selektsioon põlvkonnas põhihariduse omandamise järel, oli selle sisu hoopis erinev. Kui 1960. aastatel sõeluti välja see osa põlvkonnast, kes asus omandama keskharidust, siis 1980. aastatel sai järjest tähtsamaks omandatud keskhariduse tüüp. Keskhariduse omandanud noorte seas suurenes hariduslik diferentseerumine. Oludes, kus enamik põlvkonnast omandas keskhariduse, ei taganud see haridus enam automaatselt head stardipositsiooni.

Kas haridus oli kapital? Kas haridusse investeerimine tasus end ära? On ilmnenud, et endistes sotsialismimaades on majanduslikul lähenemisel baseeruv küsimuse püstitus üldse problemaatiline, kuna kõrgema haridus tasemega ei kaasnenud sugugi suurem palk, vaid isegi vastupidi. Pigem võiks küsida, mida andis haridus üksikisikule laiemas sotsiaalses tähenduses? Nähtavasti orienteeruti kõrgharidust püüeldes esmajärjekorras vaimueliiti kuulumisele. Sellise orientatsiooni puhul oleks hariduse tulemuslikkuse mõõtmine vaid rahalises väärtuses üsna ebaadekvaatne. Küll aga seondus haridusega juurdepääs poliitilisele kapitalile (väheste puhul), eriti oluline oli hariduse mõju sotsiaalse kapitali akumuleerumisele. Veelgi enam – suhteline aineline võrdsustatus ja kindlustatus (olgugi et madalal tasemel) soodustasid üldkultuurilise enesearengu ja eneseväljenduse üsna laialdast väärtustamist. Selles mõttes oli hariduse omamine omaette väärtus. Teisenenud ühiskonnas muutus ka hariduse tähendus, haridusest sai pigem vahend kui eesmärk omaette.1990. aastatel hakkas palk üha enam diferentseeruma mitte ainult haridustasemest, vaid ka omandatud keskhariduse tüübist ja kutseõppeasutuste puhul ka saadud erialast sõltuvalt. Sel perioodil suurenesid majandusharudevahelised palkade erinevused. Kümmekond aastat tagasi kutsekeskkoolis või tehnikumis õpitud eriala sai palga mõjurina üha olulisemaks.

Millise tähenduse omandab Eesti haridussüsteemis toimuv sotsiaalse stratifikatsiooni suhtes? Eelkõige tähendab see tõenäoliselt põlvkondadevahelise sotsiaalse mobiilsuse vähenemist ja ühtlasi sotsiaalse päritolu kui noore edasiste võimaluste määraja rolli suurenemist, kusjuures endise peamiselt haridusliku kapitali edasiandmise kõrval hakkab üha olulisemaks kujunema majanduslik ja sotsiaalne kapital. Diferentseeritus sotsiaalse ja haridusliku kapitali alusel kasvab, kusjuures mõlemat tüüpi kapitali mõju sõltub kapitali omajate soost, rahvusest ja lähtepositsioonist. Ka Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi tehtud prognoosid viitavad kontrastse kihistumisstruktuuri säilimisele (eelkõige tulujaotuse polariseerumisele) Eesti ühiskonnas pikema aja vältel. Haridus näib 1990. aastatel mängivat mitte niivõrd integreerivat ja võrdsustavat, kui just diferentseerivat ja selekteerivat rolli ning ta on kujunenud sotsiaalse klassifitseerumise instrumendiks. Siiski on “uute noorte” korral praegu

tegu autorite hüpoteesidega, vaid uus longituuduurimus võimaldaks analüüsida, kuidas haridussüsteemis toimuv selektsioon mõjutab ühiskonna sotsiaalset stratifikatsiooni juba uuel aastatuhandel.

Arenenud riikides lähtutakse poliitiliste otsuste analüüsi puhul sellest, et riikide institutsioonid säilitavad oma ajaloolisest arengust ja kultuurist tuleneva eripära, on omavahel tihedalt seotud ning täiendavad teineteist. Seega ka reeglid, millest lähtuvad indiviidid valikute tegemisel, on omavahel kooskõlas. Ka käesolevas raamatus käsitletakse hariduse tulemuslikkust, lähtudes Eesti majanduse ja haridusinstitutsioonide "läbitud teest": pakutakse teavet Eesti haridussüsteemi arengust ning sellest tulenevatest indiviidide valikuvõimalustest, haridussüsteemis toimuv seostatakse muutustega tööturul, tuuakse välja erinevatest institutsionaalsetes oludes kujunev "haridustulem". Kuna aga "läbitud tee" seab omakorda teatud piirangud ka tulevikuarengutele ja valikutele, pakub raamat mõtteainet uueneva Eesti haridus- ja tööturuinstitutsioonide reformijatele. Raamatus väljapakutud tööturu ja haridusinstitutsioonide seoste käsitlus on eriti aktuaalne, kuna Eestis ei ole veel välja kujunenud sisemiselt koherentset Eestile omast institutsioonide kogumit. Igas riigis ajalooliselt väljakujunenud *riigile spetsiifilised institutsioonide kogumid* toovad analoogsete poliitiliste reformide korral kaasa üsna erinevaid tulemusi, seega võiks käesolev raamat olla toeks ka Eesti eripära arvestamisel seoses "liikumisega Euroopasse".

Jelena Helemäe

Põhjamaade majandus

Tanning, Lembo. Põhjamaade majandus. - Nordisk ekonomi. I-II osa. Tallinn: Ten-Team, 2000, 348, 448 lk.

Möödunud,1999. aastal ilmus Lembo Tanningult, *Ph.D*, raamat "Rahvusvaheline ja Euroopa Liidu majandus". Nüüd avaldas sama autor kaheosalise raamatu "Põhjamaade majandus. Nordisk ekonomi". Selles vaadeldakse Põhjamaade arengut algul tervikuna ja järgnevalt juba põhjalikumalt üksikute riikide ja autonoomsete piirkondade kaupa. Käsitletakse nii nende majandust, majanduslikku koostööd, Põhjamaade Nõukogu olemust ning tegevust. Võrreldakse Põhjamaade arengutaset maailma tunnustatud tööstusmaadega ning heidetakse pilk ka Eesti olukorrale.

Üksikute riikide majanduse analüüs algab lühiülevaatega nende ajaloost ja rahvastikust. Edasi käsitletakse sisemajanduse koguprodukti, tähtsamate majandusharude ning välismajanduse arengut, analüüsitakse riikide maksebilansse ja nende koostisosi. Kogu materjali illustreeritakse rikkalikult arvandmetega (tavalugeja jaoks isegi liiga ulatuslikult), mis haaravad näitajad ka möödunud aastast. Tuuakse välja käsitletud riikide arengu seaduspärasused ja tulevikuväljavaated. Autor esitab oma ning teiste teadlaste ja analüütikute seisukohad käsitletud probleemide kohta.

Eestil on tihedad majanduslikud sidemed Põhjamaadega, nad on meie ettevõtetesse investeerinud hulgaliselt oma kapitali ning paljud eestlased töötavad ettevõtetes, kus omanikeks on Põhjamaade firmad või füüsilised isikud. See peaks ajendama meid veelgi

lähemalt tutvuma nende majandusega. Raamat on vajalik nii majandusüliõpilastele, firmajuhtidele kui ka riigiametnikele, kes tegelevad majanduspoliitikaga, sest Põhjamaad on meie tähtsaimad äripartnerid ja välisinvesteerijad. Neile, aga ka kõigile asjahuvilistele, teeb raamatu käepärasemaks asjaolu, et peamised majandusterminid on antud nii käsitletud riikide kui ka inglise keeles, et lugejatel oleks hiljem kergem iseseisvalt tutvuda võõrkeelse majandusalase kirjandusega.

Valner Krinal, Tartu Ülikooli emeriitprofessor

Euroopa avaliku halduse printsiibid

Euroopa avaliku halduse printsiibid / tõlkinud ja toimetanud Berit Aaviksoo, Juhani Lemmik. Tallinn, 2000, 28 lk. (SIGMA[1] kogumik nr 27)

Originaali pealkiri: European Principles For Public Administration. Paris, 1998.

Avaliku halduse arendamise temaatika on olnud üheks olulisemaks väljakutseks Eesti jaoks 1990-ndatel. Ka praeguse haldusreformi eesmärk on jätkuvalt kujundada Eestis kodanikulähedast ja efektiivselt toimivat, 21. sajandi nõudmistele vastavat avalikku haldust. Selle ülesande edukas täitmine viib meid lähemale Euroopa avaliku halduse traditsioonidele, mille tutvustamiseks on Riigikantselei avaliku halduse büroo eestvõtmisel välja antud SIGMA kogumik nr 27 “Euroopa avaliku halduse printsiibid”.

Kogumik käsitleb teemat, kuidas avaliku halduse õiguslike tegutsemisstandardite rakendamine annab tunnistust riigi valmidusest ühineda Euroopa administratiivse ruumiga ning millised nõuded esitab see avalikele teenistujatele kui riigivõimu kandjatele. Kogumik annab ülevaate avaliku halduse printsiipidest, mille kaudu väljendatakse demokraatlikes riikides aja jooksul kujunenud üldist konsensust hea riigivalitsemise võtmekomponentidest. Need komponendid hõlmavad nii õigusriiklikke printsiipe, nagu usaldusväärsus, etteennustatavus, vastutavus ja läbipaistvus, kui ka tehnilist ja juhtimisalast kompetentsust, organisatsioonilist suutlikkust ja kodanike osalusvõimalust. Nende printsiipide ehk avaliku halduse õiguslikult defineeritud ja ka praktikas erinevate menetluste ja aruandlusmehhanismide kaudu ellu viidud tegutsemisstandardite rakendamine annab tunnistust riigi valmidusest ühineda Euroopa administratiivse ruumiga. EL liikmelisust taotlevad riigid peaksid neid printsiipe oma avaliku halduse arendamisel arvesse võtma. Kuigi Euroopa administratiivne ruum ei ole *acquis communautaire*'i ametlikuks osaks, peaks ta siiski olema teatavaks juhiseks avaliku halduse reformimisel kandidaatriikides.

Materjali teises osas antakse ülevaade, milliseid nõudeid esitab avaliku võimu teostamine avalikele teenistujatele ja miks ei peeta soovitavaks nende teenistussuhete reguleerimist pelgalt tööseadusandlikul alusel. Tehtud järeldused sisaldavad veendumust, et avalikud teenistujad ei ole mitte üksnes riigi teenijad, vaid neil on täita ka põhiseaduslik roll.

Üheks tõdemuseks on, et professionaalset, poliitiliselt sõltumatut, stabiilset ja tõhusat riigivõimu teostavat riigi töötajaskonda ei ole võimalik saavutada läbi tööseadusandluse. Veelgi enam, avalikku teenistust tuleb käsitleda kui ühtset juhtimisfunktsiooni avalikus

halduses, mille kaudu tagatakse, et haldusõiguse printsiipide rakendamine ja peamised õiguslikud tingimused nagu teenetel põhinev värbamine ja edutamine, õiglane palgakorraldus ja võrdsed võimalused ning kohustused oleksid ühtlaselt jagunenud ja toetatud ning neist ka aru saadud läbi avaliku halduse kui terviku. Selline ühtne funktsioon nõuab avaliku teenistuse keskset korraldamist.

Käesoleva materjaliga on võimalik tutvuda ka avaliku halduse büroo koduleheküljelt aadressil www.riik.ee/riigikantselei/ahb

Väino Sarnet, Riigikantselei avaliku halduse büroo juhataja

Euroopa ombudsman

Bonnor, Peter G. The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union. European Law Review, Vol 25 (2000), no 1, p 39-56.

Euroopa ombudsmani institutsiooni, selle funktsioone, pädevust ja töömeetodeid käsitlevas artiklis on eelkõige keskendutud ombudsmani tegevusele nn pehme regulatsiooni (*soft law*) allikana ja Euroopa Liidu haldusõiguse arengule kaasaaitajana.

Ombudsman on Euroopa Liidu institutsioonide hulgas suhteliselt uus nähtus. Institutsiooni loomisel oli eeskujuks eelkõige Taani vastav praktika. Esimese ombudsmani määras Euroopa Parlament ametisse 1995. aastal. Ombudsman avaldab oma tegevuse kohta igal aastal aruande.

Euroopa ombudsmani ülesandeks on haldusomavoli juhtumite uurimine ja hindamine, kuid tal puuduvad õiguslikult siduva otsuse tegemise volitused. 1997. a aruandes on esitatud (mittetäielik) loetelu haldusomavoli näidetest, mille hulka kuuluvad halduseeskirjade eiramine ja tegevusetus, võimu kuritarvitamine, hooletus, õigusvastane menetlus, ebaõiglus, väärtegevus või pädevusetus, diskrimineerimine, alusetu viivitamine, info andmisest keeldumine.

Ombudsman on oma kohustuste täitmisel sõltumatu ja tal on õigus esitatud kaebuse põhjal rakendada tööle uurimiskomisjon. Uurimise põhjal tehtud järeldused esitatakse vastavale institutsioonile või asutusele, kelle kohta kaebus esitati. Ombudsmani otsused on soovitusliku iseloomuga. Kõige täielikum kirjeldus ombudsmani tööviisi ja vahendite kohta leidub 1996. a aruandes.

Ombudsmani tegevuse mõju ühenduse õigusele selgitab autor kahe näite põhjal. Esiteks on ombudsmani tegevus mõjutanud menetlust EÜ asutamislepingu artikli 226 (*ex* 169) alusel (komisjoni tegevus ühenduse õigust rikkunud liikmesriikide suhtes ja asja andmine Euroopa Kohtusse). Teiseks on ombudsmani tegevus mõjutanud ühenduse poolt kaupade ja teenuste tellimise lepingute sõlmimist.

Laiemas mõttes on ombudsmani tegevuse eesmärgiks hea haldustava (*good administration*) juurdumisele kaasaaitamine kõigis Euroopa Liidu institutsioonides ning ametnike suhtumise mõjutamine, õhutades neid mõtlema hea-halva mõõdupuul.

Lõpetuseks annab autor positiivse hinnangu Euroopa ombudsmani senisele tegevusele. Kuigi ombudsmani otsustel pole kohustuslikku jõudu, tagab nende arvestamise tema ametikoha autoriteet ja juhtumite avalikustamine.

Refereerinud Marje Lillimägi ja Küllike Maurer

Uue arusaama poole: õiguse, teaduse ja poliitika paradigmade muutumine

Santos, Boaventura de Sousa. Uue arusaama poole: õiguse, teaduse ja poliitika paradigmade muutumine. Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition. Routledge, N-Y, London, 1995.

Teaduse ja õigussüsteemi muutused: riiklus, turg ja ühiskond postmodernistliku paradigma valguses. Boaventura de Sousa Santos näitab oma raamatu sissejuhatuses, et enamik sotsiaalseid muutusi on järk-järgult viidud ellu seadustega ning teaduse abil. Siinjuures teaduse roll oli ja on kahetine – teaduse abil garanteeriti ka kehtiva korralduse stabiilsus, kasutades uuringute tulemusi normatiivse integratsiooni efektiivsemaks teostamiseks ja poliitiliste otsuste legitimeerimiseks. Autor vaatleb kaasaegse turumajandusliku ühiskonna kujunemise, teaduse ja seadusloome suhete kahte sammast – *regulatsiooni* ja *emantsipatsiooni*. Modernistliku ajastu regulatsioonide põhisammas rajaneb riikluse printsiibil, mis on ka põhiseadustes keskne. Kõige prominentsemalt on sõnastanud modernismi riikluse printsiibi Hobbes, selle turuprintsiibi Locke ja A. Smith ning ühiskonnaprintsiibi Rousseau. Riikluse printsiip sisaldab kokkuvõttes vertikaalset poliitilist lepingut/kohustust kodaniku ja riigi vahel. Turuprintsiip sisaldab horisontaalset ise-huvitatud ja/või antagonistlikku poliitilist lepingut turu partnerite vahel. Ühiskonnaprintsiip sisaldab horisontaalset, solidaarset ja poliitilist lepingut ühiskonnaliikmete ja ühenduste vahel. Alates XIX sajandist on riigivõim (sünonüüm *juriidilise võimuga*) olnud teatud vastasseisus teist liiki võimuga – *teadusdistsipliinide võimuga*. Juriidiline (ehk riigi-) võim baseerub suveräänsuse teoorial: see on *võim kui õigus omada, vallata või vahetada, see on tsentraalselt suurlinnadest organiseeritud ja kogetud võim*. Sellele vastupidiselt *teadusdistsipliinide võim ei oma keskust*, teda kogetakse ühiskonna ning meedia kaudu, ta on fragmentaarne ning baseerub teaduslikul diskursusel normaliseerimisest ja standardiseerimisest.

Peatükki "Õiguse postmodernse mõistmise poole" alustab autor tõdemusega, et kaasaegne teadus on mänginud keskset rolli kapitalistliku ühiskonna kujunemisel. Analüüsides modernismiajastu seaduste regulatiivseid ning emantsipatiivseid aspekte, vaatleb de Sousa Santos kolme peamist momenti: Rooma õigust, ratsionaalset loomuõigust ja sotsiaalset kokkulepet käsitlevaid teooriaid. Rooma õiguse retseptsioon oli seotud intellektuaalse liikumisega ("õpitud õigus"), mis algas Bologna ülikoolis 11. sajandi lõpus ja levis sealt üle Euroopa.

Ratsionalistliku loomuõiguse vaatlus läheb tagasi 16.-18. sajandisse. Grotiuse (1583-1645) töö *De jure belli ac pacis* pani aluse järgnevale traditsioonile. Põlvkond Grotiusest hiljem pakkus Leibniz 1667. a õigusteaduses "uue meetodi", mis baseerus matemaatikal: *jurisprudentia rationalis.* Mõni dekaad hiljem pakkus Giombattista Vico teise "uue teaduse" oma *Diritto Universale'*s ("universaalne seadus"), mille võtmeks oli kultuuriajaloo kogemuste ja põhimõtete uurimine.

Ühiskondliku lepingu teooria esiletõusmisel on keskne Rousseau töö*Declaration des droits de l'homme* (1789), kuigi idee ja teooria ise on tunduvalt vanemad.

Rousseau eesmärk oli garanteerida tahte aktide transparentsus. De Sousa Santos arvab, et Rousseau seisukoht on postmodernistlikule paradigmale (keskne on isiku "sisemine suveräänsus") lähemal kui riigikeskse vaatekohaga Hobbes (keskne on "väline suveräänsus").

Seaduste formuleerimise aluseks olnud teadmine põhineb metateoreetilisel eeldusel korra ja stabiilsuse ideest maailmas. Seaduste areng on läbi ajaloo olnud seotud teadusliku maailmapildiga, seda on mõjutanud Newtoni*mehhaanika,* Comte'i *positiivse riigi,* Spenceri *industriaalühiskonna* ja Durkheimi *orgaanilise solidaarsuse* käsitlused. Santos nimetab Montesquieu'd *õigussotsioloogia* eelkäijaks, sest ta fikseeris seose inimeste loodud õigussüsteemi ja seaduste ning loodusseaduste vahel. Kaasaegse*teadussotsioloogia* uurimisala on sotsiaalsete tingimuste, kultuurikonteksti ja teaduslike uuringute (sh mudelite) seoste analüüs - see näitab, et modernistlik mudel ei tööta enam hästi.

Seaduste hegemoonia allakäik on paralleelne (sotsiaal)teadusliku põhjuslikkuse allakäiguga. Kaasaegne teadusilm on eemaldunud varasema aja tõsikindlast taotlusest jõuda kõigi põhjuste jälile, sest uued avastused tekitavad aina uusi uurimist vajavaid küsimusi, nii loodus- kui sotsiaalteadustes mõjutab uuringute suunda nn *sotsiaalne tellimus.*Sotsiaalteaduste metodoloogia areng näitab ilmekalt uuringute tulemuste seotust (sageli maailmavaatelise) probleemiseade ja ülesandepüstitusega. Riikluse, turu, ühiskonna ja neid suunava õigusloome analüüsi ei saa enam adekvaatselt teha modernistlike paradigmade raames. On vaja uut postmodernistlikku paradigmat, mis kirjeldaks paremini globaliseeruva majanduse ja poliitikaga multikultuurilist ning internetistuvat maailma ja aitaks täpsemini prognoosida erinevate strateegiliste otsuste otstarbekust ning võimalikke kõrvalmõjusid.

Alustuseks *peame püüdma vabaneda modernistliku ajastu teadmiste kontseptsioonidest ja eristamistest.* Näiteks majandus, poliitika, kultuur, eetika ja õigus on kompleksselt seotud ning nende eraldi vaatlemine moonutab arusaama tegelikkusest. Meil tuleks ka seadusloomes vaadelda koos eetikat ja poliitikat, kultuuri ja majandust.

Pole raske märgata, et suur osa sotsiaalsest tegevusest toimub väljaspool kodanike mõjuulatust ja süvendab võõrandumist. Postmodernistliku ajastu küsimus on: kuidas luua kodanikele tingimusi, et kodanikud ise saaksid oma elu ja koostegevust reguleerida. Ühiskonna depolitiseerimise protsess oli juba modernismiajastu töö, kuid postmodernismi teabekasutuse siht on Santose sõnul globaalne kollektiivse elu repolitiseerimine, arvestades

siinjuures nii majanduse kui keskkonnaprobleemide globaliseerumist. Modernistliku ajajärgu riigi hüperpolitiseeritus viis de-politiseerimise ja tsiviilühiskonna käsitlusteni, eristades nn avaliku tegevuse sektori – avaliku sfääri. Santose arvates ei ole demokraatlik ideaal tsiviilühiskonnast teostunud eelkõige inimeste hariduse ja vabanemisvõime piiratuse tõttu ja teiseksei ole vabadus inimese loomulik hüve, mis kaitseb inimesi poliitika eest, nagu väidab liberaalne poliitiline teooria.

Refereerinud Aare Kasemets

Elektroonilise meedia mõju õigussüsteemile

Katsh, Ethan M. The Electronic Media and Transformation of Law. Oxford University Press, 1989

Ethan Katsh (E. Katsh) käsitleb oma raamatus *"The Electronic Media and Transformation of Law"* uue infotehnoloogia ja elektroonilise meedia mõju õigussüsteemidele, mis on muutunud ka Eestis üha aktuaalsemaks seoses avaliku teabe seaduse eelnõu menetlemisega, Interneti kasutajate arvu plahvatusliku laienemisega ning avaliku sektori teenuste digitaliseerimisega.

Tänased seadused on väga erinevad sellest, mis nad kunagi olid, sest seaduste kontseptsioon on viimastel sajanditel tundmatuseni muutunud ja muutub elektroonilise meedia ajastul veelgi. Elektrooniline meedia muudab täielikult informatsiooni edastamist, süstematiseerimist, kättesaadavust, kontrolli jms, mis on mitmeti seotud ka õigusliku regulatsiooni mehhanismidega. Ta tsiteerib alustuseks Richard Abelit (*The Politics of Informal Justice*, 1982): *kas järgmisel fenomenil on midagi ühist: rünnakud professionaalide, riigi ja bürokraatia vastu, üleskutsed majanduse dereguleerimiseks, detsentraliseerimise ideoloogia eestkostmine, nõudmised isikliku käitumise dekrimimaliseerimiseks ja delegaliseerimiseks (narkootikumid, vägivald, homoseksualism jm), deinstitutsionaliseerimise taotlused (haridus, vaimuhaigete ravi, vangide probatsioon jm), mitteformaalsuse eelistamine probleemide ärakuulamisel ja dispuutide läbiviimisel? Mis see on, mis on tegelikult muutunud: ideoloogia, normid, protsessid või situatsioonid? Millist mõju avaldavad need muutused ühiskonna sotsiaalsetele, majanduslikele ja poliitilistele struktuuridele? Või on see kõik üksnes suur jutt kõigile, välja arvatud need, kes juhivad õigussüsteemi.* E.Katsh arvab, et neile mahukatele küsimustele, mis esmapilgul on seadustega vähe seotud, saame vastuseid, kui vaatleme seaduste ning kogu õigussüsteemi suhteid kaasaegsete informatsiooni ülekandmise, säilitamise, ja töötlemise mooduste arenguga. Ta võrdleb ka Antiik-Kreeka demokraatia olemust kaasaegsega ja annab mõista, et uus info- ja kommunikatsioonitehnoloogia aitab luua eeldusi (osalus)demokraatia ideaalide taastamiseks.

E.Katsh nimetab, et tema raamat on katse identifitseerida mõningaid radu, kus õigus ja seadused – kui üks institutsioon, mis suurel määral rajaneb trükkimise, kirjutamise ja rääkimise sõnumile – on äärmiselt haavatavad nende uute kommunikatsiooniviisidega kaasnevate mõjude suhtes, mis omavad väga erinevaid kvaliteete. Raadio, televisioon ja arvutid – elektroonilise kommunikatsiooni põhivormid – on omanud ebanormaalselt suurt

mõju meie peamistele institutsioonidele: majandus, haridus, õigus jne. Autorile tundub, et õigussüsteem on tähtsatest institutsioonidest üks viimaseid, kus elektroonilise meedia mõju ilmneb.

Seadused ning õigussüsteem kui institutsioon on ehitatud üles õigusliku informatsiooni loomise, salvestamise, säilitamise, töötlemise ja edastamise (suhtlemise) süsteemina. E.Ketsh ütleb, et seadused ning õigussüsteem on nagu organism, mille verelibledeks on informatsioon ja mille veenideks ning arteriteks on sidevahendid ja -kanalid, mille kaudu liigub informatsioon läbi süsteemi.

Informatsiooni käitlemine (sh infoga manipuleerimine) näitab, kuidas õigusinstitutsioonid töötavad, kuidas õiguslikke doktriine rakendatakse ja kuidas sotsiaalsed ning moraalsed väärtused on tõlgitud õiguslikeks väärtusteks. Seadused on (peaks olema) vastused avalikkuse poolt üldiselt õigeks tunnistatud informatsioonile. Seadused on informatsioon, mis on edastatud avalikkusele täitmiseks. Seadused ja õigussüsteem on õigusloome ja -mõistmisega seotud otsustusprotsessi tulemuseks, mis sisaldab info hindamist ja organisatsiooni.

Katsh esitab neli põhiviisi, mille poolest elektrooniline meedia erineb varasematest: 1) informatsiooni hulk, mida elektroonilisel kujul suudetakse korraga hankida-salvestada, ületab paljukordselt trükiajastu suurusjärke, see on ka teisiti struktureeritud ning juurdepääs tekstile on lihtsam; 2) kiirus, millega informatsiooni suudetakse edastada ja jaotada; 3) kergus ja lihtsus, millega võib informatsiooni autentselt reprodutseerida-kopeerida; 4) kiirus, millega informatsiooni suudetakse uuesti läbi töötada ning modifitseerida.

Info töötlemise kiirus, selle mitmekesisus, faktilisus jms mõjutab ka otsustusprotsesse, sh:

Elektroonilise meedia ajastul kasvab arvamuste ning seisukohtade paljusus.

kuna õiguslike tekstide töötlemine ning tõlgendamine on elektrooniliselt lihtsam, siis on võimalik erinevate versioonide ringlemine ja kasvab usaldamatus õiguslike tekstide autentsuse suhtes.

vahe õiguslike ja mitteõiguslike konfliktide reguleerimise tehnika vahel väheneb. Infoallikate kättesaadavus ja kommunikatsioonikanalite paljusus vähendab vajadust õigusliku regulatsiooni järele, sest informeeritud osapooled suudavad paremini kokkulepeteni jõuda.

Uue meediaga kaasnevad ohud õigussüsteemile. Suurem osa maailma õiguslikust, majanduslikust, poliitilisest jm infost liigub juba elektroonilisel teel ja on kättesaadav elektroonilistes andmebaasides. Samas on siin mitmed uued ohud:

a) elektrikatkestused,

b) andmebaaside kahjustused (viirused jm),

c) privaatsuse vähenemise oht (sh maksuinfo),

d) autorikaitse keerukus jms.

Elektrooniline meedia ühendab indiviide gruppidesse ja tugevdab kodanikuühiskonda. Siinjuures on järsult kasvanud inimeste võimalused informatsiooni omandamiseks ja organiseerimiseks vastavalt nende oma vajadustele. Samuti on järsult kasvanud individuaalne ligipääs suurtele infomassiividele.

Avaliku sfääri struktuuri muutus ja õigussüsteem. Viimasel kolmekümnel aastal on ühiskonnas väga tugevalt muutunud mitmete suurte sotsiaalsete gruppide staatus: naised, neegrid, kriminaalsed kaebealused, üliõpilased, veteranid, vangid, homoseksualistid, lapsed, vaimuhaiged, illegaalid jmt grupid. Katsh väidab: me oleme kogenud teatud "õiguste plahvatust" või "õiguste revolutsiooni" selles mõttes, et vanad õigused on avardunud ning laienenud ja uued õigused on loomisel. Paljude kohtujuhtumite arv, kus õigusküsimused olid varem kesksed, näitavad vähenemise tendentsi. Aga pole just sageli küsitud, mis on toimumas õiguste tähenduses ja kontseptsioonides. Seadused pakuvad sageli võrdse kohtlemise õigust, kuid ei paku võrdset kohtlemist. Katsh küsib: kui paljud õigused näivad kasvavat, omades osaliselt endas ka uue meedia katalüseerivat võimu, kuivõrd kaitstud on siis õiguse senine kontseptsioon ja protsess? Kuna isiku õigust privaatsusele ohustavad institutsioonidena kõige enam riik ja ajakirjandus, siis peaks ka nende kahe institutsiooni mõju privaatsusele olema paremini analüüsitud, et vajadusel piirangud seadusandlikult sätestada. Nii isikud kui valitsused on hakanud harjuma elektroonilise meediakeskkonna olukorraga, kus elektrooniliselt salvestatud või edastatud informatsioon võib teatud tingimustel igal ajahetkel olla kopeeritav, toimetatav ja revideeritav.

Seadused ning õigussüsteem kui institutsioon on ehitatud üles õigusliku informatsiooni loomise, salvestamise, säilitamise, töötlemise ja edastamise süsteemina. Informatsiooni kasutamine näitab, kuidas õigusinstitutsioonid töötavad, kuidas õiguslikke doktriine rakendatakse ja kuidas sotsiaalsed ning moraalsed väärtused on tõlgitud õiguslikeks väärtusteks. Seadused on (peaks olema) vastused avalikkuse poolt üldiselt õigeks tunnistatud informatsioonile, ja samas, seadused on informatsioon, mis on edastatud avalikkusele täitmiseks. Elektrooniline meedia omab trükimeediast sootuks erinevaid info loomise, salvestamise, töötlemise, kopeerimise, ülekande ning tarbijale esitlemise mehhanisme.

Vabam ligipääs infole on rohkem lõhkunud ühiskonna *status quo'*d kui hoidnud seda**.** Katsh nendib, et meediast ja seadustest diskuteerides pööratakse avalikkuse tähelepanu vähe sellele, kuidas uus meedia on muutnud üldist õigusloome ja õigusemõistmise protsessi, õigusinstitutsioonide tegevust ning õiguslikke väärtusi. Need domineerivad isikud või institutsioonid, mis on omandanud võimu või saavutanud kõrge staatuse igas ühiskonnas, on olnud võimelised kasutama ja manipuleerima ka parasjagu domineeriva meediaga. Uut elektroonilist meediat on tunduvalt raskem allutada. Kus uue meedia võimalused on kommunikatsioonis laiemalt kasutusele võetud, seal on muutunud ka sotsiaalsete, majanduslike, poliitiliste ja õiguslike trendide kurss.

Informatsiooni liikumine on paljude õigusdoktriinide tähelepanu fookuses. Milline doktriin toetaks infoühiskonna kujunemist? Uus meedia on lõhkunud pea kõiki varasemate

õigusdoktriinide poolt kultiveeritud informatsiooni liikumisele seatud piiranguid. Selle põhjus on lihtne: enamik informatsiooni liigub elektrooniliselt, salvestatakse elektrooniliselt või edastatakse elektrooniliselt ja seda on tunduvalt keerulisem kontrollida kui trükitud või kirjutatud kujul olevat informatsiooni.

Kokkuvõtte osas arutleb E.Katsh USA konstitutsiooni muutmise teemal seoses uue meediaga, seaduste muudatusettepanekute protseduuriga ja samuti valitsuse poliitilise ja õigusemõistmise osade lahutamisega, kuna viimased peegeldavad kõik trükiajastu logistikaga seotud infokasutuse harjumusi ja keelekasutust. E.Katshi arvates on kõige tähtsam siinjuures, et ühiskonna poolt kasutatav meedia liik võib mõjutada informatsioonis sisalduvat tähendust ja väärtusi, mis seotud reguleerimise eesmärkide ning vajaduse ühiskonnapoolse vastuvõtuga. Katsh toonitab: "*Seadused, isegi põhiseadusliku garantii vormis, on tähtsad ja võib-olla ka vajalikud, aga nad pole mitte alati tähtsad ja mitte kõikjal mõjuvõimsad. Me peaksime püüdma luua uut kommunikatsioonikeskkonda, mis vastaks infoühiskonna vajadustele*."

Refereerinud Aare Kasemets

Märkused

1. SIGMA - OECD ja Euroopa Liidu koostööprogramm valitsemise ja juhtimise täiustamiseks Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, vthttp://www.oecd.org/puma/sigmaweb

Teated

Riigikogu Toimetiste (RiTo) teadete rubriik on Riigikogu ülesannetega, õigussüsteemiga ja Eesti ühiskonna uuringutega seotud ürituste ning sündmuste lühiinfo koht, kust RiTo lugeja leiab ühtlasi vajalikud kontaktandmed ja Internetiandmebaasid. RiTo Internetiversioonis leiate teadete rubriigi aadressil:http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/teated

Seminarid ja konverentsid

Õigusriik ja õigusloome: õigus- ning sotsiaalteadlaste kohtumispaik

Riigikogu Kantselei korraldas koostöös Tartu Ülikooli õigusteaduskonna ja sotsiaalteaduskonna teadlaste ning Eesti Õiguskeskusega 7. septembril 2000 Tartus seminari teemal *"Õigusriik ja õigusloome: õigus- ning sotsiaalteadlaste kohtumispaik"*. Seminar jagunes kaheks tandemettekandeks, paneeldiskussiooniks ja arvamusteringiks. Programm ning prof Kalle Meruski, dots Henn Kääriku, prof Raul Naritsa, Aare Kasemetsa ja Ülo Siivelti ettekannete teesid aadressil: http://www.riigikogu.ee/konverentsid

Hea õigusloome seminar

Läänemeremaade Nõukogu (The Counsil of the Baltic Sea States - CBSS) ja Riigikogu Kantselei koostöös toimus 15. ja 16. septembril 2000 *"Hea õigusloome seminar"*, mille eesmärk oli saada lühiülevaade Euroopa Liidus olevate Põhjamaade 1990ndate aastate tegevusest *hea õigusloome* eelduste kujundamisel ning kerkinud probleemide lahendamisel; vaadelda Põhjamaade foonil Eesti õigusloome korralduse probleeme aastatel 1992-2000, pakkudes arutelu võimalust ja ideid. Seminari praktiline eesmärk oli kaasa aidata Riigikogus 2000. aasta kevadistungil käsitletud õigusaktide arusaadavuse ja normitehnika nõuete teemal esitatud ettepanekute arutelule. Eesti seminari korraldamine lepiti kokku Läänemeremaade Nõukogu voliniku Ole Esperseni ja Riigikogu esimehe Toomas Savi vahel. Seminari programm, teemakohased lisamaterjalid ja ettekannete tekstid aadressil http://www.riigikogu.ee/konverentsid

Valitsemine - õiguspärane ja/või efektiivne?

Konverents "Valitsemine - õiguspärane ja/või efektiivne?" toimus 22. septembril 2000 Tallinnas. Justiitsministeeriumi korraldamisel ja Phare EL Integratsiooni Projekti ning Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendkuningriigi toetusel peetud konverentsil püüti leida vastuseid ühiskonnas tõusetunud küsimustele Milline koht õigusel on globaliseeruvas maailmas? Kas riik peab tagama kõigile võrdse kohtlemise? Kas valitsemine saab olla efektiivne, olles õiguspärane? Kas halduse seotust seadusega takistab haldusreform? Kas efektiivsus õigustab vahel õiguserikkumisi? Rahvusvahelise konverentsi korraldajate üheks eesmärgiks on anda uut hoogu riigivalitsemise reformi alasele arutelule. Konverentsil esinejad ja ettekannete pealkirjad: peaminister Mart Laar (avakõne), riigikontrolör Juhan Parts "Riigi toimimise efektiivne mudel", Tartu Ülikooli õigusteaduskonna professor Raul

Narits "Õigusloome kvaliteet kui riigi efektiivse ja õiguspärase juhtimise eeldus", Michael Carpenter Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendkuningriigi Rahandusministeeriumi juriidilisest osakonnast "Riigi rolli muutumine globaliseeruvas Euroopas", Francisco Cardona, avaliku teenistuse korraldamise peanõunik OECD juures, J.-M. Woehrling, endine Strasbourgi halduskohtu esimees, Saksa-Itaalia-Prantsusmaa halduskohtunike ühenduse asepresident "Kodanikukeskse valitsemise ja halduskulude kokkuhoiu seosest", justiitsminister Märt Rask "Valitsemine õiguspärane ja/või efektiivne? Kas jätkame diskussiooni?". Lisainfo: http://www.just.ee, vt Välisabi, ja Helen Kranich, e-post: helen.kranich@just.ee Seadusandlus ja õiguspoliitika

Tartu Ülikooli (TÜ) õigusteaduskonna ja Rahvusvahelise Õigus- ja Sotsiaalfilosoofia Ühingu Eesti sektsiooni korraldusel toimus 28.09.-1.10.2000 Tartu Ülikoolis rahvusvaheline sümpoosion *"Seadusandlus ja õiguspoliitika"*, mille eesmärgiks oli luua ettekujutus teaduse ja poliitika vahekorrast õigusloomes. Sümpoosioni korraldaja võrdleva õigusteaduse prof. Raul Naritsa sõnul arvatakse sageli, et seadusandlus tähendab eelkõige õigusteadust. Sümpoosionil osalesid õigusteadlased Eestist, Soomest, Saksamaalt ja Itaaliast. Saksa prof Martin Schulte ettekanne oli aktuaalsetest arengutest Euroopa keskkonnaõiguses, prof Wilfried Schlüteril tööõigusest kui eraõiguse struktuurist. Itaalia prof De Giorgi ettekande teema oli "Õiguspoliitilise siduvuse omadused tulevikus: võim, õigus, risk". Kalle Merusk tutvustas haldusülesannete privatiseerimist Eestis. Paul Varuli pidas ettekande teemal "poliitilised otsustused ja valikud uue eraõiguse loomisel Eestis". Riigikohtu esimehel ja TÜ külalisprofessoril Uno Lõhmusel oli koos riigikohtu nõuniku Heinrich Schneideriga valminud teadusartikkel "Põhiseaduslikkuse järelevalve põhilistest arengujoontest Eestis".

Lisainfo: Ave Tiisler, e-post: atiisler@iur.ut.ee

Parlamendi ja ühiskonna vaheline kommunikatsioon: kaasaegse infosüsteemi võimalused

Riigikogu Kantselei korraldusel toimus 1. novembril 2000 rahvusvaheline seminar teemal *"Parlamendi ja ühiskonna vaheline kommunikatsioon: kaasaegse infosüsteemi võimalused"*. Seminari programm ja teesid aadressil: http://www.riigikogu.ee/konverentsid Seminar toimus vahetult enne iga-aastast konverentsi "Eesti ja Euroopa Liit: Eesti teel muutuvasse Euroopasse".

Lisainfo: pressi- ja infoosakonna pressisekretär Kristiina Jusson, e-post: kristiina.jusson@riigikogu.ee

Clearing House Review

Strasbourgis asuv *Rahvusvaheline Demokraatia Instituut (International Institute for Democracy - IID)* kogub ja levitab ülevaadet *Clearing House Review* rahvusvahelistest õiguslikke, poliitilisi, majanduslikke, kultuurilisi jm teemasid käsitletavatest seminaridest ning konverentsidest. Mahukas globaalne ülevaade uueneb pidevalt ja on Internetis nähtav: http://www.iidemocracy.coe.int

Kontakt e-postiga: ana.pano@coe.int

IFLA 2000

Rahvusvahelise Raamatukoguühingute ja -institutsioonide Liidu (IFLA: http://www.ifla.org) Parlamendiraamatukogude ja Uurimisteenistuste Sektsiooni kuulub ligi 100 riigi esindajaid. Käesoleva aasta 13.-18. augustini Jeruusalemmas toimunud aastakonverentsil olid arutelu all järgmised parlamendi info- ja analüüsiteenistuste tööteemad: seadusandliku kogu uurimisteenistuste rajamine (ettekanded: Kamerun, Mehhiko, Austraalia), väiksemate uurimisteenistuste arenguküsimused (Tõiili, Eesti), kvaliteedi kontroll (Kanada, USA) ja parlamendiraamatukogude globaalne koostöö (Poola, Venemaa, Kanada, India). *Lisainfo:* http://www.ifla.org/IV/ifla66/66cp.htm

Uuringud

RiTo uuringute lühiülevaate eesmärk on tuua Eesti riigieelarvest ja välisprogrammidest rahastatud õiguslike, politoloogiliste või sotsiaal-majanduslike uuringute infokapital korduvkasutusse. Internetiversioonis on kõik www-lingid RiTo lisadeks. Uuringute lühiülevaadet uuendatakse jooksvalt koostöös viidatud asutuste esindajatega.

Riigikogu Kantselei

- *Avaliku arvamuse küsitlus Riik ja rahvas 2000* (http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/riik_mai_2000.html Üle-Eestiline küsitlus, mai 2000, läbiviija Saar Poll).
  Probleemid: *Kuidas hinnatakse Eesti üldist arengusuunda ning Eesti praegust poliitilist olukorda?*
  http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/areng_mai_2000.html
  Kas inimesed tahaksid võimuorganite tööde ja tegemiste kohta rohkem infot saada?
  http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/inform_mai_2000.html
  Millistes valdkondades on olukord Eestis muutunud paremaks, millistes halvemaks?
  http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/valdk_mai_2000.html
  Millised on need prioriteetsed valdkonnad, millele tuleks riigieelarvest rohkem raha eraldada?
  http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/prior_mai_2000.html
  Kes mõjutab elanike arvates Riigikogu?
  http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused//mojut_mai_2000.html
  Milline on inimeste informeeritus oma kodanikuõigustest?
  http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/kod_oig_mai_2000.html
  Eraldi aruanne on koostatud pensionireformi, korruptsiooniprobleemide, elanike õigusteadvuse, riigi institutsioonide usaldamise kohta. Küsitluse tulemused tabeli kujul on saadaval nii elektrooniliselt kui paberkandjal kaheksa sotsiaal-demograafilise tunnuse (vanus, sugu, haridus, elukoht (linn/maa), regioon, perekonna sissetulek, etniline päritolu ja kodakondsus) lõikes Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna koduleheküljel:
  http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi *Lisainfo:* Marika Kirch, e-post: marika.kirch@riigikogu.ee

- *Ekspertuuring "Kodanikeühiskonna edendamise strateegiad Eestis: probleemid ja perspektiivid".*Uurimuse eesmärgiks on sarnaselt teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega määratleda täpsemalt riigi ja kodanikeühiskonna omavahelisi suhteid: kohustusi, õigusi ja vastutust; kaardistada võimalikud valikud (strateegiad), mida saaks võtta aluseks edasise riikliku poliitika väljatöötamisel. Uuringu tellimine algatati Riigikogu kultuurikomisjoni liikmete ettepanekul seoses UNDP projekti raames väljatöötatud *Eesti kodanikeühiskonna arengu kontseptsiooni*eelnõuga, mis peaks tulema Riigikogus arutlusele 2000. a lõpus või 2001. a algul. Uurimisrühma kuuluvad Eesti Humanitaarinstituudi ja Tartu Ülikooli teadlased E.Rikman, prof M.Lagerspetz ja prof R. Ruutsoo. Lõpparuanne valmib detsembris 2000.
  Lisainfo:
  http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi
  e-post:marika.kirch@riigikogu.ee või andres.siplane@riigikogu.ee

Justiitsministeerium

- *"Kehtivate haldusmenetlust reguleerivate seaduste tabelina vormistatud analüüs haldusakti andja, haldusakti nimetuse ja menetluse lõikes koos uue haldusmenetluse seaduse väljatöötamise seisukohalt oluliste üldistustega".* Maret Altnurme, Ivo Pilving, 1999.
- *"Halduskohtumenetluse seadustiku kaebeõiguse sätete analüüs koos järeldustega seadustiku muutmise vajaduse kohta, arvestades muuhulgas Euroopa Liidu õiguse mõju siseriiklikule haldusprotsessile".* Ivo Pilving, 1999.
- *"Avaliku halduse kandja varalist vastutust reguleerivate õigusaktide analüüs koos riigivastutuse seaduse väljatöötamise seisukohalt oluliste järelduste ja üldistustega".* Ivo Pilving, 1999.
- *"Avalikus teenistuses teenistuslepingule ülemineku võimalikkuse analüüs".* Nele Ruubel, 2000.
- *"Analüüs avaliku teenistuse reguleerimise optimaalse viisi selgitamiseks. Erinevat regulatsiooni vajavate avalike teenistujate gruppide ja nende teenistuse reguleerimise eesmärkide väljapakkumine".* Merli Vahar, Ülle Madise, 2000.
- *"Avaliku halduse ülesannete täitmine eraõiguslike isikute kaudu: avalike ülesannete üleandmise kriteeriumid, protseduuriline külg ja tingimused".* Kaspar Lind, 2000.
- *"Arvamus Vabariigi Valitsuse seaduse ja selle muutmise ümber toimuva diskussiooni kohta".* TÜ avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika osakond. 1999, 12 lk. Kontaktisik: Kristel Lekko, e-post: kristel.lekko@just.ee
  Lisainfo: http://www.just.ee Ülle Madise, avaliku õiguse osakonna juhataja, e-post: Ylle.Madise@just.ee

Välisministeerium

- Välisministeeriumi koduleheküljel http://www.vm.ee leiab välispoliitikat ja viisaküsimusi puudutavat informatsiooni, sh rubriigid järgmistel teemadel: Eesti ja Euroopa Liit, Eesti ja NATO, kahepoolsed suhted teiste riikidega ning rahvusvaheliste organisatsioonidega, välismajandussuhted, välislepingud ja rahvusvahelised

konventsioonid. Kord kuus ilmub samas *Eesti Majanduse Ülevaade,* mis sisaldab kokkuvõtteid Eesti olulisematest majandusnäitajatest ning nende arengust, majanduspoliitilistest otsustest ja välismajandussuhetest. Kord nädalas ilmub *Rahvusvahelise meedia ülevaade. Lisainfo:* Natalja Kljuzeva, Välisministeeriumi pressi- ja infoosakond, e-post: Natalja.Kljuzeva@mfa.ee

- *Töökeskkonna olukord Eesti ettevõtetes.* Uuring telliti koostöös Sotsiaalministeeriumiga ja viidi läbi 9.veebruar-15.märts 2000. Uuringu eesmärk oli selgitada ettevõtete/asutuste esindajate hinnanguid oma töökeskkonnale nii töötervishoiu ja tööohutuse alal kui ka saada ülevaade töötajatepoolsetest hinnangutest. Seetõttu koosnes uuring kahest iseseisvast poolest: ettevõtete/asutuste küsitlus, kus vaadeldi tööandjate hinnanguid töökeskkonnale ja töötajate küsitlus, kus oma töökeskkonna erinevaid parameetreid hindasid töövõtjad. Tööandjate küsitlus toimus ajavahemikul 28.veebruar kuni 07.märts 2000. Kokku küsitleti 402 ettevõtte/asutuse esindajat üle Eesti. Uuringu läbiviija *AS Emor*, uuring Internetis: eestikeelne http://www.sm.ee/Telematic/uudised.htm ingliskeelne http://www.sm.ee/Telematic/news.htm
- *Euroopa Liiduga ühinemisest tuleneva Läti, Leedu ja Ukrainaga sõlmitud vabakaubanduslepingute muutmise mõju Eesti majandusele.* Uuring telliti 1999. a septembris ning valmis 2000. a märtsis. Uuring sedastas, et kui Eesti saab Euroopa Liidu liikmeks, tuleb tühistada vabakaubanduslepingud. Kuna sel juhul muutub kõige rohkem kaubandusrežiim Läti, Leedu ja Ukrainaga, uuriti lepingute lõpetamise mõju Eesti majandusele. Uuringu viis läbi TÜ uurimisgrupp, grupi juht prof Urmas Varblane, liikmed Kristina Toming, Anneli Ivanov, Janno Järve, Sten Anspal ja Tanel Veisson. *Lisainfo*: Kadri Kallikorm, välisministeerium, e-post: Kadri.Kallikorm@vm.ee

Sotsiaalministeerium

- *Rahvatervisealase teadus ja arendustegevuse riikliku sihtprogrammi* poolt rahastatavad kolmeaastased projektid algasid 1999. aastal ning lõpevad 2001. aastal.
- *Eesti elanike seksuaal- ja reproduktiivkäitumine.* Projekt viiakse läbi Tartu Ülikoolis ja projektijuht on TÜ matemaatilise statistika instituudi emeriitprofessor Ene-Margit Tiit (e-post: etiit@ut.ee). Projektis uuritakse Eesti elanike seksuaal- ja reproduktiivkäitumist ning seda mõjustavaid majanduslikke, sotsiaalseid ja bioloogilisi tegureid, et välja selgitada raseduse katkestamise riskifaktorid erineva sotsiaalse taustaga elanike gruppide puhul.
- *Välised surmapõhjused ja vaimse vastupidavuse kujundamine.* Projekt viiakse läbi Suitsidoloogia Instituudis, projektijuht on Suitsidoloogia Instituudi direktor Airi Värnik (e-post: airiv@online.ee). Suitsiidide ja suitsiidikatsete üksikjuhtude uuring annab teavet suitsidiaalsuse arengust Eestis, *pro et contra* motiividest, riskiteguritest, andes materjali preventsiooni aluste väljatöötamiseks.
- *Perekondliku agergatsiooni, sotsiaalmajanduslike tingimuste, tervisega seotud hoiakute ja käitumise, lapse poolt tajutud deprivatsiooni ja tervisliku seisundi hindamiseks sobilike küsimustike aprobeerimine ja valideerimine.* Projekt viiakse läbi Tartu Ülikoolis ja projektijuht on tervishoiu instituudi vanemassistent Maarike Harro (e-post: maarike@ut.ee). Projekti käigus töötatakse välja ja publitseeritakse

aprobeeritud ja valideeritud küsimustikud, mida saab kasutada Eestis elavate laste ja nende vanemate sotsiaalmajandusliku olukorra hindamise uuringutes, samuti perekonna hoiakute mõju uuringutes tervisega seotud käitumisele.

- *Toitumise andmekogu kvaliteet ja kasutatavus.* Projekt viiakse läbi Tartu Ülikoolis ja projektijuht on matemaatilise statistika instituudi teadur Mare Vähi (e-post: marev@ut.ee). Projekti käigus töötatakse välja toitumisharjumuste trendi kirjeldav mudel. Näidatakse toitumistavade ja elanikkonna tervisliku seisundi vahelisi seoseid. Võrreldakse elanikkonna toitumise adekvaatsust Eesti toitumissoovitustega.
- *Lõuna-Eesti elanike tervise seosed elutingimuste ja sanitaar-kultuuriliste harjumustega.* Projekt viiakse läbi Tartu Ülikoolis, projektijuht on tervishoiu instituudi vanemassistent Argo Soon (e-post: arx@math.ut.ee). Projekti käigus kirjeldatakse Lõuna-Eesti elanike elutingimusi, nende sanitaar-kultuurilisi harjumusi ja üldisi tervisenäitajaid ning püütakse leida statistilisi seoseid nende vahel.
- *Hoiakud alkoholi ja narkootikumide tarbimise suhtes kutsealustel ja Eesti kaitseväelastel, hoiakute muutmise võimalused.* Projekt viiakse läbi Kaitseväe Ühendatud Õppeasutustes, projektijuht on õppetooli ülem Aaro Toomela (e-post: toomela@psych.ee). Projekti käigus saadakse ülevaade hoiakutest alkoholi ning narkootikumide tarbimisse meessoost noorukitel, hoiakute väljakujunemist mõjutavatest psühholoogilistest ja sotsiaalsetest mehhanismidest ning püütakse leida hoiakute mõjutamise efektiivseid meetodeid, mis on rakendatavad kaitseväes ja koolides.
- *Välised surmapõhjused ja neid kujundavad tegurid Eestis.* Projekt viiakse läbi Tartu Ülikoolis, projektijuht on tervishoiu instituudi erakorraline professor Taie Kaasik (e-post: taie@madli.ut.ee). Uurimus aitab leida seoseid vigastussuremuse näitajate ja sotsiaalmajanduslike muutuste vahel ning käitumistavasid, mis oluliselt mõjustavad vigastuste teket ja raskust. Arvatavasti selgub, millised põhjus-spetsiifilised vigastused (näiteks liiklus-, uppumis-, tule- jm) on enam mõjustatud ühest või teisest riskikäitumistavast.
- *Toitumine kui oluline südame-veresoonkonna haiguste riskitegur muutunud sotsiaal-majanduslikus olukorras (pikaajalise populatsiooni uuringute alusel). Projekt* viiakse läbi Eesti Kardioloogia Instituudis, projektijuht on toitumise ja ainevahetuse uurimise osakonna juhataja Merilaid Saava (e-post: merileid@hot.ee). Projekti käigus viiakse läbi võrdlus varasemate analoogiliste uuringutega, mis võimaldab prognoosida toitumise osa südamehaiguste epidemioloogilise situatsiooni trendide edasisel kujunemisel. Muutunud toitumissituatsioonis saab konkretiseerida ja diferentseerida toidusoovitusi ning ennetada südamehaiguste tekke riski alates lapse- ja noorukieast.

Riiklike tervishoiuprogrammide raames teostatud rakendusuuringud

Laste ja noorukite riiklik terviseprogramm (e-post: anu@tervis.ee) , millel on 2 alaprojekti:

- "Laste füüsiline aktiivsus ja traumade ennetamine" - selle raames on teostatud rakendusuuringuid *kehalise aktiivsuse mõjust laste tervisele ja õppevõimele.*

- "Tervishoid koolis ja koolieelses lasteasutuses" - selle raames on uuritud *kooliõpilaste tervisekäitumist ning mittenakkuslikesse haigustesse haigestumise riskifaktorite esinemist.*

Osaletud on järgmistes rahvusvahelistes rahvatervise-alastes uuringutes:

Euroopa Kooliõpilaste Alkoholi ja narkootikumide kasutamise küsitlusuuring (http://narko.sm.ee) ; täiskasvanute *käitumisuuring (koostöös Soome, Läti, Leeduga)* http://www.tervis.ee ; kooliõpilaste *tervisekäitumise uuring "Health Behaviour in School-aged Children: a WHO Cross-National Study (HBSC) International Report" ja "Eesti kooliõpilaste tervis, tervisekäitumine ja sotsiaalne keskkond muutuvas ühiskonnas aastatel 1991-1998" (Maailma Tervishoiuorganisatsiooni poolt koordineeritav Eesti Koolinoorte Eluviisi Uuring).* (http://www.tervis.ee e-post anu@tervis.ee)

Töötajate tervisliku seisundi järelvalve korraldamine. Uuringu aeg: 1999. a Lühikirjeldus: eestindatud on Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) ettepanekul 1997.a Genfis koostatud juhendmaterjal, mis käsitleb töötajate tervisliku seisundi järelvalve korraldamise praktilisi ja eetilisi aspekte. Väljaandele on lisatud ILO ekspertide nõupidamise aruanne ja ekspertide arvates hädavajalikud sõnaseletused. Läbiviija: Eksperimentaalse ja Kliinilise Meditsiini Instituut, Töötervishoiu Keskus, Hubert Kahn. Kontaktisik: Hubert Kahn, e-post: reet@ekmi.online.ee

Riigikantselei

- Rahvastikuministri büroo projektid 2000. aastal *Internetis:* http://www.riik.ee/rahvastik
- *Sündimuse dünaamika Eesti Vabariigis. Mõjutused, trend ja prognoos Euroopa rahvastikuprotsesside taustal* (Ene-Margit Tiit, TÜ; lõpparuande esitamise aeg 30.12.2000).
- *Pensionikindlustuse reformi majanduslikud ja sotsiaalsed aspektid Eestis ning selle mõju rahvastiku arengule ja perepoliitikale* (Tiia Püss, TTÜ Eesti Majandusinstituut; lõpparuande esitamise aeg 30.12.2000).
- *Eesti Vabariigis 1920. -1930. aastatel plaanitsetud ja ellu viidud rahvastikupoliitiliste meetmete analüüs* (Ken Kalling, TÜ; lõpparuande esitamise aeg 30.12.2000).
- *Lastega pered ja riiklik perepoliitika: kutsetöö ja pereelu ühtesobitamise probleemidest ja nende seosest elanikkonna demograafilise käitumisega* (Leeni Hansson, TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut; lõpparuande esitamise aeg 31.04.2001).
- *Noorte tööleasumine ja sotsiaalne iseseisvumine: Eesti riigi poliitika Euroopa Liidu taustal* (Rein Vöörmann, TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut; lõpparuande esitamise aeg 31.08.2001).
- *Avalike teenuste vajadus ja kasutamine - territoriaalsed, sotsiaalsed ja kultuurilised erinevused* (Marju Medar, TÜ Pärnu Kolledž, lõpparuande esitamise aeg 31.08.2001).
- *Narva rahvusgruppide integreerimisülesanded, eneseteadvuse ja käitumise iseärasused ning sotsiaalne reageerimine muutustele ühiskonnas* (Sergei Gorohhov, OÜ Hansa Uuringud; lõpparuande aeg 31.08.2001).

Lisainfo: Mare Ainsaar, rahvastikuministri nõunik, e-post: Mare.Ainsaar@riik.ee

Keskkonnaministeerium

Keskkonnaministeerium on kaasfinantseerinud keskkonnateadlikkuse taseme väljaselgitamise uuringuid. BEF-i (Balti Keskkonna Foorumi) tehtud uuringud-küsitlused Eestis:

- *"Nature concepts, environmental consiousness and behavior in Estonia".* Kokku küsitleti 304 inimest, küsitlus toimus 1999. aasta märtsis, aprillis ja juunis. Küsitlus andis ülevaate keskkonnateadlikkuse tasemest, keskkonnainfo saamise allikatest ja inimeste käitumisest. Koostööpartner REC-Estonia. *Kontaktisik* BEF-i Eesti koordinaator Kai Kipper, e-post: KaiK@rvl.envir.ee.
- *"Target group assesment of the EU programm Nature 2000 - level of knowledge, hopes and fears".* BEF-i küsitlus 3 Balti riigis. Kokku küsitleti 113 inimest. Küsitlused toimusid 1999. aasta sügisel. Küsitletavad olid jahimehed, kalamehed, keskkonnateenistuste töötajad, ajakirjanikud, metsa- ja maaomanikud, looduskaitsealad, planeerijad - kokku 10 sihtgruppi. Mõlema küsitluse analüüsi on kirjutanud Stefanie Lang Saksamaalt. Kontaktisik BEF-i Eesti koordinaator Kai Kipper, e-post: KaiK@rvl.envir.ee.
- *"Transpordi mõju keskkonnale ja elukvaliteedile Tallinnas".* Avaliku arvamuse uuring. Läbiviijaks REC Estonia Kesk-ja Ida-Euroopa Regionaalne Keskkonnakeskus,. planeeritud läbiviimise aeg 10. mai - 30. september 2000. aastal. Eesmärk: uurida inimeste teadlikkust transpordiga seotud keskkonna probleemide osas ja transpordisaaste, tolmu, müra, vibratsiooni, mõju haljasaladele ja linnakeskkonnale üldse. Lisaks uuritakse, kas inimesed on selle tõttu oma elus midagi olulist ka muutnud (pesevad sagedamini aknaid, vahetavad neid uute mõrakindlate akende vastu, jalutavad magistraalteedest eemal jne). REC-i esindaja Tuuli Rasso, e-post: recest@online.ee

Keskkonnaministeeriumi kontaktisik on pressiesindaja Kai Vare, e-post Kai.vare@ekm.envir.ee

Teede ja sideministeerium

- *"Elanikkonna sõiduvajaduste uurimine, olemasoleva liinivõrgu efektiivsuse hindamine ja optimaalse liinivõrgu väljatöötamine Eesti maakondades*". Uuring viidi läbi ajavahemikul mai 1998- märts 2000. Uuring annab ülevaate elanikkonna maakonnasisestest sõiduvajadustest. Antakse hinnang olemasolevale liinivõrgule ja seda teenindavale ühissõidukipargile lähtudes sõiduvajadustest ja majanduslikust efektiivsusest. Tuuakse ära liinivõrgu ja liinikilomeetrile tehtavate kulutuste optimeerimise võimalused.Uuring on valminud ja kättesaadav Inseneribüroos "Stratum", projekti üldjuht Dago Antov.

Kontaktisikud: Dago Antov, e-post: dax@stratum.ee või Priit Vene, Teede- ja Sideministeeriumi Maanteeliikluse osakond, e-post: Priit.Vene@tsm.ee

Rahandusministeerium

Statistikaamet http://www.stat.ee

- *"Eesti statistika aastaraamat. 2000. Statistical Yearbook of Estonia*"
- *"Eesti piirkondlik statistika. 1999. Regional Statistics of Estonia*"
- *"Maakonnad arvudes 1995-1999*"
- "Keskkond. 1999. *Environment*"
- "Väliskaubandus. 1999. *Foreign Trade*"
- *"Eesti ja Euroopa Liit. 2000. Estonia and European Union*"

Riikliku statistika põhinäitajad on Internetis saadaval aadressil:

http://www.stat.ee/wwwstat/est_stat/statistika_fr.html

Lisainfo ja tellimine e-postiga stat@stat.ee

Riigikontroll http://www.sao.ee

Riigikontroll hindab majanduskontrolli käigus avaliku halduse kandjate tegevuse tulemuslikkust (säästlikkust, tõhusust ja mõjusust) ning õiguspärasust, et tehtavate ettepanekute ja järelduste abil saaksid Riigikogu ja valitsus parandada riigi toimimist. Riigikontrolli tegevus peab suurendama maksumaksja kindlustunnet, et tema raha kasutatakse heaperemehelikult.

Olulisemat 2000. aastal:

- *Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 1999. aastal.*
  Riigikontroll esitab oma tähelepanekud valitsuse poolt Riigikogule esitatud 1999. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta. Samuti teeb Riigikontroll ülevaate probleemidest riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 1999. aastal. Riigikontroll peab vajalikuks rõhutada, et esmakordne Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule koondbilansi ja -tulemiaruande esitamine on väga oluline samm tänapäevase finantsjuhtimise suunas. Valitsuse välisaudiitorina ei saa Riigikontroll soovitada Riigikogul riigieelarve täitmise aruannet kinnitada, kuna moonutustest vaba kirjet koondbilansis ja -tulemiaruandes pole.
  http://www.sao.ee/Est/Tulemus/Ylevaade/rvks.html
- *Riikliku statistika tootmine ja kasutamine juhtimisotsuste tegemisel.*
  Riigikontroll analüüsis Eesti statistikasüsteemi toimimist. Selgus, et Riigikogu ja valitsus, kes otsustavad 28 miljardi krooni riigieelarve ja sotsiaalkindlustuse raha kulutamise üle, kasutavad otsustamiseks riiklikku statistikat ning peavad seda usaldusväärseks, kuid senisest enam oleks vaja kogutud andmeid analüüsida. Samuti soovitab Riigikontroll rahandusministril koostada valdkonna juhtimiseks arengu- ja tegevuskava - süsteemi tervikliku arendamisega sisuliselt ei tegelda. Täpsemalt tuleks määratleda kõikide süsteemis osalejate õigused, kohustused ja vastutus.
  http://www.sao.ee/Est/Tulemus/Otsus2000/tao/tao088.html

- *Keskkonnaministeeriumi projektijuhtimise sisekontrolli- ja siseauditisüsteemi tulemusaudit.*
  Keskkonnaministeeriumi projektijuhtimise sisekontrolli- ja siseauditisüsteemi auditeerimisele keskendus Riigikontroll seetõttu, et veekaitsele eraldatakse riigieelarvest suuri rahasummasid, samuti on Euroopa Liidu ühinemiseelsete struktuurifondide kaudu saadavate rahaliste vahendite juhtimiseks vaja luua kindlad sisekontrolli- ja siseauditisüsteemid. Kuigi audit viidi läbi Keskkonnaministeeriumis, oli eesmärk anda soovitusi, mis on laiendatavad ka teistele valdkondadele. Riigikontrolli hinnangul tuleb pöörata suurt tähelepanu kõikide toimingute ja tehingute dokumenteerimisele koos eesmärkide saavutamise ja efektiivsuse näitajate kajastamisega, mille kaudu oleks selgelt määratletud ja rahuldatud ministri infovajadus õigete ning õigeaegsete juhtimisotsuste tegemiseks.
  http://www.sao.ee/Est/Tulemus/Otsus2000/tao/tao073.htm
- *Majanduslike huvide deklareerimise tulemuslikkus korruptsiooni ennetamisel Eesti Vabariigis.*
  Majanduslike huvide deklareerimise tulemuslikkuse auditeerimisel selgus, et on segunenud seadusandliku riigivõimu ja täidesaatva riigivõimu ülesanded, kuna majanduslike huvide deklaratsioonide süsteemi haldamine ei ole ühegi täidesaatva riigivõimu asutuse vastutusalas, vaid sellega tegeleb Riigikogu erikomisjon. Riigikontroll on arvamusel, et selline olukord hägustab seadusandliku riigivõimu ja täidesaatva riigivõimu vahelist piiri ning ei aita kaasa Riigikogu erikomisjoni kui parlamentaarset järelevalvet teostava organi tegevuse mõjususele, objektiivsusele ja sõltumatusele. http://www.sao.ee/Est/Tulemus/Otsus2000/tao/tao082.html
  Lisainfo: Sven Soiver, Riigikontrolli pressinõunik, e-post: Sven.Soiver@sao.ee

Ülikoolid ja teadusinstituudid

- *Eliidi osalemine seadusloomes. Eesti olukorra suhtevõrgustikuline käsitlus.*
  Läbiviimise aeg – kevad 1999 kuni sügis 2001. Eesmärk on analüüsida eliidi sisemist fragmenteeritust isikute kokkupuutemustrite alusel formaalsetes institutsioonides (nõukogud, komisjonid, esinduskogud, halduskogud, ettevõtete juhatused jne). Küsimus on, kui tugevasti eristub poliitiline eliit (riigikogu saadikud, valitsus) teiste ühiskondlike sektorite eliidist (kultuurieliit, kolmas sektor, ärieliit, administratiivne eliit, regionaalne eliit). Koostamisel on poliitilise eliidi töö- ja haridustee relatsiooniline andmebaas, mis võimaldab analüüsida nii formaalseid kontakte kui karjäärimustreid ja eliidi spetsialiseerumist.
  Uuringu läbiviijad: ETF-i granti alusel Tartu Ülikool, politoloogia osakond Jüri Ruus, sotsioloogia osakond Marti Taru, e-postid: jruus@physic.ut.ee ja marti@psych.ut.ee
- *Noorukid ja demokraatia. Rahvusvaheline võrdlev uuring 1997-2000.* Alates 1997. aastast osaleb Eesti ulatuslikus rahvusvahelises sotsioloogilises uuringus, mille käigus analüüsitakse noorukite teadmisi ja hoiakuid demokraatiast ning nende kodanikukäitumise alaseid oskusi. Uuringus osaleb 28 riiki ja umbes 90 000 õpilast. Eestis küsitleti 3938 VIII klassi ja 3148 XII klassi õpilast. Uuring toimub Rahvusvahelise Haridussaavutuste Hindamise Assotsiatsiooni (IEA) egiidi all. *Uuringu läbiviijad Eestis:* TPÜ Riigiteaduste osakonna Demokraatia Uuringute Keskus (projekti

juht Anu Toots). Uuringu rahvusvahelisi tulemusi tutvustav esimene pressikonverents leiab aset 2001 aasta märtsis Washingtonis. Eesti uuringu tulemuste kohta saab lugeda RiTo kolmandast numbrist.
Lisainfo: Anu Toots, e-post:anuto@tpu.ee

- *Töötingimused üldhariduskoolide arvutiklassides ja õpilaste terviseuuring 1999-2000.* Uuringu finantseerija: Tiigrihüppe Sihtasutus. Uuring annab ülevaate üldhariduskoolide arvutiklasside hügieenilisest olukorrast ja hindab nende töökohti ergonoomiliste nõuete seisukohast. Selgitatud on arvutiõppe mõju kooliõpilaste tervisele ja tehakse ettepanekuid. Uuring viidi läbi Keskhaigekassa Tervisekaitselise Sihtkapitali granti alusel Eksperimentaalse ja Kliinilise Meditsiini Instituudi ja Töötervishoiu Keskuse poolt. Uurijad: Hubert Kahn, Milvi Moks, Vello Jaakmees, Epp Altrov ja Naomi Kalmet. *Lisainfo:* Hubert Kahn, e-post: reet@ekmi.online.ee
- *Tartu ettevõtlusuuring 2000.* Uuring viidi läbi Tartu Linnavalitsuse tellimusel aprillist oktoobrini 2000. Tegu oli 1998. aastal toimunud Tartu 1. ettevõtlusuuringu kordusuuringuga, kuid laiendatud teemaderingiga. Põhilised teemad: *Tartu ettevõtluse üldiseloomustus ettevõtete tulevikukavad ja nende realiseerimise allikad; arendustegevus ja selle seotus ettevõtte edukusega; tööjõud, selle vajadus ja personali koolitamine; Tartu kutseharidus kui linna ettevõtluse tööjõuallikas; ettevõtluse seosed kõrgkoolide ja teadusasutustega; linnavalitsuse tegevus ettevõtluse valdkonnas: rahulolu, probleemid ja ettepanekud; investeerimiskliima Tartus: ettevõtete juhtide eksperthinnangud, Tartus tegutseva ettevõtte tegevjuhti iseloomulikud jooned.*
Lisainfo: Eesti Sotsiaalteaduslik Andmearhiiv (ESTA)
http://www.psych.ut.ee/esta ja Rein Murakas, e-post: rein@psych.ut.ee

Projektid

Justiitsministeerium

Justiitsministeeriumi ülesanded Euroopa Liidu õiguse alal. Justiitsministeeriumi ülesandeks on Eesti seadusandluse lähendamine Euroopa Liidu (EL) õigusele. Ministeerium teostab järelevalvet siseriikliku seadusandluse vastavuse üle EL õigusele ja sellel eesmärgil saadetakse Justiitsministeeriumisse teistest ministeeriumidest kõik seaduseelnõud koos seletuskirjaga, milles selgitatakse eelnõu vastavust EL õigusele. Praktikas teeb Justiitsministeeriumis seda õigusloome metoodika osakonna alla kuuluv EL õiguse talitus, mis oma väiksuse tõttu (3 ametnikku) on üsna ülekoormatud. Väga oluline on suurendada õigusloome metoodika osakonna administratiivset suutlikkust ning tõhustada nende järelevalvet eelnõude EL õigusele vastavuse üle. Selleks tellis Justiitsministeerium EL Phare projekti "Toetus Eesti eurointegratsiooni protsessile" raames ekspertiisi ministeeriumi EL õiguse talitusele. Ekspertiisitaotluses esitati järgmised probleemid. Kuidas suurendada Justiitsministeeriumi rolli riiklikus seadusandluse lähendamise protsessis kõikide poolte kasuks? Kuidas arendada EL õiguse talituse tööd? Kuidas koostada süstemaatiline metoodika eelnõude vastavuse kontrolliks EL seadusandlusega? Kuidas muuta paremaks seadusandluse mõjude analüüs?

Projekt kestis augustist 1999 kuni märtsini 2000, mille jooksul täideti eelpoolnimetatud tingimused. Prof Wim A. Timmermansi kirjalike nõuannete lõppraport edasiseks arenguks ja muudatusteks on kättesaadaval http://www.just.ee

Lisainfo: Maris Ilves, EL õiguse talitus, e-post: Maris.Ilves@just.ee

Eesti õiguskeskus

Kolmas sektor ja õigusloome. Avaliku sektori ja kolmanda sektori õigusloome alase koostöö arendamise projekt. Sihtasutus Eesti Õiguskeskus sõlmis 9. juunil 2000 Avatud Eesti Fondiga lepingu, mille eesmärgiks on arendada ja tugevdada Eesti seadusloomega tegelevate ametnike ja mittetulundusorganisatsioonide (MTO) õigusloome alast koostööd. Projekti üks eesmärke on luua veebipõhine foorum, kus MTO-de esindajatel oleks võimalik kiirelt ja ressursse säästvalt osaleda õigusloomeprotsessis e-kirjade teel. Selleks luuakse e-listid, milles huvipooled saaksid kaasa aidata õigusloome läbipaistvuse saavutamisele ja osalusdemokraatia põhimõtete rakendamisele, mis omakorda aitaksid kaasa valmivate seaduseelnõude suurema legitiimsuse saavutamisele. Projekti eesmärgiks on ka MTO-de tegevust puudutavate õigusaktide analüüsimine ja seadusandliku kava koostamine. Samuti püütakse kaasa aidata õigusloomega tegelevate institutsioonide omavahelise koostöö parandamisele.

Vt: http://www.lc.ee/arutelu

Lisainfo: Ülo Siivelt, Eesti Õiguskeskuse infoosakonna juhataja, e-post: ylo@lc.ee

Siseministeerium

- *Elukvaliteedi mõõtmine WHOQOL - 100 küsimustikuga haldusreformiga seotud probleemsete valdkondade välja selgitamiseks.* Teostaja: *Eesti Elukvaliteedi Keskus.*

Projekti eesmärk: mõõta viies erinevas maakonnas haldusreformiga seotud piirkondade ekspertide ja elanike elukvaliteeti ja määratleda spetsiifilised probleemsed valdkonnad reformi ettevalmistamisel ja rakendamisel: analüüsida saadud tulemusi KOV poolt pakutavate teenuste valguses ning määratleda nende vastavus reaalsetele vajadustele; selgitada välja spetsiifilised rahulolematust tekitavad elukvaliteedi faktorid.

Projekti oodatav tulemus: annab ülevaate haldusreformiga seotud isikute elukvaliteedist piirkonniti; selgitab välja probleemsed valdkonnad KOV poolt pakutavate teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse osas. Uuringu tulemuste põhjal saab välja töötada ettepanekuid haldusreformi rakendamise arendamiseks KOV poolt osutatavate teenuste osas; tulemused võimaldavad hinnata osutatavate teenuste ja tagatiste kõrvalmõjusid, mida teenuseid planeerides ei ole alati võimalik ette näha. *Koostööpartner:* KOV ekspertrühm. *Lisainfo:* Kadri Kopli, Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse osakonna projektijuht, e-post: kadri@ngo.ee

- *Kodanikuühenduste potentsiaal kohalike/avalike teenuste osutamisel regiooniti.*

Teostaja: Eesti Kodanikuühenduste Liitude Esinduskogu (EKLE).

Projekti eesmärk: pilootprojektina kolmes erinevas regioonis koostöös KOV ja kohalike kodanikühendustega (KÜ) selgitada kodanikuühenduste arusaamasid KOV kohustustest seoses olemasolevate ressurssidega, kodanikuühenduste potentsiaali avalike teenuste täitmiseks ja potentsiaali erinevust regiooniti; teadvustada kodanikuühendustele, et nendel kui kodanike esindajatel on oma piirkonna ja riigi arengu ees kohustused ja vastutus; valmistada ette kodanikuühendusi avalike teenuste täitmiseks ja uurida, mida selleks on vaja ühiselt koos teiste osapooltega ette võtta.

Projekti oodatav tulemus: selgitatakse kodanikuühenduste valmisolekut osutada avalikke teenuseid, mida nad potentsiaalselt saaksid haldusreformi tulemusena täita; saada ülevaade regiooniti, mida kodanikuühendused on võimelised tegema; selgitada välja, mida kodanikuühenduste endi arvates tuleks ette võtta, mida nad suudaksid teha edaspidi ning mida peaks nende suutlikkuse tõstmiseks tegema; hinnang sotsiaalmajandusliku olukorra seosele kodanike aktiivsusega.

Koostööpartnerid: kodanikeühenduste üle-eestilised katusorganisatsioonid. *Lisainfo:* Kadri Kopli, Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse osakonna projektijuht, e-post: kadri@ngo.ee

- *Kohaliku omavalitsuse infoloogilise arenduskava II etapp: Teenuste määratlemine ja pilootprojekti koostamine. Projekti teostaja:* AS Baltic Computer Systems. *Projekti eesmärk*: KOV infotehnoloogilise arengukontseptsiooni konkretiseerimine käivitavate rakendusprojektideni: klientide vajaduste määratlemine ja süstematiseerimine; teenindusprotsesside kaardistamine ja tarbijaliidese pilootprojekti koostamine; rakendusprojektide formuleerimine ja võimalike täitjate määratlemine; KOV infosüsteemide arenguga tegelevate IKT arendusprojektide ja nendega seonduva koordineerimine.

Projekti oodatav tulemus: KOV funktsioonide täitmise IKT kontseptsiooni uue haldusterritoriaalse jaotuse puhul; väljavalitud prioriteetsete teenindusprotsesside kirjeldused; tarbijaliidese pilootprojekt (esmase funktsionaalsusega demoversioon); võimalike koostööpartnerite kaardistus nii Eestis kui ka välismaal; konkreetsed edasised arendusprojektid. *Koostööpartnerid*: KOV ekspertrühm, AS NovoBCS, AS Microsoft Baltic; *Lisainfo:* kadri@ngo.ee

Riigikogu kantselei

Ingliskeelne veebiaken teiste parlamentide info- ja uurimisteenistustele. Riigikogu Kantselei majandus ja sotsiaalinfo (MSI) osakonna kodulehekülje ingliskeelse versiooni http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/research_home.html eesmärk on pakkuda teiste riikide parlamentide info- ja uurimisteenistuste ekspertidele Eesti institutsioonide, samuti poliitika, majanduse, sotsiaalse arengu, kultuuri jms kohta ingliskeelseid ülevaateid ning Internetiallikaid. Ennekõike nähakse kasutajatena Euroopa Parlamendiuuringute- ja Dokumendikeskuse (ECPRD http://www.ecprd.org) ja IFLA Parlamendiraamatukogude ja Uurimisteenistuste Sektsiooni (http://www.ifla.org) koostöövõrku - esimene ühendab 48

parlamentaarset koda ja teine globaalse ühendusena ligi 100. Samuti võib see "aken Eestisse" huvi pakkuda ülikoolidele võrdlevuuringute tegemisel. Lisaks Riigikogus ja Riigikogu Kantseleis loodud ingliskeelsetele analüüsidele ja taustinfole vahendatakse ka teisi Internetis kättesaadavaid Eesti andmekogusid, mille haldajad kannavad ise hoolt andmete uuendamise eest. See Eesti külastamise uus kanal ei tähenda vaid ühesuunalist kommunikatsiooni - sealt võib leida ka hulgaliselt kontaktandmeid, mis lihtsustavad andmete leidmist ning koostööd. Ingliskeelselt koduleheküljelt läheb link ka venekeelsetele Eesti internetiallikatele. Ettepanekud MSI ingliskeelse koduleheküljе edendamiseks on teretulnud, e-post: siiri.sillajoe@riigikogu.ee

RiTo teated

Mõned teated seoses RiTo esimese numbri vastuvõtuga ja edasiste numbrite kavandamisega.

RiTo 1 tagasiside. Mõned killud Eestist ja välismaalt

Rito 1 teemade valik ja artiklite sisuline kvaliteet on saanud vaid kiitvaid hinnanguid isegi juhul, kui autorite väited on lugeja jaoks vaieldavad olnud (näiteks prof U. Mereste võlaõiguse artikkel tekitas juristkonnas teravat poleemikat). Paljud poliitikud, riigiametnikud ja ülikoolide õppejõud on rõhutanud politoloogilise kallakuga parlamentaarse väljaande vajalikkust, sest Eesti kommertsialiseeruvas meedias puudub koht analüütilist laadi aruteludeks riigi arengusuundade teemal. Riigikogu vajab oma soliidset väljaannet, kuid erinevalt Eesti Panga, Riigikontrolli jt väljaannetest on RiTo Riigikogu funktsioonide tõttu laiema auditooriumiga (nt RiTo 2 on suunatud ka kodanikuõpetuse õpetajatele koolides). Küsimus on parlamendile omases teemakäsitluses, poliitilis-ühiskondlikus mastaabis ja interdistsiplinaarsuses, mida aitab süvendada poliitikute ning teadlaste artiklite vaheline kommunikatsioon RiTos. Välisriikide parlamentide info- ja uurimisteenistustest tuli õnnitlusi ja edusoove USAst, Euroopa Liidu Parlamendist, Austraaliast, Rootsist, Jaapanist, Hollandist, Poolast ja Soomest, see paneb erilise rolli RiTo inglise ja vene keelde tõlgitavatele kokkuvõtetele, mida levitame ennekõike RiTo internetiversiooni vahendusel. Seepärast taotleme, et RiTo artiklite kokkuvõtted oleksid omaette väikesed terviklood koos ühe-kahe olulisema inglis-, saksa- või prantsuskeelse kirjandusviite ja internetilingiga.

Teisalt, RiTo 1 tehniline teostus sisaldas kiirustamise märke ja leidis oma trüki- ja elektroonilise versiooni elementide kombinatsiooni tõttu kitsamas ringis rohkem kriitikat. See oli üheks uue maketi tellimise põhjuseks. Ühe kogenud keeletoimetaja sõnul tehakse RiTo mahtu ja lisanduvat internetiversiooni arvestades sellist ajakirja kolm kuud põhitööna, mitte kaks kuud põhitöö kõrvalt.

RiTo 3 sisu kavandamine.

Nagu peatoimetaja veerus märgitud, on eeldatavasti 2001. a märtsis ilmuva RiTo 3 põhiteemadeks kavandatud Eesti ja Euroopa Liidu suhted, õigusriik ning õigusloome kvaliteet, põhiseadusliku võimude lahususe tagamise parlamentaarsed instrumendid, riigi majanduspoliitika ja kodanikeühiskonna arengustsenaariumid. Ettepanekuid artiklite ja lühiuuringute esialgse sisukorra koostamiseks ootab toimetuskolleegium k.a 10.

detsembriks. Eeldame, et autorite ja nende soovitajate artikliteemade pakkumised on seotud riigi tasandi poliitiliste ja samas interdistsiplinaarsete valikutega.

Peatoimetaja ning toimetuskolleegiumi ees seisab 2001. a väljakutsena RiTo mahu ja sellega seonduvalt ka erinevate parlamentaarset diskussiooni väärivate teemade arvu vähendamise küsimus. Kuigi selle põhjused on osalt kirjastustegevuse hindade kallinemises ja Riigikogu säästueelarves, tuleb esitada ka küsimus*, milline on RiTo sisuline niõõ Eesti riikluse, poliitika ja õigussüsteemiga seotud meedias ja millised on teemade ning artiklite valiku prioriteedid.* Meie lugejate kirjad RiTo@riigikogu.ee vahendusel on siin teretulnud, sest RiTo olemuse kujundamine käib edasi "tugevama argumendi jõu printsiibil" ja on avatud nii lisainfo saamise kui arutelus osalemise võimaluste mõttes.

Vaatamata mitmesugustele piirangutele on lisaks nimetatud põhiteemadele kavas järgmised asjad:

Riigikogu parimate kõnede valikut ei saanud me ei RiTo 1 ega 2 jaoks, kuid proovime selle saada RiTo 3-le koostöös Eesti Väitlusseltsi ja Eesti Politoloogide Assotsiatsiooniga. Viimastele võiksid kõik Eesti poliitilise kõnekultuuri edendamisest huvitatud isikud saata Riigikogu stenogrammi viiteid oma eelistustega. "Ausa mängu" reeglitest tulenev pisiraskus oli selles, et valiku tegemist ei saa jätta kõnelejate endi hooleks. Tulenevalt RiTo kontseptsioonist, peaksid parimate kõnede valikus olema esindatud nii koalitsiooni kui opositsiooni kuldkõnelejad ja tähtis on nii retoorika kui poliitiline sõnum (näit põhiseaduse üldosa väärtuste ja Riigikogu hääletuste ühiskondliku mõju seostus).

Põhiseaduslike institutsioonide rubriigis palume oma vaateid avada president Lennart Meril ja Riigikohtu esimehel Uno Lõhmusel, järge ootab uus õiguskantsler.

Toimetuskolleegiumis oleme kaalunud ka Riigikogu fraktsioonidele eraldi informatiivse alarubriigi loomist, kus oleks võimalik etteantud mahus tutvustada fraktsiooni/erakonna programmilisi seisukohti ning tegevuse kroonikat. Idee elluviimine eeldab kõigi fraktsioonide huvi ja kokkulepet. Välispoliitika uuringute ja ajaloo osasse on kavandatud Eesti-Tõehhi või Eesti-Ungari poliitiliste suhete vaatlus (mõlema parlamendi raamatukogud ja eksperdid on valmis RiTo autoritele infot saatma). Risto 3-s on planeeritud ka RiTo 1-s lubatud ülevaade Eesti 2000. a poliitiliste karikatuuride paremikust. Ajakirjanduses 2000. a avaldatud karikatuuride hindamiskomisjon, mis hakkab töötama ühiskondlikel alustel nagu RiTo toimetuskolleegiumgi, tuli esimest korda kokku k.a 8. mail, valis esikõnelejaks Heinz Valgu ja abiesikõnelejaks Peeter Oleski ning kinnitas poliitilise karikatuuri defineerimise alused ja hindamise protsessi olulisemad etapid. Pikemalt vt http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/RiTo/karikatuur

Ülikoolidelt ning ministeeriumidelt loodame suuremat aktiivsust maksumaksja raha või välisabiga tehtud uurimistööde tutvustamisel RiTo rubriigis *Teated*, et tuua info "sahtlitest" lisaväärtust looma. Mitmete Riigikogu liikmete arvates peaks avaliku teabe seadusest tulenevalt teadete rubriigi uuringute ülevaates olema näidatud lisaks tulemuste otstarbele ja asukohale Internetis ka uuringu maksumus.

RiTo 3 esimene kaastöö on samuti juba laekunud - selleks on ajaloolase Olaf Kuuli artikkel "Kas parlamendi võim või presidendi võim?" rubriigis *Riigikogu ajalugu*.

RiTo e-foorumi(te) käivitamine

RiTo 1 tagasiside põhjal on teada, üliõpilaste seas leidis sagedast kasutamist RiTo internetiversiooni teadete rubriik ja muud artiklites viidatud lingid, mis võimaldavad juurdepääsu täistekstidele.

Loodame, et ülikoolid, poliitilised erakonnad ja mitmesuguste kodanikualgatused kasutavad ka RiTo internetiversiooni foorumit, kommenteerides artiklite sisu, saates teemaga seotud lühilugusid, väliskirjanduse refereeringuid, tutvustades asjakohaseid internetilinke jms. Erinevalt paljudest teistest e-foorumitest ei avalda RiTo anonüümseid kirju - seega seadusandaja infoga mõjutajad peaksid nii oma väidete ja argumentide tuletuses kui ka nime avalikustamises "läbipaistvad olema".

RiTo kujundus

RiTo rubriikide vaheliste graafiliste lehtede, multimeedia jms valikuks on toimetuskolleegium alates sellest numbrist saanud professionaalse partneri - Eesti Kunstnike Liidu (EKL) - kelle soovituste alusel toimub piltide eelvalik ning tekstidega sobitamine. Pildid on ka RiTo internetiversioonis, tutvustades Eesti kunsti ja luues tekstile teist konteksti. RiTo kujunduse ettepanekutega võib pöörduda ka EKL-i (e-post: ekl@eaa.ee). Lõpetuseks neli organisatsioonilist laadi teadet:

Esimene. Vastavalt eelkokkulepetele on kavas RiTo 3 tehniline toimetamine (korrektuur, küljendus jm) tuua lepinguga Tartus asuvast Eesti Õiguskeskusest (http://www.lc.ee) Tallinnasse Eesti Rahvusraamatukokku (http://www.nlib.ee), mis täidab teatavasti ka parlamendiraamatukogu ülesandeid. Lisaks tegevtoimetuse asukoha nihutamisele 5-minutilise jalutuskäigu kaugusele Riigikogust, on RiTo-le olulised ka raamatukogu andmebaasid ja Riigikogu infovajaduse tundmine. RiTo internetiversioon jääb eelkokkuleppe kohaselt edasi Eesti Õiguskeskuse infospetsialisti Veiko Laanjärve õlule, sest veebimaailmas ei oma asukoht (ruum) tähtsust.

Siinkohal soovin tänada RiTo 1 ja 2 mõistvat ning asjatundlikku tegevtoimetajat Ülo Siivelti, kellega koostöös sai kaalutud paljusid RiTo käivitamisetapi valikuid ning tehtud pretsedentiloovaid otsuseid. Usun, et Ülo Siivelt jääb ka edaspidi RiTo heaks kaasautoriks ja tema hallatava Eesti Õiguskeskuse listi ligi 1000ne liikmeskond ning kolmanda sektori õigusloomesse kaasamise projektis osalejad leiavad energiat ka RiTo foorumis osalemiseks (vt RiTo rubriik Teated: Projektid).

Teine. RiTo teise numbri koostamise käigus olen peatoimetajana saanud ettepanekuid laiendada RiTo toimetuskolleegiumi erakondade esindajatega, kes on lisaks poliitikale ka akadeemilises elus tunnustatud. RiTo tänases kolleegiumis on teatavasti üks Riigikogu liige koalitsiooni poolelt (Ivar Tallo) ja üks opositsiooni poolelt (Anti Liiv), ülejäänud on ülikoolide

esindajad või riigiametnikud. Kolleegium arutab sellekohaseid ettepanekuid koos RiTo koostöövõrgu ja e-foorumi küsimustega k.a novembris.

Kolmas. RiTo toimetuskolleegium soovib leida enne RiTo 3 koostamise algust (10. detsember 2000) uut peatoimetaja kandidaati, kellel oleks hea akadeemiline ettevalmistus õigus- ning sotsiaalteadustes, kes oleks erakondadevälise staatusega ja kes oleks valmis 2 korda aastas koostöös toimetuskolleegiumiga RiTo uusi numbreid ette valmistama.

Soovin, et peatoimetaja kandidaat osaleks toimetuskolleegiumi töös ning RiTo 3 koostamise protsessis, omandaks senise RiTo loomisinfo ja on seejärel valmis peatoimetajana alustama alates 2001.a aprillist, et tuua lugejale RiTo 4. number 2001.a oktoobris. Põhjus on praktiline: Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja põhiülesandeks on seadusloome jm Riigikogu ülesannete täitmises vajaliku sotsiaalse, majandusliku, rahandusliku või haldusalase analüüsi korraldamine ning tellimine. RiTo esimese peatoimetajana olin ennekõike RiTo kui projekti käimavedaja rollis ja nüüd on aeg teatepulk üle anda uuele tegijale, et põhitöö rohkem ei kannataks. Palun esitada sooviavaldus, selle põhjendus ja CV mulle või mõnele teisele toimetuskolleegiumi liikmele hiljemalt k.a 1. detsembriks.

Lisainfo: RiTo@riigikogu.ee või aare.kasemets@riigikogu.ee

Neljas. Veel enne jõulu on Riigikogu Kantseleil koostöös Eesti Õiguskeskuse ning Rahvusraamatukoguga kavas korraldada praktilist laadi nõupidamine RiTo kontseptsiooni, kahe esimese numbri sisu ja tulevikukavade aruteluks. Lisaks toimetuskolleegiumile ning autoritele on nõupidamisele oodatud ka RiTo lugejad, kellel on visioone ning ettepanekuid Eesti parlamentaarse ajakirja edasiloomiseks. Täpsema päevakava ja aja teatame RiTo foorumi või e-posti vahendusel.

Aare Kasemets
RiTo peatoimetja
21.oktoober 2000

Autoritest

Aare Kasemets, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfo osakonna juhataja

Sünd 1963 Pärnus; *Haridus:* Eesti Põllumajandusülikool, agronoomia 1982-87; Tartu Ülikool, ajakirjandus 1988-93, magistrantuur meedia- ja õigussotsioloogias 1995-97; *Töö:* Riigikogu Kantselei majandus ja sotsiaalinfo osakonna (MSI) juhataja 1995-, Riigikogu majanduskomisjoni nõunik 1994-95, Euroopa Parlamendiuuringute Keskuse korrespondent 1996-, Phare projekti juht Riigikogus 1999, ajakirja Riigikogu Toimetised peatoimetaja 1999; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Sotsioloogide Liit 1996-; Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liidu nõukogu liige 1999-; Eesti Ühendus Eesti Elujõud 1999-; Eesti Süsteemanalüüsi Assotsiatsioon 2000-.

Siiri Oviir, Riigikogu aseesimees

Sünd 1947 Tallinnas; *Haridus:* jurist, Tartu Ülikool 1975; *Töö:* Eesti NSV Ülemkohtu esimehe abi 1975-90, Eesti Vabariigi sotsiaalminister 1990-92, TPÜ dotsent 1992-, VII Riigikogu liige, sotsiaalkomisjoni esimees 1992-95, Eesti Vabariigi sotsiaalminister 1995, VIII Riigikogu liige 1995-99, IX Riigikogu liige 1999-; Riigikogu aseesimees 1999; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Keskerakond, Eesti Keskerakonna asutajaliige, Eesti Juristide Liit, Eesti Naisliidu taasasutaja, eestseisuse liige 1989-96, Eesti Naisliidu esinaine 1996-, Rahvusvahelise Naisteklubi "Zonta" Tallinna klubi liige, Eesti Invaspordiliidu President 1991-, Eesti Spordiseltsi "Kalev" nõukogu liige.

Rein Taagepera, Tartu Ülikooli politoloogia osakonna emeriitprofessor

Sünd 1933 Tartus; *Haridus:* eestikeelne algkool Saksamaal põgenikelaagris, Marrakeši prantsuskeelse lütseum; tuumainsener 1959 ja füüsika magister 1961 University of Toronto; füüsika doktor 1965 ja rahvusvaheliste suhete magister 1969 University of Delaware, USA; *Töö:* University of California politoloogia õppejõud alates 1970, professor 1978-94, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna esimene dekaan 1992-94, politoloogia professor 1994-98, jätkab õpetamist mõlemas ülikoolis emeriitprofessorina; *Kuuluvus ühendustesse:* Balti Uurimuste Edendamise Ühingu esimees 1986-88, Eesti Kongressi liige 1990-92, Põhiseadusliku Assamblee liige 1991-92, Eesti Keskerakonna liige 1991-94, EV presidendikandidaat 1992.

Küllo Arjakas, Riigikogu liige

Sünd 1959 Pärnus; *Haridus:* ajaloolane, Tartu Ülikool 1983; *Töö:* Viljandis ajalooõpetaja 1985-1987, Eesti NSV Arhiivide Peavalitsuse metoodik, 1987-1990, Eesti Muinsuskaitse Seltsi vastutav sekretär 1990-1992, Eesti Vabariigi Ülemnõukogu liige 1993-1999, Eesti Keskerakonna peasekretär, Riigikogu IX koosseisu liige; *Kuuluvus ühendustesse:* MTÜ Konstantin Pätsi Muuseum, Eesti Sõjahaudade Hoolde Liit, Eesti Akadeemiline Sõjaajaloo Selts, Eesti Muinsuskaitse Selts.

Igor Gräzin, Riigikogu esimehe nõunik

Sünd 1952 Tartus; *Haridus:* jurist, Tartu Ülikool, õigusteaduste doktor 1986; *Töö:* NSV Liidu Ülemnõukogu liige 1989–90, Notre Dame'i ülikooli majanduse ja õiguse professor, USA 1990–2000, VIII Riigikogu liige 1995–99, Hudsoni Instituudi teadur 1996–, Riigikogu esimehe nõunik 1999–, Akadeemia Nord õigusteaduskonna dekaan 1999–; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Reformierakond, USA Vabariiklik partei, Rotary, Eesti Kunstiakadeemia kuratoorium.

Mart Laar, peaminister

Sünd 1960 Viljandis; *Haridus:* ajaloolane, Tartu Ülikool 1983, filosoofiamagister 1994; *Töö:* Tallinna 24. Keskkooli ajalooõpetaja 1983–87, Kultuuriministeeriumi ajaloomälestiste osakonna juhataja 1987–90, Eesti Kongressi ja Eesti Komitee liige 1990–92, Ülemnõukogu liige 1990–92, Põhiseadusassamblee liige 1992, Eesti Vabariigi peaminister 1992–94, Rahvusliku Koonderakonna Isamaa esimees 1992–95, Riigikogu VII koosseisu liige 1992–95, Isamaaliidu fraktsiooni esimees 1995–96, Riigikogu VIII koosseisu liige 1995–1999, Isamaaliidu esimees 1998–, Riigikogu IX koosseisu liige 1999–, Eesti Vabariigi peaminister alates 25. märtsist 1999; *Kuuluvus ühendustesse:* Reservohvitseride Kogu liige 1998, Carnegie Fondi Majandusreformide Nõukogu asutajaliige 1997, Eesti Muinsuskaitse Seltsi juhatuse liige ja Eesti Muinsuskaitse Seltsi Ajalootoimkonna esimees 1987–, Tõnissoni Instituudi nõukogu esimees 1991–, Eesti Kristlik-Demokraatliku Liidu liige 1990–, PEN klubi liige 1989–, Eesti Üliõpilaste Seltsi liige 1988 II–.

Harri Õunapuu, Riigikogu liige

Sünd 1947 Valgamaal Sangastes; *Haridus:* agronoom, Eesti Põllumajanduse Akadeemia 1971; *Töö:* Rapla Agrotööstuskoondise esimees 1981–89, Rapla Maavalitsuse maavanem 1989–91, põllumajandusminister 1991–92, EÜ Maaettevõtluse Fondi projektijuht 1992–93, Eesti Hoiupanga direktor 1993–, Eesti Kindlustuse direktor 1996–98, Ettevõtja 1998–99, IX Riigikogu liige 1999–; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Keskerakond, Eesti Jahimeeste Liit.

Jaan Pöör, Riigikogu liige

Sünd 1950 Virumaal Võsul; *Haridus:* elektriinsener, Tallinna Tehnikaülikool 1977; *Töö:* Alatskivi sovhoosi peaenergeetik 1977–90, Alatskivi Küla RSN esinduskogu 1989–91, Alatskivi külanõukogu esimees 1990–91, Alatskivi vallavanem 1991–95, VIII ja IX Riigikogu liige 1995–, Alatskivi Vallavolikogu 1991–96; *Kuuluvus ühendustesse:* Tartumaa Omavalitsuste Liidu aseesimees 1992–1993, esimees 1993–95, Eestimaa Omavalitsusliitude Ühenduse esimees 1993–95, Maarahva Kongressi liige 1994–97, kaasesimees 1995–99.

Anti Liiv, Riigikogu liige

Sünd 1946 Kuressaares; *Haridus:* raviarst, Tartu Ülikool 1964–70; psühhiaater, Tartu Ülikooli Kliinikumi internatuur 1970–1971; psühholoog, Tartu Ülikooli psühholoogiaosakond 1970–75; psühhiaater, Tartu Ülikooli aspirantuur 1975–79; *Töö:* Tallinna Psühhiaatriahaigla narkoloogiaosakonna juhataja-psühhiaater 1980–85, Tallinna Wismari Haigla peaarst ja polikliiniku juhataja-psühhiaater 1985–95, VIII ja IX Riigikogu liige, sotsiaalkomisjoni

aseesimees 1995-, Tallinna Linnavolikogu liige 1996-; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Keskerakond, Eesti Loodusuurijate Selts, Eesti Ornitoloogiaühing, Eesti Psühhiaatrite Selts, Tallinna Saarlaste Ühendus, Riigikogu Toimetiste toimetuskolleegiumi liige 1999-.

Tarmo Loodus, siseminister

Sünd 1958 Läänemaal Lihulas; *Haridus:* üldtehniliste distsipliinide ja tööõpetuse eriala, Tallinna Pedagoogiline Instituut 1984-88, arenduskonsultant, täiendkoolitus: Tallinna Pedagoogikaülikool 1994-; *Töö:* Pärnjõe 8-klassilise kooli direktor 1986-89, C. R. Jakobsoni nim. Gümnaasiumi direktor 1989-96, Viljandi linnapea 1996-1999, siseminister 1999-; *Kuuluvus ühendustesse:* Isamaaliit, Lions Klubi.

Eiki Nestor, sotsiaalminister

Sünd 1953 Tallinnas; *Haridus:* autotranspordi insener, Tallinna Tehnikaülikool 1976; *Töö:* Autotranspordi- ja maanteetöötajate ametiühingu peainspektor 1982-1989, Transporditöötajate ametiühingu aseesimees ja esimees 1988-92, VII Riigikogu liige 1992-94, regionaalminister 1994-1995, VIII Riigikogu liige 1995-99, Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee sotsiaal-, tervishoiu- ja töökomisjoni liige 1996-99, sotsiaalminister 1999-; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Sotsiaaldemokraatlik Partei (ESDP) 1993-, ESDP esimees 1994-96, pärast ühinemist Eesti Maa-Keskerakonnaga (1996) Rahvaerakond Mõõdukad aseesimees.

Janno Reiljan, Riigikogu liige

Sünd 1951 Võrumaal Rõuges; *Haridus:* majandusteadlane matemaatika-majandusküberneetika eriala, Tartu Ülikool 1975, majandusteaduse kandidaat 1980, majandusteaduse doktor 1991; *Töö:* Tartu Riikliku Ülikooli stažöör-uurija 1975-77, Moskva Riikliku Ülikooli aspirant 1977-80, Tartu Ülikooli vanemõpetaja 1981-85, dotsent 1985-89, doktorant 1989-91, dotsent 1990-91, professor 1991-99, IX Riigikogu liige 1999-; *Kuuluvus ühendustesse:* Eestimaa Rahvaliit, Eesti Majandusteaduse Selts, Korp! Fraternitas Liviensis.

Mihkel Pärnoja, majandusminister

Sünd 1946 Pärnumaal Vändras; *Haridus:* keemik, Tartu Ülikool 1977; keemiakandidaat, Moskva Riiklik Ülikool 1982; *Töö:* Tartu Ülikool, keemiateaduskond, assistent, õppejõud 1977-92, VII ja VIII Riigikogu liige 1992-99, Eesti Erastamisagentuuri Nõukogu liige 1992-99, Eesti Panga Nõukogu liige 1998-99, Eesti Erastamisagentuuri Nõukogu esimees 1999-; *Kuuluvus ühendustesse:* Rahvaerakond Mõõdukad, volikogu juhataja 1996-, Tartu Ülikooli Vilistlaskogu juhatuse esimees 1997-, Akadeemilise keemia seltsi liige 1990-.

Maria Alajõe, majandusministri nõunik

Sünd 1969 Tallinnas; *Haridus:* majandusteaduste magister, Tallinna Tehnikaülikool 1996; Õigusinstituut, õigusteadus 1997-; *Töö:* Majandusministeeriumi ettevõtluse arengu

osakonna peaspetsialist 1993–98, Pärnumaa Ettevõtluskeskuse projektijuht ja Eesti Välisinvesteeringute Agentuuri projektijuht 1996–98, Tartu Ülikool Pärnu Kolledž, välismajanduse lektor 1997, Eesti Välisinvesteeringute Agentuuri projektijuht ja investorteeninduse valdkonna juht 1998–99, Majandusministeerium, majandusministri nõunik 1999–; *Kuuluvus ühendustesse:* Rahvaerakond Mõõdukad.

Maret Maripuu, Riigikogu liige

Sünd 1974 Tallinnas; *Haridus:* haldusjuhtimine, Tallinna Bakalaureuse Erakooli College; 1996, õigusteadus, Tartu Ülikooli Avatud Ülikool 1996–; *Töö:* Eesti Statoili müügiesindaja 1993–94, Reformierakonna fraktsiooni nõunik ja kantselei juhataja 1994–99, Tallinna Linnavolikogu liige 1999–, IX Riigikogu liige 1999–; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Reformierakond 1996–, Ühendus Res Publica, esimees 1993–95, Naiste Kodanikukoolituse Keskuse juhatuse liige 1997–, Kodanikukoolituse Sihtasutuse juhatuse esimees 1999–.

Raul Narits, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna võrdleva õigusteaduse professor

Sünd 1952 Järvamaal Amblas; *Haridus:* jurist, Tartu Ülikooli õigusteaduskond 1976, PhD Moskva Riiklik Ülikool 1987; *Töö:* TÜ õigusteaduskonna avaliku õiguse instituudi juhataja, dotsent 1988–92, võrdleva õigusteaduse korraline professor 1992–, Münsteri Ülikool külalisprofessor 1996; *Kuuluvus ühendustesse:* Rahvusvahelise Õigus- ja Sotsiaalfilosoofia Ühingu Eesti sektsiooni president, ajakirja Juridica toimetuskolleegiumi liige, Riigikogu Toimetiste toimetuskolleegiumi liige 1999–.

Kalle Merusk, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna dekaan, riigi- ja haldusõiguse professor

Sünd 1949 Jõgevamaal Tabiveres; *Haridus:* jurist, Tartu Ülikool 1973, PhD TÜ 1984; *Töö:* TÜ õigusteaduskonna avaliku õiguse instituudi riigi- ja haldusõiguse õppetooli korraline professor 1997–, TÜ õigusteaduskonna dekaan 2000–; *Kuuluvus ühendustesse:* Rahvusvahelise Õigus- ja Sotsiaalfilosoofia Ühingu Eesti Sektsiooni asepresident, Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi liige, ajakirja Juridica toimetuskolleegiumi liige, Sihtasutuse Eesti Õiguskeskus nõukogu liige.

Ülo Vooglaid, Õigusinstituudi professor

Sünd 1935 Tallinnas; *Haridus:* Tartu Ülikool, ajaloo-keeleteaduskond 1961; Moskva Sotsioloogiliste Uurimiste Instituut, filosoofiakandidaat sotsiaalpsühholoogia alal 1970; *Töö:* ajalehe Edasi toimetuse kirjanduslik kaastöötaja 1962–65, Tartu Ülikooli loogika ja psühholoogia kateedri aspirant ja õppejõud, Sotsioloogialabori teaduslik juhendaja 1965–75, Kergetööstuse Ministeeriumi Töö ja Juhtimise Teadusliku Organiseerimise Keskuse peaspetsialist 1975–78, Juhtivate töötajate ja Spetsialistide Kvalifikatsiooni Tõstmise Instituudi dotsent 1978–87, Rapla Maakonna Regionaalse Arengu Keskus "Pirgu" juhataja 1987–89, NSVL Ülemnõukogu liige 1989–90, Ülemnõukogu Presiidiumi Esimehe nõunik ja Eesti Ametiühingute Keskliidu Teadus- ja arenduskeskuse juhataja 1990–91, Valitsuse Teadusosakonna juhataja 1992, Eesti Kongressi liige 1990–92, Põhiseadusliku Assamblee liige 1991–92, Riigikogu liige 1992–97, õppejõud Majandusinstituudis 1993–, Eraülikooli

Õigusinstituut professor 1996-; *Kuuluvus ühendustesse:* Rahvarinde juhatuse liige, Looduskaitseseltsi juhatuse liige, Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsiooni "Andras" esimehe asetäitja, Arno Tali Sihtkapitali juhatuse liige, Valitsuse Transiitkaubanduse Komisjoni aseesimees, Valitsuse Teadus- ja Arenduskomisjoni liige, Rahvusraamatukogu Teadusnõukogu esimees.

Vello Pettai, Tartu Ülikooli politoloogia osakonna lektor

Sünd 1968 USA-s New Jerseys; *Haridus:* politoloog, BA, Middlebury College, USA 1989; MA, Columbia University, USA 1993; MPhil ja ABD, Columbia University, USA 1997; Külalisuurija, European University Institute, Itaalia 1999; *Töö:* ajalehe The Estonian Independent asetoimetaja, 1990; külalislektor Tartu Ülikooli politoloogia osakond 1995-96, Tartu Ülikooli politoloogia osakonna lektor 1997-, Eesti Vabariigi presidendi täievoliline esindaja Vähemusrahvuste Ümarlaua juures 1997-99; *Kuuluvus ühendustesse:* Poliitikauuringute keskus "Praxis" nõukogu esimees 2000-, European Thematic Network - Political Science, nõukogu liige 1999-, American Political Science Association liige 1993-, Association for the Advancement of Baltic Studies liige 1992, American Association for the Advancement of Slavic Studies 1993-97.

Ülle Madise, Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja

Sünd 1974 Tartus; *Haridus:* jurist, Tartu Ülikool 1998, magistrantuur samas 1998; *Töö:* Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja 1998.

Tiina Randma, Tartu Ülikooli avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika osakonna juhataja

Sünd 1968 Tallinnas; *Haridus:* majandusküberneetik, Tartu Ülikool 1991; avaliku halduse magister, New Yorgi Ülikool 1993; doktor, Loughborough Ülikool 1999; *Töö:* ÜRO majanduse ja sotsiaalarengu osakond 1993, Maailmapank 1994, Briti Cabinet Office'is 1997, Haldusreformi Nõukoja liige, Balti-Ameerika Partnerlusprogrammi Eesti ekspertkomisjoni juht, Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee) esindaja Eestis ja endine juhatuse liige 1997-2000, Tartu Ülikooli avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika osakonna juhataja alates selle loomisest 1995; *Kuuluvus ühendustesse:* Poliitikauuringute Keskuse "Praxis" nõukogu aseesimees.

Taavi Annus, Tartu Ülikooli avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika osakonna lektor

Sünd 1977 Tallinnas; *Haridus:* avaliku haldus ja õigusteaduse BA, Tartu Ülikool 1998; magister õigusteaduses, Marburgi Ülikool 1999; *Töö:* Tartu Ülikooli avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika osakonna lektor 2000-, valitsuse haldusõiguse reformi alaline ekspert 2000-.

Wolfgang Drechsler, Tartu Ülikooli avaliku halduse professor

Sünd 1963 Saksamaal Marburgis; *Haridus:* BA, Bridgewater Kolledž 1985; MA, Virginia Ülikool 1986; PhD, Marburgi Ülikool 1988; Saksa kraadijärgse õppe avaliku halduse

kõrgkool, Speyer 1989 (Diploma); *Töö:* Tartu Ülikooli professor 1993–, avaliku halduse õppetool 1996–, seadusandluse analüütik Ameerika Ühendriikide Kongressi juures 1989–90, tegevsekretär Saksamaa Wissenschaftsrat'i juures 1990–92, Eesti Vabariigi presidendi nõunik haldusorganisatsiooni valdkonnas 1994; *Kuuluvus ühendustesse:* Euroopa Föderalismi Uuringute Assotsiatsiooni liige, European Journal of Law and Economics toimetuse liige, Poliitikauuringute keskuse "Praxis" nõukogu liige.

Mait Talts, Eurouuringute Instituudi analüütik

Sünd 1964 Tallinnas; *Haridus:* ajaloolane, Tartu Ülikool 1986; bioloog, Tallinna Pedagoogikaülikool 1988; raamatukogundus ja bibliograafia 1993; *Töö:* Eesti Lasteraamatukogu, vanembibliograaf 1994–96, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi bibliograaf 1997, Eurouuringute Instituudi analüütik 1998–, Eesti Riigiarhiivi spetsialist 1999–; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Euroopa Uuringute Ühingu liige 2000–.

Liina Kirsipuu, Kodakondsus- ja migratsiooniameti avalike suhete osakonna peaspetsialist

Sünd 1978 Tallinnas; *Haridus:* sotsioloog, Tartu Ülikool, BA 2000; *Töö:* Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond 1999–2000, Kodakondsus- ja migratsiooniameti avalike suhete osakonna peaspetsialist 2000–.

Andrus Saar, Saar Poll juhataja

Sünd 1946 Viljandis; *Haridus:* sotsioloog, Tartu Ülikool ajakirjandusosakond 1970, aspirantuur 1977; *Töö:* TÜ ajakirjanduse kateedri dotsent 1976–84, Eesti Raadio ja Televisiooni Infokeskuse sotsioloogia osakonna juhataja 1976–89, Ajakirjanduse Infokeskuse asutaja ja juhataja 1989–91, Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna dotsent 1991–, Õigusinstituudi dotsent 1994–, Kõrgema Kommertskooli professor 1999–, Saar Poll juhataja 1991–; *Kuuluvus ühendustesse:* Ameerika Avaliku Arvamuse Uurijate Assotsiatsioon (AAPOR), Maailma Avaliku Arvamuse Uurijate Assotsiatsioon (WAPOR).

Anu Rentel, Saar Poll sotsioloog

Sünd 1973 Harjumaal Jüril; *Haridus:* sotsioloog, Tartu Ülikool 1995; *Töö:* Saar Poll 1995–, Eesti Kõrgem Kommertskool 2000–.

Irene Kull, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna eraõiguse instituudi tsiviilõiguse õppetooli lektor

Sünd 1961 Viljandis; *Haridus:* jurist, Tartu Ülikool 1984, *mag. iur.* 1996, täiendkoolitus: Münsteri Ülikool 1998; *Töö:* Eesti NSV Ülemkohtu konsultant 1984–85, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna eraõiguse instituudi tsiviilõiguse õppetooli lektor 1985–, tsiviilõiguse õppetooli hoidja 1996–99; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi juhatuse liige 1996–.

Alari Purju, Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna dekaan, professor

Sünd 1953 Tallinnas; *Haridus:* Majandusteaduste kandidaat, Eesti Teaduste Akadeemia Majandusinstituut, MA majanduses, Kesk-Euroopa Ülikool Prahas 1988; *Töö:* Eesti Teaduste Akadeemia Majandusinstituudi teadur 1981-88, Eesti Tuleviku-uuringute instituudi projektijuht 1992-95, TTÜ teadur, aseprofessor ja professor, Majandusteaduskonna dekaan 1996-, majandusministri nõunik 1997-99, külalisuurija Stockholmi Majandusülikool 1993, Bentley Kolledž, USA 1991, Jaapani Planeerimisagentuur 1998; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Majandusteadlaste Selts, Ameerika Majandusteadlaste Assotsiatsiooni liige (The American Economic Association).

Marika Kirch, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Sünd 1951 Pärnus; *Haridus:* sotsioloog, Tartu Ülikool sotsiaalpsühholoogia eriala 1975, PhD Moskva Sotsioloogiainstituut 1984, täiendkoolitus: sotsioloogia ja Euroopa Liidu õiguse alal Eestis, USA-s, Saksamaal jm; *Töö:* TA Ajaloo Instituudi sotsioloogia osakonna teadur 1975-88, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi vanemteadur 1988-94, Haridusministeeriumi teaduse ja ülikoolide osakonna peaekspert 1995-97, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik 1997-; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Sotsioloogide Liidu juhatuse liige, Riigikogu Toimetiste toimetuskolleegiumi liige 1999-.

Toivo Mängel, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Sünd 1958 Pärnumaal Vändras; *Haridus:* matemaatik, Moskva Riiklik Ülilool 1982, täiendkoolitus: Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) makromajanduse ja eelarveökonoomika kursused Riias ja Viinis 1992-96; *Töö:* ECPRD Makromajanduse töörühm, ENSV Plaanikomitee ja EV Rahandusministeerium 1983-96, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik 1997-; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Demograafia Assotsiatsiooni liige 1986-.

Hilma Naaber, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Sünd 1949 Järvamaal Türis; *Haridus:* tööstuse juhtimine ja planeerimine, Tallinna Tehnikaülikool 1973, täiendkoolitus: väärtpaberiõiguse alal Frankfurdis 1994-96; *Töö:* Rahandusministeeriumi peaspetsialist, talituse juhataja, kantsleri nõunik 1991-98, Eesti Väärtpaberite Keskdepositooriumi ja Tallinna Väärtpaberibörsi asutamistoimkonna liige 1993-95, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfo osakonna nõunik 1998-.

Anu Toots, Tallinna Pedagoogikaülikooli halduspoliitika dotsent

Sünd 1959 Võrumaal Vastseliinas; *Haridus:* BA ajaloos, St Peterburgi Riiklik Ülikool 1982, PhD filosoofias 1990, täiendkoolitus: Oslo Ülikool, London School of Economics, New School for Social Research, Baltic School for Social Security; *Töö:* TPÜ õppejõud 1982-, poliitiline sotsioloogia, heaoluriigi mudelid, sotsiaalpoliitika; külalislektor Tallinna Tehnikaülikoolis, Eesti Diplomaatide Koolis, Audentese Kõrgemas Ärikoolis, Eesti Haldusjuhtimise Instituudis, Riigikogu Toimetiste toimetuskolleegiumi liige 1999-;

Andres Siplane, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Sünd 1974 Pärnus; *Haridus:* sotsiaaltöötaja, Tallinna Pedagoogikaülikool 1999, magistrantuur 1999-; *Töö:* Pärnu Linnavalitsuse Sotsiaalhoolekandeamet 1995-2000, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik 2000-; *Kuuluvus ühendustesse:* Pärnu Lastekaitse Ühing, Pärnumaa Kasuperede Ühing, Eesti Vabatahtlike Keskus.

Ago Vilo, poliitikavaatleja

Sünd 1933 Tallinnas; *Haridus:* geotehnikainsener, St Peterburgi Mäeinstituut 1957; *Töö:* Eesti Tööstusprojekti ja Ehitusuuringute Instituudi peaspetsialist 1957-91, Tartu Ülikooli mittekoosseisuline õppejõud 1969-94, Välisministeeriumi nõunik Kesk-Euroopa poliitika alal 1991-99, poliitikavaatleja (põhiliselt Eesti Raadios) 1961-; *Kuuluvus ühendustesse:* Tõehhi Seltsi esimees, Euroraili Ühingu (Helsingi) juhatuse liige, Eesti Geotehnika Ühingu auliige, Rahvusvahelise Pinnasemehaanika ja Geotehnika Ühing, Eesti Ehitusinseneride Liit, Välis-Eesti Ühing.

Rein Järvelill, Riigikogu liige

Sünd 1966 Võrumaal Meremäel; *Haridus:* metsamajandus, Eesti Põllumajandusülikool 1994, Tartu Ülikool, õigusteaduskond 1994-; *Töö:* Räpina Näidismetsamajandi metsavaht 1988-92, Eesti Metsatöötajate Ametiühing - Kagu piirkonna usaldusisik 1992-93, Räpina Vallavalitsuse vallasekretär 1993-99, Räpina Vallavolikogu 1993, 1996, 1999-, IX Riigikogu liige 1999-; *Kuuluvus ühendustesse:* Rahvaerakond Mõõdukad, EELK Räpina Miikaeli kogudus.

Erle Rikmann, Eesti Humanitaarinstituudi sotsioloogia õppetooli juhataja kt

Sünd 1974 Tallinnas; *Haridus:* sotsioloog, Eesti Humanitaarinstituut 1997, magistrantuur sotsioloogias, Tallinna Pedagoogikaülikool 1997-; *Töö:* Eesti Humanitaarinstituut, sotsioloogia lektor 1997-98, teadur, õppetooli juhataja kt 1999-; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Sotsioloogide Liidu juhatuse liige 1999-.

Mikko Lagerspetz, Eesti Humanitaarinstituudi rektor, professor

Sünd 1963 Soomes Turus; *Haridus:* õppis 1981-89 sotsioloogiat, psühholoogiat ja muusikateadust Turu ülikoolis ja bo Akademi's, poliitikateaduste magister sotsioloogias 1989, doktor, Turu Ülikool 1996, stažeeris Eesti Muusikaakadeemias kompositsiooni erialal 1989-92; *Töö:* Eesti Humanitaarinstituudi õppejõud 1990-, sotsioloogia professor 1997-, rektor 1998-, Turu Ülikooli külalis-kaasprofessor 1997-, külalisõppejõud Helsingi, Jyväskylä, Tartu ja Uppsala ülikoolides ning Tallinna Pedagoogikaülikoolis; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Sotsioloogide Liidu president 1998-, Humanitaarinstituudi Sihtasutuse juhatuse liige 1999-, The Westermarck Society liige, Elias Lönnroti Seltsi liige, Venäjän ja Itä-Euroopan tutkimuksen seura liige.

Kristina Mänd, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu tegevdirektor

Sünd 1969 Tallinnas; *Haridus:* BA inglise keele ja kirjanduse erialal, Tartu Ülikool 1999, MSc in NGO Management, New York University; *Töö:* New York, USA 1996–97, Riigikogu Kantselei Välissuhete osakonna konsultant 1992–93, Stockholmi Keskkonna Instituudi kontorijuhataja 1993–94, Rahandusministeeriumi Välisabi ja –laenude osakonna peaspetsialist 1994–96, LIFEbeat, Music Industry Fights AIDS, New York, USA 1997–98, AIDS–i Ennetuskeskuse programmijuht 1998–2000, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu tegevdirektor 2000–.

Peep Mardiste, Eesti Rohelise Liikumise koordinaator

Sünd 1972 Tartus; *Haridus:* maastikuökoloog, Tartu Ülikool 1996, maastikuökoloogia ja keskkonnakaitse magister 1998; *Töö:* Tartu Üliõpilaste Looduskaitseringi president 1992–96, Ida–Euroopa valitsusväliste organisatsioonide ühenduse CEE Bankwatch Network Eesti koordinaator 1995, Eesti Rohelise Liikumise koordinaator 1998–; *Kuuluvus Ühendustesse:* Eesti Roheline Liikumine, Tartu Üliõpilaste Looduskaitsering, korp! Ugala liige.

Mait Arvisto, Eesti Spordi Keskliidu aseesimees

Sünd 1940 Harjumaal Kolgakülas; *Haridus:* kehalise kasvatuse ja spordi õpetaja, Tartu Ülikool 1962, aspirantuur TÜ 1968–71, pedagoogikakandidaat 1972; *Töö:* Tallinna Pedagoogikaülikooli professor 1993–, rektor 1996–; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Spordi Keskliidu aseesimees, Rahvusvahelise Spordisotsioloogia Assotsiatsiooni (ISSA) juhatuse liige, Eesti Sotsioloogide Liidu liige.

Jaan Leetsar, Eesti Ühistegelise Liidu juhatuse esimees

Sünd 1946 Põltsamaal; *Haridus:* hüdrotehnikainsener, Eesti Põllumajandusülikool 1971, majandusteaduste kandidaat, Läti Põllumajanduse Akadeemia 1986, majandusteaduste doktor, Läti Põllumajandusülikool 1997; *Töö:* Eestimaa Talupidajate Keskliidu peadirektor 1990–92, põllumajandusminister 1992–94, Riigikogu liige 1994–95, Eesti Põllumajandusülikooli professor 1994–; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Ühistegelise Liidu juhatuse esimees 1997–, Akadeemilise Ühistegevuse Seltsi abiesimees, Akadeemiline Põllumeeste Seltsi, Tallinna Metsaomanike Seltsi ja Eesti Maaparandajate Seltsi liige.

Valter Haamer, Eesti Kultuuriseltside Ühenduse esimees

Sünd 1929 Põlvamaal Räpinas; *Haridus:* pedagoog, Tartu 'petajate Instituut 1949, Tallinna Pedagoogiline Instituut 1957, aspirantuur Tartu Ülikoolis 1962; *Töö:* Elvas õpetaja, õppealajuhataja, haridusosakonna juhataja 1949–59, Tartu Ülikoolis õppeosakonna juhataja 1962–69, kaugõppeprorektor 1969–90 ning kirjastus– ja trükiosakonna juhataja 1991–94, mitmete väljaannete (sh "Raamatukuulutaja") toimetaja 1994–97; *Kuuluvus ühendustesse:* juhib Vanemuise Seltsi Kirjastuse tegevust, Vanemuise Seltsi aseesimees, Eesti Kultuuriseltside Ühenduse esimees.

Mikk Sarv, Liikumine Kodukant juhatuse esimees

Sünd 1951 Tartus; *Haridus:* bioloog, Tartu Ülikool 1971, metsandus, Eesti Põllumajanduse Akadeemia 1975; *Töö:* projektiinsener "Pirgu" Arenduskeskuses 1987–90, Rapla maakonna asemaavanem 1990–94, arengunõunik 1994–; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti–Saami Selts, Liikumine Kodukant juhatuse esimees, Eesti Kodu–uurimise Keskseltsi juhatuse liige, Eesti Vabaharidusliidu juhatuse liige.

Ivo Eesmaa, Eesti Vabaharidusliidu juhatuse esimees

Sünd 1953 Raplas; *Haridus:* füüsik, füüsika õpetaja, Tartu Ülikool 1979, täiendkoolitus: täiskasvanute koolituse alal 1994 ja 1996 Põhjamaade Rahvaakadeemias Göteborgis; *Töö:* õpetaja Kärdla Keskkoolis aastani 1988, Hiiu Maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakonna juhataja 1988–95, 1996, Riigi Kooliameti peadirektor 1995, Kärdla linnapea 1997–2000, Kärdla keskkooli direktor 2000–; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Vabaharidusliidu juhatuse esimees, Hiiumaa Spordiliidu juhatuse esimees.

Trivimi Velliste, Riigikogu liige

Sünd 1947 Tartus; *Haridus:* inglise filoloog ja psühholoog, Tartu Ülikool 1971 *Töö:* ajakirjanik Sirp ja Vasar toimetuses 1976–87, muinsuskaitseliikumise ühe algatajana Eesti Muinsuskaitse Seltsi esimene esimees 1987–1991, Eesti Kongressi ja Eesti Komitee liige 1990–92, Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92, Välisministeeriumi nõunik 1992, aseminister 1992, välisminister 1992–94, VII Riigikogu liige, Eesti Vabariigi alaline esindaja (suursaadik) ÜRO–s 1994–98, Kaitseministri nõunik 1998–99, IX Riigikogu liige 1999–; *Kuuluvus ühendustesse:* Isamaaliit.

Kadri Toompark, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sünd 1974 Tallinnas; *Haridus:*, skandinavistika (norra), Tartu Ülikool 1998; *Töö:* Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 1998–.

Anu Nestor, Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu Infokeskuse juhataja

Sünd 1951 Paides; *Haridus:* infotöötaja–bibliograaf, Tallinna Pedagoogiline Instituut 1995, täiendkoolitus: Euroopa Liidu õiguse, institutsioonide ja dokumentatsiooni alal 1998–2000; *Töö:* Eesti Akadeemiline Raamatukogu, sektorijuhataja 1982–98, Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu Infokeskuse juhataja 1998–.

Jüri Ant, Tartu Ülikooli lähiajaloo professor

Sünd 1939 Tartus; *Haridus:* ajalugu, Tartu Ülikool 1964, ajalookandidaat 1969, ajaloodoktor 1983; *Töö:* Tartu Ülikooli õppejõud 1966–, TÜ NSVL ajaloo kateedri juhataja, professor 1984–91, TÜ lähiajaloo korraline professor 1991–, õppetooli juhataja; *Kuuluvus ühendustesse:* 'petatud Eesti Selts.

Heiki Sibul, Riigikogu Kantselei direktor

Sünd 1963 Põltsamaal; *Haridus:* jurist-politoloog, Tartu Ülikool 1991, täiendkoolitus: Oxfordi Ülikool 1990, Helsinki Ülikool 1991; *Töö:* EV Ülemnõukogu teadus-, haridus- ja kultuurikomisjoni ning ajakirjanduskomisjoni nõunik 1991-92, Riigikogu Kantselei juriidilise osakonna juhataja 1992-95, Riigikogu Kantselei direktor 1995-, Vabariigi Valimiskomisjoni sekretariaadi liige 1992-95, Valimiskomisjoni aseesimees 1996-2000 ja esimees 2000-, Maailma Parlamentide Peasekretäride Assotsiatsiooni (ASGP) liige 1995-, 'igusinstituudi nõukogu liige 1994-, Rahvusraamatukogu nõukogu liige 1995-; *Kuuluvus ühendustesse:* Eesti Reservohvitseride Kogu.

Rita Hillermaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist

Sünd 1957 Tallinnas; *Haridus:* raamatukogundus ja bibliograafia, Tallinna Pedagoogikaülikool 1979; *Töö:* Eesti Rahvusraamatukogu, teatme- ja infoanalüüsi keskuse väljaannete talituse juhataja 1993-98, parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist 1998-; *Kuuluvus ühendustesse:* Riigikogu Toimetiste toimetuskolleegiumi liige 2000-.

Maia Ruttu, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sünd 1967 Kuressaares; *Haridus:* ajaloolane, Tartu Ülikool 1990, täiendkoolitus: Eesti 'iguskeskuse täiendõppeprogramm juristidele 2000; *Töö:* Tartu Ülikooli Raamatukogu bibliograafiaosakond 1990-95, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist 1995-.

Piret Juhani, Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse vanembibliograaf

Sünd 1976 Raplamaal Märjamaal; *Haridus:* infoteaduste BA, Tallinna Pedagoogikaülikool 1999, infoteaduste BA, Jyväskylä Ülikool 1999, infoteaduste magistrantuur, Tallinna Pedagoogikaülikool 1999-; *Töö:* Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse vanembibliograaf 1998-.