www.riigikogu.ee/rito

Riigikogu Toimetised



RiTo 20 / 2009

Sisukord

Peatoimetaja veerg

Helle Ruusing – Soikelu lõpp 5

Aivar Jarne – Kuidas RiTo televisiooni sattus 7

Aare Kasemets – Tagasivaade Riigikogu Toimetiste algusele ja väike soov 8

I. Essee

Jaan Kaplinski – Eesti tulevik muutuvas maailmas 13

II. Poliitiline foorum

EURO

RiTo vestlusring – Kas Eesti saab eurole üleminekuks rohelise tee? 23

KOHALIKE OMAVALITSUSTE VALIMINE

Heiki Sibul – Eesti valimiskorralduse väljakutsed 33

Rein Toomla – Proportsionaalsuse probleem Tallinnas kohalikel valimistel 38

Agu Uudelepp – Kohalike valimiste kampaania 2009 – kas esimene samm teel vasakpoolse Riigikoguni? 44

EUROOPA PARLAMENT

Tunne Kelam – Eestist Euroopas ja Euroopast Eestis 47

MAAMAJANDUS

Helir-Valdor Seeder – Maaelust ja põllumajandusest 50

Aleksei Lotman – Põllumajanduspoliitika tulevikust ehk kas põllumehed tõesti hädaldavad ilmaaegu 52

III. Põhiseaduslikud institutsioonid

KARISTUSÕIGUSE PRAKTIKA

Timo Reinthal – Seadus, kohus, karistus – mis on valesti? 57

IV. Uuringud ja arvamused

MAKSUMORAAL

Kerly Lillemets – Maksumoraal maksukäitumise kujundajana ja selle peamised isikupõhised mõjutegurid* 71

PÕHISEADUS

Raul Narits – Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted: olemusest ja leidmise võimalustest 84

Rodolphe Laffranque – Uus võimude tasakaal Prantsusmaal pärast põhiseaduse muutmist 94

IMMIGRATSIOONIPOLIITIKA

Ruth Annus – Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel 101

KOHALIKUD OMAVALITSUSED

Viola Soiver – Arengukavade analüüs kaasamise ja kodanikualgatuse vaatevinklist 108

Arno Almann, Urmas Arumäe – Omavalitsussüsteem kui demokraatliku riigikorra alus 115

TÄISKASVANUHARIDUS

Kirsti Nurmela – Täiskasvanuhariduses mitteosalemise põhjused 123

KAASAMINE

Mirjam Allik – Kaasamine Riigikogus: komisjonide tavad ja liitude arvamused 130

SISEAUDIT
Raivo Linnas – Siseaudit Eestis ja mujal Euroopas 140
EUROOPA LIIT
Ulrika Hurt, Julia Malev, Viljar Veebel – Euroopa Liidu liikmesriikide mõjukus, huvid ja koalitsioonivalmidus Eesti ametnike hinnangul 150
EESTI KÕRGHARIDUSPOLIITIKA
Lauri Veski, Karmo Kroos, Rein Murakas – Kõrghariduspoliitika arengukavade ja teadusuuringute sidumise vajadusest 159

V. Kodanikuühiskond ja riigivõim
Marek Meelis Puust – Kodanikuühiskonna rollid ja nende rahastamine 171
Kristiina Ling – Eesti riigi ja kodanikuühiskonna partnerlusest 178

VI. Parlamendi ajalugu ja rahvusvaheline suhtlus
EESTI PARLAMENT
Mart Nutt – Eesti parlamendi pädevus ja tegevus välissuhtlemise korraldamisel iseseisvumisest kuni põhiseadusliku korra taastamiseni 187

VII. Kirjandus ja andmebaasid
Külli Solo – Muutuvad trendid infootsingus – staatilisest veebist semantilise veebini ... 207
Piret Viljamaa – Parlamentaarsed uudised 212
Tõnis Saarts, Leif Kalev – Arend Lijpharti "Demokraatia mustrid" 223
Kristiina Jaansen – Majandusteadlane Paul Krugman majanduskriisist 226

VIII. Autoritest 231

IX. Contents in English 239

X. Summaries in English 242

XI. Nimeregister 263

RiTo 20 kunstigalerii
Tanel Veenre – Kaelaehe "Kaja I" (2009, antiikpuit, suitsukvarts, lapis lazuli, hõbe, 12 x 9 cm) 11
Tanel Veenre – Kaelaehe "Kaja II" (2009, antiikpuit, tsitriin, oonüks, hõbe, 8 x 6 cm) .. 21
Tanel Veenre – Kõrvarõngad "Rokokoo" (2007, fossiilne teokarp, akvamariinid, klaas, kuld, 6 x 3 cm) 55
Tanel Veenre – Kaelaehe "Frida" (2009, antiikpuit, rubiin, safiir, hõbe, 17 x 17 cm) 69
Tanel Veenre – Pross "Orden lahkujale" (2009, korall, antiikpuit, hõbe, 15 x 9 cm) 169
Tanel Veenre – Kaelaehe "Sebastian" (2009, antiikpuit, õngekorgid, hõbe, 19 x 15 cm) 185
Tanel Veenre – Pross "Vastumürk" (2009, viiuli roobid, granaadid, ahhaat, hõbe, kuld, 18 x 6 cm) 205
Tanel Veenre – Pross "Galopp" (2006, liivakorall, türkiisid, vaik, valge kuld, 15 x 7 cm) 229
Tanel Veenre – Pross "Korallide aed" (2009, korallid, konstrueeritud korall, turmaliinid, antiikpuit, hõbe, 13 x 9 cm) 237
Tanel Veenre – Kaelaehe "Hõbesõrg" (vene multifilmi ainetel) (2009, kitsejalad, granaadid, puit, hõbe, 20 x 15cm) 261

---

* Eelretsenseeritud artikkel.

Soikelu lõpp

Helle Ruusing, peatoimetaja, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik

Maailm on muutumas. Rahandus- ja majanduskriis sundis inimesi loobuma harjumuspärasest “orav rattas” omandan-kasutan-heidan kõrvale käitumisest. Otsa saanud rahavoog pani küsima, kas mul üldse on kõike seda tarvis. Turvaline enesega rahulolu asendus rahulolematuse ja ebakindlusega, aga ka vajadusega teistmoodi mõelda ja tegutseda. Kuigi pärast pikka paigaltammumist on liikuma hakkamine vaevaline ja ehk valuski, on see lõppkokkuvõttes tervendav ja edasiviiv. Imestasime, kui palju inimesi osales mööduva aasta kahtedel valimistel. On neid, kes tõlgendavad seda kui rahulolematust olemasoleva olukorraga, ja neil võib olla õigus. Kuid kõrget valimisaktiivsust võib vaadata ka kui soovi kaasa rääkida ja kaasa otsustada. Viimastel aastatel on mulle üha sagedamini tundunud, et piirideta maailmas elades kipume mõtlema ülimalt piiratult. Kui paljud meist on tõsiselt mõelnud tuumaenergiale või kliimasoojenemisele? Ometi võivad mõlemad lähema saja aasta jooksul oluliselt mõjutada meie või meie järeltulijate elu siin Läänemere kaldal. Käesoleva numbri essees “Eesti tulevik muutuvas maailmas” küsib Jaan Kaplinski: “Kas meil on moraalset õigust jätta järeltulevatele põlvedele lahendada probleemid, millega me ise hakkama pole saanud? Me ei suuda ette näha sedagi, mis sünnib lähema saja aasta jooksul, tuumajäätmed aga säilivad ohtlikena kümneid, isegi sadu tuhandeid aastaid. Ei muutu ka meie geograafiline asukoht.” Kirjaniku pakutud tulevikustsenaarium võib täituda või mitte. Lugeja võib seda jagada või sellega üldse mitte nõus olla. Tähtis on, et prooviksime sama suurelt ajas ja ruumis mõelda. Ka mina loodan, et tuumajaama rajamine Eestisse ei ole pelgalt äriline ettevõtmine ja et kliima probleemid ei tundu meile arenenud riikides igavuse peletamiseks loodud tegevusena. Rääkimata näiteks sisserändest ja sellega kaasnevast sallivuse teemast.

Varem või hiljem tuleb Eestis käibele uus raha – euro. See ei ole poliitikute ega võimuloleva koalitsiooni projekt. Euro on Eesti riigi usaldusväärsuse küsimus. Suurim kasu, mida me euro käibeletulekust saada võime, on riigi riski kadumine. Seepärast peaksime kõik (mitte ainult valitsus) pingutame selle nimel, et me ei jääks formaalsetel põhjustel eurotsooni ukse taha. Ka peaksime endale selgelt aru andma, et euroga või eurota on meil tulevikus vähem raha. Ja sellega, mis on, tuleb edaspidi hakkama saada. Paljud suured valdkonnad – tervishoid, haridussüsteem, haldusterritoriaalne korraldus jne – vajavad süsteemset reformimist. Euroga oleks reforme jätkata lihtsam.

Käesoleva numbri vestlusringis rääkisid rahandusminister Jürgen Ligi, endine rahandusminister Aivar Sõerd, Eesti Panga rahapoliitika osakonna juhataja Ülo Kaasik ja Eesti Arengufondi nõunik Heido Vitsur probleemidest, mis tuleb eurole üleminekuks Eestis veel lahendada. Ehkki avalikku kriitikat on suhteliselt vähe, võivad komistuskiviks osutuda nn vaikselt vastutöötajad. Samas tuleb poliitikuid tunnustada selle eest, et keegi ühiskonnast, ei omavalitsused, arstid ja õpetajad ega ka näiteks põllumehed saa öelda, et kärped on tehtud üksnes nende arvel.

Lugeja leiab nimetatule lisaks artiklid valimistest, kaasamispraktikast Riigikogus, Eesti maaelu olukorrast ja väljavaadetest, uutest eesmärkidest Euroopa poliitikas ning Eesti ja Prantsuse põhiseadusest. Käsitletakse karistusõiguse praktikat ja immigratsioonipoliitikat ning muud huvipakkuvat. Kaks RiTo varasemat peatoimetajat meenutavad oma tööd ajakirjas.

Ajakirja 20. numbrit käes hoides võib öelda, et oleme ajale vastu pidanud. Ajakirja loojate soov, et ühtede kaante vahel kohtuksid akadeemiline teadmine ja poliitiliste otsuste langetamine, on viljakaks osutunud. Ajakirjal on hulk omi autoreid ja lugejaid. Aga alati on meie ringi teretulnud uued autorid ja lugejad. Meie teadusasutustes, ülikoolides ja ka riigiasutustes tehakse palju huvitavaid uuringuid, mille tutvustamine eesti lugejale võiks olla uuringu autoritele kindel eesmärk. Teadusartikli mõõtu kaastööde kõrval on alati

oodatud pikemad arvamuslood. Ajakiri püüab teemade valikul ajaga sammu pidada ja kajastada neid viisil, mis lugejale ka aastate pärast toimunust ülevaate annaks.
Kahekümnenda verstaposti puhul tänan kõiki meie seniseid autoreid, toimetuskolleegiumi liikmeid ja väikesearvulist toimetust.
Aitäh teile!
Vahepealsetel hea elu aastatel soiku jäänud soov muutuda ja selle nimel pingutada on asendumas vajadusega uue olukorraga kohaneda. Stagnatsioon meis enestes on lõppenud.

Kuidas RiTo televisiooni sattus

Aivar Jarne, Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2001 -2005

Riigikogu Toimetised pole olnud ainult paberil ja elektrooniliselt loetav ajakiri. Korra oleme käinud ka teleekraanil. Nimelt leidis meid viis aastat tagasi üles Eesti Televisioon. Ajakirja 10. number, mis pidi valmima 2004. aasta detsembris, oli mulle peatoimetajana ettevalmistamiseks viimane. Juba esimest juubelinumbrit tegema asudes tagus kusagil ajusopis mõtteke, et juubelit tuleks tähistada. Ka viimasel kolleegiumi koosolekul kostus mõtteavaldusi, et number peaks olema kuidagi eriline ning võiks korraldada isegi mingit sorti vastuvõtu. Aga nagu ikka, kulub toimetajatel kogu energia järjekordse numbri kokkupanemiseks ning pidulikule osale saab hakata mõtlema alles siis, kui on juba hilja. Pealegi jäi RiTo talviste numbrite tegemisel aega alati napiks, sest need pidid valmis saama kolme kuuga suvise nelja kuu asemel.
Ent kus häda kõige suurem, seal … televisioon kõige lähemal. Tol ajal jooksis ETV ekraanil parlamenditööd tutvustav saatesari "Parlament". Selle üks toimetajaid Elvis Joakit helistaski ühel detsembrikuu kibedal tööpäeval, et kuidas oleks saatelõiguga RiTo-st, mis pealegi tähistab oma juubelit. Olin meeldivalt üllatunud ja samal ajal ärevuses, et number nagu number ikka ning mismoodi on selle tegemist võimalik televisioonilikult näidata. Pärast Elvisega üheskoos nuputamist tulime ideele teha meie rohelisest ajakirjast saateosa seal, kus ta tõepoolest valmib – trükikojas.
Tol ajal trükkis ajakirja ETPV trükikoda, mis asus Kitsekülas Pärnu maantee lähedal. Pean ütlema, et sattusin trükikotta alles teist korda elus ning ei kujutanud päris hästi ette, kuidas õnnestub seal saadet teha. Muu hulgas kostis seal parajat trükimasinate lärmi, nii et kohati ei kuulnud iseenda juttugi. Saate toimetajate ja operaatorite suuniste kohaselt liikusin ühest trükikoja otsast teise, peatudes igat masti masinate ja trükkalite juures ning esitades neile trükkimise kohta tähtsusetuid küsimusi. Praeguseni on hästi meeles, kuivõrd keeruline on trükitehnika ning millist kogemust nõuab kas või see, kuidas panna ajakirja vahele kunstilehed.
Trükimasinate müra kõrval sain üht-teist öelda ka ajakirja sisu kohta. Selleks istutati mind trükikoja eesruumi ning suunati valgus näkku. Sain loo ajakirja eesmärgist, lugejaskonnast ja arenemisest ilusasti ära rääkida. Kui kostus kardetud küsimus, mida juubeliväljaandes erilist lugeda pakute, polnud mul muud targemat kosta kui see, et sellele on pühendatud peatoimetaja veerg ning lõpulehekülgedel saab vaadata kõigi varasemate numbrite sisukorda.
Igatahes nägid televaatajad mõne päeva pärast viie minuti jooksul, kuidas RiTo televisioonilikult valmib – suure kära ja müraga.

Tagasivaade Riigikogu Toimetiste algusele ja väike soov

Aare Kasemets, Riigikogu Toimetiste idee algataja ja peatoimetaja 1999-2001

Riigikogu Toimetiste mõte sündis ja viidi ellu põhitöö ja pereelu kõrvalt ja arvelt, nii nagu paljud Eesti riigi institutsioonid meie ajal ja enne meid on üles ehitatud. Siinkohal soovin tänada oma peret ja tolleaegseid kolleege, Riigikogu Kantselei direktorit Heiki Sibulat, pressi- ja infoosakonna juhatajat Tõnu Kaljumäed, Riigikogu juhatust eesotsas esimehe Toomas Saviga, oma majandus- ja sotsiaalinfoosakonda, kolleegiumi liikmeid (sealhulgas toonase opositsiooni esindajat Anti Liivi ja koalitsiooni esindajat Ivar Tallot – hiljem rollid vahetusid), keeletoimetajaid, Rahvusraamatukogu ja Kunstnike Liidu esindajaid ja paljusid teisi, kes on osalenud Eesti parlamentaarse ajakirja traditsiooni ühisloomises ja jätkamises.

Ajakirja Riigikogu Toimetised (RiTo) algsed eesmärgid ja head teeleasumise mõtted on kirjas esimestes numbrites. Mälu värskendamiseks lugesin üle Toomas Savi "Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest" (lk 10–18), mille esimeses alapealkirjas ("Demokraatia ega riik ei saa kunagi valmis") on kummardus president Lennart Meri lennukale sõnumile "demokraatia algab igal hommikul". Riigikogu esimees Toomas Savi määratles esimese poliitikuna ka Riigikogu Toimetiste ülesanded:

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

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

Minu ja esimese RiTo tegevtoimetaja Ülo Siivelti tagaveeruartiklis "Uus parlamentaarne foorum – mis, miks, kellele ja kuidas edasi?" (lk 305–307) on kirjas järgmised read:

"Armas kriitiline lugeja ja võimalik kaasautor!

Nagu Riigikogu Toimetiste (RiTo) esinumbri artiklitest nähtub, püüab see parlamentaarne väljaanne endasse hõlvata nii poliitilise kui akadeemilise suunitlusega tekste. Uurides teiste riikide parlamentaarseid väljaandeid ja mõeldes Eesti demokraatia, infoturu ning Riigikogu põhiseaduslike ülesannete peale, tekkis esimene visioon RiTo kontseptsioonist ja sihtidest. Arvestades asjaolu, et Eesti ühiskond ja võimalik lugejaskond on arvult suhteliselt väike, siis pole otstarbekas luua kitsalt õigusele või poliitikale keskenduvat väljaannet – RiTo-st võiks kujuneda foorum, kus arutletakse Eesti riigi veelgi inimkesksemaks, õiglasemaks, rikkamaks ja konkurentsivõimelisemaks muutmise võimalusi.

RiTo tulevikukontseptsioonis on meie jaoks väga oluline, et ühtede kaante vahele jõuavad nii Riigikogu ja teiste põhiseaduslike institutsioonide kui ka Eesti ülikoolide, riigiasutuste ning aktiivsemate äriühingute ja mittetulundusorganisatsioonide esindajate seisukohad. Loodame, et see aitab kaasa koostöö tugevdamisele avaliku, era- ja mittetulundussektori vahel ning on oluliseks eelduseks ka seadusandluse kvaliteedi parandamisel.

Kodanikeühiskonna mõtte kohaselt vastutame me kõik mingil määral ühiskonda ja õigussüsteemi loovate väärtuste hoidmise eest. Riigikogu seadusandlik tegevus puudutab kõiki olulisemaid ühiskonna alasüsteeme ja kuna õiguslik regulatsioon on kultuurilise, majandusliku ja administratiivse regulatsiooni kõrval "üks paljudest", siis on ehk võhikulegi selge, et riigi juhtimine seaduste kaudu on ideaalis interdistsiplinaarse koostöö valdkond, mida Eesti põhiseaduse väärtustest lähtudes ei tohiks üksnes poliitikute ja juristide meelevalda jätta."

Need ideaalid ei ole kuhugi kadunud, kuigi ühiskond, poliitikad ja poliitikud (sealhulgas Riigikogus) on jätkuvas (demokraatlikus) muutumises. Muidugi, sedalaadi

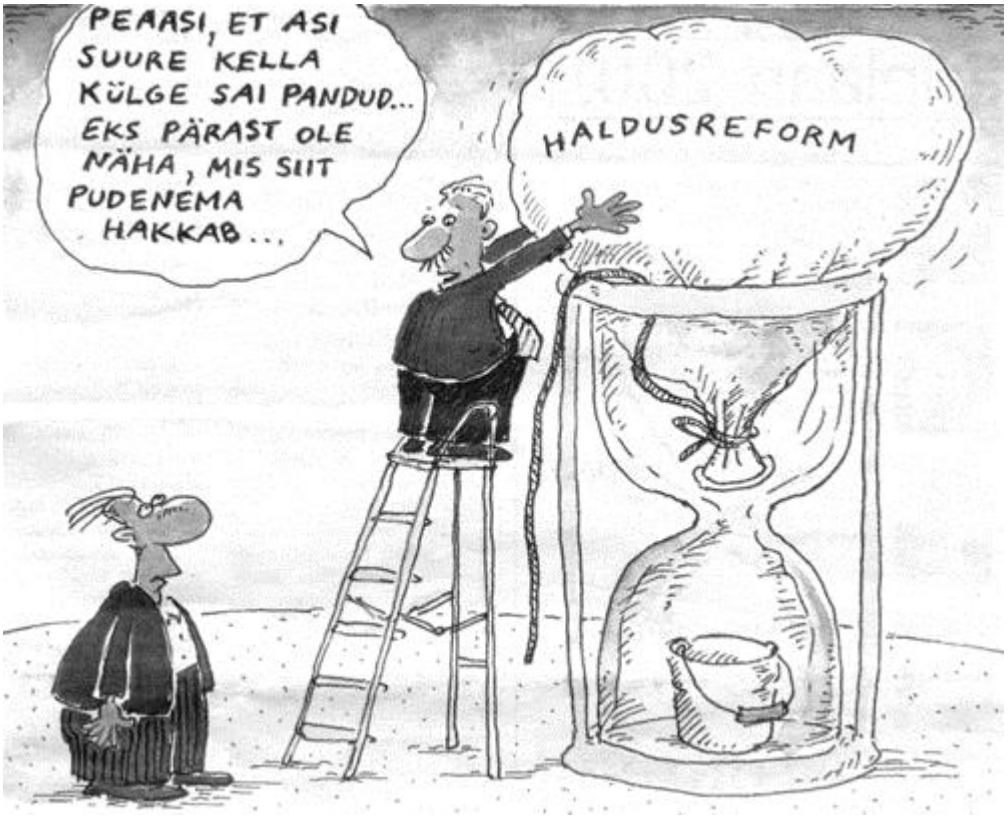
sotsiaalteaduslike sugemetega sõnaseade, millega head keeletoimetajad alati rasket vaeva näevad, võib tunduda ja sageli ongi erineva haridustaustaga lugejatele hämarate seostega või halvemal juhul koguni igavavõitu. Seepärast on RiTo kolleegiumi taotlus olnud kaasata RiTo ühiskirjutamisse erinevate erialade eksperte, sest Eesti elus polegi vist enam ühtegi seadustega reguleerimata eluala ega "valget laiku vabale inimesele", mida Riigikogus vastuvõetud seadused poleks otseselt või kaudselt mõjutanud. Oleme vabad inimesed mitte vabal, vaid Riigikogu valimiste kaudu demokraatlikult reguleeritud maal.
Et RiTo lood (kaasa arvatud see siin) liiga traagilised, teoreetilised või tõsised meie huvitaval ajal ei tunduks, on mul RiTo kolleegiumile ning koostöövõrgustikele väike soov tulevikuks. Võiksime jätkata ühe aasta jooksul Eesti suuremates ajalehtedes ilmunud poliitiliste karikatuuride võistluse ja rändnäituse "101 poliitilist karikatuuri!" korraldamist. Varasemate võistluste ja rändnäituste parimate karikatuuride ülevaated on Riigikogu Toimetistes 1, 3 ja 9.
Siingi tuleme tagasi demokraatia juurde, sest kirjandusteadlaselt Harald Peebult laenatud poliitiliste karikatuuride võistluse moto kõlab nii:
"Huumor öeldakse olevat
väga demokraatlik.
Naerma sundida ei saa.
Naeru ära keelata ka mitte."
(Harald Peep, 1992)
Koostöös Peeter Oleski, Heinz Valgu (aasta isa 2009!) ja paljude vabatahtlikega kujundatud poliitiliste karikatuuride hindamise metoodika on igati aja- ja asjakohane. Hindamise lihtsustamiseks rahvahääletuse osas, kus valitakse umbes 2000-st aastas ilmuvast poliitilise karikatuurina määratletud pilapildist 101 parimat, tuleks luua koostöös meediaväljaannetega e-riigile kohane poliitiliste karikatuuride e-valimiste veebikeskkond. Rohkem riigi(kogu)lt siinkohal praegu ei soovikski.

Edu Riigikogu Toimetiste edasikirjutajatele ja -lugejatele!

Kas on midagi uut? Mõned poliitiliste karikatuuride konkursi võidutööd, mis pole sotsiaalse kunstina ka täna oma aktuaalsust kaotanud. Või kuidas teile tundub?



Urmas Nemvalts: Eelarvesiga – Siim Kallas ajab poliitikute lemmiklooma Riigikokku. Postimees, 18. jaan 2000.
Eripreemia rubriigis Lemmikloom



Aimar Juuse: Peaasi, et asi sai suure kella külge pandud. Äripäev, 12. sept 2000.
Eripreemia rubriigis Haldusreform



Urmas Nemvalts: Kui sa ... /sõnad hällilapsele/. Postimees, 25. sept 2000.
Eripreemia rubriigis Integratsioon



Heiki Ernits: Suur mudaloopimine poliitikas on viinud selleni, et keegi enam ei saa aru, mis vahe on koalitsioonil ja opositsioonil. Eesti Ekspress, 2. nov 2000.
Eripreemia rubriigis Koalitsioon ja opositsioon

Eesti tulevik muutuvas maailmas

Jaan Kaplinski, kirjanik

Kas meil on moraalset õigust jätta järeltulevatele põlvedele lahendada probleemid, millega me ise hakkama pole saanud? Me ei suuda ette näha sedagi, mis sünnib lähema saja aasta jooksul, tuumajäätmed aga säilivad ohtlikena kümneid, isegi sadu tuhandeid aastaid. Ei muutu ka meie geograafiline asukoht.

Eesti avalikus sõnas näib minevik olevat olulisem kui tulevik. Sinimäed, metsavennad ja küüditajad leiavad rohkem tähelepanu ja sünnitavad rohkem kirgi kui küsimus võimalikust tuumaelektrijaamast, Saaremaa sillast, tunnelist Soome lahe all või Tallinna sobivusest riigi päälinnaks. Nii jäävad mõned olulised asjad arutamata ja mõnedega tegeleb vaid kitsas rühm eksperte, nagu Erik Terk oma kaastöölistega, kelle häält poliitikute kirju kõnekoori taustal kuigi hästi kuulda ei ole. Tulevikust rääkivad poliitikud aga ajavad pigem iseenda või mõne tugeva huvirühma kui riigi ja rahva asja.

Ootan, millal tuumajaama eest- ja vastukõnelejad jõuavad selle igakülgse käsitlemiseni. Tuumajaam on tuleviku asi, kuna temast jääb väga ohtlikke jäätmeid, millega peavad tegelema meie järglased veel sadu inimpõlvi pärast meid. Küsimata ja siis ka vastamata on küsimus, kas meil on moraalset õigust jätta neile lahendada probleem, millega me ise pole hakkama saanud. Minu meelest ei tohiks sellele küsimusele rahuldavat vastust leidmata mingit otsust tuumajaama kohta teha. Senine viis jäätmeid matta ei anna mingit garantiid, et keegi neid tulevikus kurjasti ei kasuta. Maetut on võimalik välja kaevata. Ainus viis kõrge radioaktiivsusega jäätmete kõrvaldamiseks oleks nende läkitamine kosmosse (näiteks Päikesesse) või matmine ookeanipõhja kahe mandrilaama vahealale, kust nad aegamööda Maa sügavasse sisemusse kaovad. Teisalt tuleks küsida, kas tuumajaamad ja isegi nende jäätmed ei ole inimsoole väiksem oht kui tuumapommid. Ent võib-olla oleks kõige parem, kui põhiosa planeedi uraanivarudest saaks võimalikult kiiresti ära kasutatud. Võib-olla on elektri tootmisel tekkinud jäätmed siiski ohutumad kui maapõues olevad uraanivarud ja tuuma-lõhkepäädes oma aega ootav uraan ja plutoonium. See kõik puudutab meid nüüd otseselt, on osa ühest globaalprobleemist, mida Eesti riigis vastu võetavad otsused võivad ehk veidi keerulisemaks või lihtsamaks muuta.

Tuumajäätmed pole ainus probleem, mida saaks pidada lahendatuks vaid siis, kui teaksime, mida toob tulevik, kuidas kulgeb inimsoo ajalugu. Paraku ei ole meil aimu sellestki, mis võib maailmas juhtuda saja järgmise aasta jooksul, rääkimata sellest, mis ootab planeeti Maa ja selle asukaid tuhande, kümne tuhande ja saja tuhande aasta pärast. Strategic Forecasti (Stratfor) nimelise Ameerika instituudi asutaja George Friedman avaldas äsja raamatu, kus ta prognoosib järgmise saja aasta arenguid planeedil Maa. Kuigi pean Friedmanist lugu, ei saa ma tema ennustusi eriti tõsiselt võtta, kui mõtlen sellele, mida võis ja võinuks tulevikust arvata aastal 1909, kui võim maailmas oli veel Euroopa riikide käes, mida omakorda valitsesid omavahel enamasti suguluses olevad kuningad ja keisrid. Kas oleks keegi toona võinud ette näha praegust ÜRO-d oma 192 liikmesriigiga, koloniaalsüsteemi kadu või sõjakate islamiriikide ja -liikumiste tõusu? Vaevalt. Kuigi mõnd tollast geopoliitilist mõttekonstruktsiooni võib nüüdki tõsiselt võtta. Kuid siingi tasub meelde tuletada vanasõna: ka pime kana leiab vahel tera. Paljudest tulevikustsenaariumidest võib mõni olla tõele päris ligidal. Mis kehtib küll ka astroloogide, hiromantide ja soolapuhujate ennustuste kohta. Ime pole see, kui mõni ennustus õigeks osutub; ime oleks see, kui ükski neist täide ei läheks. Ometi on asju, mida ei suutnud ennustada ei soolapuhujad, teadlased ega geopoliitikud. Nad ei näinud näiteks ette uue füüsika kummalisi avastusi ja nende tehnilisi rakendusvõimalusi. Ega Maa kliima kiiret soojenemist.

Siin tulebki mõelda sellele, et tegelikkuses pole olemas täiesti suletud süsteeme, mis areneksid vaid iseenda "sisemiste" seaduste järgi, kuigi meil on kiusatus näha selliseid süsteeme pea igal pool, olgu riikide, keelte, liikide ja ökosüsteemide ajaloos. Süsteemi enda seadusi suudab põhimõtteliselt näha ja nende põhjal tema käitumist prognoosida ka süsteemi sees olija. Kuid ta ei suuda ette näha süsteemiväliseid seiku, mis varem või hiljem süsteemi käitumist otsustavalt mõjutavad. Türannosaurused oskasid ilmselt piisavalt hästi ennustada põgeneva saaklooma käitumist. Kuid nad ei teadnud midagi lähenevatest hiidmeteoriitidest ja vulkaanipursetest. Mehhiko ja Peruu valitsejad said hästi hakkama oma riiki naabrusest ähvardavate ohtudega, kuid osutusid täiesti abituks siis, kui neid ründasid meretagused röövlijõugud, kellel olid senitundmatud relvad, kes ratsutasid kummaliste loomade seljas ja kellel oli hoopis teistsugune arusaam eetikast kui asteekidel või inkadel. Sama kehtib *mutatis mutandis* ka vanade eestlaste kohta, kes jäid alla risti ja mõõgaga maale tunginud võõrastele. Näitena teisest vallast võibki meenutada mitmete füüsikute poolt 19. sajandi lõpul avaldatud arvamust, et füüsikas ei ole oodata mingeid uusi põhjapanevaid avastusi, ei midagi eriti põnevat.

Kliimamuutus ei jäta mõjutamata ka Eestit

Viimastel aastatel on nii ajakirjandus kui ka poliitikud rääkinud väga palju ühest globaalprobleemist – Maa kliima soojenemisest, mille üks olulisi põhjusi on ülima tõenäosusega inimtegevuse tulemusena atmosfääri paiskuvad niinimetatud kasvuhoonegaasid – ennekõike süsihappegaas ja metaan. Ookeanide pind tõuseb praegu selle kliimamuutuse mõjul juba umbes kolm millimeetrit aastas ja see tõus näib viimastel andmetel kiirenevat. Mis tähendab, et mõned saareriigid nagu Maldiivid või Tuvalu kaovad järgmiseks sajandivahetuseks lihtsalt kaardilt. Nagu võib-olla kaob madalam osa Madalmaadest, Bangladeshist ja Lääne-Siberist. Kui ka peaksid täituma teadlaste kõige pessimistlikumad ennustused, jääb merepinnast kõrgemale ulatuv Eesti osa siiski inimeste elule ja põllumajandusele soodsaks piirkonnaks, kuhu kindlasti üritavad pääseda kliimamuutuse sünnitatud ökopõgenikud lõunapoolsematest riikidest. Isegi Lõuna-Euroopast, Hispaaniast, Portugalist, Lõuna-Itaaliast, mida ohustab kõrbestumine. Meie lapselapselapsed, kes peavad võib-olla hakkama saama meie tuumajaamade jäätmetega, peavad ehk otsustama sedagi, kui palju põgenikke nad on valmis majutama ja kui paljud tagasi tõrjuma. Praegu ei oska me arvata, mida nad ette võtavad, kuid oleks vale mõelda, et see pole kuidagiviisi meie asi: meie oleme ju kliimamuutuse põhisüüdlasi, kuigi pääseme vastutusest. Nii nagu pääsevad vastutusest ilmselt ka need poliitikud ja ettevõtjad, kes on annud oma panuse elu hävitamiseks Läänemeres. Olgu siis need, kes poliitilistel põhjustel paigutavad oma paiplainid merepõhja, need, kes rajavad Läänemere äärde uusi asulaid, kuurorte ja tehaseid. Või need, kes hauvad plaani paigutada Pakri saarele Eesti oma tuumajaam, mida pääle muu pole praktiliselt võimalik kaitsta kallaletungi vastu merelt. Ja isegi need, kes harrastavad siin merel lõbusõitu suuremate või väiksemate paatide ja jetidega või kuidas neid minule tõeliselt vastikuid sõidukeid nimetatakse.
Ilmselt tuleks praegu juba arvestada kliima soojenemise mõju projektides, mis ulatuvad kaugemasse tulevikku, kas või sajandi keskpaika. Selleks ajaks võib Läänemere tõus juba muuta küsitavaks praegu planeeritud ehitused madalatel aladel Lääne-Eestis, säälhulgas Pärnus, Haapsalus ja Kuressaares. Meri, mis pärast jääaega on eriti Loode-Eestis taandunud, vabastades aina uusi maid, muutes saari poolsaarteks, võib nüüd varsti hakata kaotatut tagasi nõudma. Mida ehk võiksid arvestada ka maanteede ehitajad. Kaugemale tulevikule mõeldes aga peaks tõsiselt arutama seda, kas ei oleks mõistlik arendada linnu, mis asuvad merepinnast piisaval kõrgusel, ning arvestada sellega, et näiteks Pärnul võib-olla ei ole üldse linnana tulevikku. Niisamuti Haapsalul. Tulevikku võib aga näiteks olla Otepääl, Rakverel, Vastseliinal. Kas see on nii, võiks teatava tõenäosusega öelda mõned kaunis lihtsad rehkendused.

On üks valdkond, üks investeering, mis toob tulu alles poole sajandi pärast või hiljemgi – metsakasvatus. Puukesed, mis praegu istutame, saavad raieküpseks alles selle sajandi teisel poolel. Siis, kui Eesti kliima on väga tõenäolikult tublisti muutunud. Mets on kliima suhtes aga üsna tundlik, nii oleks ilmselt tark mõelda sellele, kas praegu tasub rajada suurel hulgal kuusekultuure. Kui seni oli kuusk meie looduslikes metsades domineeriv, ilmastiku ja pinnasega kõige paremini kohanenud puuliik, ei pruugi see tulevikus enam nii olla. Kuusk on põhjamaine puu ja on kahtlane, kas viiekümne-kuuekümne aasta pärast Eesti enam on nüüdses mõttes põhjamaa. Võib-olla on praegu õige aeg hakata kuuse asemel istutama rohkem tammesid ja saari. Küsimus, millele peaksid vastust otsima metsateadlased koos klimatoloogidega.

Inimloomus on midagi, mis aastatuhandete jooksul ei muutu

Kliima ja teiste muutlike asjade kõrval on asju, mis lähematel sajanditel, isegi aastatuhandetel ilmselt peaaegu ei muutu. Üks neist on inimloomus. Meie isiksuse põhiomadused, meie püüdlused, soovid, hirmud ja rõõmud. Nõukogude aja ülikoolides õpetati noortele, et kõige alus, baas on majandus. Õpetus, mida uues kuues, ent isegi radikaalsemalt jätkavad meie uusliberaalid, olgu need, kes alustasid oma karjääri marksistlik-leninlike distsipliinide lektoritena kui nende järglased. Meil on kakskümmend aastat valitsenud ideoloogia, mille järgi kõige väärtust saab ja tuleb mõõta rahas. Kuigi raha on skalaar, ühemõõtmeline suurus, mida kuidagiviisi ei saa vastavusse seada meie mitmemõõtmelise maailma oluliste asjadega. Majandus ei ole baas, pigem võiks selleks baasiks nimetada inimest oma loomusega, inimest oma sootsiumis, oma keskkonnas. Majandus on siis päälisehitus nagu poliitikagi. Mis tähendab, et majandus jääb majanduseks ja poliitika jääb poliitikaks ka veel kaua pärast meid, seni kui inimesed on need, kes nad on olnud vanemast kiviajast saadik. Kuni nad võitlevad-võistlevad võimu, tunnustuse, armastuse, seksi, iluasjade, toidu ja loodusressursside pärast. Need on inimeste püsiväärtusi ja neist on inimestel enamasti ikka puudus. Kuid majandus ja poliitika võivad muutuda ja muutuvad tulevikus kindlasti palju rohkem kui inimloomus. Oleks suur viga arvata, et kui demokraatiale või turumajandusele pole praegu alternatiive, siis neid ei leita kunagi lähemas või kaugemas tulevikus. Ent viga oleks ka arvata, et need alternatiivid ilmtingimata leitakse. Või siis, et tulevikus leitakse (*resp.* ei leita) alternatiive praegusele energia tootmise ja tarbimise viisidele. Võib-olla õnnestub lähematel aastakümnetel viimaks taltsutada termotuumaenergia, võib-olla aga ei õnnestu see kunagi. Tulevik palub alati üllatusi, kuigi mitte ainult üllatusi. Uus, uudsus, uuendus, uutmine, uudised – need kõik on meie aja moesõnad, mis ütlevad midagi meie psüühika ja meie aja vaimu kohta. See, et meid uuega (NEW!!! hambapastatuubil ja mähkmepakil) lausa üle ujutatakse, peab kuidagiviisi sobima kokku millegi väga vana ja ürgsega meie loomuses. Kuid näitab ka selle loomuse keerulisust ja vastuolulisust: enamik maailmas elanud-olnud rahvaid on uuendusi kartnud ja vältinud. Euroopaski oli keskajal uudsus midagi paha. Seda, mida nimetati *novitas rerum*, peeti halvaks, mõisteti hukka. Õige oli ikkagi vana ja äraproovitu. Inimesed, keda me praegu peame religiooni uuendajateks, tahtsid tegelikult vaid puhastada religiooni uuenduslikust saastast, minna tagasi algse, ürgse ja puhta juurde. Reformaatorid Luther ja Calvin tahtsid viia kiriku tagasi algkiriku, Jeesuse jüngrite rajatud algkoguduste juurde, taastada olnu-kadumaläinu. Nii nagu praegu islami reformaatorid – salafistid (ka Al-Qaida) tahavad taastada islami sellisena, nagu ta oli Muhamedi ajal. Niisiis – vahel on uus tegelikult unustatud ja siis taastatud vana. Ajaloos on palju kordumist ja Koguja raamatu tõdemus “Mis on olnud, tuleb jälle ja seda, mis tehtud, tehakse jälle; pole midagi uut päikese all” on mõneski suhtes õige.

Mida võiks Eesti poliitikale ja majandusele tuua alanud aastasada?

Mis väljakutsetega, konfliktidega, võimalustega tuleks arvestada? Praegu on maailmas üleminekuaeg, vana maailmasüsteem on asendumas uuega, tekkimas on uued jõukeskmed, uued suurvõimud ja suurvõimudena toimivad riikide rühmad. Nii nagu Euroopa politoloogide hulgas arutlusteemana küllalt populaarne "Eurussia", euroliidu ja Venemaa liit. Sellises Eurussias nähakse üht tulevikumaailma võimukeskust, mille kõrval ja mille partnerite ning võistlejatena eksisteeriksid veel Põhja-Ameerika (USA + Kanada + Mehhiko?), Kaug-Ida (Hiina + Jaapan + Korea) ja ehk ka Lõuna-Aasia (India + Bangladesh + Indoneesia). Kindlasti on tulevikumaailmas olulised tegijad veel Brasiilia koos oma satelliitidega Lõuna-Ameerikas ning Lõuna-Aafrika koos naaberriikidega. Kuhu selles skeemis asuvad Pakistan, Iraan, Türgi ja mitmed muud riigid, ei ole selge. Kuid vaevalt sambaid, millele toetub maailma poliitiline stabiilsus, saab olla rohkem kui kolm-neli. Kuhu sellises kolmeks-neljaks jaotunud maailmas kuulub Eesti? Kuhu teised Kesk- ja Ida-Euroopa vastvabanenud ja suures osas euroliiduga liitunud riigid?
Meie praegune olukord on minu meelest veidi ebaloomulik. Ametlikult kuulume euroliitu, meil kehtivad Brüsselis välja töötatud ja vastu võetud seadused, meie kodanikel ja kaupadel on vabadus liikuda Euroopa Liidu piirist piirini, meil hakkab peatselt maksma euroraha. Ent samal ajal oleme julgeolekupoliitiliselt ja ka ideoloogiliselt tugevasti seotud USA-ga. Isegi sel määral, et 2003. aastal toetasime tugevasti Bushi valitsust tema konfrontatsioonis "Vana Euroopaga" Iraagi sõja eel. Mille puhul ei jätnud mõned Ameerika ajakirjanikud märkimata, et meid tegelikult ei huvitanud üldse Iraagi saatus. Toetasime Bushi küsimusi esitamata ja kahtlusi väljendamata ainult lootuses, et truuduse vastu tasutakse meile julgeolekus. Mis on võib-olla mõistlikum arvestus kui see, mis viis meie liidrid ummisjalu avaldama poolehoidu Gruusiale ja Ukraina "läänemeelsetele" liidritele nende konfliktis Venemaaga. Lisame siia nii meie pressi kui ka poliitikute venevastased avaldused ja seda kõike analüüsides tekib tahes-tahtmata küsimus, kas siin pole tõsiselt viltu miski, mida võiks nimetada geopoliitiliseks tasakaaluks, kas Eesti ja teiste Balti riikide välispoliitiline orientatsioon ja poliitilis-majanduslikud sammud arvestavad piisavalt meie geograafilist asendit ja meie ajaloo kogemusi. Viimasele küsimusele vastatakse sageli, et meie kindel lääne-orientatsioon, meie euro-atlantilised püüdlused ongi vastus kurvale kogemusele idanaabriga. Et meie poliitika eesmärk saabki nüüd olla võimalikult tihe integreerumine "euro-atlantilisse" süsteemi ja võimalikult minimaalne sõltuvus Venemaast. Kuid selle kõige juures on Eesti ometi ikka samas kohas kui sajandeid tagasi.

Geograafia määrab pikas perspektiivis rohkem kui poliitika

Siin ongi paras mõelda Eesti geograafiale ja ajaloole – teine sõltub muidugi suuresti esimesest. Tuhatkond aastat tagasi asus Eesti veel "ajalootul" (nii tõlgiksin ehk saksakeelset sõna "unhistorisch") alal, kui ajaloo all mõtleme seda tsiviliseeritud Euraasia ajalugu, mida koolides õpitakse. Ent ajalooprotsess laienes ja haaras kaasa seni sellest eemale jäänud piirkondi ja rahvaid. Eestisse jõudis ajalugu kaht teed mööda. Kõigepäält sattusime Ida mõjuvälja, kui Vene vürstid hakkasid allutama naabermaid. 1030 on siin oluline daatum: siis rajas vürst Jaroslav (Juri) Tark Tartu Toomel kindluse, vormistades nii oma võimu siin piirkonnas ja oletatavasti kavandades vallutatud ala laiendada. Eesti ala oli sel kombel siirdumas Vene mõjusfääri. Nii see oleks ilmselt ka jatkunud, kui protsessi ei oleks sekkunud süsteemiväline jõud – mongolid, kes alistasid endale enam-vähem terve toonase Venemaa ja peatasid Vene ekspansiooni. Mongoli-tatari ülemvõim muutis Venemaal ja terves Ida-Euroopas mõndagi. Tasub mõelda sellele, et Tšingis-khaani eelne Venemaa kuulus kindlasti Euroopa ruumi. Venemaal valitsesid normanni vürstide (siin Igor-Ingvari ja Olegi-Helge) järeltulijad nagu Inglismaal ja Lõuna-Itaalias. Kiievis tegutsesid Iiri mungad ja laevatee "varjaagide juurest kreeklasteni" ühendas Põhja-Euroopat Lähis-

Idaga, tehes Vene vürstiriikidest ja nende naabritest (nagu Volga bolgarid) olulised vahendajad tollase Ida ja Lääne vahel.
Vene mõju nõrgenemine andis läänepoolsetele valitsejatele hääd võimalused Baltikumis oma võimu laiendada. Eesti ja naaberalade vallutamise taga on mitu jõudu, kelle huvid siin suuresti kokku langesid. Rooma paavst tahtis pöörata siinsed paganad ja selleks ajaks kirikulõhe tõttu valele poolele sattunud ortodoksid õigesse ristiusku ja niimoodi laiendada oma võimu idaaladele. Ta kasutas ära Euroopa maatameestest aadlike püüdu endale vallutuste kaudu valdusi saada, kuulutades välja ristisõja. Euroopa, eriti Põhja-Saksamaa ja Skandinaavia kaupmehed soovisid saada oma valdusse siinsed kaubateed. Rooma poolt Liivimaa paganate vastu välja kuulutatud ristisõda teenis kõigi kolme huvisid ja suurel määral nad oma eesmärgid ka saavutasid. Kuigi paavsti ülim eesmärk – Ida- ja Läänekiriku ühendamine tema võimu alla – jäi saavutamata tänu venelaste ja bütsantslaste vastupanule, sai ala, mida hakati nimetama Liivimaaks, nüüd kindlalt rooma-katoliku kiriku, Skandinaavia (Taani ja Rootsi) kuningate ning peamiselt Saksa päritolu rüütlite-feodaalide omanduseks.
Meie ala edasise ajaloo määravad kaks põhilist protsessi: ühelt poolt Lääne valitsejate omavahelised heitlused, kus võimu ja maid jagasid piiskopid, kaubalinnad ja ordurüütlid, teiselt poolt mongolite vallutusest toibuva Venemaa püüd oma võimu siia laiendada. Pärast korduvaid katseid, millest tuntum on ehk Liivi sõda 16. sajandil, see venelastel viimaks Põhjasõjas ka õnnestus. Õnnestus seetõttu, et senised suurriigid Poola ja Rootsi jäid rivaalidele, siin ennekõike Venemaale alla. Poola, kes veel 17. sajandil valitses mõnd aega isegi Moskvat, oli riigina hääbumas. Tugeva keskvõimu all ühendatud Venemaale ei olnud 17. sajandi lõpust alates Ida-Euroopas enam väärilist vastast ja oli vaid aja küsimus, millal Vene tasandiku läänepoolsed alad samuti ühendatakse Moskva võimu alla. Mis 18. sajandi alguses ka sündis. Oluline on siin nimetada, et Vene tsaarid valitsesid siin kokkuleppel kohaliku aadliga, kes säilitasid oma privileegid ja said oluliseks *lobby*-rühmaks Peterburis.
Eesti jäi Vene riigi osaks, mida 19. sajandi lõpupooleni tegelikult valitsesid sakslastest aadlikud, alles siis hakkas keskvõim siin end otsustavalt kehtestama, muutes haridussüsteemi ja bürokraatia venekeelseks ja kärpides aadlike võimu. Millest tegelikult eestlastele tõusis palju tulu. Talupojad said omavalitsuste kaudu ajada ise oma asju ja haritumatele inimestele avanesid soodsad töö- ja karjäärivõimalused suures Vene riigis. Venemaalt tulevatele süüdistustele *à la* “Eestlased on fašistid”, “Eestlased vihkavad venelasi” jms võiks vastata, tuletades süüdistajatele meelde, et eestlased olid kuni 1917. aastani tsaaririigi truud alamad ja võitlesid I ilmasõjas vapralt Vene lippude all. Pole teada, et keegi eestlastest oleks siis läinud üle Saksa poole. Tuletame meelde sedagi, et samal ajal võitles hulk soomlasi ja poolakaid Saksa poolel Vene vägede vastu. Kui Soome iseseisvussõjas oli Saksamaal drillitud ja Saksa poolel võidelnud jäägritel oluline roll, siis Eesti Vabadussõja võitsid tsaariarmees sõdinud ja tsaariohvitseride juhitud eestlased. Võime siis küsida, mis rikkus eestlaste ja Vene riigi soojad suhted. Vastus saab olla vaid üks: seltsimees Stalini paranoiline jõhker poliitika, mis pani eestlased ühe aastaga suuresti unustama sajanditepikkuse vimma sakslaste vastu. Jääb loota, et varem või hiljem jõuab see arusaam Vene poliitikute ja ajaloolasteni.

Mida lubab kiirpilk Eesti ajaloole arvata meie tulevikuperspektiivide kohta?

Õige palju. Olen korra maininud, et minule ütles diplomaadist ajaloolase Margus Laidre raamat “Dorpat”, uurimus Tartu linna ajaloost kahe Vene vallutuse taustal Eesti julgeolekupoliitika kohta, rohkem kui tänapäevased sageli ideoloogilisse retoorikasse kalduvad arutlused, mille eesmärk on vahel pigem teha PR-i Ühendriikidele kui asjalikult analüüsida meie olukorda ja valikuvõimalusi.
Kõigepäält on selge, et Eesti kuulub Vene huvisfääri nüüd ja tulevikus oma geograafilise asendi tõttu. Eriti pärast Peterburi asutamist. Nii on selge, et Venemaa teeb kõik, mis on

tema võimuses, et kontrollida Eestit, ennekõike vältida meie muutumist potentsiaalse vastase platsdarmiks või sillapääks konfliktis Venemaaga. Minevikus tähendas see, et Venemaa annekteeris Eesti ja naaberalad, kindlustades end niimoodi igasuguste ootamatuste vastu. Tulevikus ei pea see tingimata nii olema, nagu näitab Soome pretsedent. Soome puhul leppis Moskva sellega, et riik säilitas oma iseseisvuse, kuid pidi teatud valdkondades alluma idanaabri diktaadile. Mis piiras tõsiselt Soome välispoliitilist ja sõjalist mänguruumi, kuid ei takistanud tal areneda innovatiivseks, kõrgtehnoloogia vallas ilma tegevaks riigiks.
Ajalugu õpetab meile ka seda, et juba pikemat aega, st pärast Poola ja Rootsi impeeriumide lõppu ei ole Ida-Euroopas Venemaale ühtki võrdväärset vastast. Nagu Liivi sõja alguses, kuulub Eesti nüüd ametlikult ühte riigitaolisse moodustisse. Tookord oli seda pika nimega Saksa Rahva Püha Rooma riik, nüüd Euroopa Liit. Mõlemal puhul ei kindlustanud see Eesti ala julgeolekut, ei pakkunud kindlat kaitset Vene ekspansiooni eest. Mis kehtib suuresti ka NATO kohta. Põhjusteks ennekõike selle liitriigi või riikide liidu hajusus, ent ka tema olulisemate liikmete huvi tugeva Venemaa vastu. Toona oli Euroopa valitsejatele kõige suuremaks ohuks Türgi, kellele Venemaa suutis suhteliselt edukalt vastu seista. Tänapäeval on lääneriikide suuremaid muresid jällegi Aasias pääd tõstvad islamiäärmuslased ning kaotatud suurriigi staatust tagasi taotlevad Iraan, Türgi ja Hiina. Eurooplased ja ameeriklased kardavad, et kontroll Aasia nafta üle võib sattuda neile vaenulike jõudude kätte. Nende jõudude vaoshoidmine ei pruugi õnnestuda ilma Venemaa abita. Küsimus on, kui huvitatud on Venemaa lääneriikide abistamisest. Venemaa ei sõltu küll Lähis-Ida ja Kesk-Aasia naftast ja gaasist, sõltub aga Lääne valmidusest osta Vene naftat ja gaasi ning Lääne investeeringutest ja *know-how*'st. Siin kordub ajalugu jällegi: juba Ivan Julma ajal, eriti aga Aleksei Romanovist pääle on Venemaa aktiivselt importinud Lääne spetsialiste ja tehnikat, pakkudes vastu oma ressursse. Nii ka praegu. Kõige kaugemale on selline mõlemale poolele tulus koostöö läinud Vene-Saksa suhetes, mis selgesti on ärritanud ameeriklasi. Tulemuseks General Motorsi kannapööre, mis välistas Opeli autotehaste sattumise Vene kapitali kontrolli alla. See seik aga näitab, et nii nagu Saksa Rahva Püha Rooma riigi päevil, ei ole ka nüüd Lääne leeris kaugeltki üksmeelt Vene-poliitika suhtes. Ameeriklased kalduvad nägema Venemaas pigem võistlejat kui partnerit, sakslased vastupidi. On siiski raske uskuda, et USA suudaks takistada Saksamaa ja Venemaa lähenemist, uue Moskva-Berliini telje teket, millest võib saada oluline faktor Euroopa poliitilises tulevikus. Võib-olla ongi siin tegu esimese sammuga Eurussiaks nimetatud moodustise poole. Sellisel moodustisel pole küll hääd pretsedenti uuemaks ajaloos, kuid ehk tasub mõelda Euroopale enne mongolite-invasiooni. Igatahes on selge, et eurooplased ei ole enam valmis kõhklemata alluma Ühendriikide diktaadile, automaatselt uuendama oma kuulumist euro-atlantilisse blokki. Küsimusele, kas tõenäosem on Euroopa lähenemine Venemaale või senise euro-atlantilise liidu kestmine ja tugevnemine, võib ehk aidata vastust leida see, kui mõtleme teisele süsteemivälisele tegurile, nimelt kliimamuutusele, mis sunnib miljoneid inimesi otsima endale uut kodu põhja pool. Selline kriis tabab küll ka Ameerikat, kuid siin pole tegu põgenikega Aafrikast ja Aasiast, vaid Kesk- ja Lõuna-Ameerikast. Esiteks ei ole siin tegemist inimestega võõralt kultuurialalt – Põhja-Ameerikas on juba küllalt suur hulk immigrante lõuna poolt, kes seni on sääl hästi integreerunud. Teiseks on Ühendriigid ja Kanada nagunii immigrantide riigid, kus tulnukad kohanevad hõlpsamini kui Euroopas. Nii Lääne- kui Ida-Euroopas (Venemaal) aga võib põgenikeprobleem osutuda äärmiselt teravaks: on ju tegu ühe megakontinendiga, kus lõunast tulijaid, nagu näitavad kogemused, on raske takistada ja raske ka integreerida. Eriti keeruliseks on kujunenud vahekorrad muslimitest immigrantidega. Kliimamuutus ja põud tabavad aga eriti rängalt piirkondi Aafrikas ja Aasias, kus on enamuses muslimid. Nii võib ühine väljakutse, vahest isegi ühine vastane sundida Euroopat ja Venemaad ühendama oma jõud. Ameerikale jäävad vana maailma probleemid aga piisavalt kaugeks ja tal tuleb piisavalt tegemist omade probleemidega, nii ei ole erilist põhjust siin oodata abi Atlandi tagant. Kuigi

Ameerikale ei ole praeguses maailmas võrdväärset vastast, on Ameerika suutlikkus teiste riikide poliitikat mõjutada viimase paari aastakümnega tublisti kahanenud ja sisekonfliktide oht riigis endas kasvanud. Ühendriigid ei pruugi lähematel aastakümnetel olla päris usaldusväärne liitlane või patroon. Osalt on selles kindlasti süüdi kristlike äärmuslaste mõju kasv, kelle teadmised muust maailmast on kesised ja keda võivad otsuste tegemisel mõjutada apokalüptilised arusaamad. Pean tunnistama, et suhtun USA demokraatiasse suure umbusuga. See, et viimased valimised võitis intelligentne ja vabameelne Obama, oli pigem õnnelik juhus kui seaduspära. Tulevikus võib Valgesse majja asuda Sarah Palini taoline nappide teadmistega ja lapsikute veendumustega keskmine ameeriklane. Võib-olla tasub võrrelda Ameerika rolli Euroopas mongolite omaga, võib-olla ootab süsteemivälise tegurina siinsesse ajalukku võimsalt sekkunud Ameerikat lähisajanditel samasugune vaikne taandareng nagu mongolite suurriiki. Või teist ootamatult tekkinud, ja hiljem, kuigi hoopis aeglasemalt, lagunenud suurriiki – Araabia kalifaati.

Kõik see viitab minu meelest sellele, et Balti riikidel ja teistel Venemaa naaberriikidel tuleb arvestada võimalusega, et Euroopa Liidu tuumikriigid (Saksamaa, Prantsusmaa jt) lähenevad Venemaale ning kaugenevad Ameerikast. NATO, mis on ennekõike USA huvides loodud ja neid kaitsev organisatsioon, kaotab sellises olukorras veel enam tähendust ja teda võib oodata Saksa Rahva Püha Rooma riigi saatus, mis lakkas tegelikult olemast ammu enne oma ametlikku lõppu 1806. aastal. Sellisel puhul peaks Ida-Euroopa tahes-tahtmata muutma oma orientatsiooni ja leidma mingi *modus vivendi* Venemaaga. Mis tähendaks ka eelmisel sajandil paigast läinud geopoliitilise tasakaalu taastumist Põhja-Euraasias.

Kliimamuutus pole ainuke ökokatastroof, mis võib meid lähema saja aasta jooksul tabada. Üks selliseid katastroofe on liikide ja ökosüsteemide väljasuremine, mis kumuleerides võib viia järskude muutusteni Maa looduses, biosfääris. On raske ennustada, kas selliste muutuste tagajärjed avalduvad rängemini parasvöötmes ja polaaraladel või troopikas-subtroopikas. See, juba bioloogilise taustaga ökokatastroof aga ei anna tõenäolikult põhjust ümber kirjutada siin visandatud tulevikustsenaariumi. Mille juures pole arvestatud mitmeid süsteemiväliseid tegureid, mis võivad kõik siintoodu kummutada. See tulevikustsenaarium ja temast tulenevad järeldused on tõenäosuslikud, nii võib juhtuda või ei. Tõenäosuslikud mõttekäigud ei anna küsimustele kindlaid vastuseid, kuid tõenäosustega tuleb kindlasti arvestada.

Kas Eesti saab eurole üleminekuks rohelise tee?

Riigikogu Toimetiste 20. novembri vestlusringis räägiti Euroopa Liidu ühisrahast eurost, millele Eesti tahab lähiaastatel kindlasti üle minna.

Vestlusringist võtsid osa rahandusminister Jürgen Ligi, endine rahandusminister ja praegune Tallinki hotellifirma OÜ TLG Hotell juhatuse liige Aivar Sõerd, Eesti Panga rahapoliitika osakonna juhataja Ülo Kaasik ja Eesti Arengufondi nõunik Heido Vitsur. Väitlust juhtis ja tegi räägitust valiku RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Hea raamistik iga majanduse jaoks

H. Ruusing: Tänase vestluse teema on euro. Alustaksin sellest, kuidas eurot defineerida.
H. Vitsur: Definitsioon on väga lihtne: euro on Euroopa Liidu ühisraha, mis on üles ehitatud konservatiivse Saksa marga toimimise põhimõtete järgi, tugeva raha põhimõttel.
H. Ruusing: Väga palju räägitakse sellest, et euro kasutuselevõtuks tuleb täita teatud kriteeriumid, ning ülepäeviti on ajakirjanduses teade, et ühe nendest oleme just kui täitnud või oleme täitnud sellel kuul või täidame kindlasti järgmisel kuul. Millised on euro kriteeriumid ja miks nad on?
Ü. Kaasik: Kõigepealt, miks nad on. Nende kriteeriumide mõte on hinnata, kas liikmesriigi majandus on valmis toimima ühisraha tingimustes ja ühtses europiirkonnas. Seetõttu on Eesti palju kordi rõhutanud, et ka meie oleme huvitatud, et neid kriteeriume pidavalt jälgitakse ning et neis ei tehtaks liikmesriikidele allahindlusi, sest see aitab kaasa usalduse loomisele euro vastu. Muidugi on palju vaidlusi, kuidas neid kriteeriume mõõdetakse ja kas need kriteeriumid on kõige õigemad. Majandusteoreetiliselt on seal kindlasti puudujääke, aga tookordne kokkulepe oli poliitiline kompromiss. Arvan, et kõige lihtsam on elada siiski teadmisega, et need kriteeriumid on meile ette antud. Mida siis hinnatakse? Hinnatakse seda, kas riigi vahetuskurss on kahe aasta jooksul stabiilne, sest kõigepealt peab liikmesriik astuma vahetuskursi ERM2 liikmeks ja seejärel vaadatakse kahe aasta jooksul, kas vahetuskurss püsib stabiilne ning kas liikmesriigi inflatsioon on olnud piisavalt madal. Inflatsioon ei tohi olla rohkem kui poolteist protsendipunkti kõrgem kui kolme parima saavutusega riigi keskmine. Jälgitakse ka, kas riigi rahandus on korras ehk seda, et riigieelarve defitsiit ei oleks liiga suur, see tähendab ei oleks algatatud ülemäärase eelarvedefitsiidi protseduuri. Üldjuhul algatatakse see siis, kui eelarvedefitsiit läheb üle kolme protsendi. Samuti jälgitakse, et riigivõlg ei oleks liiga suur. Tehakse küll väike mööndus, et kui võlg on liiga suur, siis peab liikmesriik kindlasti näitama, et ta on hakanud võlga vähendama ja perspektiivis peaks see olema alla 60 protsendi sisemajanduse kogutoodangust. Üks indikaator on intressimäära kriteerium: hinnatakse seda, et valitsuse pikaajaliste võlakirjade intress ei oleks väga palju kõrgem kui kolme parima hinnastabiilsusega riigi intressimäärade keskmine. Antakse ka hinnang, kui jätkusuutlikult me suudame neid kriteeriume täita. Samuti vaadatakse, kas õiguslik raamistik on eurole sobiv, kas riigi keskpank on sõltumatu ja muud sellesarnast.
J. Ligi: Kõigile neile, kes räägivad, et peame oma europüüdlustes – mis olla üks suur eesmärk – midagi ohverdama või liigselt ohverdama, on mul küsimus: milliseid kriteeriume me täita ei tahaks? See on normaalse rahanduse raamistik, mis on meie oludes mõneti vastuoluline, sest kui me kasvame kiirelt ja oleme eelarveülejäägis, siis me ei suuda tavaliselt inflatsioonikriteeriumi täita jne. Samal ajal tahame ikkagi stabiilseid hindu. Oleme alati järginud ranget eelarvepoliitikat, meil ei ole midagi selle vastu, et olla jätkusuutlikud ja saada odavat laenu. Nii et vastuoludest hoolimata on see normaalne reeglistik ja oleme neid reegleid selles osas, mis otseselt meist sõltuvad, siiani väga hästi täitnud.
H. Vitsur: Jälgisin euro sünnilugu üsna tähelepanelikult. Nagu Jürgen Ligi ütles, ei ole Eesti kunagi kahelnud selliste kriteeriumide vajalikkuses. Tegelikult pole Eestil selliseid

kriteeriume kunagi vaja olnud, sest kogu aeg on püütud enam-vähem lähtuda konservatiivsest eelarvepoliitikast. Välja arvatud siis, kui lasksime inflatsioonil 10 protsendini tõusta, mis oli natuke kurjast. Aga Euroopas on trobikond riike, kelle poliitika on olnud lõdva raha poliitika, kes on oma raha pidevalt devalveerinud, pidevalt laenanud ja teinud kõike risti vastupidi sellele, mida tegi Saksamaa ja mis võeti Euroopa ühisraha tegemisel põhieesmärgiks. Nii et Euroopa kontekstis on nende kriteeriumide vajalikkus palju mõistetavam kui Eestist vaadates.
A. Sõerd: Kindlasti on need kriteeriumid igale majandusele päris hea raamistik. Muidugi, ennekõike peaks majandus olema
võimalikult stabiilne. Ei ole kindlasti hea, kui inflatsioon kõigub nii suure amplituudiga nagu vahepeal Eestis, samuti majanduskasv. Stabiilsus on kõva väärtus. Sellises olukorras nagu meil siin mõned aastad tagasi, kui meie hinnatase oli madalam kui nendel riikidel, kelle järgi meid mõõdeti ja kellele me kiiresti lähenesime, oli inflatsioonikriteeriumi kindlasti raske täita. Praegu näeme, et eelarvedefitsiidi kriteeriumi ei täida enamik liikmesriike. Seega ajaskaalal on riigi võimekus kriteeriume täita erinev. Majanduskriis avaldas meile sellist mõju, et oma suurest riigieelarve ülejäägist kukkusime väga kiiresti defitsiidi kriitilise piiri lähedale.

Mõõdikud tekitavad manipuleerimist

H. Ruusing: Kas võib öelda, et enamik nendest kriteeriumidest on täpselt mõõdetavad?
H. Vitsur: Majanduses ei ole miski väga täpselt mõõdetav, sest majanduses on mis tahes näitajad ja aruanded teatava täpsusega. Kui rääkida kas või tarbijahinnaindeksist, siis tuleb arvestada sellega, et kaubad muutuvad. Näiteks Eesti lemmikkaup autod. Igal aastal tulevad uued mudelid või täiustatakse vanu. Võtame mingi möödunud aasta mudeli, mis on nüüd eelmisest 500 või 5000 krooni kallim, aga kas ta on kallim sellepärast, et ta on lihtsalt kallim, või sellepärast, et ta on parem? See, milline osa hinnatõusus on kvaliteedil ja milline mitte, ei ole täpselt arvutatav isegi auto puhul. Aga mida teha siis, kui tegu on näiteks sellise kaubagrupiga nagu garderoobikaubad? Kvaliteedikomponenti hinnatõusus ei ole võimalik täpselt kindlaks määrata, seda võetakse alati tinglikult. See, et majanduses ei ole asjad täpselt mõõdetavad, on kõikjal nii, siin me ei ole halvemas olukorras kui teised.
J. Ligi: Tahaksin eelmisele teemale lisada: eelarvekriteeriumid on tavaolukorras Eesti jaoks ikkagi liiga lõdvad ja ka Euroopale võiksid need olla rangemad. Võlgu elamist võetakse seal aastakümneid nii normaalsena, et Euroopa Liidu keskmine võlakoorem läheneb kriisiolukorras kiiresti 100 protsendile. See on aastatepikkune defitsiidis elamise tagajärg, mille tulemused kujunevad pikaajaliselt rängaks.
H. Vitsur: Tuleme ühe kriteeriumi, nimelt vahetuskursi stabiilsuse juurde tagasi. Euroopas on riike, kus on euro, ning riike, kelle raha on seotud või ei ole seotud ERM2 kaudu euroga. Praegu on paljud neist riikidest, kus ei ole eurot või euro suhtes fikseeritud vahetuskurssi, lasknud oma rahvuslikel valuutadel nõrgeneda, et saada oma kaupadele eelisseisund ja niiviisi kriisist kergemini välja pääseda. Sellist tegevust ühtsetele põhimõtetele baseeruvas liidus ei saa pidada just kõige eetilisemaks ning majandusteaduses kasutatakse mõnikord sellise tegevuse kohta tavapärasest karmimat väljendit “naabritelt kerjamine”. Seega lubavad praegused kriteeriumid ühtedel teiste naha üle kõrvade tõmmata ja teised peavad selle eest “aitäh” ütlema. Ei sobi hästi! Nendes kriteeriumides on vähemalt kriisi ajal puudusi.
A. Sõerd: Kui rääkida veel mõõtmisest, siis väga ilmekas oli Leedu kaasus. Mõõdeti väga täpselt inflatsioonikriteeriumi täitmist, kuid murdosa protsenti jäi puudu ning lisandus jätkusuutlikkuse argument. Leedu algatas diskussiooni ja vaidles ka pärast seda, kui kõik otsused olid tehtud. Nende metoodika näitas, et nad olid täitnud kriteeriumi, aga siis oli komisjoni põhiline argument, et nad ei ole jätkusuutlikud. Neile öeldi: Sloveenia

kvalifitseerus 1. jaanuaril 2007, Sloveenia inflatsioon on kontrolli all, aga vaadake, milline on teie inflatsioon.
H. Ruusing: Vaatasin, millised on eelarvedefitsiidi protsendid Slovakkias ja Sloveenias – seal on need ka juba üle kuue.
J. Ligi: See on juba Euroopa keskmine.
H. Ruusing: Aga ikkagi on kohe vahetult pärast eurole üleminekut lastud eelarve lubatust suuremasse defitsiiti.
J. Ligi: Mis tahes mõõdiku kehtestamine tekitab manipuleerimist ja seda on uute liikmete puhul ilmselt ka ette tulnud. Nad ei ole tagantjärele suutnud sisulist stabiilsust hoida.

Suurriigid patustasid rohkem

H. Ruusing: Kas otsuse tegemisel Eesti suhtes võib see olla indikaator, et viimati liitunud on olukorda ära kasutanud?
J. Ligi: Jah.
H. Vitsur: See võib olla nii ja naa. Ma ei tea, mida lubas Sloveenia, aga Slovakkia lubas, et järgmisel aastal tal eelarvedefitsiit üle 2,2 protsendi ei tule. Muidugi tuli, aga siin oli pehmendavaks asjaoluks maailma finantskriisi algus, ja ma arvan, et selle tõttu vaadatakse nende patustamisele natuke läbi sõrmede. Tegelikult patustasid Euroopa suurriigid veel rohkem.
Ü. Kaasik: Kuni nende defitsiit ei ole nii-öelda konteksti panduna ehk teiste liikmesriikidega võrreldes midagi üle mõistuse, keegi neile otseselt näpuga ei näita. Väga lihtne on ju vastu öelda: vaadake näiteks Saksamaad. Aga selge on see, et nad saavad defitsiiti endale lubada ainult ajutiselt.
Ligi: Me ei peaks keskenduma liialt kahele uuele riigile, sest üsna varsti saabub aeg, kus peaaegu kõik organisatsiooni liikmesriigid on ülemäärase defitsiidi protseduuris. Kõigil on probleeme, kuid kriisiolukorras on ülemäärane defitsiit tõlgendatav ka erakorralisena.
A. Sõerd: Selge on see, et kriteeriumi täitmise hindamisel ei ole kriis argument. Kõik kriteeriumid tuleb igal juhul täita. Mäletan sellest ajast, kui ma Euroopa Liidu majandus- ja rahandusministrite nõukogus olin, et püüti algatada diskussiooni ja vaielda kriteeriumide täidetavuse ja mõistlikkuse üle, aga Euroopa Keskpanga ja Euroopa Komisjoni seisukoht oli tollal väga selge – mingeid järeleandmisi, mingeid diskussioone pole mõtet algatada, mitte mingisuguseid vabandusi ei saa arvestada. Kriteeriumid on raamistik, seadus, mida kas täidetakse või ei täideta, ja sellest sõltub kvalifitseerumine.
J. Ligi: See on poliitiliselt väga korrektne ja selle järgi me käitume. Muidugi on ka kriteeriumides kirjas punkt, mis räägib kolme protsendi lähedasest defitsiidist, mis erakorralistel juhtumitel on aktsepteeritav. Sellele erakorralisusele Eesti praegu ei apelleeri.
Ü. Kaasik: Praeguse informatsiooni valguses arvame, et suudame vajalikud nõuded täita ka edaspidi. Kui tõesti tuleb täiendav majanduskriis, nagu Slovakkiaga juhtus, siis võetakse seda arvesse. Aga praeguse info kohaselt peame näitama, millised on meie plaanid ja kuidas suudame vajalike kriteeriumide piiresse jääda.
H. Vitsur: Mina ei muretse üldse selle aasta eelarve pärast, kriitiline on see, mis tuleb. Kui veenev on, et saame oma tulud ja kulud jätkusuutlikult bilanssi tuleval aastal? Sest aasta 2009 oli nii-öelda suure paugu aasta, mille kohta kehtib klausel "ligilähedane", aga tuleviku kohta nad ilmselt ei taha uusi riske võtta, sest Euroopa Liidus on selliseid pooleteravendi euro peal juba küllalt.
J. Ligi: Meil tuleb 2009. aasta eelarve igatahes kolme protsendi sisse pressida ja mitte mõelda sellele, et see klausel olemas on. 2010. aasta eelarve peab olema tehtud kolme protsendi sees, aga seda, kas ta kokkuvõttes on kolme protsendi sees, ei saa täpselt mõõta, see on uskumise küsimus ja jätkusuutlikkuse teema.
H. Vitsur: Selge on see, et oleks ülim lollus lasta ennast formaalselt mingisuguse 0,1 protsendi pärast aia taha visata.

Reformidega ei saa jääda poolele teele

H. Ruusing: Kas me siin Eestis teame täpselt, mis on jätkusuutlikkuse hindamise alus? Kui palju võib seal olla subjektiivsust? Lihtsalt ei taheta võtta kedagi, kes on kehvakene.
Ü. Kaasik: Meil on üsna head kontaktid nii Euroopa Keskpanga kui ka Euroopa Komisjoni vastavate analüütikutega. Oleme neid küsimusi analüüsinud, saame pidevalt kokku ja räägime nendel teemadel ning üldiselt on meil ühene arusaam sellest, mida jätkusuutlikkus tähendab. Eelkõige seda, et suudame pikemaajalises prognoosis näidata, et meil probleeme ei teki. Mis puudutab küsimuse teist poolt, kui meid lihtsalt ei taheta sinna, siis sellisel juhul räägime poliitilisest survest ja poliitilistest otsustest. Kui mõnel teisel liikmesriigil on poliitiline veendumus, et me sinna ei sobi, siis mingisuguse põhjuse ei öelda leiab alati. Aga meile ei ole sellist sõnumit tulnud, et meid ei taheta. Vastupidi, öeldakse, et kui olete tublid, kui saate hakkama, siis olete teretulnud.
J. Ligi: Ega hakkamasaamine olegi praegu veel tõestatud fakt. Peame 2010. aasta eelarvega igal juhul oma pingutusi jätkama. Selleks teeme Riigikogus eelarvesse tulude osas loodetavasti veel mõned täiendused. Peame jätkama reforme laiemas mõttes. Euroopa tervikuna vajab väga erinevaid struktuurseid reforme, olgu see maksuseaduste kohendamine, sotsiaalsüsteemid või üldine avaliku sektori koomaletõmbamine. Aga Eestis on viimasel ajal kõlanud mõtteid, mis ei mõjuta otseselt 2010. aasta eelarvet, kuid jätkusuutlikkuse suhtes on argumendid, näiteks pensionireform, kinnisvarabuumi soosinud laenuintressi tulumaksu vabastusest loobumine. Need on kõik tulevikku suunatud, stabiilsust parandavad asjad. Näeme, et tulevik ei ole väga rõõmustav isegi korraliku majanduskasvu puhul, ja ei näe, et saaksime oma reformidega puhkama jääda. Kui vaadata Euroopat üldiselt, siis ei saa jätta mainimata, et ambitsioonid oma positsioone parandada on olnud Euroopa Liidus väga madalad. 0,5 protsenti eelarve positsiooni parandamist aastas alates 2011. aastast ei ole tegelikult piisav, et uueks kriisiks valmis olla. Eestit kvalifitseeritakse praegu kõigi nende raskuste kiuste, mida me ise teame endal olevat, kõige madalama riskiga riikide hulka. Kui me ise teame, et peame pingutama, ja pingutame, siis Euroopa tervikuna on palju suuremates pikaajalistes eelarveprobleemides.
H. Vitsur: Eelarve puhul on jah nii, et kui näitame, kuidas soovime või kavatseme struktuursete reformidega edasi minna, ning sõnastame oma eesmärgid ja tegevuskava enam-vähem selgelt, kui meil on arukas tegevuskava ja ei ole probleeme, siis saame ilmselt ka teisi veenda. Mind häirib ainult üks asi: kuidas suhtutakse sellesse, kui meil majandus tuleval poolaastal jätkuvalt langeb.
J. Ligi: Minu praeguse hetke suurim mure on see, et edasilükatud kulud ja tavapärane aasta alguse defitsiit võivad mõjuda Euroopa Komisjonile väga ärritavalt, sest meil on traditsiooniliselt aasta alguses defitsiit. Pluss see, et me ei tea täpselt, kui hästi suudab avalik sektor kontrollida aasta alguses kulusid, mida ta on osalt edasi lükanud. Kõik ei ole mahatõmmatud kulu, mida praegu kokku hoitakse, sealhulgas on ka edasilükatud asju.
A. Sõerd: Lisaks on riskikohaks ühekordsed tulude võtmised riigi äriühingutest.
J. Ligi: Miks need ühekordsed on? Dividend on dividend. Muidugi on dividend ühekordne otsus, aga olemuslikult ei ole see ühekordne tulu. Müügid on tõesti ühekordne tulu, aga selle kohta võin lohutuseks öelda, et müük jätkub ka järgmistel aastatel. Üldiselt ei ole selles eelarves, mille eest olen vastutanud, mittemaksuliste tulude osa suurem kui seni, vaid väiksem, kuigi ma möönan, et olen väga mures ühekordsete või mittemaksuliste tulude osakaalu pärast.
A. Sõerd: Riskid on järgmise aasta eelarvega. See, et rahandusminister kulusid kinni hoiab, tähendab lihtsalt kulude edasilükkamist.Me nägime juba sellel aastal, kuidas aasta esimesel poolel tulumaksu riigieelarvesse peaaegu ei laekunud, sest eluaseme laenuintressi tagasimaksed avaldasid mõju. See jätkub järgmise aasta algul täpselt samamoodi. Riskid järgmise aasta eelarvega on väga suured, seetõttu sajaprotsendilist kindlust, et me eurokriteeriumid täidame, meil praeguse teadmise juures kindlasti pole.

Omavalitsustel piirangud peal

H. Ruusing: Kui palju on raha kulutamise mõttes selliseid kohti, mida keskvalitsus ei kontrolli?
J. Ligi: Laias laastus on kohati tegemist väga inertse süsteemiga. Avalikus sektoris ei saa ju töötajaid lihtsalt ilma vallandamistasuta koondada, samuti ei saa hulgaliselt kokku tõmmata sotsiaalkulusid, mis seaduse järgi suurenevad. Parlament ei jõua piisavalt kiiresti seadusi muuta. Avaliku sektori inerts on mitmekihiline. Väljaspool riigieelarvet on kitsamas mõttes vaja arvestada näiteks töötukassat, mille reformi tegime aasta keskel. Kuidas see reform mõjub, selgub statistilise faktina. Tagantjärele tundub, et reform oli piisav, töötukassal on jalad maas, haigekassal sel määral maas ei ole, lubame küll kasutada maksimaalselt reserve, aga ikka kipuvad kulud üle minema. Arstiabi suures mahus katkestada on praktiliselt võimatu, sellepärast tuleb valitsusel leppida ilmselt mingi eraldi otsusega haigekassa lisareservi kasutuse kohta. Kohalikud omavalitsused. Jälgime omavalitsuste finantsseisu igal nädalal. Suurimad riskid on seotud suuremate omavalitsustega, sest mida rikkamad omavalitsused, seda kergemini laenatakse. Suurematest on ülemääraselt laenanud Tallinn ja väga tõsistes majandusraskustes on Pärnu. Mõlemad tekitavad avaliku sektori eelarves olulise miinuse, mida peame hakkama kusagilt mujalt kokku hoidma. Viimsi vallal on juba üle 100 protsendi oma põhieelarvest võlakoorma all. See on päratult rikas piirkond, kus on aga aetudlodevat eelarvepoliitikat. Nüüd on seal võetud uus hoiak ja ma usun, et vallavanema vahetusega poliitika muutus. Kui veel omavalitsusest rääkida, siis kõige kurvem asi on skeemitamine. Oleme jaole saanud nii mõnelegi finantsskeemile ja hoiatuskirjad laiali saatnud. Ühel omavalitsusel oleme järgmisest aastast peatanud osa tulumaksust, üks suuremaid on saanud konkreetse skeemi suhtes hoiatuskirja ja vaatame, kuidas ta käitub.
A. Sõerd: Riik on võtnud kontrolli alla omavalitsuste laenuvõtmised, rahandusministri nõusolekuta ei saa omavalitsus laenu võtta. Ja seal on ka tingimus, et laenu võib võtta ainult Euroopa Liidu vahendite kaasfinantseerimiseks. Aga paljudel omavalitsustel on reserve ja kui nad võtavad neid reserve jooksval aastal kasutusele, siis riigi ehk avaliku sektori rahanduse mõistes on see samuti defitsiidi tekitamine. Valitsus aga seda piirata ei saa – öelge, kui ma eksin. Viimsi on kindlasti hästi võimekas ja rikas vald, probleem on selles, et võimekusest on suurem osa ette ära kulutatud. Viimsi laenukoormus on peaaegu 160 protsenti ehk tuntavalt üle selle, mida seadus ette näeb. Aga asjaga kursis olevana tean, et Viimsi vallal on plaan olemas. Plaan, kuidas võlakoormust ja selle kaudu ka kogu avaliku sektori defitsiiti vähendada. Ma arvan, et vald esitab selle õige pea rahandusministeeriumile. Samal ajal ei tasu omavalitsuste riske kindlasti alahinnata. Riik on ju omavalitsuste võimekust tulumaksumäära vähendamise kaudu tegelikult kärpinud. Samas on omavalitsustel teatavasti võetud kohustusi ja on vaja ka Euroopa Liidu vahenditest rahastatud projekte kaasfinantseerida ning seadustest tulenevaid ülesandeid täita.
J. Ligi: Riigikogu menetluses on juba mõnda aega kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadus, kuhu teeme täiendusi. Viimane täiendus, mida loodetavasti parlamendis ka toetatakse, paneb omavalitsuste eelarvetele Maastrichti kriteeriumid, see tähendab, et omavalitsuste eelarvete defitsiit võib ulatuda kolme protsendini, mis ikkagi on defitsiit. Riik ise ei taha jääda kolmeprotsendilisse miinusesse. See piirang, mida Aivar Sõerd märkis, on juba tulemusi andnud. Mis puutub finantsvõimekusse, siis arvan, et edasine tee ei ole tulumaksu protsendi suurendamine, pigem peaks see olema rohkem regionaalpoliitiline, sest näen, et kõige rikkamad, kes saavad tulumaksust suurema protsendi, ehitavad tegelikult mingit paralleelmaailma, millest mõni ei ole mitte kuidagi struktuurse reformi moodi.
Ü. Kaasik: Kui vaatame pilti tervikuna, mis ohud eelarve täitmisel on, siis tuleb tunnistada, et kuivõrd kogu majanduskeskkond, kus me peame hakkama saama, on väga

ebamäärane, siis sellest tulenevad riskid on Eesti jaoks kõige suuremad. Et tunda ennast kindlalt, on vaja eelarves suuremat tugevusvaru. Võib-olla praegu on seda tugevusvaru lihtsalt liiga vähe, et erinevate ohtude ja ebakindlusega majanduses paremini hakkama saada.

Eurost on kriisis olnud palju abi

H. Ruusing: Kas need Euroopa riigid, kus euro on kasutusel, on selles kriisis paremini toime tulnud kui need, kellel eurot ei ole?
J. Ligi: Kas meil on euro? Rahapoliitilises mõttes on ka Eesti kroon euro puudustega raha, millele lisanduvad veel krooni enda puudused. Eurotsoonis olijad ei ole järginud üldse Maastrichti poliitikat. Selles mõttes annab küsimuse selline püstitus suhteliselt koleda vastuse, et nad ei ole olnud väga distsiplineeritud. Majanduses hakkamasaamise puhul on vaja mõõta kõiki majandusi ühtemoodi. Näiliselt väga hea seis on Rootsil, aga kui võtame tema majanduse eurodes, siis asi nii hiilgav ei ole, nad on ikkagi Soomega sarnased. Suurbritannial, kui naela kurssi arvestame, on läinud kehvalt. Uusliikmetest läheb kõige paremini vist Bulgaarial, kuid tema edu põhjus on ikkagi äsjase liitumise hoos ja meeleolus.
H. Vitsur: Siin võib lõpmatuseni filosofeerida, sest Euroopa Liidu riigid on kõik erinevad. Võtame näiteks Inglismaa. Inglismaa sattus ülisügavasse kriisi eeskätt oma nn innovaatilise panganduse pärast. Sama juhtus Iirimaaga. See agressiivne, erakordselt suure võimenduse ja halvasti maandatud riskidega pangandus, mis tekitas nende riikide eelarvetesse tohutu defitsiidi, sest valitsused pidid kollapsi vältimiseks pankasid maksumaksja rahaga tohutus ulatuses toetama. Rootsi sai ka mõningal määral kannatada, kuid Saksamaal polnud probleemiks niivõrd pangandus, kuivõrd ekspordi vähenemine. Poolal pole eurot ja ta ei kiirusta eurole üle minema, kuid tal on läinud Euroopa Liidus kõige paremini. Küprosel on euro, kuid ka Küpros elab hästi. Soomel on samuti euro, aga Soome majandus kannatab praegu väga tugevalt. Osaliselt ka sellepärast, et Rootsi laskis kroonil odavneda ja pani sellega oma väiksema naabri halvemasse olukorda. Loomulikult mõjutas Soomet tugevalt ka see, et nende tähtsa kaubanduspartneri Venemaa majandus läks langusesse ning et rubla odavnes euro suhtes dramaatiliselt. Palju sõltub sellest, kus riik asub. Slovakkial on euro ja tal läheb hästi, sest ta majandus on seotud Saksamaaga, ta teeb autosid ja saab kaudselt osa autotööstuse toetamise programmist. Seega on kõik individuaalne, üldhinnangut ühe mütsiga anda ei saa.
A. Sõerd: Eesti ja Läti ei ole samuti eurotsooni täisliikmed, ometi läheb kummalgi riigil natuke erinevalt. Soome ja Rootsi on muidugi hea võrdlusmaterjal, sest loeb ka riigi suurus. Kuid Rootsi ja Suurbritannia on ikkagi suured riigid, Eesti sellesse võrdlusesse ei mahu. Neid riske, mis Eestil on olukorras, kus me ei ole eurotsooni täisliikmed, suurematel riikidel võib-olla pole.
Ü. Kaasik: Tänu paljudes riikides kehtivale eurole on Euroopa suutnud üleilmsele finantskriisile paremini vastu pidada. Suuresti tänu sellele on ka Eestil palju paremini läinud, vähemalt oleks võinud hullemini minna, suure tõenäosusega oleksime näinud siin samasugust kriisi, nagu oli 1990-ndate alguses. See, et Euroopas on ühtne raha olnud, on aidanud palju paremini kriisiga toime tulla. Üsna keeruline oleks ette kujutada olukorda, kus näiteks Saksamaa ja Itaalia teineteise võidu üritavad muuta oma rahakurssi, et muuta ennast odavamaks teise suhtes.
J. Ligi: Esimesena peakski esile tõstma selle, et kui eurot ei oleks, oleks jama ikka väga suur, eriti kui vaadata riikide kaupa kõiki võimalikke vastuolusid ja erijuhtumeid.
H. Vitsur: Selle nimel eurole üle mindigi, et oleks ühisraha ja kaoks ära naabri arvel eeliste saamine vahetuskursi alandamise kaudu, nn naabritelt kerjamine. Aga mis Eestit puudutab, siis meil ei ole üldse mõtet arutleda selle üle, kas mõnel teisel riigil on parem euro kasutada või mitte. Peame arvestama sellega, et Eesti on Euroopa Liidus üks

väiksemaid. Nii või teisiti on euro kindlam valuuta kui Eesti kroon. Me võime oma krooni kuidas tahes armastada, aga kriisiolukorras on kullatükk ikka kullatükk.

Mis saab siis, kui eurot ei tule

H. Ruusing: Aastapäevad tagasi korraldasime ümarlaua majanduskriisi teemal ja seal avaldas kunagi rahandusministriks olnud Taavi Veskimägi arvamust, et aasta 2011 on n-ö murdepunkt, sest kui Eestil ei õnnestu selleks ajaks eurot kasutusele võtta, võtavad inimesed selle ise kasutusele: hakkavad oma sääste panema eurodesse ja maksma palka eurodes, mis edasi mõeldes tähendaks seda, et kroon satub veel suurema löögi alla kui praegu.
J. Ligi: Taavi Veskimägi on suur dramaturg ja mul ei ole midagi lisada. Teemat ta taipab, aga kunstiline liialdus kuulub tema juurde.
H. Vitsur: Seaduslik maksevahend Eestis on kroon ja kui palka makstakse eurodes, peab inimene minema Tavidisse, vahetama oma eurod kroonideks ja alles siis saab ta minna poodi leiba ostma. See on absurdne jutt, et seepärast midagi muutub. Teine asi on see, et eestlastel pole kunagi olnud keelatud hoida oma hoiuseid eurodes. Kui vaadata Eesti Panga kodulehelt, siis käiberaha on meil kõik Eesti kroonides ja pikaajalistest hoiustest on umbes pooled eurodes, ning katki pole midagi. Ma ainult ei tea, kas keegi hoiab raha ka dollarites.
Ü. Kaasik: Tegelikult on küsimus selles, mis saab siis, kui eurot ei tule. Eesti Panga seisukoht on, et küllap on meie olukord siis natuke halvem, kindlam raha annab majanduse vastu suurema usalduse. Samal ajal arvan, et ega Eesti raha nii halb raha ka ei ole, et ise edaspidi hakkama ei saa. Küllap saab. Kindlasti võib tekkida perioode, kus usaldus Eesti vastu on väiksem – eriti kui usaldus regiooni kui terviku vastu oluliselt kahaneb –, aga kui me pikemas perspektiivis suudame ajada mõistlikku majanduspoliitikat ning oma rahaasjad ja eelarvepoliitika korras hoida, tõuseb ka Eesti krooni usaldusväärsus investorite silmis taas ja võib-olla saame jätkuvalt hakkama. Kindel on aga see, et krooniga ei ole meie usaldusväärsus kunagi nii hea kui siis, kui meil oleks euro.
H. Vitsur: Asi pole mitte majanduspoliitiline, vaid puhtalt emotsionaalne. On räägitud nagu õudusjuttu, et kui eurot ei saa, siis juhtub ei tea mis. Inimesed võtavad seda tõsiselt, vähemalt osa, ja sellega peab arvestama. See on tõesti lisaargument, miks peame pingutama natuke rohkem, kui muidu vaja oleks. Ootused on üles kruvitud. Öeldakse, et kui euro tuleb, siis hakkab kõik muutuma. Muidugi hakkab muutuma, kuid mitte nii, et kõik elavad siis jälle hästi.

Ees on püksirihma pingutamise aeg

H. Ruusing: Ütleme, et kõik ei lähe oma kroone eurodeks vahetama. Kuidas või mis argumentidega hoitakse näiteks tasakaalus 2011. aasta eelarvet? Kas surve majanduse elavdamiseks rohkem kulutada suureneb?
J. Ligi: Kulutamise eesmärk on siiski püüda valijate hääli. Keegi ei mõtle väga tõsiselt, mida räägitakse majanduse elavdamisest ja töökohtade loomisest riigi poolt. Sellel ei ole kordagi olnud vähimatki sisu, mida opositsioonipoliitikud pakuvad. Eurotoetuste ärakasutamine ning mõnel määral sotsiaalkulude säilitamine on muidugi oluline. Aga mulle teeb muret see, kui usutakse, et euro otsus tähendab Maastrichti unustamist. See on kõige tõsisem probleem. Ma juba kuulen hääli, et ootame selle otsuse ära ja hakkame siis kulutama. Maastrichti kriteeriumid, Eesti riigieelarve võlakoorem jne on asjad, mis kehtivad ka eurotsoonis edasi.
A. Sõerd: Eurotsooni mittekuuluvate riikide puhul kehtib samuti, et kui asi kontrolli alt välja läheb, rakendub kohe vastav mehhanism, kas või ülemäärase eelarvedefitsiidi protseduuri näol. Toome näiteks, kuidas Euroopa Komisjon soovis näha ja käsitles paljude

riikide tegevuskavasid raamistikku tagasijõudmiseks. Lõpuks võidakse piirata väljamakseid Euroopa Liidu eelarvest. Nii et mehhanism selleks puhuks on olemas.
H. Vitsur: Selline maailm, kus raha oli lõpmata palju, vähemalt lähema kümne aasta jooksul tagasi ei tule. Raha hakkab maailmas olema parasjagu vähem ja parasjagu hea hinnaga, nii et ennast lõhki laenata nii kerge nagu varem enam ei ole. Ma ei usu, et meid ootaks ees suur raiskamise aeg. Meid ootab ees ikka raha teenimise ja püksirihma pingutamise, mitte raha laristamise aeg.
J. Ligi: Sa alahindad poliitilise revanši soovi.
Ü. Kaasik: Seoses kriisiga on inimesed kindlasti aru saanud, et Eesti mõistlik eelarvepoliitika ja reservide kogumine on meid praeguses olukorras palju säästnud. Tulgu euro või mitte, täpselt samasugune poliitika peab jätkuma ka edaspidi. See tähendab, et peame reserve uuesti koguma hakkama, peame samamoodi oma eelarve kaudu püüdma tasakaalustada majandust ehk headel aegadel hoidma eelarvet ülejäägis. Ainuüksi sellepärast, et olla uuesti valmis analoogsete šokkide kordumiseks. Majandus on paratamatult tsükliline. Öelda, et selliseid kriise rohkem ei tule, on kindlasti vale. Küllap tuleb jälle, kuigi me ei tea muidugi täpselt, millal. Kindlasti peaksime võimalikult kiiresti oma puhvrid taastama ja olema aegsasti valmis uuteks võimalikeks kriisideks.
H. Ruusing: Pigem arvan, et tegelikult ei ole olnud väga palju kriitikat selle suhtes, et euro nimel pingutada. Kui eurot ei tule, poliitiline surve reservid kasutusele võtta suureneb mitu korda.
J. Ligi: Kõigepealt on see surve tõepoolest isegi takistanud reservide kogumist. Tagantjärele teame, et oleksime saanud neid rohkemgi koguda. Aga ka buumi ajal kõlasid kogu aeg argumendid, et miks toetame Saksa majandust ja miks üldse neid reserve kogume, sest järgmised kulutavad need arutult niikuinii ära. Surve on kogu aeg olnud. Sama surve oli äsja ka põllumajandustoetuste teemal. Samal ajal kui riik suurendab põllumajandustoetusi, piinatakse Lossi platsil loomi ja tuuakse eeskujuks riike,kes on kas kõige suurema eelarvedefitsiidi või peaaegu kõige suurema võlakoormaga – näe need maksavad küll toetuste maksimumi. Lõunanaabritel käidi protestimas traktoritega ja sellega löödi kokkuhoiuprogrammi esimene kirves, sest põllumajandustoetused taastati. See oli täiesti vale suhtumine.
A. Sõerd: Fakt on see, et buumiaegadel kogus Eesti reserve, hoolimata oponentidest, kes sellisele poliitikale vastu vaidlesid. Tänasel päeval on see ilmselgelt meie väga suur tugevus ja eeldus, et kriisist riigi rahanduse mõttes nii-öelda terve rahaga välja tulla.
H. Vitsur: Üldiselt ma olen OECD-ga ühte meelt, et Eesti riik peaks mõtlema sellele, kuidas sättida reservide kogumine nii, et oleks juba seaduses kirjas, et heal aastal kümnendik osa reservidesse läheb. Meil käib kogu aeg kemplemine, kui palju ära kulutatakse ja kui palju läheb reservidesse, kusjuures alati läheb sinna vähem, kui peaks minema. Tuleks mõelda, mida teha, et hea aasta kümnis automaatselt reservidesse läheks.

Arvutamine poes muutub keeruliseks

H. Ruusing: Loodame, et euro tuleb. Kuidas ajaliselt? Millised on otsused, millal need tehakse?
Ü. Kaasik: Selle raporti koostamine, kus meie kohta hinnang antakse, algab teatud osade kirjutamisega juba selle aasta lõpus. Majanduspoliitiliste hinnangute andmine ja hinnangu andmine kriteeriumide täitmisele leiab aset märtsis-aprillis. Arutelud jäävad ilmselt mai-juunikuusse. Ilmselt juunikuus on lõplik selgus olemas ning siis tehakse juba ministrite tasemel vastavad otsused.
H. Ruusing: Et võite kasutusele võtta euro?
Ü. Kaasik: Jah.
H. Ruusing: Mis siis Eestis edasi saab?
Ü. Kaasik: Peame jätkama pingutusi, mida tegelikult praegu teeme, et olla reaalselt valmis rahavahetuseks, et inimesed oleksid valmis krooni asemel eurot kasutama. Tegelikult ei

ole see tavainimesele kindlasti lihtne ülesanne. Kuigi tundub, et see kurss on sama kogu aeg.
H. Ruusing: Kas on absoluutselt kindel, et kurss on selline?
Ü. Kaasik: 100 protsenti kindel, et on selline. Aga küsimus on selles, kuidas inimesed uue vääringuga ära harjuksid ja hindades orienteeruda suudaksid. Siin on kindlasti väga palju tööd veel ees.
H. Vitsur: Poe aritmeetika muutub algul paljudele ääretult keeruliseks. See on umbes sama, mis oli siis, kui Eesti Vabariigis mindi naelalt üle kilogrammile. Kui hind muutub 10 korda, on see naljaasi, aga kui muutub 15 korda, käib aritmeetika üheksakümnele protsendile inimestestüle kupli. See on tõesti väga keeruline ja ausalt öeldes arvan, et ettevalmistustöö on absoluutselt võimatu. Ainult enda muhud õpetavad, teisiti ei saa ...
Ü. Kaasik: Tänu sellele, et meil oli juba 2007. aastal esimene tähtaeg, kui tahtsime eurole üle minna, on esimesed ettevalmistused siiski tehtud, sealjuures suhteliselt põhjalikud. Paljud poed või isegi enamik poode näitab oma hindasid juba praegu kahekordselt, nii et põhihinnad on kirjas ka eurodes. Omaette küsimus on, kui paljud inimesed seda jälgivad, sest kui otsest vajadust ei ole, ei hakka keegi endale lisatüli tegema.
H. Vitsur: Peastarvutamise oskust arvutite ajastu inimestel sama hästi kui pole, isegi inseneriks õppivad üliõpilased ei oska alati korrutustabelit peast kasutada.
A. Sõerd: Valitsus peaks muidugi ausalt rääkima asjadest ka selles mõttes, et euro ei ole mingi imerelv ja majanduse käekäik sõltub sellest, kui edukad on meie ettevõtted ning kui stabiilne on keskkond, kus ettevõtted saavad jätkuvalt tegutseda. Senine praktika on näidanud, et pärast üleminekut on tõenäoline ikkagi väike hinnatõus, millega tuleb arvestada. Aga need loomulikult ei kaalu üles plusse, mis eurotsooni täisliikmeks saamisega kaasnevad, rääkimata riskidest, mis ära kaovad.
H. Vitsur: Igas riigis on olnud paar kurioosset juhtumit, aga kuskil pole hinnatõus olnud üle protsendipunkti, tavaliselt on hinnad jäänud peaaegu samaks nagu enne eurole üleminekut. Aga alati on võimalik mõned nimetatud grimassid üles leida ja neid sedavõrd võimendada, et muust enam ei räägitagi. See on juba omaette probleem.
Ü. Kaasik: Eurole ülemineku kohta on tehtud ka teadustöid, mille peamine järeldus on see, et tunnetatakse suurt hinnatõusu. See tunnetus tuleneb sellest, et igapäevased ostud kipuvad kallinema. Kallimaks ei lähe kulutused, mida me teeme kord kuus, kord aastas või veel harvemini. Korteriüüri otsekorraldusega makstes keegi enamasti ei jälgigi, kas üür läks kallimaks või ei. Pannakse tähele igapäevaseid kulutusi, sest hindasid kiputakse ümardama ülespoole, kõige tüüpilisem näide on kohvi hind kohvikus. Selle vastu aitab kõige paremini nimekirjade koostamine ettevõtetest, kes kasutavad eurole üleminekut oma hindade tõstmiseks. Kui seda piisavalt hästi teha, siis, nagu on näidanud viimaste üleminekute kogemused, jääb hinnatõus marginaalseks.
J. Ligi: Riik on näidanud eeskuju ja lubanud näiteks maksud allapoole ümardada, mis ei olegi nii suur väljaminek, aga žestina ilmselt hädavajalik. Samas ei ole me siiamaani üle saanud arvamistest, et 1992. aasta rahareform sõi säästud ära, sellised legendid jäävad.
H. Vitsur: Valesti ümardamine eurole üleminekul on tegelikult pettus ja petturite kohta info avalikuks tegemine on täiesti asjakohane.

Euroga võidame igal juhul

H. Ruusing: Mis saab siis, kui selgub, et seoses euro kasutuselevõtuga ei tule täiendavaid investeeringuid?
J. Ligi: Siis teame kindlasti, et muidu oleks neid veel vähem tulnud. Mingi mõju sellel igal juhul on, vähemalt emotsionaalne mõju. Teiseks on vahetuskulude võit. Iseenesest krooni devalveerimise riski – mis küll realiseerunud ei ole – ärakadumisest saadav kasu pole mõõdetav.
H. Vitsur: Euro annab meile võimaluse teha oma riigi ettevõtluse turundustööd senisest palju selgemalt. Esiteks kasutad rääkides mõõdupuud, mis on võõrastele arusaadav. Ütled

17 miljonit krooni, teine ei saa aru, millest räägid, kas seda on palju või vähe. Aga kui ütled miljon eurot, on asi arusaadav. Teine asi on see, et sa ei pea seletama, kui väike on vahetuskursi muutmise risk ja millega on meil vahetuskursi stabiilsus garanteeritud. Tuletan meelde, et valuutakomitee süsteem oli kaasaegses maailmas enne Eestit rakendatud ainult Argentinas ja Hongkongis. See oli ju koloniaalmaade süsteem ülemöödunud sajandist. Pankurid ja ärimehed ei usu ega mõista meid, kui kinnitame, et meil on kindel vahetuskurss ja devalveerimist karta ei tule. Seleta ja seleta, aga aru ikka ei saa. Seega need kaks keerulist asja jäävad ära – peast jagamine ja vahetuskursi riski selgitamine.
Ü. Kaasik: Olgem ausad, tegelikult paistab see juba praegu välja, et viimaste nädalate jooksul on näiteks väga kiiresti hakanud alanema Eesti krooni pankadevahelise rahaturu intressimäärad. Kuigi on tõsi, et pankadevaheline rahaturg Eestis ei näita suurt midagi, sest tehinguid seal ei tehta. Aga see on siiski teatav indikatsioon, mida mujal maailmas tähelepanelikult jälgitakse, milline intressimäär on Eesti kroonil. Kuna viimase nädala või paari jooksul on IMF, Maailmapank jt tulnud välja teadetega, et Eestil on päris reaalne šanss euro kasutusele võtta, siis just sama paari viimase nädala jooksul on see intressimäär järsult langenud. Aga see on juba reaalne raha hind, sellega me igal juhul võidame. Kas uusi investeeringuid tuleb või mitte, aga vähemalt saame ise oma investeeringud odavamalt teha.
J. Ligi: Investeerimine on odavam, see iseenesest on juba investeering.
H. Vitsur: Kaob ka rahavahetamise kulu. Mõni mees kratsib pead selle peale, aga see jääb ära nii inimestel kui ka firmadel, kõigil.
Ü. Kaasik: Näiteks kõik laenud, mida oleme eurodes võtnud. Iga kord, kui maksame tagasi pangale konto pealt, kipub minema rahavahetuskulu sinna juurde, sest pangale on see reaalne kulutus. On küll vaieldud, kas see võib olla või ei või olla kulutus, aga teatav kulutus on see ikkagi. Inimestel jälle lihtsam ja odavam.
A. Sõerd: Sellele on raske vastu vaielda. Põhiline risk, mida investor vaatab, ongi vahetuskursi risk. Meie siin laua taga teame, et Eesti kroon on stabiilne ja seda ei devalveerita, aga investor kuskil Singapuris võib-olla nii suurt kindlust ei oma ja lükkab investeerimisotsuse edasi selle ajani, kui vahetuskursi risk on välja läinud.
H. Vitsur: Investor ütleb, et Argentinas oli ka valuutakomitee, aga ikka devalveerisid. Hongkongi dollar devalveerus natuke. Nii et see ei ole raudne garantii. Arvame, et garantii on raudne, aga teiste silmis see ei ole, sest kaks pretsedenti on olemas. Kusjuures Hongkongis on maailma kõige raudsem valuutakomitee, tal on 100 miljardit USA dollarit reserve.

Eesti valimiskorralduse väljakutsed[1]

Heiki Sibul, Vabariigi Valimiskomisjoni esimees

Poliitilist kultuuri ei looda üksnes seadustega – käskude, keeldude ja karistustega. See oleks ummiktee. Lahendusi peaksime nägema pigem kokkulepetes ja heade tavade kujundamises.

Sellel aastal tähistame üht olulist tähtpäeva – demokraatlikke valimisi on Eestis järjepidevalt korraldatud juba 20 aastat. 1989. aastal kirjutasime oma riigi nime küll teisiti kui praegu, kuid 16. novembril 1988 oli vastu võetud deklaratsioon Eesti NSV suveräänsusest ja 24. veebruaril 1989 heisatud Pika Hermanni torni sinimustvalge lipp. 10. detsembril 1989 toimusid ENSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimised (rahvasaadikute nõukogud nimetati hiljem ümber volikogudeks). Tegemist oli mitmevalikuliste valimistega, kus valimistulemused selgitati üksiku ülekantava hääle meetodil. Näiteks Tallinnas seati 80 kohale üles 350 kandidaati ning valimistest võttis osa üle 10 partei ja valimisliidu[2]. Seega võib neid valimisi pidada vabadeks. Tõsi, neist võtsid osa Nõukogude sõjaväelased, kellele oli reserveeritud üks mandaat igas valimisringkonnas, kus paiknes väeosa.
Niisiis on meil põhjust rääkida kahekümneaastasest Eesti valimistraditsioonist. Kirjeldan lühidalt olulisi arenguid nende aastate jooksul ja käsitlen teemasid, millega Vabariigi Valimiskomisjonil tuleb tegelda lähitulevikus.

Kakskümmend aastat valimisi

Kõigepealt sellest, kuidas on arenenud hääletamisprotseduurid ja valimiskorraldus. Eesti valimissüsteemi iseloomustab hääletamisviiside rohkus. Seadusandja on teinud väga palju, et igaüks, kes vähegi soovib, saaks hääletada. Üldvalimistel on olnud kasutusel koguni neliteist moodust, kuidas oma häält anda.
Aastatega on märkimisväärselt kasvanud valimiste korraldajate professionaalsus ja asjatundlikkus. Alates 1996. aastast asusid maakonna valimiskomisjone juhtima maasekretärid. Vabariigi Valimiskomisjon, mis varem koosnes kaheksateistkümnest liikmest, kelle Riigikogu nimetas maakogude ning Tallinna ja Tartu linnavolikogude esitatud isikute hulgast, muudeti seitsmeliikmeliseks. Seejuures hakkasid Vabariigi Valimiskomisjoni kuuluma valdavalt juristid.
2002. aastal reformiti jaoskonnakomisjone. Muudetud seaduse järgi on nende komisjonide koosseisus nüüd nii-öelda kogenud valimisametnike kõrval ka valimistel kandideerivate erakondade või valimisliitude esindajad.
Aastate jooksul on erinev olnud viis, kuidas valija oma eelistusi märgib. Kui 1989. ja 1990. aasta ülemnõukogu valimisteltuli valijal kandidaadid ritta seada (üksiku ülekantava hääle meetodil), siis alates 1992. aastast kirjutab valija hääletamissedelile kandidaadi numbri. Alates 2005. aastast märgistab elektrooniliselt hääletav valija talle meelepärase kandidaadi tema nimele “klikkides”.
Meie valimiskorraldus vastab kõigiti rahvusvahelistele standarditele. Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) valimisvaatluse põhimissioon käis viimast korda Eestis seoses 1999. aasta Riigikogu valimistega. Edaspidi oleme OSCE-ga teinud koostööd üksnes rahvusvahelist tähelepanu nõudnud elektroonilise hääletamise juurutamisel.
Peale eeltoodu iseloomustab kõnealust perioodi infotehnoloogia areng ja sellest tingitud töövahendite nüüdisajastamine. Piltlikult öeldes: paber ja pliiats on asendumas kuvari ja klaviatuuriga. Kõigil valimisjaoskondadel, mida viimastel valimistel oli 632, on Interneti-ühendus ning andmete koondamiseks, edastamiseks ja töötlemiseks kasutatakse spetsiaalset valimiste infosüsteemi. Niipea kui hääled on loetud, tehakse tulemus avalikuks Vabariigi Valimiskomisjonile veebilehe ja teiste meediakanalite kaudu. Ent

arvuti on abiks mitte ainult valimiskomisjonidele, vaid ka valijatele: üha enam inimesi annab oma hääle valimisjaoskonda külastamata. Näiteks kasutas viimastel valimistel elektroonilise hääletamise võimalust juba 104 413 valijat (põhjalikum statistika:http://www.vvk.ee/index.php?id=10610).
Võib öelda, et oleme valmis ehitanud usaldusväärse süsteemi. See lubab meil mõelda edasiste arengute peale. Näiteks oleks järgmise sammuna võimalik võtta kasutusele elektroonilised valijate nimekirjad.
Vabariigi Valimiskomisjoni olulisemaid ülesandeid on luua usaldus valimissüsteemi ja valimiskorralduse vastu ning hoida seda usaldust. Seetõttu olen sunnitud peatuma ka neil probleemidel, mida kokkuvõtlikult saab iseloomustada kui valimistel osalejate nööril kõndi lubatu ja keelatu piiril ning millega Vabariigi Valimiskomisjon oma tegevuses kokku on puutunud.

Piirid seadustes keelatu ja napilt lubatu vahel on mõnikord hägused

Esimene probleem on keelatud poliitilise välireklaami ümber toimuv. Nimetatud keelu järgimise peab tagama politsei. Kuigi politsei tegeleb valimisvabaduse vastu toime pandud süütegudega aktiivsemalt ja teadlikumalt kui kunagi varem, on siiski selgeks saanud, et poolteist kuud kestva poliitilise välireklaami keelu rakendamine on ülimalt komplitseeritud. Kui 2005. aasta kohalikel valimistel leidis aset kuulus “K-kohukese” juhtum, siis viimastel valimistel olid erakondadega seostatavad reklaamid näiteks Reformierakonna südamebussid, Tallinna Linnavalitsuse (Keskerakonna) “Tallinn aitab”, Isamaa ja Res Publica Liidu “Laari kohvik” ning Erakonna Eestimaa Rohelised värvidega mängivad plakatid. Siin on selge sõnum parlamendile – tuleb otsida lahendusi. Seadus, mis midagi keelab ja mida *a priori* ei täideta, ei ole hea seadus. Vabariigi Valimiskomisjoni seisukoht on, et praegusel kujul ei täida poliitilise välireklaami keeld oma eesmärki, ning tuleks kaaluda sellest loobumist.

Erakonna nimetatud jaoskonnakomisjoni liikme roll

Vähem teab avalikkus jaoskonnakomisjonidesse erakondade esitatud liikmetega seonduvatest probleemidest. Nagu juba eespool mainitud, moodustavad poole vahetult hääletamist korraldavate komisjonide liikmeskonnast erakondade (ja valimisliitude) esitatud isikud. (Ülejäänud määratakse valla- või linnasekretäri pakutavatest inimestest.) Idee on iseenesest hea: erakondade liikmed saavad hääletamistoiminguid läbi viies ning hääli lugedes ühtlasi kontrollida, et valimised oleksid ausad. Ent möödunud kohalikel valimistel ei suutnud erakonnad oma liikmetega täita isegi kõiki Tallinna 133 jaoskonnas ettenähtud kohti. See on üks probleemide allikas. Mitmel juhul ei suutnud erakondade ja valimisliitude esindajatest komisjoniliikmed mõista, et nad on valimisametnikud, mitte pelgalt erakondade vaatlejad. Valimiskomisjoni liikmeks olemine toob kaasa muu hulgas kohustuse täita oma ülesandeid erapooletult. Nii näiteks ei tohi jaoskonnakomisjoni liikmed teha valimistel agitatsiooni. Möödunud valimistel tuli seda paraku ette. Probleemi näitlikustamiseks toon näite viimastelt kohalikelt valimistelt. Peipsiääre valla jaoskonnakomisjoni liige esitas kõrgemalseisvatele komisjonidele kaebuse valimiste läbiviimise korra rikkumise peale sellessamas jaoskonnakomisjonis, mille liige ta oli. Kaebuse esitamise asemel pidanuks ta juhtima rikkumisele jaoskonnakomisjoni esimehe tähelepanu ning tegema omalt poolt kõik, et hääletamisprotseduurid õiguspäraselt läbi viidaks. Kõnealuse kaebuse menetlemisel tuli välja, et erakonna esitatud jaoskonnakomisjoni liige ei tundnud piisavalt valimisprotseduure reguleerivaid norme ning esitas seetõttu põhjendamatu kaebuse.
Tulevikus püüab Vabariigi Valimiskomisjon pöörata suuremat rõhku jaoskonnakomisjonide liikmete koolitusele, et tagada nende parem ettevalmistus valimistoimingute läbiviimiseks. Positiivseks tuleb pidada seda, et möödunud kohalikel

valimistel oli väga palju aktiivseid valimisvaatlejaid. Näiteks ühingu Korruptsioonivaba Eesti kaudu registreeris ennast vaatlejaks enam kui 70 huvilist (vt ka Korruptsioonivaba Eesti vaatlemisjärgset kokkuvõtet:http://www.transparency.ee/sisu/1071_1104Kohalike_omavalitsuste_valimiste_vaatlemise_kokkuvote.pdf.)

Valijate ränne valimisperioodil

Järgnevalt tahaks pöörata tähelepanu ühele kohalike volikogude valimisi iseloomustavale nähtusele – nn valimisrändele. Hulk isikuid võtab ennast vahetult enne valimisi mõnes kohalikus omavalitsuses arvele eeldatavasti üksnes selleks, et seal kellegi huvides oma hääl anda. Selline käitumine, mis ausate valimiste aspektist on tõsine probleem, on pälvinud ka avalikkuse suure tähelepanu. Näiteks Alajõe valda, kus valijaid oli kokku 714, lisandus enne käesoleva aasta kohalikke valimisi 245 uut elanikku (mittevalimisaastatel on sama perioodi jooksul elanike arv vallas pigem vähenenud). Nagu arvudest näha, võivad säärasel viisil lisandunud valijad olulisel määral valimistulemust mõjutada. Kuidas sellise nähtuse vastu võidelda? Lihtsaid lahendusi ilmselt ei ole. Elanike registreerimise poliitika on liberaalne ning selle karmistamine ei oleks õiglane nii-öelda ausate elukohavahetajate suhtes. Kaaluda võiks tähtpäeva, millal lõpetatakse valijate ja kandideerijate nimekirjas muudatuste tegemine, ettepoole nihutamist. Kohalikel valimisel pidi kandidaat elama vastavas vallas või linnas hiljemalt 1. augusti ja valija 18. septembri (kuu enne valimispäeva) seisuga.
Kui palju tähtpäeva nihutada, on kaalumise küsimus. Mida varasem see tähtpäev on, seda suurem on elukohta vahetanud inimeste hulk, kes uue elukoha järgses vallas või linnas valida ei saa.

Telgid mitte ainult kampaaniaks

Huvitav piiride kompamise juhtum selle aasta kahtedel valimistel on olnud nn valimistelgid, kus erakond loob võimaluse hääletada elektrooniliselt. Avalikkuse reaktsioon säärasele tegevusele on olnud negatiivne. Kui me aktsepteerime seda, et valija hääletab seal, kus ta soovib, saab valimistelgis näha probleemi üksnes juhul, kui valijat hääletamisel “abistatakse”. (Abistamist põhjendati väitega, et valijatele õpetati üksnes ID-kaardi kasutamist.) Valimisvabaduse tagab niisugusel juhul regulatsioon, mis võimaldab valijal uuesti hääletades oma häält muuta. Seega on taas tegemist olukorraga, mille puhul üheseid lahendusi ei ole. Näiteks võiks siin abi olla E-riigi Akadeemia algatusel välja töötatud e-hääletamise heast tavast (vt http://www.vvk.ee/index.php?id=11704), millest erakonnad ja valimisliidud kinni peaksid pidama.

Kaebus kui kaotaja viimane õlekõrs

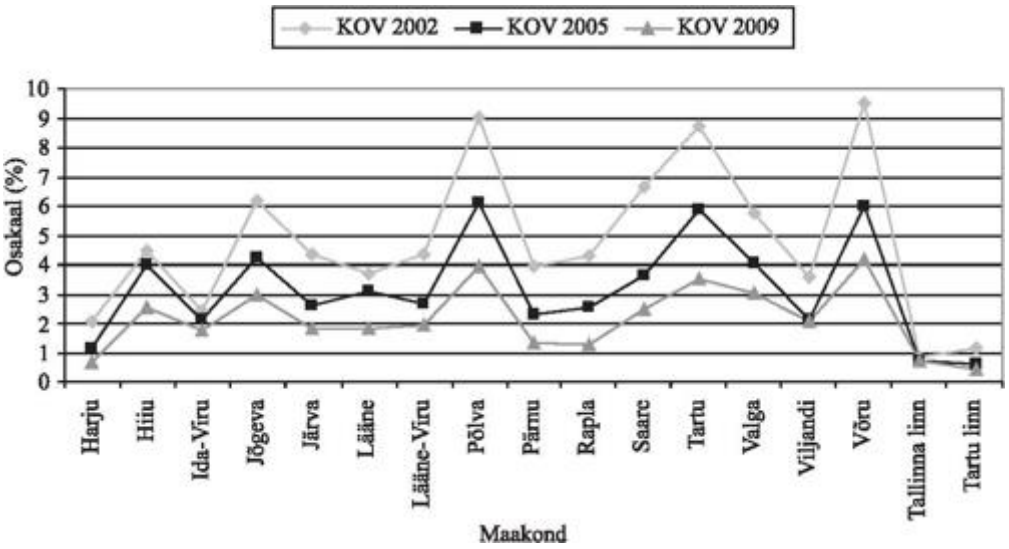
Viimase näitena piiride katsumisest tooksin esile valimiskaebemenetluse muutmise kaotaja tööriistaks. Iseenesest on kaebuste esitamise võimalus oluline valimiste õiguspärasuse kontrolli vahend. Eestlased on juba loomu poolest tõe ja õiguse otsijad. Ent sageli esitatakse kaebus seetõttu, et ei ole õigesti aru saadud valimisprotseduuri reguleerivatest normidest. Neile lisanduvad kaebused, millega soovitakse tähelepanu osaliseks saada. Kolmas kaebuse esitamise põhjus on valimistulemus. Pärast hääletamistulemuse selgitamist arvutatakse välja, mitme täiendava häälega annaks hea õnne korral endale ühe mandaadi juurde või konkurendilt maha “vaielda”. Selle aasta Euroopa Parlamendi valimistest mäletame, kuidas hääli mitu korda üle loeti. Koha Euroopa Parlamendis oleks taganud ühelt osapoolelt seitsme hääle kaotus või teisele osapoolele üheksateistkümne hääle lisandumine. Vabariigi Valimiskomisjon oli seisukohal, tagamaks läbipaistvust ja usaldust hääletamistulemuse vastu, tuleb

erakondadele vastu tulla. Kui aga sedelite ülelugemise järel nõuti üha uusi ülelugemisi, ei saanud seda enam põhjendatuks pidada. Õppetunnist tehti järeldused ning kohalikel valimistel teatati kõigile kandideerijaile kolm päeva ette, millal valla või linna valimiskomisjon seaduse järgi hääled teist korda üle loeb. Usaldusväärsuse aspektist on kõige olulisem kindlasti see, et sedelite ülelugemise tulemusel valimistulemused ei muutunud. Tõsi, mõned häältearvud küll erinesid, kuid see on põhjendatav asjaoluga, et mõnikord lihtsalt saadakse eri käekirjaga sedelitele kirjutatud numbritest erinevalt aru. Pärast Euroopa Parlamendi valimistel kehtetute hääletamissedelite ümber toimunut tekkis paljudel kindlasti küsimus: kas meil on liiga palju kehtetuid sedeleid? Rahvusvahelise standardi järgi on väga hea tulemus, kui kehtetuks tunnistatud sedelite hulk on alla kahe protsendi. Siis on hääletamise kord valijale arusaadav. Euroopa Parlamendi valimistel oli Eestis kõigist hääletamissedelitest kehtetuid 0,55 protsenti. Võrdluseks sama näitaja samasugustel valimistel Itaalias oli 6,42, Belgias 6,31 ja Soomes 0,49 protsenti. Seega ei ole kehtetud sedelid meil probleem, oleme viie parema Euroopa Liidu riigi hulgas.

Hääletamisviiside areng

Eestis on olnud (näiteks 2003. aasta rahvahääletusel, 2004. aasta Euroopa Parlamendi valimistel ja 2007. aasta Riigikogu valimistel) kasutusel 14 hääletamisviisi, praeguseks on neid jäänud 13, kohalike volikogude valimistel seitse. Säilinud on ka selliseid hääletamismooduseid, mida kasutab väga vähe valijaid. Kõige valjemalt on arutletud Eesti lipu all sõitvatel laevadel ja välismaal saatkondades hääletamise kaotamise üle. Statistika näitab ka kodus hääletamise osatähtsuse järkjärgulist vähenemist. Kodus hääletajate osakaalu kõikidest hääletajatest iseloomustab joonis 1.
Jooniselt on näha, et viimastel kohalikel valimistel on kodus hääletajate osakaal vähenenud kõigis maakondades. Kas selle tendentsi põhjus on elektroonilise hääletamise suur populaarsus, on veel raske hinnata, kuid see tekitab mitmeid küsimusi kodus hääletamise edasist arengut silmas pidades. Kindlasti ei ole õige sellest hääletamisvõimalusest loobuda, sest teatud inimestele on seda oma hääleõiguse teostamiseks väga vaja. Pärast iga valimist kõlab ka nõudlikke üleskutseid lihtsustada kodus hääletamise taotluste esitamise korda.
Kui vaadata, millist võimalust viimastel kohalike volikogude valimistel hääletamiseks kasutati, torkab silma valimispäeval hääletamas käinute osakaalu vähenemine (valimispäeval hääletas 2002. aastal 81,9 protsenti ja 2009. aastal 64,3 protsenti hääletanutest) ja eelhääletamise võidukäik (eelhääletamisel hääletas 2002. aastal 18,1 protsenti ja 2009. aastal juba 35,7 protsenti hääletanutest). See omakorda mõjutab valimiskampaania läbiviimist. Kui juba üle kolmandiku valimistel osalejatest on teinud oma valiku neli päeva enne valimispäeva, asuvad need valijad valimispäeval hääletanutega võrreldes teistsuguses kampaaniaruumis.
Tähelepanuväärne on, et eelhääletamisel oma hääle andnutest üle 44 protsendi tegi seda Interneti teel elektrooniliselt hääletades. Nendel kohalikel valimistel moodustasid sellisel viisil hääletanud juba ligi kuuendiku kõigist valimistel osalenutest. Suure tõenäosusega on e-hääletamine tulnud, et jääda. Kuigi see on väga oluline alternatiiv nii-öelda tavahääletamisele, ei kao pabersedelitega hääletamine siiski kuhugi. Kummatigi on kehtivates valimisseadustes valdav osa regulatsioonidest pühendatud traditsioonilistele hääletamisviisidele, Interneti teel hääletamist puudutavad vaid mõned paragrahvid. Eelnevat kokku võttes tuleb nentida, et vähem kasutamist leidvate hääletamismooduste alalhoidmist on tarvis tõsiselt kaaluda. Ilmselt kaaluvad valimiskorralduse keerukus ja kulukus üles nende väheste valijate soovi just nende hääletamisviiside abil oma hääl anda.

Joonis 1. Kodus hääletanute osakaal KOV volikogu valimistel



Mis seisab ees?

Nagu eelnevast võib järeldada, ei ole võimalik poliitilist kultuuri luua ainult seadustega – käskude, keeldude ja karistustega. See on ummiktee. Pigem peaksime nägema lahendusi kokkulepetes (head tavad) ja poliitilise kultuuri üldises arengus. Ent Eesti valimiskorraldus tervikuna seisab kindlalt ja on valmis uuteks väljakutseteks.
Vabariigi Valimiskomisjoni usaldusväärsus on nii kõrge, et talle on pandud ka ülesandeid, mis otseselt valimistega ei seondu. Olgu näiteks toodud vaidlused, mis puudutavad kohaliku omavalitsuse volikogude asendusliikmeid valimistevahelisel ajal ning mida peab lahendama Vabariigi Valimiskomisjon. Nüüd soovitakse komisjon panna ka erakondade rahastamise kontrolli rolli. Arvestades asjaolu, et valimisi viiakse läbi valdavalt kodanikutundest, entusiasmist ja seejuures oma põhitöö kõrvalt, kahtlen, kas see on ikka kõige mõistlikum lahendus.

[1] Artikkel põhineb autori ettekandel, mille ta pidas 20. novembril 2009 konverentsil "Valimised ja valitsemine infoühiskonnas".
[2] Vt ka Maandi, K. (1995). Elections and Referendums in Estonia 1989–1995.

Proportsionaalsuse probleem Tallinnas kohalikel valimistel

Rein Toomla, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi lektor

Kui valimisseaduses on vastuolud, tuleb seadust muuta, aga muudatuste mõte ei tohi olla päevapoliitiliste probleemide lahendamine.

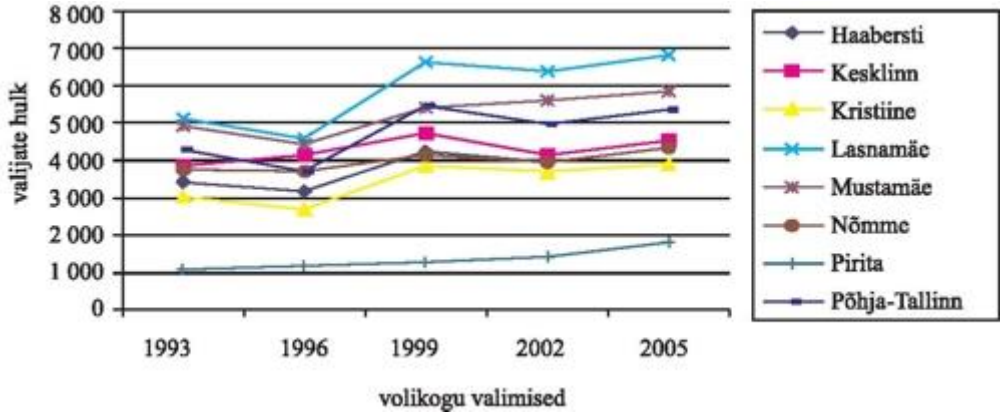
Kohalike volikogude valimiste seaduse muutmine tuli Riigikogus arutusele 2008. aasta lõpus. Selle diskussiooni algatas õiguskantsler Indrek Teder, kes omakorda toetus aastapäevad varem talle esitatud arupärimisele. Arupärija oli Riigikogu liige Ain Seppik (Keskerakond), kes juhtis tähelepanu Tallinna volikogu moodustamise vastuoludele proportsionaalsuse põhimõttega. Õiguskantsler on oma analüüsi tulemused esitanud järgmises väites (ettepanek 3, punkt 52):
"Leian, et KOVVS § 8 lg 4 (valimisringkondade moodustamine linnaosade kaupa Tallinnas) ning § 9 lg 2 (mandaatide erijaotus valimisringkondade vahel Tallinnas) on vastuolus PS § 156 lg 1 lausest 3 tuleneva valimiste ühetaolisuse põhimõttega ning PS §-st 10 ja § 156 lg 1 lausest 3 koostoimes tuleneva valimiste proportsionaalsuse põhimõttega." Samas teeb õiguskantsler Riigikogule ettepaneku viia kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus kooskõlla põhiseadusega (http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=220).
Õieti on õiguskantsleri tõstatatud küsimuses peidus kaks probleemi, mille mõlema kohta võib öelda, et tegemist on hälbega proportsionaalsusest. Esiteks ei vasta volikogu kohtade jagunemine linnaosade kaupa sealsete valijate hulgale. Üldiselt aktsepteeritav on arusaam, et kui mingi üksuse valijate hulk moodustab näiteks 10 protsenti suuremast üksusest, siis oleks mõistlik, kui selle üksuse osakaal suuremas esinduskogus jääks samuti 10 protsendi kanti. Teine tasand on seotud valimistel antud häälte ja valimistel võidetud kohtade vahekorraga. Kui mingi erakond saab valimistel näiteks 25 protsenti häältest, aga esinduskogu kohtadest hõivab pooled, siis on põhjust rahulolematuseks – igal juhul pole tegemist proportsionaalse jagunemisega.
Vaatleme neid kahte probleemi Tallinna volikogu valimiste kontekstis.

Kes üle-, kes alaesindatud

Alates 1993. aastast on kohalikud valimised Tallinnas mõnevõrra erinenud muudes omavalitsustes toimunutest. Ühelt poolt on need olnud valimised mitmes ringkonnas, mis polegi väga erandlik. Sellised valimised on olnud lubatud harilikult suuremates linnades, kusjuures suurus oli 1990. aastatel fikseeritud volikogu arvukuse ja sellel kümnendil toimunud valimistel elanikkonna hulga kaudu. Näiteks jaotus Tartu 1999. aasta valimistel neljaks ringkonnaks, Kohtla-Järve ja Narva kolmeks ringkonnaks 1996. aasta ja 1999. aasta valimistel.
Teiselt poolt on Tallinn olnud täiesti unikaalne. Eripära seisneb seadusesättes, et pooled volikogu kohtadest jaotatakse linnaosade ehk valimisringkondade vahel võrdselt, olenemata nende elanike arvust, valijate hulgast või valimistel osalenutest. Teine pool jaotatakse võrdeliselt valijate hulga järgi. Kui linnaosad oleksid enam-vähem ühesuurused – valijaskonna mõttes –, siis probleemi poleks. Kuna erinevus on võrdlemisi suur, siis on probleem terav. Seda teravust on võimalik näidata kahel tasandil.

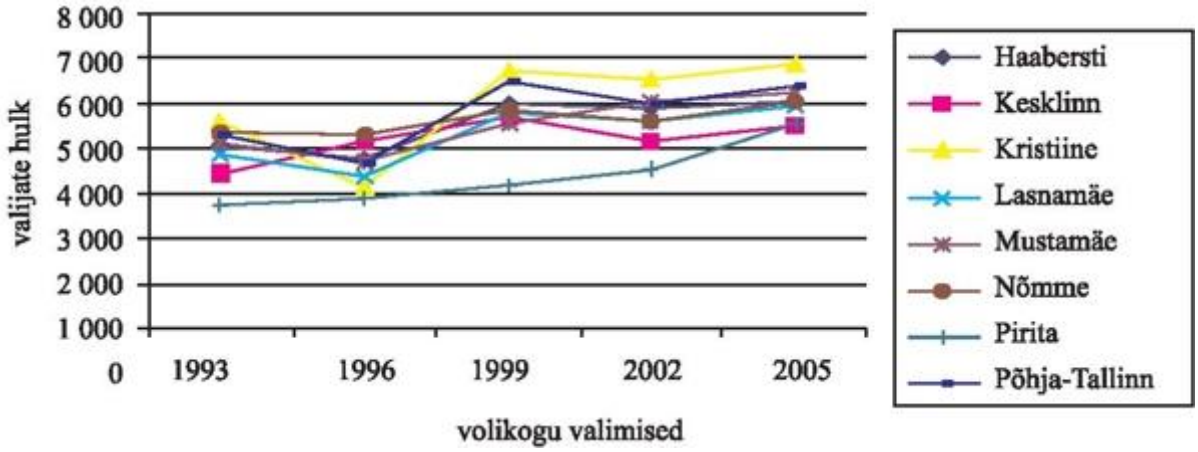
Esiteks on ühe mandaadi võitmiseks vajalik häälte hulk linnaosade kaupa erinev.

Joonis 1. Vajalike häälte hulk ühe mandaadi võitmiseks



ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon (http://www.vvk.ee/).

Joonis 2. Vajalik häälte hulk proportsionaalselt jaotatud mandaadi võitmiseks



ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

Tabel 1. Häälte ja kohtade vastavus (protsentides)

Valimised	Võitnud nimekiri		Järgmine nimekiri		Kolmas nimekiri	
	hääled	kohad	hääled	kohad	hääled	kohad
1993. a	21,0	26,6	18,2	28,1	13,3	15,6
1996. a	18,0	18,8	17,1	21,9	16,3	18,8

1999. a	23,7	32,8	17,2	21,9	13,8	14,1
2002. a	38,5	50,8	21,0	27,0	15,2	17,5
2005. a	41,1	50,8	20,7	23,8	12,2	11,1

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

Joonisel 1 olev graafik illustreerib, kui palju hääli on vaja ühe koha võitmiseks vastavalt kohtade lõplikule jaotamisele linnaosade vahel.
Pilt on ideaalsest proportsionaalsusest väga kaugel. Täiesti selgelt on Pirita valija volikogus üleesindatud ja Lasnamäe valija alaesindatud, ka ülejäänud linnaosade valijate vahe on suur – võrrelge näiteks Kristiinet ja Mustamäed.
Argument sellise erinevuse õigustamiseks on teada – see on linnaosade eripära arvestamine, mida silmas pidades jaotatakse pooled volikogu kohad linnaosade vahel võrdselt. Ülejäänud kohad jagunevad proportsionaalselt valijate hulga järgi ühes või teises linnaosas. Selline jagunemine ongi erinevuste esiletoomise teine allikas.
Teiseks – kui palju on vaja hääli, et võita üks proportsionaalne mandaat?
Tallinna volikogu suurus 1993–2005 on olnud 64 ja 63 liiget. Sellest pool ehk kõigil kordadel on 32 kohta jaotatud linnaosade vahel võrdselt. Ülejäänud kohad – olgu neid 31 või 32 – jaotatakse lihtkvoodi ja suurema ülejäägi meetodil. Selliselt jaotatud kohtade võitmiseks on vaja joonisel 2 näidatud häälte hulka.
Hoolimata sellest, et matemaatilised valemid on erapooletud, ei ole ka siin kuigi suurt võrdsust. Peaaegu kõigil valimistel on Kristiine olnud kaotaja ja Pirita jällegi võitja. Eelmise käsitluse suur kaotaja Lasnamäe on siin korralik keskmik, kes kuidagi ei saa süüdistada, et just talle liiga tehakse. Kuid siinkohal ei anna midagi teha – süüdistada saab ainult juhust ning loota, et ühel heal hetkel pöördub suurem ülejääk just sinu linnaosa kasuks.
Samas on arusaama, et linnaosadel peab olema üldises jaotuses veel mingi sisemine võrdne esindatus, kodeeritud lahendamatu vastuolu. Seda saaks lahendada viisil, kui eristada need kaks esindatust ka institutsionaalselt – ühelt poolt kõigi linnaosade võrdselt moodustatud kogu ja selle kõrval tervet linna kattev proportsionaalne kogu. Selline mõte jooksis läbi ka Riigikogu arutlustest, kuid täie õigusega juhiti tähelepanu sellest tulenevatele keerukustele (http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1226991900#pk3069).

Mis tekitab kõrvalekaldeid

Seni Tallinnas – ja Eestis tervikuna – kasutusel olnud proportsionaalne valimissüsteem tekitab ideaalsest proportsionaalsusest mõned kõrvalekalded. Tallinnas saab seda esile tuua vastavusena võidetud häälte ja saadud kohtade vahel. Asjaomane andmestik peegeldub tabelis 1, kusjuures olen esitanud ainult kolme suurema erakonna/nimekirja näitajad, jättes need samal ajal anonüümseks.

10-protsendipunktilisi kõikumisi on olnud neljal juhul – seda on kindlasti palju rohkem, kui üldtunnustatud proportsionaalsus heaks kiidaks. Selliste vahede tekkimiseks on laias laastus kolm põhjust.

1. Viie protsendi künnise kasutamine – kaotavad kõik need nimekirjad, kelle häälte hulk jääb sellest väiksemaks. Kui Tallinna volikogus oli 63 kohta, siis näiteks nelja protsendi häältekogusega võiks mõistliku õnne korral pretendeerida kahele kohale, praeguse 79 koha puhul isegi kolmele kohale. Selliste erakondade poolt antud hääled on kaotsiläinud hääled. Niisuguse kriteeriumi järgi hinnatakse mõnikord mitte ainult valimissüsteemi proportsionaalsust, vaid ka selle demokraatlikkust. Kõigi eelnenud valimiste korral, 1993–2005, läks niiviisi Tallinnas hääli kaotsi, nagu näitab tabel 2.

Esimesed valimised kipuvad harilikult olema kaotsiläinud häälte osas võrdlemisi katastroofilised – ka Riigikogu valimistel 1992 oli see näitaja peaaegu 15 protsenti. Tallinn ei ole siin mingi erand, näiteks Tartus läks 1996. aasta valimistel niimoodi kaotsi 21,3 protsenti häältest ja Pärnus 2002. aastal 12,6 protsenti. Pikapeale valija õpib ja annab oma hääle pigem sellele nimekirjale, kellel on suuremad lootused oma esindatusele. Kuid ikkagi läheb selle künnisega hääli kaotsi. Absoluutset vastavust saavutada on õigupoolest võimatu – ikka jääb mingi hälve. Kui see on alla ühe protsendi, siis vaevalt see paljusid häirib.

2. Võrdlusarvude kasutamine – tegelikult on see üks proportsionaalsuse tagamise võte. Kui kohtade jaotamisel võetakse aluseks väga loomulikuna tunduvad kandidaatide kogutud hääled, siis võimsa liidri puhul, kes kogub üksi vaat et lõviosa nimekirjale antud häältest – sellised näited on Savisaar Lasnamäel 2005. ja 2009. aastal või Ansip Tartus 2002. aastal –, jäävad liidri vähese häältehulga saanud võitluskaaslased volikogust suuremalt jaolt välja, mis sest et erakonna kui terviku toetajateks võiks lugeda suurt osa valijatest.

Võrdlusarvude kasutamisel on oluline, millise mehhanismi abil need saadakse. Osa maailmas kasutusel olevaid süsteeme soosib võitnud erakonda, osa on leebemad ka väiksemate parteide suhtes. Et võrdlusarvud tekivad jagamise tulemusena, siis tagajärg sõltub sellest, millised on jagajad. Seni kasutati volikogude puhul nn modifitseeritud d'Hondti valimissüsteemi jagajaid, mis numbriliselt kujutasid sellist jada – 1, $2^{0,9}$, $3^{0,9}$, $4^{0,9}$ jne. Nende tegelikud väärtused olid 1; 1,866066; 2,687875; 3,482202 jne. Siinkohal tuleb märkida, et erinevus selle jada järjestikku paiknevate liikmete vahel on umbes 0,8. See erinevus ehk samm on erinevate jagajate süsteemide puhul erinev ning arvutused näitavad, et väiksem samm soosib võitjaid, suurem samm väiksemaid erakondi.

Tabelis 3 on toodud Tallinna volikogu kohtade jaotus nii, nagu see oli 2005. aasta valimistel, kus kasutati modifitseeritud d'Hondti jagajaid sammuga umbes 0,8 ja võrdlusena tulemus, kus jagajad olid 1, 2, 3, 4 jne ehk samm oli täpselt 1,0.

3. Ebaproportsionaalsus võimendus veel sellegi kaudu, et kõik kohad jagati ära valimisringkondades ehk linnaosades. Iseenesest tundub see jällegi väga arusaadav ja demokraatlik, kuid selline lähenemine võib tekitada ning tihtipeale tekitabki olukorra, kus erakond või nimekiri on küll täis saanud viis protsenti häältest, aga kohtade jagamisel ei osale – õieti ei jätku talle volikogus kohti. Probleem on selles, et kuigi erakond saab ülelinnaliselt viis protsenti või enamgi täis, võib ta ilma jääda kohtadest, mis jaotatakse ringkonnas, sest seal pole selle künnisega midagi peale hakata. Et pretendeerida ühele kohale linnaosas, oli Pirital vaja saada 20 protsendi ringis hääli, Lasnamäel seitse protsenti, mujal nende vahepeal. Nii tegelikult ka juhtus, kui 2002. aasta valimistel 6,8 protsenti häältest kogunud Isamaaliit ei saanud volikogus ühtegi kohta.

Äärmused pisut tasakaalustusid
Lahenduskäikude otsinguil Riigikogu politiseerus ja polariseerus. Tegelikult polnud vastupidist käitumist põhjust oodata.
Debattide käigus Keskerakond kaitses seisukohta, mille järgi linnaosade esindatus volikogus oleks pidanud tuginema valijate hulgale (http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1228806300#pk3242), toonase valitsusliidu esindajad leidsid, et alustada tuleb häälte vastavusse viimisest mandaatidega (http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1228201500#pk3147). Mõlemad pooled seisid hea proportsionaalsuse suurendamise eest, mis oligi õiguskantsleri ettepaneku eesmärk. Kuigi tundub, et õiguskantsleri põhitähelepanu koondus pigem linnaosade erijaotusele.

Mida siis otsustati ja mis välja tuli?

1. Linnaosade esindatuse põhimõte jäi samaks, volikogu liikmete arv suurenes 79-ni ja igale linnaosale anti automaatselt viis kohta, ülejäänud kohad jagatakse proportsionaalselt. Viimaste valimiste aegu kujunenud seisu vt tabelist 4.

Üldises võrdluses on äärmuste, Lasnamäe ja Pirita vahe enam kui kolmekordne. Valemi abil moodustatud osas näeme huvitaval kombel teistsugust äärmust – ka seal torkab silma Pirita, kuid nüüd selliselt, et proportsionaalse koha kättevõitmine on muutunud kõige kallimaks. Nõmmel on see tunduvalt lihtsam, kuid valem on valem.

2. Kadusid ära modifitseeritud d'Hondti jagajad Eestis tervikuna, mitte ainult Tallinnas. Nende asemel kasutati ja arvatavasti kasutatakse ka tulevikus nn klassikalist d'Hondti jagajate rida – 1, 2, 3, 4 jne. See on see, kus samm on täpselt 1,0, mis ei soosi enam kuigi palju võitjat, mis aitas kindlasti kaasa proportsionaalsuse suurenemisele. Kinnituseks on tabel 5 valimistulemuste kohta Tallinnas (esitatud on ainult kohad võitnud erakonnad). Et viie protsendi künnis jäi alles, siis absoluutset proportsionaalsust pole mõtet loota. Kuid kaotsiläinud häälte osakaal oli senipeetud valimiste väikseim – 4,4 protsenti.

3. Sarnaselt Riigikogu valimistega täiendati kohalike valimiste seadust kompensatsioonimandaatide süsteemiga, seda küll ainult sellistel puhkudel, kus on tegemist vähemalt kahe valimisringkonnaga. Peale Tallinna kasutati sellist võimalust veel ühinemist kavandanud Vändra ja Kaisma vallas. Selle paranduse järgi võivad tõepoolest kõik nimekirjad, mis koguvad viis protsenti häältest, olla oma esindatuses kindlad.

Siiski ilmnes selle võimaluse kehtestamisega üks aspekt, mis Riigikogus toimunud arutlustest läbi ei jooksnud, kuid mille pretsedendid on ilmnenud kõigil Riigikogu valimistel, kus seda varianti on kasutatud. Nimelt ripub õhus alati võimalus, et kompensatsioonimandaatide osakaal muutub võrdlemisi suureks. Tallinnas jagati seekord niiviisi välja 19 kohta. See teeb suhtarvuks 24 protsenti, mis tähendab sisuliselt neljandikku kohtadest. Iseenesest pole ka selles midagi taunitavat, kuid probleem tekib uuesti linnaosade tasandil. Ei ole mingit garantiid, et kompensatsioonimandaatide abil tekkinud volikogu kohad jagunevad ühtlaselt kõigi linnaosade vahel. Veelgi enam – on võimalus, et mõni linnaosa kaotab selliselt võrdlemisi palju talle formaalselt eraldatud kohtadest. Tegelikult nii juhtuski, nagu on näha tabelist 6.

Kuivõrd olen eelnevalt juhtinud tähelepanu Lasnamäe ala- ja Pirita üleesindatusele, siis tuleb välja, et kompensatsioonimandaatide mehhanismi kaudu äärmused tegelikult pisut tasakaalustusid. Poliitilist debatti silmas pidades vaevalt seaduseparanduse autorid niisuguse tulemusega arvestasid, ehkki senised valimised – kuigi küll Riigikogu tasandil – kinnitavad selliste mandaatide jagunemise prognoosimise keerukust.
Lõpetuseks tuleb tõdeda, et tegemist oli meie iseseisva poliitilise ajaloo esimese juhtumiga, kus valimisseaduse muudatuste mõte oli päevapoliitiliste probleemide lahendamine. Oleks hea, kui see jääkski ainsaks, sest niisuguste juhtumite kordumisel jõuame seisundisse, kus iga poliitiline jõud püüab enne valimisi luua endale võimalikult soodsat keskkonda, pidades silmas kitsaid erakondlikke huvisid ja jättes kõrvale ühiskonna kui terviku huvid.

Tabel 2. Kaotsiläinud hääled

Valimised	Kaotsiläinud häälte osakaal (%)
1993. a	21,3
1996. a	8,5
1999. a	8,6
2002. a	10,0
2005. a	5,7

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

Tabel 3. Jagajatest tingitud erinevused

Erakond	Tegelik kohtade hulk 2005. Samm *ca* 0,8	Ümberarvutatud kohtade hulk 2005. Samm 1,0
Keskerakond	32	29
Reformierakond	15	14
IRL	7	9

SDE	6	8
Res Publica	3	3

ALLIKAS: Arvutuste aluseks on Vabariigi Valimiskomisjoni andmed.

Tabel 4. Mandaadi väärtus 2009. aastal

Linnaosa	Ühe mandaadi võitmiseks vajalik häälte hulk üldiselt	Ühe mandaadi võitmiseks vajalik häälte hulk proportsionaalselt moodustatud osas
Haabersti	3627	8 160
Kesklinn	3867	7 733
Kristiine	2943	7 847
Lasnamäe	5820	8 465
Mustamäe	4783	8 768
Nõmme	3348	7 533
Pirita	1899	11 394
Põhja-Tallinn	4435	8 870

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

Tabel 5. Häälte ja kohtade vastavus 2009. aasta valimistel

Erakond	Häälte %	Kohtade %
Keskerakond	53,5	55,7

Reformierakond	16,6	17,7
IRL	15,4	16,5
SDE	9,8	10,1

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

Tabel 6. Linnaosade võidud ja kaotused mandaatide lõikes

Linnaosa	**Ettenähtud mandaadid**	**Tegelikult saadud kohad**
Haabersti	9	8
Kesklinn	10	8
Kristiine	8	10
Lasnamäe	16	20
Mustamäe	11	10
Nõmme	9	9
Pirita	6	4
Põhja-Tallinn	10	10

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

Kohalike valimiste kampaania 2009 – kas esimene samm teel vasakpoolse Riigikoguni?

Agu Uudelepp, propagandaekspert, riigi- ja poliitikateaduste doktor

Rasketel aegadel ei huvita suurt osa valijatest mitte teoreetilised ja ideoloogilised konstruktsioonid, vaid igapäevane toimetulek ning usk ja lootus paremasse tulevikku.

Kõik valimised on omanäolised. Tõsi, mingid üldised seaduspärasused siiski kehtivad. Näiteks kohalikel valimistel on alati sisuliselt kaks kampaaniat: üks massimeedias suuremates linnades tulemuse saavutamiseks ja teine kohapealne personaalne suhtlus, et saavutada hea tulemus valdades ja väiksemates linnades.
Üldreeglitele lisandub iga kord unikaalne kontekst, mida arvestamata ei ole võimalik head valimistulemust saavutada. 2009. aasta kohalikel valimistel oli kaks suurt mõjurit, mis tegid kampaaniad teistsuguseks. Neist esimene oli üksikkandidaat Indrek Tarandi edu vaid mõni kuu varem toimunud Euroopa Parlamendi valimistel ja teine kurikuulus masu, mistõttu erakondade valimiseelarved kuivasid kokku ning ei olnud enam võimalik anda lubadusi stiilis kõigile-kiiremini-kallimalt.

Valimisliitudega hääled kätte

Indrek Tarandi valimistulemusega on kaudselt seotud seekordne suur valimisliitude arv. Lõviosa eelmiste kohalike valimistega võrreldes lisandunud nimekirjadest panid kokku rahvaliitlased, kes 2005. aastal kandideerisid oma erakonna nime all. Toona oli see Rahvaliidu juhtkonna strateegiline otsus, et näidata erakonna organisatsioonilist tugevust üle Eesti. 2009. aasta valimiste eel oli aga olukord muutunud ja õigemaks peeti nn varjunimede all väljatulekut, et võimalikud protestihääled kätte saada.
Tegelikult oli Rahvaliit seda üritanud juba suvistel Euroopa Parlamendi valimistel, kui erakonna valimisnimekirja pandi juhtima noor ja karismaatiline, kuid avalikkusele üsna tundmatu mees. Loodeti, et poliitilistest mängudest ja vanadest nägudest tüdinenud inimesed annavad oma hääle uuele tulijale, nagu näiteks Res Publicale 2002. aasta kohalikel ja 2003. aasta parlamendivalimistel. See osutus aga valearvestuseks, sest solist oli küll uus, kuid kammerkoori nimi, dirigent ja tegevjuht vanad, seetõttu keeldusid valijad seda kooslust uueks jõuks pidamast. Suuresti aitas Rahvaliit sellele ise kaasa, sest kevadiste koalitsioonikõneluste ajal hoiti pildil ikka vana kaardiväge, mitte samal ajal kampaanias toimetavaid uusi tulijaid.
Kohalikel valimistel oli olukord aga hoopis teine: loobuti koormaks olevast sildist ja saadi kohapeal tuntud ja ennast tõestanud kandidaatidega hääled taas kätte. 2011. aasta presidendivalimiste kontekstis ei tasu sellest siiski mingeid järeldusi teha. Valijameeste kogu on juba tõestanud, et ei otsusta erakondlike käsulaudade kohaselt, vaid mõtleb oma peaga.
Valimisliitude hulga suurenemisest märksa huvitavam oli aga majandussurutise mõju valimiskampaaniatele, mida suurepäraselt iseloomustab Tallinnas toimunu. Tegemist oli *summa summarum* viimase aja odavaimate valimistega. Seetõttu pöörduti tagasi vanade heade võtete juurde, kus ka suurematesse linnadesse tekkis ridamisi valimistelke ning seni uhkelt teles või seintel trooninud inimesed käisid ukselt uksele võimalike valijatega suhtlemas. Nii saab inimestega märksa vahetuma kontakti ning ka paremini teada, mis neil mureks.
Märksa suurem nihe kui kasutatavates tehnikates oli aga erakondade vaimsuses. Suurima häältearvu said need kaks erakonda, kes ehitasid oma kampaania üles hoolivusele: Keskerakond ja Reformierakond. Kampaania strateegiline kontseptsioon oli neil aga täiesti erinev.

Kaks erinevat hoolimiskontseptsiooni

Reformierakonnal oli vaieldamatult nende valimiste kõige ilusam kampaania. Kollased plakatid, reklaamid ja materjalid tekstiga “Ma ♥ Eestimaad” olid tõesti kaunid ning tekitasid sooja tunde. Probleem oli aga selles, et võrdluses jäid need reklaamid deklaratiivseks. Armastusest on raske usutavalt rääkida, kandes ise samal ajal Toompeal valitsusvastutust ning olles paratamatult raskete otsuste küüsis. Reformierakond üritas sellest üle saada, hoides peaminister Andrus Ansipi valimiskampaaniast täiesti eemal ja tuues sisse uusi nimesid. Sellised püüdlused ei saanudki aga kuigi edukad olla, sest erakonna esimeest ja erakonda eristada ei ole võimalik, eriti kui paaris varasemas kampaanias on neid sihikindlalt seostatud.
Keskerakond lähenes oma hoolivuse rõhutamisele põhimõtteliselt teisiti, tehes suure osa kampaaniast nii-öelda võõraste kätega. Tsentristid läksid valimistele vastu nii, et olid olnud Tallinnas neli aastat üksipäini võimul. See andis võimaluse näidata, et inimeste muredest on aru saadud ja neid lahendatakse, kasutades selleks linnavalitsuse pakutavaid võimalusi. Kui niisuguse käitumise eetilised aspektid kõrvale jätta ning lähtuda jesuiitlikust mentaliteedist eesmärk pühitseb abinõu, oli see suurepäraselt välja mängitud. Paaril detailil peatudes tuleb kindlasti välja tuua reisisaatjad ning “Tallinn aitab” kampaania. Reisisaatjad on suurepärane võimalus anda oma valijaskonnale teada, et Keskerakond saab aru töö kaotanud inimeste muredest ja lahendab neid. Isegi ilma meediavõimenduseta oleks see meede soovitud tulemuse andnud, sest ühissõidukis pole võimalik neoonvestiga kaasasõitjast mööda vaadata. Kui see inimene ei tee seda, mida ta ametiülesanded ette näevad, kirutakse teda, mitte Edgar Savisaart, kes veidi utreeritult öeldes ise inimestele tööd annab.
“Tallinn aitab” rõhus inimeste põhivajaduste rahuldamisele. Eetikast, korruptsioonist, suhetest Kremliga jne hakatakse mõtlema alles siis, kui kõht täis ja katus pea kohal. Selle kampaania sihtrühmaks polnud ei tegelikult või soovmõtlemises keskklassi kuuluvad inimesed, vaid eakad, kes on oma elus tõelist nälga ja viletsust näinud. Meedia on juba kuid rääkinud, kui raske talv ees ootab. Sõjajärgset aega mäletav põlvkond saab “rasketest aegadest” aru hoopis teisiti kui keskealised või noored valijad. Ja kui endal polegi abi vaja, siis märgatakse ja pooldatakse inimest, kes võimaliku abivajaja eest hoolitseb.
Seega konkureerisid kaks hoolimiskontseptsiooni: ilus ja deklaratiivne ühelt poolt ning tunnetuslik ja demonstratiivne teiselt poolt. Valimistulemus näitab, et teine lähenemisviis oli tõhusam. Seejuures paremerakondade eneselohutamine, et Keskerakond võitis valimised Tallinnas puhtalt venekeelse elanikkonna toel ning Riigikogu valimistel on seis hoopis teine, ei päde. Tsentristidel oli seekord väga palju eestikeelseid esmavalijaid ning venekeelse elanikkonna osatähtsus Eesti kodanike ja järelikult ka valijate hulgas kasvab pidevalt.

Otsustas linnapeakandidaadi valik

Lõpetuseks üldiste seaduspärasuste järgimisest kohalikel valimistel. Tallinna valimistulemusest on suure osa juba mitmetel kohalikel valimistel otsustanud õigesti valitud linnapeakandidaat ja tema kuvandiga täpselt kooskõlastatud sõnum. Seekord tegid täpselt õige otsuse Keskerakond ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond, kelle puhul esinumber ja tema kantav sõnum sobisid väga hästi kokku. Sotside “Jüri Pihl teab” oli üks minu lemmikloosungeid nendel valimistel, sest kõigist järgmistest ametitest hoolimata peetakse Pihli Eesti esisalapolitseinikuks.
Isamaa ja Res Publica Liit valis ainuõige linnapeakandidaadi. Kui tsentristide Edgar Savisaar ja sotside Jüri Pihl olid välja kuulutatud, polnud muud valikut, kui seada üles kaks korda peaministriportfelli kandnud mehe kandidatuur. Mingil põhjusel aga ei valitud sõnumiks mitte pealinna majanduse kordategemist, mis oleks olnud Laari tugevaim

trump, vaid hakati rääkima korruptsioonist ja sellest jagusaamisest. Kaabakatega võitlemise nišš oli turul aga juba täis mis täis, sest esisalapolitseinik võidab selles valdkonnas isamaalist ekspeaministrit eriliselt pingutamata.
Kampaaniatehniliselt jääb täiesti arusaamatuks Reformierakonna otsus seada linnapeakandidaadiks Keit Pentus. Tõenäoliselt otsustati üles seada Edgar Savisaare täielik vastand. Savisaar on mees, järelikult tuleb üles seada naine. Savisaar on veteranpoliitik, järelikult on vaja noort. Savisaar on tüüpilise omaealise eesti mehe kehaehitusega, järelikult on vaja saledat vastast jne. Põhjendused võivad küll kõlada mõistlikena, kuid lõpptulemusena jäi Eesti noore põlve üks andekamaid poliitikuid vaieldamatult kaotajaks ning oravapartei sai kehvema tulemuse, kui tegelikult oleks võinud saada. Niisuguse vastandi konstrueerimisega taandati ju enamik tunnustest, mille järgi Eesti patriarhaalses ühiskonnas otsustatakse autoriteedi üle. Pealegi oli põhiloosungiks valitud lasteaedade eest hoolitsemine, mis sobib keskealisele pereemale. Keit Pentuse kuvand on hoopis teistsugune, seetõttu tekkis sõnumi ja selle kandja tugev vastuolu.
Lisaks kaotas Reformierakonna kandidaat ka märgiliselt. Mart Laar, Jüri Pihl ja Edgar Savisaar on kõik mehed, kellega kaasneb ühiskonnas teatud müüt, mis teeb nad suuremaks kui elu ise. Keit Pentusel pole veel olnud võimalik oma müüti luua ja seekord ei jõudnud ta sellele sammugi lähemale.
Kokkuvõtteks olid 2009. aasta kohalikud valimised üheaegselt nii igavad kui ka põnevad. Igavad, sest võitja oli nädalaid enne valimisi teada. Põnevad, sest andsid pildi sellest, kui paindlikult suudavad Eesti erakonnad muutunud oludega kohaneda. Seekord läks paremini erakondadel ja kandidaatidel, kes suutsid valijaskonna muutunud meelsusest paremini aru saada ja muganduda.
Seetõttu ongi suur osa nende valimiste põnevusest jäänud püsima, sest alles valmistumine 2011. aasta parlamendivalimisteks annab pildi, kas oma valijate igapäevastest muredest arusaajate hulk on laienenud. Kui parempoolsed lisaks igapäevasele majanduskriisiga maadlemisele ei alusta kohe strateegilise inimestele valikute selgitamise ja tulevikuusu süstimisega, näeme aasta pärast kas viimases hädas terava rahvusliku vastanduse tekitamist või esimest iseseisvuse taastamise järgset selge vasakpoolse enamusega Riigikogu.

Eestist Euroopas ja Euroopast Eestis

Tunne Kelam, Euroopa Parlamendi liige, Isamaa ja Res Publica Liit

Esimesed viis aastat Euroopa Liidus on Eestil kui liikmesriigil läinud suhteliselt hästi, sest suuri möödalööke on suudetud vältida ning Eesti maine näib olevat keskmisest kõrgem.

Märgatavalt on tugevnenud Eesti riigi esindajate, diplomaatide ja ametnike professionaalsus, kogemused ja enesekindlus. 2007. aasta kevadel Venemaa inspireeritud katse kukutada siserahutusi provotseerides äsjavalitud koalitsioon ei andnud Kremli soovitud tulemusi ka Euroopa skaalal. Eesti usaldusväärsus liikmesriigina ei kannatanud. Sellele aitas oluliselt kaasa Euroopa Parlamendi selge toetus ja solidaarsus Eestiga.
Mul on hea meel, et suutsin tol hetkel veenda oma kolleege Eestile toetust avaldama, mis tipnes Euroopa Parlamendi Eestit toetava resolutsiooniga 2007. aasta mais. Usun, et parlamendi kindel seisukohavõtt aitas kaasa olukorra stabiliseerumisele, andes vajaliku signaali, et edasised katsed ühe liikmesriigi siseolukorda õõnestada ei anna lähitulevikus tulemusi.
Aastal 2009 on mõtet küsida, mida on Eesti viie aasta jooksul saavutanud ning mida oleks võinud saavutatust rohkem teha. Jääb mulje, et Eestile kui riigile ning ka vastvalitud Euroopa Parlamendi saadikutele oli 2004. aastal kõige olulisem end Euroopa Liidu süsteemis kehtestada, toimivasse otsuste tegemise ja konsulteerimise mehhanismi sisse elada. Lisaülesandena võiks käsitada võimekust leida teemad, mida Eesti võiks vedada. Usun, et parlamendi poolt 2006. aastal vastu võetud Läänemere strateegia kujutas endast sellist lisaülesannet ja võimalust. Viimase puhul ei suutnud Eesti väljakutsele õigeaegselt reageerida. Nimetatud rolli võttis enda kanda Rootsi, tõhusalt aitas kaasa ka tolleaegne Rootsi suursaadik Tallinnas.

Järgmiste aastate eesmärk

Mõnevõrra keerukas on hinnata, kuhu oleme praeguseks jõudnud. Me ei tea piisavalt palju Euroopa protsessis toimivate arvukate Eesti institutsioonide ja esindajate kavatsustest või nende puudumisest, koostöövõimest ja probleemidest. Ka ei ole ma isiklikult näinud ühtegi süvitsi minevat tervikanalüüsi selle kohta, kuidas on Eesti Euroopa Liidu uue liikmesriigina toime tulnud.
Kui Euroopa Parlament 2004. aastal oma kuuendaks otsevalitud legislatuuriks kokku tuli, algas või pigem jätkus pingeline töö 2007.–2013. aasta finantsperspektiivi väljatöötamisel. Esimest korda otsustas europarlament välja töötada oma seitsme aasta rahastamisprojekti. Selleks asutas ta vormiliselt ajutise, kuid sisult ülimalt prestiižika finantsperspektiivi komisjoni, mida vormiliselt juhtis parlamendi president ise, sisuliselt aga Saksa kristlik-demokraatlik saadik Reimer Böge.
2005. aasta suve lõpuks oli parlamendi nägemus järgmise seitseaastaku rahastamisest valminud üllatava üksmeele olukorras. Seejuures oli europarlamendi nägemus suhteliselt lähedane Euroopa Komisjoni omale, millest Euroopa Liidu Nõukogu lähtepositsioon erines sooviga liikmesriikide panust Euroopa Liidu eelarvesse senisest veelgi vähendada. Parlament oli vastupidisel arvamusel. 2005. aasta lõpul toimunud europarlamendi ja nõukogu läbirääkimistega oli loodud pretsedent parlamendi seisukohtade arvestamiseks tulevikus. Parlament suutis mitmeid rahastamiskavu oma nägemuse kohaselt muuta, ehkki põhiosas jäi püsima liikmesriikide lähenemine. Osalesin nimetatud ajutise komisjoni töös, et oleks mingi võimalus orienteeruda ja võimaluse korral mõjutada seda peamiselt suurte riikide mängumaad. Lõpptulemusena saab Eesti proportsionaalselt üsna rahuldava koguse Euroopa Liidu rahast teiste riikidega võrreldes. Järgmiste aastate eesmärk peaks olema säilitada seda positsiooni ka 2014–2020 finantsperspektiivis.

Eesti panus oodatust tagasihoidlikum

Esimestel aastatel jätkusid vaidlused ja võitlused teenuste ja postidirektiivi teemadel. Teenuste direktiiv oli läinud hooajal liikmesriikidele olulisimaid vastuvõetud direktiive, milles parlamendi enamus seisis teenusteturu täieliku avamise eest. Seda ei õnnestunud europarlamendi soovitud ulatuses saavutada, kuid kindlasti võib kõnelda tublist sammust edasi õigel teel. Parlamendi jõuline sekkumine tõi kaasa ka rändlustasude ühtlustamise ja märgatava alandamise. On hea teada, et üle poole Eesti riigi õigusaktidest on otseselt mõjutatud Euroopa Liidu seadusandlikest regulatsioonidest, mis on omakorda suures mahus Euroopa Parlamendiga kahasse vastu võetud.
Praeguses olukorras on ülimalt oluliseks teemaks osutunud Euroopa Parlamendi 2007. aasta septembriresolutsioon energiapoliitika välisdimensioonist ning energiasolidaarsusest. Ehkki tegemist on nn omaalgatusliku raportiga, millel puudub juriidiline jõud, võib märgata, kuidas pärast nimetatud raporti vastuvõtmist on tekkinud muutused mentaliteedis, mis puudutab euroliidu energiapoliitika välisdimensiooni. Europarlamendi eelmise legislatuuri lõpus vastu võetud Euroopa Liidu energiadirektiiv võtab arvesse mitmeid selle raporti seisukohti. Uus europarlament pöördub lähiajal kindlasti tagasi energiapoliitika välisdimensiooni juurde, eriti pärast Lissaboni leppe jõustumist.
Üks olulisemaid algatusi Eestile ja kogu Läänemere piirkonnale europarlamendi eelmise koosseisu ajal oli parlamendi Balti-Euroopa tugirühma välja töötatud Läänemere strateegia, mille 2006. aasta lõpus võttis vastu parlamendi täiskogu ning hiljuti ka liikmesriigid. See näitab, et ka mitteametlikud algatused võivad edu saavutada, tipnedes Euroopa Parlamendi raporti ja nõukogu avaldusega, ning et parlamendi erinevaid koostöövorme ei tasu alahinnata. Kahjuks pean siinkohal tõdema, et Eesti riigi panus selle strateegia toetamisse on olnud loodetust tagasihoidlikum.
Et mitte manduda rohkearvuliste eri valdkondade projektide kogumiks ja vältida Põhja dimensiooni saatust, on tarvis liikmesriikide väga tõhusat ja sihiteadlikku tegevust nii riigisiseste eesmärkide koordineerimisel kui ka Läänemere piirkonna kõigi osapoolte ühise tegevuse kujundamisel. Siia kuuluks ka liikmesriikide ühine seisukoht – kui Läänemere strateegiat tahetakse tõsiselt võtta, tuleb seda rahastada ka Euroopa Liidu eelarvest. Parlament omalt poolt võitles strateegia jaoks välja eraldi eelarverea.

Missiooniks oma riigi tutvustamine

Pean oluliseks ära märkida Eesti tutvustamist Euroopa Parlamendi laiades koridorides. Ei saa pidada iseenesestmõistetavaks, et meid teatakse ja tuntakse, kuivõrd tuntus ei tule automaatselt. Seega on parlamendiliikme läbiv missioon Eesti riigi tutvustamine. Parimaid võimalusi selleks oli Euroopa Parlamendi regionaalarengu komisjoni visiit Eestisse 2008. aasta kevadel. Vanasõna ütleb, et oma silm on kuningas, ning visiit oli ülimalt edukas. Kurioosumina võiks mainida, et erinevaid Euroopa Liidu ühtekuuluvusfondist rahastatud objekte külastades ning asjatundlikke Eesti riigiametnikke kuulates olid parlamendi regionaalarengu komisjoni liikmed üllatunud meie ususe üle, küsides, kas me tõesti ei vaja programmide õnnestumise korral järgmiseks perioodiks enam Euroopa Liidu toetust. Väidetavalt on selline ausus mitmetes muudes Euroopa piirkondades mõeldamatu.
Tulevikku vaadates leiab hulga teemasid, millega lähitulevikus nii Euroopa Parlamendis kui ka Euroopa Liidus laiemalt tegelema hakatakse. Kindlasti kujuneb lähiaastal väga oluliseks tegevuseks Lissaboni leppe jõustumisest tulenevate muudatuste rakendamine ning Euroopa Liidu ümberkorraldamine. Europarlament on sellega juba algust teinud, mõnede kriitikahäälte meelest küll ennatlikult. Nimelt on teatav hulk parlamendi liikmeid üritanud konkreetsemalt sätestada oma raportis Euroopa Liidu kõrge

välispoliitika esindaja ja euroliidu välispoliitika teenistuse parameetrid. Euroopa Parlamendi roll Euroopa Liidu seadusloome kaasotsustamises kasvab peaaegu saja protsendini, mis tähendab töömahu suurenemist ja seda, et liikmesriigid, sealhulgas Eesti, peavad tunduvalt rohkem tähelepanu pöörama koostööle Euroopa Parlamendiga. Kuivõrd uuenenud Euroopa Liidus saavad ka rahvusparlamendid seadusloomes osaleda, tähendab see Riigikogule oma tegevuse kohandamist ning uusi väljakutseid, et olla otseselt tegev Euroopa Liidu poliitikate kujundamisel.

Parlamendi selge tingimus

Praegu on peateemad majanduskriisist toibumine ja uute töökohtade loomine. Tööpuudust hindab europarlament kui üht suurimat sotsiaalset ebaõiglust. Parlamendis loodi 2009. aasta sügisel ajutine majanduskriisi probleemidega tegelev komisjon, mis jälgib peamiselt Euroopa Liidu poolt liikmesriikidele kättesaadavaks tehtud vahendite paindlikku ja tõhusat kasutamist.
Kindlasti on sel perioodil jätkuvalt euroliidu poliitikate keskmes energiaküsimused, eriti energiatarnete julgeoleku tagamine ning energiapoliitika välisdimensioon. Pikkade läbirääkimiste tulemusena kirjutasid neli riiki tänavu suvel lõpuks alla Nabucco gaasijuhtme ehitamise koostöölepingule. Samal ajal jätkuvad väliselt emotsionaalsed, kuid sisult tõsised arutelud nii South Streami kui ka Nord Streami gaasijuhtmete ehitamise üle. Europarlamendi tähtsaks panuseks kujunes petitsioonide komisjoni korraldatud Leedu ja Poola kodanike ärakuulamine kõnealuses küsimuses Nord Streami juhtide ja Euroopa Komisjoni volinike osavõtul 2007. aasta kevadel. Parlamendi järeldus oli, et Nord Streami projekt on keskkonnamõjude hindamisel olnud ebaveenev ega ole suutnud pakkuda usaldusväärseid lahendusi. Nendeta on torujuhtme ehitamine Läänemerre riskantne ettevõtmine.
Europarlament on tõstatanud ühe selge tingimuse – nimelt peab Venemaa enne gaasijuhtme ehitamise algust ühinema Espoo konventsiooniga, mille osalised on kõik teised Läänemere ümbruse riigid. Poliitiliselt on europarlamendis selgeks saanud, et Putini-Schröderi leping on näide sellest, kuidas Euroopa Liidus ei tohi asju ajada. Siiani püsib arvamus, et Nord Streami esmane mõte on poliitiline, mitte majanduslik. Igal juhul on europarlament eelnimetatud debattide ja resolutsioonide tulemusena palju rohkem teadlik ühtse konsultatsiooni- ja solidaarsusmehhanismi vajalikkusest energiaalaste lepete sõlmimisel kolmandate riikidega.
2009. aasta lõpus on lõplikul kinnitamisel Telekomi pakett. Ma usun, et kogu järgmise Euroopa Parlamendi legislatuuri üheks suuremaks teemaks kujunebki Euroopa Liidu turu harmoneerimine. Nelja põhivabaduse lõplik sisseviimine kogu euroliidu territooriumil ei kujune kergeks, ometi on see põhimõtteline, ühemõttelist lahendust nõudev probleem, millega viivitamine kompromiteerib Euroopa Liitu. Lissaboni leppe jõustumine on tähtis samm selle protsessi lihtsustamisel ja kiirendamisel.

Maaelust ja põllumajandusest

Helir-Valdor Seeder, põllumajandusminister, Isamaa ja Res Publica Liit

Tasakaalustatud arenguks on vaja toetada keskkonnasõbralikku põllumajandust ja maaelu.

Küsimus, kas põllumajandus ja maaelu on võimelised iseseisvaks arenguks või toimivad need vaid tänu toetustele, kumab läbi igast diskussioonist, mis maaelu ja põllumajanduse teemal peetakse. Eelkõige tahavad seda teada inimesed, kes pole kursis ei Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika ega tasakaalustatud arengu põhimõtetega.
Eestimaa piiride üle ei teki ilmselt vaidlusi. On normaalne, et kui meil on ühesugune arusaam sellest, kus on Eestimaa piirid, ja kui oleme valmis ka seda maad kaitsma, siis ei ole meile ükskõik, kuidas selle maa eri paigus inimeste eluolu areneb.
Lihtsustades võib luua pettekujutelma, et edukamates piirkondades elavad paremad ja toredamad inimesed ning mahajäänud regioonide probleemid tulenevad sellest, et inimesed on seal saamatud. Säärase mõttelaadi jagajad peaksid ilmselt eitama selliste Euroopa Liidu tõukefondide vajalikkust, mille eesmärk on valdavalt tasakaalustatud arengu tagamine. Aga tagasi maapiirkondade ja põllumajanduse juurde.

Miks on vaja toetada põllumajandust ja maaelu

Kui me ei taha näha Eestimaad sellisena, kus on paar linna oma eeslinnade ja getodega ning vaesuvad maapiirkonnad, tuleb toetada infrastruktuuri arengut ka hõredamalt asustatud piirkondades. Eesti riigi rahakott on veel õhuke ning enamikku asjaomaseid programme finantseeritakse 75–80 protsendi ulatuses Euroopa Liidu ühiseelarvest. Eesti riigieelarve panus nimetatud tegevustesse on praegu veel väike, jõukamad riigid finantseerivad selliseid programme oma riigieelarvest märksa enam.
Nende programmide tulemusi on näha õigupoolest igas niinimetatud vana Euroopa nurgas. Asjakohaste meetmeteta ei oleks nukumajaküladega alpiaasu Austrias ega asustust Kesk- ja Põhja-Soomes. Ehk asju, mida turistid, nende hulgas ka meie, seal imetlemas käivad. Seetõttu ongi oluline näha puude taga metsa ja mõista, et Eestis ei tehta midagi eripärast, vaid toetused lähevad samadele asjadele nagu mujal Euroopas.
Siit jõuamegi küsimuseni, kas põllumajanduse ja maaelu toetamine on vajalik. Mida me tahame saavutada ning kui palju oleme nõus sellesse ühest või teisest kohast panustama. Euroopa Liidu eelarvest ja sellele rahvusriikide eelarvest lisaraha andmist põllumajanduse jätkusuutliku arengu tagamiseks on tihti põhjendatud võrdsete konkurentsitingimuste loomisega. Ja kui teised riigid oma põllumajandust ei toetaks, saaksime ka meie läbi toetusteta – lihtsalt toiduhinnad tõuseksid või sööksime valdavalt importtoitu.
Rahaliselt väljendatuna on 2004. aastast alates Eestis põllumajandusele, maaelule ja kalandusele eraldatud 2,3–4,3 miljardit krooni aastas. Laias laastus pool sellest summast on läinud otse põllumajandusele. Nende toetuste rolli põllumajandusele on raske üle hinnata – eelmisel aastal moodustasid toetused keskmise põllumajandustootja käibest veerandi. Toodangugruppide lõikes kõigub toetuste osakaal ettevõtja käibes 20–30 protsendi vahel.

Oluline on kodumaine toidutootmine

Mida arenenum rahvas, seda enam ta eeldab, et toit laual on värske ning toodetud keskkonnasõbralikult ja tervislike meetoditega. Seadmata küsimuse alla teiste maade põllumeeste vastutustundlikkust, on selge, et tarbijale lähemal toodetud toit suudab ainsana täita nn värskuskriteeriumi. Seega on esimene küsimus, millele peame vastama, kas vajame kodumaist toidutootmist. Kui oleme sellele näiteks jaatavalt

vastanud, siis on juba suhteliselt kerge vaagida, milliste meetoditega seda saavutada. Toetused on paratamatult üks neist.
Inglastel on ka meile tuntud vanasõna – ma pole nii rikas, et osta odavaid riideid. See kehtib ka põllumajandusarengu kohta. Kui vaatleme maailma nn odavaid põllumajanduspoliitikaid, jättes välja Uus-Meremaa kui mittevõrreldava ookeanitaguse maa, siis näeme, et odava põllumajandusega maid iseloomustab kas väga intensiivne ja keskkonnale ebasõbralik industriaalne põllumajandus või naturaalmajanduse sarnane vaesunud väiketootjate suur osa ühiskonnast.
Eeldades, et Eestis harrastatakse põllumajandust, mis on keskkonnasõbralik ja annab mitmekesist toodangut traditsioonilistel, väärtuslikel, tihti ka väheviljakail maalilistel maastikel, peame leppima sellega, et me ei saavuta oma eesmärki, kui otsime odavat ja värsket toitu poelettidelt ning ei toeta nimetatud arenguid, et kompenseerida meie ühist avalikku huvi kõrgema hinna või riigieelarvest eraldatavate toetuste abil.
Loomulikult ei taha ma sellega öelda, et Euroopa Liidu ühine põllumajanduspoliitika on ideaalne. Kaugel sellest. Praeguses põllumajanduspoliitikas, eriti selle rakendusmehhanismides, on paljugi, mis väärib kriitikat ning vajaks muutmist. Sellised arutelud on juba käimas. Eeldan, et hiljemalt 2014. aastast rakendame meie ühistele ootustele senisest enam vastavat põllumajandus- ja maaelupoliitikat.
Loodan, et põllumajandus ja maaeluarengu poliitika tulevikudiskussioonid ei jäta külmaks kedagi, sest nende tulemustest sõltub paljuski see, millise Eesti maa me oma lastele ja lastelastele pärandame. See on palju laiem teema kui küsimus, palju põllumehed, kes meie ühiskonnas on vähemuses, raha saavad. Hoopis olulisem on, kas meie laual on omamaine värske ja tervislik toit, kas meil on ka edaspidi Euroopa puhtaim põhjavesi, kas meie väärtuslikud maastikud on hooldatud. Kahtlemata ei saa me unustada seda, et asjakohaste meetmete abil on põllumajandus pigem lahendus kui probleem ka meie üleilmsetes kliimaprobleemides.

Põllumajanduspoliitika tulevikust ehk kas põllumehed tõesti hädaldavad ilmaasegu

Aleksei Lotman, Riigikogu maaelukomisjoni aseesimees, Erakond Eestimaa Rohelised

Euroopa Liit reformib oma ühist põllumajanduspoliitikat juba ligi viisteist aastat, kuid selle radikaalsest uuendamisest ollakse veel kaugel.

Läinud aastal läbis ühine põllumajanduspoliitika "tervisekontrolli", millega seoses üllitas Euroopa Komisjon mitmeid optimistlikke teateid. Nende teadete kohaselt on enamik reformi käivitamise põhjuseks olnud probleeme lahendatud. Heites pilgu Euroopa Komisjoni põllumajandusdirektoraadi kodulehele http://ec.europa.eu/agriculture, kohtame väiteid praeguse ühise põllumajanduspoliitika põhimõttelisest erinevusest mineviku omaga võrreldes, turule orienteeritusest ja keskkonnasõbralikkusest. Rõhutatakse ka reformitud poliitika soodsat mõju ääremaade majanduse arendamisele. Ent kas see on ka tegelikult nii?
Esmalt pisut tausta. Ühise põllumajanduspoliitika alus on Euroopa Majandusühenduse asutamisleping 1957. aastast, eesmärgiga suurendada põllumajanduse produktiivsust, kindlustada põllumeeste elutase, stabiliseerida turge, garanteerida regulaarsed tarned ja tagada mõistlikud tarbijahinnad. Pool sajandit tagasi, pärast ilmasõda ja sellele järgnenud toidupuudust olid kõik need eesmärgid kahtlemata asjakohased. Kuid kas ka nüüd? Euroopa Komisjon ei paista selles enam kuigivõrd kindel olevat. Miks muidu on praegu põllumajandusdirektoraadi kodulehelhttp://ec.europa.eu/agriculture/faq/facts/index_et.htm põhieesmärgid koondatud üheks: tagada põllumajandustootjatele rahuldav elatustase ning tarbijatele stabiilne ohutute toiduainetega varustamine mõistlike hindadega. Samas rõhutatakse, et ühine põllumajanduspoliitika on oma arengu jooksul põhjalikult muutunud ja selle prioriteedid on nüüd järgmised: tagada toidu kvaliteet ja ohutus; kaitsta keskkonda ja loomade heaolu; muuta Euroopa Liidu põllumajandustootjad ülemaailmselt konkurentsivõimeliseks, moonutamata seejuures maailmakaubandust; hoida alal maakogukondi ning suurendada nende dünaamilisust ja jätkusuutlikkust. Paraku ei ole nimetatud lehelt võimalik leida sellise muutuse õiguslikku tausta – viide lihtsalt puudub.
Tegelikult võivad mitmesugused uuemast ajast pärit ülesanded küll sisalduda ühise põllumajanduspoliitika määrustes, selgitustes ja juhendites, kuid aluslepetes – kuni veel jõustumata Lissaboni leppeni – korduvad ikka needsamad poole sajandi tagused eesmärgid. Seega on loomulik, et alustades ääri-veeri arutelusid ühise põllumajanduspoliitika tulevikust, lähtub Euroopa Komisjon ikka neist samadest vanadest eesmärkidest, mida kodulehel enam väga ei eksponeerita. Seega on jutt radikaalsest uuenemisest pisut liialdatud.

Kõige kallim poliitika

Kus me siis praegu oleme? Ühine põllumajanduspoliitika on jätkuvalt Euroopa Liidu kõige kallim poliitika, millele kulub ligi 40 protsenti ühenduse eelarvest. Seejuures väärib märkimist, et enne reformide algust ulatus see üle poole. Ka olid varasemad toetused valdavalt seotud kindlate põllumajandustoodetega, praegu on need aga põhiliselt tootmisest lahti seotud. Nii et teatud muutus on tõesti toimunud. Siiski on ka praeguse toetuse puhul veider väita, et tegemist on tõsiselt turule orienteeritud poliitikaga. Turumoonutust suurendab toetuse ebavõrdne tase vanade ja uute liikmesriikide (mis on ühise põllumajanduspoliitika määrustes ametlik termin!) vahel, seda loomulikult vanade kasuks. Meie põllumeeste põhiprobleem pole seega mitte niivõrd toetuste madal tase, kuivõrd samas tururuumis ja samade reeglite alusel toimetavate vanade liikmesmaade põllumajandustootjate mitu korda kõrgemad toetused.

Ka keskkonnaseisundi parandamisega pole lood sugugi roosilised. Näiteks on ühisel põllumajanduspoliitikal suur osa meie koduse Läänemere saastamisel: märkimisväärne osa ligi miljonist tonnist lämmastikust, mis merre jõudes vetikate masspaljunemist põhjustab, pärineb ühise põllumajanduspoliitika subsiidiumide toel ostetud väetistest. Sealjuures on seos saastamise ja toetuste taseme vahel ilmne: kuigi vanades liikmesmaades on järelevalve korraldatud mõneti paremini, on saastamine seal ikkagi suurem, sest suuremad toetused võimaldavad rohkem väetada.
Tõsi, samad probleemid olid enne reformide käivitamist veel hullemad. Vajadust kaitsta veeressursse on ühise põllumajanduspoliitika reformimisel teadvustatud ja mõningat edu on ka saavutatud, kuid siiski pole pakutavad üsnagi bürokraatlikud lahendused olnud eriti tõhusad. Meie veekogude seisund on selle tõestus.
Ühise põllumajanduspoliitika mõju traditsioonilisele elurikkale põllumajandusmaastikule on olnud üsna laastav. Intensiivistamine on hävitanud põlisele põllumajandusmaale iseloomulikud põllupiirid, märgalad ja niidud. Lisaks otsesele hävitamisele on toimunud kaudne: intensiivistamise tagajärjel muutub loodusesõbralikum ekstensiivne tootmine mõttetuks, liigirikkad heina- ja karjamaad ning väikesed kiviaedadest ümbritsetud põllud kasvavad võssa. Arvata, et peaksime “looduse tagasituleku” üle rõõmustama, pole põhjust: koos sellise maastikuga kaovad ka paljude liikide elupaigad.

Tasapisi õigesse suunda

Nüüdseks on jõutud arusaamisele, et üks põllumajanduse pakutavaid hüvesid on mitmekesine loodus, mille kaitset rahastatakse koos teiste keskkonnakaitseliste abinõudega ühise põllumajanduspoliitika nn teisest sambast ehk maaelu arengu vahenditest. Selle rahastamise õigusliku raamistiku annab maaelu arengu määrus (1698/2005). Keskkonnahüvede hulgas on viimase kahe kümnendi jooksul hakatud rääkima kõrge loodusväärtusega põllumajandusest, mille säilitamine on sõnastatud Euroopa Liidu Nõukogu otsuses 2006/144 “Ühenduse maaelu arengu strateegiasuuniste kohta” kui üks maaelu arengu toetuste eesmärk.
Eeltoodud õigusaktid kuuluvad kahtlemata nende hulka, mis ühise põllumajanduspoliitika arengut tasapisi õiges suunas nihutavad. Ühine põllumajanduspoliitika on paraku väga bürokraatlik ja tegelik muutus loodusesõbraliku majandamise poole on visa tulema. Üks näide on Euroopa Komisjoni põllumajanduse peadirektoraadi poolt kohapealse kontrolli teostamise juhendis (töödokument AGRI/60363/2005-REV1) avaldatud seisukoht, et maad, kus on üle 50 puu, ei ole üldjuhul toetusõiguslikud. Kuigi samas dokumendis antakse liikmesriikidele õigus sõnastada erandeid, on reegel ise eluvõõras ja kõrge loodusväärtusega põllumajandusele kahjulik. Selle mõttetu nõude tõttu on paljud Lääne-Eesti talunikud pidanud tõsiselt kannatama. Peale Eesti on sellega hädas näiteks Rootsi. Toetuste ebavõrdsus liikmesriikide vahel mõjutab samuti negatiivselt kõrge loodusväärtusega põllumajandust: uutes liikmesmaades on toetused madalamad, kuid kõrge loodusväärtusega põllumajandust rohkem. Liikmesriikides on tihti just ekstensiivsemad loodusesõbralikumad majandajad kõige väiksemate toetuste saajad. Seega ei saa tõsiselt rääkida ühise põllumajanduspoliitika soodsast mõjust kõrge loodusväärtusega põllumajandustootmisele ja ääremaade majandusele.
Ka loomakaitse ja toiduhügieeni järjest karmistuvad nõuded on täitnud oma eesmärki vaid osaliselt ning kohati annavad isegi vastupidiseid tulemusi. Kui loomade kodus tapmine talust müümiseks on tehtud tegelikult võimatuks, siis samal ajal veetakse loomi tapale pikki maid piinarikastes tingimustes: regulatsioonid lihtsalt ei toimi (http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/032-45737-012-01-03-904-20090108STO45644-2009-12-01-2009/default_et.htm. Selle asemel, et kaitsta põllumajandusloomi väärkohtlemise eest, võtavad need nõuded väiketalunikelt võimaluse

otseturustusega minna mööda arvukatest vahelülidest tootja ja tarbija vahel, teenides objektiivselt pigem töötlejate ja kaubanduse kui looma- ja tarbijakaitse huve.)

Mida tahab maksumaksja

Me kõik soovime, et meie leib ja leivakõrvane oleksid tervislikud ning toodetud looduse suhtes vastutustundlikul viisil. Seda nii täna ja homme kui ka saja aasta pärast. Seetõttu tuleb küsida, millised poole sajandi tagustest eesmärkidest on praegu veel aktuaalsed. Kas tootlikkuse tõstmine on praeguses Euroopas, ühes maailma intensiivseima põllumajandusega piirkonnas, ikka veel asjakohane poliitika eesmärk? Või oleks õigem nüüd kõnelda hoopis tootlikkuse optimeerimisest? Või jätta see küsimus lihtsalt turu reguleerida? Sama küsitav on tänapäeva maailmas eesmärk hoida tarbijahindu toetuste abil madalal. Kõigele lisaks näitab praktika, et selline eesmärk pole realistlik: majandustõusu ajal ronisid hinnad üles toetustest hoolimata. Jällegi, kas pole õigem usaldada selles küsimuses turgu ja tagada hoopis tegusa sotsiaalpoliitikaga vaesema rahva piisav ostujõud – keskklassi ja jõukama rahva ostujõudu arvestab ju turutingimustes kujunev hind niikuinii.
Seevastu sellised ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid nagu põllumeeste väärikas elatustase, turgude stabiilsus ja varustuskindlus paistavad ka praegu sama asjakohased. Ent mööngem, et seni pole ühine põllumajanduspoliitika neid eesmärke just hiilgavalt täitnud, seega peab ilmselt senised vahendid ikkagi üle vaatama. Kindlasti on asjakohased need Euroopa Komisjoni meelsasti eksponeeritavad ühise põllumajanduspoliitika uued eesmärgid, mis, nagu nägime, pole aluslepete tasandil veel tunnustust leidnudki: toiduohutus, keskkond, loomade heaolu, maaelu ja regionaalareng. Paraku tuleb siingi tunnistada senise poliitika kesiseid tulemusi, kus on nii õnnestumisi kui ka läbikukkumisi. Senised vahendid tuleb üle vaadata ka neis valdkondades.
Ühine põllumajanduspoliitika vajab jätkuvalt muutusi: toetuste ühtlustamist liikmesriikide vahel ja nende selget sidumist avalike huvidega ning bürokraatia vähendamist. Maksumaksja tahab näha, kuhu ja miks läheb tema raha, põllumees aga vajab selgust, mida temalt toetuste vastu tahetakse. Kuid kogu poliitika ei saa tugineda ainult toetustele: näiteks oleks aeg mõelda kogu ühenduses harmoneeritud väetise- ja pestitsiidiaktsiisi peale – kõigis teistes sektorites ju soovime rakendada “saastaja maksab” põhimõtet.
Praegused reeglid ja rahastamine on paigas 2013. aastani. Mõistlike muutuste saavutamiseks sellele järgneval ajal tuleb nende ettevalmistamisega tegelda nüüd.

Seadus, kohus, karistus – mis on valesti?

Timo Reinthal, Riigikohtu õigusteabe osakonna analüütik

Osa neist küsimustest on aga säärase
iseloomuga, et nad tungivalt,
juba algusest saadik, ühtlust nõuavad,
sest ebaühtlased lahendusviisid

neis küsimustes võivad kõigutada
üldist õiglustunnet, sellega riivates
kohtute vastu seni püsinud lugupidamist.
(K. Saarmann)

Artikkel puudutab mõningaid praktikas karistuse mõistmisel tekkivaid probleeme, mille lahendamine peaks saama alguse seadusandja poolt.

2009. aasta algul valmis justiitsministeeriumi ja Riigikohtu koostöös analüüs, mis uuris enam levinud süütegude karistuspraktikat.[1] Vaadeldi nelja levinuma süüteo eest mõistetud karistusi ning toodi välja võimalikud probleemkohad. Peamine eesmärk oli välja selgitada, kas kohtud mõistavad karistusi ühtemoodi või on eri kohtupiirkondades erinev karistuspraktika. Peale selle vaadeldi piirkondade menetluslikke eripärasid ja analüüsiti, millest võivad erinevused tulla.
Analüüsist tõusetus küsimusi, mille puhul võis öelda, et meie seadusandlus on ebapiisav või mitmeti tõlgendatav ning sellest tulenevalt on kujunenud ka kohtute praktika erinevalt, mis lõppkokkuvõttes on mõjutanud isikutele mõistetavaid karistusi. See aga on tähendanud samades küsimustes isikute ebavõrdset kohtlemist.
Kriminaalmenetluse seadustiku § 349 lõike 4 punkt 2 sätestab kassatsiooni menetlusse võtmise alusena seaduse ühetaolise kohaldamise vajadust. Olukord kriminaalmenetluses on aga liikunud selles suunas, et valdav osa kriminaalasju lahendatakse erinevates lihtmenetluste vormides, mille edasikaeve võimalused on piiratud. (Statistika järgi on lihtmenetluste osakaal ligikaudu 95 protsenti, artikli autori hinnangul 97 protsenti.) See tähendab omakorda kõikuvat kohtupraktikat madalama astmete kohtutes, sest valdkonnapõhised ülevaated kogu kohtusüsteemi hõlmava praktika kohta puuduvad. Samal ajal ei ole seaduse ühetaolise kohaldamise juhiseid oodata ka Riigikohtult, sest lihtmenetluste asjad kõrgemasse kohtuastmesse ei jõua. Arvestades kohtute suurt töökoormust, ei suuda kohtunikud olla kursis isegi mitte oma kohtumaja kohtupraktikaga, teiste kohtumajade praktikast rääkimata.
Äärmiselt kiiresti muutuva seadusandluse tõttu annab kohtupraktika analüüs ülevaate seisust, mis oli aasta tagasi, kuid ei anna päris selget infot praeguse praktika kohta, sest vahepeal võivad seadused olla muutunud. Tuleb tõdeda, et Eesti seadusloome tugineb praegu pigem emotsioonidele kui teaduslikule süvaanalüüsile.
Vajalik oleks seaduslooja ja seaduse rakendaja tihe koostöö, sest kõiki seaduslooja tekitatud ebakõlasid ei ole võimalik lahendada kohtupraktikaga, seda peaks tegema eelkõige seaduslooja ise.
Artiklis toodud kohtuotsustes on süüdistatava nimi asendatud sõnaga “isik” ning kannatanute nimed sõnaga “kannatanu”.

Karistuse vähendamine lühimenetluses

Lühimenetluse olulisi elemente on karistuse vähendamine ühe kolmandiku võrra. Just see peaks tegema lühimenetluse süüdistatavale atraktiivseks ning prokurör võidaks menetlusajas. Praeguses seadusandluses on seoses lühimenetluses karistuse

vähendamisega lahendamata üks oluline küsimus. Nimelt sätestab kriminaalmenetluse seadustiku § 238 lõige 2, et lühimenetluses vähendatakse pärast kõikide kuriteo asjaolude kaalumist süüdistatavale mõistetud karistust ühe kolmandiku võrra, samal ajal sätestab karistusseadustiku § 45 lõige 1, et kohus võib mõista kuriteo eest kolmekümnepäevase kuni kahekümneaastase või eluaegse vangistuse. See peaks omakorda tähendama, et kui karistusseadustiku eriosas sätestatud sanktsiooni alammäär on 30-päevane vangistus, siis kohtul sellise karistuse mõistmisel tuleb kriminaalmenetluse seadustiku § 238 lõike 2 järgi vähendada seda 20 päevani. See aga läheb vastuollu karistusseadustiku § 45 lõikes 1 sätestatuga. Tekib küsimus, kas menetlusõigus saab muuta materiaalõiguses sätestatud karistatavuse aluseid ja piire.
Vaadeldes karistusseadustiku § 61 ehk karistuse alla alammäära kohaldamise praktikat, näeme, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma otsuses nr 3-4-1-9-03 punktis 15 on leidnud, et karistusseadustiku § 61 lõike 1 järgi võib kohus vähendada karistust küll alla seaduses sätestatud alammäära, kuid selle sätte kohaldatavuse korral tuleb arvestada karistusseadustiku § 45 lõikes 1 sätestatuga. Seaduses sätestatud alammäära all mõeldakse eriosa normi sanktsioonis ettenähtud alammäära ning kui eriosa alammäär puudub, võib karistuse alammäär ulatuda kuni karistusliigi alammäärani (karistusseadustiku kommenteeritud väljaanne § 61, lk 246). Riigikohtu hilisemas otsuses nr 3-1-1-29-04 on aga korratud nii eeltoodud otsuse mõtet kui ka lisatud, et sama põhimõte kehtib samuti karistusseadustiku § 60 (karistuse kergendamine) puhul. Seega ei saa võrrelda lühimenetluses toodud karistuse vähendamist kui erandlikku asjaolu või karistuse kergendamist. Seda enam, et karistusseadustiku § 60 lõige 3 sätestab sõnaselgelt, et kergendatud karistuse alammäär on käesoleva seadustiku üldosas sätestatud vastava karistusliigi alammäär. Nii siis ei näe karistusseadustik ette, kõrgema kohtu praktika aga kinnitab seda, et karistuse mõistmine võiks olla võimalik ka alla karistusseadustiku § 45 sätestatu.
Kõige lihtsama põhjenduse kriminaalmenetluse seadustiku § 238 lõike 2 prevaleerimiseks karistusseadustiku § 45 lõike 1 üle saame põhiseadusest, täpsemalt põhiseaduse § 104 punktist 14. Selle sätte järgi on menetlusseadustik kui põhiseadusest tulenev seadus seaduste hierarhias karistusseadustikust kõrgemal kohal. Samas on avaldatud arvamust, et konstitutsiooniliste seaduste hulka arvatakse põhiseaduse § 104 punktis 14 ka vastavaid materiaalõiguse norme sisaldavad seadused (näiteks karistusseadustik). (Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne § 104, punkt 15.14.2, lk 473.) Siiski puudub mõistlik põhjendus, miks peaks kriminaalmenetluse seadustik sätestama karistuse piirid ja aluse.
Lähtudes sellest, et kriminaalmenetluse seadustiku § 238 lõige 2 ei ole imperatiivne norm ning seda ei kohaldata, kui karistus peaks kujunema alla karistusseadustiku üldosas ettenähtud karistusliigi alammäära, jõuaksime ilmselgelt teatud ebavõrdse kohtlemiseni. Kriminaalmenetluse seadustiku § 233 lõike 2 punkti 1 järgi ei kohaldata lühimenetlust kuriteole, mille eest karistusseadustik näeb ette eluaegse vangistuse. Seega kõikide teiste kuritegude puhul on lühimenetluse rakendamine võimalik. Võttes nüüd võrdlusesse karistusseadustiku § 113 ja § 121 lühimenetluse kohaldamise aspektis, näeme, et kui mõlema süüteo puhul mõistab kohus isikule karistuse sanktsiooni alammääras, siis karistusseadustiku § 113 puhul jääks karistuseks neli aastat, kuid karistusseadustiku § 121 puhul mõistetud 30-päevane vangistus jäetakse vähendamata, sest see läheks alla karistusliigi alammäära. Kokkuvõtvalt tähendab see seda, et sanktsiooni alammääras saaks karistust määrata vaid juhul, kui see ei lange kokku karistusliigi alammääraga. Ebamõistlikuks muutuks kriminaalmenetluse seadustiku § 238 lõike 2 sätte mõte aga juhul, kui piirata seda alla sanktsiooni alammäära minemise piiranguga. Sellisel juhul peaksid kohtud hakkama lühimenetluses määrama üks kolmandik kõrgemaid karistusi ja see tähendaks, et sanktsiooni alammäär lühimenetluses oleks kõrgem, kui see on karistusseadustikus sätestatud. Peab mainima, et kohtupraktikas praegu just nii toimub, kui sanktsiooni alammäär ja karistusliigi alammäär kokku langevad.

Kas karistusseadustik üldse kehtestab teo karistatavuse ja piirid

Leides, et kriminaalmenetluse seadustiku § 238 lõige 2 on imperatiivne norm, tekib küsimus, kas karistusseadustik üldse kehtestab teo karistatavuse ja piirid või teeb seda iga haruseadus. Kui teo karistatavuse alused ja piirid sätestab iga haruseadus eraldi, võime jõuda olukorrani, kus haruseadustesse kirjutatakse sisse ka nn alternatiivseid karistusi karistusseadustikuga võrreldes (näiteks koduarest, pöidlakruvid vms) ning karistusseadustik kui materiaalõiguse allikas ei reguleeri üldse nimetatud küsimusi. Materiaalõiguslike normide lisamisega menetlusseadustikesse võib tekkida aga õigusselgusetus, sest teatud juhtudel ei tuleks karistuse kohaldamisel (aga ka muude küsimuste lahendamisel) enam lähtuda karistusseadustikus sätestatust.
Tulenevalt kohtupraktikast võib väita, et praegu on eeltoodud küsimuses õigusselgusetus olemas. Lähenemist on kahesugust. Näiteks on Harju Maakohtus leitud, et kui karistus on määratud minimaalmääras, puudub alus kriminaalmenetluse seadustiku § 238 lõike 2 kohaselt selle vähendamiseks (Harju Maakohtu otsus nr 1-07-15107). Viru Maakohus on aga leidnud, et isikule kuu pikkuse vangistuse mõistmise korral tuleb seda kriminaalmenetluse seadustiku § 238 lõike 2 kohaselt vähendada ning lõplikuks vangistuseks mõista kahekümnepäevane vangistus (Viru Maakohtu otsus nr 1-07-2352). Enamasti on kohtunikud sellist piiri peal õigusemõistmist vältinud ning määranud karistuseks ühe kuu ja 15 päeva pikkuse vangistuse ning vähendamise tulemusel on saadud karistuseks 30-päevane vangistus.

Probleem sanktsiooni ülemmääras karistuse mõistmisel

Analoogselt eeltoodud karistuse mõistmisele alammääras, on mõningatel juhtudel kriminaalmenetluse seadustiku § 238 lõike 2 rakendamine tekitanud probleemi ka sanktsiooni ülemmääras karistuse mõistmisel. Nii määras kohus isikule 540 päevamäära suuruse rahalise karistuse, mida vähendati lühimenetluses ühe kolmandiku võrra. Karistusseadustiku § 44 lõike 1 kohaselt on rahalise karistuse ülemmäär aga 500 päevamäära. Seega on kohus mõistnud suurema karistuse kui karistusliigi ülemmäär ning alles lühimenetluses vähendamise tulemusel on see mahtunud nii karistusliigi kui ka konkreetse sanktsiooni piiridesse. Selle juhtumi puhul on karistus ilmselgelt mõistetud vääralt, sest hoolimata kriminaalmenetluse seadustiku § 238 lõikes 2 ettenähtud vähendamisest ei või mõistetud karistus väljuda karistusliigi määradest.
Uuringu käigus küsiti prokuröridelt ja kohtunikelt, kas karistusseadustik sisaldab piisavalt alternatiivseid karistusi ja milliseid karistusliike peaks veel olema. Nii kohtunikud kui ka prokurörid pakkusid välja, et teatud juhtudel peaks olema võimalik kriminaalasjades kohaldada aresti (lisaks näiteks sundravile, mitterahalistele kohustustele riigi ja kannatanu ees jne). Sellest tulenevalt võib järeldada, et nii prokuröridel kui ka kohtunikel on valmidus mõista alla 30-päevaseid vangistusi. Seda kinnitab ka fakt, et praegusel juhul reaalselt kriminaalmenetluse seadustiku § 238 lõike 2 kohaldamise tulemusel juba on mõistetud alla 30-päevaseid vangistusi. Vangistuse mõistmisel alla 30 päeva kaotame aga piiri eri karistusliikide – vangistuse ja aresti vahel (Pikamäe, Kivi 2004, 41). Seoses aresti mõistmisega kriminaalmenetluses tuleb tähelepanu juhtida erinevatele kinnipidamistingimustele.
Õigusselguse huvides tuleks seadusandjal lisada kriminaalmenetluse seadustiku § 238 lõike 2 puhul, et seda ei rakendata karistusliigi alammääras karistuse mõistmisel. Tõsi, sellisel juhul saaksid sarnase karistuse nii need, kellele mõistetakse 30-päevane vangistus, kui ka need, kellele mõistetakse ühe kuu ja 15-päevane vangistus. Tõenäoliselt sellisel juhul enam ei mõistetaks ja ka prokuratuur ei taotleks ühe kuu ja 15-päevaseid vangistusi.

Lühimenetlus sisaldab mõlemale poolele pigem menetlusökonoomiat

Kohtupraktika toetab ka seda, et selline karistusseadustiku üldosas ettenähtud alammääras mõistetud karistuse mittevähendamine ei raskenda oluliselt süüdimõistetu olukorda. Süüdistatava peaks kallutama lühimenetluse soovi suunas just nimelt asjaolu, et süüdimõistva kohtuotsuse puhul vähendab kohus tema karistust ühe kolmandiku võrra. Seega võiks eeldada, et lühimenetluses mõistetavad vähendatud karistused on üks kolmandik väiksemad kui üldmenetluses ning miks mitte ka kokkuleppemenetluses mõistetud karistused. Karistuspraktikat vaadates aga näeme, et lühimenetluses mõistetud põhikaristused on suuremad nii üldmenetluses kui ka kokkuleppemenetluses mõistetud karistustest. Lühimenetluses ettenähtud karistuse vähendamise tulemusel on vähendatud karistus jäänud võrdluses üldmenetluses mõistetutega küll natuke kergemaks või võrdseks, kuid võrdluses kokkuleppemenetluste karistustega suuremaks. Seega ei ole praegu kohtupraktika pinnalt vaadates lühimenetlus süüdistatavale oluliselt soodsam kui mõni teine menetlus. Kuna aga reaalselt ei ole lühimenetluses mõistetud karistused kergemad – pigem mõistetakse põhikaristusena suurem karistus –, siis ei ole alla karistusliigi alammäära karistuse vähendamise piirang süüdistatavale ka oluliselt ebasoodsam. Tulles veel kord tagasi lühimenetluse atraktiivsuse juurde süüdistatava jaoks, siis pigem sisaldab see praktika järgi mõlemale poolele (süüdistatav ja prokurör) menetlusökonoomiat kui karistuse vähendamisest tingitud atraktiivsust. Kui süüdistatav teaks, et lühimenetluses mõistetakse talle rangem põhikaristus kui teistes menetlustes ning vähendamise tulemusel on kandmisele kuuluv karistus sama suur kui üldmenetluses, siis tõenäoliselt isik ei sooviks lühimenetlust.

Mõistetud karistuse pikkuse sõltuvus vahi all oldud ajast

Justiitsministeeriumis on valminud analüüs vahistamiste kohta (Klopets 2009). Analüüs kinnitab järeldust, milleni jõuti juba karistuspraktika analüüsi käigus: suures osas võrdub karistuse pikkus vahi all oldud ajaga. Enamasti on sellisel juhul mõistetud isikule reaalne vangistus. Kohus ei ole näinud vajadust vahi all oldud ajaga võrreldes kergema karistuse määramist. Karistuspraktika analüüsi käigus leiti ka kokkuleppemenetluses tehtud lahend, kus kohus leidis, et reaalse vangistuse mõistmine ei ole otstarbekas hoolimata sellest, et isik oli vahi all olnud, ning mõistis kergema karistuse kui vahi all oldud aeg (Harju Maakohtu otsus nr 1-06-14765). Nimetatud juhul leidis kohus, et: “29.03.2007. a sõlmisid Põhja Ringkonnaprokuratuuri ringkonnaprokurör, süüdistatav ja tema kaitsja käesolevas kriminaalasjas kokkuleppe, mille kohaselt süüteokatse staadiumisse jäänud KarS § 199 lg 2 p 4 ettenähtud kuriteo toimepanemise eest nõuab prokurör kohtus süüdistatavale rahaliseks karistuseks 25 000 kr, s.o 500 päevamäära. Vastavalt KarS § 68 lg 1 arvata karistusaja hulka 227 päeva eelvangistust arvestusega, et ühele eelvangistuspäevale vastab rahalise karistuse kolm päevamäära (3 x 227 = 681 päevamäära). Seega on karistus 29.03.2007 seisuga kantud.”
Eeltoodud juhtumi puhul käsitleme kahte probleemi. Esimese probleemina näen, et kui vahi all oldud aeg on pikem hilisemast mõistetud vangistusest, on riivatud inimese põhiõigusi niivõrd olulises ulatuses, et selline põhiõiguste riive vajab täpsemat riiklikku regulatsiooni. Teine küsimus puudutab rahalise karistuse mõistmist, kui isik pani süüteo toime katseajal.

Karistusest pikem vahi all oldud aeg riivab inimese põhiõigusi

Esiteks, 227 päeva on ligi 7,5 kuud. Karistuspraktikat vaadates on 7,5-kuune karistus aga keskmisest sellise (süüteokatse staadiumisse jäänud karistusseadustiku § 199 lõike 2 punkt 4) süüteo eest mõistetavast karistusest tunduvalt pikem. Praktika näitab, et sellise teo keskmine karistus on 3,3 kuud ning keskmine rahaline karistus 5600 krooni. Isikule

mõisteti aga 500 päevamäära suurune karistus minimaalpäevamääras, kokku 25 000 krooni. Hoolimata sellest, et karistus oli keskmisest tunduvalt suurem, leidis kohus ja – kuna tegemist oli kokkuleppemenetlusega – siis järelikult ka prokurör, et isikule ei ole otstarbekas mõista karistust, mis oleks võrdne vahi all oldud ajaga, sest see oleks liialt suur. Karistusseadustiku § 44 lõike 1 järgi on mõistetud 500 päevamäära suurune rahaline karistus ka maksimaalne rahaline karistus, mida kohus mõista võib.
Vaadates selle kriminaalmenetluse kulgemist, tuleb välja, et isikule oli määratud 1.06.2005 karistusseadustiku § 118 punkti 1 alusel tingimisi vangistus 5 aastat katseajaga 3 aastat. Isik võeti süüteokatse staadiumisse jäänud karistusseadustiku § 199 lõike 2 punkti 4 asjas vahi alla 13.08.2006 ning prokurör, kaitsja ja süüdistatav jõudsid esimest korda kokkuleppele 27.09.2006. Isik keeldus kohtus kokkuleppest. Olgu öeldud, et esimeses kokkuleppes sõlmiti karistusena vabadusekaotuslik karistus, mis oleks tähendanud ka karistusseadustiku § 118 punkti 1 süüteo eest mõistetud karistuse täitmisele pööramist. 15.11.2006 koostas prokurör süüdistusakti üldmenetluses ning 29.03.2007 sõlmiti kohtus kokkulepe, mis päädis eeltoodud kujul rahalise karistusega.

Katseaja pikkus ei tohi olla lühem mõistetud karistusest

Süvenemata sellesse, kuidas karistusseadustiku § 118 punkti 1 alusel sai mõista viieaastase karistuse kolmeaastase katseajaga, on huvitav, et prokurör, kes algselt nõuab vangistust, hiljem nõustub rahalise karistusega. (Riigikohus on korduvalt oma otsustes rõhutanud, et katseaja pikkus ei tohi olla lühem mõistetud karistusest.) Ilmselt tuleb põhjus suhteliselt pikast vahi all oldud ajast. Nimelt kriminaalmenetluse seadustiku § 130 lõike 3 kohaselt ei või kahtlustatav või süüdistatav olla kohtueelses menetluses vahistatud üle kuue kuu. Keeruliste või mahukate kriminaalasjade puhul võib kohus seda aega pikendada. Kuigi kohtumenetluseks ei ole vahistustähtaega sätestada, tuleks seal lähtuda Euroopa Inimõiguste Kohtu ja selle rakenduspraktikast, mis räägib kogu kriminaalmenetluse mõistlikust ajast. Ka Riigikohus on leidnud, et kogu kriminaalmenetluse vältel tuleb jälgida, et isikut peetaks vahi all üksnes siis ja nii kaua, kui see on kriminaalmenetluse tagamiseks tõepoolest vältimatult vajalik (Riigikohtu otsus nr 3-1-1-80-07 punkt 13). Tulles tagasi konkreetse juhtumi juurde, ei leia küll esialgu mõistlikku põhjendust, miks isik, kes pani poes toime parfüümivarguse ning peeti kinni turvaväravate läbimisel, mõistetakse süüdi 7,5 kuud hiljem, seejuures on isik selle aja vahi all olnud.

Kas isikul on õigus nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist

Kuna isik viibis vahi all tunduvalt kauem kui hilisem karistus (60 päeva, mis vastab 181 päevamäärale rahalises karistuses), siis mis saab nendest päevadest. Võib seda lugeda karistuse ette kandmiseks või oleks isikul võimalik saada selle aja eest hüvitist? Kriminaalmenetluse seadustik nimetatud olukorda ei reguleeri. Kas oleks võimalik hüvitist nõuda riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seaduse või näiteks riigivastutuse seaduse alusel? Riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seaduse § 1 lõike 1 punkt 4 näeb ette, et õigus hüvitisele tekib isikul, kes kandis vabaduskaotuslikku karistust üle temale määratud karistuse tähtaja.
Analoogne probleem on Riigikohtusse jõudnud asjas nr 3-1-1-90-09. Seal on Riigikohtu kriminaalkolleegium kohtupraktika ühtlustamiseks ning kassatsiooni piiridest väljudes öelnud: “KrMS § 314 p 6 kohaselt märgitakse õigeksmõistva kohtuotsuse resolutiivosas muu hulgas õigeksmõistetule kriminaalmenetlusega tekitatud kahju suurus. KrMS § 313, mis sätestab süüdimõistva kohtuotsuse resolutiivosa sisu, analoogilist punkti ette ei näe. Vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamist reguleeriva AVVKHS § 2 lg 1 sätestab, et hüvitise taotlemise õigus tekib isikul kas õigeksmõistva kohtuotsuse, süüdimõistva kohtuotsuse tühistamise või muutmise otsuse või menetluse lõpetamise määruse

jõustumise või ametiisiku poolt isiku vabastamise otsuse tegemise päevast. AVVKHS § 2 lg 2 ls 1 kohaselt peab kohus, samuti prokurör, uurija või muu ametiisik, kes teeb sama paragrahvi lõikes 1 näidatud otsuse või määruse, selles näitama päevade arvu, millal isikult oli alusetult vabadus võetud. Viidatud sätetest järeldub, et süüdimõistva kohtuotsuse tegemisel puudub kohtul alus näidata otsuse resolutiivosas päevade arv, millal isikult oli alusetult vabadus võetud. See, et süüdistatava poolt eelvangistuses viibitud aeg ületab talle mõistetava karistuse kestust, ei tähenda seda, et karistust ületav eelvangistuse osa oleks käsitatav ajana, mil isikult on alusetult vabadus võetud. AVVKHS § 1 lg 1, mis loetleb ammendavalt isikute ringi, kellele hüvitatakse AVVKHS-s sätestatud korras alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju, ei nimeta süüdimõistetuid, kellele mõistetud karistus ei kata nende poolt kriminaalmenetluse käigus kohtu loal vahi all viibitud aega."
Seega ei ole asjakohane ka riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seaduse § 1 lõike 1 punkt 4, sest isikul ei teki selle seaduse § 2 lõike 1 järgi hüvitise nõude õigust.
Riigivastutuse seadus ei anna ka otsest alust kahjunõudeks. Küll on aga Riigikohtu halduskolleegium oma otsuses leidnud, et riigivastutuse seadust tuleb tõlgendada laiendavalt. Kolleegium leiab, et "RVastS § 7 lg 1 näeb ette, et isik, kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud, võib nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada RVastS §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega. RVastS §-d 3, 4 ja 6 reguleerivad vastavalt haldusakti kehtetuks tunnistamise nõuet, toimingu lõpetamise nõuet ja haldusakti andmise või toimingu sooritamise nõuet. Kolleegium leiab, et ehkki nimetatud sätted reguleerivad grammatiliselt võttes üksnes haldusakti või toiminguga seonduvat, on Riigivastutuse seaduse reguleerimisala tervikuna siiski laiem. RVastS § 1 lg 1 kohaselt sätestab Riigivastutuse seadus avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise alused ja korra. Seaduse reguleerimisalast on välistatud üksnes eraõiguslike suhete pinnalt tekkivad nõuded (RVastS § 1 lg 2). Ka RVastS § 7 lg 1 ei reguleeri kahju hüvitamisega seonduvat üksnes juhtumil, kus kahju tekitaja on haldusorgan ja kahju tekitatud haldusmenetluse raames, vaid on laiem, nähes ette nõudeõiguse avaliku võimu kandja poolt avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamiseks. Seega on Riigivastutuse seadus kohaldatav kõigile avalik-õiguslikus suhtes avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju hüvitamise juhtudele, kus puudub täpsem eriregulatsioon." (Riigikohtu otsus nr 3-3-1-47-08 punkt 11.)
Seega võib oodata, et kui isikule on mõistetud lühem karistus kui vahi all oldud aeg, on isikul riigivastutuse seaduse alusel võimalik nõuda kahjutasu. Kindlasti tuleks aga sellisel juhul süüdimõistetul ära põhjendada, milles kahju seisnes. Arvestades seda, et vahistamise näol on tegemist rangeima tõkendiga, mis oluliselt piirab inimese põhiõigusi, võib arvata, et vastava kaebuse puhul olenevalt asjaoludest riigilt hüvitis ka välja mõistetakse. Kindlasti on isikul õigus nõuda kahjutasu, kui menetlusega on ebamõistlikult venitatud. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 punkti 1 esimene lause annab selleks ka aluse. Riigikohus on oma otsuses nr 3-1-1-3-04 punktis 19 rõhutanud just eeltoodud artiklist tulenevat isiku kõnealusele õigusele vastavat kriminaalmenetluses iga menetleja kohustust astuda nii kohtueelses kui ka kohtumenetluses samme kriminaalasja võimalikult kiireks lahendamiseks. Riigikohus on öelnud, et mõistliku aja möödumine ei pea iseenesest ja alati tähendama isiku õigeksmõistmist, vaid sõltuvalt asjaoludest võib kriminaalasja menetlemise mõistliku aja möödumise proportsionaalseks järelmiks olla ka näiteks kriminaalasja lõpetamine otstarbekuse kaalutlusel või ka kõnealuse asjaolu arvestamine karistuse mõistmisel (Riigikohtu otsus nr 3-1-1-3-04 punkt 22). See tähendab, et isikule jääb õigus nõuda hüvitist sellest hoolimata, et ta süüdi mõistetakse. Kuigi ebamõistlik menetlusaeg ning hilisemast karistusest pikemalt vahi all viibimise aeg ei ole päris võrreldavad, võib analoogia korras

siiski tõenäoliselt kõne alla tulla hüvitise nõue riigivastutuse seaduse alusel ka viimase puhul, sest isiku põhiõiguste riive on mõlemal juhul olemas.
Ülaltoodud põhjusel hüvitise nõude juhtumid praegu kohtupraktikas puuduvad. Siiski ei saa välistada, et selliseid nõudeid tulevikus esitama ei hakata. Seega oleks seadusandjal praegu võimalik täpsemalt reguleerida olukord, et pikalevenivaid kohtumenetlusi vältida. Kindlasti ei oleks lahenduseks seadusandja piirang kohtutele vahi all oldud ajast lühema karistuse mõistmiseks, sest see mõjutaks liialt kohtuniku sõltumatust mõista õige ja õiglane karistus ning võib viia süüdimõistetute ebavõrdsele kohtlemisele. Täpsem mehhanism, mis tooks kaasa ka otseselt riigi vastutuse ebamõistlikult pika vahistatuse eest, paneks ilmselt nii prokuratuuri kui ka kohtud sisukamalt otsustama vahistamise otstarbekuse üle. Mõeldud on vahistamist, millele järgneb süüdimõistev otsus.
Põhiseaduse § 23 teine lause ütleb, et kellelegi ei tohi mõista raskemat karistust kui see, mida võinuks talle mõista õigusrikkumise toimepanemise ajal. Säte piirab kohtul mõistmast raskemat karistust, kui on ette nähtud konkreetse teo eest selle toimepanemise ajal karistusseadustikus sätestatult. Küsitav, kuid kõne alla tulev on selle põhiõiguse laiem tõlgendus selliselt, et isikule mõistetav karistus peaks lähtuma ka teo toimepanemise ajal olnud kohtupraktikast. Ehk kohus peaks lähtuma ka üldisest karistuspraktikast karistuse määramisel ning ilma ilmselgete põhjendusteta, arvestades kõiki karistusseadustikus toodud karistuse määramise nõudeid ning karistuse mõistmise üldpõhimõtteid, kohus üldisest praktikast oluliselt rangemat karistust määrata ei tohiks. Tuleb muidugi tõdeda, et praegu, kus järjepidev ja süstematiseeritud kohtupraktika analüüs sisuliselt puudub, ei ole selline käsitlus reaalne ja selliste analüüside läbiviimine oleks ka äärmiselt keerukas.
Karistuspraktika analüüs näitab, et peamiselt määratakse reaalne vangistus isikutele, kes juba on vahi all. Justiitsministeeriumis tehtud vahistamiste analüüs näitab aga, et enamasti mõistetaksegi karistuseks kas vahi all oldud ajaga võrdne aeg või vabanevad süüdimõistetud vangistuse kandmisest paari järgmise päeva jooksul. Raske on rääkida karistuse kujunemisest kohtuniku siseveendumuse järgi, kui kohus määrab karistusi eelvangistuses oldud aja järgi.
Võrreldes Eesti ja Saksamaa regulatsiooni vangistuse puhul, näeme, et Saksamaa kriminaalseadustiku (Strafgesetzbuch, StGB) §-id 47 ja 56 sätestavad, et lühiajalist vangistust võib kohaldada ainult erandjuhtudel, reeglina tuleb kohaldada rahalist karistust ning alla üheaastase vangistuse puhul mõistetakse see harilikult tingimisi (http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/__47.html ja http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/__56.html). Kuigi Eesti karistusseadustiku § 56 lõige 2 sätestab, et vangistust võib mõista vaid juhul, kui karistuse eesmärke ei ole võimalik saavutada kergema karistusega, on prokuratuur ja kohtud läinud seda teed, et vahi all oldud aeg saab mõistetud (sama pika) karistuse näol nn legitiimse õigustuse.

Rahaline karistus

Teine probleem peatüki alguses toodud juhtumis ei ole niivõrd seotud vahi all olemise ja vangistuse mõistmisega, kuivõrd rahalise karistuse määramisega. Karistusseadustiku § 73 lõike 5 ja § 74 lõike 6 järgi võib eelmise süüteo eest mõistetud vangistust mitte täitmisele pöörata, kui isikut karistatakse rahalise karistusega ning määratakse, et see viiakse täide iseseisvalt. Kui vaadata ka selle juhtumi asjaolusid, siis esmalt leppisid kokku süüdistatav ja prokurör kokkuleppemenetluses karistusena vangistuse. Süüdistatav loobus sellest kohtuistungil ning hiljem sõlmisid prokurör ja süüdistatav kokkuleppeks rahalise karistuse.
Kohtupraktika analüüs näitas, et suhteliselt sarnaste tegude puhul võib isik saada karistuseks nii rahalise karistuse kui ka keskmisest pikema vabaduskaotusliku karistuse. Süüdistatavate taust on suhteliselt sarnane. Selgusetu on prokuratuuri tegevus juhul, kui esmalt lepitakse kokku süüdistatavaga näiteks vabadusekaotuslikus karistuses, ning juhul,

kui süüdistatav kokkuleppest loobub, lepitakse tihti kokku juba rahalises karistuses. See annab põhjust oletada, et prokuratuuril ei ole piisavalt tõendeid või menetlusökonoomia huvides nõustutakse rahalise karistusega. Igal juhul on tegemist olukorraga, kus prokuratuuri käitumine karistuspoliitika kujundamisel on ebajärjepidev ning teatud juhtudel ka motiveerimata. Kuigi kohus ei ole prokuröri taotletava karistusega seotud, peaks kohus põhjendama, miks peab kohus vajalikuks teistsuguse karistuse mõistmist. Olukorras, kus prokuratuur muudab ühe ja sama teo eest taotletavat karistusliiki, on ka kohtul keerulisem prokuratuuri taotlusega arvestada. Ka prokuratuur ei ole seotud otseselt kohtult taotletava karistusega, kuid karistuspoliitika kujundamisel võiks olla järjekindlam.

Karistuste kujunemine

Riigikohtu praktika lähtus karistuse mõistmisel sanktsiooni keskmisest määrast (Riigikohtu otsus nr 3-1-1-104-04). Õiguskirjanduses on soovitatud lähtuda mitte mediaanina arvestatavast sanktsiooni keskmisest, vaid esimest kolmandikust (vt Sootak 2007). Õppematerjalides kohtunikele on siiski soovitatud juhinduda sanktsiooni keskmisest määrast ning kõrvalekaldumised võiksid olla põhjendatavad, kui isiku süü ei ole kooskõlas vastava sanktsiooni raamest tuleneva keskmise karistusega või esineb asjaolusid, mis vähendavad või raskendavad karistust (Pikamäe, Kivi 2004). Milline on aga reaalne olukord Eesti karistuspraktikas?
Levinumate süütegude karistuspraktikat analüüsides selgub, et esimese astme kohtutes on karistuseks määratud sanktsioonid keskmiselt alla ühe kolmandiku. Tuginedes nimetatud analüüsile, saab väita, et keskmised reaalselt mõistetud karistused on suurusjärgus üks kuuendik või veel väiksemad. Seda võib tõlgendada mitmeti. Esiteks võib see tähendada, et kohtud ja prokuratuur on liiga leebed. Teiseks seda, et seadusandja on karistusseadustikus sätestanud liialt kõrged sanktsioonimäärad ning ühiskonnas tegelikult ei ole vaja selliseid karistusi määrata. Kolmas tegur niivõrd madalate karistuste mõistmisel võib olla see, et toime pannakse äärmiselt kergeid süütegusid ning isiku süü ei ole vastavuses sanktsiooni keskmise karistusega.
Kuigi karistuse määramine kuulub kohtute pädevusse ning lõpliku karistuse eest vastutab kohus, ei saa karistuse kujundamisel kõrvale jätta prokuratuuri rolli. Nii on prokuratuur ka üritanud vähemalt võistlevas menetluses siduda kohtu võimalused karistuse liigi ja määra otsustamisel prokuröri esitatud karistuse taotlusega (Riigikohtu otsus nr 3-1-1-91-07). Arvestades siinjuures asjaolu, et suurem osa menetlusi viiakse läbi kokkuleppemenetluses, kus prokurör lepib süüdistatavaga kokku karistuse liigis ja määras ning kohus kinnitab karistuse, ei tohiks tekkida kahtlust prokuratuuri olulisest rollist karistuspraktika kujunemisel. Kuna nii kokkuleppe-, lühi- kui ka üldmenetlustes on mõistetavad karistused keskmiselt samad, tuleks järeldada, et nii prokuratuur kui ka kohtud ei näe põhjust olulisemalt rangemaid karistusi mõista. Siit saab omakorda järeldada, et karistusseadustikus ettenähtud sanktsioonimäärad on liiga kõrged või ei ole isikute süü vastavuses sanktsiooni keskmise määraga.

Karistuspraktika on ebaühtlane

Vaadates toime pandud tegude teokoosseise võrdluses karistustega, tuleb öelda, et karistuspraktika on väga ebaühtlane. Kuigi karistuse mõistmisel tuleb arvestada ka süüdistatava isikuomadustega, ei ole loomulik, et kaks sarnase teo toime pannud isikut saavad oluliselt erineva karistuse. Nii võib praegu näiteks teo eest, mis seisneb abikaasa löömises ühel korral, saada karistada nii rahalise karistusega sanktsiooni miinimumi lähedal kui ka vabadusekaotusliku karistuse sanktsiooni keskmises suuruses. Ei pea võimalikuks, et eripreventiivse eesmärgi saavutamiseks oleks vaja niivõrd olulist karistuste erinevust. Süü suurust võivad mõjutada nii objektiivsed kui ka subjektiivsed

asjaolud. Kõige paremini on need nähtavad karistusseadustiku § 57 ja § 58 asjaoludes. Üldjuhul tuleks aga kohtul sellised asjaolud otsuses välja tuua, sest vastasel juhul jääb ebaselgeks karistuse kujunemine. Uuritud kohtupraktika pinnalt võib öelda, et enamasti on süüd vähendava asjaoluna välja toodud puhtsüdamlik kahetsus, kuid sellega süüd kergendavad asjaolud ka piirduvad.
Karistuse määramisel võiksime appi võtta teokirjelduste võrdluse ja sanktsiooni määrad. Ühe mingi konkreetse teo puhul peaks selle esinemissagedust arvestades võtma sanktsiooni keskmises või üks kolmandik määras karistatavaks ning sellest kergemad ning raskemad teod vastavalt alla või üle aluseks võetud sanktsioonimäära karistatavaks. See tähendaks süstemaatilist ja järjepidevat analüüside tegemist, kuid nagu eelnevalt mainitud, vahendid selleks puuduvad. Küll aga oleks sellise tegude-karistuste analüüsi põhjal mingil määral ennustatav karistus. Praegune olukord, kus isiku karistus võib põhimõtteliselt kõikuda teo asjaoludest olenemata terve karistusseadustiku eriosas sätestatud sanktsiooni piirides, tekitab õigussüsteemi vastu usaldamatust. Kuigi karistuse saamisel on raske rääkida süüdistatava õigustatud ootuse põhimõttest, peaks üldjuhul olema vastava süüteo eest määratav karistus täpsemalt ennustatav. Kuigi ka siin võiks rääkida kohtunike sõltumatuse vähenemisest karistuse mõistmisel, võib selline mehhanism anda kohtunikule hoopis tuge ning muuta kohtuotsused olulisemalt sisukamaks just nimelt karistuse mõistmise aspektist. Täpsemalt peaks hindama süü suurust, põhjendama nn standardkaristusest hälbimist.
Tulles karistusseadustiku eriosas sätestatud sanktsiooni määrade ja küsimuse juurde, kas tegemist on liialt suurte määradega, pöördume jälle keskmise mõistetud karistuse poole. Kuna karistuspraktika analüüsi käigus uuritud kohtuotsustest ei nähtu, et kohtud hindaksid mingil moel isikute süüd keskmisest kergemaks, võib järeldada, et keskmisest oluliselt madalamate karistuste mõistmine on tingitud liialt kõrgetest sanktsioonimääradest. Võttes aluseks standardse süüteona karistusseadustiku § 424 (mootorsõiduki juhtimine joobe seisundis) järgi kvalifitseeritava teo, näeme, et erinevalt kohtupiirkonnast on keskmine mõistetud karistus 3,3–4,7 kuud vabadusekaotuslikku karistust. (Vaatluse all olid enne 1.07.2009 kehtinud redaktsiooni järgi mõistetud karistused.) Sanktsiooni ülemmäär eeltoodud süüteo puhul on aga 3 aastat vabadusekaotuslikku karistust. Seega süüd kergendavate-raskendavate asjaolude puudumise korral peaks keskmine karistusmäär olema umbes üks aasta ja 6 kuud vangistust. Analüüsiks kättesaadavast 2007. aastal mõistetud 2083 (otsuseid kokku 2945) otsuse puhul, kus karistuseks mõisteti vabadusekaotuslik karistus, oli üheaastane või sellest pikem vangistus määratud 45 korral. Sellest üks karistus kahe aasta pikkune ja ülejäänud alla kahe aasta, kuid mitte alla ühe aasta. Ligi 50 protsenti 2083 otsusest oli tehtud kokkuleppemenetluses. Ainuüksi arvudele tuginedes on näha, et kohtute ja prokuratuuri arvates ei ole näiteks karistusseadustiku § 424 süütegu niivõrd raske, et seda karistada 1,5 aasta pikkuse vangistusega. Seega teatud juhtudel tuleb tõdeda, et karistusseadustikus sätestatud sanktsioonimäärad on liialt suured ning need vajaksid praktikas analüüsimise järel korrigeerimist.

Küsimusi tekitab ka rahaline karistus

Probleeme ei esine ainult vabadusekaotuslike karistuste mõistmisel. Rahalise karistuse mõistmine, mis peaks olema karistusseadustiku § 56 lõikele 2 tuginedes kõige enam levinud karistus, tekitab samuti küsimusi. Olgu öeldud, et kuigi rahalise karistuse mõistmine peaks olema pigem reegel kui erand, siis enamik mõistetud karistusi on vabadusekaotuslikud.
Karistusseadustiku § 44 kohaselt mõistetakse rahaline karistus päevamäärades. See tähendab, et karistuse taotlemisel prokurör ning karistuse mõistmisel kohtunik peaksid kõigepealt lähtuma rahalise karistuse sanktsiooni keskmisest ning sealt asjaoludele vastavalt liikuma üles- või allapoole. Kui on vastava karistuseks mõistetava päevamäärade

arvuni jõutud, arvutatakse välja päevamäära suurus süüdimõistetu keskmise päevasissetuleku alusel. See ei tohi olla väiksem kui miinimumpäevamäär, mis on 50 krooni. Praegune karistuspraktika näitab, et eelkõige võetakse karistuseks mingi nn sobiv summa, seejärel arvutatakse välja, kui mitmele päevamäärale see vastab, ning vastav päevamäärade arv mõistetakse isikule ka karistuseks. See aga tähendab omakorda, et erineva sisstulekuga, kuid sarnase teo toime pannud süüdimõistetuid karistatakse ebavõrdselt. Nii näiteks määrati lühimenetluses karistusseadustiku § 121 järgi kvalifitseeritava tegude eest 2007. aastal 50-kroonise päevasissetulekutega isikutele keskmiselt karistuseks 82 päevamäära suurune rahaline karistus. Suurema kui 50-kroonise päevasissetulekuga isikutele aga keskmiselt 78 päevamäära suurune rahaline karistus. Kokkuleppemenetluses olid vastavad näitajad 114 ja 87 päevamäära.
Võrreldes karistusseadustiku § 424 asjades kohtute mõistetud rahalise karistuse suurust ja politsei poolt esmakordse joobes juhtimise eest väärteokorras karistuseks mõistetud rahatrahvi suurust, selgub, et kriminaalkorras mõistetud keskmine rahaline karistus on ligi 3000 krooni suurem kui politsei mõistetud keskmine karistus (vastavalt 14 500 ja 11 508 krooni; vt ka Avalik kord ja ...). Järelduste tegemiseks tuleb täpsemalt analüüsida isikute lõikes, milline trahv oli politsei poolt hiljem kriminaalkorras süüdimõistetud ning rahalise karistuse saanud isikutele määratud esmakordsel rikkumisel. See annaks võimaluse võrrelda üldist karistuse muutumist seoses kriminaalmenetlusega.

Kokkuvõte

Seadusandja peaks lühimenetlustes täpsustama normi, mis sätestab ühe kolmandiku võrra karistuse vähendamise. Praegu on olukord mitmeti mõistetav ning see põhjustab erinevat praktikat. Erinev praktika karistuse mõistmisel tähendab aga isikute erinevat kohtlemist olukorras, kus nende põhiõigused on niigi oluliselt riivatud.
Olukorda, kus karistus mõistetakse sisuliselt vahi all oldud aja järgi, ei tohiks pidada tavapäraseks. Välja tuleks töötada kompensatsioonimehhanism, mis tagaks vahi all oldud isikutele hüvitise, kui neid peetakse vahi all kauem, kui selleks on hilisem karistus. See paneks prokuratuuri senisest rohkem põhjendama vahistamise vajalikkust ning kohtud sisulisemalt kaaluma vahistamise otstarbekuse üle. Seejuures ei saa kohtutelt võtta võimalust määrata süüdimõistetule õiglane karistus.
Karistuste kujunemine on ebaselge. Seaduses tuleks sõnaselgelt sätestada karistuse mõistmine sanktsiooni keskmisest määrast või viia karistusseadustiku eriosas olevad sanktsioonid vastavusse tegeliku olukorraga. Praegune olukord, kus karistused on keskmiselt üks kuuendik sanktsiooni ülemmäärast, tekitab õigusselgusetust. Süüteo toime pannud isikule peaks võimalik tulevane karistus olema selgem. Praegune karistusseadustikus sätestatud karistuse kujunemise ideoloogia ei tööta.
Seadus, kohus, karistus – mis on valesti? Kohtud peavad õigusemõistmisel lähtuma seadusandja sätestatud normidest. Mõningatel juhtudel on seadustes olukorrad, mida annab mõista mitmeti ning see raskendab kohtute tööd. Samas ei tohiks kohtud lasta tekkida olukorral, kus isikuid koheldakse erinevalt. Selleks et kohtunikud tajuksid mitte ainult oma kohtu või veelgi kitsamalt, ainult enda praktikat, tuleb koostada õiguslikke analüüse, praktikat puudutavaid analüüse ning olukorrast ülevaateid. See muudab kohtunikule tajutavamaks õigusemõistmisel esineda võivad probleemid.
Eespool mainitud analüüsid annavad ülevaate ka seadusandjale, kas ja kuidas on vaja teha seadusemuudatusi, kas on tarvis vastu võtta mõni uus norm või terve seadustik. Õiguskindluse saavutamine eeldab eelkõige tihedat koostööd seadusandja ja kohtute vahel, kuid seda teise poole sõltumatust mõjutamata.

Seaduste lühendid

AVVKHS – riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seadus
KarS – karistusseadustik
KrMS – kriminaalmenetluse seadustik
RVastS – riigivastutuse seadus

Kasutatud kirjandus

Avalik kord ja turvalisus 2007. Politseiamet. – http://www.politsei.ee/files/dokumendid/Politseitoo/siseturvalisus_2101.pdf
Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002). Tallinn: Juura.
Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Koost J. Sootak, P. Pikamäe (2009). Tallinn: Juura.
Klopets, U. (2009). Vahistamiste analüüs. Justiitsministeerium 2009. – http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=47862/Vahistamiste+anal%FC%FCs.pdf
Pikamäe, P., Kivi, L. (2004). Õppematerjal kohtunikele 2003. Karistusõiguse põhiprobleeme. Tartu: Eesti Õiguskeskus.
Sootak, J. (2007). Sanktsiooniõigus. K**aristusõiguslikud sanktsioonid ja nende kohaldamine. Tallinn: Juura.**

[1] http://www.riigikohus.ee/vfs/861/Kohtupraktika%282009%29.pdf jahttp://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=43483/Kohtupraktika+anal%FC%FCs+-+Justiitsministeerium%2C+kriminaalpoliitika+osakond%3B+Riigikohus%2C+%F5igusteabe+osakond%3B+U.Klopets%2C+T.Reinthal+%282009%29.pdf

Maksumoraal maksukäitumise kujundajana ja selle peamised isikupõhised mõjutegurid*

Kerly Lillemets, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse doktorant

Üksikisiku valmisolekut maksta makse kohustatud määral õigeaegselt mõjutavad majanduslikud, poliitilised ja sotsiaalsed tegurid ning nende koosmõju.

Tänapäeval, kui majanduses toimuvaid protsesse ja muutusi ei suudeta majandusteooria abil vajalikul tasemel seletada ning mitmesuguste protsesside tõlgendamisel pöördutakse teiste teadusharude, sealhulgas sotsiaalpsühholoogia poole, kogub niisugune suundumus jõudu ka maksude tasumise, maksukohustuste vältimise ning maksudest kõrvalehiilimise põhjuste väljaselgitamisel.
Küsimused maksukuulekuse kohta on sama vanad kui maksud ise ning neid on uuritud maksude kehtestamisest alates. Maksudest kõrvalehoidumine on probleem enamikus riikides. Kui sotsiaalteadlased ütlevad, et maksudest kõrvalehiilimine on sotsiaalne probleem, siis majandusteadlased leiavad, et tegemist on tehnilise küsimusega (Schmölders 2006, 7). Majandusteadlased lahendavad probleemi ratsionaalse otsustamise aspektist ning eiravad seotust sotsiaalpsühholoogiliste näitajatega. Kui jätta kõrvale majanduslik kasu maksude tasumise vältimisel, siis mis mõjutab üksikisikut tasuma makse õigeaegselt ja kohustatud määras?
Maksukuulekusest on saanud majanduspsühholoogia uurimisvaldkond. Eelkõige on see tingitud ühiskonnas valitsevast sotsiaalsest dilemmast, kas tasuda makse või mitte. Erinevatel põhjustel on üksikisikute egoistlik tegevus sageli üle ühiskondlikust huvist. Kuigi maksude tasumine on isiku peamine kohustus riigi ees, sõltub maksukuulekus paljudest teguritest – majanduslikest, poliitilistest, sotsiaalsetest ja psühholoogilistest. Praegu, 2009. aasta majanduslanguse tingimustes, kus maksuvõlad on Eestis kümne kuuga kasvanud (maksu- ja tolliameti statistika ja artikli autori arvutuste põhjal) 50 protsenti, ulatudes 6,3 miljardi kroonini, on väga olulised meetmed, millega isikute maksukäitumist mõjutada. Maksutulu vähesust maksutõusuga või sunnimeetmete karmistamisega korvates ning sotsiaalseid tegureid kõrvale jättes ei suurendata maksutulu, vaid vastumeelsust maksustamise vastu. Isikute maksukäitumine on kultuur, mis muutub väga aeglaselt ning reeglite tõhustamine annab ainult lühiajalise edu. Kultuuri kujundamisel tuleb arvestada mitmesuguseid mõjutegureid, sealhulgas riigi noorust ja ajaloolist tausta.
Artiklis käsitletakse Eesti ühiskonnaliikmete valmidust makse maksta ja valmisoleku võimalikke mõjutegureid. Autori eesmärk on juurutada eestikeelsesse erialakirjandusse termin “maksumoraal”, hinnata üksikisikute maksukäitumist maksuvõlgade ja demograafiliselt sõltumatute tegurite alusel, võrrelda tulemusi uuringute tulemustega ning arutleda selle üle, milline on ühiskonna võimalik roll indiviidi maksukäitumise kujundamisel ja kasvatamisel.
Artiklis toodud maksuvõlgadega seotud statistilised näitajad põhinevad maksukohustuslaste registri arvandmetel (seisuga 1.08.2009).

Maksumoraali kui maksukuulekuse mõjuteguri teoreetiline taust

Maksukuulekus (*tax compliance*) on tõenäoliselt kõige neutraalsem termin kirjeldamaks maksumaksja valmisolekut makse maksta (Kirchler 2007, 21). Sisuliselt tähendab see, et isik deklareerib vabatahtlikult ja tasub õigeaegselt oma maksukohustused ning tema maksuarvestus on kooskõlas maksuõiguses kehtivate normidega (OECD 2008).
Maksukuulekuse termini sisulise tõlgenduse järgi jagatakse maksukuulekus tinglikult kahte suurde kategooriasse: administratiivseks ja tehniliseks (OECD 1999).
Administratiivse maksukuulekuse all mõistetakse menetlusreeglitest ja tähtpäevadest

kinnipidamist, sealhulgas maksude õigeaegset tasumist. Seega hõlmab administratiivne maksukuulekus formaalset maksuõigust, kuhu kuuluvad maksumaksja kui maksuõigussuhte nõrgema poole rahalised ja mitterahalised kohustused (registreerimiskohustus, dokumentide säilitamise kohustus, kaasaaitamiskohustus, deklareerimiskohustus, arvestuse pidamise kohustus).
Tehniline maksukuulekus väljendub maksuseaduste järgimises ja õiges maksuarvestuses ehk materiaalse maksuõiguse järgimises. Just tehnilise maksukuulekuse ning selle majandusliku mõju kaudu on seni püütud maksukuulekust hinnata. Vähem tähelepanu on pööratud administratiivsele maksukuulekusele ja selle sotsiaalpsühholoogilistele mõjuteguritele.
Maksukuulekust on erialakirjanduses käsitletud muu hulgas ka kui individuaalset leidlikkust makse minimaalselt tasuda. Maksudest kõrvalehoidmise võimalused ei ole ainult illegaalsed (*tax evasion*), makse on võimalik vältida ka seaduslikul viisil (*tax avoidance*) maksuseadustes olevaid lünki (*tax loophole*) ära kasutades või tulusid ümber suunates (Kirchler, Maciejovsky 2001, 175).
Enamasti seostatakse mittemaksukuulekat käitumist maksudest kõrvalehoidumisega ebaseaduslike vahenditega ehk maksupettustega. Maksukuulekuse termini sisust lähtudes ei ole maksukuulekas see isik, kes jätab täitmata vähemalt ühe maksumaksja põhikohustuse maksuõigussuhtes, olgu selleks siis ettevõtluse registreerimata jätmine, deklaratsiooni mittetähtaegne esitamine, ebakorrektsete andmete esitamine või maksude mittetähtaegne tasumine (OECD 2009).
Maksukuulekuse võib jagada kaheks ka selle saavutamise viisi järgi: vabatahtlik (*voluntary compliance*) ja sunnitud maksukuulekus (*enforcement compliance*) (OECD 2008). Ainult sunnitud maksukuulekuse mõõtmine ei anna selget ülevaadet maksukuulekuse tasemest. Kontrollimise ja trahvide määrad on enamasti nii madalad, et enamik isikuid võiks ratsionaalsusest tulenevalt maksude tasumisest kõrvale hiilida, sest on ebatõenäoline, et neid kontrollitakse või karistatakse. Sellest hoolimata enamik isikuid tasub makse vabatahtlikult.

Mis mõjutab üksikisiku valmidust makse maksta

Isikute maksukäitumise põhjusi on uuritud eri aspektidest: poliitilisest, pöörates tähelepanu maksuõiguse keerukusele ja varimajandusele; majanduslikust aspektist, pöörates tähelepanu ratsionaalsele otsustamisele, kontrollimise ja trahvimise võimalikkusele ning maksumäära suurusele.
Hea maksukuulekuse alus on eelkõige hea maksusüsteem, selge õiguslik raamistik ning muu hulgas head suhted maksumaksja ja maksuhalduri vahel. Seejuures peetakse oluliseks maksumaksja innustamist. Maksukuulekus on seotud peale majanduslike ja poliitiliste kaalutluste ka sotsiaalpsühholoogiliste teguritega, nagu ühiskonna sotsiaalsed hoiakud ja isiku individuaalsed moraalinormid (OECD 2004).
Majanduslike ja poliitiliste mõjutajate kõrval ei tohiks alahinnata sotsiaalpsühholoogiliste mõjurite olulisust. Majanduspsühholoogia professor Erich Kirchler on välja toonud, et ainult 10 protsendis maksukuulekust puudutavates publikatsioonides kasutatakse terminit “psühholoogia” või “psühholoogiline” (Kirchler 2006). Kirchler rõhutab maksukäitumise psühholoogilisi aspekte ning maksukuulekuse mõjutegurite klassifitseerimisel peab sotsiaalpsühholoogilisi mõjureid tervikuna majanduslike ja poliitiliste mõjuteguritega võrdseks (Kirchler 2007, 3).
Isiku suhtumist maksude tasumisse, tema arusaamu ja norme ning motivatsiooni võib väljendada terminiga “maksumoraal”. Erialakirjanduses mõistetakse maksumoraali all isikule omast motivatsiooni makse maksta, mis on kui individuaalne valmisolek või moraalne kohustus või uskumus sotsiaalsesse panusesse maksude tasumise tulemusena. Maksumoraali tõlgendatakse ka kui arusaamist moraali printsiipidest ja väärtustest, et isikutel on kohustus makse maksta.

Tõuke uurida maksumaksjate maksukäitumist majanduspsühholoogia valdkonnas andis Saksa majandusteadlasele Günter Schmöldersile 1932. aastal valminud uurimus alkohoolsete jookide maksustamisest, kus väike osa puudutas ka maksude tasumise valmidust ja maksukoormust (Schmölders 2006, 3). Maksumoraal terminina toodi erialakirjandusse 1960. aastatel, kui Schmölders püüdis seostada majandust ja sotsiaalpsühholoogiat, rõhutades, et majandust ei tule analüüsida ainult klassikalistest teoreetilistest vaatenurkadest lähtuvalt (Schmölders 2007, 8). Maksumoraali kui maksukuulekuse väljenduse esmakordsel hindamisel kasutati Kölni Ülikoolis tehtud uuringus indikaatorina subjektiivset maksukoormust ning leiti, et ettevõtjad on madalama maksude tasumise valmidusega kui palgatöötajad. Ettevõtjad põhjendasid oma negatiivset suhtumist maksude tasumisse eelkõige kõrge maksumääraga (Schmölders 1959 viidatud Kirchler 2007, 99 kaudu). Järgmises samalaadses uuringus kasutati indikaatorina maksusüsteemi, võrreldi maksusüsteemide erinevust Euroopa riikides ning maksumoraali taset iga võrreldava riigi maksumaksjate seas (Strümpel 1969 viidatud Torgler 2007, 4–5 kaudu). Uuring näitas, et viis, kuidas valitsus kohtleb maksumaksjat, mõjutab maksumaksja valmidust makse tasuda: agressiivne maksupoliitika mõjutab maksumoraali negatiivselt ning vastupidine poliitika aitab maksumoraali tõsta.
Hoolimata "maksumoraali" termini soliidsest ajaloolisest taustast, on veel eelmise sajandi lõpus maksukuulekust käsitlevas kirjanduses nimetatud maksumoraali maksukuulekuse mõjurina uurimistöödes arendamata valdkonnana (Andreoni, Erard, Feinstein 1998, 852). Samuti on hiljutistes publikatsioonides välja toodud maksumoraali laialdase käsitluse puudumist nüüdisaegses erialakirjanduses ning maksumoraali kohtlemist "musta kastina" (Frey, Feld 2002).
Selleks et nimetatud lünka täita ja maksumaksja maksukäitumist mitmekülgselt selgitada, on tehtud mitmeid empiirilisi uuringuid ja analüüse, hinnates maksumaksjate suhtumist maksustamisse (Vogel 1974), maksupsühholoogiat tervikuna (Lewis 1982), sotsiaalsete ja kultuurinormide (Alm, Torgler 2006), religiooni (Torgler 2006), ühiskonna (Alm, Martinez-Vasques 2005) ning muude tegurite mõju maksumoraalile *World Values Survey* andmete põhjal.
Majandusteadlased näevad maksumoraali kui üht probleemi ratsionaalses otsustamises ning eiravad selle seotust sotsiaalpsühholoogiliste näitajatega. Kuid küsimus maksumoraalist on laiem kui see, miks inimesed ei peta, isegi kui nad võiksid seda teha (Torgler 2007, 64–65). Isiku valmisolek makse maksta on mõjutatud nii majanduslikest, poliitilistest kui ka sotsiaalsetest teguritest ja nende koosmõjust. Uuringute tulemused on näidanud, et maksukäitumine on kompleksne ning ei baseeru ainult ühe isiku majanduskäitumisel (Frey, Torgler 2007), seega tuleb pöörata tähelepanu ka poliitilistele ja ühiskonnast tulevatele mõjuteguritele.
Uuringute heterogeensusest, mõjutegurite arvukusest ja nende rikkalikest tõlgendamisvõimalustest lähtuvalt puudub selge vastus küsimusele, mis mõjutab maksumaksjat makse tasuma. Mõjutegureid järjestada ning mingite tunnustega piiritleda on sisuliselt võimatu, sest üks mõjutegur võib olla tihedalt seotud teistega ning mõistetav nii majandusliku, poliitilise kui ka sotsiaalse tegurina.

Individuaalse maksukäitumise mõjutegurid

Üldistades eri riikides viimase paarikümne aasta jooksul tehtud uuringute tulemusi, saab välja tuua individuaalse maksukäitumise mõjutajad.
Isiku maksukäitumisemajanduslikud mõjutegurid on seotud eelkõige ratsionaalse valikuga. Isik hindab, kas maksudest kõrvalehiilimisest teenitav kasu on suurem kui rikkumise eest saadav karistus, millised on maksudest kõrvalehoidumise võimalused ja kui suur on kontrollimise tõenäosus. Seega mõjutab isiku ratsionaalseid valikuid ennekõike majanduslik kasu, sanktsioonide rakendamine ja nende suurus.

Maksusüsteemi keerukus ja selle õiglus on maksude tasumise valmidust mõjutavad poliitilised tegurid. Mida lihtsam maksusüsteem, seda vähem on maksudest kõrvalehoidumise võimalusi ning seda vähem kasutatakse tulude ümbersuunamist. Maksusüsteemi õiglus väljendub eelkõige tulude ümberjagamise põhimõttes. Vaid maksutulu õiglase ümberjagamisega täidab maksustamine oma eesmärgi – vähendab ebavõrdsust, rahastab riigi sekkumist ning kaitseb ühiskonna nõrgemaid liikmeid (Leroy 2009). Lisaks sellele on tähtis, et isik tunnetab, mille eest ta maksab, see tähendab, et maksude tasumine ja avalikud hüved peavad olema vastastikuses seoses. Sellest tulenevalt on oluline kajastada järjepidevalt ja arusaadavalt maksutulu kasutamise otstarvet. Maksumaksja kohtlemine riigi poolt maksutulu kogumisel agressiivse maksupoliitikaga pigem langetab maksumoraali taset. Seevastu vastupidine poliitika ja respekteeriv suhtumine aitab maksumoraali tõsta.
Poliitilised mõjutegurid nagu otsene demokraatia, kodanike kaasatus majandus- ja maksupoliitika otsustamisprotsessi ning sellest tulenevad head suhted riigi ja maksumaksja vahel, usaldus riigi kui institutsiooni vastu ning hästi funktsioneeriv avalik haldus on üksikisiku paljude otsustuste alus.
Praeguses keerulises majandussurutise olukorras tuleb muu hulgas järjepidevalt pöörata tähelepanu poliitikaga seotud informatsiooni levikule. Eksitava informatsiooni levik retooriliste kirjutistena meedias, kus kasutatakse sõnu “kriis”, “pankrot”, “kärbe”, “raha lõppemine” jms tekitavad inimestes väärarusaamu. Kriis ei ole põhjuslik eeldus, pigem protsess. Kuid negatiivne informatsioon poliitikas toimuvast tekitab süüdlasi otsides poliitilist pettumust ning mõjutab maksukäitumist negatiivses suunas. Poliitiline stabiilsus, sealhulgas valitsuse tegutsemise efektiivsus, kvaliteedi tagamine, selgus, kontroll reeglite ja korruptsiooni üle on tähtsad maksukäitumise kujundajad. Sellest tulenevalt on poliitikal tähtis roll isikute maksukäitumise kujundajana just kriisisituatsioonis. Üksikisik on üldjuhul oma otsustustes ratsionaalne ning teeb mitmed otsused meediast tuleva teabe põhjal. Seega tuleks kriisi ajal vältida negatiivse tooniga ilukirjanduslikke kirjutisi. Meedias tuleks kajastada poliitilisi debatte ja arutelusid, mis avavad poliitilisi valikuid ega lase inimesi otsustada poliitika ja majanduse seisu üle retooriliste artiklite põhjal.
Seega maksumaksja raha kasutamise läbipaistvus, usaldus valitsuse vastu (Bergman 2002; Torgler 2003) ja maksusüsteemi õiglus (Taylor 2003, 84) on maksumaksja maksude tasumise valmiduse peamised poliitilised mõjutegurid.
Majanduslike ja poliitiliste mõjutegurite kõrval on isiku maksukäitumise kujundajana olulised ühiskonna üldised arusaamad ning isiku hoiakud ehk sotsiaalpsühholoogilised mõjutegurid. Inimene on olemuselt sotsiaalne olevus ning tema hoiakute ja arusaamade kujunemisel on oluline ühiskonna üldine hoiak ehk teiste isikute käitumine. Ühiskonna sotsiaalsed normid ja positiivse sotsiaalse kapitali atmosfäär mõjutavad isiku maksukäitumist ja üldisi arusaamu maksukuulekast käitumisest. Kui ühiskonnas levib sõnum, et maksudest kõrvalehoidumine on tavaline tegevus, see tähendab pigem reegel kui erand, siis individuaalne valmidus makse maksta – maksumoraal – alaneb. Kui aga ühiskonna üldine suundumus on makse ausalt maksta, siis üldine maksumoraal tõuseb. Sotsiaalse interaktsiooni kõrval tuleb pöörata tähelepanu isiku individuaalsetele ja kultuurilistele omadustele ning nende mõjule maksukäitumises. Need mõjutegurid on näiteks haridus, sugu, kooseluvorm, rahvus, vanus ja religioon.
Üksikisiku individuaalne valmidus makse maksta on isiku kompleksse käitumise tulemus. Maksumoraali mõjutegurite arvukusest tulenevalt on maksumaksja majanduskäitumise tõlgendamise pilt mitmekesine ning ühesed vastused küsimustele puuduvad. Selle põhjus on muu hulgas maksumoraali mõiste selgesõnalise määratluse puudumine, termini vähene kasutamine ja empiiriliste uuringute heterogeensus.

Maksukuulekuse hindamise metodoloogilised võimalused

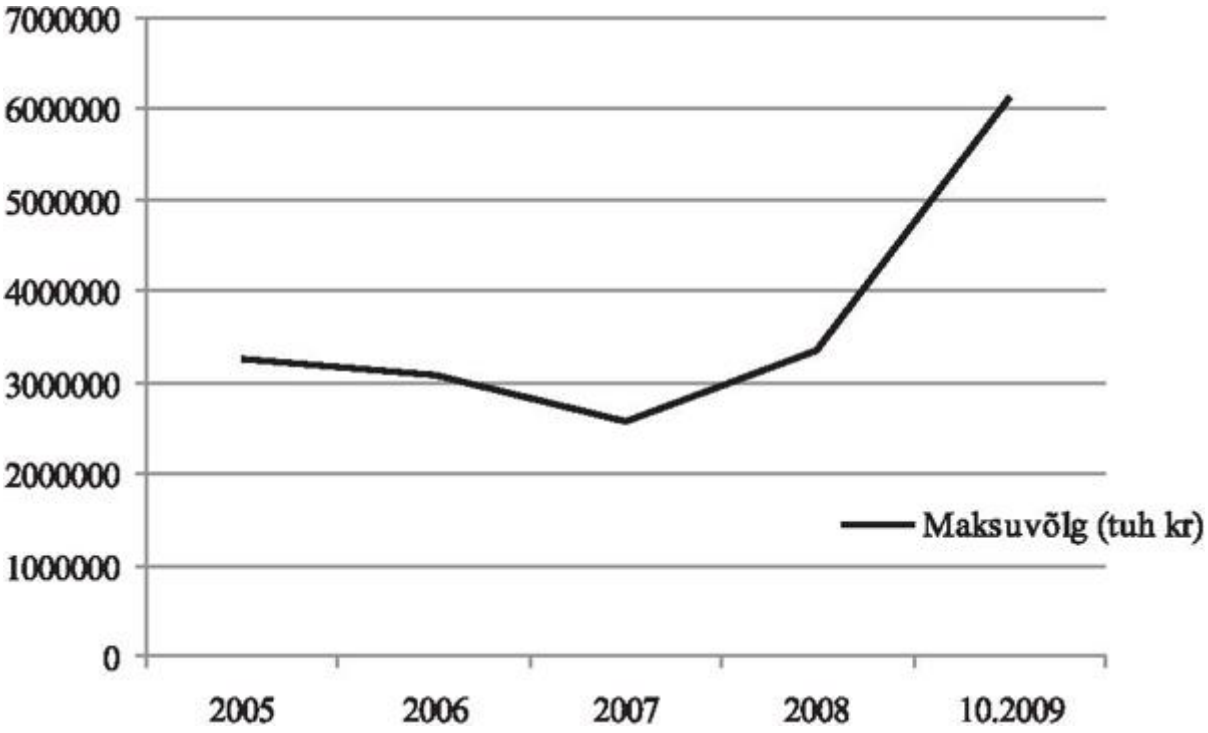
Enamasti uuritakse maksukuulekust majandusmudelite ja majanduslike tõlgenduste abil. Maksukuulekus sotsiaalteadustes, kus maksumaksja maksukäitumine on põhjustatud psühholoogilistest teguritest, on üsna hiljutine nähtus (Kirchler 2007, 2).
OECD pakub välja mitmeid maksukuulekuse hindamise meetodeid, alustades auditeerimisest, võrdlusandmete kasutamisest, deklaratsioonide muutmisest ja uuringutest, mis põhinevad vaatlusel, analüüsil, laboratoorsetel eksperimentidel jms (OECD 2009). Ühte universaalset meetodit, mis arvestaks kõiki vajadusi ja perspektiive, ei ole seni olnud võimalik rakendada. Indikaatorid on omavahel seotud, pärinedes erinevatest metodoloogiatest ning moodustades kokku ühe maksukuulekuse hindamise mõõtme.
Eelnimetatud maksukuulekuse määratlemise meetodid on üldjuhul kasutatavad tehnilise maksukuulekuse puhul, mille mõõtmine algab korrektse maksustamisele kuuluva summa kindlaksmääramisest ning mille suurus võib maksukohustuslase taotlusest, oskusest ja maksuõiguse mitmetähenduslikkusest tulenevalt varieeruda. Maksuõiguse mitmetähenduslikkus seisneb peamiselt kolmes vormis: seaduste erinevas tõlgendamises, õiguse rakendamise varieeruvuses konkreetses praktilises situatsioonis ja tõendite piisavuse hindamises.
Paljudel maksuadministratsioonidel on organisatsiooniliste eesmärkide kõrval oluline siht parandada maksukuulekust (OECD 2009). Kuid oma panust maksukuulekuse suurendamise eesmärgi saavutamisse hinnata on raske, sest seni ei ole ühtki tõhusat mõõtmisvahendit, millega mõõta ja hinnata maksukuulekuse muutumist ajas. Sotsiaalpsühholoogiliste mõjutegurite toime hindamise keerukuse ja maksuõiguse mitmetähenduslikkuse tõttu keskendutakse erialakirjanduses kontrolli valdkonnale ja tehnilisele maksukuulekusele, kus maksuhaldur on suunanud oma tegevuse eelkõige maksude arvestamise õigsuse kontrollile, et selle kaudu mõjutada maksumaksjate maksukäitumist ning tagada maksutulude vajalik osakaal riigieelarves.
Vähem räägitakse administratiivsest maksukuulekusest ehk menetlusreeglitest ja tähtaegadest kinnipidamisest ning maksude tähtaegsest tasumisest. Teisisõnu on maksukuulekuse hindamise alus nii mitterahaliste kui ka rahaliste kohustuste õigeaegne täitmine. Administratiivse maksukuulekuse mõõtmise keerukus tingib vajaduse teaduslike uuringute järele maksuadministratsiooni väliselt. Isikute maksukuulekuse hindamiseks on vajalikud mitmemõõtmelised uuringud, et hinnata muu hulgas kindlasti sotsiaalpsühholoogiliste mõjutegurite rolli maksumaksja maksukäitumises. Selliste rakendusuuringute tulemuslikkus sõltub teadlaste, maksuadministratsioonide ja valdkonna rahvusvaheliste organisatsioonide koostööst.
Maksukuulekust võib hinnata peamiselt kahest aspektist: üksikisikute käitumist majandusanalüüsi põhjal või maksukäitumist psühholoogilistest ja sotsiaalsetest põhjustest tulenevalt. Maksukuulekus on isikute sotsiaalse käitumise tulemus ning *World Values Survey* ja sotsiaalteaduste eksperimendid näitavad, et kuigi maksumoraal varieerub riigiti, on see oluline maksukuulekuse mõjutegur. Kuigi maksukuulekuse tõlgendamisel majanduslik ja käitumuslik lähenemine sageli konkureerivad, ei tohi tehnilise maksukuulekuse kõrval jätta tähele panemata administratiivset maksukuulekust, mis on mõjutatud sotsiaalpsühholoogilistest teguritest.
Maksukuulekust määratletakse peamiselt maksumaksja valmisolekuna makse maksta ehk nõustuda maksukohustusega ning mittemaksukuulekat käitumist maksude tasumisest kõrvalehoidumisena legaalsete ja illegaalsete vahenditega. Eelkõige nähakse maksumoraali probleemina ratsionaalses otsustamises ning eiratakse selle seotust sotsiaalpsühholoogiliste näitajatega. Kuid küsimus maksumoraalist on laiem kui see, miks inimesed ei peta, isegi kui nad võiksid seda teha. Siinjuures pean vajalikuks lisada diskussiooni maksude tasumata jätmise mõiste ehk maksuvõla kui maksude tasumise

kuulekuse (*payment compliance*) näitaja. Maksuvõlg tekib, kui maksukohustus on välja arvutatud, deklareeritud või määratud ning maksumaksja ei ole tähtaja saabumisest hoolimata oma kohustust täitnud. Seega on maksuvõlgnik isik, kellel on pärast maksu tasumise tähtpäeva maksukohustus täitmata.
Maksude tasumise kuulekust, sealhulgas maksuvõlglaste dünaamikat, on majanduslanguse ja riigieelarve pingelise täitumise koosmõjus otstarbekas analüüsida moraalsete väärtuste kujunemise aluseks olevate bioloogiliselt päritud ja sotsiaalselt õpitud tegurite põhjal ning argumenteerida ühiskonna võimaliku rolli üle maksukäitumise kujundamises.

Maksude tasumise valmidus

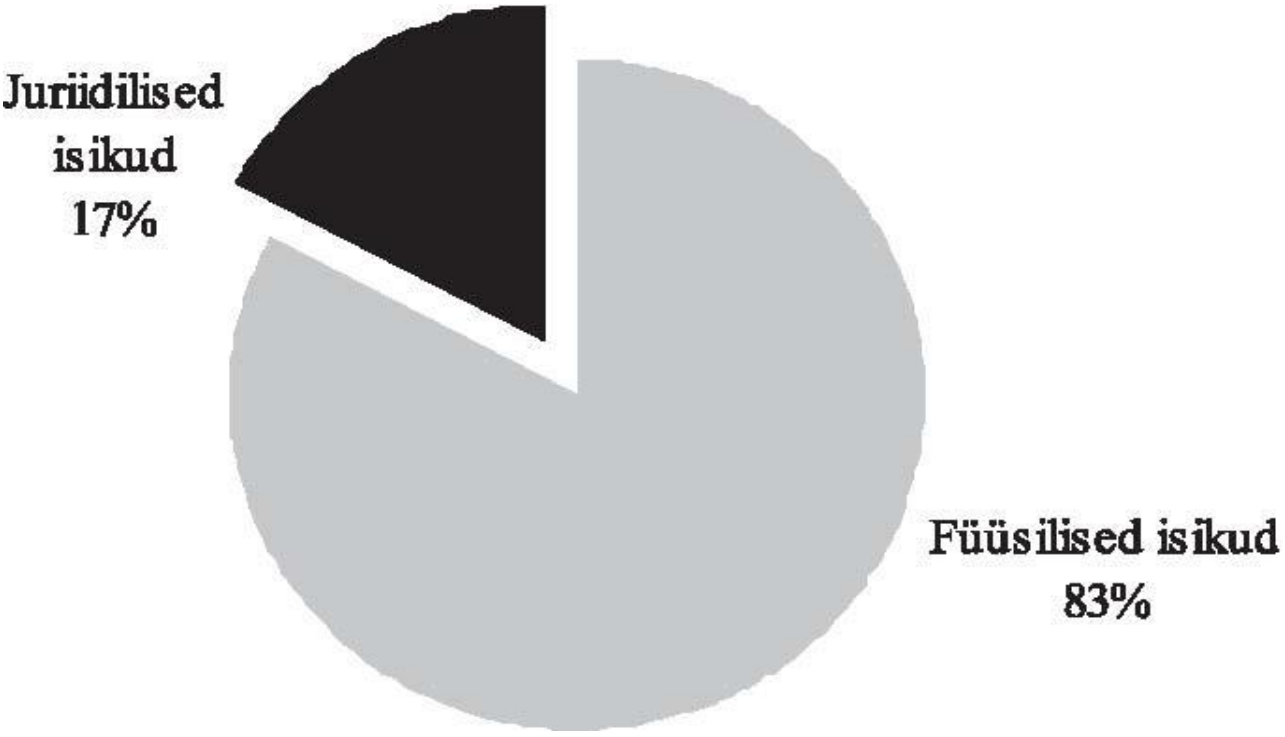
Maksumoraal on maksukuulekuse sotsiaalpsühholoogiline mõjutegur, mis on seotud isiku motivatsiooniga makse maksta. Maksukuulekus on isiku valmidus makse maksta, mis on mõjutatud isiku arusaamast moraaliprintsiipidest ja väärtustest, maksu õiglusest, usaldusest riigi vastu, maksutulu kasutamise teadlikkusest, riigi maksusüsteemist, maksupoliitikast, õiguskeskkonnast, halduspoliitikast, isiku individuaalsetest ja kultuurilistest omadustest. Nimetatute kõrval ei tohi tähelepanuta jätta moraalsete väärtuste kujunemise aluseks olevaid bioloogiliselt päritud ja sotsiaalselt õpitud norme. Sotsiaalselt õpitud norme iseloomustab ühtemoodi olemise ja toimetamise soov, ühiskonnas levivad normid, mis on õige jms. Maksumoraal sisaldab lisaks isiku individuaalsele valmisolekule makse maksta ka uskumust sotsiaalsesse panustamisse maksude tasumise tulemusena. Seega on ühiskonnal isiku maksukäitumise kujundamisel tähtis roll. Üksikisikud on nõus makse tasuma ning maksavad makse seni, kuni usuvad, et maksukuulekus on sotsiaalne norm (Alm, McClelland, Schulze 1999). Kui maksude tasumisest kõrvalehoidumine, maksude vältimine ja mittetähtaegne tasumine on ühiskonnas aktsepteeritav, mõjutab see maksumaksjate maksukäitumist negatiivses suunas. Mida kõrgem maksumoraal, seda paremad on maksukuulekuse näitajad (Torgler 2007, 65).
Majanduslanguse peamised põhjused Eestis – sisenõudluse vähenemine, ekspordi ja teenindussektori kasvu aeglustumine, inflatsiooni kiirenemine ning maksukoormuse tõus – on oluliselt mõjutanud maksumaksjate maksude tasumise valmidust. Kui nn majanduskasvu aastail 2005–2006 maksuvõlad vähenesid, siis alates 2007. aastast on maksuvõlad kiiresti kasvanud (joonis 1). Maksuvõlgade kiire kasv 2008. ja 2009. aastal on kahtlemata tingitud majanduskasvu langusest, kuid alahinnata ei tohi ühiskonna mõju sotsiaalsete normide kujundajana. Jätkuvalt negatiivse informatsiooni kajastamine meedias ja järjepidevad üleskutsed järgida säästlikku eluviisi mõjutavad enamiku ühiskonnaliikmete igapäevaseid otsuseid. Riigitulude arvel säästmine aga ei ole riigi eksisteerimise, järjepidevuse ja jätkusuutlikkuse seisukohast aktsepteeritav.
Täitmata sissenõutavaid maksukohustusi riiklike maksude osas on ligikaudu 139 000 isikul, kellest 115 000 on füüsilised isikud, moodustades võlgnike koguarvust 83 protsenti (joonis 2).

Joonis 1. Maksuvõlgade dünaamika 2005–2009



ALLIKAS: Maksu- ja tolliamet, autori arvutused.

Joonis 2. Füüsilisest ja juriidilisest isikust võlglaste osakaal võlglaste koguarvus



ALLIKAS: Maksu ja tolliameti statistika, autori arvutused.

Maksuvõlglaste dünaamikat mõjutab eelkõige füüsiliste isikute maksukäitumine, nii füüsilisest isikust võlgnikuna kui ka juriidilise isiku esindajana. Kuna füüsilised isikud kujundavad üldist maksukäitumist, siis artiklis keskendutakse edaspidi üksikisiku maksukäitumisele ning statistilised arvnäitajad juriidilisest isikust maksuvõlglaste maksukäitumise kohta on illustratiivse iseloomuga.

Üldist maksukäitumist kujundavad füüsilised isikud

Füüsiliste isikute maksukäitumine maksukohustuste täitmata jätmise puhul annab tunnistust maksumoraali tasemest ühiskonnas. Hoolimata Eesti maksumaksja suhteliselt madalast maksukoormusest Euroopa teiste riikidega võrreldes, on riigi majandusolukorrast olenemata statistiliste näitajate järgi ligikaudu 8–10 protsenti Eesti rahvastiku koguarvust jätkuvalt maksuvõlglased. Võrdlusena võib tuua põhjamaadest Rootsi, kus on 1,5 protsenti, ja naaberriigi Läti, kus on ainult 1,47 protsenti maksuvõlglased.
Üksikisikute maksukäitumine aasta lõikes on dünaamiline, mõjutatud maksetähtpäevade, eelkõige maamaksu tähtpäeva saabumisest ning maksuhalduri poolt maksuvõlgade tasaarvestamisest tuludeklaratsiooni alusel.
Ligikaudu 115 000 füüsilisel isikul on maksukohustused riigi ees tasumata. Neist ligi 90 protsendil ehk 103 000 isikul on tegemist nn väikese maksuvõlaga. Tähelepanu väärib seejuures asjaolu, et sealhulgas on ligi 25 000 maksuvõlglasel võlg kuni 50 krooni (tabel 1). Selle likvideerimine ka rahaliselt keerulises olukorras eeldab maksumaksja initsiatiivi koostööks maksuhalduriga.

Selline võlglaste arvukus ja võla suurus ei peegelda mitte maksumaksja võimetust maksukohustust täita, vaid autori töökogemuse ning maksumaksjate tagasiside põhjal sageli pigem teadmatust oma maksukohustusest ning ka mugavust, lootes maksuhalduri poolt tuludeklaratsioonist tagastatava tulumaksu tasaarveldamisele maksuvõlaga. Ka väikseid maksuvõlgu on hetkelises majandusraskuses oleval isikul võimalik koostöös maksuhalduriga likvideerida, kuid isikul endal peab maksuvõlgade tasumiseks olema algatusvõimet ja motivatsiooni. Ainult maksumaksja enda algatusel on võimalik vältida maksuhalduri sundtäitmise toiminguid. Väikevõlglaste suur arv väljendab maksumaksjate hoolimatust maksude tasumise kohustusse ja ka vähest isiklikku valmidust makse maksta.

Isiku valmidus makse maksta sõltub tema east ja soost

Sotsiodemograafilised muutujad nagu sugu ja vanus on olulised maksumaksja maksukäitumise kujundajad (Torgler 2007, 30). Mitmete empiiriliste uuringute kohaselt on kõrge vanus ja maksukuulekus vastastikuses seoses – maksumaksja kõrgem vanus on seotud suurema valmidusega makse maksta. Sotsiaalpsühholoogid on näidanud, et vanemate inimeste kõrgem maksude tasumise valmidus nooremaealistega võrreldes on seotud sotsiaalse aktiivsuse langusega, parema materiaalse kindlustatusega ning hirmuga maksude tasumata jätmisega seotud sanktsioonide ees.
Niisugust mõju maksukuulekusele täheldatakse ka maksumaksja soost tulenevalt. Naiste kõrgemat maksukuulekust seostatakse peamiselt nende vähema riskivalmidusega meestega võrreldes (Tittle 1980 viidatud Torgler 2007, 30 kaudu). Sotsiaalpsühholoogid väidavad, et naiste kõrgem maksumoraal on seotud nende traditsionaalse rolliga peres ja kogu ühiskonnas. Seejuures ei tohi jätta tähelepanuta naise positsiooni muutumist tänapäeva võrdõiguslikus ühiskonnas, kus naiste sõltumatus võib kaasa tuua madalama maksude tasumise valmiduse. Kuid naised võivad eeltoodust hoolimata jääda ka vähem riskialtiks kui mehed. *World Values Survey* andmetel põhineva uuringu järgi on naiste

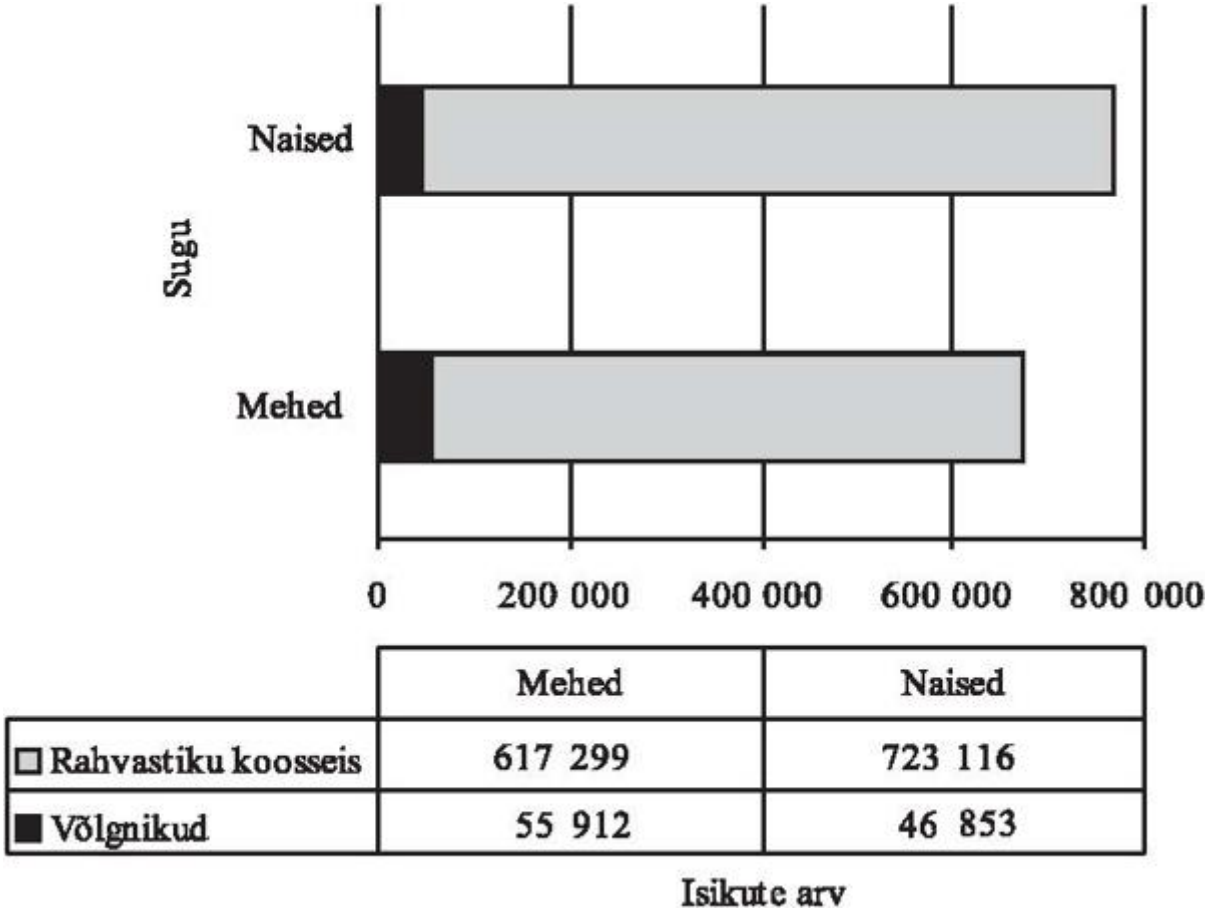
valmidus makse maksta märgatavalt kõrgem kui meestel ning ei ole täheldatud erinevust arenenud ja arengumaade vahel. See omakorda välistab võimaluse, et naise roll ühiskonnas mõjutab maksude tasumise valmidust (Tittle 1980 viidatud Torgler 2007, 30 kaudu).
Autori kasutuses olevate isikustatud arvandmete põhjal on maksuvõlglaste üldarvust meessoost isikute osakaal 55 protsenti, moodustades rahvastiku koosseisust 46 protsenti. Hoolimata meeste väiksemast osakaalust rahvastikus, on neil 10-protsendine ülekaal võlgnike koosseisus. Seega toodud uuringutulemused maksumaksja soo ja maksude tasumise valmiduse vahel, mille kohaselt on meestel väiksem maksude tasumise valmidus, leiab kinnitust ka maksuvõlgade statistiliste näitajate ja rahvastiku koosseisu andmete põhjal. Selle kohaselt on võlgnike statistilised näitajad ning rahvastiku koosseis soolises võrdluses vastupidises seoses (joonis 3).

Tabel 1. Võlglaste jaotus võlasumma suurusest tulenevalt

Võla suurus (kr)			Võlgnike arv	Võlasumma (tuh kr)
0	–	50	25 251	634
51	–	1000	59 867	17 806
1001	–	5000	17 537	40 473
5001	–	10 000	4 863	34 980
10 001	–	25 000	4 525	71 879
25 001	–	50 000	2 150	72 531
50 001	–	100 000	493	33 528
100 001	–	500 000	360	75 943
500 000	–	1 000 000	61	41 647
1 000 000	–	5 000 000	41	79 168
x	>	5 000 000	3	32 762
Kokku			**115 151**	**501 351**

ALLIKAS: Maksu- ja tolliameti statistika.

Joonis 3. Isikute sooline jaotus ja võlgnike arv rahvastiku koosseisus



ALLIKAS: Maksu- ja tolliameti ning statistikaameti statistika.

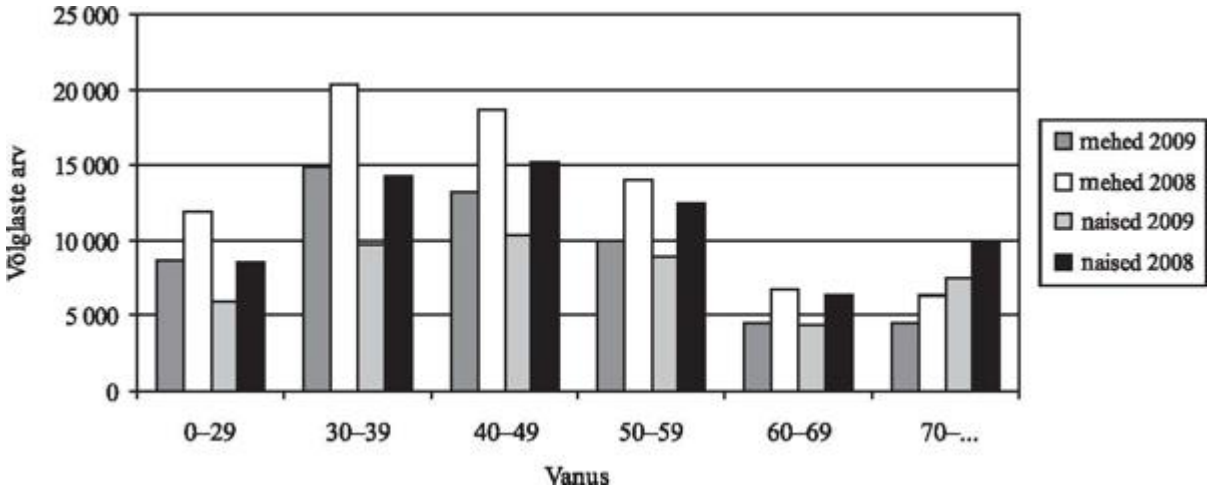
Tabel 2. Maksuvõlglaste vanuseline ja sooline vahemikskaala

	Mehed1		Jaotus tervikuna (%)		Naised		Jaotus tervikuna (%)		Kokku		Jaotus tervikuna (%)	
	2008[2]	2009[3]	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
0–29	11 859	8 721	15	16	8 557	5 952	13	13	20 416	14 673	14	14%
30–39	20 273	14 855	26	26	14 205	9 720	21	21	34 478	24 575	25	24%
40–49	18 691	13 248	24	24	15 097	10 388	23	22	33 788	23 636	23	23%
50–59	14 037	10 019	18	18	12 498	8 878	19	19	26 535	18 897	18	18%

60–69	6 762	4 555	9	8	6 349	4 427	9	9	13 111	8 982	9	9%
70–…	6 337	4 514	8	8	9 854	7 488	15	16	16 191	12 002	11	12%

[1] Alates 1.01.2009 tasaarveldab maksuhaldur seaduse kohaselt maksuvõlad ja ettemaksud, millega on seletatav võlglaste arvu vähenemine 2008/2009. aasta võrdluses.
[2] 01.08.2008
[3] 01.08.2009
ALLIKAS: Maksu- ja tolliameti statistika, autori arvutused.

Joonis 4. Võlglaste vanuseline ja sooline võrdlus



ALLIKAS: Maksu- ja tolliameti statistika, autori arvutused.

Võrreldes toodud näitajaid eelmise aasta sama perioodi näitajatega, on meeste osakaal võlglaste arvust sarnane, moodustades kogu võlglaste hulgast 54 protsenti. Samal ajal rahvastiku koosseisu iseloomustavad arvnäitajad on muutumatud. Majandusolukorra ja võlglaste arvu muutumisest hoolimata on võlglaste sooline jagunemine püsiv. Sarnaselt soolisele jagunemisega ei ole toimunud eelmise aastaga võrreldes olulisi muutusi maksuvõlglaste vanuselises ja soolises jaotuvuses (tabel 2). Seega ei ole keeruline majandusolukord mõjutanud võlglaste soo ja vanusega seotud näitajaid.
Maksuvõlglaste koguarvus on kõige vähem maksuvõlglasi eakamate vanusegrupis ehk vanuses üle 61 eluaasta. Samal ajal näitavad nii võlglaste statistilised näitajad kui ka rahvastiku koosseisu andmed meeste ja naiste maksude tasumise valmiduse erinevust vanusegrupiti (joonis 4, tabel 3). Meestel on kõige enam täitmata maksukohustusi nii maksuvõlglaste koguarvust kui ka rahvastiku koosseisu andmetel vanuses 30–39, naistel vanuses 40–49 eluaastat, igas järgmises vanusevahemikus see väheneb. Selline maksukäitumine on tõlgendatav soost tuleneva sotsiaalse aktiivsusega, mille kohaselt on mehed sotsiaalselt aktiivsed vanuses 30–39 ning naised kümnend hiljem, kui lapsed on iseseisvunud ning tekib võimalus ja vajadus sotsiaalselt aktiivne olla.
Maksukohustuse täitmata jätnud isikute statistiliste andmete põhjal, mida kinnitavad rahvastiku koosseisu andmed, on Eesti üksikisikust maksumaksjate maksukäitumine east

tulenevalt sarnane *World Values Survey* andmete põhjal saadud uuringutulemustega (Torgler 2007, 30), kus üksikisiku valmidus makse maksta sõltub tema east ja soost. Kahe aasta maksuvõlgade ja rahvastiku koosseisu võrdlusandmete põhjal võib väita, et majanduskeskkonna muutumine ei ole sotsiodemograafilistest teguritest tulenevalt maksumaksjate maksukäitumist muutnud.
Kolmas sõltumatu muutuja maksumoraali kujundajana peale vanuse ja soo on haridus. Kuid haridus tekitab kõige rohkem küsimusi. Haritumad inimesed teavad rohkem maksuõigusest ja maksutulu kasutamisest ning selle vajalikkusest, see annab neile eelise teadlikult maksukuulekam olla. Samal ajal teavad haritud inimesed ka rohkem maksudest kõrvalehoidumise ja vältimise võimalusi, on keskmisest kriitilisemad maksutulu õiguspärase kasutamise suhtes ning seetõttu võivad olla ka madalama maksude tasumise valmidusega. Erinevad uuringutulemused haridustaseme ja maksumoraali seotusest on ambivalentsed, hariduse mõju maksumoraalile ei ole statistilist tõestust leidnud.

Tabel 3. Isikute osakaal maksuvõlglaste koguarvus ja rahvastiku koosseisus

	Jaotus tervikuna maksuvõlgnike seas, %		Jaotus tervikuna, maksuvõlglaste arv rahvastikus, %	
	mehed	**naised**	**mehed**	**naised**
0–29	16	13	3	2
30–39	26	21	14	9
40–49	24	22	13	10
50–59	18	19	11	8
60–69	8	9	8	5
70–…	8	16	9	6

ALLIKAS: Maksu- ja tolliameti ning statistikaameti statistika.

Ühiskonnast tulenevad hoiakud

Maksumaksja maksude tasumise valmiduse kujunemisel ja hindamisel tuleb pöörata tähelepanu ka ühiskonnast tulenevatele riskidele ning üldistele hoiakutele. Maksumoraali mõjutab isiklike tõekspidamiste kõrval oluliselt see, kuidas kohtleb maksumaksjat riik, ning maksumaksja usaldus riigi vastu (Torgler 2002). Head suhted riigi ja maksumaksjate vahel, hästi funktsioneeriv avalik haldus ning positiivse sotsiaalse kapitali atmosfäär on alus kõrgemale maksumoraali tasemele ehk isikute valmidusele makse maksta.
Eesti elanike seas 2008. aasta kevadel riigitunnetuse ja üldiste väärtushinnangute kohta tehtud uuringu tulemuste kohaselt leiab 74 protsenti uuringus osalenutest, et kõige olulisem korraliku kodaniku tunnus on maksta ausalt makse, 23 protsenti peab seda

pigem oluliseks, ainult kahe protsendi arvates ei ole see pigem oluline ja üks protsent ei pea seda üldse oluliseks (RISC uuringu eriaruanne 2008).
Turu-uuringute AS-i korraldatud uuring 2009. aasta I kvartalis riigi institutsioonide usaldusväärsuse kohta andis tulemuse, mille kohaselt ligi 78 protsenti eestimaalastest usaldab jätkuvalt maksu- ja tolliametit (Turu-uuringute AS 2009).
Positiivsed uuringutulemused maksude tasumise vajalikkuse kohta ning kõrge usaldus maksu- ja tolliameti vastu peaksid olema kõrge maksumoraali eeldus. Arvatakse, et maksuhalduri ja maksumaksja koostöös on võimalik vabatahtlikku maksulaekumist suurendada (Kirchler, Hoelzl, Wahl 2008). Antagonistlik kliima suurendab vastumeelsust maksude tasumise vastu, sünergia maksuõigussuhtes ja usaldus maksuhalduri kui partneri vastu parandab aga isikute maksukäitumist.
Kõrget maksumoraali ei kinnita maksuvõlgade statistilised näitajad. Riigitunnetuse ja üldiste väärtushinnangute uuringu kohaselt tunnevad üksiksikud, et maksude ausa tasumisega on nad korraliku kodaniku staatuses. Vastanutelt endilt ei küsita, kas nad ise maksavad makse korrektselt. Vastuolulised tulemused tekitavad küsimuse, kas maksude tasumata jätmine väikevõlglaste hulgas (summas kuni 5000 krooni) on seotud pigem teadmatusega maksude tasumise kohustusest kui tahtmatusega makse maksta kohustatud määral?
OECD on märkinud, et maksumaksja maksukäitumise mõjutamise tulemusi sotsiaalsete programmide abil hinnata on sisuliselt võimatu. Isegi kui on võimalik leida maksumaksjaid, demonstreerimaks programmi positiivset mõju maksutuludele, ei ole võimalik veendunult näidata, et rahvastiku maksukuulekust mõjutatakse programmiga üheselt (OECD 2009).

Kokkuvõte

Artikli aluseks olnud statistilised näitajad – füüsiliste isikute maksuvõlad, võlglaste sooline ja vanuseline koosseis ning nende osakaal rahvastikus – kinnitavad varasemaid väärtushinnangutele tuginevate empiiriliste uuringute tulemusi, mille kohaselt on isikute maksude tasumise valmidus seotud isikupõhiste sõltumatute näitajatega nagu sugu ja vanus. Soo ja vanuse sagedusnäitajad maksuvõlgnike üldkogumis ja rahvastiku koosseisus kinnitavad meeste madalamat maksude tasumise valmidust ning seotust maksuvõlgade ja sotsiaalse aktiivsuse vahel.
Nii nagu maksustamine on ka võlgu võtmine ja võlgu andmine tsivilisatsiooni arengus vanimaid inimtegevusi. Ühiskondlik elukorraldus on seatud nii, et võlasuheteta jääks elu praktiliselt seisma. Ühiskond on laenamise omaks võtnud ning kinnistanud sellega võlgu elamise elustiili. Võlgu elamise analüüsimisel tuleb aga eristada, kelle arvel seda tehakse. Kuna Eesti riigil puudub nn rahas mõõdetav rahvuslik rikkus, mille arvel oleks võimalik finantseerida riigi haldamise kulusid, siis ühiskond ei saa ega tohi soosida võlgu elamist riigitulude arvel. Seetõttu on ühiskonnal (riigil) tähtis roll indiviidide kasvatamisel ning nende maksukäitumise kujundamisel.
Kuidas mõjutada vabatahtlikku maksude tasumist ning maksumoraali kujunemist positiivses suunas? Kas piisab riigi elanikkonnale maksutulude tähtsuse selgitamisest või tuleb alustada maksunduse õpetamist juba üldhariduskoolis? Potentsiaalsete maksumaksjate maksunduslik õppe- ja teavitustöö on artikli autori arvates üks maksumoraali tõstmise võimalusi, kuid mitte ainus. Praeguses olukorras, kus maksutuludest sõltub Eesti käekäik, peab riik olema valmis panustama mitte ainult maksude administreerimisse ja kogumisse, vaid ka preventiivsesse tegevusse, sealhulgas maksumaksja maksukäitumise kujundamisse.
Maksupoliitika väljatöötamisel ja arendamisel tuleb kaasata avalikkus, selgitada maksude tasumise vajalikkust. Tuleb teadvustada nii erialakirjanduses kui ka ühiskonnas laiemalt maksumoraali tähtsust ja tähendust. Demograafilised, üksikisikute käitumistavade,

hoiakute ja arusaamade muutused pakuvad uusi väljakutseid mitte ainult maksuhaldurile, vaid kogu ühiskonnale.
Maksustamine on majanduslik korraldusvahend, millest sõltub riigi finantsjõud ja kogu riigi heaolu. Maksusüsteemi elujõulisus seisneb selle haldamises. Tähtis ei ole see, kui palju erinevaid makse on kehtestatud, vaid see, kuidas on maksude kogumine korraldatud. Maksudest kõrvalehoidumine, sealhulgas maksukohustuste täitmata jätmine legaalseid ja illegaalseid vahendeid kasutades ei kao kuhugi. Küsimus on selles, kui hästi suudavad maksumaksjad, poliitiline ideoloogia ja administratiivsed meetodid piirata selle mõju riigi haldussuutlikkusele ja finantsjõule.
Maksud on riigiks olemise hind. Väikerahvale on omariiklus kulukas. Riigile tulude hankimine ehk maksutulude kogumine on kunst, mille edukus sõltub sellest, mida ja kuidas me sellesse panustame.

* Eelretsenseeritud artikkel.

Kasutatud kirjandus

Alm, J., Martinez-Vasques, J. (2005). Russian Tax Morale in the 1990s. – Proceedings of the Annual Conference on Taxation, pp 287–292.
Alm, J., McClelland, G. H., Schulze, W. D. (1999). Changing the Social Norm of Tax Compliance by Voting. – International Review of Social Sciences, no 2, pp 141–171.
Alm, J., Torgler, B. (2006). Culture Differences and Tax Morale in the United States and in Europe. – Journal of Economic Psychology, vol 27, pp 224–246.
Andreoni, J., Erard, B., Feinstein, J. (1998). Tax Compliance. – Journal of Economic Literature, no 36, pp 818–860.
Bergman, M. (2002). Who Pays for Social Policy? A Study on Taxes and Trust. – Journal of Social Policy, vol 31, no 2, pp 289–305.
Frey, B. S., Feld, L. P. (2002). Deterrence and Morale in Taxation: An Empirical Analysis. CESifo Working Paper, no 760.
Frey, B. S., Torgler, B. (2007). Tax Morale and Conditional Cooperation. – Journal of Comparative Economics, no 35, pp 136–159.
Kirchler, E. (2006). Tax Psychology: State of the Art of Research on Tax Compliance and Evasion. 26th International Congress of Applied Psychology.
Kirchler, E. (2007). The Economic Psychology of Tax Behaviour. Cambridge University Press.
Kirchler, E., Hoelzl, E., Wahl, I. (2008).Enforced versus Voluntary Compliance: The "slippery slope" Framework. – Journal of Economic Psychology, no 2, pp 210–225.
Kirchler, E., Maciejovsky, B. (2001). Tax Compliance within the Context of Gain and Loss Situations, Expected and Current Asset Position and Profession. – Journal of Economic Psychology, no 22, pp 173–194.
Leroy, M. (2009). Tax Sociology. Sociopolitical Issues for a Dialogue with Economics. – Socio-logo, revue publiée par l´association française de sociologie, No. 3.
Lewis, A. (1982). The Psychology of Taxation. Oxford: Martin Robertson.
Lillemets, K. (2007). Maksumoraal maksukuulekuse mõjutajana. – Riigikogu Toimetised 16, lk 73–78.
OECD (1999). Compliance Measurement. Practice Note. – http://www.oecd.org/dataoecd/36/1/1908448.pdf
OECD (2004). Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance. – http://www.oecd.org/dataoecd/44/19/33818656.pdf
OECD (2008). Monitoring Taxpayers` Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience. – http://www.oecd.org/dataoecd/51/13/40947920.pdf
OECD (2009). Managing and Improving Compliance: Recent Developments in Compliance Risk Treatments. – http://www.oecd.org/dataoecd/36/34/42490764.pdf

RISC uuringu eriaruanne (2008). Riigitunnetus ja väärtushinnangud.
Schmölders, G. (2006). The Psychology of Money and Public Finance. Palgrave Macmillan.
Schmölders, G. (2007). Finanzpolitik. Berlin: Springer.
Statistikaamet. Rahva arv ja rahvastiku koosseis. – http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Rahvastik/01Rahvastikunaitajad_ja_koosseis/04Rahvaarv_ja_rahvastiku_koosseis/04Rahvaarv_ja_rahvastiku_koosseis.asp, (16.11.2009).
Taylor, N. (2003). Understanding Taxpayers Attitudes through Understanding Taxpayers Identities. – V. Braithwaite. Taxing Democracy. Aldershot, UK: Ashgate, pp 71–92.
Torgler, B. (2002). Tax Morale, Rule-Governed Behaviour and Trust. – Constitutional Political Economy, no 14, pp 119–140.
Torgler, B. (2003). To Evade or Not to Evade: That Is the Question. – Journal of Socio-Economics, no 32, pp 283–302.
Torgler, B. (2006). The Importance of Faith: Tax Morale and Religiosity. – Journal of Economic Behaviour & Organization, vol 61, pp 81–109.
Torgler, B. (2007). Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
Turu-uuringute AS (2009). Institutsioonide usaldusväärsus. – http://www.emta.ee/?id=620&highlight=uuringud.
Vogel, J. (1974). Taxation and Public Opinion in Sweden: An Interpretation of Recent Survey Data. – National Tax Journal, no 4, pp 499–513.

Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted: olemusest ja leidmise võimalustest

Raul Narits, Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor

Artiklis vaadeldakse lähemalt, millised on Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted ning kuidas neid leida.

Eesti on suveräänne rahvusriik ning samal ajal ka Euroopa Liidu liikmesriik. Taasiseseisvumise järgse Eesti Vabariigi esimene president Lennart Meri esitas seda olukorda silmas pidades kaalutletud seisukoha: “Meil ei ole Euroopa Uniooni vaja Uniooni enda pärast. Meil on vaja Eesti Vabariiki. Sellist riiki, kus eestlane tunneks, et eeldused tema elustandardi tõusuks ja laste hariduseks on garanteeritud. Selle Eesti püsimise nimel ongi meil vaja Euroopaga liituda ja mitte vastupidi.” (Meri 1997, 11.)

Põhiseaduse täiendamise seaduse vajalikkusest

Eesti ühinemine Euroopa Liiduga tuli vormistada juriidiliselt korrektselt. Selleks otsustas Riigikogu panna rahvahääletusele seaduseelnõu “Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus”. Rahvahääletusel osales 64 protsenti hääleõiguslikest kodanikest, seaduse vastuvõtmise poolt hääletas 66,8 ja vastu 33,2 protsenti, kehtetuid hääletamissedeleid oli alla poole protsendi. Sellisel viisil põhiseaduse muutmine oli vajalik, sest Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahv 3 sätestab põhimõtte, mille alusel riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Eesti Vabariigi põhiseadus ei räägi Euroopa Liidu õigusaktidest mitte üheski paragrahvis. Samuti asub nimetatud paragrahv nn üldsätete hulgas ning seda saab sisuliselt muuta ainult rahvahääletusega. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse (Riigi Teataja I 2002, 107, 636) vastuvõtmine 14. septembril 2003 ja jõustumine 6. jaanuaril 2004 võimaldas Riigikogul ratifitseerida Eesti Euroopa Liiduga ühinemise lepingu, mis oli alla kirjutatud juba 16. aprillil 2003. Põhiseaduse täiendamise seadus sisaldab neli paragrahvi:
§ 1. Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest. § 2. Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. § 3. Käesolevat seadust saab muuta ainult rahvahääletusega. § 4. Käesolev seadus jõustub kolm kuud pärast väljakuulutamist. Seega pole see paragrahvide poolest kuigi mahukas seadus. Seda ei saa öelda aga põhiseaduse täiendamise seaduse riigiõigusliku sisu kohta. Asi on selles, et Eesti vastuvõtmisel Euroopa Liitu ei muudetud põhiseaduse enda teksti, kuid põhiseaduse täiendamise seaduse abil ja kaudu muudeti põhiseadust läbivalt just nii, et Eesti saaks liituda Euroopa Liiduga.[1] Nii omandavad põhiseaduse täiendamise seaduse neli paragrahvi väga suure tähtsuse Eesti riikluse jaoks, aidates selgitada akuutset riigiõiguslikku situatsiooni ning minu arvates räägivad ka meie omariikluse perspektiivist. Põhiseaduse täiendamise seaduse põhjal on kogu õiguslik suhtumine põhiseadusesse muutunud.[2] Doktrinaalselt on põhiseaduse täiendamine eraldiseisva seadusega samuti põhiseaduse muutmine ja seda ka siis, kui põhiseaduse enda tekstis muudatusi ei tehta. Sellises olukorras tuleb põhiseadusest arusaamiseks alustada mõlema teksti lugemisest, kusjuures rakenduslikus mõttes kohaldatakse põhiseaduse tekstist üksnes seda osa, mis pole põhiseaduse täiendamise seadusega vastuolus.[3]

Põhiseaduse täiendamise seaduse ja põhiseaduse aluspõhimõtted

Kuidas siis mõista põhiseaduse täiendamise seaduse esimest paragrahvi, mis sätestab: “Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest” ning mis on ilmselt olulisimaid sätestusi, mis teevad vajalikuks põhiseaduse olemuse lahtimõtestamise olukorras, kus Eesti on 2004. aasta 1. maist Euroopa Liidu liikmesriik. Ja

veel, nii nagu põhiseaduse vaim ei mahu pelgalt põhiseaduse normidesse, teksti ja sõnadesse, nii on ka põhiseaduse täiendamise seaduse esimene paragrahv kirja pandud suure üldistustasemega ja sellepärast tingimata lahtimõtestamist vajav sätestus. Erialakirjanduses (Würtenberger 2001, 223) märgitakse: "Konstitutsiooniõiguse tõlgendamise kaudu kõrvaldatakse põhiseadusest kahtlustäratavad kohad ning arendatakse edasi konstitutsiooniõigust."[4]

Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu tekst ei sisaldanud algselt aluspõhimõtteid ning aluspõhimõtetest ei räägi ka põhiseaduse täiendamise seadusele lisatud seletuskiri. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu esimese paragrahvi algtekst oli: "Eesti võib ühineda Euroopa Liiduga." Kuid siis pöördus toonane õiguskantsler parlamendi põhiseaduskomisjoni poole ettepanekuga täiendada põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu nn kriisiklausliga: "Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, mis vastab inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, mis peab tagama eesti rahvuse ja kultuuri säilimise läbi aegade."[5] Põhiseaduskomisjon toetas õiguskantsleri ettepanekut, kuid vältimaks põhiseaduse täiendamise seaduses põhiseaduse teksti kordamist, otsustas ta kirjutada seadusesse ainult "põhiseaduse aluspõhimõtted". Eelnõu menetlemise käik annab tunnistust sellest, et parlament aktsepteeris põhiseaduskomisjoni ettepanekut.

Juba põhiseaduse täiendamise seaduse eelne diskursus kontsentreerus sageli põhiseaduses sisalduvatele väärtustele ja nende väärtuste erinevale loomusele. Küsiti, kas on võimalik leida põhiseadusest mingi ülima väärtuse, mis on aluskiviks meie omariiklusele. Me leiame jaatava vastuse. Tegemist on inimese ja riigi omavahelise suhte küsimusega. Eesti omariikluses pole inimene olemas mitte riigi jaoks, vaid riik on loodud inimese jaoks. Omariiklus, see on pidev tasakaalu otsimine isikuvabaduse ja selle tagamiseks loodud riigi vahel.[6] Õigupoolest pole ülim väärtus iseenesest juriidiline mõiste, vaid eetilis-kultuuriline kategooria. Leides selle aga põhiseadusest, muutub ta juriidiliseks, seega siduvaks kategooriaks. Põhiseaduse preambul konstateerib, et riigi kindlustamise ja arendamise mõte on riigi rahva, keele ja kultuuri säilimise tagamine läbi aegade. Seejuures on oluline teada, et inimese prioriteet riigi ees pole riigi kehtestatud, vaid Eesti riik tunnustab seda kui inimesele kuuluvat loomulikku omadust. Riik on pädev korrastama juriidiliste eeskirjade abil inimeste käitumist sel määral, et see ei riivaks põhjendamatult tema vabadusi ja kindlustaks samas avalike huvide realiseerimise. Seda ülimat väärtust peab realiseerima eelkõige riik ise (Narits 2003, 47). Seega on küsimused põhiseaduse (loe: riikluse) kestmisest sisult ajatud küsimused ning neid ei saa tuua ohvriks objektiivselt muutuvatele oludele. On ilmselge, et Euroopa Liidu liikmesus on Eestile ülimalt oluline, kuid selle tegelikkusega arvestamine ei tohi kahju tuua omariiklusele, mille ülim eesmärk on riigi rahva, keele ja kultuuri säilimise tagamine läbi aegade.

Ilmselt pole kahtlust selles, et meie põhiseadus kannab endas neid euroopalikke väärtusi, millest lähtuvalt on üles ehitatud ja täiustatakse Euroopa Liidu õigust. Eesti põhiseadus on temas sisalduvate väärtuste kaudu omakorda kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Vastupidine olukord ei oleks võimaldanud üldse liitumislepingut Euroopa Liiduga sõlmida. Ka eelnes liitumislepingu sõlmimisele Eesti seadusandluse ühtlustamisprotsess Euroopa Liidu õigusega. Siit saab teha olulise järelduse selle kohta, et põhiseaduse täiendamise seaduse mõju on suunatud tulevikku. Kahtlust pole selles, et Euroopa Liidu õigusaktide rakendamisel Eestis tuleb kohaldada põhiseadust ja samal ajal arvestada liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Nagu teame, sätestab põhiseaduse täiendamise seaduse esimene paragrahv *expressis verbis*:Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest. Selline sätestus andis võimaluse sõlmida Euroopa Liiduga liitumisleping. Ühinemislepingu Euroopa Liiduga ratifitseeris Riigikogu 21. jaanuaril 2004 üksmeelselt. Operatiivselt tegutses ka Euroopa Liit, Euroopa Parlament ratifitseeris ühinemislepingu 9. aprillil 2004 ning lepingu jõustudes 1. mail 2004 sai Eestist Euroopa Liidu täieõiguslik liikmesriik. Oluline on märkida, et Euroopa Liit tunnustas Eesti põhiseaduse täiendamist põhiseaduse täiendamise seaduse abil, hoolimata

sellest, et põhiseaduse täiendamise seadus tõi põhiseaduse teksti uue termini "aluspõhimõtted", jättes selle sisuliselt avamata. Ilmselt on seaduse napisõnalisuse põhjuseks asjaolu, et seisukohad aluspõhimõtete kohta hargnesid ja õigupoolest pole konsensuseni jõutud siiani.[7] Kahtlust ei saa olla selles, et põhiseaduse täiendamise seadus on siduv lüli Eesti rahvusliku õiguskorra ja Euroopa Liidu õiguse vahel. Siduvusel on teatavasti tervikut kujundav jõud, kuigi antud juhul sidustatakse kahte erineva kaalu ja tähendusega õigust. Kuigi seostatavate subjektide õigus on sisuliselt erinev, on neil vähemalt kaks ühisjoont: tähistus "õigus" ja juurestik "aluspõhimõtted". Just siin ongi peidus põhimõtteline lahendus nii tunnetusulatuse loomiseks aluspõhimõtetest kui ka edasiste arengute mõistmine. Kui põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmiseni oli normiloomingu seaduslikkuse mõõdupuuks põhiseadus, siis aluspõhimõtete sissetoomine põhiseaduse täiendamise seaduses lõi kategooria, millele peab vastama põhiseadus ise. Aluspõhimõtted on uus seaduslikkuse etalon (Eesti Vabariigi põhiseadus … 2008, 30).

Aluspõhimõtete juriidilisest olemusest

Ilmselt ei tuleks kahelda selles, et põhiseaduse aluspõhimõtetel on õiguslik tähendus, sest nad on sätestatud õigusnormis. Seega kerkib kohe küsimus nende juriidilisest siduvusest. Vastuse leiame põhiseaduse täiendamise seaduse esimese paragrahvi teksti lugedes, millest saab järeldada, et paragrahv 1 alusel on põhiseaduse aluspõhimõtted siduvad ainult Eestile, sest paragrahv räägib Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetest. Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmetele, Euroopa Komisjoni liikmetele, Euroopa Kohtu, Euroopa Esimese Astme Kohtu kohtunikele pole nende ametitegevuses põhiseaduse aluspõhimõtted siduvad. Eesti tohtiski sõlmida liitumislepingu eeldusel, et see oli kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega. Seepärast tuleb nõustuda põhiseaduse kommentaarides esitatuga. "Liitumislepingu kooskõla PS aluspõhimõtetega tuli kontrollida enne lepingu allakirjutamist, lepingu ratifitseerimisseaduse Riigikogus vastuvõtmisel ning ratifitseerimisseaduse väljakuulutamisel" (Eesti Vabariigi põhiseadus … 2008, 777). Ei saa aga nõustuda seisukohaga, nagu Vabariigi Presidendi poolt liitumislepingu ratifitseerimise seaduse väljakuulutamine ei saaks olla selle lõplikuks tagatiseks, et liitumisleping on kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega (samas, 777). Pole ratsionaalne seada kahtluse alla liitumislepingu legitiimsust ja seda isegi olukorras, kus siiani pole üksüheselt selge, millised põhimõtted kuuluvad aluspõhimõtete hulka. Pigem tuleks Eestil olla tähelepanelik Euroopa Liiduga uute lepingute sõlmimise puhul. Igal eraldi võetud juhul tuleb hinnata sõlmitava lepingu otsest või kaudset mõju aluspõhimõtetele. Aluspõhimõtetega vastuolus oleva lepingu sõlmimisest tuleb loobuda. Kuna aluspõhimõtete doktriin ise on pidevas arengus, siis võib juhtuda, et hiljem selgub ikkagi juba sõlmitud lepingu vastuolu põhiseaduse aluspõhimõtetega. Tundub, et kujunenud olukorras ei ole võimalik jätta Euroopa Liidu õigust kohaldamata hoolimata vastuolust aluspõhimõtetega (sellisel seisukohal on ka Eesti Vabariigi Riigikohus oma arvamuses 11. maist 2006, 3-4-1-3-06), kuid see vastuolu tuleks kõrvaldada, saavutades Euroopa Liidu esmase või teisese õiguse muutmine. Põhiseaduse kommentaaride autorid näevad siin kolmandatki võimalust, nimelt Euroopa Liidust väljaastumist (Eesti Vabariigi põhiseadus … 2008, 778). Tundub, et Euroopa Liidust väljaastumine ei ole siiski mitte vastuolu kõrvaldamise meetod liikmesriigi ja Euroopa Liidu õiguse vahel, vaid teatud poliitilise otsustuse tulemus, kus katkeb nii institutsionaalne kui ka näiteks juriidiline side Euroopa Liidu ja liikmesriigi vahel.

Eespool kirjeldatud käsitlusest tuleneb, et põhiseaduse kaitseklausel pole "ründava" iseloomuga ja ei anna automaatset võimalust jätta kohaldamata Euroopa Liidu õigus, kui see on vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega.[8] Samal ajal on põhiseaduse täiendamise seaduse esimeses paragrahvis sätestatu selgelt Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust piirav. Põhiseaduse kommentaarides väidetakse, et selle sätestuse osas on õigusteadlastel raske üksmeelt leida, sest erinevad juriidilised koolkonnad evivad põhimõtteliselt erinevaid

seisukohti osas, mis puudutab kaitseklausli rakendamist (Eesti Vabariigi põhiseadus … 2008, 774). Kui lugeda seda kommentaari (16) tähelepanelikult, siis on selle autorid seisukohal, et nii põhiseaduse täiendamise seaduse paragrahvi 1 tähenduse kui ka rakendamise suhtes on eri koolkondadel erinevad seisukohad. Tundub siiski, et paragrahvi 1 tähenduse üle on üksmeel kaugelt suurem kui selle rakendamise üle. Ilmselt on üksmeelt teadlasühiskonnalt oodata pisut lihtsustatud arusaam õigusteadlaste rollist. Õiguse rakendajatele peaks aga olema hea orientiir põhiseaduse kommentaarides kirjas olev mõte, et Eesti ei saa kuuluda Euroopa Liitu, kui see teeks olematuks Eesti põhiseaduse aluspõhimõtete toimimise või ohustab nende toimimist (samas, 777). Põhiseaduse kommentaarides leitakse õigustatult, et "põhiseaduse aluspõhimõtted" on selline kategooria, mille päriskodu on põhiseaduse preambul. Kuna preambul ei ole mitte põhiseaduse ripats, lihvitud sõnastusega kaunistus, vaid kogu põhiseadust integreeriv tuumik, regulatiivne tuumik, siis muutub aluspõhimõtete kategooria seda olulisemaks. Mida suurem on preambuli sätete üldistusaste, seda laiem on nii selle integratiivne roll kui ka roll põhiseaduse ülejäänud sätete üle.[9]

Aluspõhimõtete kataloogi loomise võimalikkusest

Tundub, et vastuolu aluspõhimõtete kõrge abstraktsiooniastme ja nende kui regulatiivse tuumiku vahel ongi vähemalt üks suurem põhjus, miks me nendest õigupoolest üsna vähe teame. Seni on aluspõhimõtete sisustamisel tagasihoidlikuks jäänud nii eesti õigusteadlased kui ka õiguspraktikud.
Põhiseadusest arusaamine peab tuginema korrastatud mõtlemisele. Veel täpsemini öeldult peab see rajanema korrastatud õigusmõtlemisel. Õigusest arusaamise eesmärk on alati õigusega relevantsest tegelikkusest adekvaatse ülevaate saamine. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarides (2002, 29) märgiti, et piltlikult öeldes on tegemist tervikkujundi loomisega õigusest: "Sellise tervikpildi kujundamine – silmas pidades rahvuslikku õiguskorda – peab toetuma ühelt poolt õiguskorra kui teatud terviku ja teiselt poolt selle tippakti, põhiseaduse ühtsuse ehk koherentsuse ideele."[10] On huvitav märkida, et nendes kommentaarides kasutatakse samuti kategooriat "aluspõhimõtted". Seda tehakse õiguse teooriast kahte tunnetussaavutust (alusprintsiipi) esile tõstes. Tegemist on kooskõlalisust tagava põhimõttega ja kontekstilisuse põhimõttega. "Põhiseadusest arusaamiseks tuleb neid aluspõhimõtteid kaasata nii, et ei tekiks vastuolusid põhiseaduse enda osade vahel (kooskõlalisus) ning et tekiks selgepiiriline ettekujutus põhiseaduse sätet puudutavast kohast põhiseaduse tekstis (kontekstilisus)." Tundub, et õiguse teooriasse kuuluvad aluspõhimõtted – nende teadmine ja kasutamine – ongi esimene hea lähtekoht põhiseaduse enda aluspõhimõtetest vajaliku tunnetusulatuse loomisel. Teise olulise lähtekohana põhiseaduse olemuse tänapäevasel sisustamisel märgiksin, et mandrieuroopalikus õiguskultuuris, mida pikka aega kammitses õiguspositivism, on viimastel aastakümnetel toimunud jõuline areng. Nimelt tuleb näha, teada ja tunnetada korrelatsiooni, mis on ühiskonna ja õiguse vahel. Õigupoolest haarab õigus endasse kõik selle, mis on seotud inimkäitumise õiguslikult relevantse osaga. See side on normatiivse (siduva) iseloomuga. Õigus ongi seepärast mitte ainult normatiivne informatsioonimeedium, vaid ka normatiivne kommunikatsioonimeedium. Põhiseaduse aluspõhimõtete kontekstis tuleb sellele pöörata erilist tähelepanu, sest on ju põhiseaduses sisalduvate õigusnormide abstraktsuse aste suure osaga ülejäänust õiguskorrast võrreldes suurem. Sellepärast on konstitutsiooniõiguses õiguse sotsiaalseid dimensioone teinekord raskem ära tunda. Aluspõhimõtete leidmisel ja sisustamisel on väga oluline osa sellel meetodil (meetoditel), mille kaudu ja abil püüame eesmärgile jõuda.
Tänapäevases erialakirjanduses on tekkinud siiski diskussioon juriidilise meetodiõpetuse rangusest ja tulemuslikkusest. Nii esindab saksa õigusteadlane Bernd Rüthers seisukohta, et oma põhialustes siduv meetodiõpetus õiguse rakendamisel on vajalik konstitutsiooni kaitseelement. Ning et meetodiküsimused on konstitutsiooniküsimused. Vastused selle

pinnalt näitavad, kas Saksamaa Liitvabariik on õigusriiklik demokraatia või muutub oligarhiliseks kohtunikuriigiks (Rüthers 2006, 53, 60). Teine tuntud saksa õigusteadlane Winfried Hassemer väidab, et tema kolleeg ülehindab juriidilise meetodiõpetuse siduvust meelevaldselt. Juriidiline meetodiõpetus on ainult üks mastaapidest õiguse leidmisel. Õiguse leidmine on kompleksne fenomen ja tänapäeval teoreetiliselt veel kaugel täielikust lahtiseletamisest (Hassemer 2008, 3). Kui Rüthers välistab olukorra, kus kohtunikud on "pianistid", siis Hassemer leiab, et seadusandja on "komponist" ja õiguse rakendaja ongi "pianist", kes interpreteerib vähem või rohkem virtuoosselt, kuid loomulikult ei tohi ta tükki võltsida.
Kuidas siis sellises peaaegu et polaarsete arvamuste olukorras toimida? Kindlasti ei alluta põhiseadus ei õiguse tõlgendajat ega õiguse rakendajat ühe kindla meetodi kasutamisele.[11] Iseenesestmõistetavalt ei näe põhiseadus sellist meetodit ka ette. Kuidas jõuda meetodini (meetoditeni), mis tagaks seotuse põhiseadusega? Kodifitseeritud õigusega riikides on tegelik olukord olnud alati selline, et süstematiseeritud õigusmassiiv nõuab selle tõlgendamiseks tõlgendaja ja rakendaja seotust seadusega. Nõustun siinkohal juba viidatud õigusteadlase Hassemeriga, kes leiab, et teatud reegleid tundmata ja neid kasutamata ei ole võimalik luua sidet seadusega ning seotus seadusega on seda tihedam, mida õnnestunum on meetodivalik (Hassemer 2008, 3–4). Seega võime kõrvale jätta arusaama, et mida rangem meetod, seda rohkem sobib see põhiseaduse aluspõhimõtetest arusaamiseks. Võib-olla sobiks niisugune lähenemine seadusriigile, kus kaasuse üle otsustabki seadus ja kohtunikule jääb subsumeerimisautomaadi roll.[12] Põhiseaduse aluspõhimõtete tunnetamisel olemegi probleemi ees, kus põhiseadus ei võimalda ilma tõlgendamata aluspõhimõtteid konkretiseerida ja nende siduvust kindlaks teha ning tegemist pole aluspõhimõtete leidmisel ka traditsioonilise subsumeerimisprobleemiga. Siinkohal tuletaksin meelde juriidilise meetodiõpetuse klassikalisi õpetussõnu, mis pärinevad Friedrich Karl von Savignylt. Nimelt tuleb lahenduse leidmiseks lugeda seaduse teksti; silmas tuleb pidada põhiseaduse süsteemseid sidemeid; hoida meeles reguleerimise eesmärki ja leida põhiseadusest see mõte, mis tal on just tänasel päeval (Savigny 1951, 19).[13] Seega on olukord selline, kus meetodiõpetus pole ennast kunagi seadustega sidunud, vaid on olnud siin indiferentne. Küll aga on võimalik just meetodiõpetuse saavutusi kasutades siduda ennast kõige õnnestunumalt seadusega ning luua vajalik tunnetusulatus seadusest.
Oleme juba märkinud, et Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted on määratlemata õigusmõiste ning et selline olukord ei ole tekkinud juhuslikult. Põhiseaduse kommentaaride autorid teevad siit järelduse: "Seetõttu tuleb lähtuda erialakirjanduses ja eksperdiarvamustes välja pakutud PS aluspõhimõtete loetelust, samuti PS aluspõhimõtete praktikas kujunenud loetelust (viimase olemasolu korral)." (Eesti Vabariigi põhiseadus … 2008, 778). Ülaltooduga saab nõustuda ainult tingimusel, kui on täidetud juriidilise meetodiõpetuse välja töötatud õigusest vajaliku tunnetusulatuse kujundamiseks vajalikud tingimused.[14]

Euroopa põhiseaduslepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma panusest aluspõhimõtete sisustamisse

Tõsiselt võetava panuse põhiseaduse aluspõhimõtete sisustamisse andis Riigikogu põhiseaduskomisjoni moodustatud Euroopa põhiseaduslepingu riigiõigusliku analüüsi töörühm. Töörühma seisukohtade 5. osas märgitakse, et kehtivas õiguses puudub aluspõhimõtete legaaldefinitsioon. Teoreetiliste käsitluste kohaselt on põhiseaduse aluspõhimõtted tuletatavad eeskätt põhiseaduse preambulist, I peatükist "Üldsätted" ning II peatüki "Põhiõigused, vabadused ja kohustused" paragrahvidest 10 ja 11. Eelnevat lähtekohaks võttes asus töörühm seisukohale, et põhiseaduse aluspõhimõtteid saab määratleda kas suletud või avatud kataloogina. Siiski peeti eelistatumaks avatud kataloogi. Suletud kataloog võib ühel hetkel pärssida Eesti riikluse arengut.[15] Selline arusaam lõi

võimaluse konstrueerida töörühmal põhiseaduse aluspõhimõtete avatud kataloog, kuhu aluspõhimõtetena kuuluksid: rahvasuveräänsus, riigi rajanemine vabadusele, õiglusele ja õigusele, sisemise ja välise rahu kaitse, eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade, inimväärikus, sotsiaalriiklus, demokraatia, õigusriiklus, põhiõiguste ja vabaduste austamine ning riigivõimu tegevuse proportsionaalsus.
Eriti oluline on märkida, et Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma seisukohtadest leiame otsese seose põhiseaduse aluspõhimõtete ja väärtuste vahel: "Põhiseaduse aluspõhimõtted on põhiväärtused[16], ilma milleta Eesti riik ja selle nimel kehtestatud põhiseadus kaotavad oma olemuse. Põhiseaduse aluspõhimõtted on paljuski universaalse iseloomuga – samadele või sarnastele printsiipidele tuginevad ka kõigi teiste demokraatlike riikide põhikorrad. Siiski ei pea põhiseaduse aluspõhimõtete kindlakstegemisel lähtuma ilmtingimata Euroopa põhiseaduse lepingus, Euroopa Liidu senistes aluslepingutes või teiste Euroopa Liidu riikide konstitutsioonides determineeritud väärtustest." (Viidatud Eesti Vabariigi põhiseadus … 2008, 779 järgi.) On üsna vaieldamatu, et põhiseaduse vaim ei mahu pelgalt põhiseaduse teksti. See on oluliselt laiem arusaam ideedest ja hoiakutest, mis on suunanud ja suunavad ühiselu korraldust, sisaldavad moraalseid tõekspidamisi, aga ka traditsioone ja tavasid ning kindlasti tubli annuse tervet mõistust. Ja ehkki ka 1992. aastal vastu võetud põhiseadus on ajas paratamatult muutunud, pole ta kaotanud põhiväärtustele (loe: aluspõhimõtetele) orienteeritud olemust. Kuid on vaja teada, et: "Sellise mõõdupuu rolli ei mahu kõik väärtused, vaid eeskätt pikaajalised püsiväärtused, mida praktika on lugematu arv kordi kontrollinud ja mis on ka alati vajalikuks osutunud." (Eesti Vabariigi põhiseadus … 2008, 30.)

Aluspõhimõtted *genus humanum*'i jaoks?

Eespool märkisime, et põhiseaduses sisalduvad aluspõhimõtted on siduvad ainult Eestile. Seoses sellega tekib küsimus: kas on võimalik, et aluspõhimõtted kehtivad kogu *genus humanum*'i jaoks, kuid on siduvad vaid meile, ja mida oleks vaja eraldi põhjendada, või on vähemalt osaliselt tegemist aluspõhimõtete regionaalse, interkultuurilise kehtivusega (nn eesti ülipositiivse õigusega)? Ühest vastust siin pole, kuid näiteks saksa erialakirjanduses märgitakse: "Üldiselt peavad saksa ülipositivistid viimasel ajal ikka ja jälle valulist kogemust saama, sest nende arendatud riigiõiguslikud doktriinid on palju enam "nende" ülipositiivse väärikuse standard kui Euroopa Liidu organite või Euroopa Liidu teiste liikmesriikide seadusandjate oma." (Herdegen 2005, 141.) Samal ajal on Saksamaal ülipositiivse otsingud olnud ikka suunatud Saksamaa konstitutsioonilise korra kujundatud alusväärtustele (samas, 143). Praegusel "multikultuursel" Saksamaal illustreerib ainuüksi erinev inimväärikuse mõistmine võitluses islami pearätikute kandmise eest või tütarlaste kasvatuses ülipositiivsuse üleskutsetega õiguskorra sisustamiseks vägivaldset konfliktpotentsiaali.

Aluspõhimõtted ja kultuurikontekst

Lõpetuseks leian, et aluspõhimõtete otsimisel on väärtuspõhisel tegutsemisel mõistlik ennast siduda kultuuriga. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandes (2002, 30) märgitakse: "Põhiseadusest arusaamise kujundamise objektiks on seaduse tekst, kusjuures teksti tuleb käsitada õiguskultuurilise fenomenina." Õigus on alati olnud ja on ka praegu maailma kultuurielemente. Juba R. von Ihering (1924, 14) iseloomustas õigust kui moodsa maailma kultuurielementi. Siis pole ka midagi imestada, et mõistejurisprudentsi teravamaid kriitikuid soovis õigust just sellises kvaliteedis näha. Erialakirjanduses väidetakse, et õigust ja selle tundmaõppimist võiks hoopis kultuuriteaduste hulka arvata (Ipsen 2000, 408). Kultuur on alati olnud rahva eneseteostuse tahte väljendus ja tulemus, paljudel juhtudel ei ole kultuur midagi muud kui inimese käitumise kohustuslik mudel. Kultuuri kaudu peaksime nägema ka

põhiseadust. Nõustuda tuleb nende õigusteadlastega, kes lähtuvad sellest, et põhiseadus pole mitte ainult õiguskorra alus, vaid ka kultuurilise arengutaseme väljendus ja samal ajal rahva kultuurilise enesemääratlemise vahend, kultuuripärandi peegel, ka rahva lootuste vundament (Häberle 1982, 21). Seega on kultuuriteaduslik lähenemine lausa hädavajalik, sest põhiseadus mitte ainult ei fikseeri rahva kultuurilist arengutaset, vaid sisaldab endas ajaproovile vastu pidanud kultuuripärandi. Nii nagu pole kerge tulemusteni jõuda väärtusjurisprudentsi kasutades, pole seda kerge teha ka kultuuri kontekstis. Võib-olla ma eksin, kuid mulle tundub, et newtonlik maailmapilt mõjutab – ja peabki seda tegema – ka juriste. Siiski on siin probleem, sest mehaaniline maailmapilt ei paku lahendusi sotsiaal-kultuurilistele probleemidele. Ka Eesti kohtupraktika on näidanud, et keelelist tõlgendamist peetakse paremaks, eksaktsemaks kui näiteks väärtustele orienteeritud tõlgendamist.

Kokkuvõtte asemel

Kuna põhiseaduse aluspõhimõtetel on regulatiivne toime, nad on siduvad, siis pole nende leidmise vajaduses kahtlust. Alustada tuleks üldisest õigusteoreetilisest teadmisest (aluspõhimõtetest), et tervikpildi kujundamiseks on vaja arvestada esiteks kooskõlalisust tagava aluspõhimõttega ja teiseks kontekstilisuse põhimõttega. Jätkata tuleb meetodiotsinguga, kus tulemuslikum tundub olevat väärtusjurisprudentsiga seotud meetodite kasutamine. Kuna põhiseaduse aluspõhimõtted on väärtuskategooria, siis väärtusjurisprudentsi vahendite abil saab ja tulebki neid väärtusmastaape konkretiseerida. Nii konstrueeritakse põhiseaduse aluspõhimõtete kataloog. Kuid see ei saa olla suletud kataloog. Väärtusjurisprudentsi kasutamine ise räägib igasuguse suletuse vastu. Aluspõhimõtete kataloog saab olla ainult avatud iseloomuga. Nagu näeme, on põhiseaduse aluspõhimõtete kataloogi konstrueerimine vajalik, kuid raske ülesanne. Selle ülesande täitmiseks ei piisa ainult juriidilise meetodiõpetuse rakendamisest. Vaja on tänapäevast jurisprudentsi, väärtusjurisprudentsi rakendada. Aluspõhimõtete tunnetamisel on oma koht ka autoriteedi-dilemmal, see on olukorral, kus omavahel saavad kokku või õigemini on põimunud meetodiprobleem ja aluspõhimõtete leidja kui õigusteadlane/õiguspraktik. Ilmselt võib kindel olla selles, et kui mingi oluline osa ülipositiivsest õigusest kuulub inimühiskonna normatiivse pärandi hulka, siis peab olema võimalik seda ülipositiivset normide (aluspõhimõtete) sisu leida ja sõnastada. Ei tohiks unustada sedagi, et aluspõhimõtete leidmisel tuleb osata ennast siduda meie kultuuriruumiga – nii tänapäeva kui ka retrospektiivses kontekstis. Kultuurikontekstiga arvestamine on seotud ajaloolise tõlgendamisega, kuid pole sellele taandatav, sest Eesti põhiseaduse ajalugu ulatub formaalselt pelgalt eelmisse sajandisse. Eesti põhiseadusliku korra juured ulatuvad aga kaugesse minevikku, kus 13. sajandiks oli nii majandusliku, sotsiaalse ja vaimse arenguga seoses kui ka võitluses võõrastega välja kujunenud oma ühiskondlik-poliitiline kord (Uluots 2004, 278). Kindlasti pole aluspõhimõtete leidmine ja formuleerimine juristide n-ö argipäevaülesanne. Aluspõhimõtete (väärtuste konkretiseerimise) juurde jõutakse mitte deduktiivse otsustamise kaudu, mis on juristide tavaline töömeetod, vaid nn väärtustaval teel. Ning just aluspõhimõtete mittetingitus võimaldab jõuda sobivate, samal ajal erinevate konkretiseeringuteni. Nimetaksin sellist juristi tööd "aluspõhimõtete konformseks konkretiseerimiseks". See ei olegi töö põhiseaduse tekstiga, vaid põhiseadust tõlgendav tegevus, mille eesmärk peaks olema tuleviku suhtes avatud põhiseadusliku korra (riikluse) edasiarendamine. Nagu kirjutatakse erialakirjanduses: "... et materiaalne põhiseadusõigus tema kesksetes osades sisalduks vähem tekstis kui kohtu otsustustoimikutes." (Würtenberger 2001, 234.)

Põhiseadust tuleks tegelikustada nii, nagu kõneles põhiseaduse 20. aastapäeval professor Jüri Uluots: "Isiklikult arvan, et uue põhiseaduse elluviimine ja toetamine leplikus meeles, üksteisest arusaamises ja koostöös oleks kõige ilusamaks ja võimsamaks tunnistuseks vabariikliku riigikorra pooldamisest ja ühtlasi selles korra küpsusest." (Uluots 2004a, 361.)

Kui tänapäevased tunduvad need sõnad! Õigusühiskonnas tuleb osata põhiseaduses sisalduvaid aluspõhimõtteid leida ja neist lugu pidada ning juristid peavad neile ka igapäevatöös toetuma. Kui sellega kaasneb üldinimlike väärtuste, leplikkuse, arusaamise ja koostöö arvestamine, kestab Eesti riik mitte ainult praegu, vaid ka tulevikus.

[1] Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseaduste muudatused ja täiendused on iseloomult sellised, mis peavad silmas pädevuste omistamise võimalust ja seeläbi pääsu Euroopa Liitu, või sellised, mis jäävad liikmesriigi elu korrastama ka pärast ühinemist. Põhiseaduse täiendamise seadus kuulub teise võimaluse hulka, sest meie soov oli muuta põhiseadust ühinemisel Euroopa Liiduga nii, et Eesti võiks suveräänsust jagada sel määral, et see ei vastanduks Eesti riikluse aluspõhimõtetele.

[2] Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaande (2008, 28) sissejuhatuses märgitakse: "Vaatamata PSTS sätete napisõnalisusele on nendega hõlmatud Euroopa Liiduga liitumise riigiõiguslikud tuumküsimused ning reguleeritud need piisavalt selgelt ja vähemalt õigusharidusega inimese jaoks mõistetavalt."
[3] Põhiseaduse kommentaarides (samas, 774) tähistatakse põhiseaduse täiendamise seadust ka kui nn põhiseaduse kolmandat akti, kusjuures teise aktina on sellisel juhul silmas peetud põhiseaduse rakendamise seadust.
[4] Veelgi enam, põhiseaduse konkretiseerimine ja edasiarendamine on teatud mõttes konstitutsiooni muutev ning seotud poliitikaga. Mida ekstensiivsemalt põhiseadust tõlgendatakse, seda ahtamaks jääb tema poliitiline kujundamisruum. Sellepärast piirneb põhiseaduse tõlgendamine legislatiiviga ja judikatiiviga. Põhiseaduse interpreteerimise lähtekohad annab konstitutsiooniteooria. Kas on nii, et põhiseadus määrab liberaal-õigusriiklikus mõttes ainult poliitilise kujundamise protsessi ja piirid või võimaldab põhiseaduslik kord olla ka tuleviku suhtes avatud, võttes omaks majandusliku, sotsiaalse ja muude arengute mastaabid? Vastust sellele küsimusele otsivad erinevad riigiõiguse koolkonnad, samuti põhiseaduse tõlgendamise teooria.
[5] Tänapäeva eesti õiguskirjandus kasutab antud sätte puhul tähistust "kaitseklausel".

[6] Riigikohtu esimees kirjutab tasakaalu taasleidmisest ja säilitamisest üksikisiku ja riigi vahel Riigikogu Toimetiste veergudel, kus ta on valinud essee motoks tsitaadi tuntud eesti kirjanikult Hando Runnelilt: "Riik ja üksikisik. Üksikisik on nõrk, meie unistus oli kunagi teha oma riik. Et riigi kaudu oma jõud ühendada. Aga kohe tekkis küsimus: kas riik kui selline ei suru maha üksikisikut, vaba inimest? Pidev tasakaalu otsimine, et oleks jõuline riik kui ühislooming, ja oleks vaba isik – ja ta isikuvabadus oleks ka garanteeritud." (Rask 2007, 11.)
[7] Kuni põhiseaduse täiendamise seaduse jõustumiseni polnud päevakorral põhiseaduse aluspõhimõtete eksaktne sisustamine. Sageli ei tehtudki vahet põhiseaduse aluspõhimõtete, põhiseaduse printsiipide või põhimõtete vahel. Põhiseaduse täiendamise seaduse jõustumisega olukord muutus, sest põhiseaduse täiendamise seaduse esimene paragrahv sätestas aluspõhimõtted õigusnormis. Küsimus on muidugi selles, kuidas seda teha. Kirjandusest leiame tuntud autori, kes esitab teesi ühest ja ainukesest õigest vastusest (*one right answer*). Ka nn *hard case*'i puhul eksisteerib üks õige lahendus (vt Dworkin 1990, 448 jj; 1977, 58; 1985, 119). Selle seisukoha kriitikat (millega paljuski ühineb artikli autor) vt Woozley 1984, 173. Pigem tuleb lahenduste leidmisel panustada ratsionaalsele diskursusele ja argumenteerivale protseduurile (vt Alexy 1991; 1995, 109). Kujundlikult väljendab ennast *one right answer* suhtes K.-E. Hain: "Samaaegselt saab selgeks, et filosoofiliselt ei asu see tees mitte mingil juhul kindlal pinnal, vaid ennemini õhukesel jääl." (Hain 2007, 40.)

[8] Praeguse seisuga pole siinkohal võimalik toetuda Eesti kohtupraktikale, sest Riigikohus ei ole Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse seost põhiseaduse aluspõhimõtetega käsitlenud.

Küll on Euroopa Kohus kohtuasjas C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* öelnud, et Euroopa Liidu õigusnormi kehtivust ei saa liikmesriigis mõjutada vastuolu liikmesriigi põhiseadusega. Erialakirjanduses märgitakse, et ei Euroopa Liidu kõrgemad kohtud ega liikmesriikide konstitutsiooni kohtud pole olnud valmis tunnistama Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust liikmesriikide põhiseaduste üle (vt nt Laffranque 2006, 487–524).

[9] Aluspõhimõtete sisu ei piirdu ainult preambulis nimetatuga. Juba Eesti 1920. ja 1938. aasta põhiseaduse ettevalmistamise käigus Asutavas Kogus ja Rahvuskogus kostus sageli väljend "meie rahva ajalooline konstitutsioon" ning probleemidele lahendusi otsides jõuti tihti meie põhiseaduse juurteni – meie esivanemate rikkalike kogemuste, väärtuste ja tõekspidamisteni, mis on läbi teinud sajandeid kestnud eluvõitluse praktilise kontrolli ja osutunud paljuski igihaljaks tänapäevalgi (Eesti Vabariigi põhiseadus … 2008, 36).
[10] Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarides on esindatud seisukoht, kus süstemaatilist tõlgendamist konstitutsiooniõiguses nimetatakse üheks komplitseeritumaks tõlgendamisviisiks, mis hõlmab nii kooskõlalisust kui ka kontekstilisust tagavad argumendid; mõistelis-süstemaatilised ja printsiibiargumendid; spetsiaaljuriidilised ja prejuditsiaalsed argumendid ning komparatiivsed argumendid (Eesti Vabariigi põhiseadus … 2002, 31).

[11] Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarides (2002, 30) märgitakse. "… et eelkõige konstitutsiooniõiguse tõlgendamisel on diskursuse iseloom, kus metoodiline täpsus ei taga vaieldamatuid tulemusi." See aga ei tähenda, nagu poleks sobiva meetodi otsimisega vaja tegelda.
[12] Juba K. Engisch kirjutas oma raamatus "Sissejuhatus juriidilisse mõtlemisse", et juriidiline loogika (tesaurus) ei kuulu siia maailma, ka kõige parema tahtmise juures pole võimalik seadusi ühetähenduslikult formuleerida (Engisch 1964, 63 jj, 72 jj).

[13] H.-M. Pawlowski (1999, 359 jj) leiab, et see tähendabki sidet seadusega (seadust võetakse tõsiselt).
[14] Nii näiteks ei saaks teha lõplikke järeldusi aluspõhimõtete kohta, võttes aluseks põhiseaduse täiendamise seaduse menetlemise Riigikogus. Eelnõu teisel lugemisel viitas põhiseaduskomisjoni esimees õiguskantsleri seisukohale, kes teatavasti oligi "kaitseklausli" mõtte algataja. Eelnõu teisel lugemisel arvas samuti üks põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu algatajatest, et aluspõhimõtted on need põhimõtted, mis sisalduvad Eesti põhiseaduse preambulis ja I peatükis.
[15] Põhiseaduse täiendamise seaduse menetlemise käigus tegi õiguskantsler ettepaneku kirjutada põhiseaduse täiendamise seaduse esimesse paragrahvi mitte mõiste "aluspõhimõtted", vaid anda aluspõhimõtete loetelu. Eelnõu menetlemise käigus sellest küll loobuti, kuid ka see õiguskantsleri seisukoht räägib aluspõhimõtete suletud kataloogi vastu.
[16] Toodud arusaam on selge tunnistus sellest, et Eestis nähakse õigusele vastava lahenduseni jõudmise võtit väärtustes. Väärtusjurisprudents tunnustab seadusest kõrgemal seisvaid väärtusmastaape ja loeb need olevat siduvad. Põhiseadusest arusaamiseks tuleb osata väärtusmastaape konkretiseerida (vt Eesti Vabariigi põhiseadus … 2008, 21 jj).

Kasutatud kirjandus

Alexy, R. (1991). Theorie der juristischen Argumentation. 2. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
Alexy, R. (1995). Probleme der Diskurstheorie. – Recht, Vernunft, Diskurs. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
Dworkin, R. (1977). No Right Answer? Oxford: FS Hart.

Dworkin, R. (1985). A Matter of Principle. Cambridge (Mass.), London: Harvard University Press.
Dworkin, R. (1990). Bürgerrechte ernstgenommen. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002). Tallinn: Juura.
Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2008). Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura.
Engisch, K. (1964). Einführung in das juristische Denken. Stuttgart: W. Kohlhammer.
Hain, K.-E. (2007). Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum – ein dogmatisches Problem rechtstheoretisch betrachtet. – Die Ordnung der Freiheit. Festschrift für Christian Starck zum siebzigsten Geburtstag. Tübingen: Mohr Siebeck, S 35–53.
Hassemer, W. (2008). Juristische Methodenlehre und richterliche Pragmatik. – Rechtstheorie, Band 39, Heft 1.
Herdegen, M. (2005). Verfassungsauslegung und meta-konstitutionelle Interpretationsreserven. –Recht. Wirtschaft. Kultur. Festschrift für Hans Hablitzel. Berlin: Duncker und Humblot.
Häberle, P. (1982). Vom Kulturstaat zum Kulturverfassungsrecht. – P. Häberle (Hrsg). Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
Ihering, R. von (1924). Geist der Römischen Rechts auf der verschiedenen Stufen seiner Entwicklung, 1. Teil, 7. und 8. Auflage. Leipzig: Breitkopf und Hartel.
Ipsen, K. (2000). Recht als Kulturelement. – Festschrift für Otto Sandrock. Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft.
Laffranque, J. (2006). Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura.
Meri, L. (1997). Euroopa Uniooni on vaja Eesti riigi püsimiseks. – Luup, nr 26.
Narits, R. (2003). Eesti põhiseadus kestab ka uues Euroopas. – Riigikogu Toimetised 7, lk 46–50.
Pawlowski, H.-M. (1999). Methodenlehre für Juristen. Theorie der Norm und des Gesetzes. 3. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
Rask, M. (2007). Tänu põhiseadusele. – Riigikogu Toimetised 15, lk 11–23.
Rüthers, B. (2006). Methodenrealismus in Jurisprudenz und Justiz. – Juristen Zeitung, No 2.
Savigny, F. K. von (1951). Juristische Methodenlehre. Stuttgart: Koehler.
Uluots, J. (2004). Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid. – J. Uluots. Seaduse sünd. Koost H. Runnel. Tartu: Ilmamaa, lk 278–297.
Uluots, J. (2004a). Eesti poliitiline areng kahekümne aasta jooksul. – J. Uluots. Seaduse sünd. Koost H. Runnel. Tartu: Ilmamaa, lk 358–361.
Woozley, A. D. (1984). No Right Answer. – M. Cohen (ed). Ronald Dworkin and Contemporary Jurisprudence. London: Duckworth.
Würtenberger, T. (2001). Auslegung von Verfassungsrecht – realistisch betrachtet. – Verfassung, Philosophie, Kirche: Festschrift für Alexander Hollerbach zum 70. Geburtstag. Duncker und Humblot.

Uus võimude tasakaal Prantsusmaal pärast põhiseaduse muutmist

Rodolphe Laffranque, Tartu Ülikooli avaliku õiguse teadur

Prantsuse parlamendi mõlema koja liikmetest koosnev kongress võttis 21. juulil 2008 Versailles' lossi istungisaalis vastu põhiseaduse muutmise seaduse "moderniseerida viienda vabariigi institutsioonid".

"Institutsioonide moderniseerimise" all mõeldakse seadusandliku ja täidesaatva võimu suhete ümberkorraldamist, et suurendada parlamendi rolli, ning kodanike õiguste ja nende tagamise tugevdamist. Selle ambitsioonika eesmärgi saavutamiseks muudab (sealhulgas ka täiendab) nimetatud seadus kokku põhiseaduse 47 artiklit. Prantsuse kehtiva põhiseaduse 24. muutmise puhul on tegemist ainulaadse põhiseadusmuudatusega viienda vabariigi ajaloos, seda nii sisu kui ka ulatuse poolest. Peatun siinkohal vaid põhiseaduse muutmise (seaduse) (*loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V*ème *République*)mõnedel aspektidel, jättes kõrvale kodanike uued õigused ja nende tagamise, mille puhul võib rääkida Prantsuse õiguse revolutsioonilisest arengust, eriti seetõttu, et konstitutsiooninõukogule *(Conseil constitutionnel)* on antud õigus teha põhiseaduslikkuse järelevalvet üksikisiku algatusel konkreetse normikontrolli kaudu. Artiklis keskendun pigem põhiseadusmuudatusest tulenevale uuele võimude tasakaalule, seletades, milles seisnevad muudatused seadusandliku ja täidesaatva võimu suhetes. Kõigepealt kirjeldan konteksti, kus sellised muudatused tekkisid.

Parlamentarismi ratsionaliseerimine

Praegune Prantsuse põhiseadus, mis võeti vastu rahvahääletusel 28. septembril 1958 ja kuulutati välja sama aasta 4. oktoobril, lõi nn viienda vabariigi poliitilise süsteemi, milles seadusandlik ja täidesaatev võim tasakaalustati eelkõige viimase kasuks. Charles de Gaulle'i mõttest inspireeritud viienda vabariigi põhiseadus läks radikaalselt lahku kahe eelmise vabariigi põhiseadustest ja ligi 80-aastasest parlamendi ülemvõimu traditsioonist, asetades riigi juhtpositsiooni riigipea, kuid säilitades samal ajal parlamentaarse süsteemi põhiomaduse ehk valitsuse poliitilise vastutuse parlamendi ees. Aastal 1958 jäi parlamentaarne süsteem prantsuse poliitilise süsteemina *de jure* alles vaid mitmete oluliste muudatuste hinnaga. Nimelt kaotati nii sümboolselt kui ka praktiliselt seaduse kui parlamendi õigusakti ülimuslikkus ja sellega seoses lõppes parlamendi kui rahvaesindaja suveräänsus. Niisiis näeb Prantsuse põhiseadus ette erinevad meetmed parlamentaarse režiimi tõhustamiseks, see tähendab režiimi stabiilsemaks muutmiseks, isegi kui parlamendis puudub tõeline enamus. Sellised meetmed on hõlmatud mõistes, mida Prantsusmaal nimetatakse "parlamentarismi ratsionaliseerimiseks" (*la rationalisation du parlementarisme*). See seisneb peamiselt selles, et seadusandlikku tööd juhib täielikult valitsus parlamendi kontrolli all (Hamon, Troper 2007).

Riigipea ülekaal

Viiekümne aasta jooksul sai Prantsuse põhiseadus täita oma põhieesmärki – vältida sagedasi põhiseaduslikke kriise ja valitsuse ebastabiilsust, mis oli liiga tavapärane kolmanda (1870–1940) ja neljanda (1946–1958) vabariigi ajal.

Arvestades riigipeale antud laialdasi konstitutsioonilisi pädevusi, muutus 1958. aastal rajatud režiim paratamatult presidentaalsemaks. Presidentaalsuse poole nihkumisel on kaks põhjust. Esiteks see, et põhiseadust sai tõlgendada riigipeale soodsalt siis, kui president kuulus parlamendi enamusega samasse erakonda. Sel juhul sai temast sisuliselt ka valitsuse juht. Teiseks see, et põhiseadust muudeti vabariigi presidendi funktsiooni tugevdamiseks. Siinjuures tuleb nimetada kaht põhiseadusmuudatust. Esimene neist seadustas vabariigi presidendi otsevalimise 1962. aastal ja sellest tuleneb, et president omandab samasuguse rahvalegitiimsuse kui parlamendi alamkoda ehk rahvuskogu. Teine

muudatus lühendas 2000. aastal presidendi ametiaja seitsmelt aastalt viiele aastale, seega sama pikaks kui rahvuskogu liikmete ametiaeg. Selle muudatuse eesmärk oli vältida olukorda, kus president ja parlamendi enamus kuuluvad vastaserakondadesse ehk nn kohabitatsiooni ning samal ajal tagada, et parlament toetab presidendi kui täitevvõimu juhi poliitikat. Lisaks otsustati 2002. aastal presidendi ja parlamendi valimiste järjekorda muuta selliselt, et kõigepealt toimuvad presidendi valimised ja seejärel mõne nädala pärast parlamendi valimised.

Tasakaalustamise katsed

Paralleelselt vabariigi presidendi võimu kasvamisega parlamendi üle suurenes ka tahe muuta põhiseadust, et suurendada parlamendi autoriteeti. Siinkohal tuleb viidata kehtiva nn poolpresidentaalse süsteemi kriitikal põhinevale mitukümmend aastat väldanud arutelule muuta fundamentaalselt viiendat vabariiki ja rajada Prantsusmaal kuues vabariik, mis oleks selgelt parlamentaarne või puhtalt presidentaalne. Siiani, kaasa arvatud 2008. aasta põhiseadusmuudatus, on selline mõte jäänud siiski pigem müüdiks, kui saanud reaalsuseks.
Märkimisväärseks sammuks parlamendi autoriteedi suurendamise suunas võib pidada põhiseaduse muutmise ettepanekuid, mida tegi 1993. aastal president François Mitterrand'i loodud konsultatiivne komitee eesotsas tuntud prantsuse riigiõigusteadlase Georges Vedeliga.
Nendest ettepanekutest tulenesid mõned olulised korrektuurid Prantsuse põhiseaduses parlamendi olukorra parandamiseks. Näiteks 1995. aastal võeti vastu põhiseaduse muutmise seadus, mis nägi ette, et parlament tuleb kokku igal aastal ühe järjestikuse korralise istungjärgu raames senise kahe eraldiseisva istungjärgu asemel, et tõhustada parlamentaarset kontrolli valitsuse üle. Sellest ajast alates istuvad parlamendi mõlemad kojad katkestamatult üheksa kuud aastas. Lisaks nähti ette, et vähemalt üks kord kuus määrab parlament ise oma päevakorra, piiritledes sellega valitsuse ainuõigust, kellele 1958. aasta põhiseaduse järgi kuulub täielikult seaduseelnõude menetlemise päevakorra koostamine. Sellest tuleneb, et vähemalt üks istung kuus on pühendatud parlamendi esitatud seaduseelnõude arutamisele. Olgu lisatud, et täidesaatva võimu vastukaaluks anti 60 rahvasaadikule või 60 senaatorile (ehk parlamendi vähemusele) õigus pöörduda konstitutsiooninõukogu poole seaduste ja välislepingute põhiseaduslikkuse järelevalveks (1974. aastal seaduste ja 1992. aastal välislepingute üle).

Mõttest teoni

Need üksikud muudatused jäid siiski täitevvõimu ja seadusandja tasakaalustamiseks ebapiisavaks, sest parlamentarismi ratsionaliseerimisel tuginevad mehhanismid nõrgendasid jätkuvalt liiga palju parlamendi tegevust. Parlamendi rolli oli võimalik tugevdada ainult põhiseaduse igakülgse muutmisega, mida Prantsuse uus president Nicolas Sarkozy pidas riigi moderniseerimise raames hädavajalikuks ja mis sai lõplikult teoks 23. juulil 2008, põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamisega.
Selline põhiseaduse põhjalik reform oli presidendi kandidaadi Nicolas Sarkozy olulisemaid valimiseelseid lubadusi 2007. aasta kevadel ning ta võttis selle ette kohe pärast seda, kui oli valitud Prantsusmaa riigipeaks. Kaks kuud pärast valimist (s.o 12. juulil 2007) esitles president Sarkozy põhiseaduse reformi põhjusi ja põhijooni kõnes, mille ta pidas sümboolselt Epinalis, sellessamas linnas, kus 61 aastat tagasi Charles de Gaulle kritiseeris neljanda vabariigi põhiseaduse projekti. Oma kõnes rõhutas Nicolas Sarkozy seda – mis võib tunduda paradoksaalne –, et põhiseaduse muudatustega ei tohi muuta kehtivat riigivõimuorganite vahelist tasakaalu. Tegemist oli lühidalt öeldes muudatustega järjepidevuses, mis oli selgesti väljendatud lauses: "Ma ei pööra viiendas vabariigis uut lehekülge" (Sarkozy kõne 12. juulil 2007). Planeeritud põhiseaduslik reform pidi Prantsuse

riigipea järgi jõudma poliitilist režiimi muutmata uuendatud viiendasse vabariiki, mitte aga uude, kuuendasse vabariiki ehk uude poliitilisse režiimi. Samas kõnes andis Nicolas Sarkozy ka teada, et reformi väljatöötamiseks tuleb moodustada ekspertide komitee. Presidendi sõnul oli komitee ülesanne reformi üle järele mõelda ja esitada talle enne 1. novembrit 2007 ettepanekud selle kohta, kuidas saavutada, et "vabariik muutuks laitmatuks" ja "institutsioonid kohaneksid 21. sajandi demokraatia nõuetega" (Sarkozy kõne 12. juulil 2007). 18. juulil 2007 loodud ekspertide komiteesse (*Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V*ème *République*) kuulusid esimees Edouard Balladur (Prantsuse peaminister 1993–1995) ja 12 liiget, kelle hulgas oli erineva maailmavaatega poliitikuid, aga ka tuntud ja tunnustatud juriste, politolooge ja haritlasi, enamiku moodustasid riigiõigusteadlased. Teiste seas osalesid komitee töös kaks endist ministrit (Jack Lang ja Luc Ferry) ning konstitutsiooninõukogu endine esimees (Pierre Mazeaud). 29. oktoobril 2007 esitas ekspertide komitee Nicolas Sarkozyle oma lõpparuande, mis sisaldas 77 ettepanekut põhiseaduse muutmiseks.
Pärast mõtlemise ja arutlemise faasi tuli tegutsemise faas.
Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille valitsus esitas kõigepealt parlamendi alamkojale, võttis arvesse mitmeid Balladuri komitee ettepanekuid või vähemalt arvestas nende mõttega. Kõrvale jäeti näiteks ettepanek klaarida vabariigi presidendi ja peaministri rolli ja nendevahelisi suhteid, mida ekspertide komitee rõhutas kui üht oma põhilist ettepanekut. Kardeti, et see tooks kaasa liigset segadust, sest põhiseadusliku reformi eesmärk ei olnud muuta poliitilist režiimi.
Kui parlamendi mõlemad kojad olid põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu pärast kaht lugemist rahvuskogus ja senatis identses sõnastuses vastu võtnud (s.o 16. juulil 2008), otsustas Prantsuse Vabariigi president põhiseaduse artikli 89 kohaselt kokku kutsuda põhiseaduse muutmise lõplikuks heakskiitmiseks parlamendi kongressi. Kongress toimus 21. juulil 2008 ning põhiseaduse muudatustele anti kolmeviiendikuline häälteenamus, nagu põhiseadus nõuab. Huvitav on siinkohal märkida, et president Sarkozy ei otsustanud korraldada selleks puhuks rahvahääletust, kuigi Prantsuse põhiseaduse mõtte ja sõna järgi tuleb rahvahääletus kõne alla eriti siis, kui tegemist on tähtsa põhiseaduse muutmisega nagu käesoleval juhul. Selge on see, et seda otsedemokraatia instituuti kahjustasid kaks eelmist rahvahääletust: esimene neist leidis aset aastal 2000 presidendi ametiaja lühendamise küsimuses, kui hääletamisel osalenute arv oli rekordiliselt madal, ja teine aastal 2005, kui Prantsuse rahvas ütles "ei" Euroopa põhiseaduse lepingule.
Analüüsitava põhiseadusmuudatuse omapära seisneb ka selles, et uued sätted ei jõustu ühel ajal. Mõned sätted on juba praegu jõustunud ja teised veel jõustamata. Põhiseadusandlik võim nägi ette, et osa sätteid jõustub kas kohe või 1. jaanuaril 2009. Teiste puhul oli kehtima hakkamine seotud lihtseaduse või orgaanilise (ehk konstitutsioonilise) seaduse vastuvõtmisega.

Rohkem pädevusi parlamendile

23. juulil 2008 välja kuulutatud põhiseaduse muutmise seaduse olulisemaid eesmärke oli taastada parlamendi autoriteet ja roll. Selleks anti parlamendile tagasi pädevusi - seadusandliku töö valdkonnas ja valitsuse üle kontrolli teostamisel, mille 1958. aasta põhiseadus oli parlamendilt ära võtnud.
Vaja oli muuta ratsionaliseeritud parlamentarismi ehk legislatiivses töös valitsuse üleoleku meetmeid, mis Balladuri ekspertide komitee arvates olid oma aja ära elanud (Rouvillois 2008). Neid meetmeid tuli pehmendada ja viia kooskõlla moodsa demokraatliku riigiga. Tulemus on see, et seadusandluse osas tasakaalustati valitsuse ja parlamendi pädevused ning parlamentaarse kontrolli osas anti parlamendile uusi pädevusi.
Niisiis puudutas muudatus parlamendi täiskogu päevakorra ja seaduseelnõude arutelu kindlaksmääramise küsimust. Nüüd näeb põhiseaduse artikkel 48 ette, et parlamendil on

õigus ise kindlaks määrata oma istungite päevakord, varem kuulus see õigus põhimõtteliselt valitsusele. Muudatuse kohaselt jääb valitsusele siiski õigus määrata parlamendi istungite päevakord kuus kahel nädalal. Parlamendil ja valitsusel on selles valdkonnas edaspidi võrdne õigus.
Põhiseaduse muutmisest tulenevalt kitsendati valitsuse õigust siduda rahvuskogus menetletava seaduse eelnõu vastuvõtmine usaldusküsimusega. Põhiseaduse artikli 49 lõikes 3 sätestatud menetluse järgi, mis on sarnane Eesti põhiseaduse paragrahviga 98, loetakse seaduseelnõu vastuvõetuks siis, kui parlamendi alamkoda avaldab usaldust valitsusele. Viienda vabariigi jooksul regulaarselt kasutatud menetlust kritiseeriti tihti kui parlamendivastast vahendit ja seetõttu soovisid need, kes tahtsid tugevat parlamenti, selle menetluse kaotamist. Menetlus jäi siiski alles, kuid muudetud kujul. *Pouvoir constituant* leidis, et selle menetluse eesmärk on tegelikult tagada režiimi stabiilsus, sundides parlamendi enamust valitsuse eelnõu toetama. Et anda parlamendile siiski rohkem autoriteeti ilma süsteemi tasakaalu ümber korraldamata, otsustati, et valitsus võib rakendada seda õigust ainult üks kord parlamendi istungjärgu jooksul, välja arvatud siis, kui tegemist on eelarve või sotsiaalkindlustuse finantseerimist puudutava seaduseelnõuga. Eelnimetatud kahes eelarvelises küsimuses jääb valitsuse õigus samaks kui enne.
Põhiseaduse mitmeid sätteid muudeti eesmärgiga parandada parlamentaarset tööd ja eelkõige tõhustada parlamendi komisjonide tegevust. Esiletoomist väärivad järgmised muudatused. Esiteks see, et parlamendi mõlema koja alaliste komisjonide arvu suurendati kahe võrra – kuuelt kaheksale (põhiseaduse artikkel 43). Teiseks kehtestati kohustuslik ooteaeg seaduseelnõu esitamise ja esimesel lugemisel täiskokku saadetud seaduseelnõu arutlemise vahel, mille kestus on kuus nädalat esimeses menetlevas kojas ja neli nädalat teises menetlevas kojas (artikli 42 lõige 3). Seega on juhtivkomisjonil rohkem aega välja töötada ja arutada talle esitatud seaduseelnõusid. See reegel ei puuduta siiski eelarve ja sotsiaalkindlustuse finantseerimist käsitlevaid seaduseelnõusid, hädaseisundiga seonduvat seaduseelnõu ning üldiselt kiireloomuliseks tunnistatud seaduseelnõu (artikli 42 lõige 4). Kolmas oluline muudatus on see, et täiskokku arutamisele saadetakse mitte valitsuse ettevalmistatud seaduseelnõu, vaid eelnevalt parlamendi juhtivkomisjoni läbinud seaduseelnõu, välja arvatud siis, kui tegemist on põhiseaduse muutmise, eelarve ja sotsiaalkindlustuse finantseerimist puudutava seaduse eelnõudega (artikli 42 lõiked 1 ja 2). Muudetud põhiseadus võimaldab parlamendil valvata tõhusamalt valitsuse tegevuse järele, eriti kahes valdkonnas. Kõigepealt kaitseväe kasutamine välismaal (artikkel 35). Edaspidi peab valitsus parlamendile viivitamatult teatama, kui otsustatakse kaitseväge välismaal kasutada. Otsuse tegemise pädevus on valitsusel, kui kaitseväe interventsioon kestab maksimaalselt neli kuud. Pikendada saab seda aga ainult parlamendi nõusolekuga. Selles küsimuses anti parlamendile sisuliselt vetoõigus (Rouvillois 2008).
Parlamendi pädevusi laiendati ka valdkonnas, mis on seotud kontrolliga valitsuse tegevuse üle Euroopa Liidu asjades. Nimelt on rahvuskogul ja senatil õigus vastu võtta resolutsioone (ehk otsuseid) Euroopa Ühenduse ja Liidu õigusaktide eelnõude ning kõikide Euroopa Liidu institutsioonide dokumentide kohta (artikli 88-4 lõige 2). Enne põhiseaduse muutmist 2008. aastal said sellised resolutsioonid käsitleda ainult seadusandliku iseloomuga Euroopa Ühenduse ja Liidu õigusaktide eelnõusid.
Lisaks anti põhiseadusmuudatusega parlamendile (tagasi) õigus võtta vastu ka otsuseid, mis ei ole ilmtingimata seotud Euroopa asjadega (artikkel 34-1). Parlamendi otsuse andmise kompetentsi kaotamine 1958. aasta põhiseaduses kujutas endast üht olulisemat meedet, mis on seotud ratsionaliseeritud parlamentarismiga. Selle eesmärk oli parlamendilt ära võtta pädevus, mida ta kuritarvitas kahe eelmise vabariigi ajal, põhjustades valitsuse ebastabiilsuse. Seetõttu võimaldab muudetud põhiseadus parlamendile resolutsioonide andmise õigust vaid tingimusel, et see ei kujuta endast valitsuse suhtes umbusaldusavaldust.
Tähtis on ka see, et muudatustega tunnustatakse põhiseaduses *expressis verbis* parlamentaarse opositsiooni õigusi. Prantsuse põhiseaduse uus artikkel 51-1 sätestab, et

parlamendi kodu- ja töökord määrab kindlaks fraktsioonide õigused ning tunnustab opositsiooniliste fraktsioonide "spetsiifilisi õigusi". Prantsuse põhiseaduse artikli 48 järgi määratakse seaduseelnõude päevakord kindlaks opositsiooniliste fraktsioonide algatusel ühel päeval kuus.
Tähelepanuväärne on see, et parlamendi vähemusel, nimelt ühel viiendikul parlamendi liikmetest, on nüüdsest tänu muudatusele õigus algatada rahvahääletus, kui üks kümnendik Prantsuse valijaskonnast seda algatust toetab (artikli 11 lõige 3).
Olgu lisatud, et viienda vabariigi põhiseadus loetleb esimest korda alles alates 2008. aasta muudatustest üldiselt parlamendi olulisi ülesandeid. Nii on põhiseaduse artikli 24 lõikes 1 nüüd kirjas: "Parlament võtab vastu seadusi. Ta kontrollib valitsuse tegevust. Ta hindab avalikku poliitikat". Kusjuures põhiseaduse uus artikkel 47-2 näeb ette, et kontrollikoda aitab parlamenti valitsuse tegevuse kontrollimisel ja avaliku poliitika hindamisel.

Presidendi pädevuste vähendamine ja piiritlemine

Võimude tasakaalustamiseks püüab 2008. aastal tehtud põhiseaduse muutmine lisaks parlamendi võimu tugevdamisele uuendada vabariigi presidendi pädevusi, neid teatud valdkondades vähendades või piiritledes. Siinjuures tuleb ometi kohe juhtida tähelepanu sellele, mis tundub mõnes mõttes vasturääkiv: Prantsuse presidendi teatud pädevuste vähenemisest ja piiritlemisest tuleneb hoopiski selle institutsiooni autoriteedi tõstmine viienda vabariigi põhiseaduse mõtte kohaselt ehk Prantsuse režiimi presidentaalsuse kinnitamine. Muudatused rõhutavad vabariigi presidendi rahvalegitiimsust ja selle rolli tähtsust Prantsuse institutsionaalses süsteemis veelgi.
Presidendi pädevusi vähendati otseselt kahes kohtuvõimuga seotud küsimuses. Esimene puudutab presidendi armuandmisõigust. Prantsuse põhiseaduse artikkel 17 sätestab oma uues versioonis, et presidendil on õigus armu anda isikuliselt. Seega on keelatud presidendi kollektiivne armuandmine ehk amnestia, mida riigipeadel (välja arvatud praegu ametis olev president Sarkozy, kes pooldas presidendi selle pädevuse kaotamist) oli kombeks kasutada Prantsuse Vabariigi aastapäeval (s.o 14. juulil). Seejuures tuleb nentida, et surmanuhtluse kaotamise järel (kõigepealt 1981. aastal seaduse tasandil ja "sümboolselt" 2007. aastal põhiseaduse tasandil artiklis 66-1) kaotas ka presidendile kuuluv armuandmisõigus suurel määral õigustuse (Türk 2009). Teine küsimus puudutab Prantsuse kohtute kõrgema nõukogu (*Conseil supérieur de la magistrature*) juhtimist. 1958. aasta põhiseaduse alusel oli vabariigi president ka selle kohtunike (Prantsusmaal ka prokuröride) ametisse nimetamise ja distsiplinaarorgani esimees. Põhiseaduse muutmisest 2008. aastal tuleneb aga presidendi selle funktsiooni kaotamine, kuigi vabariigi president jääb põhiseaduse artikli 64 järgi endiselt "kohtuvõimu sõltumatuse tagajaks".
Lisaks on põhiseaduse muutmise seaduses kehtestatud meede, mida võib kaudselt pidada presidendi pädevuse vähendamiseks: nimelt on esimest korda piiratud presidendi ametiaja pikkust. Põhiseaduse artiklile 6 lisati lõige, mille kohaselt ei saa president olla ametis rohkem kui kaks viieaastast ametiaega (ehk 10 aastat) järjest.
Riigipea funktsiooniga seonduva põhiseaduse reformi teine aspekt on presidendi pädevuste piiritlemine. Selle reformi kujundamise algfaasis pidas president Sarkozy tähtsaks piiritleda oma ameti pädevust: "Minu meelest on kõige olulisem see, et vabariigi presidendi pädevusi teostatakse läbipaistvalt, ja see, et neid pädevusi piiritlevad tõelised vastukaalud, mida täna ei ole." (Sarkozy kõne 18. juulil 2007.) Presidendi pädevuste piiritlemise ja nende teostamise läbipaistvuse idee seisneb selles, et riigipeal tuleb oma pädevuste rakendamisel alluda kontrollile, mis peaks välistama selle, et president teeb igasuguseid otsuseid omavoliliselt. Kontrollile alluvad pädevused puudutavad peamiselt kaht presidendi ülesannet: esiteks kõrgete ametnike ametisse nimetamist ja teiseks põhiseaduse artikli 16 alusel erakorralise seisukorra väljakuulutamist. Põhiseaduse artiklisse 13 lisati 5. lõige, mis näeb ette, et presidendil on õigus teatud kõrged ametnikud ametisse nimetada ainult siis, kui parlamendi mõlemas kojas pädev alaline komisjon on

selle kohta eelnevalt oma arvamuse avaldanud. Nimetatud säte ei täpsusta ise (seda tuleb orgaanilises/konstitutsioonilises seaduses reguleerida), milliste konkreetsete ametitega on tegu, ent määrab lihtsalt nende üldiseloomustuse, millega orgaaniline seadus peab arvestama selliste ametite nimekirja koostamisel. Põhiseaduse artikli 13 lõikes 5 on kirjas, et sellisel juhul on tegemist tähtsate ametitega "õiguste ja vabaduste tagamise ning riikliku majandus- ja sotsiaalelu vallas". Muudetud põhiseaduse kohaselt on juba teada, et nende hulgas on konstitutsiooninõukogu liikmed (põhiseaduse artikkel 56), kohtute kõrgema nõukogu kuus "kvalifitseeritud isikut" (artikkel 65) ja uus ametiisik Prantsusmaal – "õiguste kaitsja" (*défenseur des droits*) ehk ombudsman (artikkel 71-1), kelle nimetab ametisse Prantsuse president. Uue süsteemi järgi võib parlament takistada presidendil pakutud isiku ametisse nimetamist, kui mõlema koja komisjonid otsustavad kokku vähemalt kolmeviiendikulise häälteenamusega sellise nimetamise vastu. Põhiseaduse artikli 16 järgi on president õigustatud võtma meetmeid, mis on tingitud erakorralisest seisukorrast (näiteks kui Prantsuse Vabariigi institutsioone, sõltumatust ja territooriumi ähvardab tõsine ja otsene oht). Just selles ülitundlikus valdkonnas teeb põhiseaduse reform olulise täpsustuse, mis 1958. aasta põhiseaduses siiani puudus, kehtestades presidendi erakorraliste pädevuste kasutamise kestuse. Nimelt on ette nähtud, et kui president kasutab oma erakorralisi pädevusi rohkem kui 30 päeva vältel, on parlamendi liikmetel (s.o täpsemalt 60 rahvasaadikul või 60 senaatoril, rahvuskogu esimehel või senati esimehel) õigus pöörduda konstitutsiooninõukogu poole, et kontrollida, kas tingimused erakorralise seisukorra säilitamiseks on täidetud. Pärast 60 päeva kestnud erakorralist seisukorda teostab konstitutsiooninõukogu seda järelevalvet omal algatusel. Arvatavasti on parlament õigustatud algatama põhiseaduse artiklis 68 sätestatud vabariigi presidendi tagandamise menetluse juhul, kui president ei võta arvesse konstitutsiooninõukogu arvamust, milles ei peeta põhjendatuks erakorralise seisukorra jätkamist (Rouvillois 2008).

Lõpetuseks jääb üle käsitleda üht presidendi funktsiooniga seonduvat põhiseadusmuudatust. Tegu on presidendi sõnaõigusega parlamendis. Sellel muudatusel on mingil määral sümboolne ulatus, kuid see iseloomustab hästi kirjeldatava reformi kahetähenduslikkust: seda, et presidendi pädevuste vähendamine ja piiritlemine kujutavad endast ühtlasi selle institutsiooni kui Prantsuse institutsionaalse süsteemi päiskivi rõhutamist. Alates 1873. aastast kehtis siiani reegel, mille järgi Prantsuse riigipeal oli keelatud siseneda parlamenti (Lavroff 1999). Ta sai parlamendiga ametlikult suhelda ainult teate abil (presidendi sõnum parlamendile), mille parlamendi esimees luges ette täiskogu saalis. 2008. aasta reform muudab seda ajaloolist reeglit, võimaldades presidendil ise esineda kõnega parlamendi kongressis ehk parlamendi mõlema koja liikmete koosolekul (põhiseaduse artikkel 18). Tähtis on märkida, et selle uue sätte järgi on esiteks president vaba tulema parlamenti, et teavitada rahvaesindust küsimusest, mida ta peab oma äranägemise järgi vajalikuks ja oluliseks. Keegi ja miski ei saa presidenti sundida parlamendiga kõnelema. Teiseks ei ole parlamendil võimalust näiteks avaldada umbusaldust presidendile, kui viimane on parlamendi ees oma kõne pidanud. Põhiseadus näeb tegelikult ette, et presidendi kõne võib olla ajendiks sellele järgnevale parlamentaarsele arutelule, mis toimub juba presidendi osavõtuta ja mis ei too kaasa arutelu küsimuste hääletamisele panekut.

Kasutatud kirjandus

Hamon, F., Troper, M. (2007). Droit constitutionnel. Paris: LGDJ.
Lavroff, D.G. (1999). Le droit constitutionnel de la V^e^ République. Paris: Dalloz.
Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e^ République. – Journal officiel de la République française [Prantsuse Riigi Teataja] du 24 juillet 2008.

Rouvillois, F. (2008). Une nouvelle Ve République ? Réflexions sur les suites du rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République. Paris: Fondation pour l'innovation politique. – http://www.fondapol.org/fileadmin/uploads/pdf/documents/DT_Une_nouvelle_Ve_Republique.pdf
Sarkozy, N. (2007). Allocution de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l'occasion de son déplacement à Epinal sur le thème de la démocratie irréprochable. Epinal, le 12 juillet 2007. [Sarkozy kõne 12. juulil 2007.]
Sarkozy, N. (2007). Allocution de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, lors de l'installation du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République. Paris, le 18 juillet 2007. [Sarkozy kõne 18. juulil 2007.]
Türk, P. (2009). Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008. – Revue française de droit constitutionnel, n° 79, p 513–542.
Une Ve République plus démocratique. Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République. [Prantsuse põhiseaduse muutmise ekspertide komitee lõpparuanne.] – http://www.comite-constitutionnel.fr/telechargements/index.php?strMode=news&id=48 (3.11.2009).

Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel

Ruth Annus, Tallinn Ülikooli riigi ja poliitikateaduste dokotorant

Eesti immigratsioonipoliitika on iseseisvuse taastamisest alates olnud stabiilne ning piiranud sisserännet nagu teised Euroopa riigid.

Igal riigil on suveräänne õigus oma immigratsioonipoliitikat kujundada. Iga riigi otsustada on, milliseid välismaalasi ja missugusel eesmärgil ta oma territooriumile lubab. Ühinedes rahvusvaheliste organisatsioonidega ja sõlmides välislepinguid, millega osalisriik võtab kohustusi üksikisikute suhtes, piirab riik ühtlasi oma suveräänset otsustusõigust immigratsioonipoliitika kujundamisel.
Rahvusvaheline migratsioon on majanduse, poliitika ja kultuuri rahvusvahelistumise tulemus ning tänapäeva globaliseeruvas maailmas paratamatu (Garcia 1997, 214). Rahvusvahelise migratsiooni põhjusi on mitmeid – suured lõhed lähteriikide ja vastuvõtvate riikide majandus-, demograafiliste ja poliitiliste olude ning turvalisuse vahel (Holzmann, Münz 2004, 26, 32, 56). Enne 1960. aastaid piirasid Euroopa riigid immigratsiooni minimaalselt. 1960. aastate teisel poolel ja 1970. aastail asendus senine soosiv immigratsioonipoliitika kontrollimisele suunatud ja piirava immigratsioonipoliitikaga, mille eesmärk oli kaitsta kohaliku tööjõu sotsiaalseid ja majandushuve. 1980. aastate poliitikaaruteludes hakati immigratsiooni kujutama peamiselt negatiivselt kolmest aspektist lähtudes: avaliku korra kaitse ja riigi stabiilsuse säilitamine, väljakutsed heaoluriigile ning multikultuursus ja sellest tulenevalt rahvuse kultuuri säilimise küsimused. Migratsiooniga seotud aruteludesse ja poliitikatesse lõimiti üha enam sisejulgeoleku seisukohti (Huysmans 2006, 65, 68).
Kehtestatud piirangutest ja sellekohasest poliitilisest retoorikast hoolimata on migratsioon Euroopa Liidu liikmesriikidesse jätkunud 1970. aastaist alates, isegi kui liikmesriigid poliitilisel tasandil vastupidist deklareerisid. Migratsioon jätkus, sest migrandid langesid ühe või teise kategooria alla, keda riigid pidid rohkem või vähem vastumeelselt oma territooriumile lubama (Geddes 2001, 35).
Euroopa Liidu liikmesriigina ja mitmete inimõiguste konventsioonide osalisriigina on Eesti oma suveräänset otsustusõigust immigratsiooni kontrollimisel oluliselt piiranud. Alljärgnevalt analüüsitakse, kui suures ulatuses on Eesti oma immigratsioonipoliitika kujundamisel võetud kohustustega seotud ja millised need kohustused on.

Immigratsioonipoliitika eesmärgid

Põhjusi, miks Euroopa on ja jääb üheks peamiseks immigrantide sihtkohaks isegi madala majanduskasvu ja suure riigisisese töötuse aegadel ning hoolimata pingutustest kontrollida ja vähendada varjupaigataotlejate ning seadusliku ja ebaseadusliku tööjõu sisserännet, on mitmeid. Kõik Euroopa Liidu riigid on poliitiliselt stabiilsed. Tegemist on õigusriikidega, vastupidi paljudele lähteriikidele, mis on poliitiliselt ebastabiilsed ega ole õigusriigid. See vähendab üksikisiku turvalisust ja võib mõjutada otsust, kas jääda oma päritoluriiki või välja rännata (Holzmann, Münz 2004, 18). Samuti tuleb arvestada, et migratsioon taastoodab migratsiooni (Van Krieken 2001, 116).
Euroopa riigid on suunanud finants- ja tehnoloogilist abi vähem arenenud naaberriikidele, sest odavam on edendada stabiilsust ja heaolu väljaspool oma piire, kui kaitsta ebastabiilsete naaberriikide tõttu oma piire (Neuwahl 2005, 36). Sellest hoolimata on sekkumine lähteriigis jäänud suuresti teoreetiliseks võimaluseks ning piirdub enamasti finantsabi ja töökohtade loomisega, et meelitada inimesi oma päritoluriiki jääma (Jacobson 1996, 27).
Kuigi viimasel ajal on peaaegu kõigis Euroopa Liidu riikides hakatud pöörama tähelepanu oskustööliste sissetoomisele, vajab osa riike ka keskmiste oskustega ja oskusteta ehk

lihttööjõudu (Niessen 2001, 430). Miks peavad riigid paratamatuks tööjõudu sisse tuua isegi olukorras, kus paljud oma inimesed on tööta? Põhjus on lihtne: enamik Euroopa Liidu riike ei eelda, et töötud võtavad vastu töökohti, mis jäävad allapoole seda taset, mille nad oma karjääri jooksul on saavutanud (Van Krieken 2001, 61–62).
Tavapäraselt nähakse immigratsioonis ohtu vastuvõtva riigi ühiskonnale järgmistes aspektides: oht sisejulgeolekule, kultuurilisele identiteedile ja heaolule (Huysmans 2006, 82) ning oht ühiskonna sotsiaalsele sidususele (Pellerin 2005, 108). Kultuuril on kompleksne roll etniliste rühmade suhetes. Kultuuri erinevusi on traditsiooniliselt nähtud ohuna rahvusriikide terviklikkusele, eriti kui vähemused on koondunud konkreetsetesse piirkondadesse (Castles, Davidson 2000, 127).
Immigratsioonipoliitika kujundamisel on oluline mõista, et nimetatud ohud ja nende realiseerumisvõimalused ei sõltu rändeliigist ega põhjustest, miks immigrandid on riigi territooriumile elama asunud. Eeltoodu valguses on ka ilmne, et immigrantide mõju vastuvõtvale ühiskonnale sõltub samuti pigem nende elamisest konkreetse riigi territooriumil kui nende õiguslikust staatusest – kas tegemist on kodaniku või välismaalasega. Riigi võimalused immigratsioonipoliitika kujundamisel sõltuvad paljuski riigi kohustusest. Järgnevalt vaatleme, missugused on peamised piirangud välismaalaste riiki lubamise kontrollimisel.

Rahvusvahelise õiguse mõju

Immigratsioonipoliitika kujundamise lähtealus on rahvusvahelise õiguse põhimõte, et riigil on õigus kontrollida oma riigipiiri nii füüsiliselt kui ka haldusmeetmetega (Noll, Vedsted-Hansen 1999, 360–361). Rahvusvaheliselt üldtunnustatud standarditega kooskõlas olevad sisserändevoogusid kujundavad meetmed on peamiselt immigratsioonikontroll, eelkõige preventiivne kontroll enne sihtriiki teeleasumist, vedaja vastutuse kehtestamine, piirikontroll saabumisel ja riigis viibimise seadusliku aluse lõppedes järelevalve ebaseaduslikult riiki jäänud isikute üle (Hammar 1999, 32).
Immigratsioonivaldkonda käsitlevad otseselt või kaudselt mitmed rahvusvahelise õiguse aktid, milles osalisriigid võtavad üksikisikute suhtes kohustusi. Olulisim on inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (Riigi Teataja II 1996, 11, 34). Euroopa Inimõiguste Kohus on kujundanud seisukoha, et immigratsioon on valdkond, kus kindlalt juurdunud rahvusvahelise õiguse kohaselt on riigil suveräänne ja eitamatu õigus kontrollida välismaalaste sisenemist oma territooriumile (nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 28.05.1985 lahend Abdulaziz, Cabales and Balkandali *vs* Suurbritannia; Euroopa Inimõiguste Kohtu 25.06.1996 lahend Amuur *vs* France; Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.07.2005 lahend N. *vs* Finland).
Ometi on riigil teatavatel juhtudel kohustus välismaalast oma territooriumile lubada. Üks peamisi kaalutlusi, mis võib panna riigile kohustuse seda teha, on konventsiooni artiklis 8 sätestatud õigus perekonnaelule. Riigi kohustus lubada oma territooriumile juba elama asunud immigrantide sugulasi varieerub sõltuvalt asjassepuutuvate isikutega seotud asjaoludest ning osalisriigil puudub üldine kohustus arvestada perekonna soovi valida riiki, kus perekonnaelu elada, ja lubada mittekodanikust abikaasal oma territooriumile elama asuda.
Juhul kui tegemist on riivega kaebaja perekonnaelule, tuleb leida õiglane tasakaal asjassepuutuvate huvide vahel – ühelt poolt isiku õigus perekonnaelu austamisele ja teiselt poolt huvi ühiskondlikule turvalisusele ning korratuse ja kuriteo ärahoidmisele –, ning olenevalt asjaoludest on kohus erinevates lahendites leidnud, kas õigus perekonnaelule riive on õigustatud või mitte (nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 28.05.1985 lahend Abdulaziz, Cabales and Balkandali *vs* Suurbritannia; Euroopa Inimõiguste Kohtu 31.01.2006 lahend Sezen *vs* Holland; Euroopa Inimõiguste Kohtu 18.10.2006 lahend Üner *vs* Holland).

Üksikisiku õigused ja avalik huvi

Milliste õiguste kasutamiseks on riik kohustatud võimaldama isikul oma territooriumile saabuda või seal viibida ja milliste mitte, nõuab iga konventsioonis sätestatud õiguse osas igakordset hindamist. Kui aga välismaalase mõne inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist tuleneva õiguse teostamine eeldab viibimist konkreetse riigi territooriumil, siis tuleb leida sobiv tasakaal üksikisiku õiguste ja avalike huvide vahel. Eeltoodust järelduvalt ei ole välismaalasel üldist õigust siseneda mittekodakondsusjärgsesse riiki, kuid teatud juhtudel võib riigil olla kohustus välismaalane oma territooriumile lubada ja võimaldada tal seal viibida.
Immigratsiooni kontrollimisest tuleb eristada rahvusvahelise kaitse andmist isikutele, kes on kaotanud oma päritolumaa kaitse. Immigratsioonikontrolli eesmärk on kontrollida välismaalaste saabumist riigi territooriumile ja lahkumist riigi territooriumilt. Seevastu varjupaigaõiguse eesmärk on tagada inimõiguste kaitse, asendades pagulase päritolumaa puuduliku kaitse varjupaigariigi kaitsega ja võttes pagulase oma jurisdiktsiooni alla (Noll, Vedsted-Hansen 1999, 363–364). On isegi arvestatavaid seisukohti, et nimetatud kohustus tuleneb rahvusvahelisest tavaõigusest (Coleman 2003, 49).
Põhimõtteliselt on iga riik, kes tunnustab ÜRO täiskogu poolt 10. detsembril 1948 vastu võetud inimõiguste ülddeklaratsiooni (http://www.ohchr.org/english/law/index.htm) ja on ühinenud 28. juulil 1951 Genfis koostatud pagulasseisundi konventsiooniga (Riigi Teataja II 1997, 6, 26), tunnustanud vajadust pagulaste inimõiguste kaitsele ja kohustunud vajaduse korral nimetatud kaitset pakkuma. Seetõttu ei ole võimalik arvuliselt piirata isikute hulka, kes saabuvad riiki rahvusvahelise kaitse eesmärgil, ning konventsiooni osalisriik on kohustatud kõigile varjupaika vajavatele isikutele, kes tema territooriumile saabuvad, ka varjupaiga andma.

Euroopa Liidu õiguse mõju

Euroopa Liidu liikmesriikide võimalused oma immigratsioonipoliitika kujundamiseks sõltuvad suuresti Euroopa Liidu õigusest.
Migratsioonikontrolli valdkond Euroopa tasandil ulatub tagasi 1975. aastasse, kui terrorismihirm viis valitsuste koostööni ja valitsuste koostöögrupi Trevi (*Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*) loomiseni, et parandada politseikoostööd ja suurendada liikmesriikide siseministeeriumide koostööd (Pellerin 2005, 108–109).
Euroopa Liidu tasandil hakati sise- ja justiitsküsimustele, sealhulgas immigratsioonipoliitikale, tõsist tähelepanu pöörama 1993. aastast (Ette, Gerdes 2007, 96).
Euroopa Liidu liikmesriikide immigratsioonipoliitika õigusruumis toimus oluline muutus 1997. aastal, kui võeti vastu Amsterdami leping (jõustus 1. mail 1999). Amsterdami lepingu jõustumisega läksid immigratsiooni- ja asüüliküsimused valitsuste koostöö pädevusest üle Euroopa Ühenduse pädevusse (Van Krieken 2001, 4).
Praegu ongi immigratsiooni- ja asüülivaldkonnad valdavalt reguleeritud Euroopa Liidu õigusaktidega, sätestades liikmesriikidele täitmiseks kohustuslikud ühtsed reeglid nii pere-, õppe- ja töörände kui ka varjupaiga andmise osas. Näiteks Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ 27. jaanuarist 2003, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (ELT L 31, 6.2.2003, lk 18–25); Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ 22. septembrist 2003 perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT L 251, 3.10.2003, lk 12–18); Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT L 016, 23.1.2004, lk 44–53); Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ 29. aprillist 2004 miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatust, ja antava kaitse sisu kohta (ELT L 304, 30.9.2004, lk 12–23); Nõukogu direktiiv 2004/114/EÜ 13. detsembrist 2004 kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse

eesmärgil (ELT L 375, 23.12.2004, lk 12–18); Nõukogu direktiiv 2009/50/EÜ 25. maist 2009 kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (ELT L 155, 18.6.2009, lk 17–29).
Samuti tuleneb Euroopa Liidu liikmesusest asjaolu, et Euroopa Liidu kodanike õiguslik seisund on Euroopa Liidu liikmesriikide jaoks olemuslikult erinev ülejäänud välismaalaste ehk kolmandate riikide kodanike õiguslikust seisundist. Euroopa Liidu kodanikul on õigus liikumisvabaduse realiseerimiseks elama asuda mis tahes liikmesriigi territooriumile. Nimetatud liikumisvabadust võib piirata üksnes avaliku korra, riigi julgeoleku ja rahva tervise kaitse eesmärgil (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ 29. aprillist 2004, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil).

Eesti poliitika lähtekohad

Eesti immigratsioonipoliitika on iseseisvuse taastamisest alates selgelt sisserännet piiranud. Nimetatu nähtub 1993. aastal jõustunud välismaalaste seadusest (Riigi Teataja I 1993, 44, 637), millega kehtestatakse välismaalaste Eestisse elama asumiseks nii kvantitatiivsed kui ka kvalitatiivsed piirangud. Elamisloa võis anda üksnes töötamiseks, õppimiseks, elama asumiseks lähedase sugulase või abikaasa juurde või piisava legaalse sissetuleku olemasolu korral (§ 12 lõike 1 punkt 2 ja § 12 lõige 2). Eestisse aastas sisserändavate välismaalaste arv ei tohtinud ületada 0,1 protsenti Eesti alalisest elanikkonnast (§ 6 lõige 1). Eraldi reguleeriti Eestis juba elavate välismaalaste õiguslik seisund, kohustades enne 1990. aasta 1. juulit Eestisse elama asunud ja Eesti NSV alalist sissekirjutust omanud välismaalasi taotlema elamisluba ja tööluba ühe aasta jooksul pärast seaduse jõustumist (§ 21 lõige 1), millest nähtub, et eristati juba Eestis elavaid ja edaspidi Eestisse elama asuvaid välismaalasi.
Kuigi praeguseks on välismaalaste seadust muudetud rohkem kui 50 korral, on seaduse põhisisu jäänud samaks. Jätkuvalt võib välismaalasele elamisloa anda üksnes konkreetse põhjuse olemasolul (§ 12 lõiked 1 ja 2) ja jätkuvalt piiratakse Eestisse elama asuvate välismaalaste hulka sisserände piirarvuga (§ 6 lõige 1). Algselt sätestatud elamisloa andmise alustele on lisandunud elamisloa andmise võimalus ettevõtluseks (§ 12 lõike 1 punkt 1^1), samuti juhul, kui elamisloa taotlus põhineb välislepingul (§ 12 lõike 1 punkt 5). Ehkki esialgu ei eelistatud immigratsioonipoliitikas ühtki rändeliiki, tehti 1997. aastal muudatus, mille kohaselt ei kohaldata sisserände piirarvu Euroopa Liidu, Islandi, Norra ja Šveitsi kodanikele (välismaalaste seaduse muutmise ja täiendamise seadus. – Riigi Teataja I 1997, 73, 1202) ning 1999. aastal lisandusid neile Ameerika Ühendriikide ja Jaapani kodanikud (välismaalaste seaduse § 6 lõike 3 täiendamise seadus – Riigi Teataja I 1999, 88, 808; välismaalaste seaduse muutmise ja täiendamise seadus – Riigi Teataja I 1999, 101, 900). Sisserände piirarvu rakendamine nimetatud riikide kodanike suhtes ei vastanud Eesti riigi välispoliitilistele ja majanduslikele huvidele. Samuti nähti ette võimalus, et siseminister võib majandus-, rahandus-, kultuuri- või haridusministri ettepanekul arvata sisserände piirarvu alt välja konkreetse isiku, kui tema Eestisse saabumine on vajalik riiklikust huvist lähtudes majanduse, hariduse, teaduse või kultuuri arendamisel. Erandkorras sisserände piirarvu alt konkreetse isiku väljaarvamine oli tingitud vajadusest näidata üles Eesti riigi head tahet isikute suhtes, kelle Eestisse elama asumine on Eestile kasulik (seletuskiri 226 SE “Välismaalaste seaduse muutmise ja täiendamise seaduse” eelnõu juurde).

Eesmärgiks paindlikum regulatsioon

Välismaalaste seaduse 2003. aasta alguses jõustunud muudatus (Riigi Teataja I 2003, 4, 20) nägi ette paindlikuma regulatsiooni Eestis töötamise võimaldamise kohta. Nimetatud muudatuste eesmärk ei olnud võõrtööjõu Eestisse saabumise soodustamine, vaid

välismaalaste Eestis ebaseadusliku töötamise ohjamine. Ühtlasi nähti ette lihtsam regulatsioon nende välismaalaste kategooriate lühiajalise Eestis töötamise võimaldamiseks, kes Eesti tööjõuturgu ilmselgelt ei ohustanud, nagu õppejõud, sportlased, teadus- või loometööga tegelevad isikud (seletuskiri 1211 SE "Välismaalaste seaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse" eelnõu juurde). Tööandjate Keskliidu algatusel võimaldati lihtsustatud tingimustel Eestis töötada oskustöölistel, sest sageli esines olukordi, kus spetsiifiliste valdkondade (laevaremont, elektrijaamade rekonstrueerimine, uute sadamarajatiste väljaehitamine) töölistele oli otstarbekas võimaldada lühiajalist töötamist (seletuskiri 1211 SE ...). 2008. aastal jõustunud välismaalaste seaduse muudatused olid aga selgelt suunatud sellele, et võimaldada oskustöölistel lihtsamalt Eestisse tööle asuda (seletuskiri 183 SE "Välismaalaste seaduse ja riigilõivu seaduse" eelnõu juurde).
Sisserände arvulise piiramise osas muutus olukord 2000. aastal, kui Riigikohtu halduskolleegium asus seisukohale, et pelgalt sisserände piirarvu täitumise tõttu ei ole õiguspärane keelduda elamisloa andmisest abikaasa juurde ning Eesti kodaniku abikaasale elamisloa andmisest keeldumiseks peab olema väga kaalukas põhjus. Samas leidis kohus, et sisserände piirarvu kehtestamine ja kohaldamine iseenesest ei ole põhiseadusega vastuolus (Riigikohtu halduskolleegiumi 18.05.2000 otsus 3-3-1-11-00, punkt 4–5). See tõi kaasa olukorra, kus pererände kui üldjuhul arvuliselt ülekaaluka rändeliigi raames Eestisse elama asuvate isikute hulka ei olnud enam võimalik arvuliselt piirata.
Kuigi välismaalaste seadus nägi kohe ette ka eraldi regulatsiooni kehtestamise põgenike Eestis viibimisele (välismaalaste seaduse § 3 lõige 2), võeti pagulaste seadus (Riigi Teataja I 1997, 19, 306; 2006, 21, 159) vastu alles 1997. aastal, kui Eesti ühines ka pagulasseisundi konventsiooniga (Riigi Teataja II 1997, 6, 26). Selle konventsiooni järgi on osalisriik kohustatud andma varjupaiga välismaalasele, kes seda taotleb põhjusel, et päritoluriigis on tema elu või vabadus ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu, välja arvatud juhul, kui pagulane ohustab avalikku korda või riigi julgeolekut (konventsiooni artikli 32 lõige 1). Käesoleval ajal reguleerib varjupaiga valdkonda välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (Riigi Teataja I 2006, 2,3; 2009, 39, 262), mis näeb ette ühtse menetluse välismaalase suhtes, kes on pagulane pagulasseisundi konventsiooni mõistes, samuti välismaalase suhtes, keda muul põhjusel ähvardab päritoluriiki tagasi- või väljasaatmise korral tõsine oht.
Euroopa Liidu kodaniku Eestis viibimist reguleerib alates Eesti ühinemisest Euroopa Liiduga Euroopa Liidu kodaniku seadus (Riigi Teataja I 2002, 102, 599; 2005, 54, 430; 2006, 26, 191) ning selles sätestatud regulatsioon tugineb Euroopa Liidu õigusele.
Kuigi paljud muudatused sisserännet reguleerivates õigusaktides on tehtud Eesti õiguse harmoneerimiseks Euroopa Liidu õigusega, nähtub regulatsiooni olemuse säilimisest, et pigem on tegemist olnud täpsustavat või menetluslikku laadi muudatustega ning kontseptuaalseid muutusi Eesti immigratsioonipoliitikas ei ole Euroopa Liitu kuulumine kaasa toonud.

Põhjused ei sõltu vastuvõtjast

Tänapäeva riikide ühiskonnad koosnevad mitmesugustest rahvastikurühmadest ega ole homogeensed kooslused. Üleilmastumisest ja immigratsiooni olemusest tulenevalt immigratsioon Euroopa riikidesse jätkub.
Immigratsioonipoliitika kujundamisel tuleb arvestada, et vastuvõttev riik ei saa immigratsiooni eriti suunata, sest selle põhjused ei sõltu märkimisväärselt vastuvõtvast riigist. Juba ainuüksi asjaolu, et vastuvõtvates riikides on olemas suured immigrantide kogukonnad, toob paratamatult kaasa sama päritolu immigrantide lisandumise. Seega ei ole tõenäoline, et tänapäeva globaliseeruvas maailmas migratsioon väheneks, sõltumata

selleks rakendatavatest meetmetest. Samal ajal ei sõltu immigrantide hulk kuigi palju vastuvõtva riigi tahtest, sest suurimad immigrantide kategooriad nagu rahvusvahelist kaitset vajavad isikud ja olemasolevate elanike perekonnaliikmed on vastuvõttev riik valdavalt kohustatud oma territooriumile lubama. Kas riik soovib lisaks nimetatud isikute kategooriatele oma territooriumile lubada ka muid välismaalasi, näiteks immigranttööjõudu või mitte, on iga riigi suveräänne otsustuspädevus. Vastuvõttev riik peab immigratsioonipoliitika kavandamisel eeltoodud tõsiasjadega arvestama.
Kuigi Eesti immigratsioonialasele õigusele on olulist mõju avaldanud Euroopa Liidu õigus, ei ole tegemist olnud immigratsioonipoliitika olemuslike muutustega. Regulatsioon on muutunud palju täpsemaks ja varieerub erinevate välismaalaste gruppide lõikes, sõltuvalt riigi kohustustest konkreetsete välismaalaste kategooriate suhtes.
Eesti immigratsioonipoliitika sõltub väga suurel määral rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustusest ja Euroopa Liidu õigusruumist, seepärast tuleb Eestil teiste Euroopa riikide sarnaselt kujundada oma immigratsioonipoliitikat rahvusvahelise õiguse ja Euroopa Liidu ühtse sisserändepoliitika raamides.

Kasutatud kirjandus

Amsterdami leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut, Euroopa Ühenduste asutamislepinguid ja teatavaid nendega seotud akte. – http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc

Castles, S., Davidson, A. (2000). Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging. Houndmills and New York: Palgrave.

Coleman, N. (2003). Non-Refoulement Revised. Renewed Review of the Status of the Principle of Non-Refoulement as Customary International Law. – European Journal of Migartion and Law, vol 5, no 1.

Ette, A., Gerdes, J. (2007). Against Exceptionalism: British Interests for Selectively Europeanizing its Immigration Policy. – The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union. Palgrave MacMillan.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende perekonnaliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜEMP-s kohaldatav tekst ELT L 158, 30.04.2004, lk 77–123.

Garcia, S. (1997). European Union Identity and Citizenship. – M. Roche, R. Van Berkel (eds). European Citizenship and Social Exclusion. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sidney: Ashgate Publishing Company.

Geddes, A. (2001). International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe. – International Migration, vol 39, no 6, pp 21–42.

Hammar, T. (1999). Going or Staying? Causes and Alternatives to International Migration. International Migration Development and Integration. Conference Report. Stockholm: Norstedts Tryckeri AB.

Holzmann, R., Münz, R. (2004). Challenges and Opportunities of International Migration of the EU, its Member States, Neighboring Countries and Regions: A Policy Note. Institute for Futures Studies. Intellecta Stralins.

Huysmans, J. (2006). The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU. London, New York: Routledge.

Jacobson, D. (1996). Rights Across Borders. Immigration and Decline of Citizenship. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Neuwahl, N. (2005). What Borders for Which Europe? – Soft or Hard Borders. Managing the Divide in an Enlarged Europe. Ed J. DeBardeleben. Aldershot, Hants, England; Burlington, VT: Ashgate.

Niessen, J. (2001). Overlapping Interests and Conflicting Agendas: The Knocking into Shape of EU Immigration Policies. – European Journal of Migration and Law, vol 3, no 3–4, pp 419–434.
Noll, G., Vedsted-Hansen, J. (1999). Non-communitarians: Refugee and Asylum Policies. The EU and Human Rights. Somerset: Oxford University Press.
Pellerin, H. (2005). Migration and Border Control in the EU: Economic and Security Factors. – Soft or Hard Borders. Managing the Divide in an Enlarged Europe. Ed J. DeBardeleben. Aldershot, Hants, England; Burlington, VT: Ashgate.
Van Krieken, P. J. (ed) **(2001).** Migration Acquis Handbook. The Hague: T.M.C. Asser Press.

Arengukavade analüüs kaasamise ja kodanikualgatuse vaatevinklist

Viola Soiver (RiTo 20), Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi avaliku juhtimise lektor

Sidusrühmadega koostöös valminud arengukava pole ainult valla- või linnavalitsuse sisene, vaid kogu omavalitsuse arengut suunav dokument.

Kohaliku omavalitsuse arengu planeerimine on olnud omavalitsuste ülesanne neile omavalitsusstaatuse andmisest alates. 1990. aastate algul said endised külanõukogud omavalitsuse staatuse pärast kahe dokumendi, põhimääruse ja arengukava koostamist. Arengukava koostamine oli omavalitsustele nagu jalgratta leiutamine, sest aluseks sai võtta üksnes kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse 9. paragrahvis (Riigi Teataja I 1993, 37, 558; 2005, 31, 230) toodud arengukava mõiste: "Valla või linna arengukava on dokument, mis sisaldab antud omavalitsusüksuse majandusliku ja sotsiaalse olukorra ning keskkonnaseisundi analüüsi, pikemaajalise tegevuse kavandamise ning edasise arengu suundi ja eelistusi." Sellest võib järeldada, et arengukava lähtub strateegilise planeerimise protsessist (Mintzberg *et al* 1998, 50), kuid täpsemat koostamisõpetust eesti keeles enne 2002. aastat (Noorkõiv *et al* 2002) ei olnud.
Seaduse hilisemad redaktsioonid on arengukava mõiste sidunud rohkem strateegilise planeerimisega, kuid õigusteksti piiratus pole võimaldanud arengukava olemust metoodiliselt avada. Ainuüksi see tõsiasi kinnitab, et enne sajandivahetust arengukava paljudes omavalitsustes oluline töödokument ei olnud ning 1990. aastate keskpaigas oli hulgaliselt omavalitsusi, kus arengukava uuendamiseks tööd ei tehtud.
Omavalitsuste haldussuutlikkuse kasvades ja välisfinantseerimise suurenedes tekkis vajadus dokumendi järele, kus oleks määratud, milliseid objekte ja eesmärke soovitakse saavutada. 2004. aastal Geomedia tehtud analüüs näitas, et kehtiv arengukava oli 92 protsendil omavalitsustest (Noorkõiv, Pirso, Reineberg 2004). Vähese finantsautonoomia tõttu on paljud arengukavad muutunud soovide nimekirjaks, sest kavasse on mõttekas kirja panna kõik eesmärgid ja objektid, millele võib mingist fondist vahendeid taotleda (Rea-Soiver 2004). Arengukavale viitamiseta ei olnud esitatud projektitaotlus põhjendatud. 2002. aasta omavalitsuste uuring näitas, et ainult üheksa protsenti omavalitsustest investeeris arengukava kohaselt (Sootla, Toots, Ruutsoo 2006).

Analüüsi metoodika

Nüüd on kohaliku elu planeerimine omavalitsuse tegevuse oluline osa. Omavalitsused on loonud arenguprotsessi suunamiseks eraldi ametikohti või kaasavad konsultante. Kuid milline on kohaliku omavalitsuse arengukava funktsioon? Kas tegemist on valla- või linnavalitsuse sisese või kogu kogukonna arengut ja koostööd suunava töödokumendiga? Selleks et küsimusele vastata, on artikli autor analüüsinud omavalitsuse arengukavu kodanikualgatuse ja kaasamise vaatevinklist. Arengukavu aitasid analüüsida Tallinna Ülikooli riigiteaduste bakalaureuseõppe üliõpilased Leelo Jürimäe, Henri Ley, Helina Paas ja Getter Tiirik.
Sidusrühmade kaasatust ja demokraatia edendamist on vaadeldud 30 Eesti omavalitsuse arengukava põhjal. Analüüs on tehtud dokumendianalüüsina. Arengudokumentide analüüs näitab, millisel määral on arengukavades käsitletud sidusrühmade ja demokraatia teemat. Analüüs on kvalitatiivne ning omavalitsuste ja kaasamise eripalgelisust arvestades ei ole tulemused üldistatavad kõigile Eesti omavalitsustele. Samuti ei peegelda arengukavade analüüs omavalitsuste ja sidusrühmade koostööd igakülgselt, vaid ainult näitab, kuidas omavalitsus arengu kujundamisel väärtustab koostööd sidusrühmadega. Analüüs on tehtud ühel tasandil, ei ole lisatud omavalitsuste kommentaare, miks on koostööd sidusrühmadega just nii kajastatud. Seda on planeeritud teha analüüsi järgmises etapis. Analüüs annab omavalitsuse elanikele ja teistele huvilistele hea ülevaate omavalitsuse nägemusest.

Valimisse on valitud 30 Eesti omavalitsust nende valitsuse tüüpidest lähtudes. Valimi moodustamise aluseks on Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi avaliku poliitika professori Georg Sootla liigitus. See kindlustab, et analüüsimisele on võetud eri stiiliga valitsused, kus ka koostöö sidusrühmadega on erinev. Valitud omavalitsused ei esinda regioone ühtlaselt: Harjumaalt on analüüsi lülitatud kolm, Ida-Virumaalt viis, Jõgevamaalt kaks, Järvamaalt üks, Läänemaalt kolm, Lääne-Virumaalt viis, Pärnumaalt neli, Raplamaalt kaks, Saaremaalt üks, Tartumaalt kolm ja Võrumaalt üks arengukava (valitud omavalitsuste jaotust elanike arvu ja pindala järgi vt tabel 1 ja 2).
Kõiki valimisse valitud arengukavasid on analüüsitud kvalitatiivselt ehk teksti on sisuliselt analüüsitud kodeerimisjuhendist lähtudes. Kuna arengukavade analüüs on kvalitatiivne, püüab ka artikkel välja tuua arengukavade üldisi suundumusi, mitte arvulisi vasteid.

Arengukava kui eriline dokument

Kohaliku elu planeerimisel tuleb arvestada paljude inimeste elu- ja tööpõhimõtetega, tervikliku ning läbimõeldud planeeringuga. Erinevate huvidega arvestamise eeldus on osapoolte ehk sidusrühmade kaasamine. Sidusrühmad koosnevad organisatsioonis töötavatest inimestest ning väljaspool organisatsiooni olijaist, kelle tegevus organisatsiooni mõjutab (Bryson 1995). Kui see mõiste kanda kohaliku elu konteksti, võib sidusrühmade hulka lugeda kõik üksikisikud või rühmad, kes on huvitatud kohaliku elu arendamisest nii mõttetalgutel osalemise kui ka erinevate tegevuste kaudu (Rea-Soiver 2004, 23). Eraettevõttega võrreldes on avaliku sektori organisatsioonil tavaliselt rohkem mitmesuguseid sidusrühmi (Sandercock, Forsyth 1990, tsiteeritud Miller, Holt-Jensen 1997 järgi). Kohaliku elu arendamisel, mis võtab arvesse piirkonnas asuvate avalike organisatsioonide arvamust, peab kaasatavate hulk olema veelgi suurem.
Kohaliku omavalitsuse arengukava on eriline dokument, sest seaduse tasandil on määratletud avalikkuse kaasamine dokumendi koostamisse. Seaduse 2005. aasta redaktsioon on kaasamise aspekte veelgi täpsustanud. 1992. aastal vastu võetud seadus nõudis ainult “arengukava ja selle muutmise eelnõu avalikustamist enne volikogus vastuvõtmist vastavalt valla või linna põhimäärusele” (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 37 lõige 2). Selline nõue tagas, et vastuvõetud dokumendis ei ole ebatäpsusi, kuid dokumendi lõppjärgus ei olnud enam võimalik suuri muudatusi sisse viia. Kaasamise viis koostatud dokumenti seega kohalikele vajadustele lähemale ei toonud. Sama kinnitab Geomedia 2001. aasta uuring (Noorkõiv *et al* 2002), kus 241 omavalitsuse esindajast kolmandik ei pidanud avalikku väljapanekut tõhusaks ning tõhusaks või väga tõhusaks hindas seda kõigest 18 protsenti vastanutest.

Tabel 1. Valimisse valitud omavalitsuste jaotus elanike arvu järgi

Elanike arv	Alla 1000	1000–2000	2000–5000	5000–10 000	Üle 10 000
Omavalitsusi	4	12	8	5	1

Tabel 2. Valimisse valitud omavalitsuste jaotus pindala järgi

Pindala	Kuni 200 km^2	200–300 km^2	300–400 km^2	Enam kui 400 km^2
Omavalitsusi	13	9	6	2

Sama uuring näitas, et arengukava avaliku väljapaneku kõrval kasutatakse kõige enam mõttetalguid ja ajurünnakuid (88,1% vastanutest) ning aktiivset kaasamist hindas tõhusaks või väga tõhusaks enam kui 70% vastanutest. Uuringu tulemused langevad kokku ka Vabariigi Valitsuse kodulehel oleva kaasamise hea tavaga, kus soovitatakse kaasamist võimalikult varases staadiumis. 2005. aastal viidi seadusesse muudatus kaasamise aktiivsemate meetodite kasutamiseks: "Omavalitsusüksus korraldab avalike arutelude kaudu kõigi huvitatud isikute kaasamise arengukava koostamise protsessi ning tagab kehtestatud arengukava järgimise. Teade arengukava ja selle muutmise eelnõu avalikustamise kohta avaldatakse maakonnalehes ja valla- või linnavalitsuse veebilehel. Avaliku väljapaneku kestus ei või olla lühem kui kolm nädalat." (Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 37 lõige 5.)

Kuidas mainitakse kaasamist

Järgnevalt uurin, kas omavalitsused on pidanud oluliseks kajastada dokumendis sidusrühmade kaasamist arengukava koostamisse. Kuue arengukava tekstis ei olnud viidet dokumendi koostamise protsessi kohta. Analüüsist on välja jäetud seadusega kehtestatud nõue, et arengukavale võib esitada enne volikogus arutamist kommentaare, sest seaduse järgimiseks peavad seda tegema kõik omavalitsused. Kaasamist ei nimetatud kuues analüüsitud arengukavas, kõik need omavalitsused on keskmisest väiksemad (peamiselt 1000–2000 elanikku). Väiksema omavalitsuse puhul on võim rahvale lähemal ning eraldi kaasamist ja probleemide väljaselgitamist ei ole võib-olla vajalikuks peetud, sest need on kõigile nagunii selged ning arvamuse avaldamise võimalused kättesaadavad.
Küsitlusi või intervjuusid on tehtud seitsme arengukava koostamiseks. Kui vaadata nende omavalitsuste elanike arvu, siis ei saa öelda, et küsitlusi on korraldanud pigem suuremad omavalitsused – nimekirjas on nii alla 500 elanikuga Nõva vald kui ka Tartu linn. Peamiselt on küsitlustest, intervjuudest või arvamusuuringutest kirjutatud umbmääraselt ning vastajate arvu või nende osakaalu omavalitsuse elanikest pole öeldud, mistõttu on raske hinnata, kui üldistatud tulemusega tegemist on. Sõmeru valla arengukavas on ainsana välja toodud, et aluseks võeti 102 ankeedi vastused, see on 20 protsenti ankeedi saajatest. Kuivõrd küsitluse puhul on alati probleemiks vastajate arv, siis saadakse kõigile laialisaadetud ankeedi puhul vastused enamasti neilt, kes on aktiivsemad. Seetõttu ei pruugi küsitlus peegeldada kõigi elanike arvamust.
Küsitlus võimaldab hõlmata suurt hulka vastajaid ning suletud või väheste avatud vastuste korral saab omavalitsuse aktiivsemate elanike abil määrata kindlaks näiteks probleemsed valdkonnad. Kõige rohkem levinud on rahulolu-uuringud, mida näiteks Kuusalu vald korraldab perioodiliselt. Küsitlus on seetõttu optimaalsemaid kaasamise meetodeid, kui eemärk on erinevate arvamuste kogumine. Tegemist on ideaalse lahendusega, kui probleemiks on suur geograafiline ulatus või raske ühtset aega leida. Küsitluse puuduseks saab pidada esitatud küsimuste suunatust ja andmetöötluse mahukust (Blaikie 2000). Geomedia uuringu tulemusi kinnitab ka arengukavade analüüs. Kõige sagedamini kasutavad omavalitsused rahvakoosolekuid, pooltes (14 omavalitsust) arengukavades on seda ka mainitud. Rahvakogunemiste puhul on märgata väga erinevat huvi, näiteks Kohila vallas osales 70 inimest, Vara valla kolmel koosolekul kokku 150 inimest, Kullamaa valla eri piirkondades viis kuni 15 inimest.

Tulemusliku otsustamise alus

Küsitluse korraldamisel on arengukava koostajatel võimalik ise otsustada, millisel määral arvamusi ja ettepanekuid arvestada. Silmast silma peetava rahvakoosoleku puhul "saavad kokku erinevad sidusrühmad, kellel on erinevad, vahel isegi vastandlikud huvid" (Chess 2000, 775), huvide tasakaalustamist peab Guy W. Wallace (1995) tulemusliku otsustamise

aluseks. Seega ei ole ainult üks aktiivne sidusrühm omavalitsuse seisukohast piisav. Erinevate sidusrühmade kaasamine annab ainuüksi arengukava koostamisel ülevaatliku pildi vajadustest, mida kohaliku omavalitsuse ametnikud ise näha ei suudakski. Seejuures peitub sidusrühmadega arvestamises ka omajagu riske, sest arengukava koostajad peavad tegema kompromisse, kuidas vastandlike huvidega sidusrühmade vajadusi arengukavas arvestada. Oluline on kõigile võrdsete võimaluste tagamine.
Samal ajal tuleb arvestada, et sidusrühmade tuvastamine ja nendega läbirääkimiste pidamine toob sidusrühmade suhetesse läbipaistvust, kompromissialdisust ja demokraatlikku otsuste langetamist (Edmunds, Wollenberg 2001, 231). David D. Chrislip (1995) leiab, et efektiivse kaasamise nurgakivi on aktiivne osalemine: inimesed osalevad tõhusalt vaid siis, kui nad tunnevad, et neil on lõpptulemuse suhtes sõnaõigus. Kaasamise edukus sõltub sellest, millisel määral sidusrühmad teemat valdavad. Utoopilised ettepanekud võivad hoopis pingeid külvata, seetõttu on oluline sidusrühmade harimine võimaluste ja piirangute ulatuses. Erinevate sidusrühmade läbiarutatud arengukava on enamusele vastuvõetav ning seetõttu poliitiliselt vähem tundlik. Arengukava koostamisel peaks saavutama olukorra, kus paika pandud arenguprioriteete aktsepteerivad erinevad osapooled ning need on kõrgemal parteipoliitikast.
Omavalitsused on erinevaid kaasamise viise omavahel kombineerinud. Peale küsitluste ja rahvakoosolekute on kaasatud inimesi arengukava ettevalmistavatesse töörühmadesse (üheksa arengukava puhul). Töörühmadesse kaasamine on küll kõige aktiivsem meetod, kuid kaasatute hulga poolest kõige piiratum, nii et osalejate arv saab ka väikese omavalitsuse puhul olla väike. Audru, Kadrina ja Torma valla arengukava koostamisel on kaasatud inimesi ainult töörühmadesse, seetõttu on laialdane arvamuste kogumine ära jäänud. Vara ja Tähtvere vallas ning Tartu linnas on kaasamine olnud väga laialdane – küsitlused, rahvakoosolekud ja töörühmadesse kaasatõmbamine.
Võttes aluseks Praxise uuringu (2009, 29), kaasavad peaaegu kõik omavalitsused (enam kui 80 protsenti omavalitsustest) kodanikuühendusi arengudokumentide ja/või eelnõude koostamisse. Sealjuures väiksemate linnade ja valdade esindajad on hinnanud koostööd ühendustega tugevamaks kui suurte keskuste esindajad. Kahte analüüsi kõrvutades jääb mulje, et väiksemate omavalitsuste puhul on koostöö järjepidevam ning koostöö arengukava koostamiseks ei ole eraldi nii oluline.

Probleemiks vähene aktiivsus

Kohaliku omavalitsuse arengukava annab suuna omavalitsuse arengule. Omavalitsuse areng ei saa põhineda ainult valla- või linnavalitsuse tegevusel, vaid kõigil omavalitsuse arengust huvitatud inimestel. Bernardo Kliksberg (2000, 172) rõhutab “kuulsa eliidi” kaasamisega kaasnevaid ohtusid, mis pärsib laia avalikkuse huvi. Üksnes valitute kaasamine tekitab ületamatu lõhe kogukonna liikmete ja nende vahel, kes vastutavad kaasamise eest (samas, 171).
Järgnevalt uurin, kuidas on arengukavas käsitletud koostööd vabatahtlike ja mittetulundusühingutega. See ei peegelda omavalitsuse tegelikku koostööd, kuid omavalitsuse arengut suunava avaliku dokumendina annab pildi omavalitsuse suhtumise kohta koostöösse kodanikuühendustega.
Lüganuse ja Martna valla arengukavas kodanikuühiskonna teemat ei puudutatud. Seitsmes omavalitsuses on kodanikuühiskonna teemat üksnes kirjeldatud. Enamasti on välja toodud kodanikuühiskonna väärtustamine, kuid peamiselt on probleemiks selle vähene aktiivsus. Arengukava ei sisalda enamasti meetmeid aktiivsuse tõstmiseks. Enam kui pooled (17 omavalitsust) analüüsitud arengukavadest sisaldasid nii keskkonna kirjeldust, eesmärkide seadmist kui ka tegevusi kodanikuühiskonna. Eelkõige on seltsingud seotud kultuuri, spordi, noorsootegevuse ja sotsiaalhoolekandega. Samad valdkonnad on nimetatud ka Praxise uuringus (2009, 34) enam lepinguliselt delegeeritud valdkondadena.

Analüüsi üks tahk on vaadelda, kuidas on kodanikuühiskonda kajastatud arengukavas, teine tahk on analüüsida, kuidas on kodanikuühiskond neid puudutavate eesmärkide elluviimisega seotud. Peaaegu kõigi analüüsitud arengukavade puhul soovib omavalitsus täita eesmärke, kus kodanikuühiskond on kasusaaja rollis. Saadud tulemusi kinnitab ka Praxise uuring (2009, 28), kus kõik omavalitsused tõendavad, et peamiselt või lisaks koostööle toetavad kodanikuühendusi rahaliselt. Ainult kahes omavalitsuses, Kullamaa ja Vara vallas, soovitakse kõik eesmärgid ellu viia kodanikuühiskonda kaasamata. Vara vallas on ühepoolse tegutsemise põhjus kodanikualgatuse puudumine, mida arengukava eesmärkide elluviimisega soovitakse elustada. Kullamaa vallas otsustab vallavalitsus üksi, kuidas arendada kodanikuühiskonnale delegeeritud avalikke teenuseid (näiteks sporti, kultuuri, haridust, sotsiaalhoolekannet). Koostööd valdkonna arendamiseks mittetulundusühendustega ei toimu.

Kus oodatakse kaasalöömist

Pooled analüüsitud arengukavadest (16 omavalitsust) väärtustavad koostööd, kus lisaks omavalitsuse tegevusele on eesmärkide elluviimisesse kaasatud ka kodanikuühiskond. Koostööd kohaliku kogukonnaga tehakse omavalitsustes peamiselt külaarenduse, sotsiaalhoolekande, spordi, kultuuri, noorsootöö ja turvalisuse (naabrivalve) valdkonnas. Seega käsitletakse kodanikuühiskonnaga seotud teemasid arengukavas läbivalt.

13 analüüsitud arengukava nägid ette erinevate eesmärkide elluviimise delegeerimise juba vallavalitsuselt kodanikuühendustele. Näiteks Sõmeru vallas on osa sotsiaalteenustest üle antud mittetulundusühingule. Lisaks sotsiaalteenustele on mittetulundusühingutele delegeeritud spordi organiseerimine, noorsootöö, kultuuri edendamine jms. Eraldi tuleks esile tõsta Saare valda, kus teatud valdkondades (kultuur, sotsiaalhoolekanne, sport jms) on avalike teenuste osutamine üle antud mittetulundusühingutele ning vallavalitsus ise on distantseerunud nende teenuste sisulisest arendamisest.

Saadud tulemus on üllatavalt positiivne, kui arvestada, et “delegeerimise üheks põhjuseks on MTÜ-des olev suurem erialane kompetents” (Altnurme, Poopuu 2005). Teisalt kui kaasata teenust osutav mittetulundusühing teenuse arendamise planeerimisse ja isegi teenuse arendamisse, suureneb ka teenuse pakkuja enda võimekus. Ainsa negatiivse aspektina saab välja tuua, et kui mittetulundusühing on liigselt kaasatud teenuse arendamisse, võib väheneda konkurents teenuse osutamiseks, sest teenust saab kujundada sobilikumaks just teenust osutavale organisatsioonile. Selle vältimiseks tuleb teenuse arendamise planeerimisse kaasata ka kõik teised osapooled, nii et teenus vastaks omavalitsuse vajadustele.

Kolmandana on oluline vaadelda, millistes valdkondades ootab omavalitsus kaasarääkimist. Käsitlus põhineb arengukavade analüüsil, mis ei pruugi peegeldada tegelikku olukorda, kuid näitab üldist suhtumist, kui avatud on omavalitsus erinevatele arvamustele ja mis valdkonnas. Seitsme analüüsitud arengukava puhul ei ole kaasamist üldse käsitletud.

Keda soovitakse kaasata

Arengukavade analüüs toob välja peamiselt kaks rühma, keda soovitakse otsuste arutamisel kaasata. Üheksa arengukava puhul toimub kaasamine esindaja kaudu, eelkõige on selleks külavanem eraldi või külavanemad kogukondliku otsusus- või nõuandva koguna. 13 omavalitsuse puhul kaasatakse piirkondlikul alusel – arengukavas lubatakse, et küsimused, mis puudutavad küla või piirkonda, arutatakse läbi laiapõhjaliselt. Külavanemate kaasamine on igati positiivne, eriti olukorras, kus ühinevad omavalitsused peavad leidma elanike otsustusprotsessi kaasamiseks alternatiive. Külavanema kaudu elanikule lähema võimutasandi loomine tagab selle, et piirkonnale või külale tähtsad küsimused arutatakse läbi ning viiakse ka volikogu tasandile. Sellest lähtudes võiks

eeldada, et esindajate kaudu kaasamine toimub pigem suuremates omavalitsustes, kuid analüüs näitab, et siia rühma kuuluvad erineva rahvaarvuga omavalitsused.
Kui eespool oli juttu sidusrühmadest üldiselt, siis erinevad elanikkonnakihid moodustavad erisuguse iseloomuga sidusrühmi, mis mõjutavad planeerimisprotsessi erinevalt. Elanikkonna vananemise süvenedes on uuritud vanurite käitumist sidusrühmana. Susan MacManus on täheldanud, et vanurid on kõige järjekindlamad valijad /…/ ning osalevad otsustusprotsessis rohujuure tasandil (Duncombe, Robbins, Stonecash 2003, 46), olles vabatahtlikud ning võttes osa erinevatest kampaaniatest (MacManus 1999, tsiteeritud Duncombe, Robbins, Stonecash 2003, 47 järgi).
Arengukavade analüüs vanurite kaasamist esile ei toonud. Samal ajal on see omavalitsustes kasvav elanikkonnarühm. Viimase 20 aastaga on vanurite (60-aastased ja vanemad) osakaal rahvastikus kasvanud 16 protsendilt 21 protsendile (Statistikaameti andmebaas).
Enim on arengukavades käsitletud hariduse teemat (enam kui 90 protsendil juhtudest (Noorkõiv *et al* 2002, 88)). Lisaks lubavad pooled arengukavad kaasatust eri valdkondades, peamiselt soovitakse noori kaasata neid puudutavate küsimuste arutelusse. Seega näitab arengukavade teemade valik ja noortele avatud debatt, et omavalitsuste prioriteedid ja elanikkonna tegelik koosseis omavahel ei kattu.

Töödokument, aga kellele?

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse definitsiooni kohaselt (§ 37 lõige 1) on arengukava "omavalitsusüksuse pika- ja lühiajalise arengu eesmärke määratlev ja nende elluviimise võimalusi kavandav dokument, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi ning on aluseks erinevate eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele". Sellest ei järeldu, kas arengukava koostatakse kui valla- või linnavalitsuse töödokument või kogu omavalitsuse erinevate sidusrühmade tegevust suunav dokument.
Kuivõrd kohalik omavalitsus on kõige madalam valitsemistasand, kus rahva omaalgatusel on suur osakaal, siis oleks loogiline eeldada, et ka arengukava koostatakse laiapõhjaliselt. Mida enam on arengukava elluviimisse kaasatud erinevaid osapooli, seda suurem on tõenäosus, et dokument elab põhjaliku suunamuutuseta üle ka erinevad valimisperioodid.
Analüüsitud arengukavadest oli kõige õnnetum Lüganuse valla oma. Arengukava oli kokku viis lehekülge ja selles oli eelkõige omavalitsuse kirjeldus. Arengueesmärke dokument ei sisaldanud, seetõttu ei saa seda arengukava üldse töödokumendiks pidada. Ülejäänud omavalitsuste arengukavad olid tegevusplaani koostamise järel kõik sobilikud töödokumendiks kas vallavalitsusele või kogu omavalitsusele.
Analüüsitud arengukavadest 11 on pigem vallavalitsuse töödokumendid, kus ametnikud oma töökohustusi täites edendavad eri valdkondades ka omavalitsuse elu. 13 omavalitsuse puhul nähakse koostööd kodanikuühiskonnaga ning kuue arengukava puhul saab rääkida pigem kogu omavalitsuse töödokumendist, kus omavalitsus ei domineeri, vaid on üks osapool omavalitsuse arendamisel. Analüüs näitab, et omavalitsused on saavutanud arengu planeerimisel teatud taseme – koostatud arengukava on töödokument – ning vallavalitsuskeskne tegevus hakkab asenduma omavalitsuskesksusega.
Kokkuvõttes võib öelda, et omavalitsused on saavutanud arengu planeerimisel kompetentsuse, mis lubab koostada töödokumendi, mille alusel on võimalik omavalitsuse arengut mõjutada. Oluliseks peetakse koostööd erinevate omavalitsuse käekäigust huvitatud osapooltega. See näitab, et arengukava muutub vallavalitsuse töödokumendist omavalitsuse arengut suunavaks dokumendiks.

Kasutatud kirjandus

Altnurme, R., Poopuu, T. (2005). Sotsiaalteenuste lepinguline delegeerimine. Juhendmaterjal kohalikele omavalitsustele ja mittetulundusühendustele. – http://www.ngo.ee/teenused (31.10.2009).
Blaikie, N. (2000). Designing Social Research. Cambridge: Polity Press.
Bryson, J. M. (1995). Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. San Francisco: Jossey-Boss Publishers.
Chess, C. (2000). Evaluating Environmental Public Participation: Methodological Questions. – Journal of Environmental Planning and Management, vol 43, issue 6, pp 769–784.
Chrislip, D. (1995). Pulling together. – National Civic Review, vol 84, issue 1, pp 21–29.
Duncombe, W., Robbins, M., Stonecash, J. (2003). Measuring Citizen Preferences for Public Service Using Surveys: Does a "Gray Peril" Threaten Funding for Public Education? – Public Budgeting and Finance, vol 23, no 1, pp 45–72.
Edmunds, D., Wollenberg, E. (2001). A Strategic Approach to Multistakeholder Negotiations. – Development and Change, vol 32, issue 2, pp 231–253.
Kaasamise hea tava. – http://www.valitsus.ee/?id=4997 (9.09.2009).
Kliksberg, B. (2000). Six Unconventional Theses about Participation. – International Review of Administrative Sciences, vol 66, pp 161–174.
Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – Riigi Teataja I 1993, 37, 558; 2005, 31, 230.
Miller, D., Holt-Jensen, A. (1997). Bergen and Seattle: A Tale of Strategic Planning in Two Cities. – European Planning Studies, vol 5, issue 2, pp 195–215.
Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J. (1998). Strategy Safari: The Complete Guide through the Wilds of Strategic Management. London: Prentice Hall.
Noorkõiv, R., Keskpaik, A., Lass, J., Läänesaar, J., Mitt, T., Pikner, T., Pirso, A., Tamm, E. (2002). Kohaliku omavalitsuse arengukava koostamise soovitused. Tartu: AS Triip.
Noorkõiv, R., Pirso, A., Reineberg, M. (2004). Kohaliku omavalitsuse arengukava Eestis. Ülevaade olukorrast. Tartu: Geomedia.
Praxis (2009). Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikuühendustele. Analüüsi lõpparuanne. – www.praxis.ee.
Rea-Soiver, V. (2004). Kohaliku omavalitsuse investeerimise kavandamist ja elluviimist mõjutavad tegurid. Magistritöö. Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakond.
Sootla, G., Toots, A., Ruutsoo, R. (2006). Indicators of Local Democracy in Estonia. – The State of Local Democracy in Central and Eastern Europe. Reports from Bulgaria, Estonia and Slovakia. Budapest: Open Society Institute.
Statistikaameti rahvastiku andmebaas. – http://www.stat.ee/rahvastik (6.09.2009).
Wallace, G. (1995). Balancing Conflicting Stakeholder Requirements. – Journal for Quality and Participation, vol 18, no 2, pp 84–91.

Omavalitsussüsteem kui demokraatliku riigikorra alus

Arno Almann, Estonian Business School'i õiguse ja avaliku halduse õppetooli juhataja

Urmas Arumäe, Estonian Business School'i õiguse ja avaliku halduse õppetooli lektor

Haldusterritoriaalse korralduse muutmine Eestis on riigi arengu seisukohalt hädavajalik ja ka teostatav.

Artikkel on Eesti riigi taasiseseisvumisele eelnenud ja sellele aluse pannud haldusreformi ettevalmistamise, läbiviimise ning edasiarendamise juures olnud ja ka praegu sellega tegelevate õigus- ja majandusteadlaste ning praktikute analüüs kohaliku omavalitsuse kujunemisest. Ülevaates ei pretendeeri autorid Eesti riigi haldusterritoriaalsete reformide ja reformikavade süsteemsele teaduslikule käsitlusele, vaid esitavad põhiteesid diskussiooni jätkamiseks ja selliste otsuste tegemiseks, mis kindlustaksid kohaliku omavalitsussüsteemi tänapäeva vajadustele vastava arengu.

Kui paljude aastasadade jooksul toimis kogukondlike omavalitsuste areng eeskätt sotsiaal-majanduslike mõjurite toimel, siis Suure Prantsuse revolutsiooniga kaasnespoliitilis-õigusliku faktori tähtsuse märgatav kasv. Nii oli tugev poliitilis-õiguslik tagapõhi *inter alia* ka Venemaa Euroopa-osa kubermangude 1864. aasta kohalikul semstvokorraldusel, Baltimaade 1866. aasta vallaseadusel ja Eesti kohaliku omavalitsuse riigistamisel Eesti riigi iseseisvuse saavutamisele järgnenud aastatel. Toeks sellele oli Rudolf von Gneisti ja Lorenz von Steini formuleeritud riiklik omavalitsusteooria. Poliitilis-õiguslik faktor muutus valdavaks totalitaarsetes riikides, kus kohalikust omavalitsusest oli saanud riikliku poliitilise süsteemi osa. Hoolimata sellest, et kohaliku omavalitsuse funktsioonid kiiresti muutuvad ja pidevalt uuenevad, on omavalitsusmehhanism tervikuna küllaltki püsiv ning stabiilne.

Reforme ühendavad eesmärgid

Pärast Teist maailmasõda kaotas poliitilis-õiguslik faktor oma endise prioriteetse seisundi ning esiplaanile nihkus taassotsiaal-majanduslik tegur, seda peamiselt majanduse kiire arengu ja tormilise linnastumise tõttu. Kohaliku omavalitsuse ülesanded, organisatsiooniline struktuur, suurus, territoriaalne korraldus ja suhted keskvalitsusega tuli viia kooskõlla muutunud tingimustega. Teisele maailmasõjale järgnenud aastad tõid esile ka kohalike omavalitsuste riigistamise poliitika varjuküljed ja nende tegutsemisjõuetuse uutes tingimustes (Almann 1995, 447).

Euroopa majanduslik integratsioon ning orienteerumine püsiväärtuste materialiseerimisele ei mõjutanud ja ühtlustanud mitte üksnes riikidevahelisi suhteid, vaid ka omavalitsuse reforme, nende sisu ning ajalist kulgu. Siit tulenesid reforme ühendavad üldised eesmärgid. Ühena neist tuleb nimetada kohalike

omavalitsuste humaniseerimist. See tähendas nii volituste laiendamist kui ka isiklike, nii inim- kui ka kodanikuõiguste esiplaanile nihutamist.

Humaniseerimisega oli tihedasti seotud teinegi põhieesmärk – kohalike omavalitsuste tegevuse igakülgne demokratiseerimine. Demokraatlik omavalitsussüsteem ja arenenud ühiskond on lahutamatud mõisted. Rahva poliitiline haritus ja kohalike omavalitsuste aktiivne tegevus on iga demokraatliku riigikorra peamisi aluseid, kogu ühiskonna demokraatlike mehhanismide püsimise kõige kindlam garantii. Integreerunud Euroopas ei piirdu omavalitsuste toime ainult oma riigiga. Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas (*European Charter of Local Self-Government*, Strasbourg 1985) on märgitud, et omavalitsuste kindlustamine ja tugevdamine erinevates riikides on oluline panus sellise Euroopa ehitamisse, mis rajaneb demokraatia ning võimu detsentraliseerimise põhimõtetel (Almann 1995, 447–448).

Kavandatavate ja juba elluviidud reformide üldine eesmärk on kujundada kohaliku omavalitsuse süsteem, mida iseloomustab demokraatlik juhtimine ja elanike osalemine elutähtsate küsimuste lahendamisel, avalike teenuste kvaliteetsus ja elanikkonnale kättesaadavus, seaduste piisav regulatsiooniaste ja ühetähenduslikkus, omavalitsusele pandud ülesannete ja nende täitmiseks olevate vahendite tasakaal ning tasakaal kahe printsiibi, kogukondliku iseotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse vahel.

Eesti halduskorralduse areng

Eesti NSV Ülemnõukogu otsust 1989. aasta 8. augustist "Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s" tuleb kahtluseta pidada vundamendiks, millele asuti juba järgmistel aastatel laduma iseseisva riigi toimimiseks vajalikke müürikive. See otsus tehti totalitaarse riigi (NSV Liidu) koosseisus, mis on sellisena pretsedenditu, seda küll mitte Eesti ajaloolise kogemuse kontekstis. Eesti omariikluse rajamine 1917.–1918. aastail põhineb samuti endise Tsaari-Venemaa koosseisus hästi välja arendatud kohalikul omavalitsusel.

Seega on Eesti riigi omapära, et iseseisvus on kätte võidetud kahel korral ja mõlemal korral hakati riiki rajama toimivale kohalikule omavalitsusele.Kohalik omavalitsussüsteem on Eestis toiminud teadaolevalt 12.–13. sajandist alates, rahvusriik aga 90 aastat (sellest 50 aastat võõra võimu okupeerituna). See annab vastuse nii eestlaste poolehoiule kogukondliku elukorralduse suhtes kui ka mentaalsele vastuseisule reformikatsete osas, kus riik soovib kohaliku omavalitsuse autonoomiat pärssida või selle huvide vastaselt käituda.

Aastail 1990–1993 elluviidud reformi põhieesmärk oli kohaliku demokraatia taasloomine ja arendamine rahvusriigi rajamiseks, aga ka võimu detsentraliseerimine, riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiiriline eristamine ning territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimine. 10. novembril 1989 (päev pärast Berliini müüri langemist) võttis Eesti Ülemnõukogu esimesena endises nn idablokis vastu kohaliku omavalitsuse aluste seaduse (ENSV ÜVT 1989,

34, 517). Aastail 1990–1994 elluviidud reformi tulemusena loodud kohaliku omavalitsuse korraldus toimib põhijoontes tänapäevani.

Avaliku võimu organisatsioon saab tulemuslikult kindlustada riigi ja kohaliku omavalitsuse funktsioone ning kaitsta igakülgselt kodanike huve, kui ta areneb dünaamiliselt ja on avatud muutustele. Muutusi taotlev reform avalikus halduses peab lähtuma ühtsest kontseptuaalsest alusest, põhinema hästikorrastatud teoreetilisel vundamendil ja integreerima endasse Euroopa demokraatia kriitiliselt hinnatud kogemust (Almann 1995, 446).

Avaliku halduse reformi keskne küsimus on omavalitsusreform, sest avaliku halduse teostamist ei loeta demokraatlikus ühiskonnas riigi monopoliks. Omavalitsuse ja keskvalitsuse suhete nurgakivi on detsentralisatsiooni printsiip, mis näitab ühtlasi ühiskonna demokratiseerituse astet. Omavalitsusreformide põhjused on mitmesugused:majanduslikud, sotsiaalsed, poliitilised, teaduslik-tehnilised, õiguslikud. Harilikult toimivad mitmed mõjutegurid koos ja ühesuunaliselt, aga mõnikord ka iseseisvalt, neutraliseerides või paralüseerides teisi. Eri riikide omavalitsusreformides võib täheldada seaduspäraseid arengujooni.

Poliitilise projektina reform ei teostu

Haldusterritoriaalsest reformist on Eestis räägitud (mitte selle ettevalmistamisega tegeldud) juba 20 aastat ja reformi vajalikkuses ei kahelda ühiskonna ühelgi tasandil. Häda on selles, et reform on pidevalt olnud ülepolitiseeritud ja poliitilise projektina ei realiseeru see vist kunagi. Poliitikud peaksid otsustama põhimõtteliselt kahte asja – mis on soovitav tulemus ja kas see on saavutatav. Kuidas soovitavat tulemust saada, peaks olema praktikute ja akadeemikute ning laia ühiskondliku arutelu teema, kusjuures selle teema käsitlemisel tuleb seada eesmärgid ja ajalised piirid.

Analüüsides järgmisi dokumente: “Avaliku halduse arendamise alused” (Aru 1998); “Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Strateegia” (Loodus 2001); “Regionaalhalduse reformi kontseptsioon. Projekt” (Õunapuu 2003); “Regionaalhalduse korrastamise kontseptsiooni põhimõtted” (Reimaa 2008) ja “Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu” 03.03.2009 (Kiisler 2009), asuvad autorid järgmistele kokkuvõtvatele seisukohtadele:

1) minister Aru reformikava territoriaalse osa ja minister Looduse reformikava vahel ei ole suuri erisusi;

2) ministrite Õunapuu ja Reimaa kavad haakuvad omavahel ja on sobitatavad ministrite Aru ja Looduse ühendatud kavaga;

3) minister Kiisleri kava ei haaku ühegi teise kavaga.

Tulevikusuundumused

Autorid peavad käesolevas artiklis reformide määratlemisel silmas kolme võimalikku reformi:

– territoriaalset reformi, mille käigus muudetakse maakondade, valdade ja linnade piire;

– haldusreformi, mille eesmärk ei ole territoriaalse korralduse (sealhulgas valdade ja linnade piiride), vaid riigi halduspiirkondade muutmine (näiteks politsei või päästeteenistuse neli halduspiirkonda varasema 15 asemel), riigi poolt funktsionaalsete avaliku teenuse piirkondade kehtestamine (hõlmab mitmeid kohaliku omavalitsuse üksusi, kuid territoriaalsed muudatused on välditavad) või ka seadusega kohaliku omavalitsuse üksuste kohustuslike koostööpiirkondade moodustamine;

– haldusterritoriaalset reformi, kus toimub kõik eelkirjeldatu korraga.

Võimalikud on ka üksnes regionaaltasandi ümberkorraldused regioonide (maakondade) kaupa, kuid neid ei ole põhjust reformiks nimetada. Reformi all tuleb mõista ümberkorraldusi, uuendusi ja poliitilisi muudatusi, mille eesmärk ei ole mitte muudatus ise, vaid tahtlik suundumine vähem soovitavast (mineviku)seisundist enam soovitavasse (tuleviku)seisundisse (Pollitt, Bouckaert 2004, 15).

Kesksel kohal eliidi otsused

Lääne-Euroopas on reformi sünonüümina kasutatud ka selliseid mõisteid nagu *transformation, reinvention, modernization, improvement*, viimasel ajal tinglikult ka *turn-around*. Poliitilisi reforme on defineeritud ka kui vahendatud muudatuste protsessi, millest saadakse aru üksnes siis, kui paljastatakse praktiliste probleemide leevendamisele suunatud jõupingutuste motivatsiooni põhjused (Dunn 1993, 259). Kokkuvõtvalt on tegemist protsessiga, mille eesmärk on avaliku hüve taset tõsta ja kättesaadavamaks muuta.

Novembris 1992 on *dr iur* Heinrich Schneider kirja pannud järgmised mõtted: “Reformikavad ning -taotlused kannatavad meil nii omaks saanud lammutamishimu, optimistliku pealiskaudsuse, süsteemituse, analüüsivaeguse ja enesekindluse all, lahendades küsimusi, mida pole veel korralikult sõnastatudki. /…/ Panus on tehtud olemasoleva radikaalsele kõrvaleheitmisele ning uutele lahendustele ja importnäidistele. Reformide puhul on see igati mõistetav, kui seda ei saadaks lihtsameelsus ning mõtlemise pealiskaudsus, kohati isegi mõistusest hüljatud otsinguline aktiivsus. Iga uus ei ole veel parem kui vana ainuüksi sellepärast, et ta on uus.” (Schneider 1992, 1.)

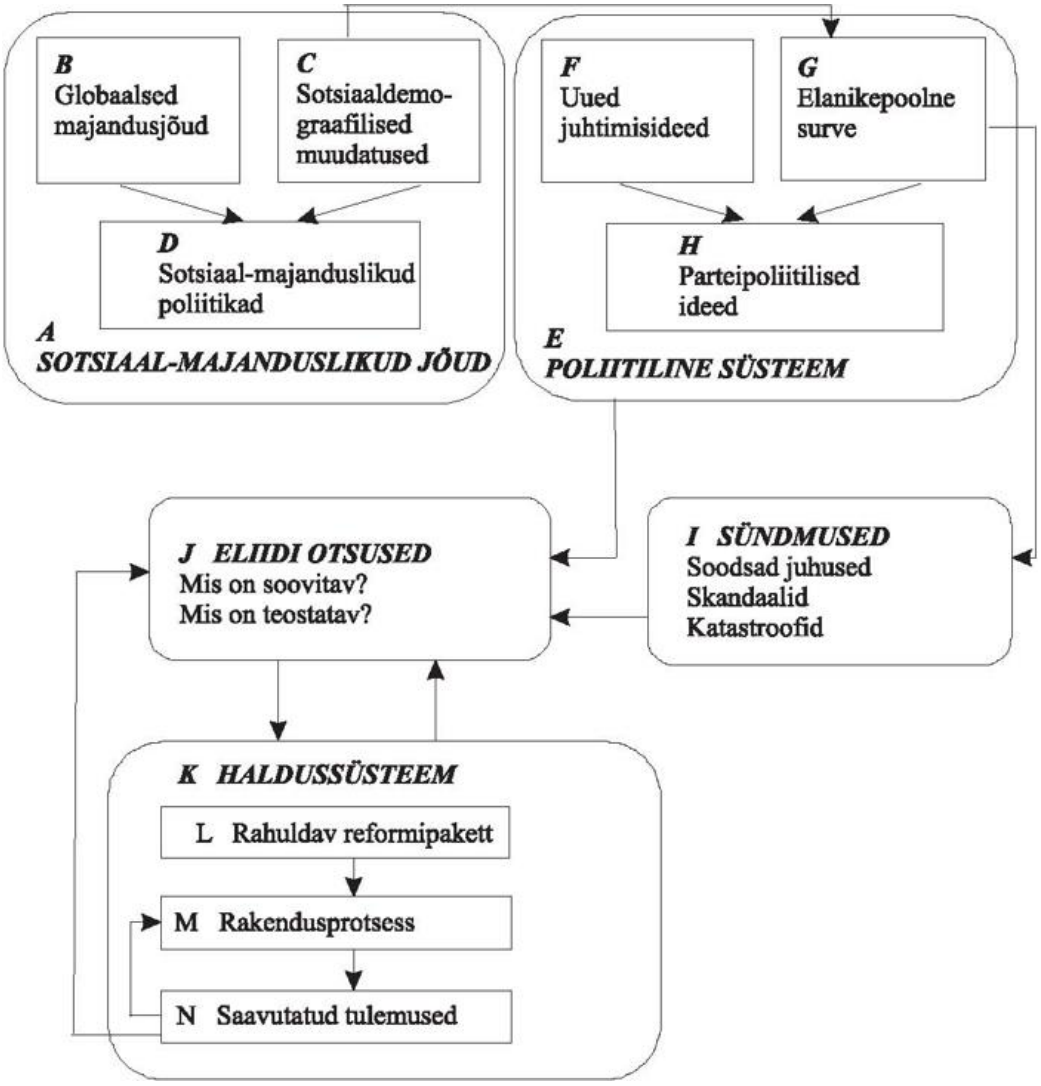
Need vanameistri kriitilised kirjaread sobivad iseloomustama ka seitseteist aastat hiljem (3. märtsil 2009) siseministeeriumi välja pakutud haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu (tuntud ka kui 15 + 5 reformikava).

Autorid on uurinud mitmeid reformimudeleid ja -skeeme ning otsustasid võtta eeskuju Pollitti ja Bouckaerti üldmudelist (joonis), mida nad ise nimetavad sünteesiks sellest, mida nad on väärtustanud eri riikide reformikogemustest

(Pollitt, Bouckaert 2004, 25). Kuna mudel on üsna kõnekas, annavad autorid vaid mõned selgitused ja kommentaarid.

Kesksel kohal on eliidi (J) otsused. Eliidi all tuleb käesoleva artikli mõttes mõista täitevpoliitikuid (ministrid, vallavanemad, linnapead) ja tippametnikke(kantslerid, maavanemad, valla- ja linnasekretärid jt). Tõsi, nagu näitab ka joonis, on see nn eliit igast suunast mõjutatav. Eliidi ülesanne on formuleerida küsimused "mis on soovitav" ja "mis on teostatav". Selles protsessis eeldatakse, et eliit kaasab ka teadlased, arvamusliidrid ja praktikud, seda nii reformipaketi (L) väljatöötamisel kui ka rakendusprotsessi (M) kavandamisel.

Joonis. Avaliku halduse reformi üldmudel



ALLIKAS: Pollitt, Bouckaert.

Tulemustest pole midagi ette kanda

Tuleb tunnistada, et Eesti eliit on aastail 1990–1994 ellu viidud reformi järgselt vaid kahel korral suutnud sõnastada soovitava ja teostatava reformikava ja selleks ka rahuldava paketi ette valmistada (minister Aru ja minister Looduse reformikavad). Juhtus aga siiski see, et poliitilise süsteemi (E) mõjutused, mis põhinesid valdavalt parteipoliitilistel (H) eriarvamustel ja erakondadevahelise konsensuse puudumisel, ei võimaldanud reformikavu ellu viia. Seega ei vastuta praeguse olukorra eest otseselt mitte eliit, vaid poliitilist süsteemi esindavad erakonnad ja nende võtmeisikud. Kuna ka ministreid võib arvata poliitilise eliidi hulka, tuleb vaid kaasa tunda, kui nad leiavad end isiksuse kahestumise olukorrast – ministeeriumis (haldussüsteemis K) välja töötatud mõistlikud lahendused ei pruugi nii-öelda parteikoosolekul (H) heakskiitu leida.

Sündmused (I), täpsemalt soodsad juhused, olid eliidi otsuste mõjurina olulisel kohal 1990–1994 elluviidud reformi puhul. Skandaalid ja katastroofid ei ole Eesti oludes reformi mõjurina kõne alla tulnud. Muidugi võib vahemärkusena väita hoopis vastupidist, et näiteks eelnimetatud 15 + 5 reformikava oli skandaalne ja selle läbiminek võinuks kaasa tuua katastroofi.

Aastal 2009 on Eestis ja mujalgi täheldatav globaalsete majandusjõudude (B) ja sellest tulenevate sotsiaaldemograafiliste muudatuste (C) kui sotsiaal-majanduslike jõudude (A) osakaalu märkimisväärne tõus. Kuna võimukoalitsioon ei ole adekvaatseid järeldusi teinud ja elanike enamusele vastuvõetavaid sotsiaal-majanduslikke poliitikaid (D) välja pakkunud, on ühiskonnas tunnetatav ka elanikkonna surve (G) haldusreformi läbiviimiseks. Parteipoliitikuid (H) aga kammitsevad ühed valimised teise järel ja mis veelgi hullem – ideede (F) puudus. Nagu varem tõdetud, pole saavutatud tulemustest (N) midagi ette kanda.

Lootust siiski on, sest sotsiaal-majanduslikud mõjurid (A) ja nendele reageeriv elanikepoolne surve (G) peab varem või hiljem panema eliidi (J) otsustama ning käivitama reformiprotsessi. Elanikepoolse survena tuleb käsitleda ka eelmise aasta 3. detsembril Tallinnas Glehni lossis toimunud haldusreformikonverentsi “Haldusreform – kas retoorika või tegelikkus?”. Nimetatud konverentsi jälgedes tegid Harju maavanem Värner Lootsmann, Harjumaa Omavalitsuste Liidu esimees Urmas Arumäe ning Harju Ettevõtlus- ja Arenduskeskuse juhataja Kaupo Reede oma ühiskirjaga 10.12.2008 (registreeritud Harju Maavalitsuse registris nr 9-7/7401) regionaalminister Siim-Valmar Kiislerile ettepaneku moodustada töörühm haldusreformi ettevalmistamiseks. Minister ei pidanud seda vajalikuks (ministri vastuskiri 04.02.2009 nr 12.5-2-1/10563).

Ettepanek alustada diskussiooni

Analüüsinud regionaalministri eitavat vastust, aga ka uut olukorda, mille oli loonud siseministeeriumi poolt 2009. aasta märtsis Vabariigi Valitsusele esitatud haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu, tegid Arumäe ja Reede Harju maavanemale ettepaneku moodustada haldusterritoriaalse korralduse

reformi komisjon (edaspidi komisjon), mille maavanem ka moodustas (Harju maavanema korraldus 19.03.2009 nr 755-k ja 13.04.2009 nr 849-k). Komisjon andis oma raporti üle riigi ja avalikkuse esindajatele selleks korraldatud avalikul tutvustusel 31.08.2009. Raport, selle lühivariant (Valge paber) ja raporti lisad, aga ka varasemate reformikavadega seonduvad dokumendid on elektrooniliselt saadaval Harju Maavalitsuse kodulehel: http://www.harju.ee/index.php?id=14025 (25.11.2009).

Komisjoni raportit tuleb käsitleda kui ettepanekut alustada Eestis diskussiooni ühiskonna arengu vajadustest tingitud haldusterritoriaalse ümberkorralduse elluviimiseks aastaks 2013. Komisjoni raport võiks olla aluseks Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, omavalitsusringkondade jt asjaomaste instantside ja isikute aruteludele, töörühmadele jt. Komisjon leiab, et haldusterritoriaalse korralduse reformi kui protsessiga peab edasi tegelema Vabariigi Valitsus.

Komisjoni ülesanne oli välja töötada ühtsed põhimõtted haldusterritoriaalse korralduse temaatikaga tegelemiseks, lähtudes eesmärgist tugevdada kohapealset demokraatiat, tahet ise kohalikke asju ajada nii, nagu see Euroopa kohaliku omavalitsuse harta aluspõhimõttes on esitatud. Ümberkorralduste vajadus tuleneb disproportsioonidest avaliku halduse eri tasandite ja valdkondade vahel ning avaliku teenuse taseme ja kättesaadavuse erisustest riigi eri piirkondades.

Sellega seoses koostas komisjon oma seisukohad üldistes küsimustes, mis tuleb haldusterritoriaalse korralduse muutmise raames lahendada (eesmärgid), millest tuleks lähtuda (lähtealused) ja mida tuleks saavutada (tegevused). Järgnevalt on komisjoni 106 ettepanekust ära toodud mõned olulisemad.

Eesmärgid ja ajagraafik

Komisjon rõhutab, et omavalitsuskorralduse muutmine saab olla edukas ja tulemuslik vaid siis, kui selle eesmärk on täita inimeste õiguspärast ootust saada avalikku hüve ehk parandada avalike teenuste taset ja kättesaadavust. Eesmärk ei saa olla kohaliku omavalitsuse üksuste arv, elanike arv kohaliku omavalitsuse üksuses või muud sarnased jäigad normatiivsed kvantitatiivsed näitajad. Viimatiöeldu ei välista funktsionaalsete teeninduspiirkondade puhul arvnäitajate kehtestamist.

Komisjoni pakutud ajagraafik on järgmine:

– 2009–2010 – ettevalmistav periood, seadusliku raamistiku loomine, sealhulgas avaliku hüve miinimumstandardite kehtestamine;

– 2011 – liitumiste ja ühinemiste periood;

– 2012 – liitmiste ja ühendamiste periood (kui selleks peaks vajadus olema);

– 2013 – valimised uue omavalitsussüsteemi alusel.

Komisjon juhib tähelepanu, et lisaks ajagraafikule tuleb ümberkorralduste tegemiseks aegsasti eelarvesse planeerida vajalikud rahalised vahendid.

Lähtealused

Riigi haldusterritoriaalne ümberkorraldus ei saa piirduda pelgalt valdade-linnade tasandiga, vaid peab hõlmama ka riigihalduse reformi (vähemalt regionaalse tasandi ehk siis maavalitsuste kontekstis). Haridusreformi ei ole samuti mõistlik läbi viia ilma haldusterritoriaalse reformita. On vaja loobuda raamatupidamislikust lähenemisest ning võtta aluseks halduslik ja funktsionaalne lähenemine ning sotsiaalne mõõde. Eestis kehtivat ühetasandilise omavalitsuse süsteemi ei ole komisjoni hinnangul soovitav muuta. Põhiseadust muutmata ei ole võimalik kaotada valdu ega linnu kohaliku omavalitsuse üksuse liikidena. Samas ei garanteeri põhiseadus konkreetsele vallale ja linnale *status quo*'d tema haldusterritooriumi suuruse või isegi tema õigussubjektsuse püsimise suhtes. Põhiseaduse § 155 lõige 2 võimaldab luua täiendavaid kohaliku omavalitsuse üksuste liike ning jätab võimaluse mitmetasandilise kohaliku omavalitsuse kehtestamiseks, mis tuleb sätestada seadustes (Eesti Vabariigi põhiseadus 2008, 729–730).

Eestis kehtib põhiseaduse koostajate võetud ja rahvahääletusel kinnitatud suund eemalduda sõjaeelsest riigistatud kohaliku omavalitsuse mudelist ja praktikast ning areneda kogukondliku kohaliku omavalitsuse teooria põhimõtete alusel. Tasub meenutada, et kogukondlik demokraatia on Ameerika Ühendriikide kolmanda presidendi Thomas Jeffersoni (1743–1826) ideaal, mis abstraktselt eeldab vabu indiviide vahetult valitsemas. Sellel on ka omad varjuküljed, näiteks Prantsusmaal on linnapea nii kõrge ülemus, et demokraatiaga võib tekkida probleeme. On veel ka nn Madisoni ideaal (Ameerika neljas president James Madison, 1751–1836) ehk huvirühmade ja parteide koosmäng, samuti nn *user democracy*. Valdade ühinemine suundub just sinnapoole. Nn kogukondliku ja riigistatud kohaliku omavalitsuse vastandamine ei ole tänapäeval enam põhjendatud lähtekoht. Nüüd on rohkem nähtaval (tõsi, mitte kirjutatud seaduse kujul) kaks suunda:

1) riigikeskne kombinatsioonis traditsioonilise, kogukonna piirides omavalitsusega ning

2) autonoomne kombinatsioonis teenuspõhise omavalitsusega, mis peab toetuma külakogukondadele ja teistele omavalitsuse huvirühmadele (näiteks ettevõtjad, jahimehed). Viimane võiks tänapäeval tinglikult olla Eesti ideaal.

Riik saab olla tugev ainult siis, kui tema kohaliku omavalitsuse üksused on tugevad. Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö on parem kui nende nn sundabielu. Peter F. Druckeri järgi põhineb ka äritegevuse kasv ja laienemine erinevates maailma osades üha vähem liitumisel, omandamisel või täiesti uute ettevõtete loomisel. See peab üha suuremal määral põhinema liitudel, partnerlusel, ühisettevõtetel ja suhetel erinevas poliitilises jurisdiktsioonis asuvate organisatsioonidega (Drucker 2003, 80).

Komisjon on seisukohal, et funktsionaalne koostöö (näiteks teeninduspiirkonnad, mis ei pea vältimatult järgima valdade ja/või ka maakondade piire) on parim vahend selleks (võrreldes ka kohalike omavalitsuste liitmisega), et tagada kõigi avalike teenuste tase ja kättesaadavus. Probleemiks peetakse ka asjaolu, et kehtiv õiguskord ei motiveeri kohaliku omavalitsuse üksusi looma töökohti mujal kui vaid omaenda struktuurides.

Komisjon soovitab regionaalse arengu probleemkomisjoni moodustamist Riigikogus.

Tegevused

Avaliku teenuse tase ja kättesaadavus tuleb üleriigiliselt ühtlustada, et teenuste puudumine või madal kvaliteet ei tooks kaasa külade ja valdade tühjaksjäämist ja elu koondumist üksnes keskustesse (sisuline põhjendus). Külanõukogude aegne territoriaalne korraldus vajab muutmist (emotsionaalne põhjendus). Kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkust on vaja tõsta (finantsmajanduslik põhjendus). Kohaliku omavalitsuse üksuste koostööd, sealhulgas maakondlike liitude tasandil, on vaja tugevdada, et korraldada osa avalike teenuste osutamist (funktsionaalse koostöö põhjendus). Tuleb lahutada kohaliku omavalitsuse üksuse poliitiline ja administratiivne juhtimine (poliitiline põhjendus).

Tuleb leida kohalikele elanikele vastuvõetav tasakaal kogukondliku iseotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse printsiibi vahel. Kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimine peab üha suuremal määral põhinema eeldusel, et juhtimispoliitika aluseks peavad olema väärtused kliendi jaoks ning klientide otsused selle kohta, kuidas jaotada tarbimiseks mõeldud sissetulekuid (Drucker 2003, 40). Riigi poolt omavalitsustele pandud kohustused peavad olema varustatud miinimumstandarditega.

Komisjon leidis, et kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerivates seadustes tuleb sätestada kohaliku omavalitsuse üksuste kategoriseerimine valla või linna funktsioonide täitmise ulatuse järgi, see tähendab, et funktsioonid ja ülesanded ei saa olla universaalsed ehk omavalitsusüksuse võimekusest olenemata kõigile ühesugused. Veel tehakse ettepanek analüüsida kohalike omavalitsuste tulude ja kulude seoseid ning leida optimaalsed näitajad eelarvete tasakaalustamiseks, sest kehtiv finantsmudel ei ole adekvaatne ega ka jätkusuutlik.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja teised sellega haakuvad õigusnormid on komisjoni hinnangul jäänud ajale jalgu. Eesti peaks Soome eeskujul vastu võtma vallaseaduse, reguleerides sellega kogu kohaliku omavalitsuse korraldust nii vallas kui ka linnas, sealhulgas valla poolt linna nime kasutamist. Kaaluda tuleks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ühe osana külaõiguse väljatöötamist.

Olenevalt kohaliku omavalitsuse üksuse ja tema volikogu suurusest ning muust eripärast, tuleks lubada rakendada valla- või linnavalitsuse kui kollegiaalse

täitevorgani moodustamise erinevat korda ja eri juhtimismudeleid. Eraldi rõhutas komisjon pealinna kui Harjumaa keskuse eripära, millega tuleb arvestada ka haldusterritoriaalse reformi kavandamisel ja elluviimisel.

Linnaosade ja osavaldade regulatsiooni puhul rõhutati, et üldjuhul on osavallad või linnaosad moodustatud avalike teenuste parema kättesaadavuse tagamise eesmärgil. Osavalla või linnaosa moodustamine riigi poolt või seadusega ei ole kooskõlas kehtiva õiguse mõtte ja sättega. Sellisena tuleb osavallast või linnaosast aru saada kui erandist või erikorrast, mitte kui kogu riiki katvast haldusterritoriaalsest süsteemist. Mis puutub omavalitsusliitudesse, siis omavalitsusüksuste huvide esindamiseks riigi tasandil peab komisjon otstarbekaks moodustada üks üleriigiline kohaliku omavalitsuse üksuste liit praeguse kahe või isegi kahe ja poole asemel.

Maavalitsuste tulevikku näeb komisjon ühe alternatiivina järgmiselt: maavanemate 15 kantselei tegevus lõpetatakse ja asendatakse nelja ringkondlikuga, mis on eelkõige riiklikku järelevalvet teostav institutsioon, aga ka halduspiirkond, kus toimivad riigi kohalikud haldusüksused (ministeeriumi, ameti või inspektsiooni kohapealsed asutused). Ringkond on riikliku haldusjuhtimise tasand. Maakond kui territoriaalkorporatsioon tuleb reguleerida seaduses avalik-õigusliku juriidilise isikuna. Seadusega tuleb ette näha võimalus (mõningatel juhtudel ka kohustus) osutada teenuseid kohaliku omavalitsuse üksuste koostöös (seadusest tulenev koostöö).

Kasutatud kirjandus

Almann, A. (1995). Omavalitsusreform: põhjused, eesmärgid ja omavalitsusmudeli lahendused. – Juridica, nr 10, lk 446–453.

Drucker, P. F. (2003). Juhtimise väljakutsed 21. sajandiks. Tallinn: Pegasus.

Dunn, W. (1993). Policy Reforms as Arguments. – F. Fischer, J. Forester. TheArgumentative Turn in Policy Analysis and Planning.London: UCL Press, pp 254–290.

Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne (2008). 2., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004). Public Management Reform: A Comparative Analysis. Second edition. Oxford: Oxford University Press.

Raport, raporti lisad ja Valge paber. – http://www.harju.ee/index.php?id=14025 (25.11.2009).

Schneider, H. (1992). Maaomavalitsus: ajaloolised õppetunnid. Tallinn: Eesti Maaomavalitsuste Liit.

Täiskasvanuhariduses mitteosalemise põhjused

Kirsti Nurmela, Poliitikauuringute Keskuse Praxis tööpoliitika analüütik

Eesti formaalhariduse näitajad on suhteliselt heal tasemel, kuid täiskasvanute seas pole õppetegevuses osalemine meil erinevalt paljudest teistest Euroopa riikidest eriti populaarne.

Lissaboni strateegiast lähtudes on elukestev õpe majanduse konkurentsivõime indikaatoreid. Nii on see ka Eesti majanduskasvu ja tööhõive kavas 2008–2011, mis on Vabariigi Valitsuse keskne strateegia Eesti majanduse konkurentsivõime tõstmisel. Veelgi enam, praeguses majanduskriisis on Euroopa Komisjon nimetanud elukestvat õpet üheks kriisi leevendamise võtmeteguriks tööturul (COM 2009).

Eesti on formaalhariduse näitajate poolest Euroopas üsna heal positsioonil. Sellest annavad tunnistust Eesti õpilaste kõrged tulemused OECD elluviidavas PISA uuringus (Kitsing 2008) ning suhteliselt suur kõrghariduse omandanute hulk teiste Euroopa riikidega võrreldes (Saar 2008). Sellegipoolest ei pea Eesti tööandjad töötajate teadmisi ja oskusi piisavaks – see on konkurentsivõime tõstmisel olulisemaid takistavaid tegureid (World Economic Forum 2008). Raul Eamets (2008) märgib: "… kui formaalsete tunnuste järgi võib isegi eeldada, et tööjõud on suhteliselt kõrgelt kvalifitseeritud, siis elukestva õppe kogemuse/süsteemi puudumine ning kiiresti arenev majandus on tekitanud olukorra, kus inimkapital deformeerub (vananeb) väga kiiresti ja esialgsest suhtelisest eelisest võib saada arengu takistaja." Elukestva õppe kogemuse puudumine väljendub suhteliselt väikeses osalejate arvus: statistikaameti andmeil osales 2008. aasta seisuga nelja küsitlusele eelnenud nädala jooksul elukestvas õppes 25–64-aastasest elanikkonnast 9,8 protsenti. See jääb madalamaks nii 2010. aastaks seatud sihttasemest (12,5%) kui ka Euroopa esirinnas olevate riikide näitajatest (Taanis 30,2%, Soomes 23,1% ja Islandis 25,1%). Seega on põhjust küsida, miks on Eestis elukestvas õppes osalemise protsent nii madal, kuigi formaalhariduse näitajate poolest on eeldused olemas. Kas inimestele ei pakuta piisavalt osalemisvõimalusi või ei soosi täiskasvanute õpet üldised hoiakud?

Nendele küsimustele annab vastuse täiskasvanuhariduses mitteosalejate uurimine, sest just nemad moodustavad sihtrühma, kellele peaksid olema suunatud täiskasvanuharidusse kaasamise meetmed. Vaadeldud on neid, kes ei ole küsitlusele eelnenud aasta jooksul täiskasvanuhariduses osalenud ega soovinudki osaleda. Just madala või puuduva motivatsiooniga inimeste kaasamine õppetegevusse on suur väljakutse, arvestades nende suurt osakaalu kõigi täiskasvanuhariduses mitteosalejate seas (78%).

Õppimises osalemise barjääridest

Et kirjeldada, kuidas jõuavad täiskasvanud õppetegevuses osalemise otsuseni, on K. Patricia Cross (2003) moodustanud kontseptuaalse raamistiku (nn reaktsiooniahela mudeli), mille abil identifitseerida õppetegevuses osalemist mõjutavaid muutujaid ning püstitada oletusi nendevaheliste mõjude kohta. Mudel eeldab, et õppetegevuses osalemine ei ole eraldiseisev akt, vaid pikema reaktsiooniahela tulemus, mis tugineb inimese hinnangule oma positsiooni kohta ümbritsevas keskkonnas. Täiskasvanuhariduses osalemist mõjutavad tegurid saavad alguse indiviidi tasandilt (enesehinnang, suhtumine haridusse, eesmärgid, mida üritatakse õppimisega saavutada) ning liiguvad edasi üha enam väliste teguritega seotud mõjurite poole (informatsioon, õppimisvõimalused). Inimene hindab oma positsiooni kõigis nimetatud aspektides ning otsustab õppetegevuses osalemise või mitteosalemise positiivsete või negatiivsete mõjurite tugevuse järgi. Nimetatud mudel näitlikustab selgelt, et keskendumine ainult väliste barjääride

eemaldamisele ei pruugi täiskasvanuhariduses osalejate hulka suurendada. Tähelepanu tuleb pöörata ka teistele, isikust tulenevatele aspektidele, et motiveerida inimesi jõudma väliste barjääride nägemiseni ning nende ületamisvõimaluste hindamiseni. Peale sise- ja väliskeskkonna tegurite mõjutab täiskasvanuhariduses osalemist ka laiem ühiskondlik kontekst, nii vaadeldava riigi heaolurežiim kui ka täiskasvanuõppe poliitika kujundamine (Rubenson, Xu 1997). Uurimustes on sageli strukturaalsed faktorid ja poliitilised otsused osalemist mõjutava tegurina tähelepanuta jäetud (Cross 1981).Niisiis ilmneb täiskasvanute õppetegevuses osalemises eri tüüpi takistusi ehk barjääre, mis jagunevad kolme kategooriasse (Cross, 1981):

– situatsioonibarjäärid on seotud potentsiaalse õppija elustiiliga (näiteks lapsehoiuvõimaluste või transpordi puudumine, kiire töögraafik, perekondlikud kohustused);
– institutsionaalsed barjäärid on seotud täiskasvanuhariduse pakkumise poolega (näiteks ebasobiv kursuste ajagraafik või koht, soovitud kursuste puudumine, informatsiooni puudumine);
– isiklikud barjäärid on seotud inimese enda suhtumisega õppimisse või muud isikust tulenevad takistused (näiteks “õppimine on teiste jaoks”).

Uurimistöödes, kus on rakendatud kolmest jaotust, on autorid paigutanud täiskasvanuhariduses osalemist takistavad tegurid väga erinevate barjääride alla. Näiteks võib leida viite õppetegevuses osalemise liialt kõrgele tasule nii situatsiooni- kui ka institutsionaalsete barjääride alt. Seda illustreerib ka informatsiooni puudumise näide (Cross 1981). Nimelt võib seda paigutada institutsionaalsete barjääride alla, kui eeldame, et täiskasvanuhariduse institutsioonid peaksid võtma vastutuse selle eest, et informatsioon nende pakutavate programmide kohta leviks võimalikult laia sihtrühmani. See võib olla situatsioonibarjäär, kui eeldame, et maapiirkonnas elavad inimesed saavad harva juurdepääsu vajalikule informatsioonile. Seda võib kategoriseerida ka isiklike barjääride alla, eeldades, et täiskasvanud, kes ei suhtu õppetegevusse positiivselt, teevad vähe pingutusi selleks, et leida piisavalt teavet neile pakutavatest võimalustest. Seega tuleks takistuste jaotamisel ühe või teise barjääri alla lähtuda konkreetsest küsimusepüstitusest ning uurimistöö kontekstist. Samuti ei ole kvantitatiivse uurimusega alati võimalik avada konkreetse vastuse taga seisvaid põhjusi, jaotus sõltub ka uurija subjektiivsest hinnangust.

Õppimises mitteosalemise põhjused

Kombineerimaks parimal võimalikul viisil eespool toodud teoreetilisi käsitlusi, tugineb käesolev analüüs kahele peamisele alusele. Esmalt on kvantitatiivsete uurimismeetoditega (faktoranalüüs) analüüsitud täiskasvanuhariduses mitteosalevate inimeste õppetegevusest eemalehoidmise põhjusi. Analüüsi on lülitatud need, kes ei ole küsitlusele eelnenud aasta jooksul õppetegevuses osalenud ega soovinudki seda teha. Analüüsi eesmärk oli välja selgitada, millised on täiskasvanuhariduses osalemise ees seisvad barjäärid ning milliseid sihtrühmi need kõige rohkem mõjutavad. Selleks on kasutatud 2007. aastal statistikaameti täiskasvanute koolituse uuringu andmeid. Teiseks on kvantitatiivsest analüüsist saadud tulemuste alusel hinnatud tegevusi Eesti elukestva õppe strateegias perioodiks 2005–2008. Analüüsi kirjutamise ajaks ei olnud uut täiskasvanuhariduse strateegiat 2009–2013 veel avaldatud, kuid selles toodud tegevusi on arvesse võetud kokkuvõtete tegemisel. Uuritud on strateegias nimetatud tegevuste vastavust inimeste nimetatud peamistele mitteosalemise põhjustele.

Faktoranalüüsi põhjal koonduvad 13 esialgu välja toodud mitteosalemise põhjust nelja suuremasse gruppi (tabel 1). Oma olemuselt võib neid nimetada järgmiselt: I – institutsionaalsed barjäärid; II – isiklikud barjäärid; III – täiendavate õpingute barjäär; IV – situatsioonibarjäärid.

Institutsionaalseid barjääre iseloomustavad õppetegevuse/koolituse pakkumisest ja juurdepääsust tulenevad tegurid – õppetegevuse kallidus, vastajale liialt keerulised või

kõrget kvalifitseerumist nõudvad sisseastumisnõuded ning õppetegevuse kättesaadavus elukoha läheduses. Ka tööandja toetuse puudumise kuulumine selle teguri alla on loogiline, sest toetuse puudumine võib pärssida koolitusvõimaluste kättesaadavust.
Isiklike barjääride hulka kuuluvad mitteosalemise põhjused viitavad inimese arvamusest ja veendumusest tulenevatele takistustele. Selle teguri alla kuuluvad tunnused viitavad peamiselt vastumeelsusele õppimise suhtes. Et tunnus "minule sobivat koolitust/eriala ei olnud" korreleerub teiste sellesse tegurisse koondunud tunnustega, võib see viidata ka asjaolule, et inimesed, kes tunnevad vastumeelsust õppimise vastu, ei ole motiveeritud endale huvitavat eriala/koolitust otsima. Samuti võib see viidata nn sotsiaalselt aktsepteeritud vastuse otsimisele. Inimesed, kes tunnevad õppimise vastu vastumeelsust, väidavad, et ei ole leidnud endale sobivat eriala, selleks et õppetegevuses mitteosalemisele laiema üldsuse poolt aktsepteeritavaid põhjendusi leida.
Täiendavate õpingute barjäär viitab põhjendusele, et edaspidises elus (nii tööalaselt kui ka isiklikus plaanis) ei nähta enam õppimise vajalikkust. See viitab elukestva õppe kontseptsiooni vastupidisele vaatele: õppimine lõpeb elu teatud punktis, kui tuleb edasi näiteks tööellu siirduda.
Viimase barjäärina võib faktoranalüüsist välja lugeda situatsioonibarjääri, mis peegeldab arvamust, et õppimine ei ole vastavas eluetapis sobilik või kättesaadav (kas vanuse või tervisliku olukorra tõttu).

Suhtumise muutmine pole lihtne

Üldiselt grupeeruvad mitteosalemise põhjused nimetatud uurimuses sarnaselt K. Patricia Crossi väljatöötatud jaotusega. Analüüsides, millist tüüpi barjääride ületamisele Eesti elukestva õppe strateegias toodud tegevused võivad kaasa aidata, tuleb tõdeda, et valdavad on institutsionaalsed barjäärid (näiteks õppe pakkumisele ja süsteemi paindlikkusele suunatud tegevused). Seega on võetud suund süsteemikesksele lähenemisele, et ületada just täiskasvanuhariduse pakkumisest esilekerkivaid takistusi. Üksikute tegevuste juures võib täheldada ka seost situatsioonibarjääride ületamisele kaasaaitamisega. Kuivõrd situatsioonibarjäärid on isiklikust elukorraldusest tulenevad takistused, võib järeldada, et strateegias on pööratud vähe tähelepanu täiskasvanuhariduses osalemist toetavatele tegevustele, näiteks lapsehoiule, rahalisele toetusele. Isiklike barjääride ületamisele ei olnud suunatud käesoleva töö autori hinnangul ühtki tegevust. Selline lähenemine annab tunnistust asjaolust, et 2005–2008 oli täiskasvanuhariduse poliitika teravik suunatud süsteemi ülesehitamisele ja sellest esile kerkivate probleemide kõrvaldamisele, samal ajal kui inimeste motiveerimisele ja õppetegevusse kaasamisele oli märksa vähem tähelepanu pööratud.
Moodustunud barjääre on kasutatud ka sihtrühmade analüüsimiseks. Eesmärk oli välja selgitada, milliseid barjääre kogevad erinevate tunnustega inimesed teistega võrreldes sagedamini. Vaadeldavad tunnused olid sugu, vanuserühm, varasem haridustase ja ametialane positsioon. Tagapool on välja toodud sihtrühmade analüüsi tulemused ning kuidas need suhestuvad elukestva õppe strateegia 2005–2008 tegevustega.
Analüüs näitas, et meestel on õppetegevuses osalemine seotud sisemiste takistustega – barjäärid tulenevad negatiivsest suhtumisest, mida kinnitavad isiklike ja täiendavate õpingute barjääri kõrged keskmised faktorskoorid. Elukestva õppe strateegia 2005–2008 võimalused probleemistiku lahendamisele kaasa aidata olid väikesed, sest õppetegevusest mittehuvitatud inimeste kaasamisele suunatud tegevusi oli vähe. Isiklike barjääride ületamiseks on olulised pikaajalised strateegiad, mis seavad eesmärgi juurutada ühiskonnas elukestva õppe ideed, võttes arvesse ka teiste valdkondade potentsiaali (näiteks noorte suhtumise kujundamine koolikohustusliku ea jooksul, koolist väljalangejate vähendamisele suunatud meetmed). Kuna mehi osaleb täiskasvanuhariduses peaaegu kaks korda vähem kui naisi, on tulevikus vaja palju enam tegelda ka isiklike barjääride ületamisele kaasaaitamisega.

Igal sihtrühmal oma probleemid

Kui meestel on olulisimad isiklikud barjäärid, siis naiste puhul on tähtsad elusituatsioonidest tulenevad barjäärid. Siiski ei saa siit teha järeldusi, missugused poliitikameetmed aitaksid naistel seda barjääri ületada, sest faktor moodustub ainult kahe tunnuse põhjal, mis on tugevasti seotud vanusega. Tuleb tõdeda, et elukestva õppe strateegia 2005–2008 ei pakkunud erinevates elusituatsioonides inimestele nende õppetegevusse kaasamiseks tugimeetmeid (täiendav lapsehoid, selle rahastamine koolituses osalejatele, hooldaja teenuste kasutamise võimalus hooldamiskohustusega inimestele vms). Kuigi niisuguseid teenuseid võib leida teistest täiskasvanuharidusega mitteseotud valdkondadest, ei ole asjaomaseid tugiteenuseid suunitletud õppetegevuses osalemise toetamiseks ning puudub analüüs selliste teenuste kättesaadavusest täiskasvanuhariduses osalejatele. Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et kuigi analüüs viitab mitteosalemise põhjuste seas soolistele erinevustele, ei erista elukestva õppe strateegia 2005–2008 ühegi tegevuse lõikes eraldi meestele ja naistele iseloomulike probleemide lahendamisele suunatud meetmeid.
Haridustasemete lõikes on täiskasvanuharidusse kaasamise meetmete puhul oluline sihtrühm madala haridustasemega inimesed (esimese taseme või madalam haridus) – kõrgema haridustasemega inimestega võrreldes on nemad märksa sagedamini nimetanud nii institutsionaalseid, isiklikke kui ka situatsioonilisi barjääre. Seega peaksid madala haridustasemega inimeste kaasamisele suunatud poliitilised meetmed olema mitmekülgsed. Strateegias on sellele sihtrühmale suunatud üsna palju meetmeid, peamiselt paindlike võimaluste loomine õppetegevusse tagasipöördumiseks, sealhulgas võimalus õpinguid jätkata üldharidus- või kutsekoolis, kaug- või õhtuõppes, kooli katkestanute suunamine kutseõppesse jms. Samal ajal ei ole tegevusi nende kaasamiseks näiteks vabahariduslikku koolitusse, mis võiks suurendada selle rühma õpiharjumusi, ega muudesse tegevustesse, mis võiksid vähendada isiklikke barjääre.
Vanuserühmadest on täiskasvanuhariduses osalemine probleemseim vanimale vanuserühmale nii isiklike, täiendavate õpingute kui ka situatsioonibarjääride lõikes. Oluline on tõdeda, et 2005–2008 pakkus elukestva õppe strateegia vanemaealistele väga piiratud meetmeid (tasuta arvuti ja Interneti algkoolitus), jättes arvestamata neid mõjutavate takistuste mitmekesisuse. Vananeva rahvastiku probleemist tulenevalt võib arvata, et tulevikus peaks vanemaealiste konkurentsivõimelisuse tõstmine olema täiskasvanuhariduse strateegiates märksa olulisemal kohal.

Töötavate inimeste kaasamine

Viimasena on analüüsitud erineva tööalase positsiooniga inimeste takistusi koolis või koolitusel osalemises. Teiste sihtrühmadega võrreldes tuleb välja tuua asjaolu, et nii valge- kui ka sinikraede seas on tähtsal kohal täiendavate õpingute barjäär. Põhjusi võib otsida üldisest suhtumisest täienduskoolitusse: tööturul olles nähakse täiendava koolituse tarvidust tõenäoliselt harvem, sest tööalane positsioon on saavutatud. Seega tuleks eraldi probleemina käsitleda õpiharjumuse tekitamist ka nende seas, kes on tööturul oma koha leidnud, ning pöörata tähelepanu töötavate inimeste kaasamisele õppetegevusse.
Analüüsides eri tööalase positsiooniga inimeste erinevusi, selgub, et sinikraed kogevad erinevaid takistusi, nii institutsionaalseid, isiklikke kui ka täiendavate õpingute barjääre. Ühest küljest tuleb selle sihtrühma puhul pöörata tähelepanu suhtumise muutustele (isiklikud barjäärid). Teisalt on olulised madala kvalifikatsiooniga inimeste töökoolitusse kaasamise meetmed, sest tööandja toetuse puudumise pärssiv mõju on just selle rühma seas märgatav. Kuigi 2005–2008 strateegias oli meetmeid, mis võiksid aidata madala kvalifikatsiooniga inimesi õppetegevuses osaleda (paindlikud töökoolituse võimalused, täiendav õppelaen), puudusid selles seiretegevused, mis võimaldavad analüüsida, kas pakutavad meetmed on suurendanud selle sihtrühma osalemise võimalusi.

Kokkuvõttes võib elukestva õppe strateegia ja uurimistulemuste kõrvutamise põhjal järeldada, et kuigi sihtrühmadele pakutakse täiskasvanute õppetegevuse tõhustamiseks erinevaid meetmeid, ei ole need sageli piisavalt mitmekülgsed. Näiteks puudusid 2005–2008 tegevused isiklikest, sealhulgas täiendavate õpingute barjääridest tulenevate probleemide lahendamiseks. Kuna uurimistulemused viitavad, et mitmes sihtrühmas (mehed, madala haridustasemega inimesed, vanemaealised ning sinikraed) on just isiklikud barjäärid oluline õppetegevuses osalemise takistaja, tuleb probleemi lahendamiseks leida erinevaid poliitikameetmeid.

Poliitikasoovitused

Arvestades asjaolu, et hoiakute muutumine on pikaajaline protsess, tuleb selle eesmärgi saavutamiseks planeerida tegevusi pikema aja peale (praegune strateegia hõlmab kolme-aastast perioodi). Samuti tuleks kaaluda valdkondadevaheliste tegevuste sisseviimist, kasutades kohustuslikku kooliharidust ja selle pakutavaid võimalusi inimeste seisukohtade ning väärtushinnangute suunamisel. Potentsiaalne meede, millel võib olla mõju täiskasvanuhariduse populariseerimisel, on näiteks karjäärinõustamine.
Kuigi elukestva õppe strateegia 2005–2008 nägi ette mitmekülgseid tegevusi õppimis- ja koolitusvõimalustest teavitamise süsteemi ja karjääriteenuste pakkumiseks, ei ole kindlaks määratud, kuidas võiksid pakutavad teenused suurendada nende inimeste osalemist õppetegevuses, kes praegu väidavad, et nad ei ole õppimisest huvitatud. Sihistatud tegevust tuleks teenuse kujundamisel arvesse võtta (karjäärinõustajate koolitus, karjäärinõustamise aktiivsem pakkumine inimestele, kes seda ise otsima ei tule jne). Õppimisharjumuse kujundamiseks võiks rohkem populariseerida vabahariduslikku koolitust (sealhulgas huvialakoolitusi), et laiendada kättesaadavust kehvemal sotsiaal-majanduslikul positsioonil olevatele inimestele.
Hea meel on tõdeda, et suur osa eeltoodud soovitustest leiab rakendust uues täiskasvanuhariduse strateegias 2009–2013: tegevused täiskasvanud elanikkonna õppimisoskuste parandamiseks, õppimise vajalikkuse teadvustamiseks ning õppimisvõimalustest teavitamiseks. Sellega on astutud suur samm isiklike barjääride ületamiseks, mis on osutunud paljudele sihtrühmadele suureks takistuseks täiskasvanuhariduses osalemises.
Analüüsist nähtub, et eri sihtrühmadel on väga erinevad probleemid, mis takistavad nende osalust õppetegevuses. Näiteks kogevad mehed ja naised erinevaid takistusi. Kui meeste osalust võib positiivselt mõjutada suurem tähelepanu isiklike barjääride ületamisele uues täiskasvanuhariduse strateegias, siis endiselt ei ole teada, millised täiendavad tugiteenused on vajalikud naiste osaluse toetamiseks.
Ka vanemaealiste kaasamine on olnud 2005–2008 strateegias suhteliselt ühekülgne (Interneti ja arvuti kasutamise algkoolitus). Uues, 2009–2013 strateegilises dokumendis on neile suunatud tegevused sootuks kaotatud. Ent uurimistulemused viitavad, et just vanemaealised kogevad eri tüüpi barjääre. Vanema vanuserühma probleemidele võivad lahendust pakkuda nii õppimisvõimaluste mitmekesistamise ja koolituse asjakohasuse kui ka õppimise vajadusest teavitavate meetmete rakendamine. Kuna vanemaealiste sihtrühmani jõudmiseks ei ole eraldi tegevusi planeeritud, tuleb jälgida, et ka nemad saaksid kasu pakutavatest meetmetest.
Viimasena võib analüüsi põhjal soovitada täiendavaid kaasamise meetmeid madala kvalifikatsiooniga ning töötavatele inimestele, esimestele eelkõige tööandja toetuse puudumise kompenseerimiseks ning teistele ennetava meetmena – konkurentsivõimelisuse suurendamiseks töö kaotamise korral. Uus täiskasvanuhariduse strateegia on selles suunas astunud sammu edasi, pakkudes tasuta koolitusi kutseõppeasutustes. Oluline on taas jälgida, kes pakutavatest meetmetest kasu saab ning kas meetmed jõuavad vajalike sihtrühmadeni.
Kokkuvõttes võib öelda, et elukestva õppe strateegias 2005–2008 keskenduti peamiselt

institutsionaalsete barjääride ületamisele, mis oligi olulisim institutsioonide ülesehitamise ja juurutamise faasis. Uus täiskasvanuhariduse strateegia 2009–2013 on teinud olulise sammu süsteemikeskselt lähenemiselt inimeste kaasamisele ning õppe kvaliteedi tõstmisele. Analüüs näitas, et sihtrühmadele on iseloomulikud erinevad takistused täiskasvanuhariduses osalemisel. Seega tuleb silmas pidada, et pakutavad meetmed jõuaksid sihtrühmadeni, kes neid enim vajavad. Varasemad uurimused on näidanud, et täiskasvanuhariduses osalevad peamiselt tööturul paremas positsioonis olevad inimesed (noored, kõrgema haridustasemega ning kõrgemal ametipositsioonil olevad inimesed). Eri sihtrühmade probleemide variatiivsuse arvestamine ning regulaarne meetmete tulemuslikkuse ja mõju analüüs sihtrühmade arvestuses on väga tähtis täiskasvanute õppetegevusse kaasatuse suurendamisel.

Kasutatud kirjandus

COM (2009). A Shared Commitment for Employment. Communication from the Commission. – http://ec.europa.eu/financial-crisis/documentation/index_en.htm (15.10.2009).

Cross, K. P. (1981). Adults as Learners. San Fransisco: Joseey-Bass.

Cross, K. P. (2003). Toward a Model of Adult Motivation for Learning. – P. Jarvis, C. Griffin (eds). Adult and Continuing Education: Major Themes in Education. London, New York: Routledge, vol 4, pp 39–56.

Eamets, R. (2008). Majandusstruktuur, tööturg ja haridus. – M. Heidmets (toim). Eestiinimarengu aruanne 2007. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, lk 97–101.

Elukestva õppe strateegia aastateks 2005–2008. Vahearuanne (2007). Haridus- ja Teadusministeerium. – http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=6873 (3.05.2009).

Elukestva õppe strateegia 2005–2008. Haridus- ja Teadusministeerium. – http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=6877 (3.05.2009).

Elukestva õppe strateegia 2005–2008 muudatused (2008). Haridus- ja Teadusministeerium. – http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=7121(23.04.2009).

Eesti majanduskasvu ja tööhõive kava 2008–2011 Lissaboni strateegia rakendamiseks (2008). Riigikantselei (2008). – http://www.riigikantselei.ee/failid/MTTK_2008_2011_EST_kujundusega.pdf (17.04.2009)

Kitsing, M. (2008). PISA 2006. Eesti tulemused. Haridus- ja Teadusministeerium. – http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=8439 (24.04.2009).

Rubenson, K., Xu, G. (1997). Barriers to Participation in Adult Education and Training: Towards a New Understanding. – P. Bélanger, A. C. Tuijnman (eds). New Patterns of Adult Learning: A Six-Country Comparative Study. Oxford: Pergamon, UNESCO Institute for Education, pp 77–100.

Saar, E. (2008). Kõrghariduse ekspansioon ja tööturu võimalused. – M. Heidmets (toim). Eesti inimarengu aruanne 2007. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, lk 20–27.

Täiskasvanuhariduse strateegia 2009–2013 (2009). Haridus- ja Teadusministeerium. – http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=9426 (31.10.2009).

World Economic Forum (2008). The Global Competitiveness Report 2008–2009. – http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm (24.04.2009).

Tabel 1. Koolis või koolitusel mitteosalemise põhjused (2007). Faktoranalüüs

	Jah(%)[1]	Faktorid[2]			
		I	II	III	IV
Minu tööandja ei toetanud mu soovi osaleda koolituses või õppida.	6,6	0,71			
Koolitus/õppimine oli minu jaoks liiga kallis.	30,8	0,66			
Ma ei suutnud täita sisseastumisnõudeid.	8,3	0,62			
Minu elukoha läheduses ei pakutud koolitust/õppetegevust.	22,2	0,62			
Õppimine ei huvita mind.	25,7		0,66		
Arvan, et õppimisest pole mingit kasu.	6,0		0,63		
Mul ei olnud pealehakkamist.	26,5		0,59		
Minule sobivat koolitust/eriala ei olnud.	10,0		0,58		
Ei tahtnud enam koolipinki minna.	47,0		0,46		
Ma ei vaja oma töö jaoks täiendavaid õpinguid.	47,7			0,87	
Ma ei vaja oma eraelus täiendavaid õpinguid.	49,5			0,85	
Tervise tõttu.	19,2				0,76

Olen õppimiseks liiga vana.	38,1				0,74

[1] Protsent nendest, kes ei olnud viimase 12 kuu jooksul õppetegevuses osalenud ega soovinud osaleda. Veeru protsent on suurem kui 100, võimalik oli valida rohkem kui üks põhjus.
[2] Faktorkaalud, mis on suuremad kui 0,4.

Kaasamine Riigikogus: komisjonide tavad ja liitude arvamused

Mirjam Allik, Dublini Trinity College'i doktorant

Kodanikuühenduste ja ettevõtete liitude kaasamisest seadusloomesse võidavad nii riik kui ka kõik kaasamise osapooled.

Eesti kodanikuühiskonna probleemidest ja kaasamise vajadusest on kõneldud juba aastaid.
Mitu korda on demokraatia, kaasamise ja kodanikuühiskonna teemal sõna võtnud Iivi Masso. Saavutamaks kodanike sisulist kaasatust riigi juhtimisse ja seadusloomesse, on vaja suhtuda üksteisesse kui võrdsetesse, ärakuulamist väärivatesse kaaskodanikesse (Masso 2007).
Seega peavad võimu kandjad kuulama ja tahtma kuulata erinevate huvirühmade seisukohti ning olema valmis ka neile vastama ja tagasisidet andma. Poliitikud ise peavad seda samuti oluliseks ning on avaldanud avalikku poolehoidu huvirühmade kaasamisele eelnõude väljatöötamisse (Linde 2006).
Mati Hint toob aga kaasamist takistava probleemina välja "ametnike võimutäiuse", kodanikuühendustel lubatakse küll häält teha, aga mitte otsustamist mõjutada, seevastu ametnikel on voli avalikku arvamust ignoreerida just niisugusel määral, nagu ametnik heaks arvab (Hint 2007). Kuid 2005. aastal vastu võetud kaasamise hea tava töötati välja just ametnike, täpsemalt Riigikantselei eestvedamisel. Lisaks väidab 92 protsenti ametnikest, et kaasamine viib parimate lahendusteni (Riigikantselei 2006).
Kui kõik kaasamisse puutuvad osapooled peavad koostööd ja läbirääkimisi oluliseks, siis milles on probleem?
Sellele küsimusele vastuse otsimiseks pidas Riigikogu Kantselei vajalikuks koostada ülevaade kaasamise käigust, mõjudest ja probleemidest seaduseelnõude väljatöötamisel Riigikogu komisjonides. Eesmärk oli mõista, kuidas näevad kaasamise toimimist, mõjusid ja probleeme komisjonide töötajad ja kaasatud partnerid.
Artikli aluseks on Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonnas töötamise ajal kirjutatud ülevaade kaasamisest seaduste väljatöötamisse.Kogu siinse kaasamisteabe allikas on 16 vestlust kodanikuühenduste, ettevõtete liitude ning Riigikogu alatiste komisjonidega. Komisjonide kogemuste uurimiseks vestlesin kaheksa alatise komisjoni ametnikega.
Kodanikuühenduste ja liitude väljavalimiseks palusin komisjonidel nimetada kolm sagedast partnerit, keda kaasatakse eelnõude väljatöötamisse. Kõigi nimetatute seast vestlesin kaasamisest iga komisjoni kohta ühe liiduga. Usutletavaid valides lähtusin sellest, et esindatud oleksid eri suurusega ühendused ja erinevad valdkonnad. Vestluspartnerite seas oli liite, kellel ei olnud ühtegi palgalist töötajat, aga ka selliseid, kus oli mitu töötajat. Osa esindas ettevõtteid, teised olid kodanikuühendused. Esindatud olid põhimõtteliselt kõigi komisjonide teemad nagu haridus, sotsiaalküsimused, majandus ja rahandus, õiguste temaatika, keskkonnaga seonduvad küsimused jne. Kokku rääkisin kaasamise teemal kaheksa liiduga.

Erinevad võimalused kaasamiseks

Politoloogias vaadeldakse kaasamist ehk huvirühmade suhteid riigiga põhiliselt pluralismi ja (neo)korporatiivsuse teooria kaudu. Kirjanduses viidatakse viimasele nii sõnaga "neokorporatiivne" kui ka "korporatiivne". Sõna "neokorporatiivne" kasutatakse selleks, et eristada tänapäevast huvirühmade süsteemi autoritaarsetest režiimidest nagu fašistlik Itaalia. Väga lühidalt kirjeldades iseloomustavad korporatiivset mudelit mitmepoolsed läbirääkimised ja regulaarsed konsultatsioonid suurte katusorganisatsioonidega. Seega on riigil kaasamiseks üsna selge raamistik – võib ka öelda, et kaasamine on osa

riigikorraldusest. Korporatiivsuse tüüpnäidetena tuuakse sageli Skandinaavia riike. Korporatiivsuse probleem on liigselt ühele valdkonnale (töövõtjate ja tööandjate huvidele) keskendumine ja seetõttu teiste teemade vähene arutamine riigi tasandil. Viimasel paaril aastakümnel on olukord küll muutunud, näiteks keskkonnateemad on saanud järjest enam riigi tähelepanu.
Pluralismi iseloomustab huvirühmade paljusus ning võistlus riigi tähelepanu eest. Riigil puuduvad partnerid, kellega regulaarselt läbi räägitakse. Samamoodi puudub pluralistlikus süsteemis kindel kaasamise mudel. Rühmad peavad võitlema riigi tähelepanu eest ja kokkulepped sünnivad erinevate huvide kompromissina. Tüüpiline näide on USA. Pluralismi kritiseeritakse, sest see eeldab, et kõik huvid on võrdsete võimalustega ja võrdselt esindatud. Tegelikult on majandusressursid jagatud ühiskonnas ebavõrdselt ning see annab jõukamatele huvirühmadele paremad võimalused võimule pääsemiseks.
Kodanikuühiskonna ja riigi suhteid kirjeldavad teooriad üldiselt ei erista kaasamist parlamendi ja valitsuse poolt, vaid lähtuvad riigist kui tervikust. Käesoleva ülevaate eesmärk on keskenduda kaasamisele parlamendis. Lepa *et al* (2004, 60) andmeil on (erinevalt valitsuse tasandist) kaasamise praktikat parlamentides vähem uuritud. Parlamentide sellekohast tööd uurivad valdavalt parlamendid ja nende koostöövõrgustikud ise (näiteks Euroopa Parlamendiuuringute ja -dokumentatsiooni Keskus, ECPRD[1]).
Eestis ja teistes nooremates demokraatiates ei ole sageli välja arenenud kindlat huvirühmade ja riigi suhete mudelit. Eriti puudutab see korporatiivsust. Pigem peetakse nooremaid demokraatiaid pluralistlikumaks. Tuginedes vestlustele komisjonidega, tuleb tõdeda, et Eesti ei esinda puhtakujulist mudelit ning tegu on millegi korporatiivsuse ja pluralismi vahepealsega. Kõigi usutletud komisjonide töötajad kinnitasid, et eelnõude väljatöötamisel kaasatakse erinevaid osapooli – teisi riigi institutsioone (näiteks õiguskantslerit), eksperte ja huvirühmasid. Kuid see, kuidas kaasamine komisjonides välja näeb, varieerub. Mõnes komisjonis on kaasamise käik teistest selgemalt välja kujunenud.

Kaasamise mudelid Eestis

Komisjonid on kõige tüüpilisema kaasamise käigu alusel jaotatud nelja rühma. Neid nelja kaasamise mudelit on kirjeldatud kas pigem korporatiivsetena või pigem pluralistlikena vastavalt sellele, millise akadeemilises kirjanduses kirjeldatud huvirühmade ja riigi suhete mudeliga komisjoni praktika haakub. Mõne komisjoni paigutus võib olla üsna tinglik, sest töötajad on ise leidnud, et üht selget väljakujunenud mudelit ei ole.
Enamik eelnõusid on algatanud valitsus, see tähendab, et kaasamine algab ministeeriumis. Komisjoni otsustada on pigem see, millises ulatuses ministeeriumide tööd täiendada või kontrollida. Seega põhineb järgnev ülevaade eelkõige valitsuse eelnõudel. Vestlusel küsisin kaasamise erinevuste kohta Riigikogu (komisjoni, fraktsiooni, liikme) algatatud eelnõu ja valitsuse eelnõu puhul, kuid mingeid erinevusi välja ei toodud.
Pigem korporatiivsed mudelid
–Kohtumised sotsiaalpartneritega.Maaelukomisjon kohtub regulaarselt sotsiaalpartneritega, tavaliselt on üks teema seadusandlus. Nendel kohtumistel kooruvad välja ettepanekud, mida komisjon võib hiljem seaduseelnõude puhul arvestada. Teiseks on põllumajandusministeeriumi juurde loodud nõukogud, näiteks põllumajanduse ja maaelu arengu nõukogu, mis käib koos regulaarselt (kord kvartalis) ja kus arutatakse läbi ka ministeeriumi olulised eelnõud. Üldiselt käib kaasamine eelnõude väljatöötamisse maaelu ja põllumajandusteemade puhul regulaarsete kohtumiste (komisjon-liidud) ja ametlike nõukogude (ministeeriumi juures) kaudu. Selline tava on väga iseloomulik korporatiivsusele.
–Töörühmade nõupidamised. Kui eelnõu tuleb majanduskomisjoni menetlusse, moodustatakse tavaliselt töörühm, kes hakkab edaspidi teemat arutama. Töörühma juhib

eelnõu eest vastutav komisjoniliige. Osapoolte kaasamisel on üldiselt tegu väljakujunenud partneritega, kuid sageli võtavad huvirühmad ka ise komisjoniga ühendust. Kui eelnõu vajab suuremaid muudatusi ja/või selles on palju lahendamata probleeme, võivad arutelud töörühmas alata juba enne esimest lugemist. Vastasel juhul algavad arutelud töörühmades pärast esimest lugemist. Vastutav komisjoniliige annab hiljem komisjonile ülevaate nõupidamiste käigust. Töörühmade nõupidamisi tehakse vahel ka teistes komisjonides, kui mõni mahukam või olulisem eelnõu seda nõuab.

Korporatiivsuse ja pluralismi eri jooni ühendav mudel

–Arutelud komisjonis erinevate osapooltega. Üsna tavaline kaasamise käik on ettepanekute arutamine erinevate osapooltega komisjoni istungil. Selleks palutakse väljakujunenud partneritelt eelnõule hinnanguid ja ettepanekuid. Lisaks komisjoni algatusel palutud arvamustele võivad huvirühmad ka ise komisjoniga eelnõu osas ühendust võtta. Mõlemal juhul sõltub arvamuste laekumise paljusus konkreetsest eelnõust. Pärast arvamuste laekumist kutsutakse tavaliselt osapooled komisjoni istungile ettepanekuid põhjendama ja arutama. Laias laastus võiks sellist kaasamist kirjeldada sotsiaal-, põhiseadus-, õigus-, keskkonna- ja kultuurikomisjonis ning vahel ka maaelukomisjonis. Nende komisjonide ühte ja samasse rühma paigutamine ei tähenda seda, et nad kõik kaasamisega täpselt ühtemoodi tegeleksid. Akadeemilist liigitust arvestades jääb komisjoniarutelude mudel kuhugi pluralismi ja korporatiivsuse vahele.

Pluralismiga sarnanev mudel

–Huvirühmad võtavad ise kontakti. Rahanduskomisjoni iseloomustab kõige rohkem see, et komisjon omal algatusel ettepanekuid ei küsi ning huvirühmad peavad oma arvamuse avaldamiseks komisjoniga ise ühendust võtma. Komisjoni istungitele kutsutakse huvirühmi väga harva ning see on huvirühmade väga intensiivse lobitöö tulemus. Kaasatakse peamiselt telefoni või e-posti teel. Leitakse, et huvirühmad on oma ettepanekute esitamisel ise väga aktiivsed ning komisjonipoolne ettepanekute küsimine pole vajalik. Komisjoni partnerid on valdavalt rikkad ettevõtted ja nende liidud, kellel on piisavalt oskusi ja ressursse, et iseseisvalt kaasamisprotsessis osaleda. Akadeemilises kirjanduses peetakse pluralistliku süsteemi probleemiks peamiselt seda, et väikesed ja ressursivaesed huvirühmad ei saa riigilt piisavalt tähelepanu. Kuna rahanduskomisjoni eelnõud puudutavad valdavalt just ressursirikkaid huvirühmi, siis võib tunduda, et see probleem langeb selle komisjoni puhul ära. Samas pangandust, maksundust ja kindlustust reguleerivad seadused puudutavad sama palju kliente (ehk tavakodanikke) kui panku ja ettevõtteid. Tekib küsimus, kas ja kuidas on kliendi huvid rahanduskomisjonis esindatud. Lisaks kaasamisele komisjonides võib kaasamine Riigikogus toimuda ka fraktsioonides ning kuna komisjonide liikmed või erakonnad võivad olla seotud teatud huvidega, kipuvad need seosed komisjonide istungitel vahel esile. See on üsna loomulik, sest erakonnad kasvavad sageli välja huvi(rühma)dest. Ühes komisjonis väideti, et liiga tugevaid erakondliku taustaga ühendusi istungitele kutsuda ei taheta.

Kaasamist mõjutavad tegurid

Kaasamist võivad mõjutada mitmed olulised tegurid. Alati ei ole tegu mõjudega, mida saab seaduste, eeskirjade või muu säärase abil muuta, vaid mõjud sõltuvad pigem konkreetsetest inimestest, üldisest poliitilisest kultuurist, suhetest jms. See ei tähenda, et neid tegureid pole võimalik vajaduse või soovi korral üldse muuta. Laias laastus võiks mõjud jagada neljaks: inimesed, huvi ja aktiivsus, suhted ning seadused ja nende rakendamine.

Inimesed

–Komisjoni esimehe roll. Mitu komisjoni pidas esimehe rolli kaasamisel väga tähtsaks. Esiteks annab esimees ametlikult loa teiste osapoolte kutsumiseks komisjoni istungile või töörühma moodustamiseks, teiseks on esimehe suhtumine kaasamisse teistele eeskujuks. Vaid ühe komisjoni töötajad ei pidanud esimehe rolli oluliseks. Mitmes komisjonis

märgiti, et esimees on kaasamisse puutuvas väga aktiivne ning huvitatud kõigi osapoolte ärakuulamisest. Kuid oli ka komisjone, kus pigem leiti, et esimees ei toeta aktiivselt huvirühmade kaasamist.
–Ametnike roll. Peaaegu kõigis komisjonides ütlesid ametnikud, et ka nemad teevad ja on teinud ettepanekuid mõne osapoole kaasamiseks. Eriti võib komisjoni töötajate roll olla oluline nendes komisjonides, kus väljakujunenud huvirühmi on vähe. Öeldi, et ametnik peab olema "valvur" ning kandma hoolt, et istungitele jõuaksid ikkagi need rühmad, kellel on midagi olulist öelda ning kes pole kohale tulnud ainult auru välja laskma.
–Muud inimfaktorid. Selle mõiste taga on komisjoniliikmete või vastutava liikme aktiivsus, huvi ja teadmised vastava teema kohta ning käitumiskultuur, täpsemalt erakondade distsiplineeritus ja sisekultuur. Kui erakonnal või saadikul puudub huvi, teadmised või tahe, on aktiivne töö eelnõuga vähem tõenäoline.

Huvi ja aktiivsus

–Kodanike huvi ja majandushuvid.On komisjone, kus leiti, et viimastel aastatel on erinevaid huvirühmi juurde tulnud ning ühiskond on muutunud ettepanekute tegemisel aktiivsemaks. Kaasamine on aktiivsem teemade puhul, mis puudutavad iga päev tavakodanikke ning ettevõtete ärihuve. Seega sõltub kodanikuühenduste ja (ettevõtete) liitude kaasatus eelnõude väljatöötamisse nende endi huvist teema vastu.
–Poliitiline huvi ja tahe. Sageli rääkisid komisjonide töötajad poliitilise tahte tähtsusest kaasamisel. Mida selle all mõista? Näiteks väideti paaris komisjonis, et esimees ei soovi mõnede eelnõude puhul kaasamist, sest see võib kaasa tuua huvirühmade negatiivse reaktsiooni. Neid võimalikke vaidlusi tekitavaid eelnõusid sooviti menetleda ja vastu võtta "vaikselt". Kuid alati ei pruugi kaasamise ärajäämine või puudulikkus tuleneda soovist midagi maha vaikida, vaid pigem ükskõiksusest. Kaasamise ulatus sõltub ikkagi väga palju eelnõuga vahetult seotud poliitikute huvist teema vastu. Valdavalt väideti, et poliitilistel põhjustel kaasamist ära ei jäeta.

Suhted

–Opositsiooni ja koalitsiooni suhted. Peaaegu kõigi komisjonide ametnikud leidsid, et hoolimata vahel esinevast opositsiooni ja koalitsiooni tõredast sõnavahetusest pole vastuolud domineerivad ega mõjuta kaasamist. Mõnes komisjonis leiti, et vahel on opositsioonil raske oma sõna kaasamise puhul maksma panna. Seega võivad kaasamist mõjutada ka erinevatesse erakondadesse kuuluvate komisjoniliikmete omavahelised suhted.
–Komisjoni ja ministeeriumi suhted. Mitmes vestluses öeldi, et komisjonidel ei hakka kunagi nii palju ressursse olema, et nad suudaksid ministeeriumide eelnõusid ümber kirjutada. Seega ministeeriumide ja komisjonide võimalusi võrreldes on esimeste positsioon kindlasti tugevam. Vaid ühes komisjonis väideti, et ministeerium otsib ise oma eelnõudele komisjoni tuge. Kui komisjonil on rohkem valdkonna kompetentsi, on tema positsioon eelnõude menetlemisel tugevam – saab oma arvamust maksma panna, sundida ministeeriumi kompromissidele ja dikteerida eelnõu menetlemise tempot. See tähendab, et kaasamist mõjutab ka komisjoni ja ministeeriumi positsioonide erinevus.

Seadused ja nende rakendamine

–Kooskõlastustabeli info.Peaaegu kõik komisjonid mainisid kaasamise olulise alusena valitsuse eelnõude seletuskirjade kooskõlastustabeleid. Kui seletuskirja kooskõlastustabelist on näha, et ministeerium ei ole teiste osapooltega kokkuleppele jõudnud, võtab komisjon neis küsimustes osapooltega uuesti ühendust. Kui kooskõlastustabelist probleeme ei ilmne, siis komisjonid harilikult huvirühmi enam eelnõu arutelusse ei kaasa. Iseküsimus on see, kui paljudel eelnõudel üldse kooskõlastustabelid on.
–Vajadus menetleda eelnõu kiiresti. Mõnes komisjonis väideti, et kui eelnõuga on kiire, siis sageli ühenduste arvamust eelnõu kohta ei küsita. Teised leidsid, et kiiruse tõttu kaasamist ära ei jäeta, aga kaasatakse vähem partnereid ja arvamuse esitamiseks antakse

lühemad tähtajad. Kiirete eelnõude puhul on vahel juba enne eelnõu Riigikokku jõudmist alustatud teistelt osapooltelt arvamuse küsimist (seda siis eelnõu mustandi alusel). Probleem ajaga tekib üldiselt seetõttu, et valitsus on jätnud Riigikogule eelnõude menetlemiseks liiga vähe aega ehk seaduse jõustumistähtajad on liiga lähedal. Vahel on Riigikogule antud aega mõni nädal, vahel jõuab eelnõu komisjoni juba siis, kui valitsuse pakutud jõustumistähtaeg on ammu kukkunud.
Väideti, et valitsus võtab endale täpselt nii palju aega kui vaja ning ei arvesta, et ka Riigikogul on kohustus seaduseelnõuga tööd teha. Leiti, et selline valitsuse käitumine oleks mõeldav ainult siis, kui kõik eelnõud jõuaksid Riigikogusse vigadeta – nii see aga pole. Selline olukord on tõenäoliselt ka märk nimetatud komisjonide ja ministeeriumi vahelistest suhetest, täpsemini – võrdse positsiooni puudumisest neis suhetes.
Viimased kaks – kooskõlastustabelid ja menetlemise kiirus – on mõjutatavad ja muudetavad seadustega. Mis puutub aga näiteks kiirusesse, siis tegelikult on komisjonidel Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse järgi aega kuni seitse töönädalat, et saata eelnõu esimesele lugemisele. Seega on siin küsimus ka seaduse rakendamisest kui muutmisest.

Head ja halvad näited

Peaaegu kõigil komisjonidel oli tuua häid kaasamise näiteid. Nende ühine tunnus on see, et jõutakse lahenduseni, millega kõik osapooled on rahul. Sealjuures ei pruugi õnnestunud kaasamine tähendada alati kõigi osapoolte ettepanekute arvestamist, vaid kõigi ärakuulamist ja kokkuleppele jõudmist.
Mitu komisjoni pidas kaasamist väga kasulikuks, sest see on hea võimalus saada tagasisidet praktikutelt. Riigikogu liikmel ja komisjoni töötajal puudub igapäevane kokkupuude kõikvõimalike valdkondadega, huvirühmadel on see olemas. Seetõttu oskavad nad ka paremini öelda, milline seadusesäte toimib hästi või halvasti või millised on valdkonna probleemid. Sel eesmärgil peeti oluliseks ka suhtlemist väljakujunenud partneritega – nii on võimalik saada tagasisidet neilt osapooltelt, kes on seadusega juba algusest peale kursis.
Ükski komisjon ei leidnud, et kaasamine neile raske oleks. Organiseerimisega (ühise aja leidmine, kirjadele vastamine) kaasneb kindlasti töö- ja ajakulu, kuid see ei ole koormav, vaid osa komisjoni normaalsest tööst. Peale selle võib kaasamisel olla hariv mõju – selle käigus on nõunikel ja komisjoniliikmetel võimalus saada uusi teadmisi ja kogemusi.
Halva näitena toodi välja kokkulepetest taganemist. Kui huvirühmad ja komisjon jõuavad eelnõu suhtes kokkuleppele, ei tohiks üks osapool sellest hiljem taganeda, aga seda on tehtud. Negatiivse näitena toodi veel välja huvirühmade ja kodanike vähest teavitamist. Vähene teavitamine võib tekitada kodanikes ja ühendustes pahameelt, kui uus seadus või säte tuleb inimestele halva üllatusena. Üks kord toodi välja ka olukord, kus osapooled ei jõudnud eelnõu mõnes osas kokkuleppele ning seetõttu sai seadusesäte halvasti sõnastatud. Hiljem tunnistas kohus selle paragrahvi kehtetuks. Seega kaasamine küll toimus, kuid jäi puudulikuks.
Vahel võib olla probleemiks ka üksmeele puudumine huvirühmades endis – huvirühm on tulnud kohale ja selle liikmed on istungil omavahel vaidlema hakanud. Sellisel viisil pole aga kaasamine võimalik.
Mitmes komisjonis märgiti, et huvirühmad võivad olla komisjonist erineval arusaamisel kaasamise mõttest. Kaasamine ei tähenda seda, et poliitik peab alati sada protsenti arvestama huvirühmade ettepanekuid. On juhtunud, et komisjon ei ole arvestanud huvirühma ettepanekuid ning kaasatud liidud on lahkunud pettunult, väites, et neid polegi kaasatud. Kuid Riigikogu liikme on valinud rahvas ja ta esindab samamoodi rahva, mitte mõne kitsa huvirühma arvamust. Väga tähtsaks peeti seda, et huvirühmad saaksid oma ettepanekule põhjendatud vastuse. Ka huvirühmad pidasid tagasisidet oluliseks kaasamise osaks.

Kodanikuühenduste arvamused

Kõik küsitletud kodanikuühenduste ja ettevõtete liitude esindajad pidasid suhteid komisjoni töötajate ja poliitikutega valdavalt heaks. Üldiselt peavad kõik osapooled üksteisest lugu ja käituvad viisakalt, kontaktid komisjonidega on aastate jooksul paranenud ning kaasamine eelnõude väljatöötamisse on muutunud järjest normaalsemaks ja tavalisemaks – sellesse ei suhtuta hirmuga.
Kuid oli ka erandeid – näiteks väideti, et kaasamine sõltub liiga palju isikutest. Kõige negatiivsema näitena nimetati piinlikku vahejuhtumit, kus Riigikogu liikmed "tegid lolliks" komisjoni istungile kutsutud kogenematut ja tagasihoidlikku liidu esindajat.
Kõik organisatsioonid leidsid, et kaasamine ei alga Riigikogus, vaid ministeeriumides, kus enamik seadusi alguse saab. Sellest hoolimata arvati, et Riigikogu-poolne kaasamine on väga tähtis. Mitte alati ei anna ministeeriumid sisulist tagasisidet ja seega on Riigikogu koht, kus ühendus näeb, kas ministeerium on tema ettepanekuid arvestanud. Vahel on eelnõu, mille suhtes ministeeriumiga kokku lepiti, Riigikokku jõudes oluliselt muutunud – lisatud on uusi sätteid ja teisi seadusi muutvaid sätteid. Mõned eelnõud on ette valmistatud mitmes variandis ja ühendused näevad alles Riigikogus, milline neist on vastuvõtmiseks esitatud. Kaasamine parlamendis on oluline, sest seal saab eelnõu oma viimase kuju.
Kaasamine annab ühendustele võimaluse tutvustada Riigikogu liikmeid oma valdkonnaga ja selle probleemidega. Kaasates tunnustab Riigikogu vastavat ühendust ja teemat. See on tähtis nendele huvirühmadele, kelle valdkonda on tõrjutud, tähtsusetuks peetud või kes ei ole ühiskonnas nähtaval kohal. Selle külje tõid esile kodanikuühendused, mitte ettevõtete liidud.
Ettevõtteid esindavad liidud rõhutasid, et kaasamine tagab hiljem seaduse rakendatavuse. Komisjoniliikmed ja ettevõtted peavad eelnõu suhtes jõudma kokkuleppele, mis rahuldab kõiki ja ei ole nii range, et ettevõtted ei suuda seda täita. Kui seadus on nii range, et selle rakendumisel tuleb hakata peaaegu kõiki karistama, pole regulatsioon mõistlik. Seadus toimib siis, kui see on mõistetav ja aktsepteeritud.
Vähemalt ühel korral peeti oluliseks seda, et ühendus saab komisjoni istungil oma seisukoha ametlikult välja öelda. See annab talle hiljem (näiteks probleemide ilmnemisel) võimaluse väita, et nad on teavitanud riiki võimalikest tagajärgedest. Üldiselt väitsid kõik ühendused, et kaasamisest on kasu ka siis, kui ettepanekutega ei arvestata, aga öeldakse, miks ei arvestata. Kaasamise väärtus kaob, kui ettepanekuid tehakse nn põhjatusse auku ehk ühendused ei saa oma arvamustele tagasisidet. Kaasamisest pole kasu ka siis, kui seda tehakse "linnukese" kirjapanemiseks. Ka komisjonid olid seda meelt, et kaasata kaasamise pärast ei ole mõtet.
Peaaegu kõik ühendused rõhutasid, et kaasamine on vajalik ka Riigikogule – ühenduste arvamustest on palju kasu, sest tegu on praktikute ja spetsialistide arvamustega.

Millest jääb puudu

Senises praktikas nähti puudujääke ühendustele antud ajas, tagasiside puudumises ning komisjoni poolt liiga kitsa huvitatute ja mõjutajate piiritlemises. Ühenduste sõnul antakse neile oma ettepanekute tegemiseks ja tagasiside andmiseks aega, kuidas juhtub – vahel paar päeva, vahel mitu nädalat. Enamikul juhtudel on neile antav aeg ebapiisav.
Riigikogu kaasatavad ühendused on enamasti katusorganisatsioonid, kes tagasiside andmiseks peavad eelnõu kõigepealt oma liikmesorganisatsioonidele saatma, neilt arvamuse saama ja seejärel ühise seisukoha kokku panema. Kodanikuühenduste liikmesorganisatsioonid on enamasti väikesed ja suhteliselt vaesed, kellelt kiiret tagasisidet oodata ei saa. Kui Riigikogu annab katusorganisatsioonile vähe aega, pole tal võimalik oma

liikmete arvamust teada saada ning katusorganisatsioonil ei ole võimalik oma valdkonda sisuliselt esindada.
Ettevõtteid ühendavad organisatsioonid leidsid sagedamini, et oma valdkonna eelnõudega ollakse hästi kursis ja seisukohad on juba eelnevalt välja kujundatud. Seetõttu Riigikogult lisaaega üldiselt ei ole palutud. Pealegi võib kiire menetlemine parlamendis ühe liidu esindaja arvates olla ka ettevõtte huvi.
Piisavaks ajaks ettepanekute ettevalmistamisel peeti kõige sagemini nelja nädalat. Kaks nädalat (10 tööpäeva) on minimaalne aeg, mille jooksul on ühendusel võimalik eelnõule oma hinnang anda. Rõhutati, et vahel oleks kasu sellest, kui komisjon teataks ette, et eelnõu tuleb peatselt Riigikokku.
Ühendused leidsid, et valdavalt ei saa nad oma ettepanekutele Riigikogust mingit sisulist tagasisidet või on tagasiside väga üldine. Üks liit siiski kinnitas, et tagasisidet on saadud suuliselt komisjoni esimehelt, talle helistades või teda üritustel kohates. Kuid tagasiside ei tohiks sõltuda isikutevahelisest läbikäimisest, vaid see peaks olema norm.
Põhjendatud tagasiside annab ühendustele teada, mikskomisjon ettepanekuid ei arvesta. Üks liit tõi välja, et põhjendatud vastusest ettepanekutele saab ühtlasi teada, kas komisjon on ühenduse ettepanekutest õigesti aru saanud. Nimelt kardetakse, et vahel ei saa ühendused ja komisjonid üksteisest täpselt aru, ning tagasiside võimaldaks arusaamatused välja tuua. Põhjendatud vastused annavad ühendusele võimaluse õppida ja oma ettepanekuid järgmine kord paremini sõnastada.
Tagasiside on tähtis, sest ühendustel tuleb informeerida oma liikmesorganisatsioone, mis ettepanekutest sai. Peale selle võivad põhjendatud vastused teha protsessi sisulisemaks – kui komisjonid vastavad ettepanekutele sisuliselt, pole kaasamine formaalne.
Mitmed ühendused leidsid, et nad on kaasatud liiga kitsa teemaderingi puhul, ehk kaasa rääkida sooviti palju enamate eelnõude menetlemisel. Näiteks haridusvaldkonda esindav ühendus leidis, et lisaks kultuurikomisjonile peaksid nad sageli olema kaasatud ka sotsiaal- ja õiguskomisjoni.

Komisjonide töökorralduse erinevused

Vestlustest selgub, et Riigikogu komisjonid on mõnes olulises töökorralduse küsimuses liiga erinevad. Näitena toodi protokolle ja kaasamise alustamist. Kaasamise alustamisel oli probleemiks see, et alati ei ole selge, kas komisjon palub ise ühendusel ettepanekuid teha või tuleb liidul endal oma arvamustega komisjoni poole pöörduda. Nõnda jääb mõnel liidul mõne eelnõu puhul oma arvamus ütlemata, sest nad ei tea, kas ja millal seda teha.
Ka protokollid on erinevad: mõne komisjoni protokollist saab välja lugeda arutluskäike ja komisjoniliikmete reaktsioone ettepanekutele, teiste komisjonide protokollides on kirjas ainult otsused. Probleemi tõstatanud liidu esindaja ütles, et vaja ei ole stenogrammi, kuid kõigi komisjonide protokollid peaksid välja tooma ka erinevad positsioonid ja põhjendused.
Kui osa komisjonide protokollid on kohad, kust liidud saavad oma ettepanekutele tagasisidet, siis tegelikult ei pruugi protokoll olla selleks parim koht. Tagasisidet võiks anda eelkõige seletuskiri või selle lisa. Ühe eelnõu arutelu võib toimuda mitmel komisjoni istungil, mitmest protokollist on liitudel vajalikku infot tülikas otsida. Seletuskirju on eelnõu kohta üks.
Täidesaatva võimu osalemine komisjonis. Mis puutub täidesaatva võimu esindajate osalemisse komisjonides, siis enamik komisjone väitis, et nad teadlikult kuulavad enne esimest lugemist eraldi ära ministri (ja/või ministeeriumi esindaja) arvamuse ning seejärel kohtuvad ühendustega. Ühendused ei pidanud seda mõistlikuks, sest nende arvates peaksid kokkulepped sündima mitmepoolselt ja seega on vajalik kõigi osapoolte kohtumine koos.Näiteks soovisid ühe liidu esindajad, et nad saaksid osaleda ka enne seaduseelnõu esimest lugemist peetaval komisjoni istungil, kus selle algataja eelnõu

tutvustab – siis algab ju eelnõu menetlemine. Kuigi liidud on ministeeriumiga eelnõu osas suhelnud, saab esmase tagasiside komisjonilt just sellel istungil.
Üks liit leidis, et liitude kaasamist seadusloomesse võiksid märgatavalt parandada komisjonide tehtavad ajagraafikud, kus on kuupäevaliselt kirjas eelnõu menetlemise etapid: eelnõu arutelu komisjoni istungil, plaanitud lugemised ja kohtumised töörühmades. Liidud ei suuda pidevalt komisjoni kodulehte jälgida, komisjoni tehtud ajagraafik võimaldaks menetluse käiguga paremini kursis olla. Ajagraafikust on kasu ka ametnikel, kes ei pea pidevalt kõigi osapoolte telefonikõnedele või e-kirjadele vastama ja ütlema, mis järgus on eelnõu.
Komisjonidega vesteldes tuli välja, et mõned komisjonid teevadki graafikuid, kuid ilmselt soovivad liidud, et kõik komisjonid nii teeksid. Graafik võiks lahendada ka komisjonide tõstatatud probleemi, et liitude ettepanekud laekuvad liiga hilja. Komisjoni kutseta, omal algatusel seadusloomesse sekkunud liidud ei pruugi teada, millal on ettepanekute esitamiseks liiga hilja. Ajagraafik annaks kõigile selge raami.

Ühendused kaasamist mõjutavatest teguritest

Nagu Riigikogu komisjonid nii tõid ka kodanikuühendused ja ettevõtjate liidud välja mitmeid kaasamist mõjutavaid tegureid, mida raamistikuga (seaduse või tava näol) muuta ei saa.
Paljus kattuvad ühenduste toodud mõjurid komisjonide nimetatutega.
Liidud arvasid üksmeelselt, et komisjoni esimehe roll on suur. Oli ühendusi, kes väitsid, et komisjoni juhi vahetumisega muutus suhtumine nende ühendusse. Üks kinnitas, et seoses komisjoni esimehe vahetumisega on neil suhted selle komisjoniga katkenud. Teine liit väitis, et neile olulise komisjoni juht peab kaasamist komisjoni istungitel ebaefektiivseks, sest partnereid, kellega peaks läbi rääkima, on palju ja kui nad kõik istungile kutsuda, poleks komisjoni töö enam tõhus.
Samas teise liidu hinnangul pandi neid huvitavas komisjonis uue juhi ametisseastumisega alus ühistele aruteludele kõigi osapoolte osavõtul. Varem ei olevat selles komisjonis ühisarutelusid toimunud.
Üks ettevõtteid ühendav liit oli aga seisukohal, et esimehest tähtsam on eelnõu eest vastutava saadiku roll, sest kui eelnõu vedaval saadikul teema vastu huvi ei ole, jääb ka kaasamine puudulikuks. Enamasti nähti ametnikus vahelüli, kellest sõltub protsessi sujuvus.
Paljudel ühendustel on Riigikogu liikmete hulgas oma kontaktisikud, kelle kaudu eelnõude kohta infot saab. Kontaktid võivad aidata ka oma ettepanekute teatavakstegemisel. Samas leidsid ühendused, et ettepanekutega arvestamine sõltub siiski rohkem erakondadest ja erakondadevahelistest kokkulepetest kui konkreetsest isikust.
Mitmed liidud leidsid, et nende endi oskused on aja jooksul paranenud ning seetõttu suudetakse eelnõude väljatöötamisel paremini kaasa rääkida. Näiteks rääkis üks ühendus, et algul oli katusorganisatsiooni liikmete vahel raske ühist keelt leida, sest kõik pidasid oma probleeme kõige tähtsamaks. Praegu saavad kõik aru, et seadusloomes kaasarääkimiseks tuleb teha kompromisse. Ka vestlused komisjonides kinnitasid, et ühenduste oskused on aastatega arenenud.
Mõned ühendused tõid kaasamise takistusena välja rahapuuduse. Kõigil ühendustel ei ole pealinnas alalisi kontoreid ning organisatsiooni esindaja võib elada ja töötada mujal Eestis, see tähendab, et osalemiseks tuleb sõita Tallinna. Seetõttu tuleb sageli kaaluda, kas mitu tundi autosõitu on seda väärt, et mõned minutid komisjoni istungil osaleda. Lahendusena nähti, et töörühmades osalemiseks tehtud kulutused kompenseerib riik, see tähendab bussipiletite või bensiini kinnimaksmist.
Videokonverentse ja Skype'i vahendusel koosolekuid ei peeta lahenduseks, vaid hädaabinõuks. Videokonverentsid toimivad siis, kui koos on neli-viis inimest, aga mitte

kümme või rohkem. Pealegi ei saa kaugeltki kõik ühendused endale lubada nii heal tasemel seadmeid, et kõned ei katkeks või helikvaliteet hea oleks.

Mis sõltub veel rahast

Kodanikuühenduste rahastamisel on probleemiks eelkõige vähene stabiilsus – nad ei saa olla kindlad, kas ja kui palju neile järgmisel aastal raha antakse. Seega on raske teha pikemaid plaane. Üks ühendus väitis, et nende tegevuse rahastamine fondide poolt võib otseselt sõltuda sellest, kui palju komisjonid neid kaasavad. Komisjoni pöördumine liidu poole mõne eelnõu puhul aitab tõestada teema olulisust ning annab ühendusele võimaluse paremini oma rahastajatele selgitada, millega katusorganisatsioon tegeleb. Kui komisjon ühendust ei kaasa, tekib nõiaring – ühendus saab veel vähem toetust ja tal on veel vähem võimalusi seadusloomesse sekkuda.
Muidugi ei arva ühendused, et riik või fondid peaksid nende kogu tegevust rahastama. Liikmemaksude kogumist peeti loomulikuks, kuid eelkõige vajatakse lisatoetusi. Ettevõtete liitudel on rahaprobleeme vähem, kuigi ka neil napib ressursse.
Rahast sõltub omakorda ühenduste inimkapital. Kodanikuühendused vajavad spetsialiste, kellel oleks aega pidevalt eelnõusid jälgida ning vajaduse korral ühendust töörühmas või komisjonis esindada. Kuigi kodanikuühenduste liikmed on ka ise oma teema eksperdid, on nad sageli nii hõivatud põhitööga, et neil ei ole võimalik eelnõudele kiiresti reageerida. Mitmed ettevõtteid ühendavad liidud väitsid, et nad kasutavad ekspertidena oma liikmesettevõtete töötajaid. Neid töötajaid on katusorganisatsioonil võimalik kasutada kokkuleppe korras tasuta. Samas lisati, et kui majanduses on rasked ajad, ei saa ettevõtted oma spetsialiste liidu käsutusse alati anda.
Teine oluline aspekt on juristide ja õigusvaldkonna spetsialistide kasutamine ettepanekute sõnastamisel. Vahel lükatakse ühenduste ettepanekud tagasi põhjusel, et nii ei saa üht või teist asja seadusesse kirjutada. Seetõttu oleks ühendusel vaja palgata õigusharidusega inimest, kes aitaks ettepanekuid paremini vormistada. Üks ettevõtteid ühendav liit väitis, et neil kulub aastas 100 000 krooni või rohkemgi, et tellida oma ettepanekutele juriidilist konsultatsiooni.
Tehtud vestluste põhjal võib öelda, et ühenduste võimalused kaasamises osaleda on erinevad. Näiteks mitmekümne palgalise töötajaga ühendus väitis, et suheldakse peaaegu kõigi komisjonidega ning aastas suudetakse anda oma arvamus ligi kuuekümne eelnõu kohta. Üksikute töötajatega või palgaliste töötajateta kodanikuühendused suhtlevad keskmiselt ühe kuni kolme komisjoniga ja suudavad kommenteerida ainult üksikuid eelnõusid.
Kokkuvõttes pole kaasamise olukord lootusetu ning vestlused annavad isegi alust optimismiks. Enamik usutletud ühendusi ja liite peab suhteid Riigikogu komisjonidega heaks ning näeb suhetes riigiga arengut paremuse poole. Pole ka vähe tähtis, et komisjonid suudavad hinnata oma tööd kriitiliselt ning ise probleeme näha. Et aga komisjonid ning ka ühendused ja liidud on veendunud, et üksteisega läbirääkimisest on riigile (ja Riigikogule) kasu, võib loota, et mõlemal osapoolel on tahet kaasamist täiustada.

[1] Kaks olulist ECPRD võrgustikus sel teemal tehtud päringut on aastatest 2004 (päring nr 214) ja 2009 (päring nr 1210). Päringud ei ole avalikult kättesaadavad.

Kasutatud kirjandus

Hint, M. (2007). Ametnike või kodanike riik? – Maaleht 26. apr. – http://paber.maaleht.ee/?page=&grupp=artikkel&artikkel=8404
Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Linde, V. (2006). Rahvaalgatus toimib vaid kohalikus elus. – Järva Teataja, 19. okt. – http://www.jt.ee/201006/esileht/arvamus/20004016.php
Masso, I. (2007). Demokraatia – hapram kui arvamegi. – Eesti Päevaleht, 27. veebr. – http://www.epl.ee/artikkel/375930
Riigikantselei (2006).Uuring: ametnikud soosivad kaasamist. Pressiteated 27.03.2006. – http://www.riigikantselei.ee/?id=6473

Siseaudit Eestis ja mujal Euroopas

Raivo Linnas, Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant (R, Dublini Trinity College'i doktorant

Siseaudit Eestis on uuenduslik, siseaudiitorite ettevalmistus hea ja töökogemus mitmekülgne. Eesti ja Põhjamaade siseauditis ei ole võimalik eristada ühtset ega erinevat mustrit, sest liiga palju on üksikuid sarnaseid ja erinevaid jooni.

Artiklis käsitletakse siseauditi seisu ja arengut Eestis praktikute hinnangute põhjal ning võrreldakse seda teiste Euroopa riikidega, eeskätt Põhjamaade Rootsi, Norra ja Soomega. Kasutatud on *The Institute of Internal Auditors Research Foundation*'i rahastatud ja 2006. aasta sügisel teadlaste rahvusvahelise töörühma tehtud üleilmse uuringu *The Common Body of Knowledge* (CBOK 2006) ning CBOK *Europe'i* uuringu andmestikku ning tehtud valik siseauditi olulistest aspektidest. Hõlmatud ei ole siseauditi standardite järgimist ega siseaudiitorite oskusi ja isikuomadusi, need kaks on mahult eraldi artiklite teemad. CBOK 2006 on esimene üleilmne ja CBOK *Europe* esimene põhjalik ülevaade siseauditist Euroopas.

Siseaudiitor on sõltumatu, objektiivse hinnangu andja

Audit on avaliku halduse ja juhtimise lahutamatu osis (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*, INTOSAI 1998). Välis- ja siseaudit on hea halduse oluline edutegur ja põhikomponent (Linnas 2008a, 66). Jätkuvat tutvustamist, uurimist ja arutelu vajab siiski siseaudit, sest siseaudiitori töö ja vastutusala on paljudele tänini ebaselge (Banham, 2004; Caplain, 2005; D'Arcy, 2007, 36). Raske on leida vastuargumenti *First Marblehead*'i korporatiivauditi ja pettuse vanemasepresidendi Bruce Caplaini tõdemusele, et siseauditist on igaühel oma arusaam, selle kohta on mitmeid väärarusaamu ning selle rollile pannakse liiga suuri lootusi. Väärarusaamade ja ebarealistlike ootuste tekkimist on soodustanud auditi, sealhulgas siseauditi järjepidev muutumine (Caplain, 2005; Ernst and Young 2007, 6; Allegrini *et al* 2009, 3). Näiteks on siseauditi üksustel olnud erinevad rollid ettevõtte riskijuhtimises (Gramling, Myers 2006, 52), valitsemises ja ühingujuhtimises (Paape, Scheffe, Snoep 2003; Gramling *et al* 2004; Sarens, De Beelde 2006). Siseauditi ülesanded on aja jooksul oluliselt laienenud (Allegrini*et al* 2009, 3). Poliitikud ja järelevalveametnikud, aga ka äriomanikud üritavad pahatihti vajakajäämisi organisatsioonide tegevjuhtimises korvata auditi, kontrolli- ja järelevalvemeetmete tugevdamisega. Seega üritatakse saamatute, ebakompetentsete või petistest juhtide põhjustatud probleeme "ravida" valede "rohtudega". See tõendab, et paljud poliitikud, ametnikud ja ettevõtjad ei mõista, et siseaudiitor on ainult sõltumatu, objektiivse hinnangu andja ja nõustaja, sõnumitooja, mitte otsustaja või ärategija. Kuigi tulemuslik siseaudit mõjutab sisekontrollisüsteemi, organisatsiooni- ja juhtimiskultuuri, sõltub siseaudiitorite tegevus omakorda organisatsiooni juhtimis-, riski- ja kontrollikultuurist. Siseauditi süsteem on auditi, järelevalve ja kontrollisüsteemi alamsüsteem ning siseaudit on sisekontrolli osis (Linnas 2007, 288).

Siseaudiitorite ja juhtide arvates Eestis siseauditi roll suureneb(Kurss 2006; Rätsep, Ots 2009, 5). Siseaudiitorite töö muutub kogu maailmas (D'Arcy 2007, 36). Riigikogus on menetluses audiitortegevuse seaduse eelnõu (488 SE I), mis pärast jõustumist mõjutab märkimisväärselt ka siseaudiitorite tegevust. Siseauditi edu pant on siseaudiitorite tugev kutseorganisatsioon, kohane õigusraamistik ja riigi mõõdupärane järelevalve. Siseauditi edu tagamiseks on vaja nii asjatundlikke ja teadlikke poliitikuid, ametnikke ning ärijuhte kui ka siseaudiitoreid.

CBOK 2006 ja CBOK *Europe*

CBOK 2006 on *The Institute of Internal Auditors Research Foundation*'i(IIARF) rahastatav pikaajaline uurimisprogramm, mille eesmärk on moodustada siseauditi praegust üleilmset seisu ja arengut kirjeldav põhjalik andmebaas. Teadlaste rahvusvahelise töörühma koostatav andmebaas sisaldab informatsiooni selle kohta, kuidas siseauditi tegevus vastab *The Institute of Internal Auditors* (IIA) rahvusvaheliste siseauditi standardite (*International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*) põhimõtetele mehitamise, oskuste, kompetentside ja rolli poolest. CBOK 2006 küsitlusele laekusid vastused 15 028 siseauditi üksuse juhilt, auditijuhilt ja siseaudiitorilt, kuid kasutatavaks tunnistati neist üksnes 9366 (91 riigist). Varem on CBOK-uuringuid tehtud 1972., 1985., 1991. ja 1999. aastal, kuid 2006. aasta sügise küsitlus oli esimest korda üleilmne. CBOK *Europe* aruanne põhineb CBOK 2006 andmebaasil, kuid hõlmab ainult Euroopa riike. CBOK *Europe* andmebaasis on 2773 kasutatavat vastust 21 Euroopa riigist. Teadlaste töörühma väitel on CBOK *Europe* esimene põhjalik ülevaade siseauditist Euroopas. Kahjuks kvalifitseerus Leedust ja Lätist liiga vähe vastuseid, seetõttu ei ole võimalik võrrelda Eesti siseauditi olukorda teiste Balti riikidega ja Balti riike Põhjamaadega. Oluline on meeles pidada, et Eestis on IIA liikmetest siseaudiitoreid palju vähem kui Põhjamaades ning Eestist on küsitluses osalenute arv 3–4 korda väiksem kui Põhjamaades. Käesolevas artiklis käsitletakse vastanud või küsitluses osalenud isikutena neid, kelle vastused küsitluse korraldajad kasutuskõlblikuks tunnistasid. Vastanuid oli tegelikult rohkem.

Tabel 1. CBOK Europe uuringus osalenute jaotus organisatsiooni tüübiti (protsentides)

Riik	Teenindus/ konsultat-sioon	Börsi-ettevõte	Era-ettevõte	Avalik sektor/ valitsus	MTÜ	Muu
Eesti	13,3	26,7	13,3	46,7	0,0	0,0
Soome	14,0	25,6	25,6	34,9	0,0	0,0
Norra	4,4	48,9	8,9	28,9	2,2	6,7
Rootsi	4,5	32,8	11,9	43,3	3,0	4,5
Euroopa	9,1	33,9	25,0	25,7	3,7	2,6
Maailm	10,5	38,0	19,5	23,0	6,2	2,8

ALLIKAS: CBOK 2006, 86; CBOK *Europe*, 23.

Märkus: Tabel 1 on teatmelise tähendusega, sest ei pruugi, kuid võib kajastada siseaudiitorite tegelikku jagunemist eri tüüpi organisatsioonide vahel riigiti. Vastuste tõlgendamisel on siiski kasulik teada vastanute jaotumist majandussektorite ja organisatsioonitüüpide vahel, sest eri majandussektorites ja organisatsioonitüüpides on siseauditi vajadus erinev.

Autori hinnangul on CBOK 2006 töörühm koostanud organisatsioonide tüpoloogia eksitavalt. Tabeli 1 teine veerg näitab tegelikult majandussfääri, kus organisatsioon tegutseb, mitte organisatsiooni tüüpi.

Tabelist 1 selgub, et Eesti ja Soome paistavad silma teenindussfäärist pärit vastanute suure osakaaluga. Eestis, aga ka Rootsis, on suur osa avaliku sektori, sealhulgas valitsussektori siseaudiitoritel.
CBOK 2006 ja KPMG Baltics AS-i 2009. aasta siseauditi uuringu tulemused lahknevad suuresti. KPMG uuringus osales ainult üks siseaudiitor teenindussfäärist (Rätsep, Ots 2009, 5). Erinevus on selgitatav kahe asjaoluga: erinevad on nii uuringute valimid kui ka organisatsioonide tüpoloogia. Tabeli 1 põhjal võib väita, et enim on uuringus osalenuid avalikust sektorist ja börsiettevõtetest. Ka KPMG 2009. aastal Eestis tehtud siseauditi uuringus oli avaliku sektori siseaudiitorite osakaal valdav – 80,3 protsenti (Rätsep, Ots 2009, 5). Siseauditi üksuse või siseaudiitori olemasolu avalikus sektoris ja börsiettevõttes on kohustuslik üle maailma. Näiteks töötavad Eesti Siseaudiitorite Ühingu (ESAÜ) liikmetest pooled avalikus sektoris või börsiettevõttes (aprill 2009) ning 80 protsenti KPMG 2009. aasta uuringus osalenutest väitis, et siseauditi funktsioon on neile kohustuslik (Rätsep, Ots 2009, 8). Seega on Eestis siseauditi üksus või siseaudiitor olemas peamiselt organisatsioonis, kus see on õigusnormistikust tulenevalt kohustuslik, või suurtes rahvusvahelistes äriühingutes. Seda väidet kinnitab KPMG 2009. aasta uuring, mis näitab, et siseaudit oli olemas valdavalt organisatsioonides, kus käive või eelarve maht on üle 100 miljoni krooni (69%) ja töötajate arv üle 100 (75%) (Rätsep, Ots 2009, 24). Järelikult on Eesti selles aspektis tavaline tänapäeva riik.

Siseaudiitorite IIA liikmestaaž

IIA liikmestaaž asjana iseeneses ei oma tähtsust elus ega selle artikli kontekstis. Paljud IIA liikmed ei ole sertifitseeritud siseaudiitorid ning Eestis praktiseerib siseaudiitoreid, kes ei ole ei ESAÜ ega ühegi teise IIA rahvusliku koja liikmed. Siiski on teadlased tuvastanud mõne seose siseaudiitorite IIA liikmestaaži pikkuse ja tegevuse vahel. Näiteks väidavad CBOK-uuringu autorid, et vastavus standardite nõuetega on positiivses korrelatsioonis siseauditi üksuse vanusega organisatsioonis, siseaudiitori IIA liikmestaaži pikkusega ja siseaudiitorite arvuga siseauditi üksuses (CBOK 2006, 127). Tabelist 2 näeme, et 73,3 protsendil CBOK-uuringu Eesti osalejatel on kuni viieaastane siseaudiitorite ühingu liikmestaaž. Eesti eristub sellega selgelt Põhjamaadest, ennekõike Norrast ja Soomest, ning sarnaneb pigem Itaalia (73,9%), Kreeka (73,7%), Küprose (72,4%) ja Türgiga (75,6%) (CBOK *Europe*, 9). Enam kui üheteistaastase staažiga IIA liikmeid Eestis ei olegi, kuid neid pole ka Kreekas, Küprosel, Poolas ega Rumeenias.

Tabel 2. CBOK-uuringus osalenute IIA liikmestaaž (protsentides)

Riik	1–5 aastat	6–10 aastat	11 ja enam aastat	Ei ole liige
Eesti	73,3	26,7	0,0	0,0
Soome	50,0	26,2	23,8	0,0
Norra	40,0	40,0	20,0	0,0
Rootsi	56,7	28,4	14,9	0,0

Euroopa	60,3	22,6	10,6	6,4
Maailm	58,6	19,5	15,0	6,9

ALLIKAS: CBOK *Europe* 2008, 9; CBOK 2006, 27.

See on mõistetav, sest siseaudiitori kutse on Eestis väga noor. ESAÜ loodi 2000. aasta mais. Muide, ka 57 protsenti küsitlusega hõlmatud Euroopa siseauditi üksustest on nooremad kui 10 aastat (CBOK *Europe*, 137). CBOK-uuringus osalesid siseaudiitorid mitmest uuest Euroopa Liidu liikmesriigist, seetõttu on arusaadav, miks Eesti näitaja on lähemal Euroopa keskmisele kui Põhjamaade näitajale. Järeldust toetab ka fakt, et Eestiga samasse rühma (klaster nr 5: Aserbaidžaan, Bulgaaria, Eesti, Kreeka, Küpros, Leedu, Läti, Poola, Rumeenia, Sloveenia, Tšehhi, Ukraina ja Venemaa-Moskva. – CBOK 2006, 20) kuuluvate riikide puhul oli kuni viieaastase staažiga vastanuid 74,8 protsenti (CBOK 2006, 66). Siseaudiitori kutse suhtelisel noorusel on oma puudused, kuid noorus on siiski pigem positiivne. Suhteliselt noor kutse on üldjuhul nüüdisaegsem, selle esindajad on paindlikumad, avatumad, uuendusmeelsemad ja stambivabamad, nagu ka tagapool artiklist selgub. Siseaudiitori kutsel on Eestis eeldusi ja võimalusi edukaks katkematuks arenguks, kui seda ei takistata asjatundmatute otsustuste ja ebareaalsete soovidega. Siseauditi olemus on paljudele poliitikutele, ametnikele, juhtidele ja ettevõtjatele ebaselge tänini ka nn vanades riikides, rääkimata Eestist. Siseauditist õige arusaama ja küllaldaste teadmiste puudumine ilmnes veenvalt audiitortegevuse seaduse eelnõu väljatöötamise ja kooskõlastamise protsessis. Siseauditi teoreetikutest ja praktikutest asjatundjad nägid uskumatult palju vaeva, et seaduse eelnõus käsitataks siseauditit IIA üldtunnustatud mõiste ja põhialustega kooskõlas. Kohase arusaama puudumise peamine põhjus on kindlasti siseauditi kui nähtuse suhteline noorus Eestis. Poliitikutel ja avaliku sektori ametnikel ning erasektori juhtidel on vaja aru saada ja mõista, et:

1) siseaudit on põhiolemuselt organisatsiooni sisetegevus ja siseaudiitor töötab ainult oma organisatsiooni (omanike ja tegevjuhtide), mitte kellegi teise heaks;
2) siseaudiitorid ei saa teha organisatsiooni tegevjuhtide ja omanike tööd ega vastutada nende tegemata jätmiste või väärtegude eest;
3) siseaudiitor on hindaja, nõustaja, vaatleja ja sõnumitooja, mitte probleemide allikas või väljamõtleja ega probleemide põhjuste lahendaja;
4) siseauditile ei ole mõtet panna ebarealistlikke ideaalilähedasi lootusi, mida ei toeta ühiskonna ajalooline, kultuuri-, majandus- ja õiguskeskkond;
5) siseaudiitor üksi ei saa muuta asutuse või ettevõtte organisatsiooni- ja juhtimiskultuuri ning riskijuhtimise ja kontrolli keskkonda;
6) õigusnormistikuga ebareaalsete nõudmiste, tingimuste ja kohustuste panemine siseaudiitoritele halvendab, mitte ei paranda siseauditi olukorda;
7) siseauditi edu eeldus on siseaudiitorite tugev kutseorganisatsioon, kohane õigusraamistik ning riigi mõõdupärane järelevalve nende kutsetegevuse üle.

Siseaudiitorite haridus ja erialane ettevalmistus

Siseauditi standardi 1210 kohaselt "siseaudiitoritel peavad olema oma individuaalsete ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised, oskused ja muu kompetents. Siseauditi üksuses peab olema erineva kogemusega, ettevalmistusega, teadmistega ja oskustega inimesi, et siseauditi üksus oleks võimeline täies ulatuses saavutama talle seatud eesmärke". Siseauditi kvaliteet sõltub peamiselt – kuid mitte ainult –, siseaudiitorite kutse-, ameti- ja erialasest ettevalmistusest, vilumusest ning loovusest. Seega peab

siseaudiitoritel olema küllaldane nüüdisaegne ettevalmistus suhteliselt paljudes valdkondades. Siseaudiitorid töötavad mitmes valdkonnas, seetõttu on siseaudiitori kutse auditiala nõuded ainult raamnõuded, mitte auditeeritava ainese tundmise ehk tegevuse sisu põhinõuded (Linnas 2008b, 62–63). Eestis on vaja siseaudiitoreid, kes suudavad selgeks teha, kui tõhusalt ja mõjusalt viiakse ellu strateegiaid, programme ja projekte. Järelikult peab edukas siseaudiitor hästi mõistma juhtimist, teadma süsteemi- ja organisatsiooniteooriaid, riigiteadusi ning oma tööandja põhivaldkondi (Linnas 2008b, 63). Siseaudiitori haridustase, amet ja eriala on olulised siseauditi tulemuslikkuse ja kvaliteedi edutegurid. Tabelis 3 on esitatud CBOK-uuringus osalenute haridustase ja tabelis 4 akadeemilised põhierialad.

Tähelepanuväärne on suhteliselt suur magistrikraadiga vastanute osa Soomes (74,4%), Norras (71,4%) ja Eestis (53,4%), kuigi Eesti jääb Norrast ja Soomest oluliselt maha. Kõrge on ka klastri 5 keskmine magistrikraadi omanike osakaal (61,5%). Norra ja Soome eristuvad valimis selgelt teistest nii magistrikraadiga vastanute üldise kui ka ärijuhtimise magistrite suure osakaalu poolest (Soome 55,8%, Norra 57,8%). Eesti on pigem lähedal Euroopa vastavale keskmisele. Eesti puhul on tunnuslik, et ühegi vastanu haridus ei olnud alla bakalaureusetaset. Ühelgi vastanul ei olnud ka doktorikraadi. Selle poolest sarnaneb Eesti Bulgaaria ja Türgiga.

Doktorikraadiga siseaudiitorite vähesus tuleneb kindlasti doktorikraadiga isikute vähesusest Eestis ja sellest, et doktorikraadiga isikud töötavad kutsealadel, kus doktorikraad on vajalikum või kasulikum. Kõrgemal haridustasemel ei ole otsest tähendust siseaudiitori praktilistele oskustele, kuid see on oluline eeldus uute teadmiste, oskuste, meetodite ja valdkondade lihtsamaks omandamiseks ehk kohanemiseks muutustega siseauditi tegevuses ja ümbritsevas keskkonnas. Järelikult on CBOK 2006 valimis olnud Eesti siseaudiitorid hea haridustasemega, mis on tähtis siseaudiitori kutsetöö kõrge kvaliteedi eeldus. Üks põhjus on kindlasti see, et avalikku sektorisse ja ka äriorganisatsiooni võtmekohtadele palgatakse osalise või täieliku kõrgharidusega inimesi. Kõrghariduseta isikute osakaal on väike, sest kutse noorusest tingituna on pika staažiga, kuid madalama haridustasemega siseaudiitoreid vähe.

Siseaudiitorite rahvusvahelises sootsiumis oli 2006. aastal põhieriala majandusarvestus (CBOK 2006, 75). Selles pole midagi üllatavat, sest finantsaudit on välja kasvanud raamatupidamisest ja majandusarvestusest ning siseaudit omakorda finantsauditist. Eesti eristub Rootsist, Norrast ja Soomest majandusarvestuse eriala omavate siseaudiitorite vähesusega ning sarnaneb pigem Euroopa vastava keskmise näitajaga. Autori valimis olevatest riikidest eristub selgesti Soome, kus 60,5 protsendil vastanutest on majandusarvestus põhieriala. Soome on selles lähedane maailma keskmisele (55,8%). Norras on ligi kolmandikul vastanutest siseauditi ja kolmandikul auditi eriala. Samal ajal on Norra ja Eesti sarnased üldjuhtimise ja äri ettevalmistusega isikute suure osakaalu poolest (46,7%). Eesti siseaudiitorid paistavad silma pikaajalise töökogemusega majandusarvestuse, välisauditi, rahanduse ja juhtimise alal (CBOK *Europe*, 17–18). Autori hinnangul on mõistetav, et Eestis on siseaudiitorite hulgas palju majanduse, üldjuhtimise ja äri ettevalmistusega isikuid. Kindlasti on mõju avaldanud Eesti kõrgharidustrendid, kuid hinnatud ei ole nende mõju teiste mõjuritega võrreldes. Audit on ajapikku arenenud finants- ehk majandusarvestuse auditist mitme teise auditiliigini. Siseaudit on Eestis noorem kui kohustuslik välisaudit (finantsaudit ehk majandusarvestusaudit). Majandusarvestusele ja raamatupidamisele keskenduva kohustusliku välisauditi olemasolu suunab siseaudiitorite tegevuse uuematele auditiliikidele (tulemusaudit, programmiaudit, süsteemiaudit, projektiaudit, juhtimisaudit, kvaliteediaudit jne). Eesti ei vaja kitsalt finantsaudiitoreid, vaid siseaudiitoreid, kes suudavad hinnata eri valdkondade laia ainespektrit. Seega on loomulik, et siseaudiitorid peavad olema tugevad pigem muudes valdkondades kui majandusarvestus ja finantsaudit. On vaieldamatult hea, et Eesti siseaudiitoritel on laialdane erialane ettevalmistus ja pikk töökogemus mitmesugustel ametikohtadel. Kui siseaudiitor soovib olla organisatsiooni juhile

võrdväärne partner ja valmis väljakutseteks oma tegevuses, peab tal olema vähemalt üks põhieriala magistritasemel ja lisaharidus siseauditi, õiguse, juhtimise või muus valdkonnas ning juhtimiskogemus. Seda väidet tõendavad faktid, et Euroopas oli 2006. aastal siseaudiitoritel keskmiselt 6,9-aastane töökogemus insenerierialadel, 6,8-aastane juhtimiskogemus ja 6,6-aastane kogemus siseauditi vallas (CBOK *Europe*, 127). Maailmas keskmiselt olid 2006. aastal siseaudiitoritel valdavamad töökogemused siseauditi alal 6,1, juhtimises 5,4 ja majandusarvestuses 5,3 aastat (CBOK 2006, 80). Nimetatud faktid kinnitavad artikli autori veendumust, et juhtkonnale võrdväärseks partneriks olla soovival siseaudiitoril peab olema juhtimiskogemus.

Tabel 3. CBOK-uuringus osalenute haridustase (protsentides)

Riik	Kesk-haridus	Ärijuhtimise bakalaureus	Muu bakalaureus	Ärijuhtimise magister	Muu magister	Doktor	Muu
Eesti	0,0	20,0	26,7	26,7	26,7	0,0	0,0
Soome	11,6	11,6	0,0	55,8	18,6	2,3	0,0
Norra	4,4	13,3	6,7	57,8	13,3	0,0	4,4
Rootsi	4,5	46,3	13,4	17,9	9,0	1,5	7,5
Euroopa	8,8	22,8	12,6	34,3	15,6	2,8	3,1
Maailm	5,0	38,1	14,3	28,9	9,4	1,6	2,7

ALLIKAS: CBOK *Europe* 2008, 11; CBOK 2006, 70.

Tabel 4. CBOK-uuringus osalenute akadeemilised põhierialad (protsentides)

Riik	Majandusarvestus	Audit	Majandus	Finants	Üldjuhtimine ja äri	Siseaudit
Eesti	20,0	6,7	46,7	20,0	46,7	6,7
Soome	60,5	9,3	27,9	25,6	18,6	4,7
Norra	44,4	33,3	37,8	35,6	46,7	31,1
Rootsi	44,1	20,6	39,7	14,7	39,7	7,4
Euroopa	32,4	18,7	37,8	25,0	28,5	14,9

Maailm	55,8	17,8	19,9	23,8	27,0	12,7

ALLIKAS: CBOK 2006, 73; CBOK *Europe*, 13.

Tabel 5. Siseaudiitorite tegevusvaldkonnad (protsentides)

Riik	Sisekontrollide testimine ja süsteemi hindamine	Äri eluvõimelisus	Saladuse hoidmine	Hea juhtimise põhimõtted	Kontrolliraamistik	Riskijuhtimine	Eetika	Tervis, ohutus, keskkond	Inforiski juhtimine
Eesti	78,6	14,3	50,0	42,9	50,0	57,1	64,3	28,6	57,1
Soome	73,8	26,2	50,0	59,5	73,8	35,7	47,6	23,8	57,1
Norra	77,8	36,1	66,7	80,6	52,8	55,6	63,9	19,4	44,4
Rootsi	74,1	65,5	41,4	50,0	50,0	25,9	44,8	20,7	58,6
Euroopa	77,8	22,3	40,4	52,4	62,1	38,0	43,1	18,9	49,8
Maailm	70,8	24,6	43,1	51,4	58,9	37,6	47,1	22,1	47,5

ALLIKAS: CBOK 2006, 210, 212, 214; CBOK *Europe*, 83–84.
Märkus: Tabelis 5 olevad riigi vastused ei pea andma kokku 100 protsenti, sest märkida võis ühel ajal mitu sobivat vastust.

Siseaudiitorite tegevusvaldkonnad

2006. aastal olid Euroopas kõige levinumad siseauditi tegevusvaldkonnad operatsiooniaudit (80%), sisekontrollide ja sisekontrollisüsteemi hindamine (78%), kontrolliraamistiku seire ja arendus (62%) ning pettuste ja reeglivastase käitumise menetlemine (61%) (CBOK *Europe*, 132), kogu maailmas pettuste ennetus ja avastamine (69%), riskijuhtimine (66,6%), regulatiivse vastavuse ja hindamise seire (64%) ning ühingujuhtimine ja valitsemine (52,5%) (CBOK 2006, 346). Euroopas oli ühtlaselt kõrge siseaudiitorite pühendumus sisekontrollide ja sisekontrollisüsteemi hindamisele. See on

igati mõistetav, sest pikka aega oli siseauditi tegevus suunatud sisekontrollisüsteemi hindamisele. Eesti siseaudiitorid paistavad silma sellega, et tegelevad suhteliselt palju eetikavaldkonna (nagu Norra, ka Belgia, Küpros, Tšehhi), inforiskide juhtimise (nagu Soome ja Rootsi), riskijuhtimise (nagu Norra) ning kontrolliraamistiku valdkondade hindamise ja seirega (CBOK *Europe*, 81–82). Teistest eristub märgatavalt Rootsi, kus siseaudiitorid tegelevad organisatsioonide eluvõimelisuse ja hindamisega enam kui teistes siin võrreldavates riikides. Selle poolest sarnaneb Rootsi Saksamaa ja Šveitsiga. Tugevad sidemed siseauditi ning organisatsiooni strateegia ja sooriuste vahel on Austrias, Eestis, Soomes, Norras ja Šveitsis (CBOK *Europe*, 82). Ressursi juhtimise ja kontrollimisega on seotud siseaudiitorid Austrias, Eestis, Soomes, Rootsis ning Suurbritannias ja Iirimaal (CBOK *Europe*, 82). Nagu näha, ei ole selgeid ühiseid jooni Eesti ja klastri number 5 keskmise näitaja vahel, Eesti sarnaneb pigem Põhjamaadega.

Siseauditi tegevuste evolutsioon

Neli levinuimat auditiliiki maailmas olid 2006. aastal siseaudit (85,5%), operatsiooniaudit (79%), pettuse ja rikkumiste menetlused (56,3%) ning finantsaudit (56,0%) (CBOK 2006, 209). Eesti siseaudiitorid prognoosisid 2006. aastal olulist vastavusauditi osatähtsuse vähenemist, millega sarnanetakse Poola ja Rumeeniaga, ja operatsiooniauditi osakaalu vähenemist nagu Hispaanias, Suurbritannias ja Iirimaal (CBOK *Europe*, 85). Eestis prognoositi 2006. aastal konsultatsiooni- ja nõustamistegevuse (nagu ka Küprosel ja Rumeenias), infotehnoloogia auditite (nagu Rumeenias ja Türgiski) ning juhtimisauditite suurenemist (CBOK *Europe*, 85). Need andmed toetavad ka autori tõekspidamisi siseauditi arenguloost. Eesti eristub selgelt Norrast, Rootsist ja Soomest, kus 2006. aastal ennustati valitsemisauditite märgatavat kasvu. Finantsprotsessi auditite ja pettuste menetluste osakaal jääb peamiselt muutumatuks (CBOK *Europe*, 87). Euroopas tervikuna usuti 2006. aastal, et siseaudiitorite osatähtsus kasvab teadmuspõhise juhtimissüsteemi arengu, strateegia raamistiku, strateegia ja sooriuste mõõdistiku seadistamise,*benchmarking*'i, korporatiivse sotsiaalse vastutuse ning personali arendamise ja koolituse vallas (CBOK *Europe*, 125). Eesti puhul prognoositi 2006. aastal olulist siseauditi rolli suurenemist ka hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamise meetmete (nagu ka Bulgaarias, Hispaanias ja Rumeenias) ning intellektuaalomandi ja teadmiste hindamisel ja ülevaatamisel (nagu Bulgaarias, Rootsis ja Türgiski) (CBOK*Europe*, 125).

Kokkuvõte

Siseaudit on avaliku halduse, valitsemise ja juhtimise lahutamatu osis ja oluline edutegur. Eesti ja Põhjamaade siseauditis ei ole võimalik eristada ühtset ega erinevat mustrit, sest nende riikide siseauditi aspektides on liiga palju üksikuid sarnaseid ja erinevaid jooni. Kohati sarnaneb Eesti siseaudit Põhjamaade siseauditiga, kohati temaga samasse klastrisse kuuluvate riikide keskmiste näitajatega, mitme olulise tunnuse järgi hoopiski muude riikidega. Näiteks on Eesti puhul tunnuslik, et ühegi vastanu haridus ei olnud alla bakalaureusetaset ja ühelgi polnud doktorikraadi. Selles sarnaneb Eesti Bulgaaria ja Türgiga. Eesti eristub Norrast, Rootsist ja Soomest majandusarvestuse eriala omavate siseaudiitorite vähesusega ja on pigem sarnane Euroopa vastava keskmise näitajaga. Eesti siseaudiitorid paistavad silma pikaajalise töökogemusega majandusarvestuse, välisauditi, rahanduse ja juhtimise alal. On vaieldamatult hea, et Eesti siseaudiitorid on laialdase erialase ettevalmistusega ja pika töökogemusega mitmesugustel ametikohtadel, sest siseaudiitoril, kes soovib olla võrdväärne organisatsiooni juhi partner ja valmis väljakutseteks, peab olema vähemalt üks magistrikraadi tasemel põhieriala ja lisaharidus siseauditi, õiguse, juhtimise või muus valdkonnas ning kindlasti juhtimiskogemus. Eesti siseaudiitorid tegelevad suhteliselt palju eetikavaldkonna (nagu Norragi, aga ka Belgia, Küpros, Tšehhi), inforiskide juhtimise (nagu Soome ja Rootsigi), riskijuhtimise (nagu

Norragi) ning kontrolliraamistiku valdkondade hindamise ja seirega. Eesti siseaudiitorid prognoosisid 2006. aastal väga olulist vastavusauditi osatähtsuse vähenemist, mille poolest sarnanetakse Poola ja Rumeeniaga, ning operatsiooniauditi osakaalu vähenemist, nagu Hispaanias, Suurbritannias ja Iirimaal. Eestis prognoositi 2006. aastal kasvu konsultatsiooni- ja nõustamistegevuse (nagu Küprosel ja Rumeenias), infotehnoloogia auditite (nagu Rumeenias ja Türgiski) ja juhtimisauditite tegemisel. Need andmed toetavad autori tõekspidamisi, mille kohaselt traditsioonilise finantsauditi ja reeglipärasusauditi osakaal uute auditiliikide osatähtsuse suurenedes väheneb.
Kokkuvõtvalt võib väita:
1) väga selget üldistatud järeldust Eesti siseauditi sarnasuse või erinevuse kohta võrdlusriikide siseauditiga ei saa teha, kuid Eesti siseaudit sarnaneb pigem Euroopa keskmisega siseaudiitorite IIA liikmestaaži, hariduse ja erialase ettevalmistuse ning akadeemiliste põhierialade aspektides;
2) siseaudit on Eestis küllaldaselt uuenduslik;
3) siseaudiitorite kutse, ameti- ja erialane ettevalmistus on hea ning töökogemus mitmekülgne;
4) siseauditi ees seisvatele väljakutsetele mõjusaks reageerimiseks on vajalikud eeldused olemas.
Jääb loota, et pärast audiitortegevuse seaduse uue redaktsiooni jõustumist neid eeldusi läbimõtlemata tegudega ei hävitata, vaid et riik, ESAÜ ja siseaudiitorid rakendavad ühiselt meetmeid siseaudiitorite kutse sihikindlaks arendamiseks ja tugevdamiseks.

Kasutatud kirjandus

A Future That Matters: An exit interview with the Chief Accountant of the SEC (Securities and Exchange Commission) chief accountant Donald T. Nicolaisen. By G. Pickard. – http://www.aicpa.org/pubs/jofa/feb2006/pickard.htm (23.04.2007)
Allegrini, M., Melville, R., Paape, L., Selim, G. (2009). Special Issue on „Internal audit and corporate governance'': Introduction. – Journal of Management and Governance, vol 13, no 1–2, pp 1–3.
Banham, R. (2004). Enterprising Views of Risk Management. – http://www.aicpa.org/pubs/jofa/jun2004/banham.htm (23.04.2007).
Caplain, B. (2005). Jump-Start Success. – http://www.aicpa.org/pubs/jofa/feb2005/caplain.htm (23.04.2007).
Common Body of Knowledge (CBOK) 2006. A Global Summary of the Common Body of Knowledge (2007).The Institute of Internal Auditors Research Foundation (IIARF). USA, Florida.
Common Body of Knowledge (CBOK) study (CBOK Europe).(2008).European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA). Brussels.
D'Arcy, S. (2007). In Nail Baker's article "Joined Up Assurance." Internal Auditing & Business Risk, December. – http://www.iia.org.uk/en/other/document_summary.cfm/docid/6825E8A1-1F7A-439F-8244BD5E953F665C (30.12.2007).
Ernst and Young (2007). Trends in Finnish Internal Auditing. Finnish Internal Audit Benchmarking Survey II. – http://www.ey.com/global/download.nsf/Finland/Trends_in_Finnish_InternalAuditing/$file/TrendsinFinnishInternalAuditing.pdf(03.01.2008).
ESAÜ. – http://www.theiia.org/chapters/index.cfm?cid=300 (18.05.2009).
Fogarty, J. A., Graham, L., Schubert, D. R. (2006). Assessing and Responding to Risks in a Financial Statement Audit.
– http://www.aicpa.org/pubs/jofa/jul2006/fogarty.htm(23.04.2007).

Gramling, A. A., Maletta, M. J., Schneider, A., Church, B. K. (2004). The Role of the Internal Audit Function in Corporate Governance: A synthesis of the extant internal auditing literature and directions for future research. – Journal of Accounting Literature, vol 23, pp 194–244.
Gramling, A. A, Myers, P. M. (2006). Internal Auditing's Role in ERM. – Internal Auditor, vol 63, pp 52–58.
Kurss, J. (2006). Mida ütles veebiküsitlus siseauditi toimimise kohta? Ettekanne Riigikontrolli konverentsil "Avaliku sektori siseaudit Eestis aastal 2010", Tallinn, 6. dets. – http://www.riigikontroll.ee (3.06.2009).
Linnas, R. (2007). Theoretical and Practical Problems Related to the Audit, Control and Supervision System of Local Governments. (Based on the Case of the Estonia). – Kunnallistieteellinen Aikakauskirja, nr 3, s 282–294.
Linnas, R. (2008a). Audit in Small Local Government Units: The Case of Estonia. – Kunnallistieteellinen Aikakauskirja, nr 1, s 65–82.
Linnas, R. (2008b). Siseaudiitorid vajavad oma seadust. – Ärielu, nr 49 (210), 62–64.
McConnell, D. K. Jr, Banks, G. Y. (2003). How Sarbanes-Oxley Will Change the Audit Process. – http://www.aicpa.org/pubs/jofa/sep2003/mcconn.htm (23.04.2007).
Paape, L., Scheffe, J., Snoep, P. (2003). The Relationship between the Internal Audit Function and Corporate Governance in the EU – a Survey. – International Journal of Auditing, vol 7, no 3, pp 247–262.
Rätsep, K., Ots, J. (2009). Siseauditi uuring 2009.KPMG Baltics AS.
Sarens, G. (2009). Internal Auditing Research: Where are we going? Editorial. – International Journal of Auditing, vol 13, no 1,pp1–7.
Sarens, G., De Beelde, I. (2006). Internal Auditors' Perception about their Role in Risk Management: A comparison between US and Belgian companies. – Managerial Auditing Journal, vol 21, no 1, pp 63–80.

Tabel 6. Siseauditi tegevuste evolutsioon (protsentides) ALLIKAS: CBOK *Europe*, 86–87.

Euroopa Liidu liikmesriikide mõjukus, huvid ja koalitsioonivalmidus Eesti ametnike hinnangul

Julia Malev, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži magistrant
Ulrika Hurt, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži magistrant
Viljar Veebel, Tartu Ülikooli rahvusvaheliste suhete lektor

Euroopa Liidu liikmesriikide mõjukuse, huvide ja koalitsioonivalmiduse tundmine on peamisi edutegureid, mis võimaldab planeerida tõhusaid läbirääkimisi.

Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži magistrantide Ulrika Hurda, Julia Maleva, Mart Pechteri ja Raul Markuse Viljar Veebeli juhendamisel tehtud uuring selgitas välja Euroopa Liidu küsimustega tegelevate võtmeametnike hinnangud teiste euroliidu liikmesriikide mõjukuse, järeleandlikkuse, seisukohtade arusaadavuse ning kontaktide loomise kohta. Ametnike hinnangute summeerimine võimaldab teha järeldusi Eesti potentsiaalsete ja praeguste partnerite kohta. Huvivaldkondade põhjal võib otsida põhimõttelisi liitlasi ja teha kindlaks riigid, kellega suhtlemisel tuleb leida argumente, et oma riigi positsioonides mitte järele anda.
Ulatuslik uurimistöö tõstatas mitmeid aruteluteemasid ning avas valdkondi edasiseks põhjalikumaks uurimiseks. Ametnikud tõid välja, et teiste liikmesriikide huvide ja koalitsioonide moodustamise kohta vajaksid nad palju rohkem täienduskoolitust ning asjakohaseid rakendusuuringuid.
Artikkel käsitleb põnevaid leide, uuringu eesmärke ja metoodikat ning kirjeldab vastanute tegevusala. Pikemad vastused koos joonistega leiab uuringu tervikraportist. Analüüsi tulemused kajastavad läbilõiget vastanute hinnangutest 2009. aasta kevadel, on üldistavad ega esinda ametlikke seisukohti.

Uuringu taust ja eesmärgid

Peamised suunaandjad läbirääkimiste korraldamisel on ministeeriumide Euroopa Liidu küsimustega tegelevad ametnikud ning Eesti alalise esinduse Euroopa Liidu juures diplomaadid. Nimetatud ametnike seisukohtade selgitamiseks tehti uuring Euroopa õpingute magistriprogrammi kursuse “Euroopa Liidu liikmesriikide majanduslikud ja poliitilised lähtepositsioonid ning koostöö prioriteedid” raames.
Uuringu eesmärk oli analüüsida ametnike hinnangute põhjal:
1) Eesti ja teiste Euroopa Liidu liikmesriikide huve;
2) teiste Euroopa Liidu liikmesriikide mõjukust ja järeleandlikkust;
3) Eesti peamisi koalitsiooni- ja koostööpartnereid;
4) Eesti ametnike kogemusi koalitsioonide loomisel;
5) Eesti ametnike seisukohta riigi huvide efektiivsel kaitsmisel;
6) Eesti strateegilisi huve.

Eesti huvide esindamine Euroopa Liidus nõuab ametnikelt osalemist koordineeritud otsustamisprotsessi eri tasanditel, poliitikate ja mõjutamisvõimaluste ning oma valdkonna head tundmist. Selleks et koalitsioone moodustada ja teiste liikmesriikidega kokkuleppeid saavutada, on vaja osata läbi rääkida. Läbirääkimised tuginevad lisaks praktilistele oskustele ka Eesti prioriteetide ning teiste liikmesriikide eripära tundmisele.

Metoodika ja valim

Uuringu valimi moodustasid Eesti ministeeriumide Euroopa Liidu asjade ja välissuhete osakondade juhtkond ning võtmeametnikud, Riigikantselei Euroopa Liidu asjade büroo eksperdid ja diplomaadid Eesti alalises esinduses Euroopa Liidu juures, kokku 147 inimest.

Suurima rühma moodustasid Eesti alalise esinduse diplomaadid – 35 protsenti valimist. Vastustena laekus 69 ankeeti, mis teeb vastamise määraks 46,94 protsenti.
Uuring tehti Interneti-põhise ankeetküsimustiku abil ning tulemused põhinevad vastajate subjektiivsetel hinnangutel. Selle meetodi kasuks otsustati vajadusest säilitada vastajate anonüümsus, et rohkem nende usaldust võita. Et tulemused oleksid üldistavamad, ankeedis vastajate päritoluasutust ei küsitud.
Küsimustiku väljatöötamisel püüti uuringu kesksete mõistete mõõtmiseks leida võimalikult valiidsed indikaatorid, seejuures lähtuti Euroopa Kolledži loengute ja debattide käigus tõstatatud küsimustest. Ankeedis kasutati kuni viie vastusevariandiga küsimusi ja 0–6-punktilisi skaalasid, mis oli tingitud soovist saada võimalikult selgeid hoiakuid näitavaid andmeid. Kasutati ka avatud küsimusi, et selgitada välja ametnike spetsiifilisi arvamusi. Mitmete küsimuste puhul oli võimalik märkida mitu vastusevarianti. Küsimusele võis jätta ka vastamata ja liikuda edasi järgmiste küsimuste juurde.
Vastuseid omavahel kombineerides saadi informatsiooni, kuidas vastanute teadmised teiste liikmesriikide huvivaldkondade kohta leiavad läbirääkimiste käigus praktilist kasutamist ning kuivõrd Eesti huvide tundmine sõltub sellest, millises Euroopa Liidu otsustusprotsessi etapis osaletakse, milliseid meetodeid eesmärkide saavutamisel oluliseks peetakse ja milliseid tegelikult kasutatakse.

Vastanute tegevusala

Täpsustati vastanute staaži Euroopa Liidu küsimustega tegelemisel ning tasandid, millel ametnikud euroliidu otsustusprotsessis osalevad (riigisisene koordinatsioon, Euroopa Komisjoni (*European Commission*; edaspidi komisjon) töörühmad, Euroopa Liidu Nõukogu (*Council of the European Union*; edaspidi nõukogu) komiteed ja töörühmad, Alaliste Esindajate Komitee (*Comité des représentants permanents*, COREPER) ja Euroopa Liidu Nõukogu ministrite kohtumiste tasand, märkida võis rohkem kui ühe rühma.
Vastanutest 46 protsenti on Euroopa Liidu teemadega kokku puutunud rohkem kui viis aastat, 40 protsenti on töötanud teemadega kolm kuni viis aastat, 11 protsenti üks kuni kaks aastat ning kõigest kolm protsenti alla ühe aasta. Kõige staažikamad on komisjoni töörühmadega ja COREPER-iga töötavad ametnikud: üle 60 protsendi on töötanud euroliidu teemadega rohkem kui viis aastat, üle kolmeaastase Euroopa Liidu töökogemusega on kõik COREPER-iga töötavad ametnikud ning 95 protsenti nõukogu ministrite tasandiga töötavaist ametnikest.
Eesti ametnikke iseloomustab mitmes otsustusrühmas töötamine – 28,5 protsenti osaleb kahel tasandil, 20 protsenti kolmel ning 17,1 protsenti neljal tasandil. Üks vastanu märkis, et töötab kõigis viies otsustusrühmas ehk osaleb suuresti ühe ja sama poliitika loomise, vastuvõtmise ja rakendamise etapis ning riigisiseses koordinatsioonis.
Need vastanud, kes nimetasid, et töötavad neljas otsustusrühmas, puutuvad kokku nõukogu tööga kõigil kolmel tasandil (komiteed ja töörühmad, COREPER, ministrite kohtumised), kuid ei osale riigisiseses koordinatsioonis.
Vastanutest 11 protsenti osaleb korraga nii komisjoni töörühmades kui ka nõukogu komiteedes, kolm protsenti komisjoni töörühmades, nõukogu komiteedes ja riigisiseses koordinatsioonis ning viis protsenti ühes või kõikides otsustusrühmades peale riigisisese koordinatsiooni. Suurim hulk – 19 protsenti – mitme rühmaga tööd tegevatest ametnikest on muu kõrval siiski hõivatud riigisisese koordinatsiooniga, 14 protsenti osaleb korraga riigisiseses koordinatsioonis ja nõukogu erinevatel tasanditel (komiteede ja töörühmade, COREPER-i ja ministrite tasandil) ning viis protsenti korraga riigisiseses koordinatsioonis ja komisjoni töörühmades. Suurim osa vastanutest – 31,4 protsenti – töötab vaid ühes otsustusrühmas (kas nõukogus või komisjonis).
Uurimisrühma hinnangul on ametnikud, kes puutuvad kokku kõigi või mitme otsustusprotsessi tasandiga, rohkem informeeritud ja kogenumad ning suudavad riikide

mõjukust paremini hinnata. Seda, kas ühe ametniku töötamine mitmel tasandil on tõhus, läbipaistev, eesmärgistatud või õhukesest riigist ja väikesest ametnike hulgast tulenev tendents, selle uuringu raames ei käsitletud.

Riikide huvivaldkonnad ja mõjukus

Hindamaks, kui palju teavad Eesti võtmeametnikud teiste liikmesriikide huvidest, paluti vastanutel märkida iga liikmesriigi huvivaldkonnad, tabuteemad ja nn pühad lehmad, vastata võis vaba tekstina.
Vastanutest 88 protsenti arvas, et liikmesriikidel on olemas kindlad huvivaldkonnad, tabuteemad ja nn pühad lehmad. Neil ametnikel, kes arvasid, et liikmesriikidel spetsiifilisi huvivaldkondi pole, on euroliidu teemadega töötamisel vähemalt 3–5 või viie ja enama aasta pikkune staaž. Ehk mida pikema staažiga on ametnik, seda vähem ta arvab, et igal liikmesriigil on oma võtmeteemad ning alalised huvivaldkonnad üksikutes poliitikavaldkondades.
Vastanud ei nimetanud ühtegi Slovakkia ja Belgia huvivaldkonda, lisaks sellele teati vähe ka Ungari (üks vastus), Malta (kaks vastust), Läti (kaks vastust), Tšehhi (kaks vastust) ja Rumeenia huvidest (kaks vastust). Kui vastanutel paluti riikide huvivaldkondi (teemasid) täpsustada, siis kõige rohkem toodi välja järgmisi riike ja teemasid (huvivaldkonnad, tabuteemad ning nn pühad lehmad kombineeritult):
– Küpros (16 vastust) – peamised huvivaldkonnad Türgi küsimus (6 mainimist), saare taasühendamine (2 mainimist), NATO laienemine (2 mainimist);
– Rootsi (12 vastust) – inimõigused, võrdõiguslikkus (4 mainimist), Euroopa Liidu eelarve (2 mainimist), keskkonnaküsimused (2 mainimist);
– Austria (12 vastust) – pangandus- ja finantsteemad (3 mainimist), tuumaenergia (2 mainimist);
– Saksamaa (12 vastust) – Euroopa Liidu eelarve (3 mainimist), autotööstus (2 mainimist), huvi kõigi Euroopa Liidu teemade vastu (1 mainimine);
– Prantsusmaa (11 vastust) – põllumajanduspoliitika (3 mainimist), liikmesriikide eripäradega arvestamine (1 mainimine).
Kõige rohkem mainiti erinevate liikmesriikide huvivaldkondadest Euroopa Liidu toetuste teemat (11 korda), Euroopa Liidu eelarvet ja tulusid (11 korda) ning Türgi küsimust (11 korda). Teemad ja riigid, mida mainiti, on ära toodud tabelis 1.

Tabel 1. Riikide huvivaldkonnad

Teema, mida liikmesriigi huvivaldkonnana mainiti	Koht	Riigid, keda mainiti
Euroopa Liidu toetused	1.–3.	Bulgaaria, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Poola, Rumeenia
Euroopa Liidu eelarve ja tulud	1.–3.	Austria, Madalmaad, Rootsi, Saksamaa, Suurbritannia
Türgi	1.–3.	Austria, Kreeka, Küpros
Autentimine	4.–6.	Austria, Itaalia, Holland, Portugal, Saksamaa, Sloveenia, Slovakkia, Taani, Tšehhi

Haridus ja innovatsioon	4.–6.	Madalmaad, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Soome, Suurbritannia, Tšehhi, Sloveenia
Immigratsioon ja Põhja-Aafrika immigratsioon	4.–6.	Hispaania, Itaalia, Küpros, Malta, Prantsusmaa
Venemaa	7.–9.	Leedu, Läti, Poola, Soome, Saksamaa
Põllumajandus, põllumajanduspoliitika ja -reform	7.–9.	Prantsusmaa, Iirimaa, Hispaania, Ungari
Keeleline võrdne kohtlemine, liikmesriikide eripära arvestamine, kultuuride dialoog	7.–9.	Austria, Bulgaaria, Itaalia, Küpros, Portugal, Prantsusmaa

Kuidas hinnatakse riikide mõjukust

Uuringu kõige suuremate leidudega tipnes osa, milles küsiti, milliseid liikmesriike peavad ametnikud mõjukaimaks, millised on kõige vähem mõjukad, kes peavad tavaliselt tegema järeleandmisi, kes saavutavad oma tahtmise. Üllatav oli, et mõjukaimate ja järeleandmisi mittetegevate riikide arv piirdus mõlemal juhul kaheksa riigiga, kuigi valikus olid kõik 27 liikmesriiki (tabel 2).

Tabel 2. Mõjukaimad liikmesriigid

Koht	Kõige suurema mõjuga liikmesriigid	Riigid, kes peavad kõige vähem järeleandmisi tegema
1.	Saksamaa	Saksamaa
2.	Prantsusmaa	Suurbritannia
3.	Suurbritannia	Prantsusmaa
4.	Rootsi	Itaalia
5.–6.	Austria, Holland	Küpros
7.–8.	Itaalia, Soome	Rootsi

Kõige suurema mõjuga riigid on ametnike arvates suurriigid. On mõneti ootuspärane, et järeleandmisi ei pea tegema Saksamaa, Suurbritannia, Prantsusmaa ja Itaalia. Üllatav on, et Küpros on ära märgitud nii suurimate järeleandjate kui ka järeleandmisi mittetegevate riikide nimekirjas.
Kõige mõjukamaks riigiks peavad komisjoni töörühmaga töötavad ametnikud Prantsusmaad, samal ajal kui nõukogu komiteedega töötavad ametnikud peavad mõjukaimaks Suurbritanniat. COREPER-iga töötavad ametnikud peavad Saksamaad ja Suurbritanniat võrdselt mõjukaks, Prantsusmaad nimetavad nad mõjusana ainult 14 protsendil kordadest.
Mida kõrgem on otsustusprotsessi tasand, seda vähem nimetatakse muid riike peale Saksamaa, Prantsusmaa ja Suurbritannia. Komisjoni töörühmadega töötavad ja riigisiseses koordinatsioonis osalevad ametnikud mainivad muid riike üle 10 protsendil kordadest, samal ajal kui COREPER-i ja nõukogu ministrite tasandiga töötavad ametnikud hindavad mõjukaimaks ainult ühte kolmest (Prantsusmaa, Suurbritannia, Saksamaa).
Vähem mõjukate ja järeleandmisi tegevate riikidena tuuakse 27 riigist välja 13. Sageli järeleandmisi tegema pidavate riikide hulgas nimetasid paar ametnikku üllatavalt ka Soomet ja Prantsusmaad (tabel 3).

Tabel 3. Kõige väiksema mõjuga liikmesriigid

Koht	Kõige väiksema mõjuga liikmesriigid	Riigid, kes peavad kõige rohkem järeleandmisi tegema
1.	Malta	Läti
2.	Bulgaaria	Eesti
3.	Rumeenia	Rumeenia
4.	Läti	Bulgaaria
5.	Luksemburg	Küpros
6.–13.	Leedu, Iirimaa, Küpros, Kreeka, Portugal, Slovakkia, Soome, Taani	Malta, Poola, Prantsusmaa, Belgia, Holland, Portugal, Soome, Ungari

Tabel 4. Vastanute hinnangud liikmesriikide sõnavõttude jälgitavuse kohta

Koht	Kõige kergem jälgida	Kõige raskem jälgida
1.	Suurbritannia	Kreeka
2.	Saksamaa	Itaalia

3.	Rootsi	Hispaania
4.	Soome	Küpros
5.–6.	Holland	Läti, Prantsusmaa

Tabel 5. Liikmesriigid, kellega on loodud kõige rohkem kontakte

Koht	Kõige rohkem kontakte	Kõige vähem kontakte
1.	Soome	Küpros
2.	Suurbritannia	Malta
3.	Rootsi	Rumeenia
4.	Läti	Kreeka
5.	Poola	Bulgaaria

Tabel 6. Eesti prioriteetsed huvivaldkonnad

Huvivaldkonnad	Prioriteet
Energiapoliitika ja -julgeolek	1.
Riiklik julgeolek, ühine välis- ja julgeolekupoliitika, transatlantilised suhted	2.
Põllumajandus	3.
Laienemine, Gruusia ja Ukraina	4.
Maksupoliitika	5.
Kliimakokkulepped	6.–10.
Infotehnoloogia	6.–10.

Euro	6.–10.
Läänemeri	6.–10.
Venemaa	6.–10.
Transpordivõrgustik	11.–14.
Siseturg	11.–14.
Võrdne kohtlemine	11.–14.
Vähemused	11.–14.

Vastanute hinnangutes liikmesriikide sõnavõttude jälgitavuse ning nendega kontaktide loomise vahel esineb selge korrelatsioon (tabel 4). Eestil on enim sidemeid Suurbritannia, Rootsi ja Soomega.
Vaadeldes kontaktide loomist erinevate otsustusrühmade lõikes kombineeritult (võimendades tulemust ühe inimese kuulumise kaudu mitmesse otsustusrühma), selgub, et riikide hulgas, kellega on loodud kõige enam kontakte (Soome, Suurbritannia, Rootsi, Läti; vt tabel 5), nimetatakse kõikide otsustusrühmade lõikes enim Rootsit. Suurim kontaktide hulk Rootsiga on COREPER-iga töötavate ametnike hulgas (38 protsenti). Järgneb Soome (kõige rohkem kontakte on loonud nõukogu struktuuris ministrite tasandiga töötavad ametnikud – 27 protsenti) ja kolmandal kohal Suurbritannia (kõige rohkem kontakte loodud COREPER-is – 25 protsenti). Samal ajal kui Lätiga on loodud palju kontakte komisjoni töörühmades, riigisiseses koordinatsioonis ning nõukogu komiteedes ja töörühmades, ei nimeta COREPER-i ja nõukogu ministrite tasandiga töötavad ametnikud Lätiga kontaktide loomist kordagi.
Riikide vähest mõjukust määravaid tulemusi kombineerides ilmnes, et kõige vähem mõjukad ja kõige vähem jälgitavad on Eesti ametnike arvates Malta, Rumeenia, Kreeka, Läti ja Bulgaaria seisukohad.
Kuigi Eesti ametnikud ise arvavad, et kõige mõjukamad riigid on Suurbritannia, Saksamaa, Prantsusmaa ja Rootsi, on Eesti ametnikud võtnud kõige rohkem kontakti Soome, Rootsi ja Suurbritannia ametnikega, jättes tagaplaanile Saksamaa ja Prantsusmaa ametnikud.

Eesti strateegilised huvid

Vastanutest 24 protsenti arvab, et Eestil on Euroopa Liidu tasemel olemas strateegilised huvid. 48 protsenti leiab, et Eestil on selged strateegilised valdkondlikud huvid enamasti olemas ning 28 protsendi arvates on huvid olemas vähesel määral.
Ametnikud, kes on seotud COREPER-i tööga, on kõige enam teadlikud strateegilistest huvidest – 38 protsenti neist hindab, et huvid on olemas. Kõige vähem teavad strateegiliste huvide olemasolust komisjoni tööga seotud ametnikud (vaid 17 protsenti vastas “jah”). Mitte ükski ametnik ei vastanud strateegiliste huvide olemasolu kohta “ei”. Kahtleval seisukohal olid kõigi rühmade vastanud, seejuures olid nõukogu komiteede ja töörühmade ning komisjoni töörühmadega seotud ametnikud pooltel kordadel

seisukohal, et huvid on olemas “vähesel määral”. Nõukogu ministrite tasandi ja riigisisese koordinatsiooniga töötavad ametnikud teadsid huvide olemasolust paari protsendi võrra rohkem.
Vastanute arvates on Eesti kõige suurem rahvuslik huvi Euroopa Liidus:
1. julgeoleku suurendamine;
2.–3. demokraatlike väärtuste edendamine;
2.–3. heaolu parandamine;
4. rahvuse säilimise garanteerimine.
Nendele järgnevad vähem tähtsatena kultuuri arengu tõhustamine, parem informeeritus teiste liikmesriikide huvidest, mõjuvõimu ning riikliku kompetentsuse suurendamine. Eesti prioriteetsed valdkonnad on vastanute arvates ülekaalukalt energiapoliitika ja -julgeolek, riiklik julgeolek, ühine välis- ja julgeolekupoliitika ning transatlantilised suhted, kolmanda teemarühmana põllumajandus.

Huvide kaitse ettevalmistamine

Vastanute hinnangul on riiklike huvide kaitsel kõige tähtsam edutegur “riigipoolsete läbirääkijate ja ametnike kompetentsi staaž” (selle märkis ära 91 protsenti vastanutest), seejärel “riigi suutlikkus täita küsimuses aktiivset rolli” (78 protsenti) ning kolmandal kohal “riigi olulisus antud küsimuses” (56,5 protsenti). Sellele järgnesid “riigi soov täita küsimuses aktiivset rolli” ja “riigi suurus” (48 protsenti vastanutest tõid need võrdselt välja).
Rahvuslike huvide kaitseks sobivate meetoditena tõid kõik vastanud välja “läbirääkimiste pidamise ja toetajate otsimise” ning 91 protsenti vastanutest “isiklike sidemete ja teadmiste kasutamise”. Vähem tähtsaks, kuid ligi poolte vastanute arvates siiski oluliseks arvati “ametlike sõnavõttude pidamine” (43 protsenti) ning kõige vähem tähtsaks osutus “veto või takistamine” (kümnendik vastanuist).
Enim konsulteerivad ametnikud Eesti huvide ja positsioonide kujundamisel oma kolleegidega samast ministeeriumist, seejärel Eesti alalise esinduse Euroopa Liidu juures ametnikega ning teiste riikide sama tasandi ametnikega (tabel 7). Kõige vähem, 54 protsenti vastanuist, konsulteerib ülikoolide ja uurimisinstituutidega; raamatuid, uuringuid ja teadustekste kasutab 96 protsenti vastanuist.

Tabel 7. Kellega ametnikud konsulteerivad

Konsulteerimine positsioonide ettevalmistamisel	Prioriteet	Keskmine tulemus (skaalal 0–6)
Kolleegid ministeeriumist, samast osakonnast	1.	4,7
Eesti alaline esindus Euroopa Liidu juures	2.	4,0
Teiste riikide sama tasandi ametnikud	3.	3,4
Lauanaaber töörühmas/komitees	4.	3,0
Kolleegid ministeeriumi allasutusest	5.	2,9

Raamatud, uuringud, teadustekstid	6.–7.	2,3
Riigikantselei	6.–7.	2,3
Kontaktrühmad, kodanikuühendused	8.	1,8
Ülikoolid, uurimisinstituudid	9.	1,1

Tabel 8. Kellega Eesti huvid kõige rohkem sarnanevad ja kellest kõige rohkem erinevad

Koht	Kõige sarnasemad huvid	Koht	Kõige erinevamad huvid
1.	Suurbritannia	1.–2.	Kreeka
2.	Rootsi	1.–2.	Küpros
3.	Soome	3.	Prantsusmaa
4.–5.	Poola	4.–5.	Itaalia
4.–5.	Taani	4.–5.	Saksamaa
6.-8	Holland	6.	Leedu
6.-8.	Läti	7.-8.	Malta
6.-8.	Tšehhi	7.-8.	Portugal

Sarnasused ja erinevused

Võrreldes eespool toodud liikmesriikide prioriteetidega, on Eesti riigil järgmised ühisteemad: Venemaa (ühisteema Soome, Poola, Saksamaa, Läti ja Leeduga), põllumajanduspoliitika (ühisteema Iirimaa, Hispaania, Prantsusmaa ja Ungariga), Euroopa Liidu laienemine (ühisteema Sloveenia, Rootsi ja Küprosega), liikmesriikide võrdne kohtlemine (ühisteema Küprose, Itaalia ja Portugaliga), energiapoliitika ja -julgeolek (ühisteema Leeduga), siseturg (ühisteema Suurbritanniaga), Läänemeri (ühisteema Soomega), euroala (ühisteema Luksemburgiga) ja ühine julgeolekupoliitika (ühisteema Rootsiga).
Vastanute arvates sarnanevad Eesti vaated kõige rohkem järgmiste riikidega (vastavas järjekorras): Suurbritannia, Rootsi, Soome, Poola, Taani, Holland, Läti ja Tšehhi (tabel 8). Kõige rohkem erinevad Eesti vaated järgmistest riikidest: Kreeka, Küpros, Prantsusmaa, Itaalia, Saksamaa, Leedu, Malta ja Portugal.

Kui neid tulemusi võrrelda ametnike arvamusega Eesti koalitsioonipartnerite kohta, näeb pisut teistsugust pilti. Kuigi Taani, Saksamaa, Hollandi ja Poola huvid erinevad Eesti omadest, on nad samal ajal Eesti ametnike arvates olulised koalitsioonipartnerid. Need tulemused omakorda erinevad eespool toodud andmetest Eesti ametnike teiste liikmesriikidega loodud kontaktide kohta, kus teisel kohal on Suurbritannia, samuti Eesti ja teiste liikmesriikide vaadete sarnasuste kohta, kus Suurbritannia on esikohal.
Eesti koalitsioonipartnerite hulka kuuluvad ametnike arvates Soome, Rootsi ja Taani ning seejärel Läti ja Leedu. Mitte kordagi ei nimetata partneritena Kreekat, Rumeeniat ja veidi üllatuslikult Suurbritanniat.

Koostöö ja koalitsioonid

Ratsionaalse käitumise teooriast lähtudes võivad koalitsioonid olla võimu- või konkreetse huvi kohased liidud. Jagatud identiteedi ja sobivuse teooria (March, Olsen 1989) eristab ideoloogia- ja kultuurikoalitsioone.
Kuigi ametnikud arvavad, et koostöö teiste liikmesriikidega on pigem valdkonna- või konkreetse küsimuse põhine, nimetatakse Eesti peamiste partneritena siiski geograafiliselt lähedasi riike. Nendega on uuringu tulemuste järgi loodud kõige rohkem kontakte. Kuna sama tendents esines ka Põhjamaade Poliitikauuringute Assotsiatsiooni tehtud uuringus, siis võib väita, et koostöö sujub paremini nende riikidega, kelle väärtused ja hoiakud tunduvad sarnasemad ning kellega on koalitsiooni moodustamine tõenäolisem.
Vastanute arvates on Eesti kõige olulisematel koalitsioonipartneritel Rootsil ja Soomel töörühmades vähem mõju kui Saksamaal ja Prantsusmaal. Eesti kõige tähtsamad partnerid Rootsi, Soome, Taani ja Läti lähevad sagedamini kompromissile kui Eesti, kuid ametnike arvamuse kohaselt peab Eesti riik oma positsioonides üsna tihti järeleandmisi tegema.
Eesti ametnike välja toodud arvamuste sarnasus Suurbritannia, Rootsi, Soome, Poola, Taani, Hollandi, Läti ja Tšehhiga ei ühti Eesti partnerite nimekirjaga, kuhu lisaks eespool nimetatud Rootsile, Soomele, Taanile, Leedule ja Lätile on ametnikud arvanud ka Saksamaa ja Hollandi – Suurbritanniat ei nimeta partnerina ükski vastanu. Eestiga kõige erinevamatele seisukohtadele jäävate riikide hulgas nimetatud Kreekat pole kordagi partnerina nimetatud. Samal ajal on eriarvamuste edetabelis Itaaliaga 4.–5. kohta jagav Saksamaa Eesti partnerite hulgas 6. kohal.
Mitte kordagi ei nimeta küsitluses osalenud ametnikud partnerite hulgas lisaks Kreekale ja Suurbritanniale Rumeeniat. Võrdluseks: Kreeka ja Rumeenia on kõige vähem mõjukate riikide edetabeli tipus ning Suurbritannia kõige mõjukamate tipus. Samal ajal peavad Eesti ametnikud Suurbritanniat üheks mõjukamaks, arusaadavamaks, kõige sarnasemate huvidega riigiks, kellega on loodud kõige enam kontakte. Teiste liikmesriikidega, keda vastanud peavad mõjukaks, pole loodud samasuguses mahus kontakte. Mõjukate riikide hulgast on üksnes Suurbritannia ja Rootsi need, kellega ametnikud on loonud märkimisväärsel hulgal kontakte.

Kasutatud kirjandus

Beyers, J., Dierickx, G. (1998). The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations? – Journal of Common Market Studies, vol 36, no 3, pp 289–317.
Bilal, S., Hosli, M. O. (1999). Connected Coalition Formation and the Voting Power in the Council of the European Union. European Institute of Public Administration Working Paper, 99/W/05.
Egeberg, M., Schaefer, G. F., Trondal, J. (2003). The Many Faces of EU Committee Governance. – West European Politics, vol 26, no 3, pp 19–40.

Ehin, P. , Veebel, V., Rämmer, A. *et al* (2008). Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalevate ametnike Euroopa Liidu alase täienduskoolitusvajaduse uuring 2008–2012. Tartu, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž.
Elgström, O., Bjurulf, B., Johansson, J., Sannerstedt, A. (2001). Coalitions in European Union Negotiations. Nordic Political Science Association. – Scandinavian Political Studies, vol 24, no 2, pp 111–128.
March, J. G., Olsen, J. P. (1989). Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press.
Riker, W. H. (1962). The Theory of Political Coalitions. New Haven, London: Yale University Press.

Kõrghariduspoliitika arengukavade ja teadusuuringute sidumise vajadusest

Karmo Kroos, Estonian Business School'i majandusteooria õppetooli juhataja kohusetäitja

Lauri Veski, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse hariduspoliitika programmijuht

Rein Murakas, Eesti Sotsiaalteadusliku Andmearhiivi juhataja

Kõrghariduse arengukavade korrastamine aitaks oluliselt vähendada kõrghariduspoliitika juhtimisega seotud töö-, aja- ja rahakulu.

Eesti kõrgharidust püütakse riiklikul tasemel suunata paljude arengukavade abil. 2009. aasta aprilli lõpus võis loendada 15 strateegilist dokumenti, mis sisaldavad kokku 34 kõrgharidusega seotud põhi- ja 50 alameesmärki. Nende saavutamise mõõtmiseks on süsteemselt kasutamata oluline potentsiaal – kõrgharidusuuringud.
Teadmistepõhise ühiskonna ja majanduse edukaks toimimiseks on vaja tagada õiglane juurdepääs kvaliteetsele kõrgharidusele. See eeldab tõhusat teadmistepõhist kõrghariduspoliitikat, mis tähendab teadlaste arvestatavat panust hariduspoliitika kujundamisse, sealhulgas teadusuuringute kasutamist strateegiliste eesmärkide seadmisel ning nende saavutamise mõõtmisel, sest mõjude hindamine on teadmistepõhise poliitika ja õigusloome põhielement (Kasemets 2006). Eestis on toimivaks teadmistepõhiseks poliitikaks potentsiaal olemas – informatsiooni teadusuuringute kohta koondavad Eesti Teadusinfosüsteem (ETIS) ja Eesti Sotsiaalteaduslik Andmearhiiv (ESTA). Järgnevalt vaatleme, kuivõrd neid poliitika kujundamisel rakendatakse ning kuidas on nende kasutamise abil võimalik kõrghariduspoliitika juhtimisega seotud aega ja raha kokku hoida.

Analüüsi eesmärgid

Artikkel põhineb 2009. aasta SA Archimedese kõrghariduse kvaliteedi programmi PRIMUS projekti "Rakenduslikud interdistsiplinaarsed haridusuuringud ja andmebaasid teadmistepõhise hariduspoliitika ning majanduse teenistuses" tulemustel (RIHU09 – http://www.sotsioloogia.ee/esta/index.html). * Sellel Euroopa Sotsiaalfondi rahastatud. Uurimisprojektil on kolm peamist eesmärki. Esimene eesmärk on analüütilise ülevaate koostamine Eestis riigiasutuste jt tellimusel tehtud sotsiaalteaduslikest kõrgharidusuuringutest ning nende seostest arengukavade ja seaduste koostamise või hindamise kavadega. See eesmärk on järjeks Riigikogu Toimetiste kolleegiumis 2001. aastal algatatud riigi rakendusuuringute ülevaatele (Kasemets 2002). Teine eesmärk on luua olulisemate haridusuuringute ühtne andmebaas, võimaldamaks avaliku sektori asutustel ja koostööpartneritel seda kasutada riigi arengukavade ning õigusaktide mõjude hindamises ja otsuste rakendamise tõhustamises. Kolmas eesmärk on välja töötada avaliku sektori tellitud ja tema kaasabil või eestvedamisel tehtud haridusuuringute kohta käiva informatsiooni regulaarse täiendamise süsteem, arvestades ministeeriumide, Riigikantselei, Riigikogu Kantselei, Riigikontrolli, Statistikaameti ja Eesti Sotsiaalteadusliku Andmearhiivi (http://psych.ut.ee/esta/) seniste praktikate ühitamise võimalusi.
Artikli põhieesmärk on tuua välja Eesti kõrghariduspoliitika kujundamisel kasutamata potentsiaal, mida eespool nimetatud andmebaasid pakuvad. Selleks antakse lühiülevaade arengukavade nn inventuurist ning vaadeldakse, milliste kõrgharidusuuringute kohta käiv teave on andmebaasides kättesaadav ning millisel määral saaks neid strateegiadokumentide hindamisel paremini kasutada. Lõpuks keskendutakse kõrghariduse kvaliteediga seotud eesmärkide näitel probleemile, miks on arengukavade

koostamisel vaja kaasata teadusuuringuid ja -analüüse ning miks ei piisa ainult statistilistest vaatlustest või riiklikes registrites leiduvatest andmetest.

Arengukavade "inventuur"

Eesti kõrghariduspoliitikaga seotud arengukavade eesmärkide, mõõdikute ning andmeallikate selgitamisel püüti arvestada rahandusministeeriumi (4.06.2007) ringkirjas "Ettepanek eesmärkide-indikaatorite määratlemise meetodi kohta" nõutuga. Selleks koguti teavet strateegiadokumentides sõnastatud põhi- ja alaeesmärkide, tegevussuundade (meetmete) ning tegevuste kohta, püüdes tuvastada nendega seotud indikaatorid koos alg- ja sihttasemete ning andmeallikatega. Strateegilistes dokumentides esitatud teabe kategoriseerimisel ja ülevaate koostamisel arvestati esitatud mõisteid. Kõrgharidust puudutavate strateegiadokumentide mõõdikute ja hindamismeetmete süstemaatilise ülevaate koostamise aluseks oli dokumendi kehtivus 27.04.2009. Nimekirja moodustamist alustati Riigikantselei ala-koduleheküljel olevast kvaasiregistrist "Kehtivad arengukavad", seda täiendati haridus- ja teadusministeeriumi koduleheküljе kataloogis "Arengukavad" ning majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ala-koduleheküljel "Kehtivad strateegilised dokumendid" esitatud teabega. Moodustunud loendist eemaldati informatsiooni ja kommunikatsiooni tehnoloogia ning e-õpet puudutavad arengukavad (sest need ei ole ministri kinnitatud riiklikud strateegiadokumendid). Detailsemaks analüüsiks jäeti sõelale järgmised (Kroos 2009):

1. Eesti keele arendamise strateegia 2004–2010;
2. Eesti keele ja kultuuri akadeemilise välisõppe programm 2005–2010;
3. Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015;
4. Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015 rakendusplaan aastateks 2008–2010;
5. Eesti kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegia aastateks 2006–2015;
6. Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia "Teadmistepõhine Eesti" 2007–2013;
7. Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia "Teadmistepõhine Eesti" 2007–2013 rakendusplaan aastateks 2009–2013;
8. Eesti majanduskasvu ja tööhõive kava 2008–2011 Lissaboni strateegia rakendamiseks;
9. Eesti lõimumiskava 2008–2013 rakendusplaan 2008–2010;
10. Eesti õpetajahariduse strateegia 2009–2012;
11. Eesti õpetajahariduse strateegia 2009–2012 rakendusplaan;
12. Inimressursi arendamise rakenduskava CCI 2007EE051PO001;
13. Inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna "Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine" meetme "Doktoriõppe ja rahvusvahelistumise edendamine" doktoriõppe ja rahvusvahelistumise programm "DoRa";
14. Inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna "Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine" meetme "Teaduspoliitika ja kõrghariduse kvaliteedi arendamine" kolmanda taseme õppe kvaliteedi arendamise programm "PRIMUS";
15. Haridus- ja teadusministeeriumi valitsemisala arengukava "Tark ja tegus rahvas" 2009–2012.

Ootuspärane seotus

Lähem tutvumine dokumentidega võimaldas registreerida 34 põhi- ja 50 alaeesmärki. Liigitades need eesmärgid 15 kategooriasse, saadi terviklikum pilt Eesti kõrghariduspoliitikas seatud sihtidest. Ootuspäraselt on arvukalt eesmärke seotud teadmistepõhise ühiskonna ja majandusega, kuid mõnevõrra üllatuslikult pannakse (ala)eesmärkide tasemel suurt rõhku nii kvaliteedile, rahvusvahelistumisele kui ka eesti keelele ja kultuurile, jättes näiteks õppevahendite, infrastruktuuri ja rahastamise alateemad eesmärkide tasemel mainimata. Kui ka strateegiadokumentides väljatoodud

tegevused lihtsalt summeerida, annaks see kõrgharidust puudutavate tegevussuundade ehk meetmete arvuks 58 ja tegevuste arvuks koguni 345 (vt Kroos 2009, Lisa 2). Need on mõnevõrra liialdatud arvud (Kroos 2009), sest eeltoodud loend sisaldab eri astmete strateegiadokumente – lisaks arvukatele valdkondlikele arengukavadele ja nende rakendusplaanidele ka ühte keskset strateegilist dokumenti, ühte haridus- ja teadusministeeriumi organisatsioonipõhist arengukava ning kolme riiklikus arengukavade hierarhias raskesti liigitatavat Euroopa Liidu abirahade suunamiseks loodud dokumenti –, mistõttu lihtne tegevuste liitmine loendaks osa tegevusi topelt. Kuigi ülepaisutatud, annab see siiski mingi ettekujutuse strateegilistes dokumentides välja toodud tegevuste arvukusest. Kui siia saaks lisada ka riigieelarvest tehtavad kulutused eri kategooriate lõikes, joonistuksid riiklikud prioriteedid (ja tagasihoidlikumat tähelepanu saavad alateemad) veelgi ühesemalt välja.
Arengukavade eesmärkidega seotud indikaatorid peaksid Vabariigi Valitsuse 2005. aasta arengukavade määruse nr 302 kohaselt olema varustatud nii alg- ja sihttasemega kui ka andmeallikaga. 15 arengukavas leiduvate eesmärkide mõõdikute allikad jagunesid üldiselt 8 kategooriasse (5 juhul ei olnud allikat märgitud), seejuures kõige populaarsem kategooria oli ministeerium või selle allüksus (sealhulgas programmi elluviija). Selle allika 27 indikaatorit pärinevad enamasti programmi aruannetest. Näiteks Eesti Hariduse Infosüsteemi andmeid (enamasti doktoriõppesse) vastuvõetavate ja lõpetavate üliõpilaste arvu kohta kasutatakse kogunisti 24 indikaatori tarvis. Statistikaameti abil kogutakse 16 mõõdiku puhul andmeid teadlaste ja inseneride arvu, nende vanusestruktuuri ning teadus- ja arendustegevuse kogukulutuste kohta. Konkreetse analüüsi seisukohast kõige huvipakkuvamaid spetsiaalselt korraldatud uuringuid kasutatakse aga kõigest nelja indikaatori allikana.
Eraldi arengukava hindamiseks tellitavate uuringute puhul on kolmel juhul neljast tegemist mõjuindikaatoritega, mis kasutavad allikana Riigikantselei iga-aastast uuringut avalike teenistujate asjatundlikkuse, usaldusväärsuse ning pühendumuse kohta, mida tellitakse AS-ilt Emor. Neljas, spetsifitseerimata mõjude hindamisviis eeldab põhjalikku analüüsi koos teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni (TA&I) infrastruktuuri teekaardi väljatöötamisega, mõõtmaks ajakohastatud ja uuendatud TA&I infrastruktuuride osakaalu kasvu. Seega, neid nelja hindamist ei muuda kahjuks ühesuguseks nende orienteeritus teadusuuringute sarnaste kvaliteedinõudmiste täitmisele.

Analüüsi tulemustele tuginedes

Kasemetsa (2002) varasema analüüsi kohaselt tellisid ministeeriumid ja Riigikantselei aastail 1999–2001 kogunisti 395 rakendusuuringut, millest õigusaktide ettevalmistamise või kehtiva õiguse mõjude analüüsiga oli seotud 106. Käesoleva analüüsi seisukohast on oluline märkida, et kõik haridusministeeriumi tellitud 18 rakendusuuringut olid seotud õigusloomega. Siiski ei saa kahe analüüsi tulemusi omavahel võrrelda juba metodoloogilise erinevuse tõttu – varasemal juhul koguti andmeid Riigikogu liikmetele ning majandus- ja sotsiaalinfoosakonnale, praegu on kasutatud uuringute leidmiseks kahte allikat: Eesti Sotsiaalteaduslikku Andmearhiivi (ESTA) ja Eesti Teadusinfosüsteemi (ETIS). ESTA põhitegevus on sotsiaalteadusliku info kogumine, korrastamine, dokumenteerimine ja võimalikele kasutajatele edastamine. Üks peasuundi on koguda sotsiaalse juhtimise ülesannete lahendamiseks vajalikku informatsiooni ja edastada seda riigiasutustele. Selles valdkonnas on ESTA materjalid koostöös Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonnaga leidnud rakendust seadusandluse täiustamises (Murakas, Rämmer 2000).
ETIS koondab informatsiooni teadus- ja arendusasutuste, teadlaste, teadusprojektide ning erinevate teadustegevuse tulemuste kohta (www.etis.ee).

Miks just need allikad? Kasemetsa (2002) analüüsi peamine põhjus oli napp informatsioon riigieelarvevahenditega tehtud teadusuuringute kohta ning olemasolevate uuringute vähene kasutamine. Analüüsi käigus osutus sisuline võrdlevanalüüs ministeeriumiti raskeks, sest puudusid ühtsed definitsioonid, dokumenteerimisnõuded jms. Sageli polnud dokumentides uurimistellimuse saanud vastutavat täitjat. Vähem kui pooltel juhtudel olid uuringud avaldatud Internetis (samas, tabel 2). Need probleemid viitavad muu hulgas vajadusele uuringute ühtse dokumenteerimise ja arhiveerimise järele.
Analüüsi tulemustele tuginedes soovitati otsida võimalusi Eestis olemasolevate või tellitavate uuringute süsteemsemaks kasutamiseks õigusloomes ning kehtivate seaduste mõjude hindamisel. Seega kasutati seekordses analüüsis allikatena just uuringute andmebaase, et otsitavale informatsioonile lisaks saada ülevaadet ka uuringute ja õigusloome seose süsteemsusest.
Projekti RIHU09 raames moodustati ESTA juurde interdistsiplinaarseid kõrgharidusuuringuid koondav alamandmebaas (http://www.sotsioloogia.ee/esta/index.html), mis sisaldas 16. oktoobri 2009 seisuga 60 uuringut. ETIS-e projektide andmebaasis tehtud otsingu valdkonna kriteeriumiks määrati "Ühiskonnateadused ja kultuur" ning eriala kriteeriumiks "Kasvatusteadused". Tulemuseks oli 16. oktoobri 2009 seisuga 143 kirjet, millest uudseid (ESTA-s mitteleiduvaid) või teemakohaseid kirjeid (kõrgharidust puudutavaid uuringuid-analüüse) oli 26. Kahe allika peale kokku on analüüsi haaratud 86 uuringut.

Süsteemitu ja hüplik

Esimene samm eesmärkide indikaatorite ja uuringute seoste otsimisel oli vaadelda, kuivõrd võetakse arengukavade koostamisel arvesse olemasolevate uuringute tulemusi. Arengukavasid lugedes jääb mulje, et seda on tehtud süsteemitult ja hüplikult, et mitte öelda lünklikult. Arusaamatuks jääb, miks just neid uuringuid mainitakse. Meie valimi kohaselt on andmebaasides üheksa uuringut, mille tellija või finantseerija on uuringukirjelduses märgitud haridus- ja teadusministeerium (tehtud aastatel 2002–2007), kuid andmebaaside puuduliku või ebatäpse informatsiooni tõttu võib oletada, et valimisse ei ole sattunud kaugeltki kõik nimetatud ministeeriumi tellitud uuringud. Seega on kõrgharidust puudutavaid uuringuid tellitud küll, kuid seda, milliste arengukavade või õigusaktidega on need seotud, ei ole võimalik olemasolevate andmete põhjal öelda.
Samuti ei saa kõrvutada tulemusi Kasemetsa (2002) analüüsiga, mille kohaselt olid kõik haridus- ja teadusministeeriumi 1991–2001 tellitud 18 rakendusuuringut seotud õigusloomega, sest meil puuduvad andmed, kas neid uuringuid kasutati olemasoleva olukorra selgitamiseks või mõjude hindamiseks.
Teine samm arengukavade ja uuringute vahelise seose otsimisel oli kindlaks teha, mil määral plaanitakse strateegiate hindamiseks tulevikus uuringuid tellida. Selleks vaadeldi, milliste väljund-, tulemus- või mõjuindikaatorite andmeallikateks on strateegilistes dokumentides ära toodud spetsiaalne andmekogumine. Nagu eespool nimetatud, kasutatakse mõju hindamiseks spetsiaalset andmekogumist ainult nelja indikaatori puhul. Arvestades arengukavade eesmärkide ja mõõdikute koguhulka, ei ole spetsiaalselt tellitud uuringute arv mõjude hindamisel sugugi suur.
Eelneva põhjal võib järeldada, et uuringute kasutamine pole õigusloomes süsteemne. Uuringuid tellitakse ja arengukavasid koostatakse, kuid side kahe tegevuse vahel on nõrk. Uuringute kohta käiv info on napp ja ebatäielik, isegi kahe andmebaasi peale kokku. Ka ESTA juurde spetsiaalselt tekitatud alamandmebaas kõrgharidusuuringutest ei sisalda uuringute kohta piisaval määral informatsiooni, mida oleks vaja andmete taaskasutamiseks või tehtud uuringutest korraliku ülevaate saamiseks. See viitab tungivale vajadusele ministeeriumide jt riigiasutuste tellitavate uuringute süsteemseks sisestamiseks ESTA-sse, kus uuringukirjeldused varustatakse kohe vajaliku informatsiooniga ning uuringuandmeid on lihtne leida ja taaskasutada.

Kasutamata potentsiaal

Kui eelnevast võis järeldada, et uuringute ja arengukavade vahel puudub süsteemne ja selge kavatsuslik seos, püüti järgnevalt vaadelda nende potentsiaalset ehk ettekavatsemata seost, kõrvutades 86 haridusalase sotsiaaluuringu ESTA-s ja ETIS-s leiduvat informatsiooni 15 arengukava (ala)eesmärkide/tegevuste ning nende indikaatoritega. Sel viisil püüti leida olemasolevate uuringute seast võimalikke indikaatorite algtaseme (või erandjuhul sihttaseme) allikaid (tabel 1).
Tulemuste tõlgendamisel tuleb olla ettevaatlik ja pidada silmas, et uuringute ja indikaatorite seostamine on pigem tunnetuslik peamiselt kahel põhjusel. Ühest küljest ei ole ESTA-s ja ETIS-s leiduv informatsioon uuringute-analüüside kohta väga põhjalik ning teisest küljest võivad uurimistulemused olla aegunud või kogutud teistel (kõrghariduspoliitikaga nõrgalt seotud) eesmärkidel, et olla indikaatori alg- või sihttasemeks. Sellest hoolimata annab tulemus aimu, milliste eesmärgikategooriate puhul võiks olemasolevatest uuringutest indikaatorite allikatena abi olla ning kuidas senisest suuremal määral rakendada kõrghariduspoliitika analüüsis Eesti teadlaste potentsiaali. Samuti võib analüüs anda kätte suuna, millist tüüpi eesmärkide saavutamise mõõtmiseks tuleks tellida rohkem spetsiaalseid uuringuid.
Üsna ootuspärane on see, et kõige rohkem uuringuid seondub nende eesmärgikategooriatega, millel on juba niigi kõige rohkem eesmärke/tegevusi ja indikaatoreid. Enim haakuvad uuringutega kvaliteedi, kättesaadavuse ning teadmistepõhise ühiskonna/majanduse kategooria eesmärgid. Kategooriates 5–7 ei ole eesmärke üldse ära toodud ning seega pole võimalik uuringuid nendega ka otseselt sobitada, kuigi konkreetses valdkonnas on ETIS-s ja ESTA-s üsna palju uuringuid. Puuduvad eesmärgid ja nende mõõdikud saaks koostöös teadlastega välja töötada seniste uuringute pinnalt.
Kui suurema osa kategooriate puhul on arengukavades määratletud eesmärke rohkem kui võimalikke seonduvaid uuringuid, siis erand on elukestva õppe kategooria – selles kategoorias on kolme eesmärgi kohta viis uuringut. Kõige enam sobitusid olemasolevad uuringud kõrgharidusstrateegias aastateks 2006–2015 sõnastatud eesmärgiga “ühtsetel põhimõtetel toimiva riikliku kutse- ja karjäärinõustamissüsteemi loomine, mis arvestab ühiskonna/tööturu arenguid ning võimaldab õppuritel leida oma huvidele ja võimetele sobivad õppekavad ning hõlbustab erialavalikut”. Siin võib abi olla näiteks uuringutest-analüüsidest, mis käsitlevad vilistlaste rahulolu nõustamisteenustega ja nende nõustamisvajadusi, samuti toimetulekut tööturul, erialavaliku tegureid ja rahulolu erialavalikuga. Uuringute tulemusi võib siinkohal kasutada indikaatori algtaseme allikana ja jätku-uuringuid sihttaseme allikana.
Siinkohal on oluline silmas pidada varasemaid arengukavade indikaatoreid, seiret, mõõtmist ja aruandlust puudutavate analüüside tulemusi. Nii Soomes kui ka Hollandis on valitsuse programmide ning tulemusjuhtimise mõõtmise ja indikaatoritega seotud diskussioonid viinud järeldusele, et kõiki valitsuse eesmärke ei saa ega peagi kvantitatiivselt mõõtma, sest sageli on ministeeriumides ning rakendusasutustes ülesandeid, mille mõõtmiseks on raske välja töötada arvulisi indikaatoreid (Kasemets 2009).

Tabel 1. Uuringute võimalik seos arengukavade indikaatoritega eesmärgikategooriate lõikes

A. Eesmärkide kategooriad	**B. Vähemalt ühe (ala)eesmärgiga/tegevusega või indikaatoriga potentsiaalselt seonduv uuring**
1. Õppekava, -töö	1. 2005. aasta vilistlaste uuring (2006). 2. LÜKKA õppekavaarenduse alaprojekt – Õppekavade toimimise uuring (2006).
2. Teadus- ja arendustöö	Hariduspoliitilised tegurid e-õppe mõjutajana kõrgkoolides (2005–2007).
3. Rahvusvahelistumine	Doktorite karjääriuuring (2007).
4. Õppejõud ja teadlased	1. Doktorite karjääriuuring (2007). 2. Õppejõudude õpetamisoskuste koolitusvajaduse uuring (2005–2006).
5. Üliõpilased (v.a doktorandid)	
6. Õppeasutuste administratsioon	
7. Õppevahendid	
8. Infrastruktuur	
9. Doktorantuur	1. Doktorite karjääriuuring (2007). 2. Eesti doktoriõppe kvaliteedi, tulemuslikkuse ja jätkusuutlikkuse tagamise süsteem (2005–2008).
10. Rahastamine	
11. Kättesaadavus	1. Eesti üliõpilaste sotsiaal-majandusliku olukorra ning praktika, nõustamise ja varasemate õpi- ja töökogemuste arvestamise (VÕTA) uuring (2006). 2. Kõrgkoolis akadeemilist toimetulekut mõjutavad tegurid (2009–2014). 3. Mittenormatiivse õpiedu asjaolud ja motivatsioon (2006). 4. Katkestanute uuring “Uus algus” (2006). 5. Nõustamine Eesti kõrgharidussüsteemis (2006). 6. Õiglane ligipääs kõrgharidusele Eestis (2009).
12. Kvaliteet	1. 2005. aasta vilistlaste uuring (2006). 2. Eesti doktoriõppe kvaliteedi, tulemuslikkuse ja jätkusuutlikkuse tagamise süsteem (2005–2008).

	3. Kõrgkoolis akadeemilist toimetulekut mõjutavad tegurid (2009–2014). 4. LÜKKA õppekavaarenduse alaprojekt – Õppekavade toimimise uuring (2006). 5. Mittenormatiivse õpiedu asjaolud ja motivatsioon (2006). 6. Katkestanute uuring “Uus algus” (2006). 7. Nõustamine Eesti kõrgharidussüsteemis (2006). 8. Tööandjate uuring (2007). 9. Ülikoolide kvaliteedialase olukorra kaardistamine (2006). 10. Ülikoolide praktikajuhendajate uuring (2006).
13. Teadmistepõhine ühiskond/majandus	1. Analüüs erinevate koolitusvaldkondade lõpetanute seisundi kohta tööturul ametialade, haridustasemete ja majandusharude lõikes (2005). 2. Doktorite karjääriuuring (2007). 3. Eesti doktoriõppe kvaliteedi, tulemuslikkuse ja jätkusuutlikkuse tagamise süsteem (2005–2008). 4. Inimkapitali väärtustamine Eesti tööturul: üleharitus ja hariduse mittevastavus töökoha nõuetele (2005–2008). 5. Koolitussüsteemi kvantitatiivsest arengust ja tööturg (2006–2010). 6. Kõrghariduse omandanute ja õpingud katkestanute võrdlus töötasult laekunud tulumaksu põhjal (2005). 7. Teadmistepõhise majanduse suunas liikumiseks vajaliku tööjõu- ja koolitusvajaduse väljaselgitamine (2008–2009). 8. Tööandjate uuring (2007).
14. Elukestev õpe	1. 2005. aasta vilistlaste uuring (2006). 2. Analüüs erinevate koolitusvaldkondade lõpetanute seisundite kohta tööturul ametialade, haridustasemete ja majandusharude lõikes (2005). 3. Doktorite karjääriuuring (2007). 4. Eesti üliõpilaste sotsiaal-majandusliku olukorra ning praktika, nõustamise ja varasemate õpi- ja töökogemuste arvestamise (VÕTA) uuring (2006). 5. Haridus ja tööturg Eestis (2007).
15. Muu	1. 2005. aasta vilistlaste uuring (2006). 2. Eesti üliõpilaste sotsiaal-majandusliku olukorra ning praktika, nõustamise ja varasemate õpi- ja töökogemuste arvestamise (VÕTA) uuring (2006). 3. Kõrgkoolis akadeemilist toimetulekut mõjutavad tegurid (2009–2014). 4. Mittenormatiivse õpiedu asjaolud ja motivatsioon (2006). 5. Katkestanute uuring “Uus algus” (2006). 6. Nõustamine Eesti kõrgharidussüsteemis (2006).

ALLIKAS: Kroos 2009 (A), Veski (B loend ESTA ja ETIS-e põhjal).

Eesmärk konkurentsivõime

SA Archimedese kõrghariduse kvaliteedi programmi PRIMUS põhieesmärk on õppe kvaliteedi ja kõrgkoolilõpetajate konkurentsivõime tõstmine. Seetõttu on käesolevas analüüsis pööratud eraldi tähelepanu kõrghariduse kvaliteediga seotud eesmärkidele ja indikaatoritele. Kõrghariduse kvaliteet on arengukavades ka kõige paremini mõõdikutega varustatud valdkond. Esmane analüüs näitab, et kvaliteedi kategooriasse kuuluvate eesmärkide/tegevuste saavutamise mõõdikud/indikaatorid ei ole enamasti kõige täpsemad ega vasta viiele SMART-i kriteeriumile: spetsiifilisus (konkreetne, teistest eristuv), mõõdetavus (objektiivselt hinnatav), ajastatus (tähtaeg on määratud), reaalsus (teostatav antud tingimustel) ja teadvustatus (kokku lepitud ja omaksvõetud).
Kõrghariduse kvaliteedi kasvu mõõtmiseks ei piisa ainult riiklikest registritest või statistikast pärinevatest kvantitatiivsetest andmetest. Üliõpilaste arvu või finantseerimise mahu kasv ei pruugi tingimata tähendada õppe paremat kvaliteeti. Selleks et kvaliteedi hindamine hõlmaks võimalikult palju tahke, tuleks koos teadlastega töötada välja sobivamad alameesmärgid ning nende indikaatorid. Eesmärkide mõõdetavuse parandamiseks võib kokku leppida, et teatud kvaliteedieesmärkide hindamiseks rakendatakse süsteemse kvalitatiivse analüüsi meetodeid (Soome praktika) (Kasemets 2009).
Vaadeldes konkreetsemalt, milliste kvaliteedieesmärkide indikaatoritest praegu ei piisa ehk milliste eesmärkide saavutamine tuleks paremini lahti mõtestada ning täiendavate vahenditega mõõta, võib välja tuua õppe- ning teadus- ja arendustegevuse kvaliteedi parandamise. Prioriteetsete uuringusuundadena võiks seega välja tuua kõrghariduse õppekvaliteedi uuringud ning teadus- ja arendustegevuse kvaliteedi uuringud.

Järeldused ja soovitused

Arengukavade puhul tuleb esile kaks olulist probleemi. Esiteks on arengukavades väga palju mõõdikutega varustatud alameesmärke ja meetmeid, mis võivad erineval hierarhilisel tasemel asumise tõttu üksteisega kattuda, põhjustades võimalikku topeltmõõtmist, teiseks ei mõõda indikaatorid alati eesmärkide saavutamist küllalt täpselt. Esimese probleemi lahendamiseks tuleks luua arengudokumentide omavaheline selge hierarhiline struktuur (vt RAKE ja Geomedia 2009) ning kaaluda nende koguarvu vähendamist, et tugevdada seost analüüsi, eesmärkide, mõõdikute ja hindamise vahel. Samuti aitaks Kroosi (2009) arvates strateegiliste dokumentide seost paremini mõista ja planeerimist täiustada see, kui kaalutaks strateegiliste dokumentide standardimist (sealhulgas terminoloogia, tsükli, ülesehituse, ettevalmistamisse kaasamise, järelevalve ja aruandluse ühtlustamist). Kui korrastada kõrgharidusega seotud arengukavad, vähendades oluliselt nii eesmärkide ja indikaatorite kui ka erinevate mõõtmistega seotud tegevuste hulka ning koondades sarnased alameesmärgid ühte, väheneks kõrghariduspoliitika juhtimisega seotud töö-, aja- ja rahakulu.
Strateegiliste dokumentide hindamise ja nende tarvis andmete kogumise parandamiseks soovitab Kroos kaaluda andmekogumise komplekslahendit, näiteks tellida statistikaametilt eraldi regulaaruuring, täiustada registreid ja ristkasutamist. Põhieesmärkide mõju hindamisel võiks lähtuda Euroopa Komisjoni (Europan Commission 2006, 9–10) soovitustest tellida sobilikku uurimisstrateegiat ning andmeanalüüsi valdavatelt ekspertidelt eraldi uuringud. Alameesmärkide (ja tegevuste) tarvis soovitab Kroos viia sisse rahalise piirmäära, millest alates tuleks mõjusid hinnata.
Teise probleemi puhul on üldiselt arusaadav, miks enamiku indikaatorite puhul kasutatakse andmeallikatena riiklikke registreid ja statistikaameti kogutavaid andmeid, mitte eraldi täiendavaid uuringuid. Kuid kohati, just kvaliteeti puudutavates küsimustes (nõustamisteenuste, õppe- või teadus- ja arendustegevuse kvaliteet) ei saa lähtuda ainult kvantitatiivsetest andmetest. Näiteks kõrghariduse õppekvaliteedi ning teadus- ja

arendustegevuse kvaliteedi mõju hindamiseks tuleb kõigepealt koostöös teadlastega töötada välja korrektsed alameesmärgid ja nende indikaatorid ning seejärel tellida spetsiaalsed uuringud, mitte toetuda registrite ja statistikaameti andmetele. Eesmärkide mõõdetavuse parandamiseks tuleks saavutada kokkulepe, mille alusel raskesti mõõdetavate kvaliteedieesmärkide hindamiseks töötataks välja sobilikud meetodid. Kõrghariduse arengukavade eesmärkide seadmise juures ei kasutata teaduslikku ekspertiisi piisavalt, kuigi andmebaasides leiduvate uuringute puhul on potentsiaal juba praegu olemas, eriti elukestva õppe kategooria eesmärkide mõõdikutega sidumiseks (näiteks kõrgkoolide vilistlaste uuringud). Veelgi enam, ka poliitika kavandamine, mõjude hindamiseks tehtud uuringud ja uuringute arhiiv on siiani omavahel korralikult ja süsteemselt sidumata. Et tagada teadusliku ekspertiisi süsteemne kaasamine õigusloomesse, tuleks maksumaksja rahastatud spetsiaalsete uuringute tellimisel nõuda, et uuringud jõuaksid ESTA-sse, sest selle peaülesandeid ongi sotsiaalse juhtimise ülesannete lahendamiseks vajaliku informatsiooni koondamine ja riigiasutustele edastamine. Sel viisil oleks informatsioon ministeeriumide jt riigiasutuste tellitud uuringute kohta piisav ja vabalt kättesaadav nii ministeeriumidele endile kui ka teadlastele. See aitaks omakorda kaasa järelduste õigeks tunnistamisele ning uuringute dubleerimise vähendamisele, sest arengukavu planeerides tellitaks ainult puuduvat infot.

Kasutatud kirjandus

Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015.
– http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=4778
European Commission (2006). Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. Working Document No. 2, Director General Regional Policy, Aug., 2006. – http://www.interact-eu.net/mint/pepper/orderedlist/downloads/download.php?file=http%3A//www.interact-eu.net/downloads/341/Indicative_Guidelines_on_Evaluation_Methods_Monitoring_and_Evaluation_Indicators.doc
Kasemets, A. (2002). Rakendusuuringute ja analüüside tellimine valitsusasutustes 1999–2001: teel teadmistepõhisema poliitika, õigusloome ja avaliku halduse poole. – Riigikogu Toimetised 6. – http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11929
Kasemets, A. (2006). Teadmistepõhise ja säästliku avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis. – Riigikogu Toimetised 14, lk 152–160.
Kasemets, A. (2009). Riigi tasandi strateegilise tulemus- ja finantsjuhtimise valikud OECD, Soome ja Hollandi allikate põhjal. Väliskogemuse uuringu aruanne Rahandusministeeriumile. Käsikiri.
Kroos, K. (2009). Eesti kõrghariduspoliitikaga seotud arengukavade eesmärkide, mõõdikute ning andmeallikate kaardistamine. Projekti RIHU09 vahearuanne (käsikiri).
Murakas, R., Rämmer, A. (2000). ESTA vahendab infot muutuvast ühiskonnast. – Riigikogu Toimetised 1, lk 282–283.
RAKE ja Geomedia (2009). Riigi tasandi strateegilise juhtimise ning planeerimise analüüs. Koondraport Rahandusministeeriumile (2009). Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus (RAKE) ning konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia OÜ. Käsikiri. Koostanud R. Noorkõiv, A. Kasemets.

Kodanikuühiskonna rollid ja nende rahastamine

Marek Meelis Puust, Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktorant

Kodanikuühenduste rahastamine vajab korrastamist, kuid tuleb olla ettevaatlik, sest mõnd tüüpi ühenduste soosimine või kõrvalejätmine võib muuta ka ühiskonna struktuuri.

Eesti kodanikuühiskonna arengusuundi käsitlevaid artikleid on aastate jooksul palju ilmunud. Eriti kasvab nende hulk suuremate muutuste või kodanikuühiskonna oluliste dokumentide vastuvõtmise eel ja järel. Käesoleva artikli kirjutamist ajendasid autori varasemad kodanikuühiskonda käsitlevad uurimistööd ning tänavu vastu võetud kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon.
Ehkki kodanikuühiskonda võib mitmeti mõtestada, ei saa kuidagi kõrvale jätta rolli, mida kodanikuühiskond täidab riiklikust vaatenurgast lähtudes. Sihistatud rahastamispoliitika võib soodustada üht ühiskondlikult olulist rolli täitvate organisatsioonide esiletõusu, jättes teised samal ajal tagaplaanile. Tuleb nentida, et ühiskonnal on nähtavasti mõistlik poliitilise eesmärgina toetada kodanikuühiskonda kui võimalikult mitmekesist kooslust (ametiühingutest kuni laulukoorideni), mis on kultuuri toetuspunkt (Ruutsoo 2001). Lisaks rahastamisele on olulised ka kodanikuühiskonda määratlevad alusdokumendid ja nende sisu lahtimõtestamine erinevate osapoolte väljaütlemistes ja käitumises.
Kodanikuühiskonna toimimise uurimisel ei saa tähelepanuta jätta rahastamist, sest ühenduste funktsioneerimiseks vajalikke ressursse on sageli keerukas leida. Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) kohaselt peaks avaliku sektori poolne rahastamine olema suunatud kodanikuühenduste poliitilist väljundit soodustavatele projektidele ja organisatsioonidele. Kuna kodanikuühenduste ja riigi suhteid reguleerivad dokumendid lähtuvad alusdokumendist EKAK, vaatleme lähemalt uusimat dokumenti, kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni ning selle võimalikke mõjusid.

Kodanikuühenduste projektipõhise rahastamise uuringu üldtutvustus

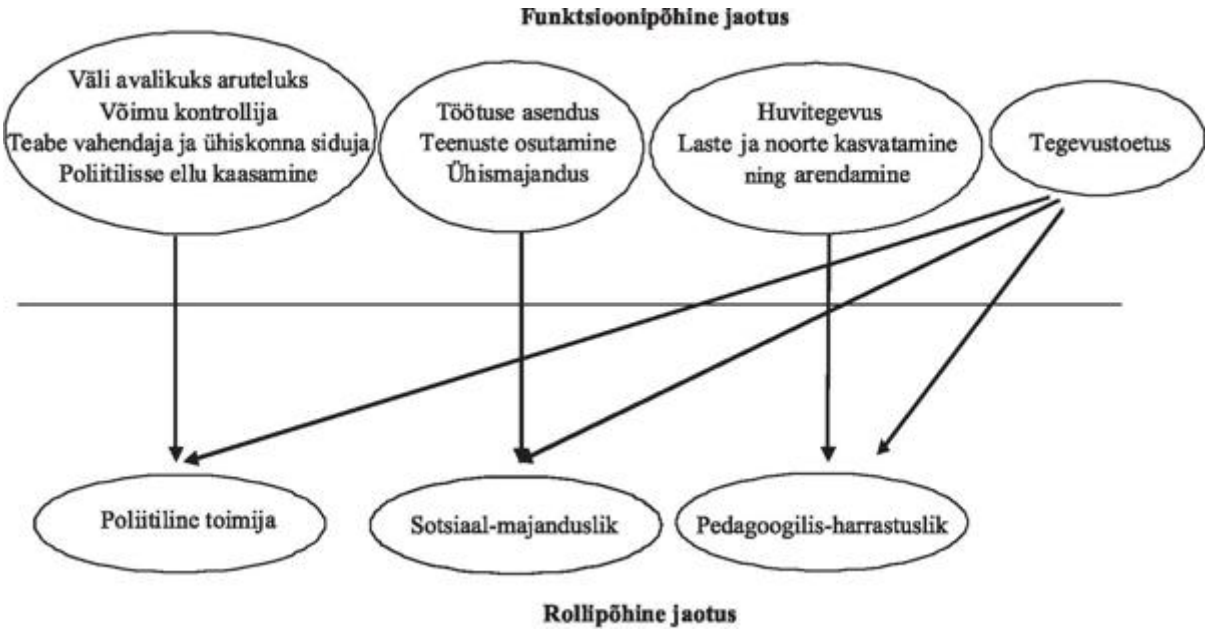
Artikli autori 2009. aastal kaitstud magistritöö uuris lähemalt kodanikuühenduste projektipõhist rahastamist Eestis viimase kolme aasta jooksul – ajavahemikus 2006 kuni 1. aprill 2009. Uuringu valimisse kaasati Hasartmängumaksu Nõukogu, Kodanikuühiskonna Sihtkapitali (KÜSK) ja Balti-Ameerika Partnerlusprogrammi (BAPP) toetused ning Vabaühenduste Fondi Norra grandid. Uuringu põhiülesanne oli kindlaks teha ühenduste funktsioonid, mida enim toetatakse, ning arutleda projektide võimalike ühiskondlike mõjude üle.
Tulemuste rühmitamiseks jaotati kolmanda sektori organisatsioonid funktsioonide põhjal rühmadesse ning seejärel kirjeldati nende rolle. Tegevustoetusteks antud projektitoetuste eripära on see, et nad on üldised, mis ei võimalda kindlat toimingut funktsioonijaotuse ulatuses kirjeldada. Uuring ei liigitanud rahastatavaid ühendusi, vaid nende projektipõhiseid tegevusi.
Erinevus käesoleva artikli autori uuringu ja hiljuti avaldatud Praxise kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüsi (2006–2007) vahel on ühenduste rahastamise rühmitamise erinev alus. Kui artikli autor võttis aluseks projektide kirjelduse ja ühenduse enda tegevusvaldkond muutus rahastatava tegevuse kõrval sekundaarseks, siis Praxise uuring lähtus Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatori (EMTAK 2008) koodidest. Selle koodi alusel leitakse rahastamismuster, lähtudes ühenduse tegevuse kirjeldusest, mitte reaalsest projektist ja selle ühiskondlikust mõjust. EMTAK-i jaotus on üldine ning erineva tegevusalaga ühendused on liigitatud kui “muud teenindavad tegevused”. See tuleneb sellest, kuidas ühendused on end oma tegevusala alusel registreerinud.

Tuleb tõdeda, et valimisse kaasatud rahastamisskeemid jaotasid suurel hulgal ressursse ka avalikku sektorisse kuuluvatele organisatsioonidele ning mõningatel juhtudel erafirmadele. Siit võib omakorda järeldada, et kolmandale sektorile iseloomulikke funktsioone on Eestis traditsiooniliselt jäänud täitma ka avalikku või erasektorisse kuuluvad organisatsioonid. Lihtsa faktina saab tuua Hasartmängumaksu Nõukogu andmestiku aastaist 2006–2008, mis algses variandis sisaldas ligi 12 000 projekti. Andmete töötlemise käigus eraldati kõikidest taotlustest kolmanda sektori organisatsioonid ja tagasilükatud projektid. Selle tulemusel vähenes projektide arv 5000 piirimaile. Kahtluste korral kontrolliti üksikute organisatsioonide kodanikuühenduste hulka kuuluvust äriregistri andmebaasi abil.
Uuringus kasutatud andmed on kõik avalikult Internetis kättesaadavad ning nende rühmitamisel on kasutatud projektide lühi- või täiskirjeldust. Joonisel 1 on toodud analüüsi aluseks olev skeem, mis näitab ühenduste rahastamisuuringu loogikat.

Milliseid funktsioone täidavad kodanikuühendused

Projektipõhise rahastamise uuringu esmasel analüüsitasandil määrati võimalikult täpselt ühenduste funktsioonid ning projektide kirjeldus. Funktsioonide põhjal jaotusid kodanikuühiskonna organisatsioonid järgmiselt:
–avaliku arutelu välja loojad– raha eraldatakse avalike debattide või muude avalikku arutelu soodustavate abinõude projektidele;
–võimu kontrollijad – raha eraldatakse uuringutele ja analüüsidega tegelevatele projektidele;
–teabe vahendaja ja ühiskonna siduja – raha eraldatakse koolitus-, andmebaaside arenduse, veebikeskkondade jms projektidele;
–töötuse asendus tegevusega ühiskonna hüvanguks – raha eraldatakse põhiliselt instrumentaalse tegevuse (näiteks looduskaitse, metsakoristus, kalavõrkude parandamine) projektidele;
–huvitegevus – raha eraldatakse vaba aja harrastuste ning organisatsiooni liikmete harimise ja koolitamise töö parandamise eesmärgil (näiteks tantsuringid, laulmisega seotud tegevused, sport, ürituste korraldamine, puudega inimeste hooldajate koolitus) loodud projektidele;
–teenuse osutajad – raha eraldatakse konkreetse teenuse pakkumise (näidetena nõustamistelefon, supiköök, riietejagamine) projektidele;
–ühismajandus – raha eraldatakse projektidele, mis taotlevad kindla ühise eesmärgi saavutamist (näiteks korteriühistu, majandusühistu jne);
–poliitilisse ellu kaasajad – raha eraldatakse ühendustele, mis soodustavad osavõttu poliitilisest diskussioonist;
–laste ja noorte kasvatamine ning arendamine – raha eraldatakse n-ö noortetöö projektidele, kus juhendatakse ja arendatakse noori; sarnaneb tööga lasteaias ja üldhariduskoolis;
–tegevustoetus – siia rühma kuuluvad üldised projektid, mis on põhjendatud ühenduse administratiivkulude katmise, programmi elluviimise ja muu säärasega.,

Joonis 1. Kodanikuühenduste funktsioonide ja rollimudelite seosed



ALLIKAS: Autori koostatud.

Ühenduste ühiskondlike rollide sisu

Ühenduste jaotamine funktsiooni alusel võimaldab rühmitada ühenduste rahastamist esmasel tasandil, siiski tuleb tulemusi tõlgendada ühiskondlikus plaanis. Käesoleva artikli autori 2009. aastal tehtud uuringus koondati ühenduste funktsioonijaotused kolme ühiskondlikust vaatenurgast olulisse rolli: ühendused kui poliitilised-, sotsiaal-majanduslikud- ning pedagoogilis-harrastuslikud toimijad. Niisugust ühenduste rolliliigitust ei ole varem kasutatud ning uuringu tegija pidi need looma teiste kodanikuühiskonda käsitlenud autorite töödest lähtudes.

1.Kodanikuühiskonna organisatsioonid kui poliitilised toimijad.

Michael Edwards leiab, et ulatuslik sotsiaalne muutus saab toimuda ainult tänu avalikule dialoogile, kus ühiselt on jõutud otsusteni ning kogukondlik toetus tagab nende õnnestumise (Edwards 2004). Kuid kodanikuühiskonnas võivad tekkida nii demokraatiat pooldavad kui ka seda õõnestavad organisatsioonid. Tugevate kodanikuühiskonna organisatsioonide eestvedajad võivad paratamatult politiseeruda, mis võib omakorda nõrgestada kodanikuühiskonna võimekust. Kodanikuühiskonna paratamatuks funktsiooniks peetakse riigivõimu kontrollimist ja piiramist, kuid siiani pole tõestatud, et tugev kodanikuühiskond vähendaks automaatselt riigi rolli (Uhlin 2006).

Jon Van Til on viidanud L. M. Salamonile, kes oma arvukate kolmanda sektori organisatsioonide uuringute järeldustes on leidnud märke ühenduste negatiivsest mõjust demokraatiale. Salamon rõhutab, et kui mittetulunduslik organisatsioon võtab osa poliitilisest survestamisest, teeb ta seda paratamatult oma ideoloogilistest või praktilistest tõekspidamistest lähtudes. Kui ühendus ületab oma võimupiire, võib see kujuneda tõsiseks takistuseks demokraatiale. Teisalt võivad organisatsioonid, mis kaitsevad kitsalt ainult oma huve, muutuda demokraatia arengus ebaoluliseks (Van Til 2000, 194–195).

2.Kodanikuühiskonna organisatsioonid kui sotsiaal-majanduslikud toimijad.

Sellistel organisatsioonidel on mitu rolli:

a) neid saab kasutada kui alternatiivse teenuse pakkujat, mis täidab era- ja avaliku sektori teenuste vahelise tühimiku;

b) nad töötavad valdkondades, kus tuleb leida uuenduslikke lahendusi kodanike huvidele vastutulemiseks;

c) organisatsiooni liikmetel tekib võimalus tutvustada oma tõekspidamisi ja väärtusi ka teistele kodanikele, mis annab omakorda neile teatud võimupositsiooni;

d) organisatsioonid kaitsevad oma liikmete heaolu ja ühiseid väärtusi;

e) oma sotsiaalse missiooni tõttu rõhutavad kodanike vajadust toetada üksteist ning osaleda kogukondlikus elus (Schmid 2001, 29–32).

Kodanikuühiskonna organisatsioonid on oma huvide väljendamise ja kaitsmise vahend, luues arvestatava jõu poliitiliste parteide kõrvale. Üldlevinud demokraatiamudelis on seda peetud kodanikuühiskonna põhifunktsiooniks. Teisalt võib see viia olukorrani, kus võimu omava grupi huvide kaitsel asutakse ümber kujundama ja kontrollima ühishüvede laialijaotamist (Uhlin 2006).

Liberaalne lähenemine kodanikuühiskonna organisatsioonidele toetab põhiliselt sotsiaal-majanduslikku rolli, kus organisatsioonidelt soovitakse ühiskonna haiguste ravimist, mitte haiguste ennetamist poliitilise sekkumise kaudu. Keskendudes kodanikuühiskonna organisatsioonidele kui üksnes kindlate teenuste osutajatele, võidakse viia kodanikud kaugemale riigist ja kogukonnast ning sellega toetada poliitilist võõrandumist ja ühiskonna killustatuse kasvu. Tuleks kaaluda, kas kolmanda sektori ühendustel üldse on mõistlik võtta riigilt üle sotsiaalseid funktsioone ning kas neid üle võttes suudetakse tagada parema kvaliteediga teenus (Raik 2003, 218–219).

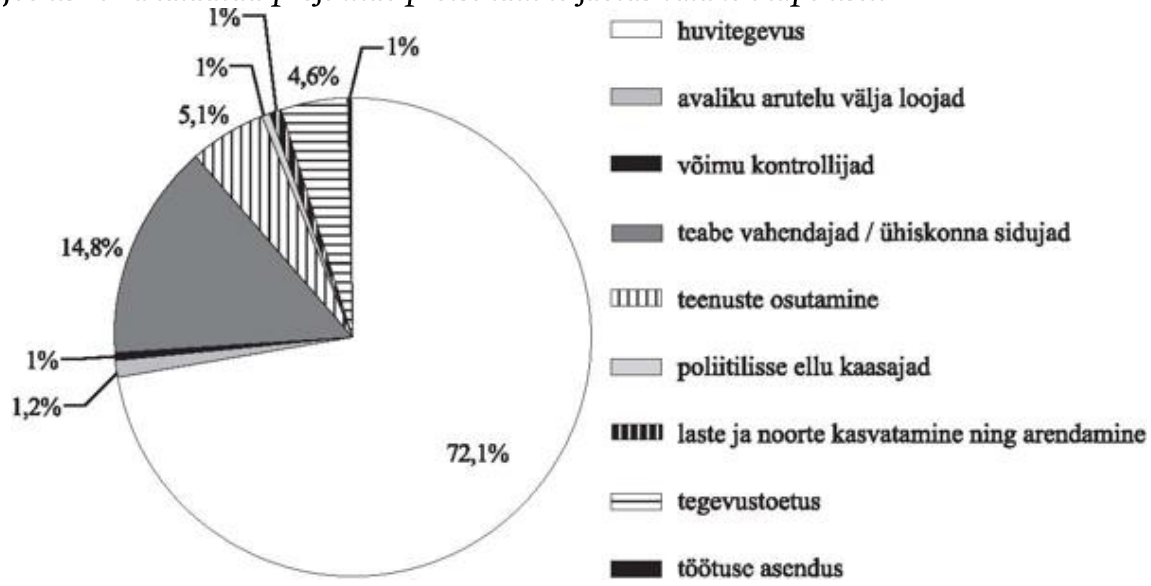
3.Kodanikuühiskonna organisatsioonid kui pedagoogilis-harrastuslikud toimijad.

Elukestva õppe tähtsust mõistavad tänapäeval kõik, samuti on jõutud järeldusele, et osa õppimis- ja koolitusprotsessist võib ja peabki toimuma väljaspool riiklikku haridussüsteemi. Mitmed kolmanda sektori ühendused on võtnud eesmärgi tegelda mitteformaalse õpetamisega, mis iseenesest ei pruugi anda uusi teadmisi, kuid soodustab kodanike algatusvõimet ja tegutsemist. Sellised organisatsioonid võivad edukalt osaleda ka formaalses õppeprotsessis, näiteks koolides oma vaateid tutvustades või materjale jaotades. See võib õpitulemustele lisaks luua usaldust ning sedakaudu sotsiaalset kapitali. Kuid kõik uued teadmised ei pruugi alati olla ühiskondlikus mõttes positiivsed ning kõik pedagoogilised ühendused ei pruugi levitada riiklikult soositud arusaamu (Fields 2005). Kolmanda sektori vabatahtlikud toimijad tegutsevad liikmete huvides ning mitteliikmed ei pruugi nende tegevusest kasu saada (Salamon 1995).

Projektipõhise rahastamise uuringu tulemused

Toetuste jaotumist on võimalik vaadelda mitmeti. Ühest küljest on oluline rahuldatud projektide rahaline maht. Teisest küljest on tähtis vaadelda ka rahuldatud projektide funktsioonide osakaalu, lähtudes rahuldatud projektide koguarvust. See jaotus näitab, millised ühendused on olnud taotlemisel eelisseisundis.

Joonis 2. Rahuldatud projektide protsendiline jaotus valdkonnapõhiselt



ALLIKAS: Autori koostatud.

Kõige enam rahuldati kolmanda sektori organisatsioonide huvitegevusliku funktsiooniga projektide taotlusi (72,1%). Sellele järgnevad suure vahega teabe vahendaja / ühiskonna siduja funktsioon (14,8%), teenuste osutamine (5,1%) ning tegevustoetuslik funktsioon (4,6%). Muud kolmanda sektori ühenduste projektide funktsioonid leidsid toetust ühe protsendi piires (joonis 2).
Hoopis teine tulemus on siis, kui vaadelda jaotatud rahasummasid projektide funktsioonidest lähtudes. Kõige enam jaotati toetusi kolmanda sektori organisatsioonide huvitegevuslikeks funktsioonideks (228 miljonit), järgnevad tegevustoetus (127 miljonit), teabe vahendaja / ühiskonna siduja (54 miljonit) ning teenuse osutamise funktsioon (27 miljonit). Tunduvalt vähem said avalikku arutelu soodustav (8,4 miljonit), võimu kontrolliv (4,2 miljonit), poliitilisse ellu kaasav (2,4 miljonit) ning laste ja noorte kasvatamise funktsioon (1,6 miljonit).
Tulemuste tõlgendamiseks tuleb vaadelda ka rollipõhise jaotuse tulemusi. Analüüsist selgub, et valimisse kaasatud toetustega toetati enim kodanikuühenduste pedagoogilis-harrastuslikku rolli (229,3 miljonit krooni), järgnesid poliitilise toimija (68,6 miljonit krooni) ja sotsiaal-majanduslik roll (27,3 miljonit krooni). Tegevustoetused, mis said samuti olulise osa toetustest (127,1 miljonit krooni), ei olnud kaasatud selle uuringu rollijaotustesse, sest niisuguse toetusvormi puhul jääb arusaamatuks toetuse abil tehtav tegevus ja seetõttu ei saa ka nende ühiskondlikku mõju kindlaks teha.
Suurema osa pedagoogilis-harrastusliku funktsiooni toetustest said huvitegevuslikud projektid. Kodanikuühenduste kui poliitilise toimija rolli tagaplaanile jäämine oli mõnevõrra üllatav. Väiksemaks üllatuseks võib pidada toetatud organisatsioonide ühekülgsust, seda on ka varasemad uuringud välja toonud (Praxis 2008). Käesoleva artikli autori uuringu eesmärk ei olnud määrata kindlat funktsiooni täitvate organisatsioonide eelisseisundit teistega võrreldes, kuid andmete analüüsi käigus ilmnes, et ühed ja samad ühendused on saanud mitmekordseid süsteemseid toetusi projektide erinevate nimede all. Tuleb arvestada, et olulised kodanikuühiskonna poliitilise toimija rolli toetavad Balti-Ameerika Partnerlusprogramm (praeguseks on oma töö lõpetanud) ning Vabaühenduste Fondi Norra grandid, mis on samuti ajaliselt piiratud, on lähiajal oma mõju kaotamas või on seda juba teinud. Et nende puhul ei ole tegu riiklike toetustega, satub ühenduste poliitilise toimija roll nende kadumisel senisest tõsisema löögi alla.

Edasine arutelu uuringu tulemuste taustal

Edasises arutelus toetub autor professor Rein Ruutsoo 2001. aastal Riigikogu Toimetistes number 3 avaldatud artiklile, mis on tänini aktuaalne. Artiklis arutleb professor Ruutsoo kodanikuühiskonna rolli, kolmanda sektori mõiste ning sotsiaalse kapitali üle. Üks olulisi artikli teemasid on avatud ühiskonnani jõudmine. Professor Ruutsoo leiab, et kodanikuühiskonna alusidee on muuta ühiskond avatumaks osalemise suurendamise kaudu. Osalusühiskonna ideaal tähendab võimalikult selliste individualiseeritud sidususviiside toetamist, mis ei piira, vaid aitavad suurendada kõikide valikuvabadust, juurdepääsu oma saatuse kujundamisele (Ruutsoo 2001).
Olulise punktina, mis ühendab aastatetagust ja praegust aega, võib tuua teatud ühiskonnarühmade eemalejäämise ühiskondlikust elust. Mõõdukal hulgal ühiskonnaliikmeid on ühel või teisel moel võõrandunud võimust ning ühiskond kui tervik on kodanikuühenduste arvukusest hoolimata killustunud.
Kodanikuühenduste poliitilist rolli on paljudes aruteludes rõhutatud, kuid selle täpsem sisu on jäänud avamata. Kodanikuühenduste poliitilise toimija roll aitaks ühiskonnas suurendada kollektiivset usaldust, kanaliseerida pingeid ning võimaldada kodanikel avaldada arvamust ühiskonna valupunktide kohta. Riigis, kus on üpris palju erinevaid rahvusrühmi ja kaitstavaid huvisid, tuleks enam panustada ühenduste poliitilisse rolli, mis aitaks stabiliseerida ühiskonnaelu. Oluline on kodanikuühiskonna ühenduste kui poliitilise toimija roll teabe jagamisel, mis omakorda võimaldab inimestel langetada teadlikke otsuseid.
Rahastamisskeemides enim toetust leidva pedagoogilis-harrastusliku rolli soosimisega loodetakse eeskätt huvitegevusliku seltsieluga laduda vundamenti demokraatiale. Poliitilise toimija roll panustab demokraatia arengusse otseselt, kaasates kodanikke avalikku ellu. Avatuse saavutamiseks tuleb pöörata rohkem tähelepanu kodanikuühiskonnale kui teabevahendajale ja ühiskonna sidustajale.
Sotsiaal-majanduslikku rolli täitvate kolmanda sektori organisatsioonide toetamiseks kasutatakse mitmesuguseid rahastamisskeeme (KredEx, sotsiaalrahad), seetõttu pole need organisatsioonid kaasatud projektipõhise rahastamise uuringu valimisse.
Kodanikuühiskonna organisatsioonide poliitilise toimija ja pedagoogilis-harrastusliku rolli toetuseks palju võimalusi ei ole, neid tuleb rahastada just valimiga hõlmatud skeemide abil.
Vaadates uuringus toetuste jagunemist kodanikuühenduste rollide lõikes, tuleb tõdeda, et ehkki teatud kodanikuühendused on ühiskonnas esile tõusnud, ei ole ühenduste toetamine üldiselt pärast iseseisvumise taastamist muutunud. Rahastamismudel toetab pigem protseduurilist lähenemist demokraatiale, mis eeldab riigi minimaalset sekkumist kodanike ellu ning vastupidi. Selle lähenemise kohaselt oodatakse kodanikelt eeskätt valimistes osalemist, mis peaks jääma ka nende poliitilise väljundi haripunktiks. Selle järelduseni jõudmiseks annab alust projektipõhiste toetuste jaotumine, kus poliitilise toimija roll jääb pedagoogilis-harrastuslikuga võrreldes vaeslapse ossa.

Ühenduste edasine loomulik areng küsimärgi all

Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni kaks suurt eesmärki – tagada institutsionaalselt tugevad ühendused ning avaliku sektori ja kodanikuühenduste partnerlus riigi valdkondlike eesmärkide planeerimisel ja saavutamisel –, võivad panna Eesti liikumise avatud ühiskonna poole küsimärgi alla. Kodanikuühenduste otsene sidumine riiklike arengukavadega võib ohtu seada kodanikuühiskonna loomuliku arengu, kallutades seda senisest enam teenusepakkuja seisusesse, mitte aga võrdväärseks partneriks avalikes diskussioonides. Avatud ühiskonna seisukohast on tähtis kaasata võimalikult palju ühiskonnaliikmeid otsuseprotsessidesse, inimesi teavitada ja harida.

Hiljutistest uuringutest (Puust 2009; Praxis 2008) lähtudes võib öelda, et Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK), millest kõik hilisemad dokumendid peaksid lähtuma, hakkab praktikas oma väärtust kaotama ning esialgne joovastus kodanikuühenduste (poliitilise sekkuja) ja riigi võrdväärsest partnerlusest kaduma. Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni kohaselt tuleb vältida ühenduste kui professionaalsete teenusepakkujate rolli "ülekaalukat rahastamist". Dokumendi järgi peaks selline praktika saama domineerivaks. Tasub eraldi rõhutada, et dokumendis on jäänud defineerimata "ülekaaluka rahastamise" maht. Varasemad ühenduste poliitilist rolli rõhutavad dokumendid põrkuvad praeguse neoliberaalse mõttelaadiga, kus tähelepanu on kodanikuühiskonna kui kolmanda sektori majanduslikel funktsioonidel.
Eeltoodu ei tähenda, et kodanikuühenduste rahastamine ei vaja korrastamist. Ühenduste institutsionaalne tugevdamine on kindlasti vajalik, sest mitmes uuringus (Puust 2009; Praxis 2008) välja toodud tulemused kattuvad ja osutavad korduvatele valupunktidele. Samal ajal tuleb korrastamise suhtes olla ettevaatlik, sest vaid ühte tüüpi ühenduste soosimine või kõrvalejätmine muudab rollimõjude kaudu paratamatult ka ühiskondlikku struktuuri. Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon juhib tähelepanu sellele, et ühendustel tuleb osutada arengukavade täitmist toetavaid teenuseid ning sellega toetada ka riiklike arengukavade ja prioriteetide elluviimist. Viimasele keskendudes võib juhtuda, et kodanikele tagatakse optimaalsed ja kvaliteetsed teenused, kuid kaudselt vähendatakse veelgi võimalusi kodanikke poliitiliselt kaasata.

Kasutatud kirjandus

Edwards, M. (2004). Civil Society. Cambridge: Polity Press.
Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (2002). – http://www.siseministeerium.ee/?id=30410
Fields, M. (2005). To Educate, Empower or Economise? Lifelong Learning in Civil Society Organisations. Report. Turku: Turun yliopisto.
Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon (2009). – http://www.siseministeerium.ee/public/Rahkon_260309.pdf
Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs (2006–2007) (2008). Praxis ja Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus. Tallinn. – http://www.siseministeerium.ee/public/K_RErahastamise_2006-2007_anal_siraport.pdf
Puust, M. M. (2009). Kodanikeühiskonna rahastamise prioriteedid Eestis. Magistritöö. Tallinna Ülikool.
Raik, K. (2003). Democratic Politics or the Implementation of Inevitabilities? Estonia's Democracy and Integration into the European Union. Tartu: Tartu University Press.
Ruutsoo, R. (2001). Kodanikeühiskond, kolmas sektor ja sotsiaalne kapital. – Riigikogu Toimetised 3, lk 251–260.
Salamon, L. M. (1995). Partners in Public Service. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
Schmid, H. (2001). Neighborhood Self – Management: Experiments in Civil Society. New York: Kluwer Academic.
Van Til, J. (2000). Growing Civil Society. Bloomington: Indiana University Press.
Uhlin, A. (2006). Post-Soviet Civil Society: Democratization in Russia and the Baltic States. London, New York: Routledge.

Eesti riigi ja kodanikuühiskonna partnerlusest

Kristiina Ling, MTÜ Eesti Euroopa Liikumine tegevjuht

Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon on Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni hädavajalik täiendus.

Artikkel kõrvutab kahe riikliku kontseptsiooni – Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni ning kodanikuühiskonna riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni – eesmärke ministeeriumide esindajate ja poliitilise eliidi esindajate hoiakutega. Kirjatöö vaeb avaliku võimu esindajate hoiakute tähendust kodanikuühiskonna ja riigi koostööle. Kolm aastat enne Eesti ühinemist Euroopa Liiduga tõdesid meie sotsiaalteadlased, et sobivaim kodanikuühiskonna tulevikumudel ei ole veel välja kujunenud, majandusjõudude vaba mäng ei tähenda automaatselt ühiskondliku stabiilsuse ja indiviidide vabaduse ning arenguvõimaluste lisandumist (Arblaster 1996, tsiteeritud Ruutsoo 2001, 251 järgi). Kodanikuühiskonna reeglistatus on avalik hüve, mis ei teki ainult turu mõjul, vaid vajab ka ühiskonna filosoofilist nägemust ja seda toetavat poliitilist otsust (McLean 1993; tsiteeritud Ruutsoo 2001, 253 järgi). Aasta pärast neid arutelusid võttis Riigikogu 2002. aastal kodanikuühenduste aktiivse tegevuse tulemusena vastu Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK). Tänavu kevadel jõuti valitsuses kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni vastuvõtmiseni. Kontseptsiooni eesmärk on toetada riigi rahakotist läbipaistvate ja tõhusate põhimõtete alusel EKAK-i ellurakendamist.
Tegu on vaieldamatult olulise läbimurdega poliitilisel tasandil. Kodanikuühiskonna arendamiseks on valminud ka teisi toetavaid strateegiaid, kuid artiklis on tähelepanu all need kaks.

Lahutada mittetulundussektori roll ühenduste rahastamisest

EKAK-is on kirjeldatud Eesti kodanikuühiskonda vaba, demokraatliku, rahumeelse, õiglase, jõuka, arenguvõimelise ning kõiki inimesi huvide ja võimete piires ühiskonnaellu ja poliitikate väljatöötamisse kaasava ühiskonnana. Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon seab riigile kaks eesmärki kodanikuühenduste materiaalsel toetamisel (punkt 2.2.2): kujundada institutsionaalselt võimekad ja jätkusuutlikud kodanikuühendused ning arendada välja avaliku sektori ja kodanikuühiskonna strateegiline partnerlus riigi valdkondlike eesmärkide planeerimisel ning saavutamisel.
Nimetatud eesmärgid on seotud muu hulgas põhimõttega lahutada mittetulundussektori rolli tunnustamine ühenduste rahastamisest (punkt 2.2.1).
Rahastamise kontseptsioonis esitatud täiendav põhimõte on riigi ja kodanikuühiskonna partnerluses mitmekihilisemaid teemasid. Keda või mida siis ikkagi lahutada tuleks ning mison eeldused sellise olukorrani jõudmiseks? Küsimus ei ole ju ainult rahastamise paremaks korraldamiseks sobivate administratiivmeetmete rakendamises. Kuna rahastamise korrastamise kontseptsioonis on kodanikuühiskonna väärtuste ja rahaliste vahendite eraldamisega seotud lõhed teatavaks tehtud, saab välja tuua puudused partnerluse arengus. Selgelt on näha žongleerimist riigi ja kodanikuühiskonna partnerlust määravate strateegiate sisu ning poliitilise eliidi ja ametkondade poolt neile antavate tähenduste vahel, eeskätt kodanikuühiskonna arengu kontseptsioonis kindlaks määratud ideoloogilise aluse ja vabaühenduste jätkusuutlikkuse arendamiseks mõeldud materiaalse baasi vahel. Lõpptulemusena mõjutab see märkimisväärselt kodanikuühiskonna organiseerumisvorme ning riigi ja kodanikuühiskonna partnerlusmudelit.
Kodanikuühiskonnast ei tasu rahastamise korrastamise kontseptsiooni silmas pidades rääkida kui abstraktsest nähtusest. Kuna põhjalikum organiseerumisvormide käsitlus ei

ole käesoleva artikli eesmärk, siis piirdun siin asjakohase määratlemisega. EKAK-i mõttest lähtudes võiks kodanikuühiskond hõlmata:
– kollektiivseid avalikes huvides tegutsevaid kodanikuühiskonna organisatsioone nagu mittetulundusühingud;
– sotsiaalseid liikumisi, mis põhinevad massidel, on hajusa struktuuriga ning mille eesmärk on ühiskondlik teavitustegevus või võimule surve avaldamine (näiteks Sakala keskuse lammutamise, riigimetsa müügi puhul);
– mõttekodadena tegutsevaid sihtasutusi, mille eesmärk on seirata riigi poliitikaid ja pakkuda lahendusi.
Kodanikuühiskonna osana ei ole riigi ning kodanikualgatuse suhte vaatlemisel võimalik käsitada sihtasutusi, mille asutaja on olnud riik ise, korteriühistuid, mis on küll juriidiliselt mittetulunduslikud organisatsioonid, kuid ei tegutse avalikes huvides, ja eraeesmärkidel koostööd tegevaid kodanikualgatuslikke rühmi. Seega ei kattu mittetulunduslik juriidiline tegevusvorm üksüheselt kodanikuühiskonna piiridega.

Kodanikuühiskond kui võrdväärsusel põhinev avaliku arutelu sfäär

Kuigi parteid ja ühendused saavad osaleda kodanikuühiskonnas, on kodanikuühiskonna ja riigi suhte analüüsimisel poliitiliselt tähtsaid ning apoliitilisi kodanikuühiskonna osi äärmiselt oluline eristada (Uhlin 2006, 24). Näiteks Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismi avanemisel toimusid Eestis arutelud, miks meie erakondade noortekogud ei saa taotleda toetust demokraatia arendamiseks Vabaühenduste Fondist. Parteid ja nende alaorganisatsioonid mittetulundussektoriga ühte patta pannes on osalusdemokraatia normidest lähtudes võrdlemisi keeruline hinnata vabatahtlike kodanikualgatuste kvalitatiivset mõju või lisandväärtust poliitikale ja laiemalt ühiskonna võimustruktuuridele.
Samal ajal on Eesti poliitilise eliidi seas levinud arusaam, et parteid kuuluvad kodanikuühiskonda (Ling 2008). Sellised parlamendisaadikute seisukohavõtud viitavad kodanikuühiskonna poliitilise rolli tähenduse väärkasutusele. Väited, et parlamendisaadikud kuuluvad kodanikuühiskonna aktiivsemate liikmete hulka, on suitsukate parteipoliitiliste projektide mahamüümiseks kodanikualgatuslikus võtmes. Üks poliitprojekti näide on mitteformaalne sotsiaalne liikumine Noor Eesti, kuhu kuuluvad ka parlamendisaadikud. Selle projekti eesmärk on hääleõiguse andmine lastele, keda täisikka jõudmiseni esindavad täiskasvanud. Kelle huve sel juhul ikkagi demokraatia alustalasid raputades esindatakse?
On ka teistpidi näiteid. Parlamendi kõnepuldist on kõlanud, et kodanikuühiskonna esindajatel on õigus sekkuda avalikku diskussiooni ja tuua välja oma arvamusi poliitilistes küsimustes, kuid samas täiendatakse, et kuskil jookseb piir vaba tahte avalduse ja politiseerituse vahel, mis oleks justkui sisetunde küsimus (XI Riigikogu stenogramm ... 2007).
Väideldes poliitikute endi argumentide abil, on kodanikualgatuse politiseerituse piire keeruline vedada, kui erakonnad või rahvasaadikud on määratletud kodanikuühiskonna osana. Esiteks õõnestab kodanikualgatuse vormi ärakasutamine poliitikute poolt kodanikuühiskonna avaliku rolli usaldusväärsust. Teiseks süveneb avaliku võimu jäikus rohujuure tasandilt tulevate ettepanekute vastu. Klassikaliselt on avalik sfäär indiviidide ja ühiskondlike osalejate vaba, võrdväärsusel põhinev aruteluala, kus proovitakse arendada oma eesmärke, pannes need üldise avaliku hüve edendamise teenistusse (Perez-Diaz 1992, 281). Kodanikuühiskonna piire võrdsustatakse sageli avaliku sfääriga. Selle alus ei ole sisetunne, vaid kodanikuühiskonna tunnustamine kõige laiemas mõttes, ühiskonna poliitilise elu ühe tahuna. Kodanikualgatuse poliitilise rolliga manipuleerimine annab tunnistust kodanikuühiskonna kui avaliku sfääri nõrgast väljakujundatusest.
Osalusdemokraatia seisukohalt on kodanikuühiskonna kui avaliku sfääriga haakuvate

toimemehhanismide väljaarendamine väga oluline tegur kodanikuühiskonna rolli tunnustamise ja rahastamise eristamisel (Ling 2008).

Rahastamise kontseptsiooni keskne probleem

Kodanikuühiskonna kui avaliku sfääri väljakujunemine avab huvirühmadele kanalid, mille kaudu mõjutada otsustusprotsesse ja ressursside jaotust, aga ka ühiskonnaliikmete identiteetide kujundamist (Clarke 1998, 6). Suurem osa kodanikuühendustest ei ole praegu selleks rolliks valmis. Praktilisel tasandil eeldab valmisolek rahalist toetust ühendustele oma valdkonna poliitikaanalüüsiks. Selleks on vaja, et avaliku võimu esindajad tunneksid huvi mittetulundusühingute analüüsipädevuse suurendamise vastu. Siin on üks oluline nüanss, mis puudutab otseselt ka kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni. Avaliku raha eraldamist kodanikuühendustele on riikliku rahastamise korrastamise kontseptsioonis nimetatud kui üht vastastikusel huvil põhinevat võimalust täita riiklikke funktsioone ja eesmärke (lk 3).
Kontseptsiooni koostajad on keskset probleemi näinud asjaolus, et seni ei ole kodanikuühenduste rahastamist seostatud riiklike prioriteetide ja ministeeriumide ülesannete täitmisega (lk 4). Selle probleemi lahendamine toetaks riigi ja vabaühenduste tegevust. Rahandusministeeriumi ettepanekus märgitakse: "… oluline on, et kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise juures peetakse võimalikult suures ulatuses silmas, kuivõrd riigipoolne rahastamine panustab valdkondlikest arengukavadest ja teistest strateegilise planeerimise dokumentidest tulenevate eesmärkide saavutamisse" (lk 10). Toodud näide selgitab kontseptsioonide ideoloogilist ja materiaalset pingevälja mitte niivõrd rahastamise kontseptsiooni ja EKAK-i sisu vahel, kuivõrd avaliku võimu hoiakutes ja arusaamades.
Ühiskonnakesksete riigikäsitluste kohaselt ei ole võimalik defineerida riiki, viitamata arengutele, mis toimuvad väljaspool riigivõimustruktuure: kodanikualgatused määravad riigivõimu piirid ja sisu, mitte vastupidi (Chandhoke 1995, 20). Sellel viisil kujuneb ühiskonnakeskses riigikäsitluses riigi ja kodanikuühiskonna suhe, see tähendab ühiskond reguleerib riigivõimu tegevusulatust. Teine äärmus on riigikeskne käsitlus, mis abstraheerib riigi sisu sedavõrd, et eemaldab riigi oma algetest ehk kodanikuühiskonnast (*ibid).* Lääne poliitikateaduses toimus nihe riigikesksest käsitlusest ühiskonnakeskse poole, kuna muutus arusaam klassisuhetest ja riigi rollist tootmissuhete korraldamisel. Kodanikuühiskonna ja riigi koostöö muutus tähtsaks siis, kui saadi aru, et riigivõimu tegevus tekitab kodanikuühiskonnas uusi liikumisi, millel on arvestatav mõju ühiskonna võimusuhetele. Selliste liikumiste huvide ignoreerimine viib lihtsalt legitiimsuse languse nõiaringi (Chandhoke 1995, 20–27). Olud, mille tõttu muutused Eestis on vajalikud, on praegu teised. Tähtis on see, et riigi toetuse pakkumine kodanikuühiskonnast alguse saanud muutuste elluviimiseks suurendab üksikisikute vabadust ning samal ajal kasvatab riigi enda stabiilsust. Sellise olukorra saavutamiseks peab rahvast usaldama.

Neli põhilist kodanikuühiskonna käsitlust

Mõistmaks, kuidas Eestis sotsiaalsete muutuste poole pürgiv kodanikuühiskond saab koostöös riigiga toimida, tuleb ta asetada laiemasse pilti. Üldistavalt saab kodanikuühiskonna ja riigi ideoloogilise ning materiaalse suhte analüüsiks kasutada Goran Hydeni pakutud raami (joonis 1). Riigi ja kodanikuühiskonna partnerluse peamised erisused tulenevad selles raamistikus kahest teljest: kas kodanikuühiskond on peamiselt majanduslik või sotsioloogiline nähtus. Teisisõnu: kas rõhk on sellel, kuivõrd ühiskonna jõukust kasvatavad tegevused on erasektori kontrolli all või mängivad vabatahtlikkuse alusel moodustatud ühendused olulist vahendavat rolli riigi ja indiviidide suhetes. Raami teine telg käsitleb riigi ja kodanikuühiskonna suhet: kas kodanikuühiskond on

põhimõtteliselt riigist sõltumatu ühiskonna osa või on riik ja kodanikuühiskond alati seotud. Eristada võib nelja käsitlust.
Võib öelda, et nii EKAK-i kui ka riigieelarvelise rahastamise kontseptsiooni kohaselt on kodanikuühiskond ühiskonna osa, mis eristub riigist ja turust. Hydeni järgi mahub selle määratluse alla nii neoliberaalne kui ka assotsiatsiooniline koolkond. Selleks et koostöömudeli hetkeolukorda täpsemalt mõista, on huvitav vaadata, kumba käsitlusse sobituvad avaliku võimu esindajate hoiakud.
Praegusesse parlamenti kuuluvate poliitikute hoiakutes on juurdunud Tocqueville'ist lähtuv käsitlus, kus kodanikuühiskonda määratletakse kui vabatahtlikkuse alusel organiseerunud ühiskonna tegevusvälja (Ling 2008). Assotsiatsioonilise lähenemise toetajad mõtestavad kodanikuühiskonda tugeva demokraatia konsolideerijana (Ling 2008). Eeldatakse, et ühendused loovad positiivset sotsiaalset kapitali. Kodanikuühiskonna eesmärkide saavutamiseks kasutatakse dialoogi, veenmist ja kauplemist ning ei lähtuta valitsuse heakskiidust või erafirmadelt saadud juhtnööridest (Edwards 2009, 20). Käsitluse nõrk külg on see, et assotsiatsioonilise käsitluse elementide domineerimine viib liigsete ootusteni ühenduste suhtes (*ibid*). Loodetakse, et kodanikuühiskond lahendab hulga sotsiaalseid, poliitilisi ja majandusprobleeme, samal ajal kui takistavad asjaolud võivad olla hoopis sügavamal ühiskonna struktuurides. Näitena võiks tuua Eestis riigi ja omavalitsuste ootust, et mitmesuguseid sotsiaalprobleeme peaks saama lahendada mittetulundusliku sektori algatusel.

Riigi sekkumisest sõltumatu kodanikuühiskond

Eespool mainitud rahandusministeeriumi esindajate seisukoht, et riigieelarveline kodanikuühenduste rahastus peaks olema kooskõlas riiklike strateegiatega, on selgelt neoliberaalne käsitlus, kombineerides valikuliselt assotsiatsioonilise lähenemise sugemeid. Põhiliselt jätab neoliberaalne lähenemine kahe silma vahele arusaama, et riik peaks toetama avalikes ühishuvides elluviidavate eesmärkide saavutamist ka juhul, kui need ei tulene otseselt valitsuse enda eesmärkidest ehk tegu on kodanikuühiskonna algatustega. Tänavu kevadel peetud "Minu Eesti" mõttetalgud koondasid hulgaliselt häid ideid, mille teostamiseks riigi rahalist toetust leida on vaevarikas. Põhjus pole tõenäoliselt ainult majanduskriisis.
Neoliberaalse käsitluse kohaselt tugevdab eraomandi puutumatuse suurendamine demokraatia arengut, sest kindlustab majandusedu. Loodetakse näha ka jõuka "kodanluse" kujunemist, kes suudab toetada erakapitaliga kodanikualgatuslikku tegevust ning riigil ei tarvitse enam oma lisameetmetega sekkuda (Hyden 1997, 6). Eesti ei eristu ülejäänud maailmas toimuvatest suundumustest. Aastaid on olnud ka mujal lääneriikides pingeid radikaalide ja neoliberaalide vahel, esimesed näevad kodanikuühiskonda *status quo* murdjatena, teised tulu mitteteeniva sektorina, kelle tegevust ajendab turutõrgete lahendamine (Edwards 2009, viii). Tänapäeval on nn filantrokapitalism peaaegu sama suur "idee" kui kodanikuühiskond (*ibid*). Selle tõenduseks on sotsiaalse ettevõtluse kontseptsiooni levimine ka Eestis, mis sobitub meie väärtushinnangutega.
Selleks et teha järeldusi, millised hoiakud on kodanikuühiskonna ideoloogilise ja materiaalse aluse sidususe suhtes avaliku võimu esindajatel, tuleb vaadata Hydeni mudeli horisontaaltelge: kas kodanikuühiskond on majanduslik või sotsioloogiline nähtus. Üks võimalus on keskenduda kodanikuühiskonnale omistatavatele funktsioonidele, mitte vormidele (Van Rooy, Robinson 1998, 201). Praegusesse Riigikogusse kuuluvate poliitikute seas on teenuste osutamine kodanikuühiskonna tunnustatumaid funktsioone (Ling 2008). Riigikogu liikmete tähelepanu on koondunud peamiselt sellele, kuidas arendada õiguslikke meetmeid, mis parandavad avalike teenuste üleandmist kodanikuühiskonna organisatsioonidele. Mittetulundusorganisatsioonide arenguks vajaliku riigieelarvelise rahastuse tagamine leiab enim tunnustust kinnitustes, et eesmärk on saavutada mittetulundusorganisatsioonide võimekus osutada tõhusat teenust. Lõppeesmärk on

ühenduste isemajandamine. Kodanikuühiskonna kui avaliku sfääri arengu meetmete kujundamine on laias laastus jäänud parlamendisaadikute tähelepanu alt välja (Ling 2008).

Joonis 1. Kodanikuühiskonna erinevad käsitlused



ALLIKAS: G. Hyden 1997.

Kristalliseerunud probleemid

On selge, et kodanikuühiskonna eluavaldused ja suhe riigivõimuga on kirjum, kui artikli maht käsitleda võimaldab, kuid tehtud üldistused kajastavad kristalliseerunud probleeme riigi ja kodanikuühiskonna partnerlusmudeli kujunemisel. Ligikaudu seitse aastat pärast EKAK-i vastuvõtmist on kontseptsiooni eesmärgid jätkuvalt ajakohased, sest tegemist on meie kodanikuühiskonna sisu käsitlevate põhiväärtustega. Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon on EKAK-ile hädavajalik täiendus, kuid seatud eesmärkide tähendusi tõlgendavad kodanikuühendused, ametkonnad ja poliitiline eliit teatud osades erinevalt.
Kodanikuühiskond soovib enda kui avaliku sfääri käsitluse tunnustamist ja rahaliste vahendite suunamist ühenduste avalike poliitikate analüüsisuutlikkuse arendamisse. Avaliku võimu esindajad toetavad neoliberaalset kodanikuühiskonna käsitlust valikuliselt assotsiatsioonilise lähenemise elementidega. Võiks öelda, et sellest lahknevusest lähtub ka riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioonis esitatud soovitus riigile – tunnustada mittetulundussektori rolli rahastamisest sõltumatuna. Ametkondi ja poliitikuid suunatakse rahastamise korrastamise kontseptsioonis omaks võtma ühiskonnakeskset riigikäsitlust. Ametkonnad ja poliitilise eliidi esindajad eelistavad aga kodanikuühiskonna ja riigi partnerlusmudeli kujundamisel riigikeskseid lähenemisi. Kokkuvõtteks võib öelda, et Hydeni analüüsiraami järgi asetub Eesti poliitilise eliidi ja ametkondade käsitus kodanikuühiskonnast assotsiatsioonilise ja neoliberaalse lähenemise vahemaile.Kodanikuühiskond ise püüab kodanikuühiskonda kui avalikku sfääri tugevdada. EKAK ja kodanikuühiskonna riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon toetavad kodanikuühiskonna ootusi, kuid ühe või teise lähenemise toetajatel tuleb arvestada tõsiasjaga, et neoliberaalne kodanikuühiskonna materiaalse aluse käsitlus väärtuste baasilt assotsiatsioonilist laadi kodanikuühiskonna mudelini viia ei saa.
Üldistavalt võib praegust riigi ja kodanikuühiskonna partnerlusmudelit nimetada "filantrokapitalismiks". Eesti riigi ja kodanikuühiskonna partnerlusmudeli muutumine EKAK-ist lähtuvate eesmärkide järgi sõltub paljuski sellest, kuidas ametkonnad ja poliitiline eliit tõlgendavad rahastamise korrastamise kontseptsiooni sisu.

Eespool nimetatud dokumentide sulatamine terviklikuks kodanikuühiskonna poliitikaks on ühiskonna sidususe toetamiseks oluline protsess – ainult uute administratiivmeetmete kasutuselevõtust siiski ei piisa. Riigi ja kodanikuühiskonna partnerlusmudel vajab tasakaalustamist ühiskonnakeskse riigikäsitluse tunnustuse kaudu, mille alus on usaldus.

Kasutatud kirjandus

Chandhoke, N. (1995). State and Civil Society. Explorations in Political Theory. New Delhi, Thousand Oaks, London: Sage.
Clarke, G. (1998). The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protest in the Philippines. London: Routledge.
Edwards, M. (2009). Civil Society. Cambridge: Polity Press.
Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (2002). – https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=231276 (12.10.2009).
Hyden, G. (1997). Civil Society, Social Capital and Development: Dissection of Complex Discourse. – Studies in Comparative International Development, vol 32, no 1, pp 3–30.
Kodanikeühiskonna riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon (2009). – http://www.siseministeerium.ee/public/Rahkon_260309.pdf (12.10.2009).
Ling, K. (2008). Kodanikuühiskonna diskursuse areng Riigikogus. Magistritöö. Tallinna Ülikool.
Perez-Diaz, V. (1992). Civil Society and the State: Rise and Fall of the State as the Bearer of a Moral Project. – The Tocqueville Review, vol XIII, no 2.
Ruutsoo, R. (2001). Kodanikeühiskond, kolmas sektor ja sotsiaalne kapital. – Riigikogu Toimetised 3, lk 251–260.
Uhlin, A. (2006). Post-Soviet Civil Society: Democratization in Russia and the Baltic States. London, New York: Routledge.
Van Rooy, A., Robinson, M. (1998). Out of the Ivory Tower: Civil Society and the Aid System. – A. Van Rooy (ed). Civil Society and the Aid Industry: The Politics and Promise. London: Earthscan.
XI Riigikogu stenogramm. II istungjärk, 13. detsember 2007. – http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1197529500#pk1319 (12.10.2009).

Eesti parlamendi pädevus ja tegevus välissuhtlemise korraldamisel iseseisvumisest kuni põhiseadusliku korra taastamiseni

Mart Nutt, Riigikogu liige, Isamaa ja Res Publica Liit

Eesti parlamendi välissuhtlemispädevuse iseloomustamisel tuleb lähtuda õigusaktidest ja analüüsida nende rakendamist, praktilist asjaajamist ning riigi esindamist välissuhtlemises.

Välissuhtlemises võib parlamendi (1920–1940 ja aastast 1992 Riigikogu) kui Eesti riigi seadusandliku kogu pädevuse jagada kaheks. Kõigepealt parlamendi juriidiline pädevus, mis on määratud Eesti põhiseaduse ja seadustega ning välissuhtlemist reguleerivate rahvusvahelise õiguse aktidega (konventsioonid, riikidevahelised lepingud, rahvusvahelise organisatsiooni tööpõhimõtted). Teiseks poliitiline pädevus, mis on kujunenud välja riigivõimu institutsioonide omavahelises tööjaotuses.
Poliitiline pädevus on osa riigi välissuhtlemisest ja õiguslikust raamistikust ning olenevalt poliitilisest ülesehitusest riigiti erineb, kuid lähtub rahvusvahelises suhtlemises väljakujunenud praktikast ja tavadest. Juriidilise ja poliitilise pädevuse suhe ei ole alati selgepiiriline, seetõttu tekivad aeg-ajalt vaidlused eri institutsioonide pädevuse üle erineva õiguskorra ja ajaloolise taustaga riikides.
Käesolevas kirjutises antakse ülevaade Eesti välissuhtlemist korraldavatest õigusaktidest alates Eesti Vabariigi loomisest 1918. aastal kuni praegu kehtivateni ning iseloomustatakse ja analüüsitakse Riigikogu pädevust välissuhtlemises eri tasandeist lähtudes:
1) käsitletakse Riigikogu ülesandeid ja võimalusi Eestis kehtivate õigusaktide kohaselt, tuues selle taustal välja ka teiste välissuhtlemises osalevate institutsioonide juriidilist pädevust puudutavad küsimused;
2) analüüsitakse praktilise välissuhtlemise korralduse taustal poliitilise pädevuse jaotumist Riigikogu ja teiste institutsioonide, esmajoones presidendi, valitsuse ja välisministeeriumi vahel, samuti poliitilise pädevuse muutumist välissuhtlemise ning Eesti riigi õiguslikust ja poliitilisest arengust tingituna.

Allikmaterjaliks õigusaktid

Allikmaterjalina on kasutatud Eestis kehtivaid õigusakte (1920., 1934., 1938. ja 1992. aasta põhiseadus, välissuhtlemise ja välisteenistuse seadused, Riigikogu kodu- ja töökorra seadus) ning teemaga haakuvat kirjandust.
Enne Teist maailmasõda on Eestis kehtinud kolm põhiseaduslikku akti (eelkonstitutsiooni), millega korraldati riigi tegevust enne 1920. aasta põhiseaduse vastuvõtmist, ja kolm põhiseadust. Lisaks toimus aastail 1932–1933 põhiseaduste vastuvõtmiseks kaks rahvahääletust, mis aga läbi kukkusid. NSV Liidu okupatsiooni aegne administratsioon kasutas kahte nn Eesti NSV konstitutsiooni, mis olid NSV Liidu konstitutsiooni kohalikud mugandused ja kopeerisid sisult teiste NSV Liidu liiduvabariikide konstitutsioone. Iseseisvuse taastamise perioodil 1988–1991 võeti vastu Eesti NSV konstitutsiooni muudatused ja mitu õigusakti, millel oli põhiseadusliku akti tähendus. Käesolevas kirjutises on kasutatud järgmisi põhiseaduslikke õigusakte:
1) “Maanõukogu otsus kõrgemast võimust”, vastu võetud Eestimaa Kubermangu Ajutise Maanõukogu poolt 15/28. novembril 1917;
2) “Manifest kõigile Eestimaa rahvastele”, Päästekomitee poolt välja kuulutatud 24. veebruaril 1918;
3) “Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord”, vastu võetud Asutava Kogu poolt 4. juunil 1919;
4) Eesti Vabariigi põhiseadus, Asutava Kogu poolt vastu võetud 15. juunil 1920;

5) Eesti Vabariigi uus põhiseadus: vabadussõjalaste algatusel 14., 15., ja 16. oktoobril 1933. a rahvahääletusel vastu võetud, jõustus 24. jaanuaril 1934;
6) Eesti Vabariigi põhiseadus, vastu võetud 28. juulil 1937 Rahvuskogus, hakkas kehtima 1. jaanuaril 1938;
7) Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi konstitutsioon, vastu võetud Eesti NSV Ülemnõukogu üheksanda koosseisu erakorralisel, üheksandal istungjärgul 13. aprillil 1978. Olulised muudatused: Eesti NSV seadus muudatuste ja täienduste tegemise kohta Eesti NSV konstitutsioonis (põhiseaduses) (1988) ja Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Ülemnõukogu deklaratsioon Eesti NSV suveräänsusest (1988);
8) Eesti NSV Ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust staatusest (1990);
9) Eesti NSV seadus Eesti sümboolikast (1990);
10) Eesti Vabariigi seadus Eesti valitsemise ajutise korra alustest (1990);
11) Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust iseseisvusest (1991).

Esimesed põhiseaduslikud aktid

Ainus sõjaeelne välispoliitikat puudutav seadus on välisteenistuse seadus (Riigi Teataja 1936, 24, 160), mis anti riigivanema dekreediga 13. märtsil 1936. Riigikogu välispoliitilist tegevust ja pädevust nimetatud seadus ei käsitle.
Eestimaa Kubermangu Ajutise Maanõukogu otsusega veel Eesti riiki ei tekkinud (iseseisvust välja ei kuulutatud), Eesti jäi vormiliselt Venemaa kubermanguks. Sisuliselt otsustas aga Maanõukogu (hilisem Eesti Maapäev) võtta kõrgema võimu Eestis enda kätte. Seega võib seda otsust pidada eelkonstitutsiooniks.
Eesti riigi sünnitunnistus "Manifest kõigile Eestimaa rahvastele" ei puudutanud seadusandliku kogu pädevuse küsimusi, kuid õiguslikus mõttes oli see teine eelkonstitutsioon.
Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord 1919. aastast ei olnud samuti põhiseadus klassikalises mõttes, kuid kindlasti põhiseaduslik akt, mille järgi korraldati Eesti riigi valitsemist kuni põhiseaduse vastuvõtmiseni 1920. aasta 15. juunil (kolmas eelkonstitutsioon) (EVPk 2002, 17–19).
Riigikogu välissuhtlemise pädevuse seisukohalt tuleb pidada oluliseks kaht põhiseaduse muutmise eelnõu (1932 märtsis Riigikogus heaks kiidetud ja 13.–15. augustil rahvahääletusel tagasi lükatud eelnõu ning Riigikogus koostatud ja 10.–12. juunil 1933 rahvahääletusel tagasi lükatud eelnõu) ning Jüri Raidla töögrupi Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu (Taasvabanenud Eesti ... 1997).
Eesti NSV konstitutsiooni saab vaadelda legitiimse ajutise põhiseadusliku aktina 1990. aasta 30. märtsi Ülemnõukogu otsusest Eesti riiklikust staatusest ja 1990. aasta 8. mai seadusest Eesti sümboolikast tulenevalt alates 20. augustist 1991, kui Eesti iseseisvus taastati õigusliku samasuse alusel 1940. aastal annekteeritud riigiga kuni 1992. aasta põhiseaduse vastuvõtmiseni.
Eesti NSV Ülemnõukogu 1990. aasta 30. märtsi otsus oli oma vormist hoolimata põhiseaduslik akt, sest sellega otsustati muuta põhiseaduslikku korda. Eesti NSV seadus Eesti sümboolikast oli samuti põhiseaduslik akt, sest sellega otsustati rakendada Eesti Vabariigi 1938. aasta põhiseaduse paragrahvid 1, 2, 4, 5 ja 6. Põhiseadusliku akti iseloom oli ka Eesti Vabariigi Ülemnõukogu poolt vastu võetud seadusel ja otsusel Eesti valitsemise ajutise korra alustest.
Ka Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1991. aasta 20. augusti otsus Eesti riiklikust iseseisvusest oli põhiseaduslik akt, sest sellega otsustati kinnitada Eesti Vabariigi riiklikku iseseisvust ja moodustada Põhiseaduslik Assamblee Eesti Vabariigi põhiseaduse väljatöötamiseks (Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamine *restitutio ad integrum*).

Välissuhtlemine täidesaatva võimu pädevusse

Eesti Vabariigi esimesel aastal koondus võim täidesaatvatele institutsioonidele ja ka kogu välissuhtlemine delegeeriti täidesaatva võimu pädevusse. Juba enne Eesti iseseisvuse väljakuulutamist 1917. aasta detsembris moodustas Maanõukogu välisdelegatsiooni pädevusega leida Eesti riiklusele tunnustust ning 24. veebruaril 1918, samal päeval kui iseseisvus välja kuulutati, nimetati ametisse ka Eesti esimene välisminister Jaan Poska (Medijainen 1997). 12. novembril 1918 kinnitas Maanõukogu ametisse Ajutise Valitsuse teise koosseisu ja Riias sõlmitud lepingu alusel andis Saksamaa volinik August Winnig kogu Eesti valitsusvõimu alates 21. novembrist Ajutise Valitsuse kätte. Siiski ei tähendanud nimetatud samm Ajutise Valitsuse kaudu Eesti iseseisvuse tunnustamist Saksamaa poolt. 27. novembril kinnitas Maanõukogu ametisse Ajutise Valitsuse kolmanda koosseisu ja delegeeris oma seadusliku võimu sellele valitsusele. Sellega sai Ajutine Valitsus ainuõiguse sõlmida välislepinguid (Pajur 2005a, 47).
5.–7. aprillil 1919 valiti Asutav Kogu, kes võttis 4. juunil vastu Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra, mis pidi kehtima kuni alalise põhiseaduse jõustumiseni. Valitsemiskorraga tehti ajutises põhiseaduses ootamatu pööre, loobudes juba juurdunud parlamentarismi printsiipidest ja lähenedes Šveitsi süsteemile. Kui seni oli lähtutud võimude tasakaalu põhimõttest, siis nüüd suurendati järsult parlamendi rolli. Valitsus muudeti parlamendile otseselt alluvaks ametkonnaks. Tagantjärele võib ajutise põhiseaduse ideid pidada kõrvalekaldeks Eesti riikluse arenguloos. Tegelikkuses ajutine põhiseadus toimima ei hakanud ning Eesti jäi endiselt parlamentaarseks riigiks (samas, 50).
Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord 1919. aastast sätestab paragrahvis 9, et rahva nimel ja valikul teostab kõrgemat võimu Asutav Kogu ning Asutava Kogu esimees on Eesti Vabariigi seaduslik esindaja. Paragrahvi 11e järgi Asutav Kogu arutab läbi ja kinnitab võõraste riikidega tehtavad lepingud ja liidud, volitab sõda kuulutama ja rahu tegema. Valitsus võib tegutseda paragrahvi 15 järgi seaduste ja määruste alusel ning Asutava Kogu juhtnööride ja ülesannete järgi. Eraldi välissuhtlemisalast pädevust valitsusele ei antud. Seega oli Asutaval Kogul valitsemise ajutise korra kohaselt täielik pädevus välissuhtlemise korraldamisel ning valitsus võis tegutseda üksnes Asutava Kogu volitusel.
Asutav Kogu kiitis põhiseaduse heaks 15. juunil 1920. Enamik parteisid eelistas parlamentarismile ja presidentalismile jätkuvalt ajutises põhiseaduses omaks võetud Šveitsi süsteemi, seetõttu kaldus kaalukeel esindusdemokraatialt osalusdemokraatia poole ning valimisõigusele lisaks kirjutati põhiseadusesse ka rahvaalgatuse ja rahvahääletuse õigus. Võimude tasakaalu püüti saavutada presidendi institutsiooni sisseviimisega, kuid pahempoolsete jõudude initsiatiivil jäädi rahvavalitsuse idee juurde – eeldati rahva vahetut kontrolli parlamendi üle ning rahvaalgatuse ja rahvahääletuse laialdast rakendamist (samas, 51).

Kriitikute keskne väide

Eesti Vabariigi põhiseadus 1920. aastast jätkas valitsemise ajutises korras sätestatud äärmuslikult parlamentaarset riigikorraldust. Kuigi põhiseadus sätestas ulatuslikud otsese rahvavõimu vahendid nagu rahvahääletuse ja rahvaalgatuse, keelas paragrahv 34 ometi välislepingute panemise rahvahääletusele. 1920. aasta põhiseaduses ei ole täpsustatud Riigikogu pädevust välissuhtlemises. Paragrahv 52 sõnastab, et Riigikogu annab välja seadusi, määrab riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve, otsustab laenude tegemise ja muid asju põhiseaduse alusel. See säte annab Riigikogule põhimõtteliselt ka välissuhtlemise mandaadi. Paragrahv 60 annab valitsuse pädevusse välispoliitika juhtimise, selle paragrahvi 3. punkti järgi kuulub välislepingute sõlmimine valitsuse, kuid nende kinnitamine Riigikogu pädevusse. Põhiseadus ei näe ette võimalust, et mõned välislepingud võiksid jõustuda ka ilma Riigikogu kinnituseta. 4. punkti järgi kuulutab valitsus sõja ja teeb rahu Riigikogu vastava otsuse põhjal.

Majanduspoliitiline ja põhiseaduslik kriis 1920. aastate lõpus ja 1930. aastate alguses tõi kaasa pettumise parlamentaarses riigikorras ning selle taustal hakati otsima lahendust võimu kontsentreerimises laia võimuga riigipea kätte. Riigikogu kui seadusandliku kogu pädevust ja koosseisu sooviti piirata täidesaatvate institutsioonide huvides, andes täidesaatva võimu juhile – riigivanemale (presidendile) – ka osalise seadusandliku võimu. Siiski tuleb tõdeda, et kui ülemaailmne majanduskriis saabus Eestisse väljastpoolt ja vältimatuna ning sisepoliitilise kriisi tekkimine oli järsult halvenenud elukvaliteedi tõttu samuti paratamatu, siis põhiseaduslik kriis oli vähemasti osalt pseudokriis. Selle kutsusid esile need poliitilised jõud, kes pidasid parlamentaarset demokraatiat ja selle alust – 1920. aasta põhiseadust – Eestile sobimatuks (Pajur 2005b, 86–87).
Põhiseaduse kriitikute keskne väide oli, et 1920. aasta põhiseaduse teostamisel ilmnes, et juriidiliselt valitses küll piiramata demokraatia, kuid tegelikult võimutses parlamendi taga seisvate erakondade keskkomiteede piiramatu oligarhia (väheste valitsus). Suurimaks põhiseaduse puuduseks loeti riigipea ametikoha puudumist, mille tõttu Riigikogu surub valitsusele peale oma tahet ja valitsusel ei ole mingit tegevusvabadust. Seda peeti aga pikaajaliste valitsuskriiside põhjuseks ning lahendusena nõuti põhiseaduse muutmist ja Riigikogu õiguste kärpimist riigipea ja valitsuse rolli suurendamiseks (Laaman 1937).

Otsides võimude tasakaalu

Esimest korda pakkus välja idee muuta põhiseadust 1924. aastal Konstantin Päts. See idee oli ilmselt ajendatud enamlaste mässukatsest ja mõte oli sätestada põhiseaduses Riigikogu poolt valitava presidendi institutsioon (EVPk 2002, 20). Samal ajal on Pätsi kahtlustatud ka kavatsuses asuda ise tugeva võimuga presidendi ametisse. Päts ei olnud rahul oma piiratud volitustega valitsuse tegevuse korraldamisel. Konkreetselt tekkis vastasseis välisminister Karl-Robert Pustaga, kelle kurss oli 1924. aasta 1. detsembri mässu järel võrdlemisi Nõukogude-vastane, mis omakorda segas Pätsi ärihuve ja sidemeid NSV Liidu suunal. 11. märtsil 1925 kirjutas NSV Liidu saadik Tallinnas Petrovski, toetudes vestlusele Konstantin Pätsiga, järgmist: “Selles vestluses ütles Päts, et kavatseb Pusta-sugustest vabanemiseks alustada võitlust põhiseaduse muutmiseks.” (Ilmjärv 2004, 45.)
Alates 1926. aastast ringles erakondade initsiatiivil Riigikogus ja valitsuses mitu, eeskätt Põllumeestekogude algatusel tekkinud põhiseaduse muutmise eelnõu, milles otsiti võimude tasakaalu ja sooviti luua riigipea ametikoht. 29. septembril 1926 esitasid Põllumeestekogud Riigikogule põhiseaduse muutmise eelnõu, mis nägi ette Riigikogu koosseisu vähendamise 75 saadikule, valijate vanuse tsensuse tõstmise 23 aastale ja presidendi institutsiooni sisseseadmist. Seda eelnõu Riigikogus arutlusele ei võetud. 1929. aasta sügisel esitasid Põllumeestekogud eelnõu uuesti, ilma et seda oleks arutelule võetud. 8. jaanuaril 1930 esitas Rahvaerakonna Riigikogu rühm samuti põhiseaduse muutmise kava, mis jõudis küll arutelule, kuid mida ei toetatud (Tomingas 1992, 310–317). Õigusteadlased jõudsid sel ajal Jüri Uluotsa ettekande alusel otsusele, et põhiseaduse muutmiseks puudub vajadus, sest kehtiv põhiseadus annab nii valitsusele kui ka riigivanemale oma võimu teostamiseks piisavalt võimalusi (EVPk 2002, 20).
1931. aastal asus Riigikogu liikmete Jaan Sootsi ja Hugo Kukke eestvedamisel tööle eraviisiline komisjon, kes töötas välja põhiseaduse muutmise eelnõu. IV Riigikogu kiitis selle 1932. aasta märtsis heaks. 13.–15. augustil pandi eelnõu rahvahääletusele, kuid seal lükati see napi häälteenamusega tagasi (poolt 333 979, vastu 345 215 häält). Vastuagitatsiooni tegid sotsialistid ja vabadussõjalased (viimaste arvates oli eelnõu liiga vähe radikaalne) (Tomingas 1992, 327). Esitatud muudatused olid Eesti riigiõigusliku arengu seisukohalt olulised.
Põhiseaduse kohaselt pidi Riigikogu koosnema 80 liikmest, kusjuures valimissüsteem oli proportsionaalne (§ 36). Riigikogu volituste aega pikendati neljale aastale. Presidendil oli paragrahvi 60 punkti 12 alusel piiratud dekreediõigus, eelnõu paragrahvi 53 järgi õigus jätta seadus välja kuulutamata, kuid kohustus see välja kuulutada, kui Riigikogu selle

absoluutse enamusega uuesti vastu võtab, samuti õigus välja kuulutada ennetähtaegsed parlamendivalimised (§ 63). Riigi sise- ja välispoliitika juhtimine jäi põhiseaduse paragrahvi 60 järgi presidendi pädevusse, samuti Eesti esindajate nimetamine välisriikidesse ja välisriikide esindajate vastuvõtmine. Sama paragrahvi 5. punkt andis presidendi pädevusse välislepingute sõlmimise, kuid nägi ette nende kinnitamise Riigikogus. 6. punkt andis ka sõja kuulutamise ja rahu tegemise presidendi pädevusse, kuid piiras seda Riigikogu pädevusega anda vastavasisuline otsus. Valitsus oli põhiseaduse paragrahvi 62 järgi vastutav presidendi ees ning tal puudus välissuhtlemises iseseisev pädevus. Seega anti põhiseaduses valitsuse välissuhtlemispädevus presidendile, kuid Riigikogu pädevust välissuhtlemise alal ei muudetud.

Vabadussõjalaste põhiseadus

14. veebruaril 1933. aastal otsustas V Riigikogu panna rahvahääletusele teise Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu, mille oli koostanud Riigikogu ja milles oli tehtud mõningaid parandusi parlamendi osatähtsuse suurendamiseks riigipea õiguste piiramise arvel. Rahvahääletus toimus 10.–12. juunil 1933, eelnõu jäi samuti vastu võtmata, saades ainult 161 595 poolt- ning 333 107 vastuhäält (67%) (Pajur 2005b, 88). Selle eelnõu paragrahvi 36 järgi jäi Riigikogusse 100 liiget, nagu oli ka 1920. aasta põhiseaduses ette nähtud. Säilima pidi ka proportsionaalne valimissüsteem klausliga, et rahval peab olema õigus valida isikuid. Paragrahvi 53 järgi oleks jäänud presidendile kohustus välja kuulutada Riigikogus teist korda seadusliku koosseisu enamusega vastu võetud seadus. Paragrahv 60 sätestanuks sarnaselt varasema eelnõuga presidendi pädevuse välispoliitika juhina, 4. punkt andnuks talle ka välislepingute sõlmimise õiguse, jättes kinnitamise siiski Riigikogule. Paraku pakkus paragrahvi 60 punkt 10 presidendile õiguse anda seaduse jõuga dekreete, kuigi Riigikogul oleks olnud õigus dekreet tagasi lükata. Eelnõus olid loetletud piirangud, milliseid seadusi president ei võinud dekreediga kehtestada. Selles loetelus ei ole välislepinguid, millest võib järeldada, et presidendile taheti anda õigus dekreediga ka välislepinguid kinnitada.
1932. aasta lõpus, veel enne Riigikogu koostatud põhiseaduse muutmise eelnõu ettevalmistamist esitasid kodanikud Aleksander Seiman, Leopold Tõnson, Theodor Rõuk ja Artur Sirk Riigikogule rahvaalgatuse korras Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu (nn vabadussõjalaste eelnõu). Vabadussõjalaste Liit taotles loobumist parlamentaarsest riigikorrast, mis põhines erakondlikul süsteemil, ja soovis seda asendada süsteemiga, mida iseloomustaks tugevat võimu omav riigipea, kellele kuuluks ainuvõim täidesaatvas võimumehhanismis (Nutt 2006, 134). Vabadussõjalaste loosung oli "demokraatia ilma parteideta" (Kasekamp 1999, 66), avalikes esinemistes nad eitasid, et nad on parlamentarismi vastu ning pooldavad üheparteisüsteemi ja diktatuuri (Tomingas 1992, 324).
Vahetult enne rahvahääletust asusid eelnõu toetama Põllumeestekogud ja see sai otsuse läbiminekul kaalukeeleks. 14., 15. ja 16. oktoobril 1933 toimunud rahvahääletusel võeti see põhiseaduse muudatus vastu 73-protsendilise toetusega 56 protsendi hääleõiguslikest, poolt oli 416 878 ja vastu 156 894 häält. Vormiliselt on vabadussõjalaste põhiseadus 1920. aasta põhiseaduse parandatud versioon (89 paragrahvist muudeti 30), sisult aga põhimõtteliselt teistsugune põhiseadus (Pajur 2005b, 89).

Sõjaväeline riigipööre

Eesti Vabariigi uus põhiseadus jõustus 24. jaanuaril 1934. Vabadussõjalaste tee võimu juurde lõikas aga läbi riigivanem Konstantin Pätsi korraldatud sõjaväeline riigipööre 12. märtsil 1934, mille tulemusena Vabadussõjalaste Liit keelustati ja selle aktivistid arreteeriti. Päts ja tema toetajad põhjendasid riigipööret vajadusega ära hoida vabadussõjalaste võimuhaaramine ja diktatuuri kehtestamine, mida oli pikemat aega ette

valmistatud (Tomingas 1992, 375–403). Samas jättis Päts kehtima 1934. aasta põhiseaduse koos endale sellest põhiseadusest tulenevate volitustega (Nutt 2006).
Vastavalt 1934. aasta põhiseadusele kujunes Eestis parlamentaarsest riigist presidentaalne. Loodi laia ulatusega riigipea institutsioon, vähendati Riigikogu vahendusel rahva kontrolli valitsuse üle ja muudeti valitsus sõltumatuks Riigikogust. Samas sätestas põhiseadus ulatuslikud otsese rahvavõimu mehhanismid – lisaks Riigikogu ja riigivanema valimisele säilisid põhiseaduse paragrahvi 29 alusel ka rahvahääletus ja rahvaalgatus. Samuti säilisid piirangud rahvahääletusele pandavate eelnõude ulatuses. Seega ei saanud põhiseaduse paragrahvi 34 alusel panna rahvahääletusele lepinguid võõraste riikidega.
Riigikogu valimise kord oli samasugune kui 1933. aasta põhiseaduse eelnõus, mis tagasi lükati – paragrahvi 36 alusel säilis proportsionaalne valimissüsteem eeldusel, et valijal oleks võimalik valida üksikisikuid, kuid Riigikogu koosseisu piirati 50 liikmega. Riigikogu valiti paragrahvi 39 järgi kuni neljaks aastaks. Riigikogu pädevust piiras riigivanema vetoõiguse laiendamine: paragrahv 53 sätestas, et riigivanem võib riiklikel kaalutlustel jätta välja kuulutamata Riigikogu poolt vastu võetud seadusi seni, kuni Riigikogu on nad vastu võtnud riigivanema soovitatud muudatustega või kuni Riigikogu pärast järgmisi valimisi võtab vastu sama seaduse. Seega samal Riigikogu koosseisul ei jäänud enam võimalust seadust riigivanema heakskiiduta mingil moel vastu võtta.
Riigivanem ühendas nii riigipea kui ka täidesaatva võimu juhi volitused, valitsus muutus riigivanema juures olevaks asutuseks (§ 57), mille nimetas ametisse suveräänselt riigivanem ja mis oli tema ees igas küsimuses vastutav (§ 63 ja 64). Samal ajal pidi valitsusel olema Riigikogu usaldus, kuid valitsuse või tema liikme umbusaldus andis riigivanemale aluse määrata uued Riigikogu valimised (§ 63).
Põhiseaduse paragrahv 58 kehtestas riigivanema otsese valimise rahva poolt. Riigivanema kandidaat seati üles rahvaalgatuse korras vähemalt kümne tuhande kodaniku poolt. Seega seadustas 1934. aasta põhiseadus riigivanemale tugeva rahva mandaadi ja selle kaudu ulatuslikud võimupiirid.

Välispoliitika monopoliseeriti

Nagu 1932. ja 1933. aasta põhiseaduse muutmise eelnõud, andis ka 1934. aasta põhiseaduse paragrahv 60 riigipeale nii sise- kui ka välispoliitika juhtimise. Sarnaselt varasemate eelnõudega nägi see põhiseadus ette, et välislepingud sõlmib riigipea, kuid need kinnitab Riigikogu (§ 60 punkt 5). Sama paragrahvi punkt 12 andis riigipeale seaduse jõuga dekreetide väljaandmise õiguse, millega oli võimalik kinnitada ka seadusi.
1934. aasta põhiseaduse II osa paragrahv 3 sätestas, et hiljemalt saja päeva jooksul põhiseaduse kehtimahakkamisest viiakse läbi uued Riigikogu ja riigivanema valimised. Uusi valimisi teatavasti ei korraldatud. 1934. aasta 19. märtsi dekreediga peatas peaminister Konstantin Päts riigivanema ja Riigikogu valimised (Tomingas 1992, 292). II osa paragrahv 4 nägi ette, et Riigikogu volitused kehtivad uue Riigikogu volituste kehtimahakkamiseni. Kuna uut Riigikogu ei valitud, kestsid Riigikogu volitused vormiliselt 1. jaanuarini 1938. Riigikogu sel ajavahemikul kokku ei kutsutud ning riigivanem valitses dekreetide abil, omandades põhiseadust rikkudes jagamatu võimu. 12. märtsil 1934 kuueks kuuks kehtestatud kaitseseisukord pikenes tegelikult 12. septembrini 1939. Siseministri määrusega peatati 1935. aastal erakondade ja teiste poliitiliste ühingute ning nende liitude tegevus, välja arvatud 1935. aastal loodud Isamaaliit (EVPk 2002, 21).
Rahvusvahelisel tasemel suhtuti Eestisse pärast 1934. aasta riigipööret kui diktatuuri (Nutt 2006, 138). Ka Eesti Kohtukoja 1934. aasta detsembri otsuses öeldi, et 12. märtsi riigipöörde tagajärg oli põhiseadusliku korra kõrvaldamine ja asendamine diktatuuriga (Tomingas 1992, 509).
Seoses 1934. aasta 12. märtsi riigipöördega kadus Riigikogul reaalne välispoliitiline pädevus täielikult. Kuni selle riigipöördeni suutsid Eesti ja Läti parteid ning avalik arvamus osutada maa välispoliitikale küllaltki märkimisväärset mõju. Autoritaarrežiimi

kehtestamisega sai riigi saatust määravate välispoliitiliste otsuste langetamine väikese seltskonna ainuõiguseks (Ilmjärv 2004, 915).
Uus põhiseadus pälvis kriitikat riigivanema liiga ulatusliku võimu pärast. 1935. aasta septembris esitasid vabadussõjalased oma teise eelnõu põhiseaduse muutmiseks. Riigivanem keeldus oktoobris sellele ametlikku käiku andmast. Vaikival ajastul esitasid kolm Riigikogu liiget teise põhiseaduse muutmise eelnõu, kuid ka sellele ei andnud riigivanem ametlikku käiku (EVPk 2002, 22).
1935. aasta lõpus teatas riigivanem Päts oma kõnes, et on vaja töötada välja uus põhiseadus ja kutsuda selleks kokku Rahvuskogu. 23.–25. veebruaril 1936 toimunud rahvahääletusel sai riigivanem volitused Rahvuskogu kokku kutsuda uue põhiseaduse koostamiseks. Kiideti heaks ka presidentaalse riigikorra alused ja kahekojalise Rahvuskogu põhimõte.

Rahva mandaadita

Uue põhiseaduse aluseks võeti Konstantin Pätsi moodustatud komisjoni eelnõu, mis lähtus Poola 1935. aasta konstitutsioonist. Põhiseadus võeti vastu 28. juulil 1937 Rahvuskogu kodade ühisistungil 115 poolthäälega (kolm vastu, kaks erapooletut). 1938. aasta 1. jaanuaril jõustus uus, Eesti Vabariigi kolmas põhiseadus (Pajur 2005c, 98). Ametlik propaganda iseloomustas seda kui tagasipöördumist demokraatia juurde (Vellema 1938, 3). Paraku ei olnud see põhiseadus demokraatlikum kui 1934. aasta oma (Nutt 2006, 138), pigem veelgi ebademokraatlikum. Sümboolseks võib pidada, et kui nii 1920. kui ka 1934. aasta põhiseaduses (samuti 1932. ja 1933. aasta eelnõudes) oli Riigikogu asetatud riigivanemast (presidendist) ja/või valitsusest ettepoole, siis 1938. aasta põhiseaduses käsitles neljas peatükk Vabariigi Presidenti, viies Vabariigi Valitsust ja kuues Riigikogu. Otsest rahvavõimu oli varasemaga võrreldes tunduvalt kärbitud. Välja oli jäänud rahvaalgatus. Rahvahääletuse korraldamine jäi presidendi initsiatiivijärgseks õiguseks, mis võimaldas tal mandaati Riigikogu suhtes vajaduse korral veelgi suurendada (§-d 98, 148–150). Presidenti oli paragrahv 40 alusel võimalik otse valida ainult erandkorras. Presidendikandidaadi võisid esitada üksnes parlamendi mõlemad kojad ja omavalitsuste esinduskogude valitud esindajate kogu. Kui esitati ainult üks kandidaat, valis presidendi nende kogude ühine koosolek. Riigikogu valimistel võis rahvas valida üksnes 80-liikmelist Riigivolikogu majoritaarse süsteemi alusel (§ 35, punkt 2), selle iseseisvus seadusandliku võimu teostajana oli peaaegu olematu. Riigivolikogul puudus isegi iseseisev seaduste algatamise õigus. Vähemalt üks viiendik Riigivolikogu koosseisust võis seaduse algatada paragrahvi 92 järgi üksnes presidendi teadmisel. Peale selle said nii Riiginõukogu kui ka president seaduste suhtes vetoõiguse.
Riigikogu nn ülemkoda – Riiginõukogu – oli korporatiivne organ, mis koosnes ametikohajärgselt institutsioonide juhtidest, omavalitsuste ja kodade esindajatest ning presidendi nimetatud isikutest. Vabariigi Presidendile kandusid üldjoontes üle 1934. aasta põhiseaduse järgse riigivanema volitused, kuid presidendi valimine kuulus Riigivolikogu pädevusse. Seega jäi tema võimuulatus võrreldavaks varasemaga, kuid rahva mandaat, erandjuhud välja arvatud, puudus (§ 40).
Välislepingud olid 1938. aasta põhiseaduses 8. peatükina eraldiseisvad. Paragrahv 101 kohaselt sõlmib ja ratifitseerib välislepingud Vabariigi President. Põhiseadus nägi küll ette, et Riigikogu kinnitab lepingud enne ratifitseerimist, kuid eristas lepingute liigid, mis seadusega tuli määrata kui kinnitamisele mittekuuluvad. Presidendil oli paragrahv 102 alusel õigus nõuda teiste, kinnitamisele kuuluvate välislepingute kinnitamist Riigikogu üldkoosolekul. 1938. aasta põhiseaduses puudus erinevalt 1920. ja 1934. aasta põhiseadusest keeld panna välislepingud rahvahääletusele. See võis jätta presidendile võimaluse kinnitada välisleping rahvahääletusel, kui see Riigikogus millegipärast ei oleks läbi läinud, ratifitseerides lepingu seejärel Riigikogust mööda minnes.

Kes reageeris okupeerimisele

NSV Liit okupeeris Eesti 17. juunil 1940. Sama aasta 6. augustil Eesti annekteeriti ja ühendati NSV Liiduga "liiduvabariigi õigustes". 25. augustil kinnitas Riigivolikogu Eesti NSV konstitutsiooni, mis kehtis vormiliselt 1978. aastani, ja nimetas end ümber ENSV Ajutiseks Ülemnõukoguks.
Kuid NSV Liidul ei õnnestunud saada tunnustust okupatsioonile ja anneksioonile. Sõnaselgelt tunnustas Eesti annekteerimist *de jure* üksnes Rootsi (Ilmjärv 2004, 905). 6. novembril 1940 andis Rootsi Nõukogude valitsusele üle noodi, milles öeldi, et Rootsi valitsus peab Nõukogude Liitu "rahvusvahelise õiguse ülevõtjaks" Balti riikides ja seetõttu vastutavaks Balti riikide võlgade eest (Dunsdorfs 1975, 123). Enamik riike seevastu ei soovinud selget seisukohta võtta, kusjuures Saksamaa ja tema liitlased – Itaalia, Ungari, Rumeenia ja Jaapan – avaldasid anneksioonile pigem toetust kui vastuseisu (samas, 890–896). Siiski suhtusid ka teised Euroopa riigid Balti riikide likvideerimisse ignoreerivalt, seisukohta selles küsimuses lihtsalt ei võetud ning Eesti ja teiste Balti riikide saadikute nootidele, milles paluti okupatsiooni mitte tunnustada, jäeti lihtsalt vastamata. Nii toimisid näiteks Norra, Taani ja Soome (samas, 906–910). Ainsa riigina reageeris teravalt Balti riikide okupeerimisele USA, ja seda sõltumatult Balti välisesinduste initsiatiivist. 23. juulil 1940 mõistis USA Riigidepartemang Balti riikide annekteerimise avalikult hukka (samas, 910). USA lähtus mittetunnustamispoliitikas riigisekretär Stimsoni doktriinist, mis sai alguse 1932. aasta septembris seoses Jaapani agressiooniga Hiina vastu. USA valitsus deklareeris, et ta ei tunnusta territooriumi, mis on vallutatud või liidetud agressiooni abil pealesurutud lepingute teel. See tähendas, et USA keeldus tunnustamast iga territoriaalset muudatust, kokkulepet või lepingut, mis oli saavutatud jõu abil (Vitas 1990, 3). USA valitsus jätkas oma territooriumil Balti esinduste tunnustamist. Samal ajal teatas Washington, et ta ei tunnusta Eesti, Läti ja Leedu emigratsioonivalitsust (Ilmjärv 2004, 913). Mittetunnustamispoliitikast tulenevalt said mitmes lääneriigis jätkata tööd Eesti välisesindused. Eesti peakonsulaat New Yorgis töötas kogu Nõukogude anneksiooni vältel. Välisriigid olid sunnitud sulgema oma välisesindused Eestis, kuid kui USA sulges 13. augustil 1940 saatkonna Tallinnas, kinnitati, et tegevus lõpetatakse üksnes jõu survel (Nutt 2005a, 150).
USA mittetunnustamispoliitika avaldas mõju kogu maailma suhtumisele Balti riikidesse. Teise maailmasõja ajal ja järel deklareerisid mitmed riigid erinevas kontekstis, et ei tunnusta Eesti ja teiste Balti riikide ebaseaduslikku inkorporeerimist NSV Liitu. Seega eksisteeris rahvusvahelise õiguse mõttes Eesti Vabariik *de jure* edasi, hoolimata *de facto*NSV Liidu okupatsioonist ja anneksioonist (Mälksoo 2005; Sarv 1997, 27–34). Kuna Eesti riik eksisteeris okupatsioonist hoolimata edasi *de jure*, toimis ka tema 1938. aasta põhiseadus kogu Nõukogude okupatsiooni aja.

NSV Liidu tulutud katsed

NSV Liidu ebaseadusliku anneksiooni perioodil oli Eesti kohalikule haldusvõimule antud nominaalne välissuhtlemispädevus samas ulatuses nagu kõigile liiduvabariikidele. Tegelikult see puudus täielikult. Eesti NSV Ülemnõukogu IX koosseisu erakorralisel istungjärgul 13. aprillil 1978 vastu võetud Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi konstitutsiooni (põhiseaduse) paragrahv 68 küll sätestas, et Eesti NSV on suveräänne sotsialistlik riik ja paragrahvi 72 alusel on Eesti NSV-l õigus suhelda välisriikidega, sõlmida nendega lepinguid, vahetada diplomaatilisi ja konsulaaresindajaid ning osa võtta rahvusvaheliste organisatsioonide tegevusest, kuid seda õigust reglementeeris paragrahv 28: Eesti NSV juhindub välispoliitilises tegevuses NSV Liidu konstitutsiooniga kindlaksmääratud välispoliitika eesmärkidest, ülesannetest ja põhimõtetest. Tegelikkuses ei olnud Eesti NSV-l ühtegi riikidevahelist välislepingut, diplomaatilist esindajat ega liikmestaatust üheski rahvusvahelises organisatsioonis. Eesti NSV

konstitutsiooni 12. peatükk, mis sätestas Eesti NSV Ülemnõukogu pädevuse, ei too välja ühtegi välissuhtlemist puudutavat küsimust. Küll on vastav pädevus paragrahviga 108 antud Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumile. Punkti 13 järgi ratifitseerib ja denonsseerib Ülemnõukogu Presiidium Eesti NSV rahvusvahelisi lepinguid, punkti 14 järgi nimetab ja kutsub ära Eesti NSV diplomaatilisi esindajaid välisriikides ja rahvusvaheliste organisatsioonide juures ning punkti 15 alusel võtab vastu tema juurde akrediteeritud välisriikide diplomaatiliste esindajate volitus- ja ärakutsumiskirjad. 13. peatüki paragrahvi 118 punkt 5 annab Eesti NSV Ministrite Nõukogu pädevusse Eesti NSV välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega suhtlemise juhtimise, lähtudes korrast, mille on NSV Liit kehtestanud liiduvabariikide ja välisriikide vastastikuse suhtlemise korraldamiseks. Seega ei saanud Ministrite Nõukogu juhinduda välissuhtlemises Ülemnõukogu Presiidiumi aktidest, isegi kui neid oleks välja antud, vaid ainult NSV Liidu keskvõimu korraldustest. Eesti NSV-le sellist pädevust ei antud, seetõttu täitis välisministeerium esindus- ja piiratult NSV Liidu konsulaarfunktsioone Eesti NSV territooriumil.
NSV Liit püüdis rõhutada ühel ajal kaht vastupidist aspekti. Ühelt poolt seda, et NSV Liit on terviklik suveräänne (liit)riik, kes esindab välissuhtlemises ka liiduvabariike. Sellest teesist tulenevalt lakkas Eesti suveräänse riigina eksisteerimast, kui ta “astus vabatahtlikult” NSV Liidu koosseisu ja loovutas oma suveräänsuse NSV Liidule. Teisalt aga rõhutas NSV Liit liiduvabariikide suveräänsust ja Eesti NSV kui “suveräänne liiduvabariik” oli seega rahvusvahelise õiguse subjekt ka NSV Liidu koosseisus (Mälksoo 2005, 144–145). Seega oli NSV Liidu väite kohaselt Eesti Vabariigi järjepidevus kandunud Eesti NSV-le. Rahvusvaheline kogukond lükkas üksmeelselt tagasi väited, nagu oleksid NSV Liidu koostisosad iseseisvad rahvusvahelise õiguse subjektid, ja seetõttu jäid ka NSV Liidu katsed esitleda Balti “välisministreid” kui iseseisvate riikide legitiimseid esindajaid edutuks ega toonud kaasa anneksiooni tunnustamist (samas, 145). Rahvusvahelise õiguse autoriteet Krystyna Marek on rõhutanud, et “ühegi Balti nõukogude vabariigi ja iseseisvate Balti riikide vahel ei ole mingisugust identsuse ega kontinuiteedi vahekorda” (Sarv 1997, 60). Ainsa anomaaliana lubati Ukraina ja Valgevene NSV-l kui “iseseisvatel liiduvabariikidel” saada ÜRO liikmeks. Ent siingi ilmnes mittetunnustamispoliitika. NSV Liit püüdis saavutada ÜRO liikmesust ka Leedu NSV-le, kuid kuna Leedu annekteerimist NSV Liidu poolt ei tunnustatud, siis Leedu NSV-d ÜRO-sse ei võetud (Nutt 2005b, 239).

Tagantjärele seaduslikuks

Eesti NSV konstitutsioonis antud formaalsed välissuhtlemise õigused tõusid päevakorda pärast konstitutsiooniparandusi, mille järgi suveräänsust püüti hakata realiseerima. Mitmed juristid on pidanud esimeseks legitiimseks põhiseaduslikuks aktiks otsust, millega kuulutati ajalooliselt kujunenud sinimustvalge värvikombinatsioon eesti rahvusvärvideks (vrd 1938. aasta põhiseaduse paragrahvi 6 lõige 1) ning rukkilill ja suitsupääsuke eesti rahvussümboliteks (EVPk 2002, 23). Siiski ei saanud Eesti riigi õigusjärgsusest tulenevalt olla Eesti NSV Ülemnõukogul 1988. aastal pädevust otsustada Eesti riiklust puudutavaid küsimusi ega võtta vastu Eesti riigi seisukohalt siduvaid otsuseid. Eesti oli jätkuvalt NSV Liidu okupeeritud ning ülemnõukogu “valitud” NSV Liidu seaduste järgi ja ebademokraatliku valimiskorra alusel. Sealhulgas olid valimistel osalenud isikud, kellel ei olnud Eesti kodakondsust ja seega ka mitte valimisõigust Eesti seadusandliku kogu moodustamiseks, samuti mitte enesemääramisõigust Eesti Vabariigi territooriumil. Vastasel korral oleks see tähendanud Eesti seadusandliku võimu legitiimsuse ülekandumist Eesti NSV Ülemnõukogule ja Eesti Vabariigi õigusjärgsuse ülekandumist NSV Liidule. Seega tuleks ajavahemikus 1988. aastast kuni 20. augustini 1991 tehtud Eesti NSV Ülemnõukogu otsuseid pidada küll Eesti riigi taastamisele suunatud otsusteks, kuid mitte Eesti Vabariigi seadusandliku kogu tehtud seaduslikeks otsusteks. Nõukogude perioodil vastu võetud otsused muutusid tagantjärele seaduslikuks ikkagi alles pärast seda, kui iseseisvuse taastanud Eesti Vabariigi institutsioonid neid olid tunnustanud

ning õiguslikult korrektselt alles Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduse rakendamise seaduse (Riigi Teataja 1992, 26, 350) paragrahvi 2 alusel, mis sätestas, et käesoleval ajal Eesti Vabariigis toimivad õigusaktid kehtivad pärast põhiseaduse jõustumist niivõrd, kuivõrd need ei ole vastuolus põhiseaduse või põhiseaduse rakendamise seadusega, ja seni, kuni need kas tühistatakse või viiakse põhiseadusega täielikku vastavusse. Oma pädevuse puudumist Eesti Vabariigi nimel otsuseid teha tunnistas Eesti NSV Ülemnõukogu ka ise, kui ta võttis 12. novembril 1989 vastu otsuse "Ajaloolis-õiguslikust hinnangust Eestis 1940. aastal toimunud sündmuste kohta", millega ta kvalifitseeris Eestis 1940. aastal toimunu agressiooniks, sõjaliseks okupeerimiseks ning Eesti Vabariigi annekteerimiseks NSV Liidu poolt. Seetõttu oli Eesti Vabariigi riikliku korra vägivaldne muutmine rahvusvahelise õiguse seisukohalt kehtetu ning Eesti Vabariigi lülitamine NSV Liidu koosseisu õigustühine (EVPk 2002, 24).

Riigi moodustab rahvas

Oluline on, kes saab olla õigusliku järjepidevuse kandja olukorras, kus riigi põhiseaduslikud institutsioonid ei saa välisriigi teostatava okupatsiooni ja anneksiooni tõttu tegutseda ning nende üksühene taastamine riigi enda seaduste kohaselt ei ole võimalik. Samuti ei ole võimalik taastada täiemahuliselt õiguslikult kehtiva põhiseaduse ja sellest tulenevate seaduste kehtivust. Eesti oli just sellises olukorras.
Endel Lippmaa ja järjekindlad restitutsiooni pooldajad väitsid, et ainuvõimalik tee saab olla 1938. aasta põhiseaduse taasjõustamine ka faktiliselt (uue põhiseaduse vastuvõtmine ei saa toimuda muul alusel kui üksnes 1938. aasta põhiseadusest kui juriidiliselt kehtivast lähtudes) ning riiklikud institutsioonid tuleb taastada sedavõrd, kuivõrd see on võimalik 1938. aasta põhiseadusest lähtuvalt. Paraku ei olnud võimalik kõiki 1938. aasta põhiseaduses ette nähtud institutsioone esialgses tähenduses taastada, seetõttu oleks selle põhiseaduse rakendamine nii või teisiti osutunud võimalikuks valikuliselt.
Mitmed rahvusvahelise õiguse teoreetikud on seevastu näinud õigusvastaselt annekteeritud riigi järjepidevuse kandjana mitte niivõrd selle õigusaktide võimalikult täpset taastamist, kuivõrd selle rahva (elanikkonna) järjepidevust. Näiteks väitis Austria päritolu autor Alfred Verdross, et riiki ei moodusta mitte valitsus, vaid esmajoones rahvas. Tema järgi "rahvusvahelise õiguse kohaselt ei sõltu riigi samasus mitte tema põhiseaduse samasusest, vaid tema pidevalt põlvkondade vaheldumise teel uueneva rahvastiku järjepidevusest" (Verdross 1950, 19; tsiteeritud Mälksoo 2005 kaudu). Eesti konteksti üle kandes oli Eesti riigi samasuse kandja seega Eesti kodanikkond, kellele kuulus enesemääramisõigus Eesti suhtes ja suveräänsus otsustada Eesti riigi saatuse üle (Sarv 1997, 57). Eesti võimuorganite pädevus tulenes sellest printsiibist lähtudes aga tõigast, kas nad on moodustatud Eesti kodanike vaba tahteavalduse järgi või on nad ametisse seadnud mõni muu isikute ring.
Seega küsimus, kas riik määratleb ennast samasena selle riigiga, mis likvideeriti okupatsiooni või ebaseadusliku anneksiooni tulemusena, või tunnistab anneksiooni legitiimsust ja asub looma uut riiki, mis põhineb okupeeriva riigi õigusjärgsusel ja iseseisvumisel lahkulöömise teel, sõltub põhimõtteliselt sellest, milline on selle riigi kodanike tahe ning kuidas ja millistel alustel selle riigi taastamisel toimitakse. Enn Sarv on aga rõhutanud, et "riik on olemas seni, kuni teda rahvusvaheliselt tunnustatakse ja kuni on säilinud mingisugusedki riigi tunnused (näiteks valitsus, saatkonnad, sõltumatuks tahteavalduseks võimeline kodanikkond või vähemalt osagi sellest)" (Sarv 1997,28).

Kas restitutsioon või setsessioon

Debatt teemal, kas Eesti Vabariik peaks valima iseseisvuse taastamiseks restitutsiooni või setsessiooni, käivitus juba 1988. aastal. Restitutsiooni toetasid valdavalt dissidentlike juurtega ja radikaalsemaid tegutsemisvorme pooldavad inimesed, samuti nooremad

haritlased ja väliseestlased. Restitutsiooni idee tugines kahele alusele: Eesti on jätkuvalt rahvusvaheliselt *de jure* tunnustatud riik, mille välissuhtlemist teostavad Eesti Vabariigi seni volitusi omavad välisesindused (Eesti Vabariigi peakonsulaat New Yorgis). Samuti on õiguslikus mõttes olemas Eesti kodanikkond, keda on võimalik määratleda 1938. aasta kodakondsuse seaduse alusel ja kellele kuulub õigus määratleda Eesti riiklust. Setsessiooni teed kaldusid toetama Rahvarinne jt liikumised, kes leidsid, et restitutsioon ei ole teostatav ning iseseisvumiseni on võimalik jõuda järkjärgulise autonoomia suurendamise teel kokkuleppel Moskvaga ja Nõukogude võimustruktuure kasutades. See oleks aga tähendanud kogu Eesti tolleaegse elanikkonna kaasamist (uue) riikluse loomisse, loobumist riigi samasusest annekteeritud riigiga ja Eesti Vabariigi seaduslikest ja tunnustatud välisesindustest ning läänеriikide mittetunnustamispoliitika ignoreerimist. Hiljem, kui riigi järjepidevuse tee oli aluseks võetud ja riik sellest lähtuvalt ka taastatud, võttis protsessi kokku president Lennart Meri järgmiselt: “Eesti riigivõim või Eesti riigikontseptsioon – kui soovitakse: riigifilosoofia – baseerub riigi järjepidevusel.” (Oplatka 2000, 58.)
16. novembril 1988 võttis Eesti NSV Ülemnõukogu vastu seaduse muudatuste ja täienduste tegemise kohta Eesti NSV konstitutsioonis (põhiseaduses). Selle paragrahv 5 muutis Eesti NSV konstitutsiooni paragrahvi 74 ja kehtestas NSV Liidu seadluste ja muude normatiivaktide Eesti NSV-s kehtimise eeltingimuseks registreerimise Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi kehtestatud korras. Samas nägi säte ette Eesti NSV Ülemnõukogule õiguse peatada NSV Liidu akti rakendamine. Samal päeval võeti vastu deklaratsioon Eesti NSV suveräänsusest ja resolutsioon liidulepingust. Viimast on Enn Sarv nimetanud aktiks, mis “taandas toimunu NSV Liidu siseriikliku seadusloome ürituseks, tegelikult nurjunud katseks seadustada ENSV-nimelise haldusühiku kuulumist N. Liidu koosseisu ja saavutada sellele territoriaalautonoomia” (Sarv 1997, 162–163). Seega ka muuta võimatuks võimaliku taastatava Eesti riigi õigusliku samasuse 1940. aastal annekteeritud riigiga. Eesti Vabariigi ühemõttelisele taastamisele õigusliku järjepidevuse alusel asus ülemnõukogu 1990. aasta alguses.

Esimene välissuhtlemisakt

Tartu rahu 70. aastapäeval, 2. veebruaril 1990 deklareeris Eesti NSV rahvasaadikute täiskogu: “Eesti Vabariigi järjepidevusele põhinev demokraatlik omariiklus on tänapäevani Eesti rahva vaieldamatu poliitiline paleus.” (Taasvabanenud… 1997, 120.)
Eesti NSV Ülemnõukogu 1990. aasta 30. märtsi otsus Eesti riiklikust staatusest deklareeris, et Eesti okupeerimine NSV Liidu poolt 17. juunil 1940 ei ole katkestanud Eesti Vabariigi olemasolu *de jure* ja Eesti Vabariigi territoorium on okupeeritud tänaseni. Sellest lähtuvalt tunnistas ülemnõukogu Eestis NSV Liidu riigivõimu ebaseaduslikuks selle kehtestamise momendist alates ja kuulutas välja Eesti Vabariigi taastamise (*restitutio ad integrum*). Otsusega kuulutati välja üleminekuperiood kuni Eesti Vabariigi põhiseaduslike riigivõimuorganite moodustamiseni.
Eesti NSV seadusega Eesti sümboolikast otsustati rakendada Eesti Vabariigi 1938. aasta põhiseaduse paragrahve 1, 2, 4, 5 ja 6. Loobuti Eesti NSV nime kasutamisest ja ametliku nimena pöörduti tagasi Eesti Vabariigi juurde. Sellega deklareeris ülemnõukogu, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu vabariik ning Eestis kehtivad ainult tema enda kehtimapandud seadused. Võimalusi sel ajal neid sätteid ellu viia Eestis ei olnud.
Eesti Vabariigi Ülemnõukogu poolt vastu võetud seadusega Eesti valitsemise ajutise korra alustest otsustati lõpetada Eesti võimuorganite allutatus NSV Liidule ja deklareeriti, et kahepoolsed suhted tuleb rajada 1920. aasta Tartu rahulepingu kehtivusele. Seda eraldi välja toomata lõpetati seadusega NSV Liidu pädevus esindada Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja valitsust välissuhtlemises. Seadusele järgnenud ülemnõukogu otsusega ülemnõukogu tegevusprogrammist üleminekuperioodil Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamiseni ja valitsemise ajutisest korrast taotles ülemnõukogu Eesti, Läti ja Leedu

probleemi käsitlemist ühtse Balti küsimusena mitmepoolsete rahvusvaheliste läbirääkimiste tasemel (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990, 15, 248). 1990. aasta aprilli alguseks valmis memorandum, millega Eesti NSV Ülemnõukogu ja Eesti Komitee pöördusid kõigi Euroopa riikide, Ameerika Ühendriikide ja Kanada valitsuste poole üleskutsega võtta CSCE 1990. aasta päevakorda küsimus Teise maailmasõja ajal iseseisvuse kaotanud Eesti Vabariigi taastamisest rahvusvahelise õiguse subjektina (Tannberg 2005, 387). See oli ülemnõukogu poolt vastu võetud esimene välissuhtlemisakt. Edaspidi rõhutasid Eesti võimud, et ka kontakte NSV Liiduga tuleb käsitleda läbirääkimistena ehk välissuhtlemisena, mida aga Moskva kramplikult vältis.

Läbirääkimised Moskvaga

1990. aasta suvel moodustas Eesti Vabariigi valitsus komisjonid läbirääkimiseks Moskvaga, läbirääkimised algasid augusti lõpus. NSV Liit nimetas läbirääkimisi konsultatsioonideks. Moskva jõudis lõpuks järeldusele, et kõige sobilikum lahendus oleks sõlmida liiduleping ja sundida Balti riike sellele alla kirjutama, et neid sel viisil taas NSV Liiduga siduda (Tannberg 2005, 388). Poliitika oli teinud järjekordse täispöörde. Liiduleping, mis 1988. aastal oli just Eesti NSV Ülemnõukogu välja pakutud lahendus kahepoolsete suhete uuendamiseks Eesti ja NSV Liidu vahel, oli 1990. aasta suveks saanud NSV Liidu poliitiliseks prioriteediks ning muutunud Eestile vastuvõetamatuks. Sündmused Eestis ja teistes Balti riikides sundisid aktiivsust üles näitama ka lääneriike. Balti vabadusliikumine tõi kaasa protestiaktsiooni, eriti USA-s. Vilniuse veretöö 13. jaanuaril 1991 põhjustas maailma üldise hukkamõistu. Tõmmati paralleele 1956. aasta NSV Liidu agressiooniga Ungarisse. 20. jaanuaril järgnes verevalamine Riias. Jaanuarikriisi lõppemises ja verevalamise ärahoidmises Eestis etendas tähtsat osa Vene NFSV toetus Balti riikidele. 12. jaanuaril 1991 kirjutati Moskvas alla Eesti ja Vene NFSV riikidevaheliste suhete lepingule, millega mõlemad pooled tunnustasid võõrandamatut õigust riiklikule iseseisvusele. Teineteist tunnustati suveräänsete riikidena ja rahvusvahelise õiguse subjektidena. Mõistagi oli see üksnes sümboolne akt, sest kumbki osapool ei olnud suveräänne. 13. jaanuaril kirjutasid Boriss Jeltsin ja Arnold Rüütel Tallinnas alla ühisavaldusele, millega tunnustati teineteise riiklikku suveräänsust ja seaduslikult valitud riigivõimuorganeid. Ühisläkitus saadeti ÜRO peasekretärile Perez de Cuellarile, paludes tal kokku kutsuda rahvusvaheline konverents, et Balti kriisile lahendus leida (Tannberg, 389).
Leping tekitas hiljem Eesti ja Vene suhetes mitmeid vaidlusküsimusi. Samal ajal taaskäivitas see samm kontaktid Eesti ja NSV Liidu tippjuhtide vahel. Mihhail Gorbatšov ei olnud kaotanud lootust sõlmida liiduleping. NSV Liidu referendum küsimusega NSV Liidu säilitamisest ning Eesti referendum riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse taastamiseks andsid vastupidise tulemuse (Eestis 77,8% ehk 737 964 inimest ütlesid jah, 21,4% ehk 203 199 inimest ei) (samas, 390).
Pärast NSV Liidu referendumit, milles 77,3 protsenti inimestest pooldas NSV Liidu säilimist, esitati 1991. aasta märtsi lõpus nn Novo-Ogarjovo avaldus (9 + 1, peale Balti riikide ei osalenud referendumil Armeenia, Gruusia ja Moldova), milles esitati liidulepingu kava – Suveräänsete Riikide Liidu (tänapäevases käsitluses Sõltumatute Riikide Ühenduse, SRÜ) leping. 16. augustil kutsus Mihhail Gorbatšov Balti liiduvabariike sellele alla kirjutama ja 20. augustil pidi see jõustuma. Balti vabariigid ei vastanud. See oli aga liig NSV Liidu juhtkonna tagurlikele ringkondadele, kes moodustasid Riikliku Erakorralise Seisukorra Komitee ja püüdsid 19. augustil alustatud sõjaväelise riigipöörde abil liidulepingu jõustumist ära hoida (samas, 391–392).

Välispoliitilise aktiivsuse tõus

Balti riikide välipoliitiline aktiivsus suurenes pärast referendumeid veelgi. 1991. aasta mai alguses tegid Eesti ja Läti valitsusjuhid ning Leedu Ülemnõukogu esimees Washingtonis ühisavalduse, millega taotleti rahvusvahelist tunnustust ja kaitset. Pöörduti maailma avalikkuse poole, et Balti riike käsitletaks rahvusvahelisel areenil iseseisvate riikidena (Tannberg 2005, 391; vt ka Savisaar 2004). Siinjuures on huvipakkuv teoreetiline probleem: mis oleks saanud, kui maailma riigid oleksid selle avalduse alusel Balti riike tunnustanud? Kas see oleks tähendanud ühtlasi loobumist okupatsiooni ja anneksiooni mittetunnustamisest ning Eesti Vabariigi New Yorgi peakonsulaadi kui Eesti Vabariigi seadusliku esindaja volituste lõppemist? Oleks ju sel teel tunnustatud NSV Liidu kohalikku administratsiooni kui Eesti (nagu ka Läti ja Leedu) seaduslikku esindusorganit ning parimal juhul vaadeldud Balti riike NSV Liidust eraldunud (õigemini eralduda soovivate) riikidena (sest reaalselt ei olnud nad eraldunud ega kujutanud ka endast riike).
20. augustil 1991, olukorras, kus NSV Liidu pealinn oli langenud riigipööret korraldava Riikliku Erakorralise Seisukorra Komitee kontrolli alla ning NSV Liidu väeüksused olid sisenenud Tallinna ja ootasid käsku Eesti Vabariigi administratsiooni kõrvaldamiseks võimult, tegi Eesti Vabariigi Ülemnõukogu pöördumise maailma riikide parlamentide ja valitsuste poole mitte tunnustada nn Riikliku Eriolukorra Komiteed kui seaduslikku võimuorganit ja teatas, et ülemnõukogu jätkab teed Eesti riikliku iseseisvuse taastamisel (Riigi Teataja 1991, 25, 311). Samal päeval võttis ülemnõukogu vastu otsuse Eesti riiklikust iseseisvusest, millega kinnitati Eesti Vabariigi riiklikku iseseisvust ja taotleti diplomaatiliste suhete taastamist. Sama otsusega otsustati moodustada ülemnõukogu ja Eesti Kongressi delegaatidest Põhiseaduslik Assamblee Eesti Vabariigi põhiseaduse väljatöötamiseks (Riigi Teataja 1991, 25, 312).
Nn augustiputši mahasurumine andis võimaluse Balti riikide iseseisvuse taastamiseks ja kiirendas NSV Liidu lagunemist. NSV Liit likvideeriti Belovežje lepinguga 8. detsembril 1991.

Mittetunnustamispoliitika võit

Eesti Vabariigi taastamist restitutsiooni teel ja mitte uue, NSV Liidust lahkulöönud riigina loomist tunnustasid riigid, kes olid järginud mittetunnustamispoliitikat. Island, kelle parlament oli juba 11. veebruaril 1991 Leedu suhtes võtnud vastu otsuse, milles kinnitas, et Islandi 1922. aastal Leedu Vabariigi sõltumatusele antud tunnustus on endiselt jõus, võttis samasuguse seisukoha Eesti (ja Läti) suhtes, kui need riigid olid 1991. aasta augustis oma taasiseseisvumise välja kuulutanud. Teised lääneriigid andsid Balti riikide samasuse ideele toetuse ja tunnustuse sellega, et nad teatasid 1991. aasta augustis ja septembris, et taastavad diplomaatilised suhted Eesti, Läti ja Leeduga (Müllerson 1994, 120).
Tegelikult ei kasutanudki Euroopa Ühenduse riigid ja USA oma deklaratsioonides sõna tunnustamine ning 27. augustil 1991 tervitas Euroopa Ühenduse riikide välisministrite erakorraline kohtumine soojalt fakti, et Balti riigid on taastanud oma suveräänsuse ja iseseisvuse, mille nad kaotasid 1940. aastal, ning kinnitas oma liikmete otsust luua viivitamatult diplomaatilised suhted. Sarnane oli ka USA seisukoht. President George Bush teatas, et Balti riikide iseseisvuse taastamine on “kulminatsiooniks Ameerika Ühendriikide 52-aastasele poliitikale mitte tunnustada sõltumatute Balti riikide inkorporeerimist NSV Liidu poolt” (State Department Press Statement, Washington, D. C., September 2, 1991). Ka endised nn sotsialismileeri riigid (Tšehhoslovakkia, Poola, Rumeenia ja Ungari) tunnustasid üksmeelselt Balti riikide iseseisvust riikide samasuse põhimõtte alusel (Mälksoo 2005, 72– 74).
6. septembril 1991 tunnustas Eesti iseseisvust ka NSV Liit. Sealjuures oli NSV Liit üks väheseid riike, kes tunnustas Eestit ühemõtteliselt uue, NSV Liidust eraldunud riigina ning

on hiljem rõhutanud, et Eesti Vabariik lakkas olemast rahvusvahelise õiguse subjektina pärast seda, kui ta oli astunud vabatahtlikult NSV Liitu (Mälksoo 2005, 83–89).
10. septembril võeti Eesti Euroopa julgeoleku- ja koostöönõupidamise liikmeks ning 17. septembril ÜRO-sse. Eesti pikemaajaliseks välis- ja julgeolekupoliitiliseks prioriteediks tõusis liitumine NATO-ga ja astumine Euroopa Liitu. Juba 1991. aasta lõpus sai Eesti Põhja-Atlandi Koostöönõukogu liikmeks.
Balti riikide samasuse tunnustamine lääneriikide poolt leidis hiljem kinnitust lepete sõlmimise praktikas. Siin võeti kasutusele üldine mudel: NSV Liidu lepingulisi kohustusi ei loetud Eesti, Läti ja Leedu vabariikidele automaatselt siduvaks.
Lähtudes õigusjärglusest sõjaeelse riigiga, teatas Eesti valitsus ÜRO peasekretärile ametlikult, et ei pea ennast lepingute õigusjärgluse mõttes osapooleks üheski NSV Liidu sõlmitud kahe- või mitmepoolses leppes.

Kiire lülitumine välissuhtlemisse

Iseseisva riigi taastamine tõi Eesti Vabariigi Ülemnõukogule kaasa kiire lülitumise välissuhtlemisse. Esmajoones puudutas see ühinemist rahvusvaheliste mitmepoolsete lepingutega, mis olid sõlmitud ajal, kui Eesti ei saanud osaleda rahvusvahelise õiguse subjektina välissuhtlemises ja seetõttu mitmed üldtunnustatud rahvusvahelised õigusaktid Eesti suhtes ei kehtinud. 21. oktoobril 1991 liitus Eesti kahekümne kaheksa rahvusvahelise konventsiooniga lepinguõiguse, vaidluste rahumeelse lahendamise, inimõiguste ning diplomaatiliste ja konsulaarküsimuste vallas (Riigi Teataja 1991, 35, 428). Et Eestis kehtis jätkuvalt Eesti NSV 1978. aasta konstitutsioon koos täiendustega, siis ratifitseeris nimetatud rahvusvahelised õigusaktid ülemnõukogu presiidium, mitte ülemnõukogu.
Õiguslik samasus sõjaeelse Eesti Vabariigiga tõi kaasa enne 1940. aasta 16. juunit sõlmitud lepingute kehtivuse küsimuse. 26. juunil 1992 allkirjastas Eesti välisminister ÜRO peasekretärile adresseeritud deklaratsiooni, et Eesti peab enda jaoks siduvaks Ahvenamaa saarte mittekindlustamise ja neutraliteedi konventsiooni (sõlmitud 1921). Järgnes Eesti liikmesuse taastamine nendes jätkuvalt jõusolevates konventsioonides, millega Eesti oli liitunud enne Teist maailmasõda. Sõjaeelsetest kahepoolsetest lepingutest tunnustati nende kehtivust siiski vaid osa, mitte kõigi suhtes (Mälksoo 2005, 77–79).
28. juunil 1992 võeti rahvahääletusel vastu uus põhiseadus. Hääleõiguslike kodanike nimekirjadesse oli kantud 669 080 isikut, kellest osales hääletamisel 446 708. Poolt hääletas 407 867 ja vastu 36 147 kodanikku (EVPk 2002, 25). Kuna rahvahääletusel said osaleda ainult Eesti kodanikud, siis taastati ka põhiseaduslik kord Eestis õigusliku järjepidevuse alusel. Eesti Vabariigi samasus 1940. aastal okupeeritud ja annekteeritud Eesti Vabariigiga oli põhiseaduse vastuvõtmisega lõplikult vormistatud. Õigusteadlane Enn Sarv kirjutab sellega seoses: “Pärast põhiseaduse vastuvõtmist on täielikult välistatud näiteks kunagine laialt levitatud ja veel praegugi Venemaa poolt pealesurutav käsitlus taasiseseisvunud Eestist kui “kolmandast”, Nõukogude Liidust lahkulöönud vabariigist (lugedes Eesti NSV teiseks) või sellest järelduv kodakondsuse nn nullvariant ehk kodakondsuse automaatne võimaldamine kõigile iseseisvuse taastamise hetkel Eestis viibinud välismaalastele. See kõik oleks põhiseadusega vastuolus, mistõttu niisuguste ideede seadustamine nõuaks tingimata põhiseaduse eelnevat muutmist.” (Sarv 1997, 10.) Seega “Eesti riik on tõepoolest teinud kõik vajaliku oma kontinuiteedi kindlustamiseks ning et järjepidevust on tunnustanud kogu rahvusvaheline üldsus” (samas, 15).

Pädevuse seisukohalt olulised

Riigikogu pädevus on sätestatud põhiseaduses. Mitmed seadused aga reguleerivad Riigikogu pädevuse kasutamist. Välissuhtlemisel on Riigikogu pädevuse seisukohalt olulised:

1) Riigikogu kodu- ja töökorra seadus;
2) välissuhtlemisseadus;
3) välisteenistuse seadus.

Eesti Vabariigi 1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel vastu võetud põhiseadus tugineb 1938. aasta põhiseaduse paragrahvile 1 viidates õiguslikule samasusele riigiga, mis kuulutati välja 1918. aasta 24. veebruaril ja mis lakkas *de facto* eksisteerimast seoses NSV Liidu okupatsiooniga 1940. aasta 16. juunist. Samal ajal sätestab 1992. aasta põhiseadus riigi institutsioonide pädevused mitmes aspektis erinevalt kui varasemad Eesti Vabariigi põhiseadused (1920, 1934, 1938). Riigikogu kui seadusandliku kogu pädevus on 1992. aasta põhiseaduses kitsam kui 1920. aasta, kuid laiem kui 1934. ja 1938. aasta põhiseaduses (EVPk, 66). Välissuhtlemises torkab selline pädevuste erinevus vähem silma kui mitmes muus valdkonnas, eeskätt õiguspädevuse ulatuses.

Põhiseadus reguleerib Riigikogu pädevust välissuhtlemises kahes peatükis: IV peatükis "Riigikogu" ning IX peatükis "Välissuhted ja välislepingud". IV peatükk reguleerib Riigikogu pädevust üldiselt, IX peatükk aga nii välislepingute kui ka välissuhtlemise korraldamist, hõlmates lisaks Riigikogu pädevusele ka teisi institutsioone. IX peatüki aluseks võttis Põhiseaduse Assamblee Jüri Raidla töögrupi eelnõu (EVPk, 527). Ettepaneku pealkirjastada peatükk "Välissuhted ja välislepingud" tegi 1991. aasta 26. novembri ekspertarvamuses professor Ilmar Rebane (Põhiseadus ja Põhiseaduse ... 1997, 1286). Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse pädevust välissuhtlemises reguleerivad täiendavalt vastavalt põhiseaduse V ja VI peatükk.

Põhiseaduse paragrahv 4 annab Eesti riigivõimu teostavatele institutsioonidele (Riigikogu, Vabariigi President, Vabariigi Valitsus ja kohtud) üldise pädevuse tegutseda võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel, seejuures on Riigikogu loetelus esimene, mis viitab tema kui otsest rahva mandaati omava kogu kesksele rollile. Samas ei anna see põhimõte Riigikogule õigust ühegi organi pädevust kahandada ega suurendada, vaid pädevus tuleneb põhiseadusest endast (EVPk 2002, 67, 352). Paragrahvi 59 alusel kuulub Riigikogule seadusandlik võim, millest tulenevalt paragrahv 65 sätestab, et Riigikogul on pädevus võtta vastu välissuhtlemist reguleerivaid seadusi (punkt 1) ning ratifitseerida ja denonsseerida välissuhtlemise rahvusvahelisi õigusakte (konventsioonid, rahvusvahelised lepingud, mis kuuluvad Riigikogu pädevusse paragrahvi 121 alusel). Sealjuures vormistab Riigikogu õigusaktid välislepingute ratifitseerimise seadusega (EVPk 2002, 382).

Põhiseadusest lähtuvalt vajalik

Riigikogu ei saa välissuhtlemise pädevust vahetult rahvaga jagada. Põhiseaduse paragrahv 106 ei võimalda kategooriliselt panna rahvahääletusele muu hulgas välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise küsimusi. Samal ajal ei keela põhiseadus küsida rahvahääletuse kaudu rahva seisukohta välispoliitika küsimustes (§ 105). Põhiseaduse paragrahvi 65 punkt 11 annab Riigikogule pädevuse esineda avalduste ja deklaratsioonidega ning pöördumistega teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole ning punkt 16 jätab Riigikogule õiguse lahendada muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada. See hõlmab ka välissuhtlemist, jättes Riigikogule põhiseaduse raames õiguse otsustada, millist pädevust kasutada ise, milline delegeerida seaduse alusel edasi valitsusele, riigiorganitele või omavalitsustele. Jääb küsimus, kas Riigikogu saab asjaomast pädevust delegeerida Vabariigi Presidendile, kuivõrd presidendi pädevus on põhiseaduse paragrahvis 78 ammendavalt loetletud. Põhiseaduse paragrahv 120 näeb ette, et Eesti Vabariigi suhtlemise korra teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega sätestab seadus. See ei ole rahvusvahelises suhtlemises üldlevinud. Mitmetes riikides spetsiaalset välissuhtlemist reguleerivat seadust ei ole ning põhiseadusest, konventsioonidest, välislepingutest ja praktikast tulenevaid välissuhtlemise aluseid peetakse piisavaks. Eestis on välissuhtlemist reguleeriv seadus

seega põhiseadusest lähtuvalt vajalik, mistõttu Riigikogul on ainupädevus välissuhtlemise üldaluste sätestamisel ja valitsusel on selles valdkonnas üksnes seadusest tulenevate ülesannete täitmise funktsioon. Valitsusel ei ole pädevust kehtestada oma aktidega välissuhtlemise korda (EVPk 2002, 528). Samal ajal ei ole välissuhtlemisseadus konstitutsiooniline seadus, aga põhiseadus ei võimalda delegeerida täidesaatvale võimule (valitsusele) välissuhtlemise korra kehtestamist.
Põhiseaduse paragrahv 121 sätestab Riigikogu pädevuse välislepingute suhtes, nähes ette, et Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib need välislepingud, mis muudavad riigipiire, mille rakendamiseks on vajalik Eesti seadusi vastu võtta, muuta või tühistada, mille kohaselt Eesti ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega, millega riik võtab sõjalisi või varalisi kohustusi või milles on ratifitseerimine ette nähtud. Seega on koosmõjus põhiseaduse teiste sätetega ratifitseerimiseks vaja Riigikogu lihthäälteenamust, välja arvatud juhul, kui lepinguga võetakse varalisi kohustusi (§ 104 punkt 15), mille puhul on vajalik koosseisu häälteenamus, või muudetakse riigipiire, kui on vajalik koosseisu kahekolmandikuline enamus. Seega ei saa Riigikogu nõusolekuta loetletud välislepinguid muuta kohustuslikeks ja siduvateks Eesti Vabariigi suhtes, ehkki riigi volitatud esindaja on lepingu tekstile alla kirjutanud (EVPk 2002, 534). Riigikogu ei pea ratifitseerima ega saagi ratifitseerida kõiki välislepinguid. Välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise juhud on põhiseaduse paragrahvis 121 antud ammendava ehk kinnise loeteluna (EVPk 2002, 532). Muud lepingud ratifitseerib valitsus.

Riigikogule seatud piirangud

Peale lepingute ratifitseerimise kuulub Riigikogu pädevusse ratifitseerimist vajavate lepingute puhul ka reservatsioonide (klauslite) tegemine ulatuses, mida leping võimaldab (EVPk 2002, 534).
Põhiseaduse paragrahv 123 seab Riigikogule välislepingute sõlmimisel piirangu, sätestades, et Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega. Pole teada, mis tagajärjed on sellel, kui Riigikogu on põhiseadusega vastuolus oleva lepingu ratifitseerinud. Sanktsioone Riigikogu vastu sellest ei järgne ja Eesti on võtnud Viini rahvusvaheliste lepingute konventsiooniga seoses kohustuse lepingut täita. Samal ajal on põhiseadus rahvusvahelise lepingu suhtes ülimuslik (EVPk 2002, 550; Uibopuu 1998, 187). Tekib küsimus, kas leping on sel juhul Eesti jaoks õigustühine või toob see kaasa kohustusi. Teisalt on põhiseaduse järgi Riigikogu ratifitseeritud välislepingute õiguslik jõud suurem kui riigisisestel seadustel, sest sama paragrahv 123 sätestab, et kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.
Põhiseadus sätestab ka Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse pädevused välissuhtlemises. Põhiseaduse paragrahvi 78 alusel esindab president Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises (punkt 1) ja kirjutab alla ratifitseerimiskirjadele (punkt 6). Samuti kuulub presidendi pädevusse Eesti diplomaatiliste esindajate nimetamine ja tagasikutsumine valitsuse ettepanekul, välisriikide diplomaatiliste esindajate volikirjade vastuvõtmine (punkt 2) ja diplomaatiliste auastmete andmine (punkt 15). Seega on Vabariigi Presidendi volitused välissuhtlemises eeskätt tseremoniaalsed ja protokollilised, kuid autoriteedile tuginev poliitiline pädevus on ülimalt avar. President on välissuhtlemises suveräänne, ta ei ole aruandekohustuslik ühegi institutsiooni ees. Tulenevalt Viini konventsioonist on presidendil volitusteta lepingu sõlmimise õigus ning põhiseadus ei piira seda presidendi volitust (erinevalt mõne teise riigi, näiteks Soome põhiseadusest).
Vabariigi Valitsus viib põhiseaduse paragrahvi 87 järgi ellu riigi välispoliitikat (punkt 1), korraldab seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmist (punkt 3), esitab Riigikogule ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks välislepinguid (punkt 4) ning korraldab suhtlemist teiste riikidega (punkt 7). Seega tegutseb valitsus seaduse ja

Riigikogu etteantud pädevuse raames. Valitsusel on ulatuslik iseseisev pädevus välislepingute ratifitseerimise protsessis, sest tal ei ole kohustust küsida Riigikogult nõusolekut lepingute sõlmimiseks, mis ei vaja ratifitseerimist Riigikogus. Riigikogul aga ei ole pädevust iseseisvalt välislepinguid sõlmida, ratifitseerida ega denonsseerida, vaid ta saab seda teha üksnes valitsuse esitusel (§ 87 punkt 4). Seega on välislepingute sõlmimisel Riigikogu pädevus tugevasti piiratud valitsusele antud pädevusega.
Põhiseadus ei sätesta teiste valitsusasutuste pädevust välissuhtlemise korraldamisel. See toimub seaduste ja valitsuse määruste alusel ning selle suunamine ja koordineerimine kuulub paragrahvi 87 punkti 2 alusel valitsuse pädevusse.

Kasutatud kirjandus

Dunsdorfs, E. (1975). TheBaltic Dilemma.The case of the de jure recognition by Australia of the incorporation of the Baltic States into the Soviet Union. New York: Speller.
Eesti NSV seadus Eesti sümboolikast. – Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990, 14, 239.
Eesti NSV seadus muudatuste ja täienduste tegemise kohta Eesti NSV konstitutsioonis (põhiseaduses). – ENSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1988, 48, 684.
Eesti NSV Ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust staatusest. – ENSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990, 12, 180.
Eesti NSV Ülemnõukogu resolutsioon liidulepingust. – Eesti NSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1988, 48, 686.
Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi konstitutsioon (põhiseadus) (1977). Tallinn: Eesti Raamat.
Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Ülemnõukogu deklaratsioon Eesti NSV suveräänsusest. – ENSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1988, 48, 685.
Eesti Vabariigi põhiseadus. – Riigi Teataja 1920, 113–114, 243.
Eesti Vabariigi põhiseadus. – Riigi Teataja 1937, 71, 590.
Eesti Vabariigi seadus Eesti valitsemise ajutise korra alustest. – Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990, 15, 247.
Eesti Vabariigi uus põhiseadus: vabadussõjalaste algatusel 14., 15. ja 16. oktoobril 1933. a. rahvahääletusel vastu võetud (1933). Tartu: Eesti Töö.
Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord. – Riigi Teataja 1919, 44, 91.
Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust iseseisvusest. – Riigi Teataja 1991, 25, 312.
EVPk = Eesti Vabariigi põhiseadus (2002). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.
Ilmjärv, M. (2004). Hääletu alistumine. Tallinn: Argo.
Kasekamp, A. (1999). The Radical Right in Interwar Estonia. Basingstone, London: Macmillan Press; New York: Martin's Press.
Laaman, E. (1937). Põhiseaduse kriisi arenemine 1928–1933. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn: Rahvuskogu Üldkoosoleku Juhatus, lk 29–45.
Maanõukogu otsus kõrgemast võimust. – Riigi Teataja 1918, 1.
Manifest kõigile Eestimaa rahvastele. – Riigi Teataja 1918, 1.
Marek, K. (1954). Identity and Continuity of States in Public International Law. Geneve: Librairie E. Droz.
Medijainen, E. (1997). Saadiku saatus. Välisministeerium ja saatkonnad 1918–1940. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.
Mälksoo, L. (2005). Nõukogude anneksioon ja riigi järjepidevus: Eesti, Läti ja Leedu staatus rahvusvahelises õiguses 1940. a – 1991. a ja pärast 1991. a. Uurimus pingest normatiivsuse ja võimu vahel rahvusvahelises õiguses. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
Müllerson, R. (1994). International Law, Rights and Politics: Developments in Eastern Europe and the CIS. London, New York: Routledge.

Nutt, M. (2005a). Teine maailmasõda. –Eesti ajalugu VI. Peatoimetaja S. Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 141–152.
Nutt, M. (2005b). Kahepooluseline maailm. – Eesti ajalugu. Peatoimetaja S. Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 238–249.
Nutt, M. (2006). Ühiskondlik-poliitiline kriis ja poliitiliste valikute osa kriisi lahendamisel. Eesti ja Soome radikaalsed liikumised 1920.–1930. aastatel. – Audentese Ülikooli Toimetised, nr 8, lk 125–141.
Oplatka, A. (2000). Lennart Meri – Eestile elatud elu. Tartu: Ilmamaa.
Pajur, A. (2005a). Riikluse rajamine. – Eestiajalugu VI. Peatoimetaja S. Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 47–64.
Pajur, A. (2005b). Suur kriis. – Eestiajalugu VI. Peatoimetaja S.Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 81–91.
Pajur, A. (2005c). Autoritaarne Eesti. – Eestiajalugu VI. Peatoimetaja S. Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 92–106.
Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (1997). Tallinn: Juura.
Sarv, E. (1997).Õiguse vastu ei saa ükski. Eesti taotlused ja rahvusvaheline õigus. Tartu: Okupatsioonide Repressiivpoliitika Uurimise Riiklik Komisjon.
Savisaar, E. (2004). Peaminister. Eesti lähiajalugu 1990–1992. Tartu: Kleio.
Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu (1997). Tartu: Juura.
Tannberg, T. (2005). Taasiseseisvumine. –Eesti ajalugu VI. Peatoimetaja S. Vahtre. Tartu: Ilmamaa, lk 374–393.
Tomingas, W. (1992). Mälestused.Vaikiv ajastu Eestis. Tallinn: Olion.
Uibopuu, H. J. (1998). Eesti põhiseadus, rahvusvahelised suhted ja rahvusvaheline õigus. – Juridica, nr 4, lk 187–196.
Vellema, M. (koost) **(1938).** Kodaniku- ja tööstusõpetuse tööstusliku kalkulatsiooni ja tööstusliku arvepidamise käsiraamat ja E.V. põhiseadus. Tartu: M. Vellema.
Verdross, A. (1950). Die völkerrechtliche Identität von Staaten. – R. Braun, A. Verdross, L. Werner (Hg). Festschrift für Heinrich Klang. Wien: Springer Verlag, S. 18–21.
Vitas, R. A. (1990). The United States and Lithuania. The Stimson Doctrine of Nonrecognition. New York: Praeger Publishers.

Muutuvad trendid infootsingus – staatilisest veebist semantilise veebini

Külli Solo, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist

"Kui 500 aasta pärast kirjutatakse maailma ajalugu, siis mäletatakse veel ehk maailmasõdu, aga kõige enam mäletatakse seda, et tuli internet." (Tiit Hennoste)

Mis on Web 1.0 ja Web 2.0

Viimasel ajal palju kõneainet tekitanud Web 2.0 üheselt mõistetava definitsiooni puudumine ja olemust mittekajastav nimi ei ole pärssinud selle laia levikut ja omaksvõtmist. Web 2.0 kätkeb endas uut etappi veebikasutuses, kus tehnoloogiline areng on asendunud sotsiaalsega.
Kui Web 1.0all mõistetakse efektiivsema tehnoloogia arendamist riistvarade ühendamiseks, siis Web 2.0 ehk sotsiaalne veeb on sotsiaalne struktuur, mis koosneb sõlmedest (sotsiaalsed objektid: inimesed ja organisatsioonid) ning nendevahelistest seostest.
Interneti eelkäijaks peetakse USA kaitseministeeriumi arvutivõrku ARPANET, mida hakati 1960. aastatel arendama eesmärgiga tagada töökindlus ka mõne võrgulüli väljalangemise korral. Veebi rakenduseni jõuti 1989. aastal, kui võeti kasutusele hüpertekst. Kiire areng algas 1993. aastal, kui serveriga suhtlemiseks loodi graafiline kasutajaliides. Tekkisid esimesed veebilehed, algamas oli ajastu koondnimega Web 1.0.
Web 1.0 tunnuseks on staatilisus ja ühesuunaline infotarbimine, mis oli valdav 1990. aastate teisel poolel (laialdaselt kasutusel ka tänapäeval ja tulevikus). Standardid, mida kasutati, olid poolikud ja hajevil, multimeedia osakaal praktiliselt olematu ja veebikasutajate arv suhteliselt väike.
Web 2.0 terminit mainiti esimest korda O'Reilly Media konverentsil 2004. aastal ja see kannab endas veebi nn uue versiooni mõtteviisi. Web 2.0 liidab kasutajad ning üritab muuta tehnoloogiat tõhusamaks, et kasutajad saaksid kiirelt orienteeruda järjest kasvavas infotulvas.
Peamine erinevus Web 1.0 ja Web 2.0 vahel seisneb funktsioonides ja interaktiivsuses. Senisele veebile, kus informatsiooni pakkuja oli suhteliselt väike seltskond, lisandus uus mõõde – iga kasutaja saab ise veebi uue informatsiooniga täiendada. Seega on lugemisveeb (*Read Web)* asendunud loe-ja-kirjuta-veebiga *(Read-Write Web),* muutes veebi meediumist platvormiks, kus info edastamisele ja tarbimisele on lisandunud kasutajatepoolne sisu tootmine, jagamine ja kombineerimine. Olulisemad suunad Web 2.0-s on personaalsete kodulehtede asendumine ajaveebidega, mis täidavad personaalse või ka grupipäeviku rolli; taksonoomiate asendumine folksonoomiatega, informatsiooni publitseerimine interaktiivse osalemisega või ka tootmisega tegelevate süsteemide – vikidega. Siinkohal võib näitena tuua Wikipedia konkureerimist Britannica *online*-entsüklopeediaga. Esimese eeliseks on kasutajatele antud võimalus olemasolevat informatsiooni täiendada ja uut lisada (O'Reilly 2005).
Web 2.0 kohta kasutatakse ka termineid osalusveeb ja kollektiivne intelligents. Kasutajatel on võimalik sisu loomisse ise panustada, suurendades sellega veebikeskkonna väärtust (näiteks kommentaarid, tootearvamused, vikid, videod, foorumid). Web 2.0 märksõna on ka avatus. API (*Application programming interface*) võimaldab hõlpsalt ehitada oma rakendusi kellegi teise platvormile ja ressursile, näiteks teha peaaegu täisfunktsionaalne oma "youtube" YouTube'i API abil. Tihti on ühes keskkonnas koos mitu ressurssi.

Sotsiaalne tarkvara ja selle võimalused

Sotsiaalne tarkvara, tavaliselt kommuunide loodavad rakendused, on mõeldud avalikuks ja tasuta kasutamiseks ning kasutuse ja disaini poolest mugavad.
Sotsiaalse tarkvarana võib loetleda:
– vikid,
– ajaveebid ehk blogid,
– uudisvood,
– artefaktide vahetus ehk failivahetus,
– virtuaalsed kogukonnad,
– veebisuhtlusvahendid.
Ajaveebid koosnevad tekstist, fotodest, helifailidest, videotest, linkidest jms. Ajaveebi loomiseks on erinevaid keskkondi, suuremad Google'i perekonda kuuluv Blogger (www.blogger.com) ja nüüd ka eestikeelne WordPress (http://et.wordpress.org/). Ajaveebide juurde kuuluvad kindlasti kasutusstatistika moodulid, näiteks Google Analytics. Institutsioonide loodud ajaveebid võib jaotada: erialainfot vahendavad-käsitlevad; ajaveebid kui koduleheküljed; ajaveebid lisaks koduleheküljele. Oleme jõudnud juba olukorda, kus toimub ajaveebide vahendus ning jõuline sissetung meediasse. Üks selline näide on Rahvusraamatukogu kord nädalas võrguväljaandena ilmuv "Nädal blogides" (www.nlib.ee/93360), mis annab ülevaate Riigikogu liikmete, ministrite ja Euroopa Parlamendi saadikute sissekannetest oma ajaveebides. Postimehe elektrooniline poliitikaleht (poliitika.postimees.ee) koondab Eesti poliitikute ja erakondade ajaveebe ning antakse ülevaade värsketest postitustest.
Igapäevaseks on saanud artefaktide üleslaadimine ja jagamine veebis, näiteks:
– fotode jagamine – Picasa, Flickr, Nagi;
– dokumendid, õppematerjalid – Google Scholar, Answers;
– järjehoidjate jagamine – Delicious;
– esitlused – Slideshare;
– helifailid ehk *podcast*'id;
– videod – YouTube.

Sotsiaalsed võrgustikud ehk virtuaalsed kogukonnad ja veebisuhtlus

Juunis 2007 oli maailmas kolm kasutatavamat sotsiaalse võrgustiku keskkonda – YouTube, MySpace, Facebook –, millesse oli kaasatud ligikaudu 350 miljonit inimest. Skype'il oli 2007. aastal *online*'is korraga ligikaudu 1,5 miljonit kasutajat, praegu on kasutajaid korraga ligikaudu 13 miljonit.
Termin "sotsiaalne võrgustik" (ka virtuaalne kogukond) võib olla üsna uus, kuigi selle kontseptsioon – ühenduste loomine, infovahetus ja koostöö – ulatub sajandite taha. Inimrühmade formeerumist ja vastastikust toimet uuriti ja analüüsiti juba antiikajal. Uus on digitaalne meedium, mis teeb inimestevahelise suhtlemise kiiremaks ja kergemaks ning annab võimaluse suhelda laiemale populatsioonile kui kunagi varem.
Paljud meist mäletavad ICQ tekstisõnumite saatmise keskkonda ja kunagist Orkutit, kuhu pääsesid vaid kutse saanud valitud. Nüüdseks on omavahel võistlevaid keskkondi tunduvalt rohkem. Kui mõned aastad tagasi sai sotsiaalseid võrgustikke ja veebisuhtlust käsitleda kui eraldiseisvaid keskkondi, siis tänapäeval sisaldavad sellised keskkonnad ka veebisuhtlusvahendeid, kas tekstisõnumitena või lausa kõnedena.
Tuleb märkida, et sotsiaalse tarkvara liikide piirid on hägused, tarkvarade funktsioonid on sulandunud ja veebikeskkonnad sisaldavad paljusid varem eraldi toiminud sotsiaalse tarkvara liike.

Web 3.0 – semantiline veeb

Semantilise veebi eesmärk on panna arvutid mõistma veebis leiduvat infot, nagu seda suudavad teha inimesed. Andmetele lisatakse sisulist automaattöötlust võimaldavad meta-andmed semantilise võrguna. Et mõista, mida tähendab semantiline veeb, peame aru saama, mida tähendab "semantiline". Kui praegune Internet saab väga hästi aru süntaksist ehk lause ehitusest, siis semantiline veeb saab aru semantikast ehk lause tähendusest. Semantilise veebi aluseks on kaks põhilist tehnoloogiat: ontoloogiad – hierarhilised mõistete süsteemid, mille abil esitatakse teadmisi – ja agendid – programmid, mis suudavad neid teadmisi kasutada. Agendid täidavad ülesandeid meie käsul, kuid meie otsese sekkumiseta, kogudes andmeid veebis hajutatud allikatest ja vahetades tulemusi teiste agentidega. Semantilisel veebil on mitmeid huvitavaid rakendusi, sealhulgas intelligentne infootsing, kus märksõna asemel saab otsida näiteks teatud autori teatud tüüpi teoseid või konkreetsele kasutajale sobivaimat reisiplaani.
Sheffieldi ülikooli professor Yorick Wilks näeb dialoogsüsteemide tulevikku robot-kaaslastes, mida ta nimetab kompanjonideks (*companion*). See on konversatsiooniagent, juurdepääsuga Internetile. Kompanjon teab omaniku vajadusi, eelistusi ja harjumusi ning tegutseb neile vastavalt. Vanuritele mõeldud seeniorkompanjonid võivad õigel ajal sisse lülitada televiisori, tuletada meelde ravimi võtmise aega või vajaduse korral talle abi kutsuda. Lastele mõeldud juuniorkompanjonid aitavad koolitükke ette valmistada, ajakavast kinni pidada jms. See on uus agentide liik vastukaaluks passiivsele veebile, autonoomne ja usaldusväärne ka selliste elanikkonna kihtide jaoks, kes praegu on veebist eemal (Koit 2007).
Web 3.0-s toimub pilvandmetöötlus (*cloud computing*), s.t kasutaja failid, dokumendid ja pildid asuvad kusagil serveris, millele on igalt poolt võimalik ligi pääseda ning ükskõik millise arvuti või abivahendiga neid teistega jagada (näiteks Google Docs). Semantilises veebis on suurenenud sisu tähtsuse ja täpsuse seotus. Kaupo Kalda iseloomustab seda järgmiselt: Süsteemid "loe uudiseid, mida sinu sõbrad loevad" teavad üha täpsemalt, kes sa oled, mis sulle meeldib, kes on su sõbrad ning mis neile meeldib. Ja kus te kõik füüsiliselt asute, näiteks Tallinna Raekoja platsil mobiiltelefoni või arvuti abil pitsarestorani otsides pakutakse sulle lähimaid selles piirkonnas olevaid. Süsteemid on kiired ja kerged, võimalikult avatud, enamasti ühilduvad nii arvuti kui ka mobiilse taskuvahendiga. Aga miks mitte ka külmkapi või autokompuutriga. Vidinad (*widget*'id) aitavad erinevad võrgustikud kokku liita. Näiteks ühes kohas oma kassi sünnipäevast teada andes liigub info kiirelt mitmesse võrku, sõprade RSS-lugejasse või mobiili (Kalda 2009).
Samamoodi peaksid toimima riigi või kohaliku omavalitsuse teenused, nii teenused ise kui ka info nende kohta peaksid liikuma veebi.
Kui funktsionaalsuselt on Web 1.0 lugemisveeb ja Web 2.0 loe-ja-kirjuta-veeb, siis Web 3.0 on loe-kirjuta-teosta end-veeb (*Read-Write-Execute*). Kuid nagu väljend kahemõtteliselt ütleb, võid sa end ka veebis nii-öelda hukata. Veeb võib kujutada endast suurt ohtu kasutajale, kes ei tea, kuidas veebis käituda ja mil määral endast veebi jälg järele jätta, nii et see oleks ohutu ja mõistlik.

Infokirjaoskus

"Internet, nagu raamatukogugi, ei tee kedagi iseenesest targaks… aga vastupidiselt raamatukogule võib muuta oma kasutaja kõvasti rumalamaks või viia eksiarvamusele." (Roy Strider)
Veebis ringi vaadates on Web 2.0 juba eilne päev ja Web 3.0 juba kohal. Uuel põlvkonnal mitte ainult ei ole võimalik veebi kasutada, vaid selle kasutamine on lihtne ja kiire. Kui Web 1.0 oli sissehelistamine kiirusega 50 KB sekundis, Web 2.0 keskmiselt 1 MB sekundis, siis Web 3.0 kohta on arvatud, et see tuleb püsivalt 10 MB sekundis, mis ontäielikult videoveeb. Kui vanem generatsioon jagab elektroonilised allikad koduleheks, piltideks,

videoteks või pdf-dokumentideks, siis uue nn formaadivaba põlvkonna jaoks ei ole vahet, kas info on teksti, pildi või videofaili kujul.
On väljakutse, kuidas kasutada ära digitaalse ajastu sotsiaalset ja semantilist veebi, täiustamaks ja muutmaks laiaulatuslikumaks raamatukogude missiooni. Stephen Abram, rahvusvaheliselt tuntud elektroonilise raamatukogu eest kõneleja, rõhutab, et suurt tähelepanu tuleb pöörata infokirjaoskuse õpetamisele juba kooliraamatukogudes, aga miks mitte ka kodus. Muidu ei oskagi uus nii-öelda formaadivaba põlvkond traditsioonilisi infoteenuseid (näiteks raamatukogusid jms) kasutada ja loobub sellest juba eos Internetis olevate otsimootorite ja sotsiaalsete keskkondade kasuks. Infokirjaoskus ei tähenda üksnes oskust kasutada arvutit ja selle abil infot otsida, vaid pigem oskust leida seda võimalikult kiiresti kas trükitud või elektroonilisel kujul ning oskust leitud infot sisuliselt hinnata. Seega peavad raamatukogud kasutama kõiki sotsiaalse tarkvara võimalusi, et olla seal, kus on tema kasutaja.
Rahvusraamatukogus on infootsingu koolitused lugejateeninduse osa. Rahvusraamatukogu pakub oma kasutamisvõimalustega, teemavaldkondadega, inforessursside ja -teenustega tutvumiseks tasuta kasutajakoolitust Infootsingu ABC. E-raamatukogu teenuseid õpetab kasutama koolitus nimega E-raamatukogu. Erialateabe otsinguks vajalikke teadmisi ja oskusi on võimalik omandada koolitusel Erialateabe ABC.
Raamatukogud ja veeb
Kui minna ajas tagasi, kasutades Interneti-arhiivi *Internet Archive: Wayback Machine*(web.archive.org), siis näeme, et 1997. aastal oli Rahvusraamatukogu koduleheküIg tüüpiline staatilise veebi näide, kus olid kirjas kontaktandmed ja lahtiolekuajad. Nüüd on Rahvusraamatukogu koduleheküljel võimalik siseneda ka elektroonilisse raamatukogusse. Kaartkataloogid ja kartoteegid on asendunud e-kataloogiga ESTER (ester.nlib.ee) ja Eesti artiklite andmebaasiga ISE (ise.elnet.ee). Perioodikat ja raamatuid ei säilitata enam ainult trükitud kujul hoidlates, vaid digitaalsete failidena digitaalarhiivis DIGAR (digar.nlib.ee). Kodulehel saab kasutada mitmeid elektroonilisi teenuseid alates raamatu laenutamisest ja laenutustähtaja pikendamisest kuni trükisest digitaalse raamatu tellimiseni (EOD – Telli digitaalkoopia www.nlib.ee/eod). Rahvusraamatukogu uudiseid saab lugeda nii RSS uudisvoona kui ka jälgida Twitteris (twitter.com/nationallibrary). Artiklid Eesti Rahvusraamatukogu kohta ja viited erinevate raamatukogus koostatavate andmebaaside kohta on kättesaadavad Vikipeedias(et.wikipedia.org). Rahvusraamatukogu kirjanduse ja keele asjatundjate arvamusi saab lugeda kirjanduse ja keele ajaveebis (http://kirjandusjakeel.blogspot.com). Rahvusraamatukogu osaleb ka sotsiaalsetes võrgustikes Facebook ja Orkut, raamatukogu tutvustavaid videoid ja oma regilaulu saab vaadata-kuulata YouTube'i vahendusel.
Semantilise veebi märksõnad – standardite ühilduvus, kollektiivne intelligents ja osalus veebis – on hea näitena realiseerunud Euroopa Digitaalraamatukogu portaalis Europeana (www.europeana.eu/portal), kuhu annab oma panuse ka Rahvusraamatukogu. Oktoobri lõpus sai kasutajatele avalikuks Rahvusraamatukogu uus otsinguportaal aadressilportaal.nlib.ee, mis võimaldab teha otsingut ühest või metaotsingut mitmest e-ressursist. Portaali kaudu on kättesaadavad erinevate e-ressursside ja raamatukogu litsentsiandmebaaside tähestikuline ja temaatiline nimestik ning e-ajakirjade kataloog A-Z.
Ka raamatukogudes algab nii-öelda iPodi ajastu.Raamatukogud suurendavad digitaalses formaadis kogusid, mida registreeritud lugejad saavad laadida oma arvutisse või MP3 mängijasse. Erinevalt Apple'i iTunesi või Amazoni muusikapoe teenustest on see tasuta. Näiteks USA-s Phoenixis on kohalikud raamatukogud ühinenud eesmärgiga luua digitaalne raamatukogu, kus praegu on ligikaudu 50 000 ühikut e-raamatuid, audioraamatuid, muusikat ja videoid. Nimetatud digitaalse raamatukogu sisu võib "laenutada" kodus, tööl või reisil olles. Kõigepealt peab olema raamatukogu registreeritud lugeja, seejärel tuleb Internetist alla laadida vastav tarkvara. Edasi tuleb raamatukogude veebilehel valida meeldivad nimetused, lisada need oma digitaalsesse raamatukotti ja

vajutada allalaadimisnuppu. Sõltuvalt raamatukogust saab allalaetud raamatut/filmi/audioraamatut lugeda või vaadata kuni kolm nädalat, millega langeb ära vaev pidada meeles tagastustähtaegu.

Kokkuvõte

Kõik algab väga lihtsatest asjadest ning kõik on pidevas muutumises. Ka inimese ja veebi suhe, mis oli alguses staatiline ja passiivne, on muutunud. Viimase kümne aastaga on innovatsioon veebis toimunud tohutu kiirusega. Sellest tulenevad kasud ja kahjud saame teada edaspidi, uuendustega kaasneb alati risk ebaõnnestuda, innovatsiooni ja edukuse vahele ei tohi tõmmata võrdusmärki. Meie sõltuvus veebist järjest kasvab. Seetõttu on oluline nii üksikisiku kui ka organisatsiooni tasandil süsteemselt jälgida, analüüsida ja vajaduse korral laiendada oma tegevust sotsiaalses ja semantilises veebis. Järjest olulisem on teadvustada endale veebi olemust ja arengut ning omada infokirjaoskust.

Kasutatud kirjandus

Chowdhury, G. G., Chowdhury, S. (2007). Organizing Information: from the Shelf to the Web. London: Facet.

Hennoste, T. (2009). Eesti kultuuriinimesed pole osanud internetiajastusse sisse elada.– Eesti Päevaleht, 3. jaan.

Kalda, K. (2009). Mis on Web 1.0, Web 2.0, Web 3.0? –http://www.okia.ee/blog/2009/04/mis-on-web-10/ (28.04.2009), http://www.okia.ee/blog/2009/05/mis-on-web-20/ (19.05.2009), http://www.okia.ee/blog/2009/06/mis-on-web-30/ (3.06.2009).

Koit, M. (2007). Arvuti suhtluses. – Eesti rakenduslingvistika ühingu aastaraamat, 3, lk 193–209.

O'Reilly, T. (2005). What Is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. – http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html(30.09.2005).

Peterson, M. (2005). Sissejuhatus semantilisse veebi. – Arvutimaailm, nr 1–2.

Puura, E. (2009). Eesti innovatsioon võiks olla loodussõbralikud tooted. – Avasta ja arenda, 1. sept.

Strider, R. (2009). Meie unistuste internet. – Postimees, 26. mai.

Parlamentaarsed uudised

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2009. aasta maist novembrini. Uudistest valiku tegemisel on kasutatud BNS-i (www.bns.ee), teiste uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide koduleheküIgedel leiduvaid materjale.

Argentina

Septembris võttis Argentina parlamendi alamkoda 147 häälega vastu president Cristina Fernández de Kirchneri läbi surutud meediaseaduse eelnõu. Üle saja opositsiooniliikme lahkus protestiks saalist. Oktoobris kiitis seaduse pärast 16 tundi väldanud vaidlusi heaks ka Senat, poolt hääletas 44 ja vastu 24 senaatorit. Opositsiooni sõnul on seadus suunatud valitsuse suhtes kriitiliselt häälestatud meediakanalite kontrollimisele. Seaduse kohaselt piiratakse meediaettevõtetele väljastatavate tegevuslubade hulka ning luuakse neid väljastav komisjon, mis allub valitsusele.

Reuters, 10.10.2009, "Argentine Senate passes media reform bill". – http://www.reuters.com/article/companyNews/idUSN099129520091010

Armeenia

Septembris teatasid Türgi ja Armeenia kavatsusest sõlmida diplomaatilised suhted, avada kahe riigi vaheline piir ning kokku leppida suhete parandamiseks astutavate sammude ajakava. Jõustumiseks peavad lepingu ratifitseerima mõlema riigi parlamendid. Välisministrid allkirjastasid lepingu teksti 10. oktoobril Zürichis. Armeenia üldsus peab lepingu sõlmimist riigi välispoliitika ebaõnnestumiseks. Opositsioonipartei Pärand kutsub üles lepingut rahvahääletusele panema. Septembris peetud arutelu ajal lahkus parlamendiistungilt 16 sotsialistliku Armeenia Revolutsioonilise Liidu Dašnaktsutjuni liiget, et ühineda lepingu vastu protestijatega. Koalitsioon on lubanud lepingut toetada, kuid eeldab, et Türgi ratifitseerib lepingu esimesena. Türgi katkestas suhted Armeeniaga ja sulges piiri 1993. aastal toetuseks Aserbaidžaanile, kes pidas Mägi-Karabahhis lahinguid armeenia separatistidega. Türgi valitsus seostab piiri avamist Mägi-Karabahhi vaidluste lahendamisega. Oktoobris algatas Armeenia opositsioonipartei Pärand fraktsioon eelnõu Mägi-Karabahhi iseseisvuse tunnistamisest, kuid ilmselt ei saa see parlamendienamuse toetust.

PanARMENIAN.Net, 17.09.2009, "Discussion of Armenian-Turkish protocols to last until October 13". – http://www.panarmenian.net/news/eng/?nid=36519&sub=1&page=12
AFP-BNS, 27.09.2009, "Ametiisik: Türgi ja Armeenia sõlmivad diplomaatilised suhted".

Austraalia

Augustis lükkas Austraalia Senat 42 vastuhäälega tagasi valitsuse esitatud heitgaaside vähendamise eelnõu. Eelnõu sai 30 poolthäält, vastu hääletasid kõik opositsiooni liikmed. 2020. aastaks oli kavas vähendada süsinikdioksiidi heitkoguseid 25 protsenti 2000. aasta tasemega võrreldes. Eelnõu oleks loonud aluse heitkogustega kauplemise süsteemile. Valitsus lubab eelnõu uuesti esitada ning kui seda 2009. aasta lõpuks vastu ei võeta, võimaldab põhiseadus peaministril välja kuulutada erakorralised parlamendivalimised. Nädal hiljem võttis Senat seadusena vastu eelmisest eelnõust eraldatud taastuvenergiat puudutava osa. Selle kohaselt kasvab taastuvatest energiaallikatest toodetud

elektrienergia osakaal 2020. aastaks 20 protsendini. Eelmise valitsuse seatud taastuvenergia tootmise eesmärki suurendati neli korda. Seadus võeti vastu, kui valitsus oli energiamahukate tööstusettevõtete abimeetmete osas opositsiooniga kokkuleppele jõudnud. Samasuguste probleemidega energeetikavaldkonna reguleerimisel seisavad silmitsi ka Ameerika Ühendriigid.

Carbonpositive.net, 16.08.2009, "Australian Senate rejects cap & trade bill". – http://www.carbonpositive.net/viewarticle.aspx?articleID=1640
RenewableEnergyWorld.com, 25.08.2009, "Australian Senate passes renewable energy target bill". –http://www.renewableenergyworld.com/rea//news/article/2009/08/australian-senate-passes-renewable-energy-target-bill

Bulgaaria

Juulis toimunud Bulgaaria parlamendi valimistel võitis 2006. aastal loodud paremtsentristlik opositsioonierakond Kodanikud Bulgaaria Euroopaliku Arengu Poolt (GERB) 116 kohta ning valitsevate sotsialistide kaheksast parteist koosnev koalitsioon 40 kohta 240-st.
Sotsialistid said ligi poole vähem hääli kui 2005. aasta valimistel. neljaprotsendilise valimiskünnise ületasid kuus parteid või valimisliitu. Valimas käis 61 protsenti 7,1 miljonist valimisõiguslikust kodanikust. Boyko Borisovi juhitava GERB-i valimislubadus oli teha majanduse elavdamiseks koostööd Rahvusvahelise Valuutafondiga ning anda kohtu alla Euroopa Liidu raha kuritarvitajad.
Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon ning Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee saatsid esimest korda vaatlusmissiooni Euroopa Liidu riiki. Vaatlejad leidsid, et valimised polnud ausad, kuid vastasid üldjoontes rahvusvahelistele standarditele.
Bulgaaria seaduste järgi peatatakse poliitilisele ametikohale kandideerija kohtumenetlus ametiaja lõpuni, kui ta valituks osutub. Seetõttu vabastati valimiste ajal eeluurimise alt mitu kandidaati, keda süüdistati näiteks uimastiäris või inimkaubanduses.

Inter-Parliamentary Union, "Bulgaria: last elections". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2045_E.htm

Horvaatia

Mais mõistis Horvaatia kohus kümne serbia tsiviilisiku tapmise ja mitmete muude kuritegude eest kümneks aastaks vangi parlamendiliikme, endise armeekindrali Branimir Glavaši. Süüdistus 1991.–1995. aasta Serbia-Horvaatia sõjas toime pandud sõjakuritegude eest esitati juba 2007. aasta aprillis, kui tollane parlamendikoosseis tühistas tema saadikupuutumatuse. Varsti vabastati ta eeluurimise alt, sest sama aasta novembris valiti ta uude parlamendikoosseisu. Enne süüdimõistva kohtuotsuse langetamist põgenes Glavaš Bosnia ja Hertsegoviinasse ning kuna tal on Bosnia ja Hertsegoviina kodakondsus, keeldub sealne kohus teda Horvaatiale välja andmast. Üks Horvaatiale seatud tingimusi Euroopa Liiduga liitumiseks on sõjakurjategijate tõhus süüdimõistmine.

Kathimerini, 24.06.2009, "Bosnian court refuses to extradite Croatian". – http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_world_0_24/06/2009_108328

India

Indias toimusid 16. aprillist 13. maini parlamendi alamkoja (*Lok Sabha*) valimised. Registreeritud valijaid on riigis 714 miljonit. 543 alamkoja liiget valitakse otse suhtelise häälteenamuse meetodil, kaks liiget määrab president. Kandidaate oli kokku 8070, nad

esindasid 1000 parteid. Valimisaktiivsus oli 63 protsenti. Vasaktsentristlik allianss eesotsas Kongressiparteiga sai 261 kohta (sellest 206 Kongressipartei) ning opositsioonialliansi, mida juhib Bharatiya Janata Partei, 159 kohta. Valitsemiseks vajalik enamus on 272 kohta, Kongressipartei juhitava koalitsiooni peaminister Manmohan Singhi valitsusel on rohkem kui 300 parlamendi alamkoja liikme toetus. Esimest korda valiti spiikriks naine, viies parlamendikoosseisus olnud endine diplomaat Meira Kumar, kes kuulub kastihierarhia madalaimasse, puutumatute ehk dalitite kasti.
Valimised ei kulgenud probleemideta, maoistlike mässuliste ja politseinike tulevahetuses hukkus paarkümmend inimest.

Inter-Parliamentary Union, "India: last elections". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2145_E.htm

Augustis võttis India parlamendi alamkoda vastu haridusseaduse, mis sätestab, et kõigil 6–14-aastastel lastel on õigus tasuta haridusele. Ülemkoda oli seaduse heaks kiitnud kuu aega varem. Seadus on India kontekstis mitmes mõttes pöördelise tähtsusega, sest loodetakse, et see aitab tõhusamalt võidelda kirjaoskamatuse ja haridusliku ebavõrdsusega. Praegu on India elanikest umbes kolmandik kirjaoskamatud, probleemiks on ka lapstööjõu kasutamine. Haridus on nüüdsest kohustuslik, hariduse kättesaadavuse tagamiseks ehitatakse uusi riigikoole. Erakoolidelt nõutakse edaspidi, et veerand õppekohtadest eraldataks vaestest peredest pärit lastele. Esimest korda on kavas tegelda ka puuetega laste haridusega. India katoliku kiriku piiskopid nõuavad seaduse täiendamist vähemuste koolide juhtimist puudutavate sätetega. Põhiseaduse kohaselt võivad vähemused oma koole ise juhtida, uues haridusseaduses on aga sätestatud, et kooli juhatusse kuuluvad kohaliku omavalitsuse, õpetajate ja lastevanemate esindajad. Katoliku kirikule kuulub Indias üle 30 000 õppeasutuse.

BBC News, 5.08.2009, "India passes free education bill". – http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/8184779.stm

Island

Juulis võttis Islandi parlament vastu otsuse teha valitsusele ülesandeks alustada Euroopa Liiduga ühinemiskõnelusi, millele saareriigis ei olnud enne finantskriisi mõeldudki. Parlamendiliikmed andsid pärast mitmepäevaseks veninud debatti 33 häält Euroopa Liiduga liitumise poolt ja 28 vastu. Kui Euroopa Liidu liikmesriigid taotluse rahuldavad, paneb Island ühendusega liitumise rahvahääletusele.

Reuters-BNS, 16.07.2009, "Islandi parlament toetas liitumiskõneluste alustamist EL-iga".

Augustis kiitis Islandi parlament pärast tõsiseid vaidlusi heaks otsuse, et saareriigi Landsbankinni panga endistele klientidele Suurbritannias ja Hollandis makstakse kompensatsiooni kokku 3,8 miljardit eurot. Otsuse poolt oli 34 ja vastu 14 parlamendiliiget. Valitsuse eelnõule tehti parlamendis parandusettepanekud, millega kehtestati maksetele ülempiir vastavalt Islandi sisemajanduse kogutoodangule. Aastail 2017–2023 oli kavas maksta Suurbritanniale summa, mis moodustab kuni neli protsenti Islandi sisemajanduse kogutoodangust, ja Hollandile kuni kaks protsenti sisemajanduse kogutoodangust. Islandi Landsbankinni Interneti-pangal Icesave oli neis kahes riigis üle 320 000 kliendi, kes jäid Islandi rahandussüsteemi kokkuvarisemise ja pangakontode külmutamise järel oma rahast ilma. See summa on kavas kompenseerida aastaks 2023. Samuti otsustas parlament, et maksed peatatakse aastal 2024 hoolimata sellest, kas kogu väljanõutav summa on tagasi makstud või mitte. Suurbritannia ja Hollandi valitsused polnud aga selliste tingimustega nõus ning Islandi valitsus esitas oktoobris uue eelnõu.

Islandlaste vastuseis erapankade hoiuste kinnimaksmisele on väga suur, valitsuse otsus hoiused välja maksta on põhjustanud islandlaste protestiaktsioone, näiteks koguti allkirju küsimuse referendumile panemise toetuseks.

AFP-Reuters-BNS, 28.08.2009, "Islandi parlament nõustus pangaklientide kompensatsiooniga";
Euroinvestor.co.uk, 9.10.2009, "Iceland drafting new Icesave legislation". – http://www.euroinvestor.co.uk/news/story.aspx?id=10665904

Jaapan

Juunis võttis Jaapani parlament vastu seadusemuudatuse, millega laiendatakse kaitsejõudude volitusi piraatidega võitlemisel. Nüüd võivad Jaapani laevad sekkuda kõigi teiste laevade kaitseks. Siiani võisid Somaalia rannikul tegutsevad Jaapani sõjalaevad kaitsta piraatide eest ainult Jaapani enda laevu või neid, mille pardal oli Jaapani kodanikke. Nüüdsest on õigus avada tuli ka piraatide laevade suunas, mis ei reageeri korduvatele käsklustele ning tunduvad ohtlikud. Jaapani ülemkoda lükkas seaduseparandused tagasi, kuid mõjuvõimsamas alamkojas toetas seda üle kahe kolmandiku liikmetest. Jaapani missioon Somaalias kestab ühe aasta ning selles osaleb kaks sõjalaeva: Harusame ja Amagiri.

Xinhua News, 19.06.2009, "Japan passes law to expand SDF anti-piracy missions". – http://news.xinhuanet.com/english/2009-06/19/content_11567267.htm
Juunis võttis Jaapani alamkoda ühehäälselt vastu nelja Lõuna-Kuriilide saart puudutava seaduse täienduse. Juulis kiitis seadusemuudatuse heaks ka ülemkoda. Seaduses deklareeritakse, et Lõuna-Kuriilid on osa Jaapani territooriumist ja Jaapan kohustub astuma samme, et saared võimalikult kiiresti tagasi saada. Venemaa Riigiduuma liikmete sõnul kahjustas Jaapani seadusemuudatus rahulepingu sõlmimise väljavaateid, Föderatsiooninõukogu vastas aga ettepanekuga tühistada viisavabadus Jaapani ja Lõuna-Kuriilide vahel.

Itar-Tass, 3.07.2009, "Japan enacts law announcing S Kurils its original territories". – http://www.itar-tass.com/eng/level2.html?NewsID=14112291&PageNum=29

Juulis palus peaminister Taro Aso oma heitliku poliitika pärast parteikaaslastelt andeks ning kuulutas välja alamkoja erakorralised valimised. Augusti lõpul toimunud valimistel saavutas enamuse opositsiooniline Demokraatlik Partei, mis sai parlamendi 480-kohalises alamkojas 308 kohta. Enam kui 50 aastat on Jaapanis peaaegu katkematult võimul olnud Liberaaldemokraatlik Partei, seekordsetel valimistel saadud 119 kohta on partei kõigi aegade halvim tulemus. Tema koalitsioonikaaslane Uue Komeito Partei sai 21 kohta. Demokraatlik Partei lubas näiteks tõsta alampalka ja piirata riigi valitsemiskulutusi, Liberaaldemokraatlik Partei kritiseeris opositsiooni katteta lubaduste jagamise pärast. Valimistel osales 1374 kandidaati. Valimisaktiivsus oli 69 protsenti. Kuigi naiste esindatus on arenenud riikide standardite järgi endiselt madal, on 54 naist alamkojas siiski Jaapani senine rekord. Valimistega seoses tõusetus ka poliitikute dünastiate küsimus, näiteks Liberaaldemokraatliku Partei nimekirjast umbes kolmandik kandideeris kohale, kuhu enne oli valitud mõni ta sugulane. Kahe järjestikuse peaministri, Shinzo Abe (endise peaministri Nobusuke Kishi lapselaps) ja Yasuo Fukuda (endise peaministri Takeo Fukuda poeg) kiire erruminek tekitas Jaapanis sellise süsteemi toimivuses kahtlusi.

Inter-Parliamentary Union, "Japan: last elections". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2161_E.htm

BBC News, 24.08.2009, “Will Japan re-elect its hereditary politicians?”. – http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8218903.stm

Kreeka

Oktoobris toimunud Kreeka erakorraliste üldvalimiste võitjaks kuulutati opositsioonilised sotsialistid. PASOK tõukas sellega võimult peaminister Kostas Karamanlise viis aastat valitsenud konservatiivid. PASOK sai 300-kohalises parlamendis 160, Uus Demokraatia 91 kohta. Valimiste eel lubas sotsialistide juht George Papandreou kolme miljardi dollari suuruse ergutuspaketi abil riigi majanduse surutisest välja tuua. Pärast valimistulemuste teatavakstegemist lubas Kostas Karamanlis partei esimehe kohalt tagasi astuda.

AFP-BNS, 5.10.2009, “Kreeka sotsialistide liider kuulutas valimisvõitu”.

Leedu

Juunis võttis Leedu Seim 67 poolthäälega vastu alaealiste negatiivse info eest kaitsmise seaduse muudatused. Vastuhääli anti kolm. President Valdas Adamkus keeldus oma ametiaja lõpul seadust allkirjastamast. Negatiivse info alla liigitatakse muu hulgas ka homo- ja biseksuaalsust, samuti polügaamseid suhteid propageeriv ning peresuhteid moonutav teave, sureva inimese kujutamine ning halbu söömis- ja hügieeniharjumusi õigustav info. Juulis arutas Seim seadust uuesti ja võttis selle 87 poolthäälega muutmata kujul vastu. Vastuhääli anti kuus. Seaduse vastuvõtmise poolt hääletasid üksmeelselt Tööerakonna ning partei Kord ja Õiglus esindajad. Vastu hääletas Leedu Liberaalne Liikumine. Rahvusvahelised inimõigusorganisatsioonid ja Euroopa Parlamendi liikmed on kritiseerinud Leedut homofoobia õhutamise ja inimõiguste rikkumise pärast, ka vastvalitud president Dalia Grybauskaitė väljendas oma kriitilist suhtumist.

Lithuanian Parliamentary Mirror, June 2009, “Amendments tightening requirements for public information distributors adopted”. – http://www6.lrs.lt/kronikos/pdf/233x-pmkr-6al2F614June_internet.pdf
BNS, 14.07.2009, “Leedu Seimületas presidendi veto vastuolulisele seadusele”.

Juulis võttis Seim 64 poolthäälega vastu sotsiaalkindlustusseaduse muudatused, mille kohaselt sooviti vanemapalga suurust 2009. aasta septembrist vähendada kümme protsenti. Leedu president Dalia Grybauskaitė leidis, et seadusemuudatused rikuvad nende vanemate õigusi ja ootusi, kellele on lapsehooldustasu juba määratud ning ei allkirjastanud seadust. Seim hääletas septembris uuesti ning 94 poolthäälega otsustati seadust muutmata kujul mitte vastu võtta. Vanemapalga suurust on kavas vähendada järgmise aasta juulikuust kümme protsenti, Seim arutab kõiki sotsiaalhüvitiste kärpeid ühes paketis. Kuni selle ajani saavad Leedu emad-isad lapse esimese eluaasta jooksul vanemapalka oma töötasu täielikus ulatuses ning lapse teisel eluaastal 85 protsenti palgast, kuid mitte rohkem kui 7440 litti kuus enne maksude mahaarvamist.

Lithuanian Parliamentary Mirror, July 2009, “Decision to reduce the amount of maternity (paternity) benefit”. – http://www6.lrs.lt/kronikos/pdf/f61u-vkks-7x4uF26459July_internet+.pdf
The Baltic Course, 22.09.2009, “Lithuanian Seimas approves presidential veto on maternity benefits”. – http://www.baltic-course.com/eng/legislation/?doc=18492

Lõuna-Korea

Juulis tekkis Lõuna-Korea parlamendis meediareformi eelnõu vastuvõtmise käigus rüselus.

Opositsioon ehitas mööblist barrikaadid, et takistada koalitsiooni liikmetel peasaali siseneda. Üks parlamendi naisliige toimetati haiglasse. Pärast kaks tundi kestnud võitlust õnnestus koalitsioonil saali pääseda ning eelnõu võeti 169 häälega vastu. Lõuna-Korea parlament on vägivaldsemaid maailmas, ka varem on püütud erimeelsusi jõu abil lahendada. Näiteks eelmisel aastal vehkisid opositsiooniliikmed parlamendis sepavasaratega. Meediareform tühistab piirangu, mille kohaselt kohalikud ajalehed ei võinud telekanaleid omada. Opositsiooni sõnul annab see võimaluse monopolide tekkeks. Opositsioon lubas proteste meediareformi vastu jätkata, mitu parlamendiliiget esitasid tagasiastumisavalduse, seaduse kohaselt peab need heaks kiitma spiiker või parlamendi enamus.

Xinhua News, 22.07.2009, "S Korea's media reform bill passed at parliament". – http://news.xinhuanet.com/english/2009-07/22/content_11752991.htm

Mali

Augustis võttis Mali parlament vastu uue perekonnaseaduse, mis põhjustas valdavalt islamiusulise elanikkonna seas laialdasi protestiaktsioone. President Amadou Toumani Touré saatis seaduse parlamenti tagasi. Uues perekonnaseaduses jäeti näiteks välja nõue, et naine peab oma mehe sõna kuulama. Seda pidasid islamivaimulikud solvavaks, nagu ka sätet, mis näeb abielu sekulaarse institutsioonina.
Naiste abiellumisea alampiir tõsteti 18 eluaastale. Naisõiguslased on juba kümme aastat püüdnud perekonnaseadust muuta, kuid vaesed ja harimatud leiavad, et seadusemuudatusi toetavad ainult intellektuaalid.

BBC News, 27.08.2009, "To love, honour and obey in Mali". – http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8223966.stm

Moldova

Juulis toimusid Moldovas ennetähtaegsed parlamendivalimised. Võimul olnud Kommunistide Partei sai uues parlamendikoosseisus 48 mandaati, neli senist opositsiooniparteid 53 kohta: liberaaldemokraadid 18, liberaalid 15, demokraadid 13 ning Meie Moldova seitse mandaati. Parlamendienamuse moodustamiseks ja valitsuse ametissemääramiseks on tarvis 52, presidendi valimiseks 61 häält. President Vladimir Voronin palus juunis Konstitutsioonikohtul langetada otsus parlamendi laialisaatmise kohta pärast seda, kui kahel korral ei õnnestunud uut presidenti valida. Opositsioon blokeeris presidendivalimisi, süüdistades kommuniste tulemuste võltsimises. Eelmised parlamendivalimised toimusid 2009. aasta aprillis. Viimasel istungil võtsid eelmise parlamendikoosseisu liikmed vastu valimisseadustiku muutmise seaduse, valimiskünnist alandati seniselt kuuelt protsendilt viiele ning valimisaktiivsuse nõuet seniselt 50-lt 33 protsendi ja ühe hääleni. Seaduseelnõu poolt hääletas 59 Kommunistide Partei liiget, kolme opositsioonipartei saadikud hääletusest osa ei võtnud.

Interfax-BNS, 15.06.2009, "Moldova parlament muutis viimasel istungil valimisseadust"; Association for Participatory Democracy ADEPT, "General information on the 2009 early parliamentary elections". – http://www.alegeri.md/en/

Norra

Septembris toimunud Norra parlamendi valimistel võitsid napi edumaaga valitsusparteid. Tööerakonna juhitud koalitsioon sai 169-liikmelises parlamendis 86 kohta. Tööerakond sai 64, parempoolne opositsioonipartei Progressipartei 41 kohta. Esimest korda viimase 16 aasta jooksul võitsid parlamendivalimistel koalitsioonierakonnad. Norrat tabas majanduskriisi ajal vaid ajutine majanduslangus, seda peamiselt suure pensionifondi tõttu, mis koosneb valdavalt riigi naftatuludest. Niinimetatud naftafondi väärtus on umbes 277 miljardit eurot. Valimisdebatt keskenduski naftatuludest saadud raha kasutamisele. Maksude vähendamist ja riigiettevõtete erastamist koalitsioon ei poolda. Valimisaktiivsus oli 76 protsenti. Nüüdne koosseis on esimene, mis muutus rangelt ühekojaliseks. Enne 2007. aastal vastu võetud põhiseadusemuudatusi valiti parlament ühe koguna, pärast aga valisid liikmed endi seast ühe neljandiku, kes moodustasid teise koja.

AFP-STT-BNS, 15.09.2009, "Norra üldvalimistel võitsid valitsusparteid".

Poola

Septembris võttis Poola Seim vastu avalduse, milles mõisteti hukka Nõukogude vägede tungimine Poolasse 1939. aastal. Avalduses nimetati Nõukogude Liidu tegevust agressiooniks Poola vastu, millega rikuti rahvusvahelisi lepinguid ning Katõni massimõrva "genotsiidi tunnustega" veretööks. Venemaa Riigiduuma liikmed reageerisid avaldusele teravalt, nimetades seda ühekülgseks ja tühiseks.

RIA Novosti, 23.09.2009, "Polish parliament condemns 1939 Soviet 'aggression'". – http://en.rian.ru/world/20090923/156225298.html

Septembris võttis Poola parlamendi alamkoda vastu kriminaalseadustiku muudatused, mis karmistavad pedofiilia eest ette nähtud karistusi. Seaduseelnõu sai 400 poolt- ja ühe vastuhääle. Poola vasaktsentristliku valitsuse heakskiidu saanud seaduseelnõu kohaselt kastreeritakse vanglast vabanemisel keemiliselt kõik alla 15-aastaste laste või lähisugulaste vägistamises süüdi mõistetud pedofiilid. Seaduseelnõu näeb ühtlasi ette karmimad karistused vägistamise ja intsesti, samuti pedofiilia õigustamise ja propageerimise eest. Seaduseelnõu peab heaks kiitma ka parlamendi ülemkoda, kus peaminister Donald Tuski Kodanikeplatvormil on enamus.

Reuters-BNS, 25.09.2009, "Poola seadustas pedofiilide sundkastreerimise".

Portugal

Septembris toimusid Portugalis parlamendivalimised. Portugali peaministri José Sócratese sotsialistid said küll valimisvõidu, kuid 97 kohta 230-liikmelises parlamendis ei anna neile enam parlamendienamust. Suurim opositsioonierakond, paremtsentristlik Sotsiaaldemokraatlik Partei, sai 81, Konservatiivne Rahvapartei 21 kohta. Valimisdebatt keskendus majanduskriisist väljumisele. Valimisaktiivsus oli ligi 61 protsenti.

AFP-BNS, 28.09.2009, "Portugali sotsialistid võitsid valimised parlamendienamuseta".

Prantsusmaa

Mais võtsid Prantsusmaa parlamendi mõlemad kojad vastu Interneti-piraatluse vastu võitlemise seaduse, mille parlamendi alamkoda aprillis tagasi lükkas. Senatis anti eelnõule 189 poolt- ja 14 vastuhäält. Seadusemuudatused võimaldavad kolm korda muusika, filmide või videomängude allalaadimisega vahelejäänud arvutikasutajalt Interneti-

ühenduse aastaks ära võtta. Opositsioonis olevad sotsialistid esitasid Konstitutsiooninõukogule taotluse kontrollida seaduse vastavust põhiseadusele. Juunis otsustaski Konstitutsiooninõukogu, et seadus on põhiseadusega vastuolus, sest riigil ei ole õigust ilma kohtult luba saamata kodanikelt Interneti-ühendust ära võtta. Septembris võeti muudetud eelnõu parlamendi kahe koja ühishääletusel 258 poolthäälega vastu. Vastuhääli anti 131. Muudeti sätet, mis lubanuks vastaval riiklikul agentuuril otsustada seaduserikkujate Interneti-ühenduse katkestamise üle, nüüd otsustab selle kohus. Opositsioon lubas ka seekord seaduse vaidlustada. Analoogse seaduse tulemusel on Rootsis illegaalsete allalaadimiste hulk järsult vähenenud, kuid seaduse kriitikud peavad mõju lühiajaliseks.

Postimees, 13.05.2009, "Prantsuse Senat kiitis heaks netipiraatluse eelnõu". – http://www.tarbija24.ee/?id=118875
Reuters-BNS, 22.09.2009, "Prantsuse parlament võttis vastu piraatlusevastase seaduse".

Juulis võttis Prantsusmaa parlamendi alamkoda pärast kaks aastat kestnud vaidlusi 282 poolt- ja 238 vastuhäälega vastu seaduseelnõu, mis lubab suuremal hulgal poodidel pühapäeviti äri ajada. President Nicolas Sarkozy majandusreformidega seoses algatatud eelnõu lubab pühapäeviti lahti hoida suurlinnade, näiteks Pariisi, Marseille'i ja Lille'i ning veel 500 turisminduse seisukohalt olulise keskmise suurusega linna ja küla poode. Sellega muudetakse 1906. aastast kehtivat seadust, mis keelas pühapäeviti kauplemise mujal kui suurlinnades. Seadust on küll mitmeid kordi täiendatud, näiteks toidupoed võivad olla keskpäevani avatud. Seadusemuudatuse, mida selle vastased nimetavad rünnakuks traditsioonide, perekonna ja isegi Prantsuse demokraatia vastu, kiitis heaks ka ülemkoda, kus selle poolt oli 165 ja vastu 159 senaatorit. Opositsiooni nõudel kontrollis Konstitutsiooninõukogu seaduse vastavust põhiseadusele, kuid kiitis seaduse heaks.

Xinhua News, 18.07.2009, "Sunday trading bill marks resumption of Sarkozy's reforms". – http://news.xinhuanet.com/english/2009-07/18/content_11730340.htm
Time, 24.07.2009, "Many French dislike law increasing Sunday shopping". – http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1912334,00.html

Saksamaa

Septembris otsustas parlamendi alamkoda *Bundestag* koosseisu viimasel istungil rehabiliteerida Teise maailmasõja ajal sõjaväekohtute poolt süüdimõistetud inimesed. Natside sõjatribunalid mõistsid deserteerimise ja riigireetmise eest süüdi umbes 30 000 inimest, ligi kaks kolmandikku neist hukati. Ajaloolaste sõnul kasutasid natsid riigireetmise paragrahvi sõdurite ja tsiviilisikute surmamõistmiseks muu hulgas poliitilise vastupanu ja juutide aitamise eest. Sõjaaegses riigireetmises süüdistatute hea nime taastamise eest on paarkümmend aastat võidelnud endine surmamõistetu Ludwig Baumann, tänu kellele osa riigireetmises süüdistatuid (tema ise nende hulgas) 1998. ja 2002. aastal õigeks mõisteti. Kuid ta jätkas pingutusi ka sõjalises reetmises süüdimõistetute rehabiliteerimiseks. Algul ei toetanud eelnõu *Bundestag*'i enamus, sest selle esitas Vasakpartei, endisest Ida-Saksamaa Kommunistlikust Parteist väljakasvanud poliitiline jõud. Konservatiivid nõudsid iga üksikjuhtumi eraldi kaalumist. Alamkoja enamuse toetus õnnestus eelnõule saada alles siis, kui Vasakpartei end algatajate hulgast taandas.

Deutsche Welle, 8.09.2009, "Lawmakers clear names of German 'war-time traitors'". – http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4650568,00.html

Septembris toimusid parlamendi alamkoja *Bundestag*'i valimised. Saksamaa liidukantsleri

Angela Merkeli konservatiivid võitsid piisavalt hääli, et koos Vabade Demokraatidega moodustada paremtsentristlik valitsus. Konservatiivsesse blokki kuuluv Kristlik-Demokraatlik Liit sai 622-kohalises alamkojas 194 ja Baieri Kristlik-Sotsiaalne Liit 45 mandaati. Vabad Demokraadid said 93 kohta. Merkeli endised koalitsioonipartnerid sotsiaaldemokraadid said 76 kohta vähem kui eelmises koosseisus. 146 kohta ja 23-protsendiline toetus on nende madalaim tulemus pärast Teist maailmasõda. Valimisaktiivsus oli 71 protsenti. Valimisdebati keskseks teemaks kujunes majandus, sealhulgas oli oluline tuumaenergeetika. Angela Merkel on Saksa tuumajaamade tööshoidmise pooldaja, hiljutiste küsitluste tulemused näitasid aga, et 57 protsenti sakslastest toetab riigi 17 tuumajaama sulgemist.

Reuters-AFP-BNS, 27.09.2009, "Saksamaa saab paremtsentristliku koalitsiooni";
Der Bundeswahlleiter – http://www.bundeswahlleiter.de/de/index.html

Slovakkia

Ungari-Slovakkia kahepoolsed suhted on teravnenud juuni lõpul Slovakkia parlamendis vastuvõetud keeleseaduse muudatuste tõttu. Seadus võeti vastu 79 poolthäälega. Kehtestati kuni 5000 euro suurune trahv juriidilistele isikutele, kes eiravad ametkondlikus suhtluses riigikeele kasutamise nõuet. Arstid ja põetajad võivad siiski omavalitsustes, kus vähemusrahvustesse kuuluvate elanike osakaal on üle 20 protsendi, rääkida vähemusele arusaadavas keeles. Ungari parlamendis võeti seepeale vastu avaldus, milles nimetati seadust ungarikeelset vähemust diskrimineerivaks ja nõuti diskrimineerivate sätete eemaldamist, protesti avaldas ka Ungari välisministeerium. Umbes kümme protsenti Slovakkia elanikest räägib emakeelena ungari keelt. Augustis ei lubanud Slovakkia Ungari presidenti László Sólyomi riiki mitteametlikule visiidile ning Budapestis asuva Slovakkia saatkonnahoone pihta visati süütepudeleid. 1. septembril, seaduse jõustumise päeval, blokeerisid Ungari paremäärmusliku partei Jobbik liikmed protestiks paar Slovakkia-Ungari piiril asuvat maanteed.

The European Bureau for Lesser-Used Languages, 1.07.2009, "Controversial amendment of Slovak language law passed". – http://www.eblul.org/index.php?option=com_content&task=view&id=219&Itemid=1
The Slovak Spectator, 8.07.2009, "Slovakia and Hungary clash again over language: new language law causes concerns". – http://www.spectator.sk/articles/view/35906/2/slovakia_and_hungary_clash_again_over_language.html

Zimbabwe

Zimbabwe parlamendi erikomisjon, kes pidi koostama uue põhiseaduse eelnõu, oli sunnitud rahapuudusel töö peatama. 25-liikmeline komisjon lubas streikida, kuni valitsus vajalikud ressursid leiab. Uue põhiseaduse väljatöötamine oli president Robert Mugabe ja demokraatliku opositsiooni vahelise kokkuleppe tingimusi: põhiseaduse eelnõu peab valmima 2010. aasta veebruariks, juulis peaks aga toimuma rahvahääletus uue konstitutsiooni vastuvõtmise üle. Vajadus uue põhiseaduse järele tulenes valimisseadustiku muutmise nõudest, et edaspidi vältida valimiste ajal vägivalla puhkemist.

The Zimbabwe Times, 6.09.2009, "Constitutional committee goes on strike". – http://www.thezimbabwetimes.com/?p=22254

Tadžikistan

Oktoobri alguses võtsid parlamendi mõlemad kojad vastu uue keeleseaduse, mille juulis esitas president Emomali Rahmon. Presidendi Rahvademokraatlikul Parteil on parlamendi alamkojas 49 kohta 63-st. Uues keeleseaduses nõutakse, et kõik Tadžikistani kodanikud peavad oskama riigikeelt – tadžiki keelt. Seadusega kaotati vene keele kui rahvustevahelise suhtluskeele staatus. Seaduse vastu olid vaid kommunistid, kelle sõnul võivad paljud spetsialistid muudatuste tõttu riigist lahkuda ning suhted Venemaaga halvenevad. Kommunistidel on parlamendis ainult neli kohta. Tadžikistanis elab 7,5 miljonit inimest, suurim rahvusvähemus (25 protsenti) on usbekid, venelasi on umbes üks protsent.

The Kyiv Post, 2.10.2009, "Tajik parliament reducing Russian language status". – http://www.kyivpost.com/world/49911

Togo

Juunis võttis Togo parlament ühehäälselt vastu otsuse kaotada surmanuhtlus. Togos pole ühtegi vangi 1978. aastast alates hukatud. Amnesty Internationali andmetel on Togo 15. Aafrika Liidu maa ning 94. riik maailmas, kus sellekohane otsus on vastu võetud.

BBC News, 24.06.2009, "Togo abolishes the death penalty". – http://news.bbc.co.uk/2/hi/8116293.stm

Tšehhi

Mais kiitis Tšehhi parlamendi ülemkoda heaks Euroopa Liidu Lissaboni lepingu. Leppe poolt hääletas 54 ja vastu 20 senaatorit, vastuvõtmiseks oli vaja Senati kolme-viiendikulist enamust. Parlamendi alamkoda ratifitseeris leppe veebruaris. President Václav Klaus keeldus lepingule alla kirjutamast. Ta nõudis eriklausli lisamist, mis kaitseks riiki Tšehhoslovakkiast välja saadetud sudeedisakslaste järeltulijate kahjunõuete eest ja säilitaks Tšehhi kohtusüsteemi suveräänsuse. Oktoobris vihjas president siiski, et kavatseb lähi ajal lepingu allkirjastada.

AFP-BNS, 6.05.2009, "Tšehhi ülemkoda kiitis Lissaboni lepingu heaks";
Reuters-BNS, 9.10.2009, "Klaus nõuab Tšehhile Lissaboni leppes erandi tegemist".

Mais kiitis Tšehhi parlamendi alamkoda 172 poolt- ja 9 vastuhäälega heaks parteiülese kokkuleppe, mis määras erakorraliste valimiste toimumise aja 2009. aasta oktoobrisse. Sõltumatu parlamendiliikme Miloš Melčáki nõudel lükkas aga Konstitutsioonikohus valimised määramata ajaks edasi. Eelmise valitsusjuhi Mirek Topoláneki paremtsentristlik võimuliit lagunes märtsis, riiki asus juhtima üleminekuvalitsus. Valimiste kiire läbiviimine on vajalik, et valitsusel oleks poliitiline mandaat kokkuhoiueelarve läbisurumiseks. Septembris jõudsid parteid kokkuleppele põhiseaduse muutmises punktis, mis annaks parlamendi alamkojale õiguse ennast ise laiali saata ja korraldada uued valimised kohtumenetlustest hoolimata. Tšehhi parlamendi mõlemad kojad kiitsid põhiseaduse paranduse heaks. Tšehhi sotsiaaldemokraadid ja kommunistid teatasid aga, et ei toeta hääletusel parlamendi laialisaatmist, mis nurjab võimaluse valimised novembris läbi viia. Septembris võttis parlamendi alamkoda vastu seadusemuudatused, mis peaksid vähendama eelarvepuudujääki prognoositud 7,5 protsendilt sisemajanduse kogutoodangust 5,2 protsendile ning võimaldavad valitsusel ametis jätkata, kui ka Senat muudatused heaks kiidab.

Reuters-BNS, 13.05.2009, "Tšehhi parlament kinnitas ennetähtaegsed valimised";

Reuters-AFP-BNS, 12.09.2009, “Tšehhi parlament kiitis heaks põhiseadusparanduse”; Reuters-BNS, 15.09.2009, “Tšehhi kommunistid asusid ennetähtaegsete valimiste vastu”; Reuters-BNS, 25.09.2009, “Tšehhi parlament kiitis heaks maksutõusu ja kulutuste vähendamise”.

Juunis hääletas parlamendi alamkoda presidendi poolt 2008. aasta mais allkirjastamata jäetud võrdõiguslikkuse seaduse üle ja tühistas presidendi veto 118 poolt- ja 16 vastuhäälega. President Václav Klaus leidis, et seadus pole vajalik, sest ebavõrdse kohtlemise sätted on teistesse seadustesse sisse kirjutatud. Nõue keelustada diskrimineerimine vanuse, rassi, rahvuse või soolise kuuluvuse alusel tulenes Euroopa Liiduga liitumise tingimustest. Tšehhi on viimane Euroopa Liidu riik, kus vastav seadus vastu võetakse. Euroopa Komisjon on juba ähvardanud Tšehhit sanktsioonidega, kui seadust ei õnnestu vastu võtta.

The Earth Times, 17.06.2009, “Czech parliament overrides anti-discrimination law veto”. – http://www.earthtimes.org/articles/show/273651,czech-parliament-overrides-anti-discrimination-law-veto.html

Septembris hääletas parlamendi alamkoda presidendi poolt allkirjastamata jäetud majanduse elavdamise meetmete üle ja otsustas seaduse uuesti vastu võtta. Sotsiaaldemokraatide algatatud seaduseelnõu poolt hääletas 101 alamkoja liiget, mis tagas presidendi veto tühistamiseks 200-kohalises alamkojas minimaalselt vajaliku häälte arvu. Luuakse riiklik toetus vanade autode väljavahetamiseks: uue auto ostja võib riigilt taotleda kuni 30 000 Tšehhi krooni suurust toetust, kui ta vähemalt kümme aastat vana auto ära annab. Analoogset meedet kasutab praegu 13 riiki, kuid majandusanalüütikud on selle efektiivsuse suhtes erinevatel seisukohtadel.

Prague Daily Monitor, 10.09.2009, “MPs outvote Klaus’s veto on bill to pass scrap automobile incentives”. – http://praguemonitor.com/2009/09/10/mps-outvote-klauss-veto-bill-pass-scrap-automobile-incentives

Ukraina

Oktoobris hääletas Ülemraada Ukraina presidendi Viktor Juštšenko esitatud põhiseaduse muutmise eelnõu, mis piiraks saadikupuutumatust. Eelnõu toetas teisel lugemisel 206 parlamendiliiget, selle vastuvõtmiseks 450-liikmelises parlamendis oleks vaja olnud koosseisu kahe kolmandiku toetust. Esimene lugemine toimus 2008. aasta jaanuaris, edasi saadeti see Konstitutsioonikohtusse, mis leidis, et eelnõu on põhiseadusega kooskõlas. Sarnase sisuga eelnõu, mille algatasid Regioonide Partei liikmed, oli edukam. Selle poolt hääletas esimesel lugemisel 390 parlamendiliiget. Eelnõuga lubatakse vajaduse korral kohut pidada lisaks parlamendiliikmetele ka presidendi ja kohtunike üle. Edasi saadetakse eelnõu Konstitutsioonikohtusse, kus hinnatakse selle põhiseaduspärasust.

Parliamentary Development Project for Ukraine, 20.10.2009, “Parliament adopts law in first reading cancelling immunity of MPs, president”. – http://www.iupdp.org/index.php?limitstart=7

Venemaa

Mais võttis Venemaa Riigiduuma vastu president Dmitri Medvedevi esitatud seadusemuudatused, mis tühistavad Konstitutsioonikohtu esimehe ja tema asetäitjate valitavuse. Medvedevi muudatuste kohaselt kinnitab parlamendi ülemkoda Föderatsiooninõukogu kuueks aastaks ametisse kohtu eesistuja ja tema kaks asetäitjat.

Praegu määrab Föderatsiooninõukogu ametisse Konstitutsioonikohtu kohtunikke, kes valivad endi seast kinnisel istungil kolmeks aastaks ametisse esimehe, asetäitjad ja kohtunik-sekretäri. President allkirjastas seaduse juunis.

Interfax-BNS, 22.05.2009, "Vene parlament tühistas Konstitutsioonikohtu eesistuja valitavuse".

Juunis-juulis menetles Venemaa parlament president Dmitri Medvedevi esitatud seaduseelnõu, mis näeb ette valitsusväliste organisatsioonide registreerimis- ja aruandluskorra lihtsustamist. Seadus piirab dokumentide hulka, mida võimuorganitel on õigus valitsusvälistelt organisatsioonidelt nõuda. Samuti vähendatakse vabaühenduste kontrollimist: nüüdsest ei tohi nende tegevust kontrollida sagedamini kui kord kolme aasta jooksul. Ka kärbitakse aega, mille vältel on võimudel õigus vabaühenduste registreerimisdokumente uurida. Kuid seadus ei laiene kõigile Venemaa valitsusvälistele organisatsioonidele. President allkirjastas seaduse juulis.

BNS, 26.06.2009, "Vene parlament asus muutma vabaühenduste seadust";
Президент России, 20.07.2009, "Изменения в Федеральный закон "О некоммерческих организациях"". – http://www.kremlin.ru/acts/4934

Juulis kiitis Venemaa Föderatsiooninõukogu heaks seaduse, mis karmistab karistusi pedofiilia eest. Riigiduumas juba vastu võetud seaduse eelnõu esitas parlamendile president Dmitri Medvedev. Kriminaalseadustiku muudatuste kohaselt ähvardab nüüdsest alaealise vägistajat 3–20-aastane vabadusekaotus sõltuvalt kuriteo raskusest ja tagajärgedest. Selle paragrahvi alusel süüdi mõistetud isikud kaotavad 20 aastaks õiguse töötada lastega seotud ametites. Analoogsed karistused on ette nähtud ka samasoolise alaealisega suguühtesse astujatele. Alaealiste suhtes toimepandud kõlvatuste korral karistatakse kuni 300 000 rubla suuruse trahvi või kuni kaheaastase vabadusekaotusega.

Interfax-BNS, 18.07.2009, "Venemaa karmistab pedofiilide karistusi".

Septembris teatas Venemaa Riigiduuma, et ei kavatse ratifitseerida Euroopa inimõiguste konventsiooni 14. protokolli, mille eesmärk on muuta Prantsusmaal Strasbourgis asuva kohtu protseduurid ladusamaks. 2006. aastal jättis Venemaa ainsana 47-st Euroopa Nõukogusse kuuluvast riigist dokumendi ratifitseerimata. Riigiduuma avalduses, mille vastuvõtmise poolt hääletas 353 Riigiduuma liiget 450-st, kinnitatakse, et parlament ei ratifitseeri protokolli enne, kui see kirjutatakse ümber Venemaa seisukohti arvesse võttes. Seadusandjad kritiseerisid sätet, mis lubab kohtu kolmest kohtunikust koosneval komisjonil langetada otsuse kaebuse menetlusse võtmisest kostjariiki esindavat kohtunikku kaasamata.

AFP-BNS, 23.09.2009, "Venemaa blokeeris taas Euroopa inimõiguskohtu reformi";
Коммерсантъ Власть, 5.10.2009, Никаких оговорок этот протокол не допускает. – http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1247022

Oktoobris marssisid Venemaa opositsiooni liikmed Riigiduuma istungilt välja, protestides kohalike valimiste tulemuste vastu, valimised võitis kogu riigis ülekaalukalt võimupartei Ühtne Venemaa. Liberaaldemokraatliku Partei liider Vladimir Žirinovski nõudis presidendiga kohtumist. Opositsiooniliidrid on esitanud arvukatele rikkumistele viidates kaebusi regionaalsete ja kohalike valimiste tulemuste kohta. Kolme opositsioonierakonna protest on Venemaa jaoks väga tavatu. Ühtsel Venemaal on Riigiduumas üle kahe kolmandiku kohtadest, alamkojas on esindatud ka Liberaaldemokraatlik Partei, Kommunistlik Partei ja Õiglane Venemaa.

Reuters-BNS, 14.10.2009, “Vene opositsioon lahkus protestiks parlamendi istungilt”.

Oktoobris toetasid Riigiduuma liikmed teisel lugemisel presidendi esitatud riigikaitseseaduse muudatusi, mis loovad õigusliku mehhanismi relvajõudude kasutamiseks väljaspool Venemaa piire. Eelnõu järgi võib Venemaa tõrjuda rünnakut oma piiri taga asuvatele väeosadele; lüüa tagasi või ennetada agressiooni mõne teise riigi vastu; kaitsta Venemaa kodanikke välismaal; võidelda piraatlusega ja tagada laevasõidu ohutust. Otsuse relvajõudude operatiivkasutuse kohta teeb Venemaa president Föderatsiooninõukogu vastava määruse alusel. President määrab ka kasutatavate vägede arvukuse, tegevuspiirkonna, nende ees seisvad ülesanded ja vägede kasutamise aja.

Interfax-BNS, 21.10.2009, “Vene seadus vägede kasutamisest piiri taga läbis teise lugemise”.

Arend Lijpharti “Demokraatia mustrid”

Leif Kalev, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi direktor

Tõnis Saarts, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi üldpolitoloogia lektor

Arend Lijphart. Demokraatia mustrid: valitsemisvormid ja nende toimimine kolmekümne kuues riigis. Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu, 2009.

Poliitikateadlastele on Arend Lijphart kahtlemata võtmetähtsusega nimesid, eriti võrdleva poliitika alavaldkonnas, kus tema raamatut “Demokraatia mustrid” peetakse kindlasti tippteoseks.
Raamat ilmus äsja ka eesti keeles. Lijphart võrdleb omavahel 36 demokraatiat. Analüüsi on lülitatud peaaegu kõik Lääne-Euroopa ja Põhja-Ameerika riigid ning mitmed arengumaad. Välja on jäänud kahjuks Kesk- ja Ida-Euroopa uued demokraatiad, sest nende demokraatiakogemus oli raamatu kirjutamise ajaks (1999) liialt lühiajaline, et teha kaalukamaid järeldusi. Lijphart keskendub institutsionaalsetele tahkudele: võrdleb riikide seadusandlikku ja täidesaatvat võimu, ülemkohtuid, valimis- ja erakonnasüsteeme jms. Analüüsis minnakse kuni keskpankade ja huvirühmade mustrite võrdlemiseni välja. Kogu käsitlus on suuresti koondatud kahe keskse mõiste ümber: leppedemokraatiad (peamiselt Skandinaavia riigid) ja enamusdemokraatiad (Anglo-Ameerika maad). Hoolimata sellest, et osa Lijpharti raamatus toodud andmeid on praeguseks vananenud (raamat on kirjutatud ligi 15 aastat tagasi), annab teos suurepärase ülevaate, kuidas poliitika ja valitsemine tänapäeva demokraatlikes riikides toimib. Raamat on hästi loetav. Lijphart kirjutab keerulistest asjadest arusaadavalt, ladusalt ja lihtsalt. See on oskus, mida tasub järgida.
Eestis on “Demokraatia mustrite” tõlkimine kahtlemata sündmus omaette. Juba vähemalt kümmekond aastat pole ilmunud ühtegi raamatut, mida võiks kasutada õpikuna või mis annaks mõnest poliitikateaduste alavaldkonnast süsteemsema ülevaate. Võrdlevast poliitikast (see on poliitikateaduste suund, mis võrdleb riikide poliitsüsteeme) pole seni Eestis veel ühtegi raamatut välja antud. Tudengid on meilt kui võrdleva poliitika õppejõududelt korduvalt üllatunult küsinud, kas tõesti pole eesti keeles raamatut, millele toetuda. Nüüd on ilmunud midagi väga kaalukat, mida võib julgelt soovitada.
“Demokraatia mustrite” väljaandmine pole oluline ainult tudengite seisukohalt. Teadmine, kuidas toimivad demokraatiad ka teistes maailma nurkades ning kuidas on poliitilised süsteemid üles ehitatud, kulub ära igale poliitikast vähegi huvitatud kodanikule. Vähemalt nähakse sel juhul maailma palju värvilisemana, kui see üksnes Eestis toimuvat jälgides paistab. Märgatakse, et mitte kõikjal pole poliitikasüsteemidesse sisse ehitatud nullsumma mängu loogika, mõnedes demokraatiates, näiteks meile lähedastes Põhjamaades, on poliitikategemises ülekaalus pigem konsensuslikud mehhanismid.
Kui Lijpharti pärandit tervikuna vaagida, siis ilmselt seisnebki tema suurim panus poliitikateadustesse selles, et ta toob kasutusse juba eespool mainitud leppedemokraatia ja enamusdemokraatia mõisted. Esimesel juhul on valdavad koalitsioonivalitsused ning ka teised institutsionaalsed raamistikud toetavad pigem konsensuslikumat, arutavamat ja kokkuleppele suunatud otsustusstiili (Põhjamaad). Teisel juhul on üldiselt tegemist ühe erakonna enamusvalitsustega, kus opositsiooni võimalused protsesse mõjutada on minimaalsed ning kompromisside otsimine pole eluliselt nii vajalik (Suurbritannia ja teised Anglo-Ameerika riigid). Oma hilisemates teostes tunnistab Lijphart siiski ka ise, et jaotus leppedemokraatiad ja enamusdemokraatiad töötab rohkem teatud ideaaltüüpide tasandil ning enamiku riike võiks paigutada kahe pooluse vahele, kus nad kalduvad rohkem või vähem ühele või teisele poole (vt Lijphart 2007).

Võttes aluseks Lijpharti tunnused, võiks Eesti mehaaniliselt liigitada leppedemokraatiate hulka. Eesti poliitloogikat vaadates pole siin aga põhjamaiseid konsensuseotsinguid ja laiapõhjalist poliitikakujundamist eriti märgata. Pigem valitseb majoritaarsetele demokraatiatele iseloomulikum "võitja võtab kõik" loogika. Lijpharti skeemi ongi keeruline kohandada postkommunistlikele riikidele ja uutele demokraatiatele, mis näitab mõneti ka mudeli piiratud rakendusvõimalusi.

Lijpharti teose väärtus ei seisne ainult selle sisus. Palju on õppida ka tema metodoloogilisest lähenemisest. Võrdleva meetodi kasutamisel riikide süsteemseks võrdlemiseks poliitikateadustes on üldiselt levinud kaks lähenemist: kvantitatiivne paljude riikide võrdlust propageeriv lähenemine (mida rohkem riike analüüsis, seda parem) ning kontekstitundlikum vähemate riikide võrdlus, mis on oma olemuselt kvalitatiivne. Lijphart on olnud järjepidevamaid kvantitatiivse, paljude riikide analüüsi propageerijaid. Kuigi Lijpharti lähenemist on tihti kritiseeritud, peab tunnistama, et ta valdab kvantitatiivse analüüsi tehnikaid suurepäraselt. Rohke kontrollmuutujate kasutamine lisab tema statistilistele analüüsidele usaldusväärsust. Lijphart ei lülita analüüsi valimatult alati kõiki riike, vaid jätab väga probleemsed ja deviantsed juhtumid välja ning selgitab pikalt, miks ta nii talitab.

Lijphart on ka oskuslik redutseerija. Enamik raamatus toodud analüüse põhineb erinevatel indeksitel, mis ta on koostanud mitmete muutujate baasil. Seesuguste indeksiteta oleks nii paljude riikide analüüs ja võrdlus võimatu. Kuid Lijphart on küllalt enesekriitiline ja vaeb peaaegu igas peatükis erinevate indeksite koostamise võimaluste plusse ja miinuseid, veendes lugejat, et ta valis kõigist võimalikest parima. Ka oma tulemuste esitamises ilmutab ta paindlikkust. Ta ei kasuta ülideterministlikku keelt, mis on iseloomulik paljudele statistilist andmeanalüüsi viljelevatele uurijatele, kes esitlevad tihti oma tulemusi kui lõplikku tõde. Lijpharti üks põhijäreldusi – leppedemokraatia on*mõnevõrra* parem ja "õrnem" kui enamusdemokraatia – jätab mõneti otsad lahti. Autor näitab, et ka väga keeruliste andmeanalüüsi tehnikate ja paljude kontrollmuutujate abil on üsna raske nii komplekssetele küsimustele üksüheseid vastuseid leida.

Paindlikkus, kontrollitus ja pidev enesekriitilisus on omadused, mida on Lijphartilt õppida nii tudengitel kui ka kogenumatel uurijatel, kes tegelevad kvantitatiivse andmeanalüüsiga. Tihti tehakse võrdlemisi üldiseid ja pealiskaudseid statistilisi analüüse ning väidetakse kaljukindlalt, et see ongi lõplik tõde.

Siiski on kõigil "Demokraatia mustrite" lugejatel kasulik teada, et kvantitatiivne, paljude riikide analüüs pole kaugeltki ainus viis, kuidas poliitikateadustes võrdlevat meetodit rakendatakse. Nagu eespool vihjatud, pakub kvalitatiivne lähenemine teistsuguseid võimalusi ja teadmisi. Kvalitatiivsetes uurimustes võetakse vaatluse alla üsna väike arv riike, näiteks 2–5 riiki, ja analüüsitakse neid sügavuti, avades ka nende ajaloolist ja kultuurilist konteksti.

Kontekstitundlikkuse puudumine ongi Lijpharti lähenemise ja seda tüüpi kvantitatiivse võrdleva analüüsi suurim puudujääk. Oma hilisemates teostes tunnistab Lijphart neid kitsaskohti ka ise (Lijphart 2007). Tõsi, paljude riikide võrdlus annab meile küll võimaluse teha kaalukaid üldistusi, kuid alati tõstatub küsimus, kas nii keerukaid nähtusi nagu erakonnasüsteem, parlamentide kodade võimutasakaalud jms saab ikkagi teisendada numbriliseks indeksiks, nii et see võimaldaks sisulist analüüsi. Väga olulised nüansid võivad kaduma minna või neid lihtsalt eiratakse.

Eriti vähe suudab seesugune kontekstipime kvantifitseerimine seletada uute demokraatiate toimimist, kus erinevad institutsionaalsed ja poliitilised mustrid on pidevas muutumises. Paraku kuulub ka Eesti demokraatia uute hulka, mis tähendab, et tema sisulist analüüsi võimaldavad ennekõike kvalitatiivmeetodid. Samavõrd küsitav on, kui sisukas on omavahel võrrelda näiteks Paapua Uus-Guinead ja Norrat, nagu teeb seda Lijphart, pannes ühtedele võrdlusalustele nii nende erakonnasüsteemi kui ka huvirühmade mustrid. Esimesel juhul on tegemist sisuliselt hõimuühiskonnaga, teisel juhul kõrgelt arenenud tööstusliku rahvusriigiga!

Niisiis, kuigi Lijpharti lähenemine on metodoloogilisest vaatevinklist vaieldamatult ülimalt väljapeetud ja tugev, ei tohi kindlasti ära unustada, et see on *üks* viis, kuidas võrdlevat meetodit rakendada.
Loodetavasti laiendab "Demokraatia mustrite" lugemine meie arusaama demokraatiast. Raamat näitab, et ka demokraatlike riikide maailm on võrratult mitmekesine ja lai. Seal pole ideaalmudelid, vaid palju eripäraseid mustreid, mis kõik omamoodi töötavad ning on oma kontekstis sobivad ja õiged.

Kirjandus

Lijphart, A. (2007). Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice. London, New York: Routledge.

Majandusteadlane Paul Krugman majanduskriisist

Kristiina Jaansen, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse majandus- ja poliitikainfo töörühma juht

Paul Krugman on Ameerika Ühendriikide majandusteadlane, akadeemik ja kolumnist. Tema peamised uurimisteemad on olnud rahvusvaheline kaubandus ja rahandus, ta on uue kaubandusteooria väljatöötajaid. Oma tegevuse eest pälvis ta 2008. aastal Nobeli majanduspreemia. Praegu uurib Paul Krugman majandus- ja finantskriise.

2008. aasta lõpus avaldas Paul Krugman viimase 20 aasta majanduskriise käsitleva raamatu "The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008". See on 1999. aastal ilmunud raamatu "The Return of Depression Economics" täiendatud ja uuendatud versioon. Esimeses kirjeldas ta finantskriiside mõju majanduskasvule 1990. aastail Aasias ja Ladina-Ameerikas. 2008. aasta väljaandesse on lisatud peatükke Ameerika Ühendriikide finantskriisist, kuid ta analüüsib taas ka Aasias ja Ladina-Ameerikas aset leidnud majanduskriise ning nende põhjusi. Muu hulgas leiab ta, et Argentina ja Mehhiko finantskriisidest oleks tulnud õppida ning vältida vigu, mida nendes riikides tehti. Aasia finantskriisi peab Krugman praeguse kriisi peaprooviks. Krugman väidab, et Aasias ja Lõuna-Ameerikas tekkis langus, sest pangad võtsid liiga suure riski, mille tõttu inimesed kaotasid usalduse pankade vastu ning algas paanika. Autor tõmbab nende riikide ja Ameerika Ühendriikide vahele paralleele, analüüsib finantskriisi kulgemist ning arutleb, kuhu see võib välja jõuda.
Raamatu esimeses peatükis kirjutab Krugman kapitalismi levimisest (tema enda sõnul kapitalismi triumfist) ning ka Nõukogude Liidu lagunemisest, nimetades majanduslikult edukateks Poolat, Eestit ja Tšehhit.

Loomulikult keskendub Krugman Ameerika Ühendriikide majandusele ja finantskriisile, kirjeldades keskpanga tegevust, kinnisvarabuumi, probleeme investeerimispankades ja majanduspoliitilisi otsuseid. Sageli pöördub ta ka 1930. aastate majanduskriisi juurde, tuues sealt paralleele ja näidates võimalusi kriisist väljumiseks.
Kriitikud on raamatu enamasti hästi vastu võtnud. Kiidetud on teose lihtsat ja loetavat keelt, selgust ja paljude teemade lahtiseletamist. Raamatut on peetud ka provotseerivaks, kuid soovitatud lugeda isegi siis, kui Krugmani vaadetega ei nõustuta.
Guardiani ajakirjaniku William Leithi arvates on Paul Krugmani raamat suurepärane, kuid mitmed aspektid mõjuvad talle hirmuäratavalt. Leithile on rabavaim tõdemus, et majanduses võib olla langus isegi siis, kui see tundub stabiilne. Selle illustreerimiseks kasutab Krugman Washingtoni lapsehoidjate rühma näidet. Sellesse rühma kuulunud paarid leppisid kokku, et hoiavad üksteise lapsi. Süsteemi hõlbustamiseks võtsid nad kasutusele kupongid. Kui paar hoidis kellegi last, sai ta kupongi, ning kui nad vajasid lapsehoidjat, pidid maksma kupongiga. Tundus, et selline süsteem toimib hästi, kuid tegelikult ei toiminud. Paarid hakkasid muretsema, et jäävad eemale ühiskondlikust elust ja suhetest ning tahtsid lapsi hoida pigem nädala sees kui nädalavahetustel. Rohkem sooviti lapsi hoida kui välja minna. Kupongid jäid kasutamata ning tekkis olukord, kus puudus ei olnud lapsehoidjatest, kuid hoida polnud kedagi. Nii sattuski lapsehoidjate rühm kriisi. Krugmani arvates olnuks lahenduseks kupongi väärtuse mõjutamine. Fakt, et lapsehoidjate rühma liikmed olid ratsionaalsed, pani süsteemi vahetustegevuse seisma. Krugman väidab, et sarnane olukord on ka praeguse kriisi puhul – igaüks tahab säästa. Lapsehoidjate näitega püüab Krugman selgitada praegust majanduskriisi ja näidata, kuidas sellest välja tulla. Kui püütakse raha enda käes hoida ja seda ei investeerita, tekibsüsteemis langus. Sel juhul peaks valitsus käibele laskma rohkem raha, nagu on arvanud John Maynard Keynes.

Oma raamatus on Krugman majanduslanguse suhtes optimistlik. Tema arvates on majanduses olulisim väide: tasuta lõunaid ei ole. Vahendid on alati piiratud – tuleb leppida sellega, et kui soovitakse saada võimalikult palju ühest asjast, saadakse vähem teisest. Languses olev majandus aga peidab endas tasuta lõunat, kui me ainult nuputaks välja, kuidas seda kätte saada. Siinkohal viitab Krugman suurele töötute hulgale, keda saaks rakendada.
Raamatu viimases peatükis näitab Krugman finantskriisist väljumise võimalusi. Tema ettepaneku kohaselt peaksid valitsused suunama rohkem kapitali pangandussüsteemi, et uuesti finantsturge aktiveerida. Üks kriisi lahendusi on arengumaade abistamine. Uute kriiside vältimiseks tuleks reformida ka finantssüsteemi.
2009. aasta juunis pidas Krugman majanduskriisi teemal avaliku loengu Londoni Majanduskoolis. Ta sõnas, et majanduslanguse mõju kestab veel kaua. Majanduslik olukord enam ei halvene, vaid stabiliseerub, kuid olukord tööturul on halb ja võib veelgi halveneda. Isegi kui majanduskriis läbi saab, ei tähenda see, et taastub kriisieelne olukord. Krugmani väitel hakkas pärast eelmist majanduslangust Ameerika Ühendriikides tööturg taastuma 30 kuud pärast languse lõppu. Kuid ei saa välistada, et praeguse kriisi puhul võib see periood olla pikem.
New York Timesi kolumnides ja oma ajaveebis arutleb Krugman Ameerika Ühendriikide poliitilise ja majandusliku olukorra ning finantskriisi üle. Ta kommenteerib ja sageli ka kritiseerib riigi rahandustegelaste ja juhtide, kaasa arvatud presidendi tegevust majanduslanguse ajal. Krugman on kirjutanud, et palkade vähendamine suurendab töötust – inimestel on vähem raha, nad ei saa tarbida nii palju kui varem ning see mõjub halvasti majandusele. Pigem tuleks luua uusi töökohti ja elavdada majandust. Krugman on oma kolumnides kritiseerinud ka Ameerika Ühendriikide nn majanduse elavdamise paketti, pidades seda ebapiisavaks.
Paul Krugman on sündinud 28. veebruaril 1953. aastal New Yorgis. 1974. aastal lõpetas ta Yale'i Ülikooli, 1977. aastal sai Massachusettsi Tehnoloogiainstituudis doktorikraadi. Ta on olnud õppejõud Yale'i Ülikoolis, Massachusettsi Tehnoloogiainstituudis, Londoni Majanduskoolis ning Stanfordi Ülikoolis, aastast 2000 töötab ta Princetoni Ülikoolis majandusteaduse ja rahvusvaheliste suhete professorina. 2004. aastal nimetati Krugman Haverfordi Kolledži humanitaarteaduste audoktoriks.
Krugman on öelnud, et tema huvi majanduse vastu sai alguse Isaac Asimovi Asumi-sarjast. Nendes teostes püüavad tuleviku sotsiaalteadlased päästa tsivilisatsiooni. Ka Krugman tahtis olla selline teadlane ning seetõttu pöördus majandusteaduse juurde.
Ta on avaldanud üle 20 raamatu ning kirjutanud rohkem kui 200 teaduslikku artiklit. Aastast 1999 on ta kirjutanud kolumne ajalehele The New York Times, varem oli ta ajakirjade Slate (1996–1999) ja Fortune (1997–1999) kolumnist.
Paul Krugman on pälvinud mitmeid auhindu: John Bates Clarcki medal 1991; Adam Smithi auhind 1995; H. C. Recktenwaldi majandusteaduse auhind 2000; ajakiri Editor and Publisher nimetas ta aasta kolumnistiks 2002; Astuuria Printsisotsiaalteaduste auhind 2004.

Kirjandust

Krugman, P. (2009). The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008. New York, London: W.W. Norton & Company.
Paul Krugmani ajaveeb: http://krugman.blogs.nytimes.com/
Paul Krugmani koduleheküIg, kus on võimalik lugeda tema kolumne ja kuulata tema esinemisi: http://www.krugmanonline.com/
Paul Krugmani avalik loeng majanduskriisi teemadel (Londoni Majanduskoolis):http://www2.lse.ac.uk/PublicEvents/live/LSELive_previous.aspx

Autoritest

Mirjam Allik, *Dublini* Trinity College*'i doktorant*

Sündinud 1981 Jõgevamaal. *Haridus:* politoloogia magister, 2006 Tartu Ülikool; doktoriõpingud USA-s Florida Ülikoolis 2006–07 ja Dublini *Trinity College*'is 2009–. *Töö:* Sotsiaalministeerium, analüütik 2007–08; Riigikogu Kantselei, nõunik 2008–09; Tartu Ülikooli lektor 2008.

Arno Almann, Estonian Business School*'i õiguse ja avaliku halduse õppetooli juhataja*

Sündinud 1950 Tartus. *Haridus:* jurist, 1974 Tartu Ülikool; sotsiaalteaduste doktor 1999, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* Eesti Haldusjuhtimise Instituut (õiguse õppetooli juhataja, õppeprorektor, õppe- ja teadusdirektor) 1994–99; *Estonian Business School*'i professor ning õiguse ja avaliku halduse õppetooli juhataja 2000–; Maailmapanga nõunik Tadžikistani Vabariigi arenguprojektis.

Ruth Annus, *Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktorant*

Sündinud 1973 Tallinnas. *Haridus:* soome keele ja kultuuri bakalaureus, 1998 Tallinna Pedagoogikaülikool; õigusteaduse bakalaureus 2001, *magister iuris* 2007, Tartu Ülikool; riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpe 2008–, Tallinna Ülikool. *Töö:* Siseministeerium (osakonna peaspetsialist ja juhataja) 2001–06, kodakondsus- ja migratsioonipoliitika osakonna juhataja 2006–08 ning migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna juhataja 2008–.

Urmas Arumäe, Estonian Business School*'i õiguse ja avaliku halduse lektor*

Sündinud 1957 Pärnumaal. *Haridus:* õigusteadus, 1988 Tartu Ülikool; rahvusvahelise ärijuhtimise magister 1992, *Estonian Business School*; Euroopa Liidu õiguse magister 1998 (*cum laude*), Stockholmi Ülikool; *Estonian Business School*'i doktoriõpe2008–. *Töö:* justiitsminister 1994; Tallinna Kesklinna halduskogu 1993–96; Viimsi vallavanem 2005–08. *Ühendused:* Harjumaa Omavalitsuste Liidu esimees; Eesti Advokatuur; Rahvusvaheline Advokaatide Assotsiatsioon (IBA); Eesti Juristide Liidu liige ja president; EELK Tallinna Jaani koguduse juhatus; EELK XXVIII Kirikukogu liige; Magistrite Klubi president.

Ulrika Hurt, *Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži magistrant*

Sündinud 1980 Pärnus. *Haridus:*turismi- ja hotelliettevõtlus, 2002 Tartu Ülikooli Pärnu Kolledž; Euroopa õpingute magistriõpe2007–, Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži projektijuht 2006–.

Kristiina Jaansen, *Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse majandus- ja poliitikainfo töörühma juht*

Sündinud 1983 Lääne-Virumaal. *Haridus*: infoteadus, 2005 Tallinna Ülikool. *Töö*: Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2004– .

Aivar Jarne, *Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna pressitalituse juhataja*

Sündinud 1965 Antslas. *Haridus:* ajalugu, 1991 Tartu Ülikool. *Töö:* ajalehe Postimees poliitikatoimetuse toimetaja 1991–93 ja arvamustoimetuse toimetaja 1993–99; Riigikohtu pressiesindaja 2000–01; Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna pressitalituse juhataja

2001–02 ja 2003–; Riigikogu esimehe nõunik 2002–03; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2001–04.

Ülo Kaasik, *Eesti Panga rahapoliitika osakonna juhataja*

Sündinud 1975 Tartus. *Haridus*: ettevõttemajandus, 1999 Tartu Ülikool; majandusteaduste magister 2003, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* Eesti Pank: 1999–2005 majandusuuringute osakonna ökonomist, keskpangapoliitika osakonna rahapoliitika allosakonna juhataja 2005–06, rahapoliitika osakonna juhataja 2007–; peaministri majandusnõunik 2003–05.

Leif Kalev, *Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi direktor*

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

Jaan Kaplinski, *kirjanik*

Sündinud 1941 Tartus. *Haridus:* keeleteadus, 1964 Tartu Ülikool. Vabakutseline kirjanik ja tõlkija; VII Riigikogu liige 1992–95. *Ühendused:* Eesti Kirjanike Liit; Eesti Sotsiaaldemokraatlik Erakond.

Aare Kasemets, *Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse parema õigusloome ja kaasamise programmi juht*

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

Tunne Kelam, *Euroopa Parlamendi liige*

Sündinud 1936 Valgamaal. *Haridus:* ajaloolane, 1959 Tartu Ülikool. *Töö:* Eesti Nõukogude Entsüklopeedia vanemteadustoimetaja 1965–75; Kreutzwaldi-nim ENSV Riikliku Raamatukogu vanembibliograaf 1976–79; ajakirja Akadeemia esindaja Tallinnas 1988–90; Eesti Kongressi liige 1990–92; Eesti Komitee esimees 1990–92; VII, VIII, IX ja X Riigikogu liige (aseesimees 1992–2003); Euroopa Parlamendi liige 2004–. *Ühendused:* Isamaa ja Res Publica Liit; Kistler-Ritso Fondi juhatus 1998–; MTÜ Mudel Euroopa Parlament patroon 2008–.

Karmo Kroos, Estonian Business School'*i majandusteooria õppetooli juhataja kohusetäitja*

Sündinud 1976 Tallinnas. *Haridus:* rahvusvahelise majanduse bakalaureus, 1998 Concordia Rahvusvaheline Ülikool Eestis; politoloogia MA (kiitusega) 2000, politoloogia M.Phil. 2001, Kesk-Euroopa Ülikool; sotsioloogia doktoriõpe 2006–, Tallinna Ülikool. *Töö:* Hollandi Kuninglik Suursaatkond Tallinnas, välisabi koordinaator 2001–05; *Estonian Business School*: lektor 2004–, majandusteooria õppetooli juhataja kohusetäitja 2004–05 ja 2009–.

Rodolphe Laffranque, *Tartu Ülikooli õigusteaduskonna teadur*

Sündinud 1971 Prantsusmaal Libourne'is. *Haridus*: *Licence en droit* 1995, *Maîtrise en droit* 1996 ja *Certificat d'Etudes Européennes* 1996, Bordeaux IV Ülikool; LL.M. 1999, Münsteri Ülikool; Tartu Ülikooli õigusteaduskonna doktoriõpe 2001–. Täiendanud end Pariisi XI Ülikoolis ja Genfi Ülikoolis riigiõiguse alal. *Töö*: (Tartu Ülikooli) Õigusinstituudi lektor 1999–2004, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna teadur 2004–. *Ühendused:* Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi liige.

Jürgen Ligi, *rahandusminister*

Sündinud 1959 Tartus. *Haridus:* geograafia, 1982, ja välismajandus, 1993 Tartu Ülikool. *Töö:* Riikliku Plaanikomitee Plaaniinstituudi ökonomist 1982–89; Saaremaa Agrotööstuskoondise peaspetsialist 1989–90; Kaubandus-Tööstuskoja Saaremaa osakonna juhataja 1990–91; Kaarma Vallavalitsuse majandusnõunik 1992–93; EVEA Panga Kuressaare filiaali juhataja 1993–95; kaitseminister 2005–07; VIII, IX ja X Riigikogu 1995–2005 ning XI Riigikogu liige 2007–09; rahandusminister 2009–. *Ühendused:* Eesti Reformierakond.

Kerly Lillemets, *Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant*

Sündinud 1974 Haapsalus. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus, 2003 Sotsiaalteaduste Erakõrgkool Veritas; haldusjuhtimise magister 2005, haldusjuhtimise doktoriõpe 2006–, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* Maksuamet 1999–2004; Sisekaitseakadeemia maksunduse ja tolli õppetooli juhataja 2004–07 ning lektor 2007–; Maksu- ja Tolliameti tulude osakonna maksuvõlgade sissenõudmise talituse juhataja 2007–.

Kristiina Ling, *MTÜ Eesti Euroopa Liikumise tegevjuht*

Sündinud 1981 Tallinnas. *Haridus:* haldusjuhtimise magister 2005, politoloogia magister 2008, Tallinna Ülikool. *Töö:* Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi nõunik 2004–07; MTÜ Eesti Euroopa Liikumise juhatuse liige 2007–. *Ühendused:* Arengukoostöö Ümarlaud, nõukogu liige 2009–.

Raivo Linnas, *Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant*

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

Aleksei Lotman, Riigikogu liige

Sündinud 1960 Leningradis. *Haridus:* bioloog, 1985 Tartu Ülikool. *Töö:* Matsalu Looduskaitseala asedirektor 1991–2000; Natura 2000 Lääne- ja Raplamaa projektijuht 2000–03; Matsalu Rahvuspargi seirespetsialist 2004–05, imetajate seire spetsialist 2003; Riikliku Looduskaitsekeskuse Hiiu-Lääne regiooni kaitse planeerimise spetsialist 2006–07; XI Riigikogu liige 2007–. *Ühendused:* Eesti Kongressi liige 1990–92; Erakond Eestimaa Rohelised; Eestimaa Roheline Liikumine; Kaitseliit; Eesti Hobuse Kaitse Ühing; Eesti Jahimeeste Selts; Eesti Maaülikooli kuratoorium.

Julia Malev, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži magistrant
Sündinud 1984 Tallinnas.*Haridus:* eesti keele ja kultuuri bakalaureus, 2006 Tallinna Ülikool; Euroopa Kolledži magistriõpe 2008–, Tartu Ülikool. *Töö:* Eesti Kaubandus-Tööstuskoja poliitikakujundamise- ja õigusosakonna nõunik 2009–.

Rein Murakas, *Tartu Ülikooli Eesti Sotsiaalteadusliku Andmearhiivi juhataja*
Sündinud 1961 Rakveres. *Haridus:* majandusküberneetika, 1984 Tartu Ülikool; sotsioloogia magister 1999 (*cum laude*), Tartu Ülikool. *Töö:* Eesti Sotsiaalteaduslik Andmearhiiv: juhataja 1996–; Tartu Ülikool: sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika osakonna lektor ja juhataja 2002–.

Raul Narits, *Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor*

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

Kirsti Nurmela, *Poliitikauuringute Keskuse Praxis tööpoliitika analüütik*

Sündinud 1985 Tallinnas. *Haridus*: sotsioloogia bakalaureus 2006, riigiteaduste magister 2009, Tallinna Ülikool. *Töö*: Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik 2006–.

Mart Nutt, *Riigikogu liige*

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

Marek-Meelis Puust, *Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktorant*

Sündinud 1985 Tallinnas. *Haridus:* haldusjuhtimise bakalaureus 2007, haldusjuhtimise magister 2009, Tallinna Ülikool; riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpe 2009–, Tallinna Ülikool.

Timo Reinthal, *Riigikohtu õigusteabe osakonna süüteoõiguse analüütik*

Sündinud 1981 Tartus. *Haridus:* vanglaametnik, 2002 Tartu Tööstuskool; õigusteadus 2004–, Tartu Ülikooli avatud ülikool. *Töö:* Tartu Vangla inspektor-kontaktisik 2002–05; Kodakondsus- ja Migratsiooniameti Narva büroo peainspektor 2005–07; Riigikohtu õigusteabe osakonna süüteoõiguse analüütik 2007–.

Helle Ruusing, *Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik*

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

Tõnis Saarts, *Tallinna Ülikooli politoloogia õppejõud*

Sündinud 1978 Tallinnas. *Haridus:* sotsioloogia bakalaureus, 2001 Tallinna Pedagoogikaülikool; MA (politoloogia) 2005, Tallinna Ülikool. *Töö:* AS-i Emor sotsioloog 2001–04; Tallinna Ülikooli üldpolitoloogia lektor 2005–. *Ühendused:* Eesti Väitlusselts.

Helir-Valdor Seeder, *põllumajandusminister*

Sündinud 1964 Viljandis. *Haridus:* 1983 J. Gagarini nim Näidissovhoostehnikum; ökonomist, 1990 Eesti Põllumajanduse Akadeemia. *Töö:* Vana-Võidu Tehnikumi õpetaja 1990–91; Viljandi Linnavalitsuse majandusnõunik 1991–92; Viljandi linnapea 1992–93 ja abilinnapea 1992; Viljandi maavanem 1993–2003; X Riigikogu liige 2003–07, põllumajandusminister 2007–. *Ühendused:* Isamaa ja Res Publica Liit; Villem Reimani Kolleegium; Kaitseliidu vanematekogu; Kaitseliidu Sakala maleva juhatus.

Heiki Sibul, *Riigikogu Kantselei direktor*

Sündinud 1963 Põltsamaal. *Haridus:* õigusteadus, 1991 Tartu Ülikool; politoloogia, 1990 Oxfordi Ülikool ja 1991 Helsingi Ülikool. *Töö:* EV Ülemnõukogu teadus-, haridus- ja kultuurikomisjoni ning ajakirjanduskomisjoni nõunik 1991–92; Riigikogu juriidilise osakonna juhataja 1992–95, Riigikogu Kantselei direktor 1995–. Vabariigi Valimiskomisjoni sekretariaadi liige 1992–95, Vabariigi Valimiskomisjoni aseesimees 1996–2000 ja esimees 2000–.

Viola Soiver, *Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi avaliku juhtimise lektor*

Sündinud 1977 Tallinnas. *Haridus:* haldusjuhtimise bakalaureus 2000, haldusjuhtimise magister 2004, Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö:* Tallinna Ülikool: riigiteaduste osakonna avaliku juhtimise assistent 1999–2001, riigiteaduste osakonna juhataja 2002–05, riigiteaduste osakonna arendusjuht 2005–06, riigiteaduste instituudi õppe- ja arendusjuht 2007, riigiteaduste instituudi avaliku juhtimise lektor 2008–.

Külli Solo, *Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist*

Sündinud 1976 Viljandis. *Haridus:* raamatukogundus, 1996 Viljandi Kultuurikolledž; infoteadus, 1998 Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö:* Eesti Õigustõlke Keskus, raamatukogu konsultant 1997–2000; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse õigusinfo töörühm 1997–2001, infospetsialist Presidendi Kantseleis 2001–03, e-teenuste peaspetsialist 2005–07, juhtiv spetsialist 2008– ; ELNET Konsortsiumi andmebaasi ISE töörühma juht 2008–, andmebaasi ISE haldur 2009–.

Aivar Sõerd, *Tallinki hotellifirma OÜ TLG Hotell juhatuse liige*

Sündinud 1964 Haapsalus.*Haridus:* majandusteadlane, 1990 Tartu Ülikool; täiendusõpe Oulu Ülikoolis 1994–94. *Töö:* AS Eesti Kindlustuse Tartu esinduse direktor 1990–93; Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna juhataja asetäitja 1993–96; Maksuameti peadirektori asetäitja 1996–99 ja peadirektor 1999–2003; AS Vaba Maa juhatuse esimees 2004; rahandusminister 2005–07; OÜ TLG Hotell juhatuse liige 2007–. *Ühendused:* Eestimaa Rahvaliit; Euroopa Maksuametite Organisatsiooni (IOTA) president 2002–03; Viimsi vallavolikogu 2009–.

Rein Toomla, *Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi lektor*

Sündinud 1951 Kohtla-Järvel. *Haridus:* ajalugu, 1974, politoloogiamagister 1991, Tartu Ülikool. *Töö:* Mõisaküla keskkool 1974–77; Tartu Ülikooli ühiskonnateaduste kateedrid 1977–89, filosoofia ja poliitikateaduse kateeder 1989–93, politoloogia osakond 1993–2007, riigiteaduste instituut 2008–.*Ühendused:* Eesti Poliitikateaduste Assotsiatsioon.

Agu Uudelepp, *propagandaekspert*

Sündinud 1974 Tallinnas. *Haridus:* halduskorraldaja, 1998 Tallinna Tehnikaülikool; sotsiaalteaduste magister 1999, Tallinna Ülikool, filosoofiadoktor riigi- ja poliitikateadustes 2008. *Töö:* Eesti Raadio uudistetoimetuse produtsent 1996–98 ja parlamendikorrespondent 1998–2002; Tallinna Tehnikaülikooli humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituudi lektor 1998–; Eestimaa Rahvaliidu teabejuht 2002–07; Marketing Communication Alliance 2007–09, ideekirjutaja; Meta Advisory Group OÜ, partner. *Ühendused:* Tallinna Tehnikaülikooli vilistlaskogu; Eesti Ajakirjanike Liit.

Viljar Veebel, *Tartu Ülikooli rahvusvaheliste suhete lektor*

Sündinud 1977 Järvamaal. *Haridus:* politoloogia 1999, politoloogia magister 2001, Tartu Ülikool.*Töö:* Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi rahvusvaheliste suhete lektor 2001–.

Lauri Veski, *Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse haridusuuringute programmijuht*

Sündinud 1983 Tartus. *Haridus:* sotsioloogia bakalaureus, 2006 Tartu Ülikool; magistriõpe 2006–, Tartu Ülikool. *Töö:* Eesti Sotsiaalteaduslik Andmearhiiv 2007–08; Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse hariduspoliitika programmi juht 2009–.

Piret Viljamaa, *Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist*

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus:* infotöötaja, 1994 Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö:* Eesti Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut 1994–2001; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2001–.

Heido Vitsur, *Eesti Arengufondi nõunik*

Sündinud 1944 Tartus. *Haridus:* rahandus 1969, aspirantuur 1970–74, Tartu Ülikool. *Töö:* Tallinna Linnavalitsus, büroo juhataja 1975–88; Majandusarengu Instituudi asedirektor 1988–89; Riigikantselei nõunik 1989–90; EV Ülemnõukogu rahanduskomisjoni nõunik 1990–92; majandusminister 1992; Riigikogu liige, rahanduskomisjoni aseesimees 1992–95; peaministri nõunik 1995–99; Tallinna linnavolikogu rahandusnõunik 1999–2000;

Riigikogu aseesimehe nõunik 2000–02; majandusministri nõunik 2002–03; Tallinna Linnakantselei nõunik 2003–05; Riigikogu Kantselei nõunik 2005; majandus- ja kommunikatsiooniministri nõunik 2005–07; Eesti Arengufondi ekspert 2007–.

Kunstnikust

Tanel Veenre, *foto- ja ehtekunstnik*

Sündinud 1977 Tallinnas. *Haridus:* ehte- ja sepakunsti bakalaureus, 2001 Eesti Kunstiakadeemia; ehtekunsti õppetool, *Gerrit Rietveld Academie*, Amsterdam 1997–98; suvekursused Central St. Martins, London 2001; ehte- ja sepakunsti magister, 2005 Eesti Kunstiakadeemia. *Töö:* Eesti Päevalehe ajakirjanik, Eesti Kunstiakadeemia õppejõud. *Ühendused:* Eesti Kunstnike Liit. Osalenud oma ehteloominguga näitustel Eestis, Saksamaal, Soomes, Rootsis, Inglismaal, Šotimaal, Hispaanias, Hollandis, Taanis, USA-s, Portugalis, Šveitsis, Prantsusmaal, Belgias, Luksemburgis, Itaalias, Hiinas jm. Pidanud loenguid rahvusvahelistel seminaridel Portugalis, Hispaanias, Soomes, Inglismaal ja Saksamaal. Võitnud mitmeid moekonkursside auhindu, SuperNoova *grand prix* 2001 ja 2003.

Nimeregister

Abdulaziz, Nargis 102, 103
Abe, Shinzo 215
Abram, Stephen 209
Adamkus, Valdas 216
Aleksei I Mihhailovitš (Romanov) 18
Allik, Mirjam 130, 231, 254
Almann, Arno 115, 231, 252
Annus, Ruth 101, 231, 251
Ansip, Andrus 42, 45
Aru, Peep 117, 119
Arumäe, Urmas 115, 119, 231, 252
Asimov, Isaac 227
Aso, Taro 215
Balkandali, Sohair 102, 103
Balladur, Edouard 96, 97
Baumann, Ludwig 219
Borisov, Boyko 213
Bouckaert, Geert 118
Bush, George 200
Bush, George W. 16
Böge, Reimer 47
Cabales, Arcely 102, 103
Calvin, John 16
Caplain, Bruce 140
Chrislip, David D. 111
Cross, Kathryn Patricia 123, 126, 253
Cuellar, Perez de 199
D'Hondt, Viktor 42, 43
Drucker, Peter F. 121
Eamets, Raul 123
Edwards, Michael 173
Engisch, Karl 89
Ernits, Heiki 10
Ferry, Luc 96
Friedman, George 13
Fukuda, Takeo 215
Fukuda, Yasuo 215
Gaulle, Charles de 94, 96
Glavaš, Branimir 213
Gneist, Rudolf von 115
Gorbatšov, Mihhail 199
Grybauskaitė, Dalia 216
Hain, Karl-E. 86
Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 181
Hassemer, Winfried 89
Hennoste, Tiit 207
Hint, Mati 130
Hurt, Ulrika 150, 231, 255
Hyden, Goran 181, 182
Igor Ingvar 17
Ihering, Rudolf von 91

Ivan IV (Ivan Julm) 18
Jaansen, Kristiina 226, 231
Jarne, Aivar 7, 231, 243
Jaroslav Tark 17
Jefferson, Thomas 120
Jeltsin, Boriss 198
Juštšenko, Viktor 221
Joakit, Elvis 7, 243
Juuse, Aimar 10
Jürimäe, Leelo 108
Kaasik, Ülo 5, 23, 25, 26, 28-32, 231, 245
Kalev, Leif 223, 232
Kalda, Kaupo 209
Kaljumäe, Tõnu 8
Kallas, Siim 10
Kaplinski, Jaan 5, 13, 232, 242, 244
Karamanlis, Kostas 215
Kasemets, Aare 8, 161, 162, 232, 243
Kelam, Tunne 47, 232, 247
Keynes, John Maynard 227
Kiisler, Siim-Valmar 117, 119
Kirchler, Erich 72, 73
Kirchner, Christina Fernández de 212
Kishi, Nobusuke 215
Klaus, Václav 220, 221
Kliksberg, Bernardo 111
Kroos, Karmo 159, 166, 232, 256
Krugman, Paul 226, 227
Kukk, Hugo 190
Kumar, Meira 214
Laar, Mart 46
Laffranque, Rodolphe 94, 232, 250
Laidre, Margus 18
Lang, Jack 96
Leith, William 226
Ley, Henri 108
Ligi, Jürgen 5, 23-30, 32, 232, 245
Liiv, Anti 8
Lijphart, Arend 223-225
Lillemets, Kerly 71, 233, 249
Ling, Kristiina 178, 233, 257
Linnas, Raivo 140, 233, 254
Lippmaa, Endel 196
Locke, John 181
Loodus, Tarmo 117, 119
Lootsmann, Värner 119
Lotman, Aleksei 52, 233, 248
Luther, Martin 16
MacManus, Susan 113
Madison, James 120
Malev, Julia 150, 233, 255
Marek, Krystyna 195
Markus, Raul 150

Masso, Iivi 130
Mazeaud, Pierre 96
Medvedev, Dmitri 221, 222
Melčák, Miloš 220
Meri, Lennart 8, 84, 197
Merkel, Angela 219
Mitterrand, François 95
Mugabe, Robert 219
Murakas, Rein 159, 233, 256
Narits, Raul 84, 233, 250
Nemvalts, Urmas 9, 10
Nurmela, Kirsti 123, 233, 253
Nutt, Mart 187, 234, 258
Obama, Barack 19
Oleg Helge 17
Olesk, Peeter 9
Paas, Helina 108
Paine, Thomas 181
Palin, Sarah 19
Papandreou, George 215
Pawlowski, Hans-Martin 90
Pechter, Mart 150
Peep, Harald 9
Pentus, Keit 46
Petrovski, Grigori 190
Pihl, Jüri 45, 46
Pollitt, Christopher 118
Poska, Jaan 189
Puust, Marek-Meelis 171, 234, 257
Pusta, Karl-Robert 190
Putin, Vladimir 49
Päts, Konstantin 190, 192, 193
Rahmon, Emomali 220
Raidla, Jüri 188, 201
Reede, Kaupo 119
Reimaa, Vallo 117
Rebane, Ilmar 201
Reinthal, Timo 57, 234, 248
Runnel, Hando 86
Ruusing, Helle 5, 23-32, 234, 242, 245
Ruutsoo, Rein 176
Rõuk, Theodor 191
Rüthers, Bernd 89
Rüütel, Arnold 198
Saarmann, Karl Theodor 57
Saarts, Tõnis 223, 234
Salamon, Lester M. 173
Sarkozy, Nicolas 95, 96, 98, 99, 218, 251
Sarv, Enn 197, 201
Savi, Toomas 8
Savigny, Friedrich Carl von 89
Savisaar, Edgar 42, 45, 46
Schmölders, Günter 73

Schneider, Heinrich 117
Schröder, Gerhard 49
Seeder, Helir-Valdor 50, 234, 247
Seiman, Aleksander 191
Seppik, Ain 38
Sezen, Mevlut 103
Sibul, Heiki 8, 33, 234, 245
Siivelt, Ülo 8
Singh, Manmohan 213
Sirk, Artur 191
Sócrates, José 218
Soiver, Viola 108, 234, 252
Solo, Külli 207, 235, 259
Sólyom, László 219
Sootla, Georg 109
Soots, Jaan 190
Stalin 18
Stein, Lorenz von 115
Stimson, Henry Lewis 194
Strider, Roy 209
Sõerd, Aivar 5, 23-25, 27-32, 235, 245
Žirinovski, Vladimir 222
Tallo, Ivar 8
Tarand, Indrek 44
Teder, Indrek 38, 246
Terk, Erik 13
Tiirik, Getter 108
Tocqueville, Alexis de 181
Toomla, Rein 38, 235, 246
Topolánek, Mirek 220
Touré, Amadou Toumani 216
Tusk, Donald 218
Tõnson, Leopold 191
Uluots, Jüri 92, 190
Uudelepp, Agu 44, 235, 246
Valk, Heinz 9
Wallace, Guy W. 111
Van Til, Jon 173
Vedel, Georges 95
Veebel, Viljar 150, 235, 255
Veenre, Tanel 11, 21, 55, 69, 169, 185, 205, 229, 236, 237, 261
Verdross, Alfred 196
Veski, Lauri 159, 235, 256
Veskimägi, Taavi 29
Viljamaa, Piret 212, 235
Wilks, Yorick 209
Winnig, August 189
Vitsur, Heido 5, 23-26, 28-32, 235, 245
Voronin, Vladimir 217
Õunapuu, Jaan 117
Üner, Ziya 103