www.riigikogu.ee/rito

Riigikogu Toimetised

RiTo 22 / 2010

Sisukord

Peatoimetaja veerg
Helle Ruusing – Teetähis 5

I. Essee
Andres Soosaar – Meditsiin ja inimeksistentsi piirid 9

II. Poliitiline foorum
RIIGIKOGU
RiTo vestlusring – Riigikogu muutunud rollist 19
PÕHISEADUSE MUUTMINE
Rait Maruste – Miks põhiseadus vajab korrastamist 28
Jüri Adams – Kuidas ja kuhu oleks võimalik põhiseadusega edasi minna 34
Väino Linde – Põhiseadusega ei mängita 37
AVALIK ARVAMUS
Juhan Kivirähk – Milleks on vaja avaliku arvamuse küsitlusi 40

III. Põhiseaduslikud institutsioonid
TÜRGI PÕHISEADUSE REFORM
Janek Laidvee – Põhiseaduse reformid sillutavad Türgi teed Euroopasse 45

IV. Uuringud ja arvamused
OMAVALITSUSED
Janno Reiljan, Kadi Timpmann – Eesti kohalike omavalitsuste rahandusliku sõltumatuse tagamine* 55
Mikk Lõhmus – Eesti 1930. aastate lõpu omavalitsusreform tänapäeva omavalitsusväärtuste valguses 69
Kersten Kattai, Georg Sootla, Ave Viks – Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised: protsess ja tulemused 80
KVALITEEDIJUHTIMINE
Heino Levald – Kvaliteedijuhtimine ja selle rakendamine avalikus juhtimises 90
ELUKESTEV ÕPE
Olav Aarna – Rohelise majanduse väljakutsed elukestva õppe süsteemile 100
KODANIKUKULTUUR
Priit Kallakas – Erakondade liikmeskondade areng Eestis 1995–2009 109
EUROOPA TASANDI ERAKONNAD
Jaanika Erne – Euroopa tasandil toimivad erakonnad 119
TÖÖTURG
Ulrika Hurt, Signe Tõnismäe – Eesti noorte hinnangutest tööturule sisenemise võimaluste kohta 127
HARIDUS
Urve Läänemets, Katrin Kalamees-Ruubel, Anu Sepp – Haridus ja rahvuslik identiteet ühiskonna sidususe kujundajana 136

V. Kodanikuühiskond ja riigivõim
KÜLALIIKUMINE
Katrin Uudeküll – Külainimesed ütlevad sõna sekka 147

VI. Parlamendi ajalugu
EESTI VABARIIGI TAASTAMINE
Jüri Raidla – Eesti Vabariik koduteel: riigiõiguslik areng 1990–1992 159
NAISPOLIITIKUD
Mai Vöörmann – Naised Eesti parlamendis 166

VII. Kirjandus ja andmebaasid
SOTSIAALVÕRGUSTIK
Aivar Jarne – Parlament ja sotsiaalmeedia 173
AUTORIÕIGUS
Karmen Linask – Autoriõigus raamatukogus: mida on kasulik teada 178
Piret Viljamaa – Parlamentaarsed uudised 183
Margit Parts – Simon Hix Euroopa Liidu demokraatia defitsiidist 194

VIII. Autoritest 199

IX. Contents in English 207

X. Summaries in English 209

XI. Nimeregister 225

RiTo 22 kunstigalerii
Andres Tali – Nähtamatu mees uurib iseennast (2010, digitaaltrükk, 125 x 165 mm) 7
Andres Tali – Nähtamatu mees kammib (2010, digitaaltrükk, 125 x 165 mm)..... 17
Andres Tali – Nähtamatu mees kuivatab juukseid (2010, digitaaltrükk, 125 x 165 mm) .. 43
Andres Tali – Nähtamatu mees peseb hambaid (2010, digitaaltrükk, 125 x 165 mm) 53
Andres Tali – Nähtamatu mees piirab habet (2010, digitaaltrükk, 125 x 165 mm)..... 145
Andres Tali – Nähtamatu mees meigib (2010, digitaaltrükk, 125 x 165 mm)..... 157
Andres Tali – Nähtamatu mees leidis kurgi (2010, digitaaltrükk, 125 x 165 mm) 171
Andres Tali – Nähtamatu mees tervitab (2010, digitaaltrükk, 125 x 165 mm) 197
Andres Tali – Nähtamatu mees joob (2010, digitaaltrükk, 125 x 165 mm)..... 205
Andres Tali – Nähtamatu mees avab ennast (2010, digitaaltrükk, 125 x 165 mm)..... 223

---

* Eelretsenseeritud artikkel.

Teetähis

Helle Ruusing, peatoimetaja, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik

Inimeste elus ja riikide ajaloos on märgilise tähendusega sündmusi, mille kohta võib öelda, et just nendega lõppes üks ja algas teine lugu. 1. jaanuaril 2011 tuleb Eestis käibele euro. Meie riik on viimase kahekümne aasta jooksul läbi teinud muljetavaldava arengu ning me võime arvata end arenenud majandusega riikide hulka. Euro on märk kvaliteedist. Euro kasutuselevõtt ei ole paari viimase aasta formaalsete kriteeriumite täitmiseks tehtud pingutuste tulemus, ehkki ka neid tuleb tunnustada. See on palju pikema aja töö. Ükski partei ega poliitik ei saa euro saavutamist siduda oma nimega, sest see on rahva saavutus. Lähitulevikus ei suhtu inimesed eurosse siiski võib-olla kuigi hästi. Kerkivad hinnad, kinnikülmunud ostujõud ja tööpuudus võivad eurorahatähti käes hoidvale inimesele tuua selguse, kui rikkad (loe: vaesed) me sakslaste või soomlastega võrreldes oleme. Eestlase jonnakale ja töökale iseloomule võime aga kindlad olla – eestlane teeb kõik, et rikkust kasvatama hakata. Euro kasutuselevõtt annab oodatavate välisinvesteeringute kõrval Eesti majandusele tugeva sisemise impulsi. Eurotsooni sees hinnad ja palgad paratamatult lähenevad. Küllap me jõuame järele.

Märtsis 2011 valime uue parlamendi. Taasiseseisvunud Eesti esinduskogude ajalugu saab mõõta paarikümne aastaga. Suhtumine Riigikogusse on selle ajaga palju muutunud. Ei usu, et avalikkuses viimastel aastatel sageli esitatav küsimus “milleks meile Riigikogu?” tähendab kahtlust esindusdemokraatia vajaduses üldisemalt. Pigem on see suhtumine ametisse valitud Riigikogusse ja veel rohkem reageering mõne rahvaesindaja konkreetsele teole. Sellest kumab rahulolematus parlamendi rolliga ühiskonnas. 15–20 aasta tagused Riigikogu koosseisud olid riigile seadusandlikku vundamenti ladudes paratamatult ajast ees. Rahvaesindajad olid värvikamad isiksused. Praegu on oluliselt tugevnenud Eesti erakonnad. Just nemad määravad suures osas parlamenti kandideerivad poliitikud ja teemad, millest valimiste eel räägitakse, ning nende poliitikat viivad ellu valitsus ja parlamendifraktsioon.

Tugevad erakonnad on demokraatia toimimise alus, küll aga peaksime küsima, kuidas on lood demokraatiaga erakondades endis. Ka ei tohiks olla aktsepteeritav olukord, et parlamenti valitud rahvaesindaja sõltub oma tegevuses eeskätt erakonnast ning vastutab rohkem oma erakonna kui valija ees, tegutsedes parlamendis ainult oma erakonna huvides. Selline olukord nõrgestab parlamenti, nõrk parlament on aga praokil uks ebademokraatlikule valitsusviisile. Eesti on parlamentaarne vabariik, põhiseadus annab Riigikogule ühiskonnas olulise rolli. XII Riigikokku valituks osutuvad rahvasaadikud peaksid suutma seda rolli senisest jõulisemalt kanda.

Elus on valdkondi, kus tehtud valikute puhul pole vigade parandus sageli enam võimalik. Üks selline valdkond on arstikunst. Kasutan siin meelega sõna kunst, sest tänapäeva meditsiini teaduspõhisusest hoolimata jääb inimese ravimine ikkagi kunstiks. Ajakirja Eesti Arst peatoimetaja Andres Soosaar kirjutab essees “Meditsiin ja inimeksistentsi piirid”: “Tuleb veel kord rõhutada, et meditsiin on läbi aegade olnud üdini moraalne ettevõtmine, mille kõige sügavam mõte on hädasolija abistamises. Aegade jooksul on patsiendi abistamine järjest sotsialiseerunud ning kunagisest kahe inimese (patsiendi ja ravitseja) suhtest on välja kasvanud kompleksne sotsiaalne võrgustik, mida suudavad terviklikult hoomata vaid üksikud eriettevalmistusega spetsialistid.”

Tänapäeva meditsiin vajab vastuseid paljudele eetilistele küsimustele. Neid vastuseid ei saa anda ainult arstid, ainult patsiendid või ainult poliitikud. Vastused peab andma ühiskondlik diskussioon. Kahjuks on Eestis laiemalt kajastatud meditsiini peamise

probleemina raha või täpsemalt selle puudumist. Arusaamine, et ka piiramatute rahaliste vahendite korral tuleb meditsiinis teha enamasti pöördumatuid valikuid, mis väärivad ühiskonnas läbirääkimist ja kokkuleppimist, on visa juurduma.

1992. aastal vastu võetud Eesti põhiseadus on kindel teetähis meie riikluse loos. On neid, kes tahaksid põhiseadust oluliselt täiendada või muuta, ja neid, kes leiavad, et põhiseadus on midagi püsivat, mille muutmine võiks kõne alla tulla vaid äärmise vajaduse korral. Viimane ei tähenda, et me ei võiks avada sel teemal arutelu. Käesolevas numbris kirjutavad põhiseadusest Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik ja diskussiooni algataja Rait Maruste, praeguse põhiseaduse üks autoreid Jüri Adams ning Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Väino Linde.

Veel on olulised teemad omavalitsuste tulubaas ja omavalitsuste ühendamise tulemused, noorte tööturule sisenemine ja nn rohelised töökohad. Räägitakse Eesti erakondade liikmeskondade arengust ning Euroopa tasandil toimivatest erakondadest. Endine justiitsminister Jüri Raidla teeb riigiõigusliku tagasivaate aastatesse 1990–1992. Lugeja leiab ajakirjast nii mõndagi huvitavat.

Aastavahetusega saab otsa Eesti krooni aeg. Kroonil on olnud meie jaoks lipu, vapi ja hümni kõrval oluline iseseisvuse sümboli tähendus. Euroopa Liidu liikmesriigina võiksime suhtuda eurosse samuti kui oma rahasse. Seega hüvasti kroon, tere tulemast euro!

Meditsiin ja inimeksistentsi piirid

Andres Soosaar, ajakirja Eesti Arst peatoimetaja

Meditsiinivaldkonnad, mis on suutelised mõjutama inimelu algust ja lõppu, on muutunud probleemiderohkeks. Nendes valdkondades ilmnevad kõige selgemini moodsa meditsiini võimalused inimeksistentsi traditsioonilisi piire avardada.

Meditsiini kui inimese haigusest vabastajat ja tervise taastajat mõistetakse mitut moodi. Tavainimesele algab meditsiin sealt, kus lõpeb harjumuspärane halb tuju ja asemele tuleb sedavõrd ebameeldiv enesetunne, et see riivab hirmutavalt või ängistavalt kogu tema olemust. Professionaalile on meditsiin suur ja keerukas süsteem, milles ta peab üha ratsionaalsemalt täitma ühiskonna poolt talle omistatud rolli. Selle süsteemi kujundamine ja toimimine on üha vähem mõjukate arstide juhtida – järjest rohkem paistab meditsiinist välja teda loova ühiskonna demokraatia tase, arusaamad ja praktikad.

Kusagil nende kahe lähenemise vahel tegutsevad alternatiivse meditsiini voolude praktiseerijad, kes ühelt poolt panustavad patsiendi kui ravitseja ainukordsusesse ning teiselt poolt peavad end jätkuvalt eristaatuses isikuteks. Sageli vürtsitab seda veel nende endi arvates üleloomulike võimete omamine. Selline individualistlik lähenemine haigusele ja tervisele on teadusliku meditsiini võidukäigust hoolimata jätkuvalt mõjukas nii alternatiivmeditsiini praktiseerijate kui ka patsientide seas.

Kui haige tajub meditsiini iseenda ja oma lähedaste kogemuse kaudu, on meedikutele haiguse ja tervise käsitlemisel järjest olulisemaks saanud objektiivsuse nõue. See arvestab patsiendi subjektiivset arvamust peamiselt ühe infoallikana teiste seas. Meditsiinilise otsuse tegemisel tuleb arstil üha enam maha suruda enda kogemusest lähtuvat arusaama arstiteaduses üldiselt aktsepteeritud arvamuste kohta, mida professionaalina tuleb lihtsalt teada ja vallata. Mida kujutab endast arstiteaduses aktsepteeritud arvamus ja kust see tuleb?

Arstikunsti reeglid

Tänapäeval domineeriva tõenduspõhise meditsiini kaanonite kohaselt tuleneb aktsepteeritud arvamus hoolikalt kavandatud ja elluviidud meditsiinilistest teadusuuringutest, mis praktika otstarbel on fikseeritud haigusi käsitlevates diagnoosimise ja ravimise juhendites. Need juhendid moodustavad tänapäeval selle, mida meditsiinis on juba sajandeid peetud arstikunsti reegliteks (ld *lege artis*). Nende põhjal on hinnatud arstliku tegevuse kvaliteeti ning selle järgimisel vastutusest vabanemist, kui haigus ikkagi selle kõrvaldamise meditsiinilistest võimalustest kangemaks osutus.

Teaduslik meditsiin sai tõelise tuule tiibadesse alles 19. sajandil, kui algas laiaulatuslik inimkeha ning selle haigusteks peetavate ehituslike ja talitluslike kõrvalekallete loodusteaduslik uurimine. Heameel on märkida, et selle buumi käivitamisel on tähtis roll olnud Tartu Ülikooli tolle aja arstiteaduskonnal, kus töötas arvukalt rahvusvaheliselt tuntud arstiteadlasi ning kus tehti hulk tähtsaid avastusi, mis tänapäevalgi leiavad moodsa meditsiini alustugedena meenutamist ja tunnustust. See buum ei näita raugemise märke, pigem vastupidi, sest geeniuuringud ja mitmete uute tehnoloogiate kasutuselevõtt näikse 21. sajandi alguses arstiteadusele lahti kangutavat laekaid, milles on peidus vastused paljudele seni ebaselgetele inimkeha normaalse toimimise ja seda häirivate haiguste saladustele.

20. sajandi teisel poolel tekib ja tugevneb vastureaktsioon bioloogilisele meditsiinile, mille kohaselt nähakse haigusi suuresti vaid inimkeha muutunud materiaalse eksistentsi ebameeldivate iseärasustena. See reaktsioon üritab taastada teaduslikus meditsiinis tasakaalu inimese kehalise, vaimse ja sotsiaalse pooluse vahel. Selle suundumuse üheks väljenduseks on terviseteaduste teke ja kujunemine, mis võtab lähema vaatluse alla hoopis inimese tervise ning seda mitte üksnes pelgalt vastandina inimese kehalisele haigusele, vaid hoopis laiemalt inimliku eksistentsi kõigi põhiliste tahkude ideaali ja/või soovitava realiseerumise lähtetingimusena. Et meditsiin on läbi aegade teoks saanud ikka inimeste vahel, kellest üks osa on patsientidena olnud mures ja hädas oma haiguse pärast ning teine osa meedikutena valmis oma erilisi teadmisi ja oskusi kasutama hädade kõrvaldamiseks, toob see ebavõrdsus paratamatult meditsiini kaasa moraalse aspekti. Moraalse külje tähtsust on meditsiini pikk ajalugu ainult kinnitanud, olgu selle tõenduseks kas või Hippokratese vande käekäik ja äärmiselt sügav mõju arsti elukutse-eetika dokumendina.

Üdini moraalne ettevõtmine

Meditsiin soovib iga haigestunud inimese käekäiku parandada, teda haigustest eemal hoida ning sellega võimaldada tal oma eluülesandeid teoks teha. See kirjatöö näeb oma peamise ülesandena siiski pigem vaagimist, kuidas meditsiin mõjutab inimeksistentsi piire ning kuidas meditsiinieetika omakorda mõjutab nende piiride seadmist.

Tuleb veel kord rõhutada, et meditsiin on läbi aegade olnud üdini moraalne ettevõtmine, mille kõige sügavam mõte on hädasolija abistamises. Aegade jooksul on patsiendi abistamine järjest sotsialiseerunud ning kunagisest kahe inimese (patsiendi ja ravitseja) suhtest on välja kasvanud kompleksne sotsiaalne võrgustik, mida suudavad terviklikult hoomata vaid üksikud eriettevalmistusega spetsialistid.

Mõnede mõtlejate arvates eristab eetika olemasolu ja toimimine inimest ja tema sotsiaalset kooslust ülejäänud elavast. Meditsiinipraktika on selge näide, mis seda arvamust kinnitab. Meditsiin on oma sisu ja tagajärgedega oluliselt mõjutanud inimese bioloogilist loomust ning mahendanud tema viljelejate evolutsioonilist arengut bioloogilise olelusvõitluse kaudu. Meditsiinilise teadmise areng on visalt ja väsimatult täpsustanud bioloogilise paratamatuse tegelikku jõudu ja piire ning üritanud haiguste tõhusama ravimise meetoditega teha inimest järjest vabamaks oma olemasolu jäikadest looduslikest stsenaariumidest, mida sageli kutsutakse bioloogiliseks paratamatuseks. Meditsiin ja bioloogia on vastuolulistes suhetes. Ühelt poolt on inimene selgelt bioloogiline olend ning meditsiinil on seda asjaolu õnnestunud oma eduks ulatuslikult ära kasutada, teisalt heidavad holistliku meditsiini pooldajad bioloogilisele meditsiinile ette selle ühekülgsust peamiselt inimese kehalise poolega tegelemisel.

Olen täiesti veendunud, et ligimese aitamise moraalne imperatiiv on olnud ka meditsiinilise teadmise ning sellel põhinevate diagnoosimise ja ravimise tehnikate arendamise algne impulss. Just vajadus aidata hädasolijat pani vanade aegade meedikuid talletama oma kogemusi ja nende üle järele mõtlema, misjärel sai võimalikuks hakata nii väliste tunnuste kui ka organismi sisemiste protsesside mõistmise alusel eristama hädaseisundeid ning leidma neile järjest paremini juhitavaid ravimeetodeid.

Erilist rõhutamist väärib see, et uute teadmiste elluviimisel teadusliku meditsiini sotsiaalne iseloom järjest süveneb. Sellel sotsialiseerumisel on nii häid kui ka mitte nii häid külgi.

Arstid mõistavad kõikjal üksteist

Teadusliku meditsiini ülitugevaks küljeks tuleb kindlasti pidada kognitiivset võimekust ning sellel põhinevat arengupotentsiaali. Ühtse lähenemisena ei tunne teaduslik meditsiin riikide ega rahvuste piire ning põhjalikust erialasest spetsialiseerumisest hoolimata mõistavad teadusliku meditsiini esindajad kõikjal üksteist üsna kergesti. Selles tugevuses kumab teadusliku meditsiini tõsisemaid probleeme. Nimelt on ühise formaadi alusel spetsialiseerumine aidanud küll ületada iga üksiku meediku tunnetuslikud piirid, kuid toonud talle kaasa mõistmise ja tegutsemise raskused nendes olukordades, kus patsiendi hädad ja haigused ei kulge mööda kokkulepitud erialade piire, vaid hoopis kuidagi üle või läbi nende. Mida saaks meedik teha sellises tunnetuslikus kimbatuses? Ühelt poolt saab ta ausalt tunnistada oma võimete piire ning püüda leida abi kolleegidelt süsteemi teistest osadest. Selge, et see võtab aega ning keerulise juhtumi puhul ei pruugi sama või teise eriala kolleegki küsimustele õigeid vastuseid teada. Aeg läheb, haigus süveneb ning patsiendi rahulolematus arsti, tema kolleegide, kogu süsteemi või ühiskonna suhtes kasvab. Kaugemas perspektiivis tuleb moraalse argumendi toel taas süsteemi täiustada, et infovahetus ja selle alusel õige tegutsemine oleksid võimalikult operatiivsed ja tõhusad. Teiselt poolt võib meedik mitte tunnistada oma teadmiste ja võimaluste piiratust, vaid üritada olukorra raskuspunkti veeretada selle lahendamatule keerukusele, see tähendab kusagile meediku ja patsiendi vahele, ning katsuda psühhoteraapia vahenditega panna patsienti veenduma olemasolevate meditsiiniliste valikute ainuvõimalikkuses.

Seda võimalust kasutatakse seni laialdaselt nii teaduslikus kui ka alternatiivses meditsiinis, kuid sageli on siin osavamad pigem alternatiivmeditsiinis tegutsejad, mis põhjendab ühe võimaliku asjaoluna õige hästi alternatiivmeditsiini populaarsust tänapäeval. Niisiis on teadusliku meditsiini võimalused järjest avardunud, kuid ometi on tal ka piirid kindlalt olemas. Kui arst peab tegutsema patsiendi hüvanguks just nendel piiridel või isegi nende taga, ei toeta teda jõuliselt enam tõenduspõhiste juhtnööridena senine kvaliteetselt analüüsitud kogukonna kogemus, kuid moraalne abistamiskohustus on traditsioonilise meditsiinieetika kohaselt sellises olukorras jätkuvalt alles. Hea arst ei saa seal, kus teaduslik meditsiin tunnistab oma vahendite ebapiisavust, loobuda oma moraalsetest kohustustest. Ta peab olema ka siis valmis patsienti abistama ja näitama oma võimekust moodsas arstikunstis, mille põhisisu on inimlikkus.

Mida on meditsiin oluliselt muutnud

Polevähimatki kahtlust, et lisaks meditsiini enda moraalsele põhiloomusele on viimastel aastakümnetel meditsiinieetikat tugevasti mõjutanud teadusliku meditsiini uued võimalused ja väljakutsed. Eetika mõttes on iseäranis probleemide- ja küsimusterohkeks muutunud need meditsiinivaldkonnad, mis on suutelised sügavalt mõjutama nii inimelu algust kui ka lõppu. Just nendes valdkondades ilmnevad ka kõige selgemini moodsa meditsiini võimalused inimeksistentsi traditsiooniliste piiride avardamiseks ehk teisisõnu nii väga varase kui ka lahkuva inimelu hoidmiseks olukordades, kus see meditsiinilise toeta oleks täiesti võimatu. Eetilises plaanis on nende uute võimalustega enamasti kaasas käinud küsimus nende lubatavusest ja mõttekusest ning kogukonnad on ikka jaotunud sellele küsimusele vastamisel entusiastlike uutjate ja ettevaatlike konservatiivide leeriks.

Selge näide selles vastasseisus on 20. sajandi teise poole intensiivravis toimunud arengud ning sellest lähtuvad uued võimalused. Kunstliku hingamise, vereringe või neeru rutiinne kasutamine meditsiinipraktikas on kriitilisel perioodil elus hoidnud ja päästnud tuhandeid inimesi, kelle eluküünal ilma nende organismi elutähtsaid bioloogilisi funktsioone asendavate ja toetavate vahenditeta kustunuks kindlalt ja vastuvaidlematult neid tabanud haiguse või trauma tulemusena. Jah, meditsiinis on juba Hippokratese

aegadest püsinud arusaam, et haigusest vabanemise tagavad organismi enda kaitsvad ja tervistavad jõud, mida meedikud oma ravivõtetega üksnes turgutavad. Meditsiinipraktikas ilmneb siiski päris sageli, et organismi enda haigusevastased vahendid võivad osutuda üksnes õige pisut või lühikeseks viivuks ebapiisavaks, millest ometi piisab, et elusorganism lakkab lõplikult funktsioneerimast. Sellistel juhtudel teeb intensiivravi imesid, sest on suuteline õigeaegsel kasutamisel tooma inimese keha ägedast kriisist välja ning tema elu kogu selle terviklikkuses võib jätkuda peaaegu endisel viisil.

Sellise meditsiinilise episoodi läbiteinud räägivad enda ümbersünnist või talle antud täiesti uuest võimalusest, millega tuleb muidugi nõustuda. Intensiivmeditsiini positiivne roll inimese elu jätkumise tagamisel on sellistel juhtudel ilmselge ning vististi vaid väga üksikute inimeste, kui üldse kellegi poolt taunitav. Teistsugune on olukord siis, kui selline organismi funktsioonide kriis on arenenud juba nõnda kaugele, et ei ole enam mingit võimalust saada organismi või selle osa uuesti iseseisvalt funktsioneerima, kuigi neid funktsioone saab ometi kas või osaliselt käigus hoida pideva välise abiga, see tähendab väljalangenud funktsiooni asendava seadmega. Nendes tingimustes muutub väga oluliseks inimeksistentsi tegelik sisu, iseäranis inimese vaimne suutlikkus.

Keda on põhjust ravida?

Inimorganismi talitlusliku lõhenemise äärmuslikumad näited on ajusurm ja püsiv vegetatiivne seisund, kus ei ole võimalik kas ajutegevust tervikuna või siis just selle psüühilist komponenti enam vähegi mõistlikul tasemel funktsioneerima saada. Ajusurm ja püsiv vegetatiivne seisund on ju iseenesest ka moodsa intensiivselt sekkuva meditsiini saadused. Ma ei peagi siinkohal esmajoones silmas, et just intensiivravi ise suuresti tekitab neid olukordi, vaid pigem seda, et moodne meditsiin on need omapärased elu ja surma vahel olevad seisundid määratlenud ning veennud ülejäänud ühiskonda selliste inimelu vormide eristamise mõistlikkuses. Moraalsed dilemmad sellistes olukordades on kõigile vägagi selged ja rõhuvad: kas sellisel puhul on üldse tegemist inimeluga ning kui siiski on, kas siis selline elu on elamist ja meditsiini poolt toetamist väärt?

Tõsisele eetikaküsimusele omaselt on nii ajusurma kui ka püsiva vegetatiivse seisundi küsimusele antud õige erinevaid põhimõttelisi vastuseid, mis konkreetsetes ühiskondades konkreetselt realiseerunud juriidilistest reeglistikest hoolimata ei näita ometi üksteisele lähenemise märke. Täiesti lootusetus vastasseisus paistavad siin olema inimelu olemusliku pühaduse ja piisava vajaliku inimelu kvaliteedi argumentide pooldajad. Niigi keerukatele küsimustele lisab tublisti teravust veel see, et intensiivravi on raha ja ressursi mõttes väga kallis tegevus ning ühiskondadel ei ole nii palju vahendeid, et iga inimelu eest võidelda tema viimaste kudede ja rakkude eluspüsimiseni.

Meditsiinieetikal on olnud kaks põhilist viisi, kuidas intensiivravimisele piire seada. Esimene neist on mõttetust ravist hoidumine. Arusaam mõttetu ravi ebaeetilisusest pärineb iidsetest aegadest ning kehtib tegelikult universaalselt kõigi meditsiinivaldkondade kohta. Kuid intensiivmeditsiinis on selle põhimõtte rakendamine veel mitmel moel komplitseerunud. Esiteks on intensiivravi alustamisel ravi mõistlikkuse määramisega raskusi nii meditsiinilistel kui ka psühholoogilistel põhjustel. Tõepoolest on sageli väga keeruline või täiesti võimatu täpselt hinnata, kuivõrd patsient on üldse päästetav ühest või teisest raskest haigusseisundist. Psühholoogilises plaanis mängib kindlasti rolli lootus paremale lahendusele ning see kannustab nii patsiente ja tema lähedasi kui ka loomulikult meedikuid. Ülemäärane lootus ühes bioloogilise paratamatuse ignoreerimisega võib kaasa tuua olukordi, kus ravi alustamine on juba algusest peale küsitav ettevõtmine.

Isikuautonoomia austamise põhimõte

Psühholoogiline aspekt on tugevasti mängus ka teisel intensiivmeditsiini rakendamise piiritlejal, milleks on patsiendi isikuautonoomia ja tema tahte arvestamine. Omal moel on seegi tõlgendatav ravimise mõttetusega, üksnes mõttetuse tagapõhi on mõlemal täiesti erinev. Esimesel juhul on mõttetu ravi seotud eeskätt meditsiini kaanonite ja võimalustega, mis tõenduspõhisuse ajastul on asjaomastes juhtnöörides üha objektiivsemalt kirjeldatud ja paika pandud ning sõltub seetõttu justkui järjest vähem üksiku arsti isiklikust arvamusest. Teisel juhul on ravi mõttekus ja mõttetus eeskätt patsiendi isiklike valikute küsimus.

Praegusel vaba inimese ideaali domineerimise ajastul ei saa kuidagi märkimata jätta, et meditsiinieetika väärtustab väga kõrgelt isikuautonoomia austamise põhimõtte järgimist, mis realiseerub meditsiinis patsiendi kvaliteetse informeeritud nõusoleku saamisega vähegi tõsisemateks meditsiinilisteks sekkumisteks. Et intensiivravi vajavad patsiendid on sageli teadvuseta või tublisti häirunud otsustusvõimega, nihkub sellegi sügavalt eksistentsiaalse otsuse tegemine pigem patsiendi lähedaste kui arstide õlule. On päris selge, et püüd meditsiinilist ja personaalset mõttetust üksteisest iga hinna eest lahutada lisab vaid võimalusi pingete tekkimiseks meedikute ja patsiendi ning tema lähedaste vahelistes suhetes.

Et selles keerulises ja mitmes mõttes raskesti ennustatavas valdkonnas ikkagi patsient ise saaks isikuautonoomia põhimõtet rakendada, loodi inimestele eelmise sajandi lõpul mitmetes riikides võimalus teha elutestament (DNR ehk *do not resuscitate* korraldus), mille kohaselt on inimesel õigus keelduda intensiivravi ja elustamismeetmete kohaldamisest teatud olukordades, mida tuleb meedikutel ja sugulastel hoolikalt järgida.

Väga oluliseks meditsiiniliseks otsuseks inimeksistentsi piiritlemisel kujunes ajusurma defineerimine, seadustamine ja praktiseerimine lääneriikides alates eelmise sajandi seitsmekümnendatest aastatest. See tähendab sisuliselt ja juriidiliselt inimese surnuks kuulutamise otsust, kui tema peaaju talitlused on pöördumatult lakanud, kuid kehatalitlusi toetavate intensiivmeditsiini võtetega võib enamik selle organismi rakkudest ometi funktsioneerida. Et surnud inimest ei ole põhjust ravida, märgib ajusurma diagnoos seda piiri, mille taga kaob objektiivne vajadus patsienti ravida. Samas on seegi olukord keerukate vastuoludega. Need paistavad selgesti välja surnud doonoritelt elundite ja kudede saamisel nende edasiseks siirdamiseks patsientidele, kelle elu sõltub omakorda suurel määral sellest, kas nende organismi saab viia doonori organit ning kas see seal enam-vähem normaalselt tööle hakkab. Teatud siirdamismaterjali saadakse üksnes surnud doonoritelt ning eelistatud on just ajusurnud doonorid, sest keharakkude elusolemine nende välise toetamise abil parandab märkimisväärselt siirdatava bioloogilise materjali kvaliteeti ja sellega ka ravitulemusi.

Sammud inimkeha surematuse suunas

Ei ole vähimatki kahtlust, et organite ja kudede siirdamise võimaluse kaudu on meditsiin mitmel moel võimeline sekkuma nii bioloogilist materjali andvate inimeste (doonorite) kui ka seda materjali saavate inimeste (retsipientide) käekäiku. See puudutab nii bioloogilise materjali inimeselt saamise protseduure kui ka täiesti uusi, praeguse suuresti alles tulevikuvõimaluse järgus olevaid sobiva bioloogilise materjali saamise allikaid. Nii või teisiti on tänapäeval peamine elundite siirdamise piiraja nende ebapiisavus, mis sunnib ühiskondi patsiente paigutama pikkadesse järjekordadesse ning on karmide reeglite puudumise korral organite ärina kaasa toonud mitmel pool eetilises ja õiguslikus plaanis väga taunitavat sümbioosi meditsiini ja kuritegeliku maailma vahel.

Pikka aega on loodetud võimalusele kasutada inimesele siirdamiseks loomadelt saadud bioloogilist materjali (ksenotransplantatsioon), kuid siiani ei ole oldud selles vallas kuigi edukad. Lisaks meditsiinilistele asjaoludele tuleb ksenotransplantatsiooni võimaluse puhul järjest enam arvestada keskkonnaeetika ja loomakaitseliikumise kasvava mõjuga. Seetõttu võib lõppkokkuvõttes vähene meditsiiniline progress ksenotransplantatsiooni vallas teiste võimaluste ilmumisel kujuneda moraalseks võiduks, mis säästab loomi eksistentsiaalsest perspektiivist olla üksnes inimeste kehadele reservehitusmaterjaliks. Uuemal ajal on inimkeha üksikute osade materiaalse reservina nähtud peamiselt erinevaid suure arengupotentsiaaliga tüvirakke.

Rakud on elusa ehituslik ja talitluslik ühik ning selle ühiku vormide väga eripalgeline varieerumine ja koostöö (etteantud tingimustel sotsialiseerumine, kui soovite asja vaadata metafüüsika vaatevinklist) ongi organismi kehalise poole eksistentsi ja toimimise aluseks. Rakubioloogia on viimastel aastakümnetel oluliselt laiendanud arusaama rakust ning leidnud täiesti kasutatavad võtted rakkude struktuuri ja talitluse modifitseerimiseks. Samuti on avastatud olulisi aspekte rakkude endi arengus, mis mõjutavad bioloogilise arengu üldisemaid piire ja võimalikke stsenaariume. Tüvirakud on tähtis vaheaste just rakkude arengu äsjanimetatud valdkonnas, sest tüvirakkude edasine areng võib kulgeda eri suundades, see tähendab neist võivad tekkida neile toimivate bioloogiliste mõjude järgi erinevat tüüpi spetsialiseerunud rakud, mille kahjustumine ühel või teisel moel iseloomustab valdavat enamikku erinevatest haigustest. Siit terendab muidugi kohe ka tüvirakkude asendav potentsiaal, mis võib teha nad ravivahendiks nende haiguste puhul, kus organi rakud on pöördumatult kahjustunud või surnud. Et tavapärastes tingimustes ja haiguste iseenesliku paranemise käigus seda ei paista juhtuvat, on meditsiinieetika vaatepunktist tüvirakkudega seonduv väga hea näide nn naturalismi või loomuliku tee argumendi tutvustamisel. Nimelt on konservatiivsemalt meelestatud inimesed paljudes inimelu puudutavates küsimustes seisukohal, et sissetallatud rajad on loomulikud ja seetõttu pühad. Iseäranis puudutab see neid radu, mis kujutavad endast looduse (või ka jumala) poolt paika pandud stsenaariume.

Eetilist aspekti sisaldavad valikud

Kuigi tüvirakud on olemas ja tegutsevad kõigis organismides, ei olda mõnes vähemasti konservatiivsemas ringkonnas sugugi nõus sellega, et tüvirakkudega manipuleerimise abil peaks tegema võimalikuks üksikinimeste elukaare teise poole põhjaliku väljavenitamise. Naturalismi argument on kasutusel õige mitmetes kõige elavamates ja keerukamates meditsiinieetika vaidlustes, olgu nende näitena nimetatud artiklis edaspidi käsitletav kehavälise viljastamise või organismide geneetilise muundamise teema. Mittekvaliteetsete kehaosade väljavahetamise väljavaadete arutlused jõuavad nii või teisiti välja inimkonda juba pikka aega paelunud surematuse teema juurde. Kui siiani on seda üritatud saavutada eeskätt mõnede inimeste ideede ja väljanägemise sotsiaalsete ja kultuuriliste vahenditega säilitamise teel, siis õnnestunud tüvirakuasendused toidavad mõnede julgemate fantaseerijate lootusi hoida ka inimese keha senisest palju kauem talitlemas ja tegutsemas. Nii nagu varem tõstatavad uued lootused nii vanu kui ka uusi eetikaküsimusi inimelu kestuse, sisu ja piiritlemise üle. Et inimühiskonnad ning ka meditsiin on järjest enam sekkunud maailma asjadesse, siis kindlasti ei paista pääseteeks olevat mõnede arstiteaduse valdkondade ja praktikate täielik keeld, vaid pigem nende võimaldamine järjest ulatuslikuma sotsiaalse kontrolli all.

Niisamuti nagu inimelu lõpp on täidetud mitmekesiste eetilist aspekti sisaldavate olukordade ja valikutega, on see tõsiasi ka meditsiini traditsioonilisi arusaamu lõhkuva mõju puhul inimelu alguses toimuvale. Kõigepealt on nüüdisaegsete meditsiiniliste sekkumistega õnnestunud märkimisväärselt lühendada lapse eluvõimeks absoluutselt

vajaliku raseduse kestust. Meditsiini abil elule päästetud enneaegsete laste puhul ei ole raseduse kestus enam kuigi kaugel sellest tähtajast, kui seadusega on lubatud naisel meditsiiniliste näidustuste alusel rasedust katkestada. Arstiteadus töötab väga intensiivselt selles vallas, kuidas sügavalt enneaegseid lapsi veelgi tõhusamalt sama kvaliteetsele elule tuua, kui see leiab aset tavapäraselt normaalseks peetava raseduse tulemusena. Selle tegevuse tähtsaks peatükiks on järjest täpsemad diagnostikavõtted loote terviseseisundi hindamiseks, mis ühelt poolt võimaldavad üha varem adekvaatselt hinnata loote seisundit ja teha õigeid raviotsuseid, kuid teiselt poolt võivad olla ka pingete allikaks, kui diagnostilised testid prognoosivad juba raseduse ajal õige probleemset terviseseisundit. Sellisel juhul satuvad teravasse konflikti ürgsed vanemlikud tunded ja arusaamad ning ühiskondades järjest enam maad võttev hoiak, et vaid selline inimelu on väärt säilitamist, mis sellele inimesele endale ja tema kaaskondsetele on antud õnneks ja rõõmuks. Need inimelu väga varase hindamise võimalused (sealhulgas geneetilised testid) kätkevad endas kindlasti ka ohtu, et teatud ühiskondlikes oludes võidakse neid kasutada inimsuse vastu. Rahvusvaheline meditsiinipraktika tunneb paraku arvukalt näiteid, kuidas rasedust on katkestatud üksnes lapse sootunnuse või teatud geneetiliste tunnuste ülemäära radikaalse hindamise alusel.

Läbiproovitud stsenaarium

Käesoleva aasta Nobeli meditsiinipreemia andmine kehavälise viljastamise arendamise eest Briti õpetlasele Robert G. Edwardsile üksnes kinnitab kõige kõrgemal intellektuaalsel tasandil inimkonna ja meditsiini poolt juba valitud suundumust mitte piirduda inimelu loomiseks üksnes loomuliku teega, vaid kasutada selleks ka teisi sobivaid võimalusi. Vähemasti mõned moraalsed argumendid katseklaasiviljastamise poolt näikse meditsiinipraktika abil järjest võimenduvat. Selliste hulka kuulub kindlasti kehavälise viljastamise võimalus neile, kes meditsiini suurtest pingutustest hoolimata loomulikul teel järglasi ei saa. Et mõnekümne aastaga on ebahariliku viljastamise abil sündinud juba ligikaudu 4 miljonit last ning järgmisedki miljonid ei paista mägede taga olevat, kipub selle kasvava jõu vastu raugema paljude tugevate, sealhulgas isegi jumalike argumentide vägi ning kehavälise viljastamise protseduur hakkab paistma järjest vähem ebaloomulikuna.

Millega tagatakse selles küsimuses ühiskonna moraalne tasakaal? Eks ikka selle valdkonna täpse õigusliku regulatsiooniga. Niisamuti on see ka Eestis, kus juba vastava seaduse nimes kunstliku viljastamise mainimine viitab selgesti protseduuri ebaloomulikkusele. Kehavälise viljastamise protseduuriga mõneti sarnane on asendusemaduse protseduur ja selle käekäik eri riikides. Algul ollakse loomulikkuse argumendi alusel õige laialdaselt niisuguse tegevuse vastu, kuid meditsiiniline võimalikkus ühes positiivsete näidetega kasvatab järjest protseduuri heategevat potentsiaali, kuni ühel hetkel teeb seadusandja selle ühes hoolika kaasneva juriidilise regulatsiooniga võimalikuks.

Selles vallas on kindlasti päris põnev inimese kloonimise lubatavuse käekäik. Esimene samm teel inimese kloonimise lubamise poole on kloonimise enda jagamine reproduktiivseks ja terapeutiliseks kloonimiseks. Kui esimene tegevus paistab praegu olevat kõikjal õige valjuhäälselt keelatud, siis ülivarases eas embrüote nn terapeutiline kloonimine tüvirakkude saamise eesmärgil näikse uute, senisest märksa tõhusamate meditsiiniliste ravimeetoditega leidvat inimestele heategemise argumendiga tasapisi, aga kindlalt toetajaid. Pole sugugi välistatud, et eri tüüpi kloonimiste puhul kordub jälle juba tuntud ja läbiproovitud stsenaarium, kus järsule vastuseisule järgnevad üksikud ettevaatlikud edusammud, millele omakorda järgneb vastava protseduuri või meetodi lubamine ülirange sotsiaalse kontrolli all. Kontroll võib kunagi leeveneda, kui

ebaloomulik protseduur on demokraatliku ühiskonna enamuse silmis loomulikuks või normaalseks muutunud ning suudab realiseerida nende soove ja vabadust.

Kuidas läheb Eesti meditsiinieetikal

Ei ole vähimatki kahtlust, et meditsiin suudab väga paljudel juhtudel parandada (*sic!* kuid siiski mitte kunagi kõigil juhtudel) inimeste elu ja käekäiku, kui nad on sattunud sellisesse olukorda, mida ühiskond ja meditsiin on hakanud haiguseks kutsuma. Niisamuti peaks artiklis esitatud olukordade jada veenma lugejat, et meditsiinil on juba praegu päris palju võimekust hoida inimeksistentsi toimivana ja arenguvõimelisena seal, kus see tavapäraselt kõrvalise abita kuidagi võimalik ei ole. Suundumused bioloogias ja arstiteaduses on meditsiini võimalusi peaaegu kõikides valdkondades kasvatanud ning järjest uued sekkumised elusorganismide talitlusse üksnes suurendavad meditsiini inimeksistentsi piire avardavat mõju.

Jõulisemaid meditsiinilisi sekkumisi iseloomustab üldiselt nende ressursimahukus ja kõrge hind, mis lisaks sisulisele aktsepteeritavusele tõstatab teravalt üles küsimuse, kas need uued meditsiinilised võimalused on kättesaadavad neile, kes seda tõesti vajavad. Loomulikult oleks ideaalne, kui kõik meditsiini võimalused jõuaksid kiiresti kõikide inimesteni, kuid tegelikkuses kohtame ometi teatud meditsiiniliste võtete piiratud kättesaadavust ressursinappuse tõttu. Sellises olukorras tõusetub väga selgesti probleem, kuidas jagada ühiskonna käsutuses olevat piiratud ressurssi õiglaselt ehk teisisõnu, kellele haigetest anda ühiskonna abil võimalus oma seisundit parandada. Olukorda komplitseerib tihti veelgi moodsa ühiskonna soov hoolikalt selgeks teha, kas abivajav inimene ravimist üldse soovib, et vältida tema abistamist vastu tahtmist.

Meditsiini kiiresti avarduvad võimalused vajavad järjest enam sobitamist ühiskonna soovide, arusaamade ja võimalustega. See sobitamine eeldab tõhusat suhtlust nende vahel, kes ühiskonnas otsustavad ja kelle jaoks neid otsuseid tehakse. Selles protsessis on tänapäeval olulise koha hõivanud meditsiinieetika, mis on lühikese ajaga laienenud arstieetikast mitmekesiseks interdistsiplinaarseks valdkonnaks, millel on oma institutsionaalne struktuur ning milles saab põhimõtteliselt kaasa lüüa iga ühiskonnaliige.

Eestis on tähtsamad meditsiinieetika institutsioonid olemas, kuid nende mõju kipub meditsiinieetika küsimuste tõstatamisel ja süstemaatilisel lahendamisel olema tagasihoidlik ja juhuslikku laadi. Näiteks õnnestus riiklike e-tervise projektide käivitamisel kaasata protsessi spetsiaalne eetika töörühm, kuid samal ajal näikse paljude teiste küsimuste lahendamine õigusaktide loomise abil toimuvat kvaliteetse meditsiinieetilise analüüsita. Eesti meditsiinieetikat on lähiminevikus märksa enam mõjutanud kõmujanune, suuresti emotsioonidel töötav meedia kui Eesti Bioeetika Nõukogu ja teised asjatundjatest koosnevad meditsiinieetikaga tegelevad institutsioonid. Meditsiini kiirest arengust lähtuvate eetikaprobleemide hulk ja keerukus üksnes suureneb, seepärast soovitaks nii seadusandjal kui ka riigivõimul märksa rohkem kaasata meditsiinieetika küsimuste lahendamisse selle ala eksperte ja institutsioone, iseäranis Eesti Bioeetika Nõukogu.

Riigikogu muutunud rollist

Riigikogu Toimetiste vestlusringis 22. novembril vaagisid neli Riigikogu liiget Eesti parlamendi arengut viimase kahe aastakümne jooksul.

Vestlusringist võtsid osa Ene Ergma (Riigikogu esimees, Isamaa ja Res Publica Liit), Eiki Nestor (Sotsiaaldemokraatlik Erakond), Jüri Ratas (Riigikogu aseesimees, Eesti Keskerakond) ja Rain Rosimannus (Eesti Reformierakond). Vestlusringi juhtis ja tegi räägitust valiku RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Parlament pole kummitempel

H. Ruusing: Kuidas on parlament teie hinnangul viimase kahe aastakümne jooksul arenenud? Millised võiksid olla peamised teetähised?

E. Nestor: Parlamendi töö on selle aja jooksul oluliselt muutunud. Aastal 1992 olime olukorras, kus meil oli põhiseadus ja varasem seadusandlus kehtis niivõrd, kuivõrd see oli meie põhiseadusega kooskõlas. Tolleaegse VII Riigikogu töö oli keerulisem. Vaja oli hulgaliselt uusi seadusi vastu võtta ning parlamendil ei olnud eriti aega muude teemadega tegelda. VII Riigikogu oli pigem seaduste koostamise ning ruttu läbiarutamise ja läbivaidlemise kogu. Saadikud olid iseseisvamad, võib-olla tehti rohkem vigu, kuid see-eest oli töö huvitav. Nüüd ei ole Riigikogul enam vaja igal kolmapäeval oma tööd pärast südaööd lõpetada. Siis oli see asjade normaalne käik, mis ei olnud tingitud istungi venitamisest. Praegu on riik palju rohkem valmis, tegeleme enam seaduste muutmise seadustega kui uute terviktekstidega, nagu tookord. Teisest küljest on juurde tulnud Euroopa Liiduga seotud töö.

E. Ergma: Mina võin rääkida oma kogemusest kahe Riigikogu tegevuse põhjal. VII Riigikogu oli kindlasti see, kes ehitas üles karkassi, mille peal olevat hoonet on võimalik kivi kivi haaval paremaks teha. Mõningaid fundamentaalseid seadusi arutatakse praegugi. Näiteks töölepingu seadus tuli arutusele alles selles Riigikogus. Teiseks on suur osa kahe viimase Riigikogu tööst kindlasti seotud täiesti uue teemaga – e-teenustega –, mis on toonud kaasa seadusi, mida enne ei olnudki vaja. Riigikogu arutab varasemast rohkem olulise tähtsusega riiklikke küsimusi. Arutelude ettevalmistamisse on võimalik kaasata laiemat inimeste hulka, sealhulgas spetsialiste väljastpoolt Riigikogu. Siiski olen veendunud, et põhiettekandjad peaksid olema kas ministrid või Riigikogu liikmed. Üks asi veel, millega tuleks tegelda, kuid milleni Riigikogu ei ole jõudnud: meil on peaaegu 80 valdkondlikku arengukava. Nende arengukavade ellurakendamist peaks parlament rohkem kontrollima.

R. Rosimannus: Olen saanud parlamenti seestpoolt jälgida aastast 2003. Üks asi on kogu selle pika aja jooksul kahjuks muutunud küll. Riigikogu taastekkimise ajal ei küsitud Eesti ühiskonnas, milleks on meil vaja parlamenti. Siis said kõik aru, et meil on vaja oma seadusandlikku kogu, kes ehitaks uuesti üles Eesti seadusandliku ruumi. Aga mingist ajast alates, kusagil Euroopa Liitu astumise ajal, tungib iga päev uksest ja aknast sisse küsimus: milleks on meil üldse vaja parlamenti, milleks on vaja nii suurt parlamenti, miks rahvasaadikud ikkagi ei võiks samal ajal lüpsta ja muru niita, nii nagu nõukogude ajal? Pärast meie esmaste julgeolekumurede lahenemist NATO ja Euroopa Liidu liikmeks saamisega on arusaamine sellest, kui olulist rolli parlament ühiskonnas täidab, minu meelest vähenenud. Seetõttu tuleks hommikust õhtuni selgitada, milleks on parlamenti üldse tarvis: parlament on kõige parem kaitse ühemehetürannia vastu ja selle vastu, et reegleid ühiskonnas kehtestataks jõuga. Parlamendi alahindamine ühiskonnas tervikuna on tendents, mis minu arvates on negatiivse märgiga ja ohtlik. Paraku lähevad ka

poliitikud sageli kaasa alahindajate vooluga, pisendades parlamendi rolli kogu meie arengu olulise tagajana. Samuti tasuks märkida, et professionaalsete poliitikute osakaal on parlamendis järjest kasvanud, muutume tasapisi tavaliseks Euroopa riigiks. Naljaga pooleks võiks lisada, et minu meelest on parlament muutunud viimastel aastatel ka karskemaks.

J. Ratas: Minul on parlamendi viimast 20 aastat päris raske hinnata, sest olen XI Riigikogus osalenud viimased kolm ja pool aastat. Aga viimase kahe aastakümne sisse ei kuulu ainult Riigikogu, vaid ka viimane Ülemnõukogu. Lühidalt öeldes on olnud järgmised perioodid: iseseisvuse taastamise aeg, seadusloome esimestes Riigikogudes, eeskätt VII Riigikogus, kolmandaks Euroopa Liitu astumise aeg ja neljandaks praegune aeg, kui märksõna on, kuidas olla üks Euroopa Liidu riik ja kuidas selles toimida. Praeguseks on kindlasti välja kujunenud ka teatud tavad, mille alusel Riigikogu töötab. Samal ajal, nagu ka Rain Rosimannus rääkis, on hakanud ühiskonnas tekkima teised küsimused. Kohtumistel tunnetad sageli õhus elektrit: mida sa seal Riigikogus teed, millised on sinu tööülesanded, kuidas sa oma tööd mõõta saad, mida sa seal teinud oled neli aastat? Kuigi ma ei oska öelda, missugune oli Riigikogu 10–15 aastat tagasi, on praegune Riigikogu minu arust väga avatud. Hea on, et siin käib päris palju inimesi ja ekskursioone, on erinevaid kooliõpilastele mõeldud programme. Õige on näidata Riigikogu seestpoolt ja diskuteerida parlamendis parasjagu aktuaalsetel teemadel.

E. Ergma: Peame aru saama: parlament ei ole ainult opositsiooni või ainult koalitsiooni oma. Milline parlament on, sõltub ausalt öeldes meist endist. Võime vaielda, aga kui räägime parlamendist kui institutsioonist halvustavalt, võimendub see meedias ja ühiskonnas. Näiteks väga austatud endine poliitik võrdles Riigikogu kummitempliga. Paljud hakkasidki seda väljendit ebaõiglaselt kasutama. Samal ajal ei märgata, kui palju parlamendi tööst toimub komisjonides, et muuta valitsuse algatatud seaduseelnõud seadusteks. Rääkida samal ajal kummitemplist on imelik, eriti kui iga seaduse kallal on tehtud nii tohutult tööd.

Vastasseis täitevvõimuga

H. Ruusing: Tuleksin tagasi Rain Rosimannuse väite juurde, et ühiskonnast on kadunud arusaam, milleks meile parlament. Eesti on parlamentaarne vabariik, millele me sageli enam ei mõtle. Esiplaanile on paratamatult nihkunud täitevvõim ehk valitsus. Mis aitaks parlamendil oma põhiseaduslikku rolli avalikkuses tagasi saada?

J. Ratas: Kui mingist lahendusest rääkida, siis minu arvates on üks hea näide oluliselt tähtsad riiklikud küsimused, mida Riigikogu XI koosseis on arutanud. Istungi juhataja tutvustab selle küsimuse menetluse korda, ütleb lõpuks, et otsust selle päevakorrapunkti raames vastu ei võeta. Tegelikult oleks see küll asi, mida tulevikus tuleks muuta. Oluliselt tähtsate riiklike küsimuste raames võiks või peaks olema ikka mingi otsus, mille sünd tegelikult eeldab kõigi küsimuste tõsisemat läbiarutamist. See loomulikult suurendab koostööd opositsiooni ja koalitsiooni vahel, et leitaks üksmeel, mida otsustada. Teine asi, mida ka Riigikogus viimastel aastatel oleme arutanud, on see, et Eestit külastavad välisriikide delegatsioonid esineksid ka Riigikogus. Seda on selle Riigikogu ajal mõnikord ka olnud.

R. Rosimannus: Parlamendi rolli vähenemine täitevvõimuga võrreldes ei ole muidugi mingi Eesti eripära. See on juhtunud enamikus parlamentaarsetes demokraatiates. Oleme ka eelmise Riigikogu ajal arutanud mõningaid abinõusid, mis selle vastu aitaksid. Paraku on need kõik ebapopulaarsed. Kui tahame tõsimeeli parlamendi suuremat rolli seadusloomes, peab parlamendiliikmetel olema sisulise töö tegemiseks rohkem personali.

Kui võrdleme neid vahendeid, mis on ministril eelnõude ettevalmistamiseks ja Riigikogu liikmel või väiksemal fraktsioonil, siis need ei ole võrreldavad suurused. Kui vaadata suvalist Riigikogu komisjoni, kus on kümme liiget, võib oletada, et nendest pooled on esimest korda parlamendis. Samal ajal peab iga esmavalitu valima endale paratamatult mingi komisjoni, mis ei pruugi olla tema varasema erialaga otseselt seotud. Ja siis tuleb sinna üks eelnõu teise järel, mida on sajad ametnikud ette valmistanud ja mille kohta peab Riigikogu liige hoopis teise valdkonna asjatundjana piiratud aja jooksul esitama oma arvamuse, sõnastama küsimused ning vaidlema nendesamade ametnikega. Sellises olukorras pole lihtsalt võimalik mingit võrdset debatti sisulises mõttes pidada. Kui keegi tahaks tõsiselt võtta parlamendi ja täitevvõimu tasakaalustamist, tuleks võrdsustada ka täitevvõimu ja parlamendi ressursse. Aga ma olen paraku kaugel optimismist, et see võiks leida üleüldist poolehoidu.

E. Ergma: Olen Rain Rosimannusega täielikult nõus, et mängime erinevates kaalukategooriates. Hoolimata oma kasinast mehitatusest, muudavad komisjonid valitsusest tulevaid eelnõusid tihti tõepoolest peaaegu tundmatuseni. Parlament võib muidugi hakata tegutsema nii, et me ei võta mõnda halvasti ettevalmistatud seaduseelnõu menetlusse ning ütleme valitsusele, et tehku uus. Kui kusagil peaks tekkima vajadus eelnõu kohe komisjoni tasandil valitsusse tagasi saata, oleks parlament kindlasti rohkem nähtaval. See on üks võimalus, aga ma pole kindel, kas see on kõige mõistlikum.

R. Rosimannus: Teine võimalus, mis on võib-olla natuke realistlikum: ühiskond annab parlamendile eelnõudesse süvenemiseks rohkem aega ega hakka teda halvustama, kui seadusi ei tule nagu Vändrast saelaudu. Lõppkokkuvõttes taandub kogu küsimus ikkagi ressurssidele, on selleks siis aeg või inimesed.

E. Nestor: Kõigepealt peame arvestama, et möödunud 20 aasta jooksul on meie erakonnad tugevamaks muutunud. Kuigi VII Riigikogu liikmed olid võib-olla värvikamad tegelased kui XI koosseisu omad, on seadusloomeks valmis inimesi täna rohkem. Teisest küljest on väga oluline ka poliitiline kultuur, kõik ei ole nii, nagu olema peaks. Näiteks VII Riigikogus ei olnud midagi imelikku selles, et koalitsioonisaadikud saatsid valitsuse eelnõu tagasi, kui nad leidsid, et see ei kõlba. See ei olnud häbiasi ei ministrile ega koalitsioonile, mitte kellelegi. Nüüd võib juhtuda nii, et valitsuse väljapakutud eelnõu jääb parlamenti aastaks, kaheks, kolmeks, neljaks ja ilmub pärast järgmisi Riigikogu valimisi uuesti välja. Ma ei hakka näiteid tooma, aga ka selles Riigikogus on olnud hetki, kus ma täiesti kindlalt kujutan ette, et tolleaegne juhatus oleks öelnud valitsusele: ei, selline asi ei lähe läbi. Öelnud lihtsalt, selgelt ja ühemõtteliselt ja keegi ei oleks pahandanud. Kadunud Ülle Aaskivi, keda me kõik hästi mäletame, ütles alati kõigile ministritele, kui uus valitsus ametisse astus, et teie elus ei ole tähtsamat ülesannet kui esinemine Riigikogu ees. Paraku jääb neid poliitikuid, kes seda põhimõtet siiani järgivad, iga päevaga vähemaks. Kuigi ka praeguses valitsuses on kindlasti selliseid inimesi, näeme seal samal ajal ministreid, kes meelsamini saadavad siia oma osakonnajuhatajaid, sest nood valdavad eelnõus olevat ainest paremini. Tegelikult peaks parlamendi maine olema kõigi Eesti erakondade, mitte ainult parlamendi liikmete mure. Kas parlamendi avatus tuleb meile kasuks või kahjuks? Arvan, et kasuks. Kui inimesed tulevad ja näevad, kuidas seda tööd tehakse, siis nende arvamus parlamendist ja parlamendisaadikutest on hoopis teistsugune kui nendel, kes loevad ainult pildiajakirjast pealkirju.

Mis on ja mis ei ole arupärimine

H. Ruusing: Mul on veel üks küsimus täitevvõimu kontrollimise kohta. Jääb mulje, et valitsuse kontrollimine, vähemalt avalikult, on rohkem opositsiooni funktsioon. Tõenäoliselt kontrollivad koalitsiooni kuuluvad parlamendiliikmed ka ise oma ministrite

tegevust, aga see ei ole nähtav. Kas siit ei saagi alguse see kummitempli-kujund: valitsus toob eelnõu, koalitsioonisaadikud vormistavad selle kuulekalt seaduseks?

E. Nestor: Kui minister on käitunud koalitsioonipartnerite meelest valesti, teevad nad loomulikult kõik selleks, et viga parandatakse enne, kui meedia ja opositsioon on seda valgustanud. See on loogiline ja arusaadav, nii et jõudu kõigile, kes seda tööd peavad tegema – ja tihti teevad nad seda edukalt. Mis seal salata, olen isegi teinud, ei häbene seda öelda.

R. Rosimannus: Meil on oma ministrite üle väga rutiinne parlamentaarne kontroll, aga see on tõepoolest selline töö, mida ei olegi ette nähtud väljapoole demonstreerida. Iga töönädal algab esmaspäeval sellega, et meie fraktsioon koguneb 9.30 ja 11-ni arutame läbi kogu nädala päevakorra koos ministritega. Kui päevakord on läbi arutatud, räägib iga minister fraktsioonile, mis on tema lähiaja kavatsused seadusloome vallas ja millised on tema päevamured. Kuivõrd meil on suur fraktsioon, on ka temaatilised töörühmad. Kui on mõni kuum teema, siis kõik, keda huvitavad näiteks õigusküsimused, saavad esmaspäeviti kell üks justiitskojas kokku, arutavad kõik õigustemaatilised asjad selles rühmas läbi ja esitavad oma seisukohad konsensuslikuna fraktsioonile. Kõrvaltvaataja seda tööd tõesti ei näe, mis ei tähenda seda, et koalitsiooni ministrid ei pea kellelegi aru andma.

E. Ergma: Meil on umbes samamoodi. Esmaspäeva hommikul kohtuvad ministrid fraktsiooni liikmetega. Ministrid tulevad kohale ka teistel päevadel, kui on vaja midagi pakilist arutada. Sageli ei ole need tõepoolest asjad, mis kohe avalikult välja tuuakse. Sest on mõningaid küsimusi, mis on väga teravad, aga mida tuleb rahulikult arutada. Tahaksin rääkida ka teisest küsimusest, mis puudutab infotundi. Minult on sageli küsitud, miks on infotunni ajal pool saali tühi? Austraalia parlamenti külastades nägin, et infotund on seal natuke teistmoodi kui meil. Meie anname esmajärjekorras opositsioonile võimaluse ministreid küsitleda. Nendel said järjekorras sõna opositsioon ja koalitsioon. Koalitsioon esitas loomulikult mõnusa küsimuse, millele vastates minister sai ennast positiivselt näidata. Kas meie peaksime sama teed minema? Muudatus tähendaks seda, et tulevikus läheks pool infotunni ajast opositsioonilt ära koalitsioonile.

R. Rosimannus: Siiani on olnud juhatuse hoiak, et küsimuste esitamine on opositsiooni eelisõigus ja koalitsioonisaadikute soove küsimusi esitada on pigem tõrjutud.

E. Nestor: Tegelikult kutsuvad ka opositsioonifraktsioonid ministreid oma koosolekule ühest või teisest asjast rääkima, aru andma või midagi arutama palju sagedamini, kui see uudistes kajastub.

J. Ratas: Kui rääkida opositsiooni kontrollist koalitsiooni üle, siis opositsioonile on seadusega antud võimalus esitada kirjalikke küsimusi ja arupärimisi. Infotund kuulub praegu tõesti ümmarguselt 90–95 protsendi ulatuses opositsioonile, mis on väljakujunenud tava. Ka meie fraktsioon on kutsunud asjasse puutuvaid ministreid oma fraktsiooni nõupidamistele. Need kutsed on olnud suuresti seotud eelarveküsimusega, aga ka teiste küsimustega, mis mingil hetkel on aktuaalsed. Kontroll oma fraktsiooni liikmete üle on opositsioonil samamoodi olemas. Meil on fraktsioonis erinevad töörühmad, kus esitatav seaduseelnõu või arupärimine sünnib. Seal arutatakse see fraktsiooni tasemel läbi ja edasi läheb asi täiskogu saali. Loomulikult on ka arupärimisi, mille üksikud fraktsiooniliikmed soovivad sisse anda, ja see võimalus on neil olemas.

E. Nestor: Minu ettepanek on muuta infotunnid teemakeskseks, et seal oleks kaks-kolm teemat, mida arutada ja ministri käest üle küsida. Enne teatatakse, mis teema on, peaminister võtab vastavalt sellele ministrid kaasa ja siis toimub küsimustega

välgutamine – kiire küsimus, kiire vastus. Kui teemasid on tunni jooksul kaks, siis pool tundi ühele, pool tundi teisele. Aga arupärimise kui institutsiooni oleme minu meelest ise Riigikogus ära lörtsinud. Väga paljudes riikides, näiteks ka Soomes, on arupärimise esitamine ministrile sündmus. Ministrile tehakse arupärimine ja valitakse teema, mis on tõepoolest tähtis. Päringud stiilis, et meie valla ajaleht kirjutas või raadiost öeldi, millele järgneb parlamendisaadiku küsimus, ei ole arupärimine. Minister ei pea tulema rahvasaadikule seletama, mida too lehest luges. Arupärimiseks peab olema ikkagi tõsisem teema.

R. Rosimannus: Poliitiline mälu on sedasorti mälu, mis kipub lühike olema. Kui mõelda veel koalitsiooni kontrollile täitevvõimu üle, siis meil on ka selles Riigikogus näiteid, kus igasuguse opositsiooni osaluseta on minister tagasi kutsutud ja pandud asemele uus. Opositsioonil ei olnud eelmise ministriga mingisugust probleemi, erakond ise otsustas, et on vaja vahetust.

Mida teha, kui saal jääb tühjaks

H. Ruusing: Läheme veel suure saali töö juurde. Põgusalt oli juba juttu, et seadusloome kõrval on väga oluliseks muutunud olulise tähtsusega riiklikud küsimused. Kas asja mõte on selles, et kuulame ära asjatundjad ja asjasse puutuvad inimesed ja ongi kõik või peab arutelul olema ka tulemus? Kas arutelu tulemusena peab midagi muutuma? Kui olid esimesed olulise tähtsusega küsimuse arutelud, oli istungisaal Riigikogu liikmeid täis, mida aeg edasi, seda vähem on saalis küsimuste kuulajaid.

E. Ergma: See sõltub kindlasti arutatavast küsimusest. Seadusega on lubatud, et fraktsioonid võivad üks kord kalendriaasta jooksul algatada olulise tähtsusega küsimuse arutelu. Võib juhtuda, et küsimus, mis tundub ühele fraktsioonile väga tähtis, ei tõmba kaasa teisi fraktsioone. Idee anda ka fraktsioonidele olulise tähtsusega küsimuse algatamise võimalus oli minu meelest väga hea. Enamiku olulise tähtsusega küsimuste arutelusid algatavad alatised komisjonid. Küsimuse algatamisel komisjonis räägitakse see opositsiooni ja koalitsiooni vahel läbi. Mis puutub ideesse, et olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelule peab järgnema otsus, siis ma küsin, mida see otsus tähendaks. Olen näinud küllalt organisatsioone, kus võetakse pidevalt vastu otsuseid vähendada, suurendada ja ei tea veel mida kõike teha. See kõik on muidugi tore, aga kes need otsused lõpuks ellu viib? Otsust otsuse pärast ei ole vaja vastu võtta.

R. Rosimannus: Oluliselt tähtsa riikliku küsimuse arutelu formaadi otsimisel me endiselt alles kobame ja ei ole päris õiget tasakaalu leidnud. See, et algatamise protseduur on muutunud natuke avatumaks, on kindlasti positiivne. Samas kaasneb sellega risk, et fraktsioonid võivad oma õigusi kuritarvitada. Kui nad üritavad valitud küsimuse kaudu ainult oma erakonna teemasid peale suruda, siis see devalveerib kogu riiklikult tähtsa küsimuse arutelu. See on asi, mida tuleks väga põhjalikult kaaluda. Teine on muidugi esinejate pool. Küsin näiteks, kas peaks Riigikogu saalis riiklikult tähtsa küsimuse arutelul esinema inimene, kes kandideeris Riigikogu valimistel, aga ei osutunud valituks? Ma saan aru, kui tegemist on erapooletu spetsialistiga, kellel ei ole poliitilist tausta. Aga kui on tegemist poliitikuga, kes rahva mandaati ei pälvinud, tekib küsimus, mille poolest siis parlamendisaali kõnepult erineb mis tahes konverentsisaali kõnepuldist Tallinnas? Kasutame liialt vähe raporti institutsiooni. Minu ettepanek oleks kõigepealt komisjonis selgeks vaielda, missuguse küsimuse kohta oleks vaja koostada põhjalik raport. Kui komisjon otsustab, et raportit on vaja, määrab ta raportööri. Hiljem arutab komisjon raporti läbi ja kui see on piisavalt tähtis teema, on raport aluseks oluliselt tähtsa riikliku küsimuse aruteluks suures saalis. Siis oleks asjal teistsugune kaal, ei juhtuks nii, et keegi

saab ennast lihtsalt prožektorite valguses näidata mõnikord täiesti kergekaalulises küsimuses.

J. Ratas: Arvan, et riiklikult olulised küsimused on andnud Riigikogule palju juurde ja isiklikult toetan seda, et väljastpoolt Riigikogu kutsutakse esinema oma ala asjatundjaid. Hinnang, kas keegi on või ei ole hea spetsialist, on alati väga subjektiivne. Tegelikult saavad Riigikogu liikmed ja fraktsioonid arutelu käigus öelda alati välja oma poliitilised seisukohad, mida fraktsioonide esindajad harilikult ka kasutavad. Suuri debatte läbirääkimistel tõesti ei ole, lisaks fraktsioonide esindajatele soovivad midagi öelda üksikud saadikud. Probleem on, mis saab sellest olulise tähtsusega küsimusest edasi. Seetõttu tulen tagasi mõtte juurde, et juhtivkomisjon peaks alati suutma välja pakkuda ka otsuse eelnõu. Kui tõstatatud probleemid on riiklikult olulised, on tähtis teada, kuidas nendega edasi tegeldakse ja neid edasi lahendatakse. Praegu on ainult hea lootus, et juhtivkomisjon võtab arutelu käigus välja toodud erinevad seisukohad hiljem uuesti üles ja püüab neid seadusemuudatuste tegemisel arvestada.

E. Nestor: Kõigil nendel uutes vormides üritustel osalejana pean ütlema, et mulle on kõige sümpaatsem niinimetatud Valge saali vorm, kus komisjon teeb mingil teemal avaliku istungi. Küsimus ei ole ainult selles, et nii muutuvad rahvasaadikute ja erakondade seisukohad vastaval teemal kuulajatele arusaadavamaks. Teistpidi on sinna tulnutele tähtis, et nad on saanud Riigikogus käia ja öelda, mida nad arvavad. Riiklikult tähtsate küsimuste arutelu puhul ei ole oluline, keda Riigikogu istungisaali esinema kutsuda või mitte, see on kümnendajärguline teema. Tegelikult saab riiklikult tähtsat küsimust arutada nii otsuseta kui ka otsusega. Kunagi ei ole keelatud komisjonides otsust ette valmistada, see on nende endi teha. Varem olid erakondade võimalused tähtsa küsimuse arutelu algatada piiratud. Kui see luba anti fraktsioonidele, oli kõigil hirm, et erakonnad kasutavad seda mitte riiklikult tähtsa küsimuse aruteluks, vaid oma tribüünina. Ja seda nad teevadki. Kui suures saalis arutame mõnda tõesti riiklikult tähtsat küsimust, on saal inimesi täis. Aga kui mõni erakond kasutab seda oma tribüünina, olen mina väga keerulise valiku ees. Kui ma saali ei lähe, näitaks see minu suhtumist teemasse, et see ei ole oluline. Miks pean istuma teise erakonna koosolekul, kus partei esimees vastab parteiliikmete varem valmis kirjutatud küsimustele? Pidagu oma koosolekut, kui nad said selle võimaluse seda istungisaalis pidada, mina sinna ei lähe. Kahjuks on lisandunud ka see, et komisjonid on hakanud kasutama riiklikult tähtsa küsimuse arutelu komisjoni esimehe tribüünina. Peame selle asja mingi regulatsiooni kaudu paremini paika panema.

Kus on poliitikas mugavam

H. Ruusing: Järgmise küsimuse esitaksin koalitsiooni ja opositsiooni suhete kohta. Kui mugav on olla koalitsioonis või opositsioonis?

E. Nestor: Mina võin öelda, ma olen igal pool olnud. Ebamugav on mõlemal pool. Opositsioonis on väga keeruline oma mõtteid ellu viia, kuigi mitte võimatu. Koalitsioonis olles seisneb keerukus selles, et pead jõudma koalitsiooni nimel kokkuleppele kõigis küsimustes. Mõnikord on seda teha keeruline ja mõnikord peaaegu võimatu. Ebamugavused on erinevad, aga mugav ei ole kumbki pool.

E. Ergma: Ilmselt oleks mugav võimul olla, kui kogu võim oleks ühe partei käes, samal ajal opositsioonis olla oleks väga ebamugav. Kui meenutada toredaid raamatuid “Jah, härra minister”, “Jah, härra peaminister”, siis isegi partei enda sees võib olla kellelgi mugav ja kellelgi ebamugav. Loomulikult on koalitsioonis selles mõttes parem olla, et saad ikkagi ellu viia asju, mida tahad. Aga samas – minu armastatuim kosmoseteema käivitus siis, kui olin opositsioonis.

J. Ratas: Opositsiooni poole pealt vastates ei ole mugav, kui toodad kogu aeg mõtteid ja eelnõusid, aga tegelikult saab neist seaduseks alla ühe protsendi, mida on väga vähe. On küllalt näiteid, kus opositsiooni ettepanek saadetakse tagasi põhimõttel, et vale mees ei saa õiget asja teha. Teatud aja möödudes esitab sama ettepaneku koalitsioon ja see tehakse ära. Kokkuvõttes on see poliitiline punktikogumine. Opositsioonis ei ole kindlasti mugav olla, sa ei saa oma poliitilisi eesmärke täita.

R. Rosimannus: Ma ei ole Riigikogu liikmena opositsioonis olnud, aga enne seda nõunikuna erakonna juures töötades olime päris pikka aega opositsioonis. Koalitsioonis olles on vastutus suurem kui opositsioonis, opositsioonis on sõnadega ümberkäimisel vabadust rohkem kui koalitsioonis. Opositsioonis kulub energiat vähem, mille ilmekaks näiteks on kas või Riigikogu ööistungid: selleks et opositsioon oma pressingut saaks jätkata, aitab kahe inimese ärkvel hoidmisest, samas selleks et koalitsiooni tahe peale jääks, on vaja hoida valmisolekus vähemalt 51 inimest.

H. Ruusing: Kas praeguseks on koalitsioon ja opositsioon juba niivõrd polariseerunud, et kui oled opositsioonis, siis koalitsiooniga kokkuleppeid saavutada on ikka väga keeruline?

J. Ratas: Arvan, et polariseerumine erakondade vahel on kindlasti palju suurem kui Eesti ühiskonnas tervikuna. Tegelikult võime ikkagi väga selgelt öelda, et parlamendis on nn teerulli osakaal ääretult suur ning koostööd ja ühisosa otsimist ääretult vähe. Aga koostööd saab algatada alati tugevam pool. Ja antud kontekstis on alati kõige tugevam koalitsiooni pool.

E. Ergma: Mulle meeldis meie opositsiooni reaktsioon, kui jäime vähemusvalitsusse ja otsisime toetajaid opositsioonist. Mida tähendab vähemusvalitsus? See tähendab, et tuleb leida toetajaid ja arvestada nende soovidega. Kuna toetajaks oli tihti roheliste erakond, siis langes nende peale opositsiooni turmtuli. Konsensusdemokraatia, mida näiteks on väga kaua kasutanud Taani vähemusvalitsused, on minu jaoks kõige sümpaatsem. Aga kordan: vähemusvalitsusel tulebki otsida toetajaid ja kokkuleppeid.

R. Rosimannus: Just sellesama vähemusvalitsuse kogemuste põhjal ei julgeks mina kindlasti öelda, et kokkulepete saavutamine oleks täiesti võimatu. Osalisena protsessis, mis puudutas pidevaid koostööläbirääkimisi rohelistega, julgen öelda, et need ei olnud kindlasti lihtsad, aga seal ei olnud ka midagi ületamatult rasket. Kui mõlemal poolel on tahe leida ühisosa, siis Reformierakonna kogemus ütleb, et koostööd on võimalik teha kõigi parlamendis olevate Eesti erakondadega.

E. Nestor: Minu meelest on meil praegu siiski enamusvalitsus, ainult et ühele erakonnale ei ole antud ministrikohti. Klassikaline vähemusvalitsus teeb ühekaupa koostööd kõigi opositsiooniparteidega, kaupleb, lepib ühe teema kokku ühega, teise teisega, kolmanda võib-olla kõigiga. Aga meil on ikkagi selgelt üks erakond ja üks fraktsioon Riigikogus, kes valitsust toetab. Samas teistpidi ma ei saaks öelda, et opositsioonis olles ei ole võimalik oma mõtteid ellu viia. Päris nii see ei ole. On küllalt kordi, kus käid, räägid ja põhjendad ning vastu võetakse mitte ainult sinu muudatusettepanek valitsuse eelnõusse, vaid isegi su eelnõu. Sellist suhtumist võiks muidugi olla rohkem – kui ettepanek on mõistlik, kuigi tuli valelt poolt, võetakse see ikkagi arvesse. Samas näeme tihti, nagu Jüri Ratas juba ütles, kuidas opositsiooni eelnõu põrgatatakse kõrvale ja siis tuleb valitsus poole aasta pärast täpselt samasuguse ideega uuesti välja. See ei ole päris viks ja viisakas. Aga ei saa öelda, et nii oleks iga ideega, mille opositsioon välja käib.

R. Rosimannus: Kas oled sellega päri, et praeguses Riigikogus on koostöö palju mõistlikumal alusel kui eelmises?

E. Nestor: Jah, seda küll. Selles kogus on mõistlikum. Põhiliselt on see koostöö mõistlikum olnud ikkagi eelnõude raames, kus opositsiooni ettepanekuid on arvestatud minu meelest päris selle Riigikogu koosseisu algusest saadik suuremal määral kui varem.

Imesid ei maksa oodata

H. Ruusing: Parlamendilt oodatakse vahel justkui imet. Oodatakse, et ta tõstataks kaugelevaatavaid sügavaid arutelusid, piltlikult öeldes ütleks, mis on Eesti Nokia. Kas need on üldse reaalsed ootused? Kas parlament kunagi üldse suudab olla n-ö kõige esimene ja kõige targem või ta ikkagi suuresti reageerib sellele, mis antud hetkel meie ümber toimub?

E. Ergma: Soome Nokiat ei mõeldud välja Soome Eduskunnas, seetõttu oleks natuke imelik loota, et meie parlament mõtleb välja mingisuguse fantastilise asja. Parlament peab oma tegevusega looma majanduskeskkonna, kust see Nokia võiks tulla. See on parlamendi asi. Aga et ta hakkaks ütlema, mida tuleb teha, mina nii optimistlik ei ole.

E. Nestor: On juba ammu selge, et meie parlament võiks rohkem tegelda tulevikku vaatavate teemadega. Me tegeleme sellega poliitilisel tasandil üldse liiga vähe. Ka riigil on hulk strateegiaid, mis pärast vastuvõtmist unustatakse ning millest jääb järele ainult koostamise rõõm ja ministri rõõm pressikonverentsil esineda. Ainus sisuline dokument, mis kohustuslikus korras alati ümbermuutmisel käib, on riigieelarve strateegia. Tegelikult võiksime rohkem tulevikku puudutavate teemadega tegelda tulevikukomisjonis, mida me oleme välja pakkunud. Meie idee kriitikud ütlevad selle peale, et siis käivad seal koos mingid mehed ja vaatavad nii kaugele tulevikku, et unustavad oleviku. Tegelikult peaks Eestis strateegiatega rohkem tegelema.

R. Rosimannus: Lootus, et parlament mõtleb välja mingi särava, ainsa ja kõige tähtsama idee, ei ole mitmel põhjusel õigustatud. Me oleme nii väike rahvas. Oleks tore, kui selline idee sünniks parlamendis, aga kui see sünnib ka kusagil parlamendist väljaspool, on sama hea. Mis puudutab arengukavasid, siis oleme pidevalt öelnud, et meie väljakujunenud valimisrütm segab suurel määral poliitikutel rahulikumalt arutleda ja tegutseda. Olukorra muutmiseks oleme välja pakkunud erinevaid valimisreformi variante. Kui need selles Riigikogus toetust ei leia, jätkame nende pakkumist ka järgmises Riigikogus. Vähendamata valimiste arvu, oleks mõistlik suurendada nende aastate arvu, kui ei pea mõtlema valimistele. See on võimalik. Oleme alati arvanud, et kõik praegused Riigikogu alatised komisjonid peaksid olema mitte mineviku- ja olevikukomisjonid, vaid tulevikukomisjonid, kes suudaksid mõelda oma valdkonnas kaks sammu ette. Mingisse superkomisjoni, kes mõtleb kõigi valdkondade tuleviku peale, me lihtsalt ei usu.

J. Ratas: Hakkasin mõtlema, kas seadusloome käib ajal järgi või ajast ees, näiteid on nii ja naa. Näiteks liiklusseadus, mille Riigikogu hiljuti vastu võttis, on oma suhtumises ajast ees. Fraktsioonide koostöös on Riigikogu alati tegelnud teemadega, mis on tähtsad täna ja võib-olla veel tähtsamad homme. Haridusteemad, omavalitsuse ja riigi suhted, majandusküsimused. Sellist imet, et meile tuleb kingikotiga jõulumees ja ütleb, et siin on nüüd see idee, millega peame hakkama järgnevatel kuudel või järgmises koosseisus tegelema, ei maksa oodata.

Valija ei unune päevakski

H. Ruusing: Kui sageli olete nelja aasta jooksul parlamendis olles tundnud, et inimene tänavalt, Eesti valija konkreetselt teie tegevust mõjutab? Või ei ole seda üldse tundnud?

E. Nestor: Ma ei kujuta seda teistmoodi ettegi.
H. Ruusing: Iga otsust tehes mõtlete valija peale?

E. Nestor: Arvan, et iga otsust tehes ma kindlasti selle peale ei mõtle, küll on aga neid eelnõusid ja ideid, mis tulevad valijatelt. Mul on alati tuua klassikaline näide, kui olen ühe telefonikõne peale koostanud seaduseelnõu, mille Riigikogu poole aasta jooksul vastu võttis. Ja muuseas, tubli mees oli, helistas pärast tagasi, ütles aitäh. Selles ei ole midagi imelikku. Tänapäeva infoajastul on meie valijad, kes asja jälgivad ja huvi tunnevad, väga aktiivsed, mida kinnitavad nii vastukajad saadikutööle kuni reageeringuni sellele, milline oli sinu kehaasend poliitilise debati saates "Foorum". See on minu meelest täiesti igapäevane asi.

R. Rosimannus: Mina võin samamoodi öelda. Näiteks omal ajal oli kella keeramine see teema, mille kohta üks minu lähisugulane ütles, et lõpetame selle jama ära. Ja me lõpetasimegi selle jama ära. Siis läksid teised inimesed ilmselt teiste erakondade juurde ja kinnitasid, et sellel äralõpetamisel on palju miinuseid ning seejärel muudeti kõik jälle tagasi. Või võtame audiitorite vanusepiiri, mille asjus inimene pöördus minu poole. Kuivõrd vastav eelnõu oli parasjagu menetluses ja selle muutmine oli võimalik, siis nüüd enam seda vanusepiiri ei ole. Nüüd hiljutine näide – kodus sünnitamise reguleerimine, mille panime oma valimisprogrammi sisse, kuna selles Riigikogus seda teha enam ei jõua. Arvan, et väga paljude jaoks on see tähtis asi.

H. Ruusing: Ning valija ei unune päevakski?
R. Rosimannus: Ei, nad ei lase sellel õnneks juhtuda.

J. Ratas: Tänapäeval kirjutavad paljud inimesed poliitikutele, et need ja need ideed on nende jaoks tähtsad ja nad loodavad, et nende ideed leiavad poliitikute platvormis kajastamist. Selline aktiivne suhtlemine valija ja Riigikogu liikme vahel on olemas. Usun, et iga poliitik mõtleb otsuste ja ettepanekute tegemisel selle peale, mida ta on kuulnud rahvakoosolekul, mida on rääkinud sõbrad ja erakonnakaaslased ning kodused. Sageli on ettepanekud erinevad, aga nendest tulebki välja selekteerida parim.

E. Ergma: Muidugi mõjutab meid inimeste arvamus. Viimane küsitlus, mille meie erakond tegi ning millele 60 000 inimest vastas, pakkus paljude asjade kohta väga huvitavaid vastuseid. Kui kohtun inimestega, on selgunud, et mõnele küsimusele ei osatud vastata. Näiteks vastasid noored pered, et nad ei mõtle veel pensioni peale ega sellele, kas pensione on vaja tõsta, vaid arvavad, et tuleks rohkem tegelda noorte inimestega. Maamaksu küsimuses oli samuti palju erinevaid arvamusi olenevalt sellest, kus inimene elab, Tallinnas või kusagil mujal. Vastanute arv oli minu jaoks väga suur. Kõik vastanud ei olnud pensionärid, nagu mõned arvasid, palju oli just tööeas inimesi. Kõige vähem oli alla 18-aastasi. Aga tähtis ei ole ainult see küsitlus. Mööda Eestimaad ringi liikudes esitatakse igasuguseid huvitavaid küsimusi ja mõtteid, mida kõiki tuleks arvestada.

Miks põhiseadus vajab korrastamist

Rait Maruste, Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik, Tartu Ülikooli külalisprofessor

Mida kauemaks Eesti oma praeguse põhiseaduse juurde jääb, seda sügavamalt kinnistuvad selles fikseeritud riigiõiguslikud mustrid ning seda raskem on neid edaspidi muuta või uue sisuga täita.

Kogu lugupidamise juures Eesti põhiseaduse loojate vastu pean meie põhiseadust ajale jalgu jäänuks ja ebatäpseks, mida peaks värske pilgu ja uue kogemusega korrastama. Ja mis eriti oluline, meie põhiseadus on aina enam ebaadekvaatne selles ühiskonnas, kus me tegelikult elame. Märt Rask märkis 2006. aastal Riigikogus: "… on tunnetuse küsimus, millal meie põhiseaduse tekst kaotab oma lihtsa regulatiivse toime ja muutub õigusajalooliseks ürikuks."

Tean oponentide vastuväiteid, et põhiseaduse stabiilsus on väärtus iseeneses, ja vastan, et ka mina jagan seda arusaama. Tean ka seda, et laias ilmas on küllaga riike, kus jõusolevad põhiseadused on pärit igiammustest aegadest. Ka see on õige. Kuid see ei ole argument, miks ühel väikesel, kuid mobiilsel piiririigil ei võiks olla ja ei peaks olema ajakohane ja hästi töötav põhiseadus. Miks mitte ära kasutada tõhusaks riigikorralduseks kõiki võimalusi, et olla adekvaatne nüüdisaegsete väljakutsetega ning vaba paljusid vanu riike ahistavatest ajaloolistest seostest.

Väljend "korrastamine" on valitud teadlikult. See ei ole pelgalt semantiline trikk. Asi on selles, et Eesti ei vaja uut riigiõiguslikku korda laias mõistes. Kui vajaksime uut poliitilist ja riigiõiguslikku korraldust, tuleks teha uus põhiseadus. Uus, mis vastanduks vanale. Olemasolev riikluse põhiskeem – parlamentaarne vabariik – on end ajas hästi õigustanud. Eesti on saavutanud arenguedu ja riiklus on olnud stabiilne. Oleme oma põhiõiguskorraga kohanenud ja see peaks üldjoontes samaks jääma. Või kui muuta, siis ainult kohendades ja täiendades, et sama üldskeem veelgi paremini töötaks.

Kommunistlikust sotsialismist vabasse ühiskonda üleminekuks vajati uut põhiseadust, sest see üleminek oli põhimõtteline ja radikaalne. Üleminekuperioodi lõppemine ning astumine küpsesse ja vabasse demokraatlikku ühiskonda on pigem kulgemine, evolutsiooniline liikumine, millega peab kaasas käima teatud kohanemine ja korrastamine. Seega korrastatud, mitte uus põhiseadus.

Põhiseaduste tegemine

Ajalugu näitab selgelt, et põhiseadusi koostatakse ühiskondade teatud murdepunktides – sõdade, revolutsioonide või oluliste poliitiliste-majanduslike murrangute järel –, et vabaneda eelnenust, seda eitada ning luua tingimused uue kujunemiseks ja väljaarenemiseks. Nii oli see Esimese ja Teise maailmasõja järel Euroopas ning pärast kommunismi kokkuvarisemist Ida- ja Kesk-Euroopas. Nii oli see ka Eestis. Seda on kinnitanud ka kehtiva põhiseaduse juhtautoreid Jüri Adams: tol ajal, see on 1990. aastatel, oli põhieesmärk vanast korrast lahti saada ning põhiseaduses kajastati teemasid, mis olid tollel hetkel aktuaalsed.

Niisugused põhiseadused kannavad eelmise ühiskonnakorralduse eitamise märki. Eelnenut, eriti selle halbu külgi teatakse, neid ollakse kogenud ja neist tahetakse vabaneda. Teadmine sellest, mis on tulemas ja kuhu minnakse, ei ole alati väga selge, eriti üleminekuolukorras, kus kellelgi pole ettekujutust, mida tulevik toob. Kui palju me võisime teada 1992. aastal sellest, kus me oleme aastal 2010? Sestap ei saa murdepunktide

põhiseadused olla alati kõiges õnnestunud ja adekvaatsed, sest elu riigi sees ja selle ümber areneb enamasti teisiti, kui osatakse ette näha. Selles ei ole midagi imelikku ega halvakspandavat.

Kõigele lisaks peame silmas pidama ka oma põhiseaduse loomise konteksti – millises ajaraamistikus ja poliitilises pingeväljas seda loodi, milliseid kompromisse tuli teha jms. Kompromisse tuli teha ja tehtigi, sest Põhiseaduslikus Assamblees olid selgelt olemas erinevad grupeeringud – järjepidevuse fundamentalistid, kes tahtsid üle võtta 1938. aasta põhiseaduse. Neile lisandusid iseseisvuslased/rahvuslased ja endise korraga seotud inimesed, keda on nimetatud ka reformikommunistideks. Nii juhtuski, et "igaüks sai midagi".

Eespool vaadeldud kontekstis ei ole vähetähtis ka rahva ja põhiseaduse loojate demokraatliku konstitutsionalismi ja õigusriikluse kogemuse sügavus ja suurus. Seda ei olnud ega saanudki 1990. aastatel palju olla. Eesti ei olnud ega ole ka praegu riigiõigusliku ekspertiisi ja demokraatiakogemuse puhul võrreldav Lääne-Euroopa suurte riikidega.

Millist põhiseadust tahetakse?

Põhiseaduste loomise ja nende kestvuse juures on oluline küsimus põhiseaduse üldisuse määr. Kas tahetakse põhiseadust kui deklaratsioonide, aluspõhimõtete ja printsiipide kogumit? Või põhiseadust, mis on nii-öelda tavaseaduse sarnane, seega positiivne, regulatiivne, otsekohaldatav, konkreetne ja detailne?

Lühikese ja abstraktse põhiseaduse iga on pikem, sest üldised väärtused ja nende põhjal sõnastatud eesmärgid, visioon ja normid on üldinimlikud ning seetõttu kauakestvad. Niisugustel põhiseadustel on suurem pühaduse ja puutumatuse oreool, sest need seonduvad arhetüüpse ning sügavalt väärtuselise ja igikestvaga, vähemalt inimeste ootustes. Detailne põhiseadus on asjalik abi õiguskorra ülesehitamisel ja käimasaamisel.

Kui põhiseaduselt eeldatakse regulatiivsust ja otsekohaldatavust, toob see paratamatult kaasa tarviduse revisjonideks, sest mida detailsem on norm, seda kiiremini see vananeb või muutub ebaadekvaatseks. Kui selliseid ebaadekvaatsusi koguneb palju, muutub samm-sammult illusoorseks ja ebaadekvaatseks kogu õigustekst (põhiseadus).Tulemuseks on, et tegelik elu käib mingite teiste reeglite ja normide järgi.

Eesti kehtiv põhiseadus on segu ühest ja teisest põhiseaduse tüübist. Me leiame sealt nii eesmärke ja väärtusseadeid kui ka sisult korralduslikke protseduurilisi norme (näiteks seoses Riigikogu tööga).

Ideaaljuhul tuleks põhiseaduse normid sõnastada üldiselt ja abstraktselt, mitte esitada detaile selle kohta, kuidas neid kõiki rakendada, et jätta ruumi ajakohasteks evolutiivseteks tõlgendusteks ja põhiseaduse normide uuteks sisustamisteks. Arenenud riikides täidab seda funktsiooni põhiseaduskohus. Seega selleks, et konstitutsiooniline kord toimiks asjakohaselt ja efektiivselt, on vaja kahte asja – head õigusteksti ning hästitoimivat ja tõhusat põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi. Selle süsteemi võtmeelemendid on esiteks eraldiseisev ja poliitiliselt sõltumatu ning tõhus konstitutsioonikohus, teiseks individuaalsete põhiseaduskaebuste (konstitutsioonikohtusse otsepöördumiste) süsteem, mis hoiab põhiseaduse elus ja teeb ta igamehe õiguseks. Viimane element on väga tähtis, sest põhiseadus täidab täies mahus oma eesmärgi siis, kui igaüks saab sellest aru ja võib seda kasutada oma õiguste ja vabaduste kaitseks.

Euroliidu mõju põhiõiguskorrale

Fundamentaalselt on muutnud meie õiguslikku seisundit Eesti poliitiline ja õiguslik lõimumine rahvusvahelisse ellu. On tõsiasi, et Eesti Vabariik on Euroopa Liitu astudes loovutanud suure tüki oma suveräänsust. See toimus referendumi vahendusel ja oli *vox populi*. Rahva tahteakt ei ole enam arutamiseks, see on täitmiseks. Euroopa Liidu õigus on Eesti õiguse, sealhulgas põhiseaduse suhtes ülimuslik, Euroopa Liidu põhiõiguste harta on Eestile siduv õigus Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel. Tulenevalt Euroopa Liidu õiguse autonoomsuse ja ülimuslikkuse põhimõttest on riigivõimud kohustatud Euroopa Liidu ja riigi õiguse konflikti korral rakendama euroliidu õigust. Küsimus on, kui palju peegeldab Eesti Vabariigi põhiseaduse tekst seda olukorda, sealhulgas Euroopa Liidu ja muud rahvusvahelist õigust? Vastus on, et ei peegelda ega saagi peegeldada.

Suhteliselt kiirkorras välja töötatud ja iseenesest mitte halb Euroopa Liiduga ühinemise klausel ei anna paraku pilti sellest, milline on tegelik olukord. See on jäetud *ad hoc*korras üksikjuhtumite kaupa lahendamiseks. Küsigem endilt, kui mitmel korral seda klauslit sisuliselt kasutatud on? Riigikogus, Riigikohtus, kohtutes või mujal? Või küsigem teistpidi – kui palju meie põhiõiguskord peegeldab *de facto* põhiseadusest üle olevat Euroopa Liidu õigust?

Selles olukorras on kaks valikut.

1. Jätta kõik nii, nagu on – *à la* tehke teie seal Brüsselis, Luxembourgis või Strasbourgis mida tahate, meie siin ajame ikka oma asja ja, kui tarvis, teeme rehepappi.

2. Või kanda osa euroõigust, mis niigi on meie õiguse osa ja selle ülene, meie põhiseadusesse teatud muganduste ja kohendustega selgel viisil sisse. Sellega väldiksime õiguskonflikte, sest saame paremad võimalused probleemid juba sisetanumal lahendada. See tagaks meie oma põhiseadusõiguse nüüdisaegsuse ning selle, et euroõigus ei oleks kusagil "eesriide taga" ega näiks meile võõrana, mis tuleb kuskilt väljast ja on peale surutud. Me saaksime teha selle kodu- ja suupäraseks, nii-öelda oma õiguseks (kuigi see juba niikuinii on seda).

Teisalt kuigi Euroopa Liit on kasvanud isetoimivaks ja enneolematuks superstruktuuriks*sui generis* ja omamoodi Leviathaniks, mida on raske kontrolli all hoida ja kust tuleb lisaks heale ka vähem head, et mitte öelda halba, on meiesugusel väikeriigil asjakohane olla pigem selle koljati kui karu kaisus. Seega peaksime olema piisavalt teadlikud ja kindlustatud ka selles, et tõrjuda ebamõistlikkus või meie riikluse identiteeti ja aluspõhimõtteid ohustav euroõigus (-lollus). Muide, mitmed euroõiguse printsiibid ning põhiõiguste hartas ettenähtud printsiibid, õigused ja vabadused on ette nähtud just euroliidu nii-öelda joone peal ehk oma pädevuse raames hoidmiseks ning eurololluste vastu astumiseks. Kas Eesti inimesed teavad seda?

Oma riiklus tuleb korras hoida

Mitmed viimased arengud Euroopa konstitutsioonilises jurisdiktsioonis Euroopa Liidu liikmesriikides on näidanud vastuseisu tingimusteta allumisele. Seda joont on ajanud eriti Saksa, aga ka Taani, Tšehhi ja Itaalia konstitutsioonikohus, mis näitab, et võim tahetakse hoida oma pealinnas. Eriti ilmekalt paistis see silma pärast Euroopa Liidu presidendi ja nn välisministri ametissenimetamist. Asi on ju ikkagi nii, et riigid lõid Euroopa Liidu, andes sellele teatud volitused ja pädevused, mitte vastupidi. Kuid klubi liikmeks olek ja suveräänsuse loovutamine on fakt ja üle jääb mängureegleid austada. Aga selleks, et neid austada, peavad need olema selged, tuntud ja kasutatavad.

Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõike 2 kohaselt “austab (EL) liikmesriikide ... rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, sealhulgas piirkondlikele ja kohalikele omavalitsustele”. Oleks aeg need asjakohaselt fikseerida. Et eelnev jutt ei näiks deklaratiivsena, mõned olulised näited põhiseaduse normide ebaadekvaatsusest, mis seonduvad Euroopa Liidu liikmesusega:

§ 59 – “Seadusandlik võim kuulub Riigikogule”. Ei kuulu ainult.

§ 102 – “Seadusi võetakse vastu kooskõlas põhiseadusega”. Jah, kuid mitte ainult.

§ 111 – “Eesti raha emissiooni ainuõigus on Eesti Pangal …”. 2011. aasta 1. jaanuarist see nii ei ole.

Põhiseaduse teine peatükk – põhiõigused, vabadused ja kohustused, mis on oma 48 paragrahviga peaaegu kolmandik kogu põhiseaduse tekstist –, on paras segadik. See algab paragrahviga kodakondsusest, mis rahvusvahelises õiguses ei ole tunnustatud inimõigusena ja on sellise asetusena selgelt ajastupoliitiline. Seal on sätteid, millel puudub seos põhiõiguste ja vabadustega (§ 52 – asjaajamiskeel). Peatükis puudub õigus inimväärikusele ja selle austamisele (mis on harta esimene ja sellisena Euroopa alusväärtus). Läbisegi ja raskelt sõnastatud on poliitilised õigused ja tsiviilõigused (mis on kohtulikult kaitstavad) ning sotsiaalsed, majanduslikud ja kultuurilised õigused (mis ei ole kohtulikult kaitstavad). Nende paragrahvide tekst ja sõnastus ei vasta ei Euroopa inimõiguste konventsiooni uuendatud tekstile ega Euroopa Liidu põhiõiguste harta tekstile.

Eriti tahaks esile tuua viimast kui kõige tänapäevasemat õiguste ja vabaduste rahvusvahelist kataloogi, mis on siduv Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel, kuid mis meie õiguses, sealhulgas põhiseaduses, ei kajastu. Kuidas saab meie inimene Euroopa ja ka Eesti põhiõigusi kaitsta ja hinnata, kui need põhiseaduses ei kajastu ja kui ta neist midagi ei tea?

Põhiseaduslikkuse järelevalvest

Kui küsida, kas taastatud Eesti Vabariigis taastati ka põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve, sõltub vastus sellest, mida me põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve all silmas peame. Kui eeldada, et tsiviliseeritud ühiskonnas antakse õigusakte põhiseadusest tulenevalt ja sellega kooskõlas, on ka tavaline seaduslikkusest kinnipidamise kontroll ja selle tagamine kohtute poolt ühtlasi põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve. Seda tehti esimesel iseseisvusajal ja tehakse ka praegu. Kui aga hinnata olukorda sellest vaatepunktist, kuhu konstitutsionalismi doktriin ja praktika oli 1990. aastate alguseks mujal arenenud ilmas jõudnud, oli Eestis 1990. aastate algul loodu uus esimese iseseisvusajaga võrreldes, kuid vana ja piiratud võrreldes sellega, kuhu selles vallas mujal Euroopas on jõutud.

Mahajäämus ei tulenenud mitte niivõrd põhiseadusest, kuivõrd meist endist sel ajal. Põhiseaduse paragrahv 15 jättis lahti võimaluse täiemahulise põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli sisseviimiseks. Pilti hägustas aga paragrahvi 149 sedastus, et Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras ning on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus. Selline esitus ja sõnastus orienteeris sellele, et Riigikohtu peafunktsioon on kassatsioonikohtuna toimimine ning selle kõrval tehakse ühtlasi ka põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet. Paragrahvis 15 sätestatut selgelt kitsendav paragrahv 152 aga taandas põhiseaduslikkuse järelevalve juba üheselt

normikontrollile. Seega 2. ja 13. peatükk peegeldavad ilmset ebajärjekindlust põhiseaduse kohtuliku järelevalve doktriinis.

Kohtuvõimule, sealhulgas konstitutsioonilisuse kohtulikule järelevalvele suhteliselt tagaplaanile surutud seisundi andmine peegeldub juba kohtu peatüki asendis, sest iseseisvale kolmandale võimule on põhiseaduses eraldatud eelviimane ja napitekstiline 13. peatükk. Ei saa märkimata jätta ka praktilist laadi põhjendusi kokkuhoidlikkuse vajadusest väikeses riigis, kuigi see oli pigem koonerdamine kui kokkuhoid. Nii juhtuski, et 1993. aasta algul põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve seadust välja töötama asudes piirduti vähima võimalikuga.

Millest siis puudu oli ja siiani on? Esiteks selle mõistmisest, et normikontroll, eriti abstraktne normikontroll on suuresti spekulatiivne, sõltub tõlgendamisest ja argumenteerimisvõimekusest. Samal ajal võib põhiseadusega formaalselt kenasti kooskõlas olevat seadust või muud õigusakti julmalt põhiseaduse vastaselt rakendada mitmesuguste toimingute või üksikaktidega, sealhulgas kohtuotsustega. Ja vastupidi – iga formaalne vastuolu ei tähenda automaatselt seda, et õigusakti ka põhiseaduse vastaselt rakendatakse. Aga määrav, eriti õiguste ja vabaduste kaitses, on normi tegelik rakendamine.

Inimesele kauge ja kasutu

Meie praeguses doktriinis ja praktikas vaadatakse õiguste ja vabaduste kaitset (põhi)-seaduslikkuse prisma kaudu – esmane ja määrav on õigusformaalne kooskõla või mittekooskõla ehk kas juriidiliselt on kõik korrektne. Selle kaudu jõutakse, kui üldse jõutakse, ka õiguste ja vabaduste riive hindamiseni. Peaks aga olema vastupidi. Kõigepealt hinnatakse tegu, õiguste ja vabaduste võimalikku riivet ja rikkumist ning seejärel neid põhjusi, mis selleni viisid.

Kuidas saavad võimalikud põhiseadust ja/või rahvusvahelist õigust riivavad või rikkuvad ning õigusi ja vabadusi kahjustavad toimingud või praktikad põhiseaduslikkuse kohtu ette, kui Riigikohtu poole võivad pöörduda ainult piiratud ring ametiisikuid ja kohtud? Ei saagi. Eesti süsteem, doktriin, seadusandlus, praktika ja õigusmõtlemine välistavad selle. Kui inimene ka tõstatab sedalaadi küsimuse ametiisiku või kohtu ees, taandub praeguse õigusregulatsiooni ja -praktika kohaselt see ikkagi normikontrolliks. Kui ka konkreetseks normikontrolliks, siis ikkagi normikontrolliks. Kui menetluse lõpptulemus on: "Tunnistada asjaõigusseaduse rakendamise seaduse paragrahvi 25 lõige 3 kehtetuks Eesti NSV taluseaduse paragrahvi 30 lõike 2 kehtetuks tunnistamise osas", ei ütle selline otsus midagi, kas konkreetse inimese õigusi ja vabadusi rikuti või mitte ja kui rikuti, siis mil viisil rikuti ning kas ja kuidas rikkumine talle heastatakse. Aga just seda tahab inimene teada.

Normikontroll ei ole kindlasti põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve kogu sisu tänapäeva demokraatlikus õigusriigis. Individuaalkaebuste süsteemita ning konstitutsioonikohtu võimuta tühistada põhiseadusvastasuse põhjendusel alamalseisvate kohtute otsuseid, jääb süsteem paratamatult võimukeskseks ja formaalseks, inimesele kaugeks ja kasutuks õigussofistikaks, muutudes põhiseaduse igamehe õigusest elutuks juristide ja poliitikute õiguseks.

Konstitutsionalism, eriti põhiõiguste ja vabaduste kaitse, eeldab teistsugust õiguse mõistmist ja mõtlemist. See eeldab inimese, õiguste ja vabaduste esiplaanile seadmist ning vajaduse korral ka avalikule võimule ja riigile vastandumist. Eeldab selle taju, et demokraatliku õigusriigi *ultima ratio* ei ole siiski mitte seaduslikkus. See on nn seadusriigi

doktriin. Eesti Vabariik on demokraatlik õigusriik ja see on midagi enamat kui formaalne seaduslikkus, mis on ainult osa õigusriiklusest. Meid peaks tõsiselt murelikuks tegema, miks on Eestist Strasbourgis suurusjärgu võrra rohkem kaebusi kui efektiivse põhiseaduse kohtuliku järelevalvega (sealhulgas individuaalkaebustega) riikidest (Saksamaalt, Hispaaniast). Miks peame oma sisekonflikte ja õiguste kaitse asju ajama Euroopa kaudu, kui võiksime need kohapeal lahendada.

Markantne pisinäide

Põhiseaduse ebaadekvaatsuse ühe pisinäitena, kuigi markantse pisinäitena võiks tuua valimisõigusega seonduva. Valimisõigus on põhilisi poliitilisi õigusi ja demokraatia toimimise eeldusi. Millegipärast Eesti põhiseadus sellist subjektiivset õigust *expressis verbis* üldse ette ei näe. Põhiseaduse paragrahv 58 sätestab: "Seadusega võib piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades."Seega seab põhiseaduse säte piirangu ainult Eesti kodanikele ja ei sea neile, kes ei ole Eesti kodanikud. Neid aga on meil palju. Seega võivad mittekodanikust vangid põhiseaduse teksti järgi kõrgeimat riigivõimu teostada aktiivse hääle- ehk valimisõiguse kaudu. Teiseks räägib nimetatud säte ainult hääletamisest osavõtust ehk aktiivsest valimisõigusest, ütlemata sõnagi passiivsest valimisõigusest ehk õigusest kandideerida. Kas sellest tuleb nii aru saada, et vangid võivad põhiseaduse järgi oma kandidatuuri valimisteks üles seada? Ilmselt mitte, kuid põhiseaduse tekst ei tohiks olla nii ebatäpne.

Põhiõiguste ja vabaduste piiranguklauslid ei ole ühtlased ega lange kokku näiteks Euroopa inimõiguste konventsiooni klauslitega. Et olla välisõiguse sisekasutamises kindlal alusel ja rahvusliku identiteedi ning riiklike-rahvuslike huvide kaitses järjekindel, tuleks klauslid kooskõlastada ning selgelt sõnastada Eesti riikluse aluspõhimõtted ehk nn tuumik, millest ei taganeta. See on omaette väga oluline ja sügavat diskussiooni vajav teema. Põhiseaduses on hulk tehnilisi puudujääke, probleeme ja ebaõnnestumisi, mida ka Jüri Adams on mitmel korral tunnistanud, kuid pole mõttekas nende analüüsile siinkohal aega kulutada. Nimetan ainult vajadust korrastada põhiseaduse struktuuriline kord, peatükid ja nende järjestus ning sätete esitamise normitehnika.

Lisaks juba vaadeldud nn euroõigusega kooskõlalisuse dimensioonile saab esile tuua ka muid riigiõiguslikke küsimusi, mis seonduvad riikluse arendamise ja korrastamisega (lisaks neile, mis juba Riigikogus niigi tõstatatud ja eespool esitatud). Et need on seotud poliitilise valiku ja otsustamisega, esitan need küsimustena.

– Kas õiguskantsleri institutsioon, millele on praegusel kujul raske nüüdismaailmast analoogi leida, on vajalik või vajab ka see institutsioon muutmist tänapäeva ombudsmani institutsiooni suunas?

– Kas Riigikogu sellises suuruses ja funktsioonis peaks säilima või on mõistlik selle liikmesust vähendada, sest suur osa õigusloomest tuleb Brüsselist/Strasbourgist?

– Kas konstitutsionaliseerida rahvaalgatus? Kas me vajame *impeachment* menetlust?

– Kas meie valimissüsteem on parim võimalik ja/või vajab põhjalikumat arendamist põhiseaduses? Kas säilitada saadikute mitteseotus mandaadiga ning kuidas suhtuda nende tagasikutsumisse?

– Kas Eesti haldusreformi läbiviimine vajab põhiseaduse muutmist?

– Kas erakonnad Eestis ja nende toimimine (sealhulgas koalitsiooninõukogu) vajaksid sügavamat konstitutsioonilist arendust?

– Kas oleme endiselt rahul, et meil on Soomega sama hümnimeloodia? Jne.

Kuidas seda kõike teha?

Põhiseadus ei ole ainult õigusakt. See on poliitiline õigusakt, mistõttu on mõeldamatu, et poliitiline dimensioon võiks või peaks kõrvale jääma. Tuleb leida ratsionaalne ja rahumeelne kompromiss, mille esimene eeldus oleks poliitiline otsustus, et probleem on olemas, vajab uurimist ja sellega tuleb tegeleda. Kui see on tehtud, peaksid eksperdid, juristid ning riigi- ja poliitikateadlased alustama eeltööd.

Mitte keegi ei väida ega looda, et see on kiire protsess ja saab mõne aastaga tehtud. Erinevalt 1990. aastate Eestist ei toimu praegu enam midagi kiiresti ja kohe. Fikseerida probleemid, arengud ja muutused ning sõnastada need nii, et tekst oleks selge ja arusaadav igaühele, peegeldaks meie tegelikku õigusolustikku ning kestaks inimpõlvi, on keeruline ja raske, kuid mitte ilmvõimatu. Töö lõpptulemus – eelnõu – peaks sisaldama poliitiliste valikute alternatiive ja nende põhjendusi. Kui see on tehtud, antakse eelnõu ja selle põhjendus Riigikogu menetleda lõplike valikute ja otsuste tegemiseks.

Kurdame, et Eestil puudub visioon, meil pole uusi ideid ja ühiskondlik mõte on stagneerunud, samal ajal ihaleme muutusi. Töö põhiseadusega, selle arutelu ja vaidlused annaksid olulise lisapõhjuse ja tõuke mõtestada Eesti olevikku ja tulevikku, et muuta see paremaks ja kindlamaks. Ma ei kujuta ette, kuidas saame Eesti tulevikust rääkida, jättes kõrvale põhiseaduse kui ainukese kehtiva ühiskondliku leppe. Kui kardame avameelset arutelu oma iseolemise aluste asjus ja üksteist ei usalda, pole me ilmselt veel (päris) vabad.

Kuidas ja kuhu oleks võimalik põhiseadusega edasi minna

Jüri Adams, Põhiseaduse Assamblee liige, VII–IX Riigikogu liige , Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik, Tartu Ülikooli külalisprofessor

Kui Eestis hakataks uut põhiseaduse eelnõu koostama, lõpetaks see sellegi vähese rahu, mis meil on praegu kodakondsus-, keele- ja muudes tundlikes küsimustes.

Eesti riigi praegune põhiseadus on kehtinud kaheksateist ja pool aastat. Milliseid kogemusi me oleme nende aastatega omandanud?

Praegune põhiseadus võeti vastu rahvahääletusel 1992. aasta suvel. Rahvahääletuse eel andsid valijaid uue põhiseaduse poolt hääletama kutsunud poliitilised jõud – neid jõude oli tollal tegutsevatest valdav osa, kuigi nad olid väga erinevad ja muudes küsimustes niisama hästi kui lepitamatud – enda toetajatele sisuliselt ühe ja sama põhjenduse: see põhiseadus käib küll, selle alusel on meil võimalik riigina tegutseda. Eesti hilisema edu üks põhjusi – mis torkab silma võrdluses paljude teiste Ida-Euroopa maadega, kus on koostatud ja kehtestatud rohkem kui üks põhiseaduse tekst – on arvatavasti ka see, et meil ei ole olnud vaja luua põhiseaduse uusi versioone. Seepärast oli võimalik riigi ja rahva loovat energiat rakendada muudes ülesannetes.

Kahetsusväärne konfrontatsioon

Põhiseaduse kehtimise esimestel aastatel oli kuulda küllaltki palju seisukohavõtte, et põhiseaduse mitmesuguste puuduste tõttu tuleb võimalikult pea teha Eesti riigile uus, parem põhiseadus. Sellistel avaldustel oli põhiliselt kaks allikat. Esiteks oli üsna palju inimesi, kelle arvates Eesti riigikorraldus oleks pidanud kujunema hoopis teistsuguseks. Niisuguseid seisukohti kohtab praegu harva. Aga näiteks Ando Leps, kes oli ühe assambleele esitatud eelnõu autor, jätkab järjekindlalt niisuguse riigikorra taotlemist, nagu oli 1938. aastal (vt Õhtuleht, 23.10.2010). Põhimõtteliselt haakuvad nendega ka kõik hilisemad ettepanekud põhiseadust muuta, kus on olnud sihiks otsedemokraatia institutsioonide (taas)kasutuselevõtmine.

Teine kriitikute rühm kasvas välja Põhiseaduse Assamblees kasutatud kahetsusväärselt konfrontatsioonilisest töömeetodist, mis nõudis üht eelnõu töö alusena. (Võrdluseks: Eesti 1920. aasta põhiseaduse koostamine toimus põhimõtteliselt samasugusel meetodil nagu kunagi USA põhiseaduse puhul – esialgu vaieldi selgeks poliitilise kokkuleppe sisu ja alles seejärel koostati kirjalik eelnõu.) Eelnõude konkurentsis alla jäänud tolleaegse üleminekuvalitsuse justiitsministeeriumis koostatud, minister Jüri Raidla töörühma eelnõu häälekamate eelistajate ja toetajate üks reaktsioone oli võitnud eelnõu alavääristamine ja selle “ebakompetentsuse” tõttu Eesti tulevikule suure ohu ennustamine. Allajäänud eelnõu koostajate seas oli suur hulk tollaseid akadeemiliselt tituleeritud ja konstitutsiooniõiguse probleemidega kokku puutunud juriste.

Tegelikult tuleks tagasivaates tunnistada kaht tulemust. Esiteks, kahe peamise konkureerinud eelnõu poliitilised erinevused ei olnud liiga suured, mõlemad vastandusid sisuliselt nii nõukogude riigikorralduse traditsioonidele kui ka 1938. aasta riigikorraldusele. Teiseks, nn Raidla töörühma eelnõu osi lülitati põhiseadusesse sellisel hulgal, et võiksime tagantjärele kõige hea ja õnnestunu kõrval tuua välja ka just sellenimelise põhiseaduse puuduste ja hädade rühma.

Konstitutsioonirahu aeg

Oluline roll uue põhiseaduse omaksvõtus oli aastatel 1996–1998 tegutsenud tollase justiitsministri Paul Varuli juhitud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjonil (selle aruande täistekst ei ole justiitsministeeriumi kodulehel praegu enam leitav, kättesaadav on ainult selle 2. osa: http://www.just.ee/10716). Komisjoni ülesannete hulgas oli "töötada välja ettepanekud kõrvaldamaks […] põhiseaduse tekstis esinevad riikluse arengut takistavad juriidilised lüngad, vastuolud ja ebatäpsused" (RT I 1996, 35, 725).

Komisjoni tegevuse peamiseks tulemuseks pean seda, et seal kasutati hulgaliselt ära tollaste noorte juristide põlvkonda, kes niimoodi tutvusid Põhiseaduse Assamblee tööga (mille juures nad ise ei olnud / ei saanud olla) ja ka rahvusvahelise võrdlusmaterjaliga. Nende omandatud teadmised on meile hiljem muu hulgas andnud juba kaks põhiseaduse kommenteeritud väljaannet.

Komisjoni töö tulemus mattis aastateks maha soovi koostada päris uus põhiseadus. Aruandes oli ka 3. osa "Muudatusettepanekud", mille 36 leheküljel oli sõnastatud sada mitmesugust muutmis- ja täiendamisettepanekut. Nendest ettepanekutest ei ole päris täpselt ühtegi kasutusele võetud, probleemidest on tulemuslikult tegeldud vaid kahega: riigikaitse juhtimise küsimus põhiseaduses ja põhiseaduse täiendamine seoses Euroopa Liidu liikmeks astumisega. Ilmselt tuleb järeldada, et valdav osa komisjoni ettepanekuid olid kas poliitilised ideed, millel ei ole olnud piisavalt toetust, või oli tegemist ettepanekutega, mida ei tajutud hädavajalikena, s.t põhiseaduse teksti vastavaid kohti ei hinnatud Eesti riigi toimimist takistavatena. Rahvusvahelise kohtuniku Rait Maruste praeguste ideede pakett on eelnimetatud komisjoni ettepanekutest tunduvalt laiem, konkreetselt on paketil komisjoni tööga ühine aga see, et ka komisjoni soovitustes oli Eestis eraldiseisva konstitutsioonikohtu moodustamise idee.

Paul Varuli komisjonile järgnenud aastate jooksul on meil Eestis kestnud nii-öelda konstitutsioonirahu.

Kahte tüüpi eelnõud

Riigikogule viimastel aastatel esitatud põhiseaduse muutmise eelnõud on olnud kahte tüüpi. Esiteks sellised, mille eesmärk on olnud organiseerida mingile eluvaldkonnale kopsakam eelarverida ning selleks saavutada asjaomase valdkonna nimetamine põhiseaduse tekstis. Teiseks sellised, millega mõni poliitiline jõud on taotlenud kehtiva poliitilise süsteemi muutmist endale eeldatavalt soodsamas suunas. Siia kuuluvad kõigepealt otsedemokraatia institutsioonide kehtestamise ettepanekud, aga ka praegu XI Riigikogu menetluses olev põhiliselt Reformierakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioonide liikmete allkirjadega algatatud valimistsüklite ühtlustamise eelnõu 775 SE.

Konstitutsioonikohtu (kui asutuse) moodustamise ettepanekut tuleks hinnata ühelt poolt katseks muuta Eestis kehtiva poliitilise süsteemi tasakaalu kohtute suurema tähtsuse poole riigis, aga selles on peidus ka taotlused jagada ümber riigieelarvet nimetatud erialarühmale uute, hästitasustatavate töökohtade loomiseks. Olin oma Riigikogu-aastatel mitu korda mitmesugustes komisjonides konstitutsioonikohtu (kui asutuse) üle peetud arutluste juures. Selle idee kõige põhjendatum kriitika seisneb selles, et Eestis ei ole võimalik ette näha eraldi konstitutsioonikohtule piisavat töökoormust; koormuse kunstliku esilekutsumise viisi "tulge kõik ja kirjutage kaebusi" ühiskondlikke ja riigimajanduslikke tagajärgi on siiani hinnatud mittesoovitavaks.

Meie põhiseaduse teksti kõige tõsisemad probleemid on olnud seotud 1938. aasta põhiseaduse tsitaatidega. Teiseks kohad, kus poliitilise idee esitamiseks ei suudetud leida sobivat sõnastust (tüüpnäide § 155 lause: "kohaliku omavalitsuse üksused on linnad ja vallad"; väljendada taheti ilmselt siiski mõtet, et kohalik omavalitsus Eestis on ühetasandiline). On probleeme, mille aluseks on mitmesugused uuendused meie elus, mida põhiseaduse koostamise ajal ei osatud ette näha. Minu põhisoovitus kõigil nendel puhkudel oleks segadust tekitavad kohad põhiseaduse tekstist lihtsalt kustutada.

On igati loomulik, et mõni justiitsministeeriumi nõunik või mõne ülikooli konstitutsiooniõiguse õppejõud peaks kerkinud probleemide ja hädade nimekirja. Kustutamiste või muutmiste eelnõude ettevalmistamine võiks olla justiitsministeeriumi ülesanne, kuigi valitsusel ei ole põhiseaduse muutmise eelnõude esitamise õigust.

Kas Soome eeskuju

On sümpaatne, et Rait Maruste on hakanud kasutama uue põhiseaduse kirjutamise / kehtestamise sõnavara asemel väljendit "põhiseaduse korrastamine". Paraku on aga tema ettepanekute sisuks ikkagi uue tervikpõhiseaduse loomine (ja selle projekti ettevalmistamise meetodina vastava *ad hoc* komisjoni vms moodustamine, mis ilmselt peaks saama Eesti riigilt erirahastamise).

Maailmas valitseb kogemus, et põhiseadusi koostatakse ja kehtestatakse riigi elu ummik- või pöördeseisundis. Sellised on olnud ka kõik Eesti riigi põhiseaduste sünniolukorrad. Tean ainult ühte näidet, kus põhiseaduse uus täistekst on vastu võetud, ilma et selleks oleks olnud karjuvat vajadust. Seda tehti Soomes 1999. aastal, kui 20. sajandi algusest pärinevad aegunud tekstid asendati uutega, tehes sealjuures poliitilisi muudatusi minimaalselt, põhiliselt presidendi institutsiooni osas. Oletan, et Soome näide, kus laialdase finantseerimisega said justiitsministeeriumi kaudu tööd ja leiba paljud juristid peaaegu 30 aastat, on mitmetele meie juristidele, nende hulgas Rait Marustele, eeskuju väärtusega.

Uue põhiseaduse valmistamise idee puhul ei ole selge ka see, kas seda toetaks oluline hulk Eesti kodanikke. Mulle tundub, et paljud meie kaasmaalased suhtuvad kehtivasse põhiseaduse teksti ehk isegi liialdatud poolehoiuga ning iga kavandatava põhiseaduse muudatuse vajadust tuleks nendele kõigepealt veenvalt tõestada.

Põhimõttel – üks muudatus korraga

Soomes oli võimalik vahetada põhiseaduse vana tekst uue vastu, ilma et see oleks esile kutsunud tõsisemaid riigisiseseid või rahvusvahelisi probleeme. Meie võime päris kindlad olla, et uue põhiseaduse koostamisele asumisega avatakse meil poliitiline vaidlus ja võitlus kõigi põhiseaduses (tihti ebamugavate kompromissidena) fikseeritud riigikorralduslike lahenduste vastu ning senine kodurahu lõpeb. Selles olukorras leiavad endale parima tegutsemisvõimaluse kõik need riigisisesed rühmad ja välisjõud, kelle tegevuse sihiks on saavutada, et praegused Eesti riigi alused asendataks teistsuguste kodakondsus- ja keelejms reeglite ja poliitikatega. Muu hulgas avaneb mitmesugustele Öise Vahtkonna tüüpi rühmadele kuldne võimalus tegutseda ja meelt avaldada, seda nii uue põhiseaduse koostajate tööruumide akende all kui ka rahvusvaheliste organisatsioonide tegutsemiskohtades nagu Brüssel ja Strasbourg.

Kokkuvõttes on minu soovitus praegu kõigile neile, kes kaaluvad uue põhiseaduse ettevalmistamise või ulatusliku "korrastamise" plaane: perspektiivikam oleks ümber lülituda põhiseaduse "korrastamisele" põhimõttel – üks korrastav muudatus korraga.

Põhiseadusega ei mängita

Väino Linde, Riigikogu põhiseadus¬komisjoni esimees, Eesti Reformierakond

Kuigi Eesti põhiseadus ja tegelik elu ei astu esmapilgul enam paljuski ühte sammu, on põhiseaduse aluspõhimõtted ja stabiilsus väärtus, millest saame omariikluse kaitseks alati tuge otsida.

Eestil on vaieldamatult Euroopa nüüdisaegsemaid põhiseadusi, mis on kaheksateist meie riigi arengule nii olulist aastat kenasti vastu pidanud. Siiski leidub neid, kes usuvad, et on tulnud aeg asuda välja töötama uut põhiseaduse teksti. Mina nii radikaalne ei ole ja arvan, et meie kõigi seaduste alus – põhiseadus – peabki alati jääma veidi konservatiivseks. On ju õigusnormide stabiilsus ladusa riigikorralduse puhul lausa omaette väärtus. Uue põhiseaduse tekstiga võime avada otsekui Pandora laeka ning iga endast lugupidav õigusteadlane, poliitik või erakond soovib jätta sellesse oma jälje.

Võib-olla tekib kellelgi isegi tahe sinna sisse ajada praeguse abstraktse õigusnormi tasakaalu muutvat või vähemalt ühiskonna mõne sotsiaalse rühma soove eelistavat küüneviha. Seejärel on asjaosalistel igati vahva rusikaga vastu rinda taguda ja öelda, et meie tegime selle ja tõime oma valijatele tegeliku õnne! Liiati kui Põhiseadusliku Assamblee kunagine auväärne tegevus praeguse põhiseaduse loomisel kipub rahva mälus aegamisi kustuma.

Seni vaid paar muutmist

Igal juhul on hea, et seni on põhiseadust muudetud ainult paaril korral ja üksikute teemade kaupa. Näiteks kohaliku omavalitsuse võimuvolituste pikendamine neljale aastale või põhiseaduse preambuli täiendamine eesti keele kaitsmise vajadusega. Veel on praegune Riigikogu vastu võtnud Vabariigi Presidendi algatatud põhiseaduse muutmise, mis käsitles riigikaitse juhtimist. Jõustumiseks vajab see muudatus aga ka meie järgmise parlamendikoosseisu heakskiitu. Praegune Riigikogu on algatanud veel kolm võimalikku põhiseaduse muutmist. Need käsitlevad rahvaalgatuse seadustamist, kultuuripärandi põhiseaduslikku kaitset ja valimistsüklite ühtlustamist. Kas need ka tegelikkuses kord jõustuvad, on päris raske ennustada.

Eesti Euroopa Liitu astumisel võeti rahvahääletusel vastu põhiseaduse täiendamine. See tähendas eraldi aktiga põhiseaduse olulist ja läbivat muutmist osas, mis ei vastanud Euroopa Liidu õigusele. On sätestatud, et vastuolu korral kohaldatakse mitte meie põhiseadust, vaid Euroopa Liidu õigusakte. Siiski jäeti sinna kaitseklausel, mille kohaselt meie põhiseaduse aluspõhimõtted on kõiges ülimuslikud.

Seetõttu on meil tekkinud olukord, kus põhiseaduse grammatiline kirjapilt ja tegelik sisu ei pruugi alati ühte langeda. Näiteks ütleb põhiseadus üheselt, et erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud. Hiljem vastu võetud erakonnaseadusesse on juba tehtud mööndus, et erakonna liikmeks võib olla ka vähemalt 18-aastane teovõimeline Euroopa Liidu kodanik, kes ei ole Eesti kodanik, kuid kes elab püsivalt Eestis.

Põhiseaduse eelnimetatud täiendusakti tõlgendus on toeks ka siis, kui loeme põhiseadusest, et Eesti raha emissiooni õigus on ainult Eesti Pangal, tegelikkuses aga võtame alates järgmise aasta jaanuarist kasutusele hoopis euro. Seega ei astu põhiseadus ja tegelik elu esmapilgul enam paljuski ühte sammu.

Õigusteadlased probleemi ei näe

Aastate jooksul on erinevate seadustega laiendatud selliste oluliste põhiseaduslike institutsioonide nagu õiguskantsler ja riigikontrolör pädevust.

Näiteks ütleb põhiseadus, et riigikontroll kontrollib kohalikke omavalitsusi ainult nende valdusse antud riigivara kasutamisel ja käsutamisel. Riigikontrolli seadus lisab sellele Riigikontrolli õiguse kontrollida ka omavalitsustele riigieelarvest antavate sihtotstarbeliste eraldiste, toetuste ja riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamist.

Õiguskantsleri kohta ütleb põhiseadus, et tegemist on sõltumatu ametiisikuga, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Aga juba 1999. aastal täiendati seadusega tema ülesandeid ning õiguskantslerist sai ka ombudsman, kelle poole võib igaüks pöörduda taotlusega kontrollida, kas riik või omavalitsus või muu avalikke ülesandeid täitev isik ikka järgib oma tegevuses meie põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Viimastel aastatel on õiguskantsleri kohustuste hulka lisandunud järelevalve õigusaktide välislepingutele vastavuse üle. Samuti on tema ülesanne lahendada eraõiguslike isikute vahel tekkivaid vaidlusi diskrimineerimisküsimustes.

Viidata võib ka põhiseaduses ja muudes seadustes kasutatavatele erinevatele terminitele ja mõistetele. Näiteks on meil karistusseadustiku kehtima hakkamisest kasutuses väärteo mõiste, põhiseadus räägib aga ikka veel haldusõigusrikkumistest. Mõni aeg tagasi kaotati kohtureformi käigus ära linnakohtud iseseisvate asutustena, aga põhiseaduse kohaselt koosneb meie kohtusüsteem muu hulgas endiselt just maa- ja linnakohtutest. Veel viitab põhiseaduse seitsmes peatükk näiteks kohaliku omavalitsuse valimise seadusele, tegelikult on aga Eestis vastu võetud hoopis kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus.

Kas me peaksime nüüd nende teadmiste valguses põhiseaduse häbenedes prügikasti viskama?

Kindlasti mitte. Kuivõrd õigusnormide puhul pole nende grammatiline tõlgendus ainus tõlgendusviis, ei näe enamik õigusteadlasi eespool esitatus mingeid probleeme ega usu põhiseaduse uue teksti loomise vajadusse. Samal seisukohal on Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegium, kes ütles oma 2001. aasta 5. märtsi otsuses nr 3-4-1-2-01, et põhiseaduse tõlgendamine on midagi enamat kui sõnade tähenduse kindlakstegemine.

Siiski selgitavad eeltoodud näited, kuivõrd loova elegantsiga on tavaliste seaduste koostamisel aeg-ajalt üle või mööda astutud sellest, mis põhiseaduses algselt kirjas oli.

Poolt- ja vastuargumendid

Praeguse põhiseaduse kritiseerijad peavad eraldi konstitutsioonikohtu puudumist asjaomase järelevalve teostamisel arvestatavaks puuduseks. Tõsi ta on, Riigikohus asukohaga Tartus on meil nii kõrgeim kohtulike kaebuste lahendamise organ kui ka põhiseaduskohus ühel ajal. Aga mis siis selles halba on, kui Eesti riigi 19 kõrgeimat kohtunikku ei kontsentreeri end üksnes põhiseaduse paragrahvide lahtimõtestamisele, vaid on kursis kogu meie õigusvaldkonnaga. Ka rahaline kokkuhoid pole siinjuures sugugi vähetähtis. Kui me aga tulevikus mingil põhjusel äkki OPEC-i liikmeks saame ja näiteks

Hiiumaa servast naftat leiame, võime tõesti kokkuhoiu ka riigiõiguse toimimise alal lõpetada ja kas või põhiseaduse iga printsiibi sisustamiseks eraldi järelevalvekohtu moodustada.

Uue põhiseaduse toetajate põhiargumendiks on kujunenud ka väide, et selle praeguse teksti loomisel kaheksateist aastat tagasi ei teadnud keegi täpselt, kuhu Eesti välja jõuab. Maailma poliitilise arengu tõttu vajab ka meie põhiseadus nüüd muutmist. Arvestatav vastuväide on aga see, et ka praegu ei püsi poliitiline elu kusagil paigal, vaid on endiselt arengus.

Raske on ju ette kujutada, milliseks muutub Eesti või Euroopa Liit näiteks paarikümne aasta pärast. Võib-olla ainus, millest me siis saame omariikluse kaitseks tuge otsida, ongi meie kehtiva põhiseaduse aluspõhimõtted ja stabiilsus. Seega ei ole mingit vajadust asuda põhiseadust kergekäeliselt muutma ega sellele uut teksti kirjutama. Eesti praegune põhiseadus on oma olemuselt piisavalt abstraktne ja paindlik. Seetõttu võime edaspidigi selles toodud põhimõtteid ja seisukohti tõlgendada ning järjepidevalt ühiskonnaelu edasise demokraatliku arengu kohaselt sisustada.

Milleks on vaja avaliku arvamuse küsitlusi

Juhan Kivirähk, sotsioloog, Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus

Uuringud näitavad, et poliitikute ja ajakirjanike seisukohad mõjutavad valijate tõekspidamisi rohkem kui valimiseelsed küsitlused.

Poliitikute juures tuleb ette põhiliselt kaht liiki suhtumist avaliku arvamuse küsitlustesse. Kui erakonna reiting kasvab, kommenteeritakse kaamerate ja mikrofonide ees meelsasti, mida peetakse edu saavutamise põhjuseks. Kui aga reiting langeb või on püsivalt kehvapoolne, kuulutatakse üleolevalt, et ega neid avaliku arvamuse küsitlusi ikka eriti uskuda tasu, tegelik jõudude vahekord selgub alles valimistel.

Viimane väide on kahtlemata tõene – lõplikult pannakse asjad paika valimistel. Ent see ei muuda olematuks ega tähtsusetuks avaliku arvamuse hetkeseisundi väljaselgitamist küsitluste abil. Igakuiseid gallupeid ei viidagi läbi otsese eesmärgiga valimistulemusi prognoosida. Küsitlustulemustest selgub erakondade üle-eestiline toetusreiting, mis on midagi muud kui võimalik tulemus parlamendivalimistel. Riigikogu valitakse ju hoopis teistel alustel, kui peegeldab see metoodika, mille põhjal leitakse erakondade toetuste pingerida. Valimistel ei lähtu valijad otsustamisel ainult erakondade nimedest, vaid näevad enda ees kogu valimisnimekirja. Seejuures igas kaheteistkümnest valimisringkonnast on üles seatud erinevad kandidaadid. Kui valimised annaksid sama tulemuse, nagu näitab erakondade üleriigiline toetus, ei oleks parteikontorite valimiste-eelsel peamurdmisel, keda millisesse valimisringkonda üles seada, mingit mõtet.

Seetõttu ei maksakski Eesti arvamusuurijatele teha etteheiteid, et nende küsitlused ei peegelda võimalikku valimistulemust nii täpselt, kui teevad seda gallupid nendes maades, kus valija tõepoolest saabki valida ainult erakondade, mitte isikute vahel. Samas võib tekkida küsimus: kui igakuiste küsitluste põhjal isegi valimistulemust ennustada ei saa, milleks neid siis üldse vaja on? Et Riigikogu valimised on peagi tulekul, tasuks mõned avaliku arvamuse kohta käivad olulised tõed üle korrata.

Arvamus avalikust arvamusest

Avalik arvamus pole passiivne uurimisobjekt, selle puhul on tegemist toimiva ühiskondliku institutsiooniga. Oma olemuselt on see refleksiivne fenomen – avalikust arvamusest teadasaamine mõjutab omakorda avaliku arvamuse kujunemist. Arvamuste kandjad on konkreetsed indiviidid, kes kujundavad oma arvamusi erinevate toimetegurite mõjul. Üks neist tegureist ongi teadmine, mida arvavad asjast ümbritsevad inimesed. Seda võimalust pakuvadki küsitlused, kuid loomulikult mitte ainult need. Uuringud kinnitavad, et inimesed on neid ümbritseva avalikkuse arvamustest ja seisukohtadest laias laastus teadlikud ka ilma küsitlusteta. Eksisteerib nn arvamus avalikust arvamusest, mis tähendab, et inimestel on alati teatud ettekujutus ehk eelarvamus selle kohta, milline on enamuse arvamus.

Kas valimistele vastu minnes peaks valija üldse olema teadlik, millised on teiste valijate eelistused? Selle kohta on erinevaid seisukohti. Mõned leiavad, et see pärsib indiviidi isiklikku otsustusvabadust, sunnib hääletama “nii nagu teised”. 2003. aasta Riigikogu valimiste eel tehti koguni ettepanek valimisseadust selliselt muuta, et valimiste-eelsed avaliku arvamuse küsitlused hoopis keelata. Riigikogu valimise seadusesse pakuti paragrahvi, mis kõlas järgmiselt:

“Valimispäeval kuni hääletamise lõpuni ja sellele eelneva seitsme päeva jooksul on keelatud läbi viia avaliku arvamuse uuringuid ning avaldada või kommenteerida varasemate uuringute tulemusi, mis seonduvad valimistega.”

Samal ajal jõuab üldine, ehkki mitteadekvaatne ettekujutus sellest, milline erakond on tugevam, milline nõrgem, avalikkuse ette ka uuringute abita – kas või poliitikute ja ajakirjanike seisukohtadele tuginedes. Kui küsitlused annavad valija käsutusse teadusliku metoodika abil kogutud neutraalse andmestiku, siis teised arvamuskujundajad on enamasti huvitatud informatsiooni esitamisest subjektiivse vaatenurga alt. Nii ei oleks arvamusküsitluste keelamine kuidagiviisi saanud ära hoida valijate mõjutatavust teiste inimeste arvamuste poolt ning siinkohal tahakski kiita parlamendi tervet mõistust, kes sellisest seadusepügalast loobus.

Uuringute tähtsust ülehinnatakse

Ent kas ja kuidas arvamusuuringud valijate eelistusi üldse mõjutada võivad? Argumendid valimiseelsete küsitluste kaitseks on kirja pandud professor Wolfgang Donsbachi koostatud brošüüris “Kes kardab valimiseelseid küsitlusi? Normatiivseid ja empiirilisi argumente valimiseelsete uuringute vabaduse kaitseks”.

Donsbach kinnitab, et kui praktikas ongi fikseeritud valimiseelsete uuringute mõju valimiskäitumisele, on see mõju minimaalne ja täiesti kahjutu. Seda mitmel põhjusel.

1. Valimiseelseid küsitlusi tehakse alati mitmeid, sageli annavad need mõnevõrra erinevaid tulemusi.

2. Uuringutulemuste mõju on eri valijarühmade jaoks erisuunaline – valijad, kes kalduvad kujundama oma valimiseelistust küsitlustulemuste põhjal (neid on alati vähem kui isiklike veendumuste alusel hääletajaid), võivad otsustada nii tugevama erakonna kasuks kui ka toetada hoopis nõrgemat, et takistada tugevat erakonda liiga suurt edu saavutamast.

3. Küsitlustulemused esitletakse kõrvuti suure hulga muude valimistulemusi prognoosivate seisukohtadega. Uuringud näitavad, et poliitikute ja ajakirjanike seisukohad mõjutavad valijate tõekspidamisi märgatavalt rohkem kui küsitlused.

4. Donsbach osutab, et poliitikutel ja sotsiaalteadlastel on kalduvus arvamusuuringute tähtsust üle hinnata. Keskmise haridustasemega kodanike jaoks jäävad ajalehtedes ilmuvad valimiseelistuste jaotused abstraktseks ja otsese valimispropaganda kõrval vähem mõjusaks.

Igatahes ei näita nn taktikaline valimiskäitumine, mille puhul valijad võtavad oma valimiseelistuste kujundamisel arvesse uuringutulemusi, mitte demokraatia nõrkust, vaid tugevust. Valimisi selleks korraldataksegi, et valija ei peaks ostma põrsast kotis, vaid saaks kasutada kogu olemasolevat informatsiooni, et otsustada, milline poliitiline jõud teda kõige paremini esindab. Selliseks infoks on ka teadmine, milline on hetkel poliitiliste jõudude toetus teiste valijate arvamustes. Mõistagi ei ole selleks võimalik igakuiselt simuleerida valimiste tegelikku protseduuri, sest valimistevahelisel perioodil puudub arvamusuurijatel lihtsalt teave selle kohta, milliste nimekirjadega üks või teine erakond ühes või teises valimisringkonnas üles astuda kavatseb. Ent üldisi poliitilisi jõuvahekordi tasub sellegipoolest pidevalt jälgida – kas või selleks, et saada tagasisidet igapäevasele poliitilisele tegevusele.

Muidugi on selleks, et arvamusuuringud valijatele sel viisil mõjuks, vaja ka nende erapooletut ja adekvaatset tutvustamist. Selles osas on meil Eestis veel arenguruumi.

Mis külvab segadust

Praegu aktiivsest arvamusuurija tööst kõrvalseisjana on mul mõnikord kahju vaadata oma endisi kolleege, keda sunnitakse fantaseerima, mis ikkagi ühe või teise erakonna reitingut eelmise kuuga võrreldes kahe-kolme protsendi võrra kergitada või langetada võis. Ning kuu aja pärast tuleb neil taas seletusi otsida, miks reiting jälle varasemale tasemele langes või tõusis. Kui aga öelda ajakirjanikele nii, nagu asi tegelikult on – et nimetatud erakonna reitingus polegi mingeid statistiliselt olulisi muutusi toimunud –, ei oleks lehes millestki kirjutada ega raadios ja televisioonis rääkida!

Nii raisatakse poognate viisi paberit ja tunde eetriaega, leidmaks seletusi muutustele erakondade toetuses, mis statistiliselt rangelt võttes ei olegi muutused. Sotsioloogilistes küsitlustes elanikkonna mudeli ehk valimi alusel saadud tulemusi võib kogu ühiskonnale laiendada vaid teatud tõenäosusega, arvestades statistilist viga. Mida väiksem on valim, seda suurem on ka vea tõenäosus. Kui küsitletakse 500 inimest, ulatub valimi viga 95-protsendilise tõenäosusega pluss/miinus nelja protsendini, 1000 valija küsitlemise puhul pluss/miinus kolme protsendini. Rääkimata sellest, et kui toetuse muutus isegi statistiliselt oluliseks osutub, pole tehtud küsitluse andmestikust enamasti võimalik saada informatsiooni selle kohta, mis konkreetselt võis valijate meelemuutuse põhjustada.

Palju segadust küsitlustulemuste mõistmisel on avalikkusesse külvanud asjaolu, et kaks suuremat ja esinduslikumat uuringufirmat, kes regulaarselt erakondade toetusi mõõdavad – TNS Emor ja Turu-uuringute AS –, kasutavad parteide toetusprotsentide avaldamiseks erinevat lähenemist. Kui Turu-uuringud rehkendavad erakondade toetusprotsendi kõigi küsitletute arvust, mis võimaldab näha ka nende valijate osakaalu, kellel eelistus puudub, siis Emori reitingutes on protsent arvestatud ainult nende vastajate seas, kes oma eelistust väljendasid. Nii juhtubki, et kui Emori küsitlus näitab erakonna toetuseks 35 protsenti ja Turu-uuringute oma vaid 25 protsenti, on tegelikult tegemist täpselt sama suure toetajate hulgaga. Avalikkuse ette jõudnuna aga tekitavad sellised arvud palju mõistmatust ning viivad usalduse vähenemiseni arvamusküsitluste vastu.

Kokkuvõttes on avaliku arvamuse küsitlusi valimiste eel kindlasti vaja. Mõnikord avalikkuse ees demonstreeritavast skepsisest hoolimata erakonnad selles tegelikult ei kahtlegi, vaid tellivad võimaluse korral veel täiendavaid uuringuid, et valimiskampaaniaks paremini sihte seada. Tõsi, need uuringutulemused eriti tihti avalikkuse ette ei jõua. Kuid avaliku arvamuse küsitlustel on oluline roll ka valijate jaoks. Et küsitlustulemused seda rolli täita saaksid, tuleks nende esitlemisel teada, mis piirides saab küsitlustulemusi tegelikkusele laiendada ning hoida uuringutest selgunud faktid lahus nende faktide interpreteerijate fantaasiast. Kui see õnnestub, aitavad avaliku arvamuse küsitlused kindlasti kaasa valimiste demokraatlikkusele ja valimisotsuste suuremale läbimõeldusele.

Põhiseaduse reformid sillutavad Türgi teed Euroopasse

Janek Laidvee, Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõunik-sekretariaadijuhataja, sotsioloog, Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus

Türgi on värvika põhiseadusliku traditsiooniga maa ning soov saada Euroopa Liidu liikmeks on sundinud riiki pingutama, et lahti saada militaarse demokraatia pärandist.

Türgi rahvahääletusel 12. septembril 2010 kiitis ligi 58 protsenti valimas käinud Türgi kodanikest heaks põhiseaduse muudatuste paketi, millega tänapäevastatakse Türgi konstitutsiooni. Rahvahääletuse tulemust on tervitanud nii USA kui ka Euroopa Liidu poliitiline juhtkond. Tegemist on juba kaheksandate muudatustega Türgi põhiseaduses, mis võeti vastu 1982. aastal sõjaväelise režiimi ajal.

Riigikogu põhiseaduskomisjon käis Türgi parlamendis visiidil 2010. aasta mais, vahetult pärast seda, kui parlament oli põhiseaduse muutmise seaduse vastu võtnud ning selle rahvahääletusele suunanud. Kohtumistel Türgi Suure Rahvuskogu (Türgi parlamendi ametlik nimetus) põhiseaduskomisjoni, inimõiguste komisjoni ning soolise võrdõiguslikkuse komisjoni liikmetega oli Riigikogu põhiseaduskomisjonil võimalus saada otseallikast infot põhiseaduse reformi tagamaade kohta, samuti jagada Eesti kogemusi demokraatliku õigusriigi ülesehitamisel. Arvestades asjaolu, et Türgi on Euroopa Liidu kandidaatriik, kelle ühinemist euroliiduga on Eesti poliitilisel tasandil toetanud, on asjakohane lähem sissevaade 12. septembril heaks kiidetud põhiseaduse muudatustele ja nende tähtsusele Türgi Euroopa Liidu liikmeks pürgimisel. Kuna tegemist on ühe sammuga pikas sammude reas Türgi teel Euroopa suunas, on otstarbekas lähemalt käsitleda Türgi demokraatia sõlmküsimusi, mis paljuski saavad alguse riigi alusdokumendist, põhiseadusest. Praeguste probleemide paremaks mõistmiseks tuleb neid vaadelda ajaloolises perspektiivis.

Sõjaväe roll põhiseaduste sünnil

Türgi kehtiv põhiseadus võeti vastu 7. novembril 1982 rahvahääletusel tingimustes, kus pärast 1980. aasta sõjaväelist riigipööret oli maksvusel Riikliku Julgeoleku Nõukogu võim, kelle taktikepi all koostati uue põhiseaduse tekst (nõukogusse kuulusid kaitseväe juhataja, mõned kabineti ministrid ja riigi president). Nimetatud sõjaväeline pööre 1980. aastal ei olnud 20. sajandil ainus kord, kui sõjavägi otsustas riigis ohjad enda kätte haarata. Samamoodi sekkus sõjavägi põhiseaduse alusel toiminud demokraatlike institutsioonide tegevusse Türgis 1960. ja 1971. aastal. Ka 1982. aasta põhiseadusele eelnenud 1961. aasta põhiseadus oli kehtestatud sõjaväelise režiimi tingimustes. Samas ei ole sõjavägi sekkunud riigi demokraatlikku toimimisse selleks, et muuta riigikorda, vaid poliitilise ja majandusliku kriisi tingimustes näinud oma rolli ideoloogilise “karjasena”, et juhtida riik selle rajaja Mustafa Kemal Atatürki(1881–1938) näidatud teele tagasi.

Atatürkinatsionalismi või ka kemalismi puhul on tegemist põhiseaduses sätestatud, kuid Türgi ühiskonnas isegi põhiseadusülest tähendust omava ideoloogiaga, mille peamised sambad on natsionalism ja sekularism. Ajalooliselt tekkis Türgi riik paljurahvuselise ja -religioosse Ottomani impeeriumi varemetele ning Türgi Vabariigi rajajate peamine mure oli luua homogeenne rahvusriik. Sellest hoolimata on Türgi poliitika siiani tugevalt polariseerunud nii etnilisel (kurdide probleem) kui ka religioossel (islam *versus* teised religioonid) pinnal. Kui poliitilised pinged järk-järgult laienesid määrani, milles sõjavägi nägi ohtu ühtse sekulaarse rahvusriigi olemasolule, otsustas osa ohvitserkonnast võimu

enda kätte haarata ning asus tulevikule mõeldes kõrvaldama probleemide algallikaid, nii nagu nemad neid tajusid.

Üks vahend oli uue põhiseaduse koostamine (1961, 1982), mis pidi tagama riigi parema kaitse tema "vaenlaste" vastu. Samuti püüdsid sõjaväelised režiimid kemalismi ideoloogia vastaseid erakondi ja poliitikuid jõuvõtetega eemaldada riigi juhtimisest. Sõjaväelised pöörded tõid kaasa valitsuse mineku sõjaväe kontrolli alla (1971. aasta pööre), poliitikas domineerivate erakondade keelustamise (1960. aasta pööre) või poliitiliste erakondade täieliku keelamise (1980. aasta pööre), samuti parteide liidrite poliitikas osalemise keelu (1980. aasta pööre) või koguni hukkamise (1960. aastal) (vt Sayarı 2008).

Sõjaväelised režiimid on 20. sajandil püüdnud aktiivselt kujundada ka Türgi erakonnamaastikku. Näiteks pärast 1980. aasta pööret üritati luua kahe partei süsteemi, mis siiski ebaõnnestus (Sayarı 2008). Samal eesmärgil on korduvalt muudetud valimiskorraldust. Üks 1980. aasta pöörde "jäänuk" on seni kehtiv 10-protsendiline valimiskünnis, mille sisseseadmise eesmärk oli parlamendi killustatuse vältimine ja väikeste äärmusparteide parlamenti pääsemise takistamine, mida Riikliku Julgeoleku Nõukogu režiim tajus kui peamist 1970. aastate poliitilise kriisi põhjust.

Türgi demokraatia üks paradokse

Sõjaväelised valitsused on oma rolli näinud ajutisena (kõige kauem kestis Riikliku Julgeoleku Nõukogu valitsusaeg 1980. aasta pöörde järel, ligi kolm aastat) ning lõpuks on võim alati loovutatud demokraatlikult valitud institutsioonidele, kes on n-ö ülalt paika pandud raamistikus pidanud jätkama riigi demokraatlikku valitsemist. Seega on Türgi demokraatia üks paradokse see, et iseenesest legitiimseid eesmärke – Atatürki siht oli lääne tüüpi modernne ja sekulaarne riik – on ajalooliselt püütud saavutada ebademokraatlikke vahendeid kasutades.

Sabri Sayarı arvates on sellised demokraatia arengu sunnitud katkestused toonud kaasa mitmeid negatiivseid tagajärgi, mis annavad tunda ka praeguses Türgi poliitikas (Sayarı 2008). Esiteks on võimupöörded külvanud palju poliitilist ebastabiilsust. Teiseks on sõjaväe korduv sekkumine takistanud stabiilse erakondadesüsteemi väljakujunemist – pidevalt erakonnad kaovad ja tekivad uued. Kolmandaks on pärsitud püsiva sideme tekkimine valijate ja erakondade vahel, mis väljendub valijate kõrges volatiilsuses. Neljandaks on parlamendis kestvalt palju erakondade vahetajaid. Näiteks 1983–2002 oli keskmine erakonna vahetamise protsent parlamendis 32. Aastail 1995–1999 vahetas erakonda või asus sõltumatuks saadikuks lausa 47 protsenti parlamendi liikmetest (Sayarı 2008, 414).

Nagu eeltoodust nähtub, on sõjaväel juba ajalooliselt olnud Türgi riigi toimimisel ning põhiseaduse kujunemisel suur roll. Alateadlik hirm võimaliku sekkumise ees ei ole siiani Türgi päevapoliitikast kadunud ning see on aidanud armeel saavutada justkui iseseisva võimuharu staatuse. Sõjaväe sõltumatust kindlustab iseseisvalt tegutsev sõjaväekohtute süsteem, mis tegeleb sõjaväealaste kaebuste lahendamisega. Euroopa Parlamendi 2010. aasta 10. veebruari resolutsioonis Türgi 2009. aasta eduaruande kohta märgitakse, et: "Euroopa Parlament […] on mures sõjaväe jätkuva osalemise pärast Türgi sise- ja välispoliitikas ning kordab, et demokraatlikus ühiskonnas peab sõjavägi täielikult alluma tsiviiljärelevalvele; kutsub eelkõige Türgi Suurt Rahvuskogu üles tugevdama järelevalvet sõjaväe eelarve ja kulude üle […]".

1982. aasta põhiseaduse muudatused

Riikliku Julgeoleku Nõukogu tegi juba oma võimuperioodi (1980–1983) algul teatavaks, et ta kavatses võimu üle anda demokraatlikult valitud võimuorganitele. 1982. aasta põhiseaduse koostajad seadsid oma tegevuse lähtealuseks selle, et 1970. aastate poliitilise kriisi tingis riigivõimu killustatus ning iseäranis nõrk täidesaatev võim. Põhiseaduse koostajate keskne mõte oli seetõttu tugev riik ja tugev täitevvõim (Introduction to Turkish ... 2005, 25). See läbib punase niidina tervet põhiseaduse teksti. Teiseks 1982. aasta põhiseaduse iseloomulikuks jooneks oli küllalt pikk üleminekuperiood demokraatlikule süsteemile ümberlülitumiseks: Riiklik Julgeoleku Nõukogu jäi Presidendi Nõukogu nime all tegutsema veel kuueks aastaks pärast uue põhiseaduse alusel valitud parlamendi valimist, omades seaduste järelevalve õigust ning olles Türgi presidendi nõuandvaks organiks. Põhiseadus tagas 1982. aasta pöörde korraldajatele immuniteedi ning välistas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise Riikliku Julgeoleku Nõukogu valitsemise ajal vastu võetud seaduste üle (näiteks valimisseadused, parteide tegevust puudutavad seadused). Viimane piirang kaotati põhiseadusest alles 2001. aastal.

Kuigi oma struktuurilt (mahukas põhiõiguste osa, riigiorganisatsiooni kirjeldus) vastab Türgi põhiseadus paljude Euroopa põhiseaduste mustritele (Platter,Çalişkan 2008, 834), on autorid ühel meelel, et 1982. aasta põhiseadus, mida valmistati ette ebademokraatlikes tingimustes, peegeldab sõjavälisele režiimile omaseid autoritaarseid väärtusi (Özbudun 2007, 179). Põhiseaduse kehtestamise peamine mõte oli riigi autoriteedi taastamine ning avaliku korra tagamine, mitte aga kodanike õiguste ja vabaduste kaitsmine riigi sekkumise eest. Üldiselt on aktsepteeritud, et 1982. aasta põhiseaduse filosoofia oli pigem kaitsta riiki oma kodanike eest kui kodanikke riigi eest.

See põhiseadus tunnustas enamikku põhiõigustest, mida võib leida demokraatlike riikide põhiseadustes, kuid need olid defineeritud väga kitsalt. Seetõttu kujunes põhiseadus mõistetavalt tuliste vaidluste ja debattide keskmeks juba jõustumisest alates. Pärast vastuvõtmist on põhiseadust muudetud kaheksal korral (1987, 1993, 1995, 1999 kaks korda, 2001, 2002 ja 2004). Nende peamine suund on olnud põhiõiguste kaitse parandamine, õigusriigi kindlustamine ja sõjaväeliste prerogatiivide vähendamine. Muudatuste osas konsensuse leidmiseks ei olnud väheoluline Türgi soov saada Euroopa Liidu liikmeks. Lisaks põhiseadusele muudeti selle valguses ka paljusid lihtseadusi. Erinevate muudatuste tulemusena on muutunud ligi kolmandik põhiseaduse algsest tekstist. Ergun Özbudun leiab, et põhiseaduse muudatused on praeguseks likvideerinud väga suure osa semiautoritaarse Riikliku Julgeoleku Nõukogu režiimi pärandist (Özbudun 2007, 195).

Põhiseaduse aluspõhimõtted

Järgnevalt on oluline peatuda Türgi põhiseaduse aluspõhimõtetel. Keskseks normiks on siin põhiseaduse artikkel 2, mille kohaselt Türgi Vabariik on demokraatlik ja sekulaarne sotsiaalriik, mida valitsetakse kooskõlas õigusriigi printsiibiga, pidades silmas avaliku rahu, rahvusliku solidaarsuse ja õigluse põhimõtteid; tunnustades inimõigusi, olles truu Atatürki natsionalismile ja põhiseaduse preambuli fundamentaalsetele tõekspidamistele.

Atatürki natsionalism (kemalism). Põhiseadus sätestab, et Türgi Vabariik on seotud Atatürki natsionalismiga. Koos põhiseaduse artikliga 3, mis sätestab, et Türgi riik on koos oma territooriumi ja rahvaga jagamatu tervik, tähendab see seda, et riigi nn inimelement on Türgi rahvas. Selliselt sätestatuna on idee rahvusriigist ühitamatu nii täieliku integratsiooniga mõne supranatsionaalse üksusega kui ka teokraatliku riigiga, kus inimkomponent on religioosne kogukond, mitte rahvus. Samal ajal tähendab riigi

jagamatus ka separatistlike liikumiste selget keeldu. Natsionalismile on antud pikk definitsioon põhiseaduse preambulis, mis lähtub rahva subjektiivsest määratlusest, eeldades, et Türgi rahva hulka kuulumine ei ole tingimata seotud selliste objektiivselt määratletavate tunnustega nagu rass, etniline päritolu, religioon ja keel, vaid rahva hulka kuulumine tuleneb ühiselt jagatud väärtustest ja truudusest põhimõtetele ning iseäranis inimeste tahtest elada koos ühe valitsuse all. Ka on iseäralik, et põhiseadus kasutab terminit Atatürkinatsionalism, mis eristub teistest natsionalismi vormidest.

Demokraatia. Demokraatia põhimõte ei tulene üksnes põhiseaduse artiklist 2, vaid ka teistest sätetest. Üheks demokraatia osaks on vabad, üldised ja võistlevad valimised. Artikkel 67 sätestab, et Türgis toimuvad vabad, võrdsed, salajased, otsesed ja ühetaolised valimised ning valimistulemuste kindlakstegemine on avalik. Põhiseadus näeb ette ka valimisprotseduuride kohtuliku kontrolli (artikkel 79). Teine oluline demokraatliku süsteemi element on vabalt asutatavate erakondade paljusus. Poliitiline ühinemis- ja tegevusvabadus ei ole põhiseaduse kohaselt siiski piiramatu. Põhiseaduse järgi peavad parteid tegutsema vastavuses riigi territoriaalse ja rahvusliku terviklikkuse põhimõttega, ühtegi parteid ei tohi luua eesmärgiga saavutada kindla klassi või grupi suveräänsus või ainuvõim. Parteid, mis ei vasta nendele tingimustele, keelustatakse alatiselt (artikkel 69).

Inimõigused. Türgi 1982. aasta põhiseadus tunnustab oma muudatustega kõiki põhilisi inimõigusi, mida võib leida liberaalseid demokraatlikke väärtusi kandvates põhiseadustes, nagu kõne-, ajakirjandus-, usu-, ühinemis-, kogunemis- ja liikumisvabadus, õigus isikuvabadusele, omandiõigused jne. Inimõiguste teostamist saab piirata üksnes kohtu otsuse alusel, täitevvõimul lubab põhiseadus põhiõigusi piirata erakorralistel juhtudel. Probleem on selles, et põhiseadus ei too ära konkreetseid põhiõiguste piiramise aluseid erakorralise seisukorra või hädaolukorra puhul, piiranguid saab kehtestada seadusega. Siiski tagab põhiseadus ka sellistel puhkudel põhiõiguste n-ö tuumikala kaitse. Probleemiks on ka asjaolu, et erakorralise seisukorra või hädaolukorra ajal vastu võetud seadused ei allu põhiseaduse artikli 148 kohaselt põhiseaduslikkuse järelevalve kontrollile.

Sekularism. Sekularism on Atatürki reformide peamisi sambaid. Juba 1928. aastal tühistati põhiseaduse säte, mis kuulutas islami Türgis riigiusuks. Põhiseaduse 1937. aasta muudatustega sai sekularism üheks põhiseaduse kuuest aluspõhimõttest. Euroopas tähendab sekularism riigi ja religiooni täielikku eraldatust. Kemalismi kontseptsioonis võimaldab sekularism teataval määral riigi kontrolli religiooni üle, sest Türgi riigi rajajatel oli hirm, et usuküsimustes kõrvalseisjaks jäämine võib viia religiooni tungimiseni riiklikku sfääri. Islam ei ole ainult religioonisüsteem, vaid ka sotsiaalse, õigus- ja poliitilise ideoloogia süsteem, see tähendab terviklik elukäsitlus. Kui religioon oleks täielikult jäetud kogukondade endi kätte ilma valitsuse sekkumiseta, oleks islam tõenäoliselt säilitanud oma positsiooni ühiskonna, seaduste, poliitika ja majanduse üle. 1982. aasta põhiseadus säilitas eelnenute sarnaselt kemalistliku arusaama sekularismist. Tunnustades selgelt usuvabaduse põhimõtet, säilitas põhiseadus administratiivaparaadi osana siiski Religiooniasjade Ameti (artikkel 136). Põhiseaduses (artikkel 174) säilitatakse samuti erikaitse kaheksale olulisele reformiseadusele, mis võeti vastu Atatürkivalitsemisajal ning mis sisaldasid kemalismi sekularismi põhimõtteid. Need seadused puudutavad muu hulgas sekulaarset haridust ja tsiviilabielu, Türgi tähestiku kasutuselevõttu, teatud tiitlite likvideerimist ja teatud riietuse kandmise keelustamist. Põhiseaduse § 174 kohaselt ei tohi ühtegi põhiseaduse sätet muuta ega tõlgendada nõnda, et nimetatud reformiseadused muutuksid põhiseaduse vastasteks. Nende seaduste põhiseadusele vastavust ei saa kontrollida ka konstitutsioonikohus. Teine põhiseaduse säte, mis kaitseb riigi sekulaarset olemust, on keeld kasutada religiooni poliitilistel eesmärkidel. Põhiseadus keelab usu või usuliste veendumuste ekspluateerimise poliitilise või isikliku mõju omandamise

eesmärgil, samuti on keelatud luua riigis põhi-, sotsiaalset, majanduslikku, poliitilist või õiguskorda, mis lähtuks religioossetest tõekspidamistest (põhiseaduse artikkel 24). Põhiseaduse artikkel 42 lubab valitsusel sekkuda hariduse valdkonda, sätestades, et ei tohi luua haridusinstitutsioone, mis oleksid vastuolus tänapäeva teaduse ja hariduse printsiipidega ning Atatürki reformidega.

Sotsiaalriik. Sotsiaalriigi põhimõte tähendab, et riik peab tagama sotsiaalsed õigused ja sotsiaalse kaitse ning järgima sotsiaalse õigluse põhimõtet. Teiste sotsiaalsete põhiõiguste hulgas on Türgi põhiseaduses tagatud näiteks õigus kuuluda ametiühingusse, õigus streikida, õigus pidada kollektiivläbirääkimisi, õigus tasustatud puhkusele, õigus sotsiaalkindlustusele, õigus arstiabile, õigus haridusele jms. Põhiseaduse kohaselt on riik kohustatud looma sotsiaalse kaitse ja sotsiaalse heaolu süsteemi kõigi kodanike jaoks (põhiseaduse artiklid 41–65).

Õigusriik. Õigusriigi põhimõte tähendab, et täitevvõim peab tegutsema seaduse alusel ning tema tegevus on allutatud sõltumatule kohtulikule kontrollile. Õigusriigi põhimõte sisaldab järgmisi komponente:

a) haldusaktide õiguspärasuse kontroll;

b) õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve;

c) kohtuvõimu sõltumatus.

Türgis eksisteerib eraldiseisvana halduskohtute süsteem, mis on loodud avaliku võimu vastu esitatud kaebuste lahendamiseks. Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus toimub eraldiseisvas konstitutsioonikohtus, mille staatus ja pädevus on reguleeritud põhiseaduse artiklites 146–153. Eraldi kohtusüsteemi moodustavad sõjaväekohtud, mille kõrgemad instantsid on kõrgem sõjaväeline apellatsioonikohus (põhiseaduse artikkel 156) ning kõrgem sõjaväeline apellatsioonikohus haldusasjades (artikkel 157). Põhiseadus sätestab ka kohtusüsteemi ning kohtunike sõltumatuse põhimõtte (artiklid 138–140).

Parteide keelustamise “paradiis”

Türgi põhiseaduse artikli 5 kohaselt ei saa muuta põhiseaduse artiklit 1, mis kehtestab vabariikliku riigivormi, artiklis 2 nimetatud riigi toimimise aluspõhimõtteid ja artiklit 3 (Türgi riigi rahvuslik ja territoriaalne terviklikkus) ning selliseid muudatusi ei tohi algatada. Seega on osale põhiseaduse aluspõhimõtetest omistatud isegi põhiseadusülene tähendus. Muudetamatud või igavikulised põhiseaduse sätted ei ole Euroopa riikide põhiseadustes päris tundmatud. Näiteks Prantsusmaa ja Itaalia põhiseaduses on sätestatud, et nende riikide vabariiklik riigivorm ei ole muudetav. Sääraseid näiteid võib tuua ka Tšehhi, Saksa, Šveitsi, Rumeenia jt riikide põhiseadustest (Özbudun 2009, 353). Siiski on Türgi põhiseaduse aluspõhimõtete muutmise või isegi nende üle arutlemise tagajärjed pretsedenditult karmid. Asjata ei ole Türgit kutsutud parteide keelustamise “paradiisiks”.

Olulist rolli erakondade keelustamisel mängib Türgi konstitutsioonikohus. Ergun Özbuduniandmetel on Türgis konstitutsioonikohus keelustanud 1961. aasta põhiseaduse alusel 6 erakonda, 1982. aasta põhiseaduse alusel aga 18 erakonda (Özbudun 2010, 126). Parteide keelustamise peamiseks põhjuseks on olnud põhiseaduse sätted, mis näevad ette riigi rahvusliku ja territoriaalse terviklikkuse ning riigi sekulaarse olemuse.

Keskse tähendusega on siin põhiseaduse artikli 68 lõige 4, mis sätestab, et poliitilise partei põhikiri ja programm ning tegevus ei tohi olla vastuolus riigi sõltumatuse põhimõttega, tema rahvusliku ja territoriaalse terviklikkusega, inimõigustega, võrdõiguslikkusega, õigusriigi põhimõttega, rahva suveräänsuse põhimõttega, demokraatliku ja sekulaarse riigi põhimõttega; samuti ei tohi olla erakonna eesmärgiks kaitsta või luua ühe klassi või grupi diktaati või kutsuda kodanikke üles sooritama kuritegusid. Põhiseaduse artikli 69 kohaselt lõpetatakse sellise erakonna tegevus alatiseks. Selle artikli lõike 1 kohaselt lõpetab konstitutsioonikohus viidatud tunnustele vastava erakonna tegevuse, kui kohus tuvastab, et erakonna keskmes on selliste tegevuste elluviimine. Sama artikli lõike 10 kohaselt ei tohi erakonna liikmed, kelle tegevus viis partei tegevuse lõpetamiseni, olla viie aasta jooksul mõne teise erakonna liige, asutaja, juht või nende üle järelevalve teostaja.

Aastakümnete jooksul on Türgi konstitutsioonikohus olnud sama innukas kemalismi ideoloogia kaitsja kui Türgi sõjavägi. Erakondade keelustamiseks on piisanud näiteks sellest, kui nad on teinud ettepaneku mõnda põhiseaduse sätet muuta. Näiteks on toonud kõrgkoolides pearättide kandmise lubamise või Religiooniasjade Ameti likvideerimise ettepaneku tegemine kaasa neid ettepanekuid esitanud erakondade keelustamise, sest kohus asus seisukohale, et põhiseadus keelab selliste ettepanekute tegemise. Mitmed kurdide huve esindavad erakonnad on keelustatud, sest konstitutsioonikohus on asunud seisukohale, et nende poliitika on vastuolus põhiseaduses sätestatud riigi rahvusliku ja territoriaalse ühtsuse põhimõttega.

Absoluutne ning muutmatu väärtus

Paljud erakondade keelustamise juhud on jõudnud ka Euroopa Inimõiguste Kohtusse, kus kohus on asunud seisukohale, et konstitutsioonikohtu otsused erakondade tegevus keelustada on rikkunud Euroopa inimõiguste konventsiooni ühinemisvabadust käsitlevat artiklit. On väidetud: “Türgi konstitutsioonikohus käsitleb olemasolevat konstitutsioonilist süsteemi absoluutse ning muutmatu väärtusena ning sulgeb erakonnad, kes arendavad tegevust, mis on ühitamatu sellise süsteemiga. Sealjuures on Euroopa Inimõiguste Kohus seisukohal, et selliseid süsteemi muutvaid ettepanekuid iseenesest ei saa käsitleda *per se* ebademokraatlikena, nii kaua kui need olemuslikult ei kahjusta demokraatiat.” (Erdem, viide Özbudun 2010, 136).

Kindlasti tuleb rõhutada, et erakondade keelustamine Türgis ei ole vaadeldav must-valgel skaalal. Türgi polariseerunud erakondlikul maastikul on esindatud ka radikaalsed islamistlikud jõud, kelle eesmärk on koraanil põhineva korra kehtestamine riigis. Näiteks luges Euroopa Inimõiguste Kohus konventsiooniga kooskõlas olevaks konstitutsioonikohtu 1998. aasta 16. jaanuari otsuse Heaolu Erakonna keelustamise kohta, kelle tegevuse eesmärgina nägi kohus riigis šariaadi korra sisseviimist. Euroopa Inimõiguste Kohus luges Türgi konstitutsioonikohtu otsuse vastavuses olevaks konventsiooni artikli 11 nõuetega, leides, et erakonna keelustamiseks oli “tungiv sotsiaalne vajadus” ning vaidlusaluses küsimuses oli keeld kooskõlas ka proportsionaalsuse põhimõttega (Özbudun, 2010, 134).

Konstitutsioonikohtu liialt aktiivset tegevust erakondade keelustamisel on püütud ohjata põhiseaduse 2001. ja 2004. aasta muudatustega. Näiteks on põhiseaduse artiklis 148 selgesti sätestatud, et põhiseaduse muudatuste puhul saab konstitutsioonikohus kontrollida üksnes seda, kas on täidetud põhiseaduse muutmise menetluse formaalsed nõuded (näiteks kas otsuste vastuvõtmisel oli nõutav häälteenamus). 2001. aasta muudatuste kohaselt peab erakonna sulgemiseks tema põhiseadusvastane tegevus olema muutunud erakonna keskseks tegevuseks. Keelustamisele lisaks sätestati ka leebemaid karistusi, näiteks riigi toetusest ilmajätmine ning rahaline karistus. Ka tõsteti

konstitutsioonikohtus erakondade keelustamise häälekünnist konstitutsioonikohtu koosseisu lihthäälteenamuselt 3/5 häälteenamusele. Samuti muudeti põhiseaduse artiklit 90, mille kohaselt juhul, kui rahvusvaheline leping inimõiguste valdkonnas on vastuolus riigi seadusega, kohaldatakse rahvusvahelist lepingut. See kohustub lihtseaduste (näiteks erakonnaseadus) kohaldamisel arvesse võtma Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat, kuigi probleemiks on, et erakondade keelustamise alused tulevad otse põhiseadusest ning välislepingud ei ole ülimuslikud põhiseaduse ees.

2010. aasta 12. septembri põhiseaduse reform

Türgi põhiseaduse 2010. aasta 12. septembri reformidega nähakse ette muudatused 22 põhiseaduse artiklis. Need muudatused võib jagada kahte rühma: esimene puudutab põhiõiguste ja -vabaduste paremat kaitset, teine õigusriigi ja kohtusüsteemi reformimist. Esimese rühma muudatused lubavad rakendada positiivseid erimeetmeid naiste ja laste õiguste tagamisel ning puude ja vanuse alusel toimuva diskrimineerimise vastu võitlemisel. Põhiseaduse muudatused laiendavad liikumis- ja elukohavaliku põhiõiguse kaitse ulatust ning puudutavad ka eraelu kaitset, kollektiivläbirääkimisi ja streigiõigust, kohtusse pöördumise õigust jms.

Oluline põhiseaduse muudatus on ombudsmani institutsiooni loomine, samuti kodanikele võimaluse tagamine pöörduda põhiõiguste rikkumise korral otse konstitutsioonikohtusse.

Mitmed muudatused tegelevad otseselt Türgi demokraatia murekohtadega. Nii kõrvaldatakse põhiseadusest sätted, mis välistasid kohtupidamise 1980. aasta sõjaväelise pöörde läbiviijate üle. Ühtlasi kitsendatakse sõjaväekohtute jurisdiktsiooni, jättes nende lahendada sõjaväeteenistusega seotud vaidlused. Muus osas toimuks kohtuasjade lahendamine üldkohtutes.

Põhiseaduse muudatused puudutavad ka konstitutsioonikohtu toimimist. Konstitutsioonikohtu kohtunike eluaegset mandaati lühendatakse 12 aastani ning konstitutsioonikohtu koosseisu suurendatakse 11-st 17 liikmeni. Sealjuures saab parlament esimest korda nimetada kolm konstitutsioonikohtu liiget, ülejäänud nimetab Vabariigi President, kes varem nimetas kogu kohtu koosseisu. Parlament saab valiku teha siiski talle ametisse nimetamiseks esitatud kandidaatide hulgast (kaks liiget tulevad Audiitorite Kohtust, üks nimetatakse Advokatuuri ettepanekul). Muudatused sisaldavad ka Kohtunike ja Prokuröride Kõrgema Nõukogu koosseisu reformi (tegemist on sisuliselt kohtute järelevalveasutusega), mille kaudu saavad nõukogus esindatuse kõigi tasandite kohtunikud. Muudatuste paketis sisaldusid algselt ka põhiseaduse artikli 69 muudatused, milles taheti veelgi piirata erakondade keelustamise võimalusi ning muuta erakondade keelustamise protseduuri, kaasates sellesse protsessi parlamendi spetsiaalse parlamendikomisjoni kaudu. See ettepanek ei leidnud aga parlamendis nõutavat häälteenamust.

Opositsioonierakonnad, iseäranis Vabariiklik Rahvapartei, kritiseerisid teravalt põhiseaduse muudatusi, mis seonduvad konstitutsioonikohtu ning erakondade keelustamise regulatsiooniga, nähes selle taga valitseva erakonna Õigluse ja Arengu Partei soovi saada suuremat võimu kohtusüsteemi üle. On tõsi, et islamijuurtega erakonna, Õigluse ja Arengu Partei keelustamine rippus 2008. aastal konstitutsioonikohtus juuksekarva otsas (aluseks oli erakonna soov pearättide keeld kaotada), kui erakonna tegevuse lõpetamisest jäi puudu ühe kohtuniku hääl. Teisalt on erakondade keelustamise madalat protseduurilist künnist kritiseerinud nii Euroopa Liit kui ka Veneetsia komisjon. Aeg näitab, kas esitatud muudatused on piisavad, et tuua Türgi välja poliitilis-

riigiõiguslikust kriisist, milles mõne autori arvates riik viibib ja mille keskmeks on just konstitutsioonikohtu aktivistlik tegevus (Köker 2010).

Türgi 12. septembri põhiseaduse referendum ei tähista kindlasti veel finišijoont riigi vabanemisel militaarse demokraatia pärandist, kuid kindlasti tähendab see Türgile olulist sammu Euroopa suunas.

Kasutatud kirjandus

Introduction to Turkish law (2005). Edited by Tugrul Ansay and Don Wallace, Jr. The Hague [etc.]: Kluwer Law International.

Köker, L. (2010). Turkey's Political-Constitutional Crisis: An Assessment of the Role of the Constitutional Court. – Constellations, vol 17, issue 2, pp 328–344.

Platter, J., Çalişkan, B. (2008). Das türkishe Verfassungsgericht auf dem Weg zum "Hüter der Verfassung". – Zeitschrift für Parlamentsfragen, vol 39, no 4, S 832–848.

Sayarı, S. (2008). Non-Electoral Sources of Party System Change in Turkey. – Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armag˘an – Essays in Honor of Ergun Özbudun. Serap Yazıcı, Kemal Gözler and Fuat Keyman (eds). Ankara: Yetkin, pp 399–418.

Örücü, E. (2002). The Turkish Constitution Revamped? – European Public Law, vol 8, no 2, pp 201–218.

Özbudun, E. (2007). Democratization Reforms in Turkey, 1993–2004. – Turkish Studies, vol 8, no 2, pp 179–196.

Özbudun, E. (2009). Judicial Review of Constitutional Amendments in Turkey. – European Public Law, vol 15, no 4, pp 533–538.

Özbudun, E. (2010). Party Prohibition Cases: Different Approaches by the Turkish Constitutional Court and the European Court of Human Rights. – Democratization, vol 17, issue 1, pp 125–142.

Eesti kohalike omavalitsuste rahandusliku sõltumatuse tagamine*

Janno Reiljan, Tartu Ülikooli välismajanduse korraline professor
Kadi Timpmann, Tartu Ülikooli doktorant

Suur sõltuvus keskvalitsuse määratavatest vahenditest pärsib kohalike omavalitsuste tegevusvabadust, sõltumatuse tagamiseks tuleks suurendada omavalitsuste kontrolli all olevate tulude osakaalu.

Riigivalitsemise detsentraliseerimine on kolmel viimasel aastakümnel järjest olulisem kogu maailmas. Euroopa Liidus valitseva lähimusprintsiibi kohaselt tuleb kõik riigivalitsemise ülesanded lahendada nii madalal haldustasandil kui võimalik ja nii kõrgel kui hädavajalik. Liikmesriikides võimu valitsustasandite jagunemise ühtlustamiseks ning kohaliku omavalitsuse tähtsuse rõhutamiseks võttis Euroopa Nõukogu 1985. aastal Strasbourg'is vastu Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mille Eesti ratifitseeris 28. septembril 1994. Eesti kohustus järgima kõiki harta artikleid, kuigi riikidele on jäetud ka võimalus täita ainult teatud arv enda valitud lõikeid.

Riigi haldussüsteemi tõrgeteta toimimiseks on esmajoones vaja tasakaalustada kohustuste ja õiguste jaotus haldustasandite vahel. Majanduslikust aspektist tähendab see, et igal haldustasandil on õigus ja võimalus kujundada talle kohustuseks pandud ülesannete täitmiseks vajalikud rahavood. Eestis on ühetasandilise omavalitsussüsteemi tõttu haldussuhete korraldus suhteliselt lihtne. Samal ajal on kohalikud omavalitsused oma majanduslikult baasilt sedavõrd erinevad, et ühtsetele põhimõtetele rajanevat omavalitsuste iseseisvat toimimist tagavat rahandussuhete süsteemi ei ole õnnestunud luua. Linnade ja valdade otsese kontrolli all olevad tulud moodustavad ainult väikese osa nende kogutuludest. Suur sõltuvus keskvalitsuse määratavatest vahenditest pärsib kohalike omavalitsuste tegevusvabadust oma funktsioonide täitmisel, eriti pikaajaliste arenguplaanide koostamisel ja elluviimisel. Selline olukord tekitab poliitilisi pingeid, destabiliseerib ühiskonda, nõrgestab demokraatiat ning vähendab kohalike võimude vastutust oma valijate ees. Erilise teravusega tõstatus kohalike omavalitsuste tuluautonoomia küsimus Eestis majanduskriisi ajal, kui keskvõim jagas tulumaksulaekumiste proportsioonid ümber enda kasuks. Sellele juhtis oma avalduses Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressile 2009. aasta mais tähelepanu ka Eesti delegatsioon, paludes kongressilt hinnangut Eesti kohalike omavalitsuste rahastamissüsteemi kooskõlale Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga. Kohalike omavalitsuste tuluautonoomia on kujunenud üheks Eesti ühiskonna võtmeprobleemiks.

Artikli eesmärk on hinnata Eesti kohalike omavalitsuste rahandusliku sõltumatuse (tuluautonoomia) ulatust ning pakkuda võimalusi selle suurendamiseks. Eesmärgi saavutamiseks on artiklis:

- määratletud kohalike omavalitsuste tuluautonoomia olemus ning põhjendatud selle tagamise tähtsust;

- analüüsitud erinevate tuluallikate rakendatavust kohalike eelarvetulude kujundamisel;

- võrreldud Eesti kohalike omavalitsuste tuluautonoomia ulatust teiste Euroopa riikidega ning analüüsitud Eesti kohalike omavalitsuste omatulude taseme ja struktuuri riigisiseseid erinevusi;

- esitatud soovitused Eesti kohalike omavalitsuste tuluautonoomia suurendamiseks.

Milles seisneb kohalike omavalitsuste tuluautonoomia

Traditsioonilise fiskaalse föderalismi teooria kohaselt peaks elanikkonna varustamine avalike teenustega toimuma vastavuses lähimusprintsiibiga. See tähendab teenuse pakkumist madalaimal võimalikul haldustasandil, kus on tagatud teenusega kaasnevate peamiste kasude ja kulude jäämine vastava tasandi haldusüksuse geograafilistesse piiridesse. Arvestades kohalike omavalitsuste eeliseid keskvalitsuse ees elanike soovidele ja vajadustele vastavate avalike teenuste mahu ja struktuuri kindlustamisel, on lähimusprintsiibi rakendamise tulemuseks enamasti avalike hüviste pakkumise ulatuslik detsentraliseerimine.

Kohalikud omavalitsused saavad neile pandud ülesandeid tõhusalt ellu viia, kui neil on selleks vajalikul hulgal tulusid ning õigus teha otsuseid nende tulude kasutamiseks (Rondinelli 1999). Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 9 sätestab, et kohalikel võimuorganitel on õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mis on vastavuses neile põhiseaduse ja muude seadustega pandud kohustustega ja mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada.

Kohalike omavalitsuste vabadus avalike teenuste pakkumist puudutavate otsuste langetamisel sõltub olulisel määral nende käsutuses olevate tuluallikate iseloomust. Kohaliku tasandi tulud saab allikate lõikes jagada kolmeks: omatulud, laenatud ressursid ning ülekanded kõrgemalt haldustasandilt. Tuluautonoomia, mille korral omavalitsus on võimeline hankima vajalikud finantsressursid oma vahenditest, ilma et ta vajaks abi või peaks sõltuma kõrgemal või samal valitsustasandil asuvatest teistest valitsusüksustest (Dafflon, Madiès 2009), on tagatud ainult piisavate omatulude korral. Omavalitsuse otsustusõigus laenude osas ning keskvalitsuselt ülekannetena saadud summade kasutamisel sõltub vastavatest regulatsioonidest. Käesoleva artikli fookuses on kohalike omavalitsuste tuluautonoomia, seetõttu jääb keskvalitsuse toetustega seotud probleemistik vaatluse alt välja. Neid küsimusi on Eesti kontekstis analüüsinud näiteks Janno Reiljan jt (Reiljan, Andresson, Ukrainski 2006) ning Peter Friedrich jt (Friedrich, Nam, Reiljan 2009).

Tulu kuulub kohaliku haldusüksuse omatulude hulka, kui see vastab kolmele tingimusele (Swianiewicz 2003):

1) on antud omavalitsuse käsutusse täies ulatuses, lisatingimusi kehtestamata ja piiramata ajaks;

2) on seotud kohaliku majandusbaasiga, nii et omatulud sõltuksid kohaliku tasandi majandusarengust;

3) omavalitsusel on teatud otsustusõigus tuluallika üle (näiteks õigus kehtestada maksumäär, kas või kõrgemalt poolt etteantud piirides).

Kohalike omavalitsuste peamised omatulud on nende kontrolli all olevad maksud, tasud teenuste eest ning omandilt saadud tulud. Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 9 rõhutab, et vähemalt osa kohalike eelarvete tuludest peab tulema kohalikest maksudest ja tasudest, mille suuruse võib omavalitsus seadusega lubatud piires ise määrata. Samas harta ei määratle, kui suur peaks olema kohalike maksude ja tasude osakaal omavalitsuse kogutuludes.

Omatulude määratlusest tulenevalt ei saa kohaliku omavalitsuse omatuludena käsitledakeskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel jagatud makse. Jagatud maksude korral saab omavalitsusüksus enda käsutusse küll kindla osa tema piirides kogutud maksutulust, kuid tal puudub kontroll nii maksubaasi, kehtivate maksumäärade kui ka tulude jaotamise proportsioonide üle, mistõttu ta ei saa mõjutada oma eelarvesse laekuvate tulude mahtu. Tuluautonoomia on tagatud aga juhul, kui kohalikul omavalitsusel on õigus kehtestada mõnele riiklikule maksule enda valitud suurusega kohalik maksulisa, sest sel juhul saavad omavalitsused mõjutada kogutava maksutulu suurust ja selle kaudu pakutavate avalike teenuste mahtu. (Maksulisa puhul kehtestab keskvalitsus maksubaasi ning tegeleb nii riikliku kui ka omavalitsuste kehtestatud maksuosa kogumisega. Kohalikule maksulisale võib olla seatud ka alam- ja ülempiir, samuti võib riiklik maksuosa üldse puududa, nagu Eestis maamaksu puhul.) Just õigust maksumäärad ise valida käsitletakse kohalike omavalitsuste tuluautonoomia tagamise eeltingimusena (McLure, Martinez-Vazquez 2000).

Õigus otsustada on vastutuse tekkimise eeltingimus

Kohalike võimude vastutust valijate ees edendab kõige paremini selge ja otsese seose loomine haldusüksuse kuluvajaduse ja tema vahetu kontrolli all olevate tulude vahel (Shah 1999). Sellisel juhul tooks teenuste pakkumise mahu suurendamine vallas või linnas kaasa teenuste tarbijate maksukoormuse tõusu ning vastupidi. Õigus maksuliike, -baase ja -määrasid kehtestades eelarvetulude mahtu kujundada annab kohalikele poliitikutele võimaluse täita valijatele antud lubadusi ning sunnib neid kandma oma otsustega kaasnevat poliitilist vastutust (Degefa 2003). Kohalikel võimudel tekib tuluautonoomia tingimustes stiimul vahendite ratsionaalseks kasutamiseks ja võimalike säästmiskohtade otsimiseks, kohalikel elanikel on aga suurem huvi võimukandjate tegevuse vastu nii eelarve kulu- kui ka tulupoole kujundamisel. Lisaks tekitab teenuste pakkumise rahastamine omatuludest omavalitsustes suurema huvi kohaliku majandusarengu edendamise vastu, et tugevdada oma tulubaasi.

Kattes suurema osa kohalikest väljaminekutest keskvalitsuse toetuste või jagatud maksude kaudu, jääb kohalike omavalitsuste kanda ainult osa nende tegevusega seotud kuludest ja seega poliitilisest vastutusest (Entering … 1999). Kui avalike hüviste ulatuslikum pakkumine ei too kaasa kohalike maksude tõusu (s.t kulude tõstmise poolt hääletajad ei pea ise kandma otsusega kaasnevat maksukoormust), tekib oht teenuste nõudluse kasvuks üle optimaalse taseme, sest teenused näivad odavamad, kui need tegelikult on. Suurenenud nõudluse katmiseks vajaminevaid summasid nõuavad kohalikud omavalitsused keskvalitsuselt

(Swianiewicz 2003). Olukorras, kus omavalitsustel on keskvalitsuse ülekannetele lihtne ligipääs, puudub neil ka motivatsioon omatulude kogu potentsiaali ära kasutada (Bird 2003, 2).

Kohalike omavalitsuste rahastamine jagatud maksude ja otseste ülekannete kaudu riigieelarvest on õigustatud vaid juhul, kui tegemist ei ole autonoomsete (rahva poolt valitavate) võimuorganitega, vaid riigivõimu kohapealsete esindustega, mille ülesanne on tagada teatud avalike teenuste ühetaoline pakkumine kogu riigis (nn *deconcentration*). Kui aga omavalitsustele on loovutatud otsustusõigus kohalikku elu puudutavates küsimustes (nn *devolution*), peab neil olema õigus ja võimalus oma ülesannete täitmiseks ka vajalikud omatulud hankida.

Eeltoodust järeldub, et omavalitsuste vastutustundliku käitumise tagamiseks ning kohalike elanike eelistustele vastavate teenuste pakkumise kindlustamiseks on oluline omatulude suur osakaal omavalitsuse kogutuludes. Kohalikud omavalitsused ei pea küll kõiki oma kulusid katma omatuludest – omavalitsuste täielik maksuautonoomia on väga harv nähtus isegi arenenud riikides (Rodden 2004) –, kuid kulude suurendamisega peab kaasnema kohaliku maksukoormuse samaväärne tõus (Dahlby 2001; Bird 1999). Seetõttu keskendutakse järgnevas osas kohalike omavalitsuste omatuludele.

Kohalike omavalitsuste omatulud

Avalike teenuste kooskõla kohalike elanike eelistuste ja vajadustega saab kõige paremini saavutada teenuste pakkumisega kaasnevaid kulusid katvate tasude kehtestamise abil (Fjeldstad 2001). Sellised tasud mõjutavad otseselt teenuste nõudlust, sidudes makstava summa selgelt kasutatava teenuse kogusega, ning koormavad ainult neid isikuid, kes teenust tarbivad (Entering … 1999). Seega teenuste puhul, millest kasusaajaid on lihtne identifitseerida ja mida on võimalik pakkuda majanduslikel alustel (näiteks erinevad infrastruktuuriteenused), on tasud efektiivseks ja õiglaseks viisiks vajaliku infrastruktuuri ehitamise, korrashoiu ja tegevuskulude katmiseks ning nõudluse juhtimiseks (Kim 1997).

Kuna kõigi teenuste puhul ei ole kasusaajad selgelt identifitseeritavad, vajavad kohalikud omavalitsused ka maksude kehtestamise võimalust. Kuigi ideaalset viisi maksuliikide jaotamiseks haldustasandite vahel ei ole võimalik välja tuua, annab traditsiooniline fiskaalse föderalismi teooria selleks siiski mõningad suunised. Kõige üldisem neist nõuab, et maksutulude jagunemine oleks proportsionaalne ülesannete jagunemisega tasandite vahel. Kuna riigi makroökonoomilise stabiilsuse tagamine ja sobiva tulujaotuse kujundamine on peamiselt keskvalitsuse kompetentsis, peab keskvalitsusel olema kontroll maksude üle, mis võimaldavad nimetatud funktsioone täita (Musgrave 1983). Arvestada tuleb ka kohalike omavalitsuste väiksema suutlikkusega makse administreerida. Efektiivsuskaalutlustel võib olla mõistlik hallata teatud maksubaase ja koguda makse tsentraalselt, kuid anda omavalitsustele õigus kehtestada ise maksumäärad (vähemalt seadusega määratud piirides), et suurendada kohalike võimude vastutust valijate ees (Litvack *et al* 1998; McLure, Martinez-Vazquez 2000).

Tingimused, millele peab vastama kohalik maks

Olulisemad kriteeriumid, millele nn hea kohalik maks peaks vastama, on järgmised (Swianiewicz 2003; Bailey 1999; McLure, Martinez-Vazquez 2000; Bird 1999):

1) maksu tulupotentsiaal peaks olema küllaldane, et võimaldada kohaliku omavalitsuse kompetentsi antud teenuste pakkumist valijate soovitud tasemel ja mahus;

2) maks peaks olema kooskõlas horisontaalse ja vertikaalse õigluse põhimõtetega, s.t omavalitsusüksuse piires peaks ühesuguses finantsolukorras olevate isikute maksukoormus olema võrdne ning maks ei tohiks olla oma olemuselt regressiivne;

3) maksubaas peaks olema geograafilises mõttes ühtlaselt jaotunud, et erinevused rikaste ja vaeste omavalitsuste vahel ei paisuks väga suureks, mis nõuaks ulatusliku horisontaalse võrdsustamise süsteemi loomist;

4) maksubaas peaks olema selgelt seostatav ühe omavalitsusüksusega, millel tekib õigus maksu kehtestada ja sellelt tulu saada, et vähendada vaidlusi maksutulude jaotamise üle, piirata võimalusi maksude maksmisest kõrvalehoidmiseks ning vältida topeltmaksustamist;

5) edendamaks kohalike võimude vastutust valijate ees, peaks maks olema nähtav, et maksumaksjad oleksid teadlikud oma maksukoormuse suurusest;

6) maksukoormus peaks lasuma omavalitsuse residentidel, see ei tohiks olla lihtsalt eksporditav omavalitsusüksusest väljapoole, et vältida täiendavate teenuste pakkumisega kaasnevate kulude (osalist) lükkamist mujal elavate isikute kanda – kohaliku omavalitsuse kulude suuruse üle hääletavad valijad peavad efektiivsuse suurendamiseks ise kandma kogu sellega kaasneva maksukoormuse;

7) traditsioonilise maksukonkurentsi käsitluse kohaselt tuleks kohalikul tasandil maksustada immobiilseid ressursse, sest mobiilsete ressursside koordineerimatu maksustamine võib tekitada ülemäärast maksukonkurentsi, põhjustades äärmuslikul juhul omavalitsuste tulude vähenemise ulatuses, mis takistab kõigi vajalike ülesannete täitmist; Charles Tiebout' (1956) hüpoteesi aluseks võttes sunnib aga mobiilsete ressursside lahkumise oht omavalitsusi jälgima, et maksukoormus oleks kooskõlas pakutavate avalike teenuste mahu ja kvaliteediga ning mõlemad vastaksid maksumaksjate eelistustele;

8) maksutulude inflatsioonielastsus peaks olema väike, sundimaks omavalitsusi rakendama konservatiivset eelarvepoliitikat (maksumäärade tõstmine on poliitiliselt raske, isegi kui see on põhjendatav üldise hindade tõusuga); samas pakuvad inflatsiooni suhtes elastsemad maksud kindlamat finantsbaasi kohalike ülesannete täitmiseks kulude kasvu tingimustes;

9) vältimaks protsüklilise kulupoliitika rakendamist ning tagamaks teenustega varustatus ka majanduslanguse perioodidel, peaksid omavalitsuste tulud olema majandustsükli jooksul suhteliselt stabiilsed; samal ajal peaks kohalik maksubaas muutuma kooskõlas omavalitsuse majandusarenguga, et tagada kohalike võimude motivatsioon majanduse edendamiseks.

Eelistatavalt peaks kohalik maks olema võimalikult otseselt seotud omavalitsuse teenustest saadava kasuga, kuid kõigi teenuste puhul ei ole võimalik seda põhimõtet rakendada. Tuleb ka arvestada, et andes omavalitsuste käsutusse suure hulga madala tulubaasiga makse, on tulemuseks kõrged halduskulud ning ebavajalikult komplitseeritud ja läbipaistmatu maksusüsteem, mis vähendab kohalike maksude võimet tagada omavalitsusjuhtide tegutsemine kooskõlas kohalike elanike tegelike eelistuste ja vajadustega (Swianiewicz 2003; Bahl 1999).

Teoreetiliselt sobiv, praktikas problemaatiline

Analüüsides erinevate maksuliikide sobivust kohalikul tasandil rakendamiseks, selgub, et ükski neist ei vasta kõigile eeltoodud tingimustele ning teoreetiliselt sobivate maksude rakendamine on praktikas problemaatiline. Üks teoreetiliselt sobilikumaid kohalikke makse on kinnisvaramaks. See maksubaas on majandusaktiivsuse ja inflatsiooni suhtes väheelastne, üheselt seotud kindla omavalitsusega ning jaguneb geograafilises mõttes suhteliselt ühtlaselt, kuigi erinevused kinnisvara väärtuses võivad olla piirkonniti suured. Eluasemete maksustamisel on maksubaas immobiilne ja mitteeksporditav, maks on hästi nähtav ning koormab põhimõtteliselt kõiki omavalitsuse elanikke. Ärilisel otstarbel kasutatava kinnisvara puhul ei ole nimetatud tingimused alati täidetud (vt näiteks Bailey 1999). Samas on tegemist administratiivses mõttes suhteliselt keerulise ja kalli maksuliigiga, sest varade väärtust tuleb pidevalt ümber hinnata, eriti kiiresti muutuvate tingimuste korral nagu siirderiikides. Enamasti ei ole kinnisvaramaksust saadav tulu ka piisav omavalitsuste kõigi kulude katmiseks, sest oma hea nähtavuse tõttu on see poliitiliselt ebapopulaarsemaid makse. Maksumäärade tõstmist takistavad ka võrdsuse tagamise kaalutlused: kuigi üldiselt on kinnisvara väärtuse ja omaniku sissetulekute vahel tugev positiivne seos, esineb sellest ka kõrvalekaldeid (näiteks pensionäride puhul).

Käibe- ja müügimaksud sobivad suhteliselt kõrge sissetulekuelastsuse ning suure tulupotentsiaali tõttu hästi majanduse stabiliseerimiseks, mis on keskvalitsuse ülesanne. Nende administreerimine kohalikul tasandil on kallis ja keeruline, need pakuvad üsna häid võimalusi maksuekspordiks, kalduvad olema regressiivsed ega ole valijatele piisavalt nähtavad. Spetsiifiliste tarbimismaksude (näiteks aktsiisid) kasutatavus kohalikul tasandil sõltub asjaoludest. Kõikvõimalikke mootorsõidukite ja nende kasutamisega seotud makse (kütuseaktsiis, teede- ja parkimismaksud jms) peetakse üldiselt madalamatele tasanditele sobivateks tuluallikateks, sest neid saab käsitleda tasuna kohaliku transpordiinfrastruktuuri kasutamise eest. Nii administratiivsetel kui efektiivsuskaalutlustel peetakse aktsiiside rakendamist sobilikuks siiski pigem regionaaltasandil ning sedagi tingimusel, et maksumäärad ei ole regioonide lõikes väga erinevad (Bird 2003; Dahlby 2001). Loodusressursside kasutamisega seotud maksud (näiteks maavarade kaevandamistasud) ei ole kohaliku tasandi tuluallikaks sobilikud eelkõige geograafiliselt ebaühtlase jaotuse tõttu ning maksukoormuse kandumise tõttu omavalitsusest väljapoole.

Ettevõtte tulumaksu kasutamist kohalikul tasandil takistab selle administreerimise keerukus, sest korraga mitmes omavalitsuses tegutseva ettevõtte puhul tekib küsimus maksutulude

õiglasest jaotamisest. Kapital on ka üks mobiilsemaid tootmistegureid, mistõttu on selle maksustamine omavalitsuste tasandil maksukonkurentsi tõttu keeruline.

Üksikisiku tulumaks on ettevõtte tulumaksuga võrreldes kohalikule tasandile mõnevõrra sobivam. Inimeste mobiilsus omavalitsuste vahel ei ole üldiselt nii suur, et tekitada tõsist maksukonkurentsi, maksubaas on suhteliselt selgelt seostatav kindla omavalitsusega, maks ei ole üldiselt omavalitsusest väljapoole suunatav ning on valijatele hästi nähtav. Teatud tulude mittemaksustamise tõttu ei pruugi aga suur osa omavalitsuse elanikest, kes pakutavatest teenustest kasu saavad, tegelikult nende eest maksta, samuti ei jagune maksubaas omavalitsuste vahel harilikult geograafiliselt ühtlaselt. Üksikisiku tulumaks on üldjuhul progressiivne, kõrge sissetulekuelastsusega ning suure tulupotentsiaaliga, mistõttu sobib hästi nii majanduse stabiliseerimiseks kui ka tulude ümberjagamiseks, mis on keskvalitsuse ülesanded. Kirjeldatud probleemide tõttu ei soovitata üksikisiku tulumaksu täies ulatuses kohalike omavalitsuste käsutusse anda. Palgafondile kehtestatud maksude jätmist keskvalitsuse kontrolli alla tingib suuresti neist saadavate tulude kasutamine sotsiaal- ja tervishoiuprogrammidele, mis on harilikult kesktasandi kompetentsis. Ka mitmel muul põhjusel sobib üksikisiku tulumaks kohaliku maksulisa kehtestamiseks paremini kui palgafondimaks, kuigi maksude baasid suures osas kattuvad (täpsemalt Bird 2003, 15–16).

Maksuliike toodud kriteeriumite alusel haldustasandite vahel jaotades on enamasti tulemuseks olukord, kus kohalike omavalitsuste kontrolli all olevad maksud ei taga piisavaid eelarvetulusid nende vastutusalasse antud ülesannete täitmiseks. Seetõttu võimaldavad paljud riigid omavalitsustel kehtestada mitmesuguseid ettevõtte- või tarbimismakse, mis teooria kohaselt ei sobi kohalikul tasandil kasutamiseks (Dahlby 2001; Bahl 1999; Bird 2003). Kuid ka kohalike maksude pikk nimekiri ei pruugi piisavaid tulusid tagada, kui maksude tulupotentsiaal on nende halduskuludega võrreldes väike.

Konkreetse riigi omavalitsustele vajalik omatulude maht ja struktuur sõltub neile pandud ülesannetest. Kui omavalitsuste kohustuseks on ainult peamiste infrastruktuuriteenuste (kommunaalteenused, teehooldus, ühistransport) pakkumine, suudetakse selleks vajalikud tulud enamasti hankida kasutustasude ja kinnisvaramaksu abil. Kui aga omavalitsused vastutavad riigi seisukohast oluliste ja kallite sotsiaalteenuste (haridus, tervishoid, sotsiaalhoolekanne) osutamise eest, vajavad nad harilikult ligipääsu elastsematele, suurema tulupotentsiaaliga maksudele (Bird 1999). Administratiivsetel ja maksuekspordi vältimise kaalutlustel on sellisel juhul sobivaimaks lahenduseks lubada omavalitsustel kehtestada riiklikule üksikisiku tulumaksule kohalik maksulisa, mille suurust on neil võimalik muuta (Litvack *et al* 1998; Bird 2003).

Peale kohalike maksude ja kasutustasude on omavalitsuste potentsiaalsed omatulude allikad ka omandiga seotud tulud – maa ja kinnisvara äriline arendamine, väljarentimine ja müük, kinnisvaraarendajatelt tasu võtmine teedevõrgustikule ja muudele kommunikatsioonidele ligipääsu tagamise eest jms (Swianiewicz 2003; Kim 1997; Bird 2003). Kohalike omavalitsuste tuluautonoomia oluliseks komponendiks võib pidada samuti võimet pääseda iseseisvalt ligi eelarvedefitsiidi rahastamise allikatele, kuid artikli piiratud mahu tõttu omavalitsuste laenutegevusega seotud probleemistikku ei käsitleta.

Eesti omavalitsuste kulu- ja tulupositsioon rahvusvahelises võrdluses

Euroopa Liit on majanduslikult tugevalt integreerunud ja kultuuriliselt tihedalt läbipõimunud riikide ühendus. Halduse detsentraliseerituse tasemelt erinevad Euroopa Liidu riigid ometi olulisel määral, mis näitab halduskorralduse suurt inertsust (sõltuvust ajalooliselt väljakujunenud põhimõtetest). Kuna detsentraliseerimise kui äärmiselt mitmetahulise nähtuse taseme mõõtmiseks puudub ühtne üldtunnustatud meetod, on riikide halduskompetentsi detsentraliseerimise rahvusvaheline võrdlemine keeruline ülesanne.

Rahandusliku otsustusõiguse detsentraliseerituse üldise taseme hindamisel kasutatakse indikaatorina harilikult omavalitsuste kulutuste (või tulude) suhet sisemajanduse kogutoodangusse (SKT) või osakaalu valitsussektori kogukuludes (või tuludes). Nimetatud näitajad jätavad aga vaatluse alt välja järgmised olulised aspektid. Esiteks ei võta need arvesse omavalitsuste otsustusõiguse ulatust. Tõeliselt detsentraliseeritud valitsemissüsteemist saab rääkida ainult siis, kui omavalitsustel on oluline otsustusõigus nii avalike teenuste üldmahu ja struktuuri määramiseks kui ka võimalus teenuste pakkumiseks vajalike tulude hankimiseks. Olemasolev statistika aga omavalitsuste kulusid ja tulusid nende autonoomia alusel eristada ei võimalda. Teiseks ei iseloomusta nimetatud näitajad omavalitsuste kogu mõju ühiskonnas. Paljusid avalikke teenuseid rahastatakse tänapäeval kasutustasudest ning neid võivad pakkuda nii munitsipaalettevõtted kui ka lepingute alusel erafirmad või kolmas sektor. Riikide võrdlemiseks maailmas praegu olemasolevad andmed alternatiivseid teenusepakkumise vorme ei kajasta. Seetõttu on eespool nimetatud näitajad oma puudustest hoolimata sisuliselt ainus võimalus riike omavalitsuste rahastamise aspektist võrrelda.

Euroopa Liidu liikmesriikides ulatusid kohalike omavalitsuste kulud suhtena SKT-sse 2009. aastal 0,6 protsendist Maltal kuni 37,5 protsendini Taanis (joonis 1). Omavalitsuste suure tähtsusega ühiskonnas paistavad lisaks Taanile silma veel Rootsi ja Soome, väga tagasihoidlik on nende roll peale Malta ka Küprosel ja Kreekas. Eestis jääb omavalitsuse kulude suhe SKT-sse (11,5%) veidi allapoole Euroopa Liidu 27 riigi keskmist taset (12,3%).

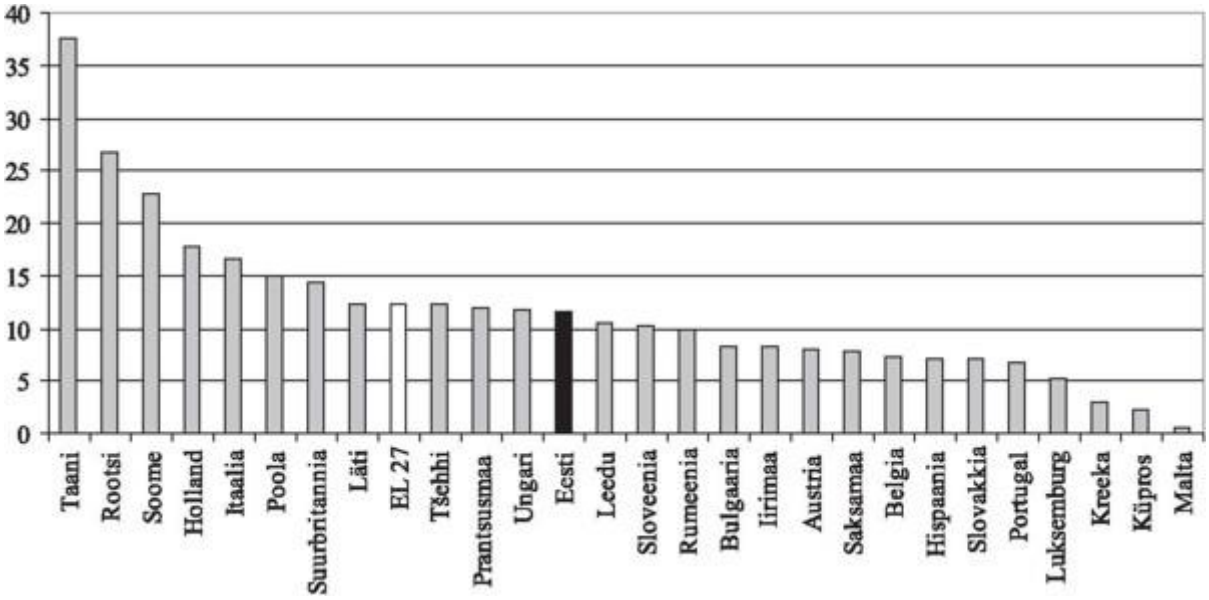
Rahanduslikust aspektist vaadatuna on omavalitsuste roll viimasel ajal suurenenud nii Euroopa Liidu liikmesriikides keskmiselt kui ka Eestis (tabel 1), kuid Eestis on kõikumised aastate lõikes olnud suuremad. Eesti on omavalitsuste kulutuste suhtelt SKT-sse jäänud pidevalt allapoole Euroopa Liidu keskmist taset, jõudes viimastel (majanduskriisi) aastatel sellele siiski üsna lähedale. Võib oletada, et Eestis on omavalitsuste tulud majandustsükli suhtes vähem elastsed või ilmnevad tsüklilised mõjud ajalise nihkega.

Kohalike omavalitsuste kulude osakaal valitsussektori kogukuludes oli Euroopa Liidu riikides 2009. aastal väga erinev – 1,4 protsendist Maltal 63,9 protsendini Taanis (joonis 2). Kuna valitsemissektori kogukulude suhe SKT-sse on Euroopa Liidu uutes liikmesriikides vanadega võrreldes üldjuhul väiksem, siis on omavalitsuste osakaal valitsussektori kogukuludes neis riikides suurem, kui võiks eeldada omavalitsuste kulude suhte põhjal SKT-sse. Omavalitsuste osatähtsus valitsussektori kuludes on üle EL-27 keskmise taseme (24,3%) pooltes uutes liikmesriikides, sealhulgas Eestis (25,3%).

Ka kohalike omavalitsuste rahastamisel esineb Euroopa Liidus suuri erinevusi. Enamikus riikides saavad omavalitsused osa tuludest kinnisvaramaksust, kuid valdavalt jäävad need alla ühe protsendi SKT-st. Väga levinud on ka tulumaksude laekumine kohalikesse eelarvetesse. Rootsis, Soomes, Eestis, Lätis ja Slovakkias annavad tulumaksud üle 40 protsendi omavalitsuste kogutuludest (Euroopa Liidu keskmine on alla 18 protsendi). Kokku moodustavad maksutulud vähemalt poole omavalitsuste kogutuludest siiski ainult Rootsis, Austrias, Lätis, Hispaanias ja Slovakkias (Euroopa Liidu keskmine on 36 protsenti). Seejuures ei ole teada, kas tegemist on omavalitsuste kontrolli all olevate või jagatud maksudega. Suures osas toetub omavalitsuste finantseerimine Euroopa Liidu liikmesriikides siiski mittemaksulistele tuludele, mille hulgas domineerivad keskvalitsuse toetused.

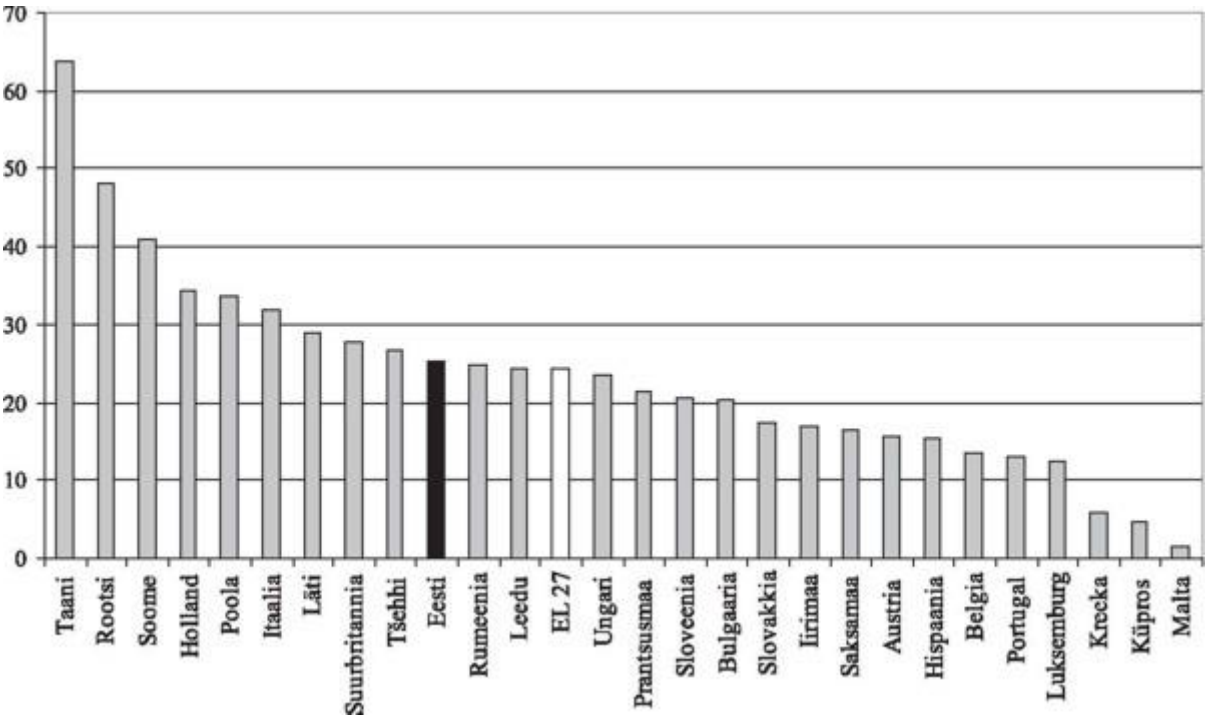
Madalamate valitsustasandite tuluautonoomiat Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on analüüsinud OECD (vt Fiscal … 2002). Uuringu andmetel oli 1999. aasta seisuga Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest omatulude osakaal omavalitsuste kogutuludes kõrgeim Tšehhis ja Slovakkias (40%) ning madalaim Leedus (5%). Eestis oli vastav näitaja 15 protsenti, mis jäi Kesk- ja Ida-Euroopa riikide keskmisest (25%) oluliselt madalamaks. Seejuures moodustasid Kesk- ja Ida-Euroopa riikides valdava osa omavalitsuste omatuludest mittemaksulised tulud (keskmiselt 17% kogutuludest võrreldуna omavalitsuste kontrolli all olevatest maksudest saadud 7%-ga). Riigi SKT suhtes moodustasid omavalitsuste omatulud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides keskmiselt 2 protsenti (Eestis 1,2%), seejuures omavalitsuste kontrolli all olevad maksud vaid 0,5 protsenti (Eestis samuti 0,5%). Keskmiselt ligi poole (Eestis koguni 62%) oma kogutuludest said Kesk- ja Ida-Euroopa riikide omavalitsused 1999. aastal jagatud maksudest ning omavalitsuste eelarvetesse laekuvatest maksudest, mille baasi ja määra kehtestab keskvalitsus. OECD järelduste põhjal ongi suurim erinevus Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ning Euroopa Liidu vanade liikmesriikide vahel Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ülimalt vähene maksuautonoomia. Seega on kohalike omavalitsuste sõltumatuse rahanduslik tagamine probleemiks enamikus Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, sealhulgas Eestis.

Joonis 1. Kohalike omavalitsuste kulude suhe riigi SKT-sse (%) Euroopa Liidu liikmesriikides 2009. aastal



ALLIKAS: Eurostat, autorite arvutused.

Joonis 2. Kohalike omavalitsuste kulude osatähtsus valitsemissektori kogukuludes (%) Euroopa Liidu liikmesriikides 2009. aastal



ALLIKAS: Eurostat, autorite arvutused.

Tabel 1. Kohalike omavalitsuste kulude suhe SKT-sse aastatel 2000–2009 (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EL 27	10,8	10,9	11,1	11,3	11,4	11,3	11,3	11,3	11,5	12,3
Eesti	8,5	10	10,3	9,6	9,6	9,5	9,4	9,7	11	11,5
Eesti / EL 27 (%)	78,7	91,7	92,8	85,0	84,2	84,1	83,2	85,8	95,7	93,5

ALLIKAS: Eurostat, autorite arvutused.

Eesti kohalike omavalitsuste omatulud

Eestis võib kohalike omavalitsuste omatuludeks lugeda maamaksu, kohalikke makse, tulusid kaupade ja teenuste müügist, varalt saadavaid tulusid ning mõningaid muid vähem tähtsaid

tulusid. Seejuures ei sisalda tulud varalt mittetoodetud põhivaralt teenitud tulu, sest sellest moodustavad enamuse maardlate kaevandamisõiguse tasu ning laekumised vee erikasutusest, mis ei vasta kohaliku tasandi omatulu mõiste sisule. Eesti kohalike omavalitsuste omatulude keskmisest osakaalust aastate lõikes annab ülevaate tabel 2. (Seoses eelarveklassifikaatorite süsteemi muutumisega 2003. aastast ei ole varasemad andmed võrreldavad.)

Omatuludest suurima osa annab kaupade ja teenuste müük, maamaksust saadavad tulud moodustavad nende suhtes ligikaudu kolmandiku. Maamaksu osakaalu muutused tõendavad, et tegu on väheelastse tuluallikaga, mille laekumised ei muutu proportsionaalselt majandusarenguga. Oluline omatulude allikas on linnadele ja valdadele varade müük, kuid selle osakaal on aastate lõikes väga muutlik ning seotud üldise turukonjunktuuriga. Kuna tegu on ka mittejätkusuutliku tuluallikaga, siis on edasises analüüsis varade müük omatulude hulgast välja arvatud. Ülejäänud allikatest saavad omavalitsused keskmiselt vähem kui protsendi oma kogutuludest. Kokku moodustavad omatulud Eesti linnades ja valdades keskmiselt ainult ligikaudu 15 protsenti kogutuludest, mis on sarnane tulemus OECD (Fiscal … 2002) uuringus saaduga. Seega sõltuvad Eesti kohalikud omavalitsused peaaegu täielikult keskvalitsuse rahaeraldistest.

Erinevused omatulude osakaalus on omavalitsuste lõikes siiski märkimisväärsed. Erinevuste ulatuse hindamiseks on linnad ja vallad järjestatud vastava tululiigi osakaalu alusel kogutulust, jagatud seejärel kvintiilideks ning leitud kvintiilide aritmeetilised keskmised (tabelid 3 ja 4). Suurim, 3,5-kordne, oli omatulude osatähtsuse erinevus esimese ja viienda kvintiili keskmiste vahel 2003. aastal. Teistel aastatel jäi see 2,8–3 korra vahele. Suurima omatulude osakaaluga kohalik omavalitsus on viimastel aastatel olnud Käru vald (37–42% kogutuludest; suures osas oli tegemist munitsipaalasutuse staatuses olnud Käru Tervisekeskuse tuludega, mille omandivorm muudeti vallavolikogu otsusega 2009. aastal AS Käru Hooldusravi Keskuseks), madalaima omatulude osakaaluga aga Piirissaare vald (1–4% kogutuludest).

Omatulu komponentide lõikes on omavalitsuste vahelised erinevused veelgi ulatuslikumad. Viiendasse kvintiili kuuluvatele linnadele ja valdadele on maamaks andnud kogutuludest keskmiselt kümme korda suurema osa kui esimesse kvintiili kuulujatele. Suurima maamaksu osakaaluga omavalitsus oli 2008. aastal Vihula vald (14% kogutuludest). Vähem kui protsendi kogutuludest sai maamaksust 28 omavalitsust, millest enamuse moodustasid linnad. Maardus andis maamaks ligi 10 protsenti ja Tallinnas 4,5 protsenti tuludest.

Kohalikud maksud, mida asjaomane seadus Eestis kehtestada lubab, on teooria kohaselt kohalikul tasandil rakendamiseks sobilikud. Enamikul juhtudel (näiteks reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, parkimistasu, ka mootorsõidukimaks) on tegemist otsese kasu maksustamisega. Kuid mitmed kohalikest maksudest on kasutatavad ainult tihedalt asustatud ja hästi arenenud piirkondades (reklaamimaks, parkimistasu, teede ja tänavate sulgemise maks, ka müügi- ja lõbustusmaks). Peale selle on kohalike maksude tulupotentsiaal suhteliselt madal, mistõttu ei kaalu see enamasti üles nende kehtestamisega kaasnevaid halduskulusid ja poliitilist ebapopulaarsust. Tulemuseks on kohalike maksude

vähene kasutamine. Rahandusministeeriumi andmetel (Jõgi 2009, 5) rakendas 2008. aastal reklaamimaksu 47, teede ja tänavate sulgemise maksu 15, parkimistasu üheksa, müügimaksu seitse ning loomapidamismaksu kaks kohalikku omavalitsust. Paadi-, mootorsõiduki- ja lõbustusmaksust ei saanud aga tulu ükski omavalitsus. Kõige rohkem on vaatlusalustel aastatel kohalikest maksudest tulu saanud Tallinn – 1,7–2,3 protsenti kogutuludest. Enamikul juhtudel on kohalike maksude osakaal jäänud aga alla 0,1 protsendi omavalitsuse kogutuludest.

Erinevus kaupade ja teenuste müügist saadavate tulude osakaalus kogutuludest on viiendasse ja esimesse kvintiili kuuluvate omavalitsuste vahel olnud keskmiselt 4,5-kordne (vaid 2003. aastal oli see 6-kordne). 2008. aastal sai kaupade ja teenuste müügist suhteliselt kõige rohkem tulu Käru vald (ligi 30% kogutuludest) ja kõige vähem Kohtla vald (ainult 1,1%).

Tulud varalt on ka viiendasse kvintiili kuuluvates omavalitsustes jäänud keskmiselt ühe protsendi piiresse kogutuludest, esimese kvintiili keskmine on sisuliselt null protsenti. Enim õnnestus 2008. aastal oma varalt tulu teenida Rae vallal (5% kogutuludest). Kui võtta arvesse ka mittetoodetud põhivaralt teenitud tulu, moodustaksid 2008. aastal viiendas kvintiilis tulud varadelt keskmiselt rohkem kui 11 protsenti kogutuludest ning erinevus esimese kvintiiliga oleks 81-kordne. Seejuures annaksid Illuka, Mäetaguse, Vaivara ja Maidla vallas tulud varadelt 47–73 protsenti kogutuludest, mis näitab maavarade kaevandamisega seotud tulude äärmiselt ebaühtlast geograafilist jaotust.

Suuri erinevusi esineb ka vara müügist saadavates tuludes. Esimese kvintiili omavalitsuste keskmine on null protsenti kogutuludest, kõrgeima kvintiili keskmine on olnud 2–8 protsenti kogutuludest. Enim saadi varade müügist tulu 2006. aastal, 2008. aastaks tõi majanduskonjunktuuri halvenemine kaasa tulude olulise languse.

Tabel 2. Eesti kohalike omavalitsuste omatulud (Eesti keskmine, % kogutuludest)

Omatulu liik	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Maamaks	3,8	3,7	3,5	2,9	2,7	3,3
Kohalikud maksud	0,7	0,7	0,8	0,7	0,9	0,8
Kaupade ja teenuste müük	8,4	10,9	10,4	9,0	8,9	9,7
Materiaalse ja immateriaalse vara müük	3,2	4,0	4,8	8,6	2,9	0,9
Tulud varalt, v.a tulu mittetoodetud põhivaralt	0,5	0,6	0,3	0,6	0,9	0,9

Muud tulud	0,7	0,4	0,7	0,7	0,5	0,4
Omatulud kokku	17,3	20,4	20,5	22,5	16,7	16,1
Omatulud kokku ilma varade müügita	14,1	16,3	15,7	13,9	13,9	15,2

ALLIKAS: Statistikaamet, autorite arvutused.

Tabel 3. Eesti kohalike omavalitsuste omatulud madalaimas ja kõrgeimas kvintiilis (% kogutulust)

Omatulude liik	2003		2004		2005		2006		2007	
	I kv	V kv	I kv	V kv	I kv	V kv	I kv	V kv	I kv	V kv
Maamaks	1,2	13,7	1,2	12,9	1,1	11,9	1,1	10,4	0,9	9,3
Kohalikud maksud	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2
Kaupade ja teenuste müük	1,9	11,4	3,5	15,9	3,5	15,9	3,2	15,0	3,1	14,1
Tulud varalt, v.a tulu mittetoodetud põhivaralt	0,0	0,6	0,0	0,5	0,0	1,0	0,0	0,5	0,0	0,9
Muud tulud	0,0	1,1	0,0	0,9	0,0	1,3	0,0	1,6	0,0	0,8
Omatulud kokku	6,1	2,6	8,5	23,9	8,0	23,7	7,3	22,1	7,0	20,1
Materiaalse ja imma-teriaalse vara müük	0,0	4,6	0,0	6,2	0,0	5,6	0,0	7,8	0,0	4,8

ALLIKAS: Statistikaamet, autorite arvutused.

Tabel 4. Eesti kohalike omavalitsuste omatulud 2008. aastal kvintiilide lõikes (% kogutulust)

Omatulude liik	Eesti keskmine	I kv	II kv	III kv	IV kv	V kv
Maamaks	3,3	0,9	2,4	3,4	4,8	8,3
Kohalikud maksud	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Kaupade ja teenuste müük	9,7	3,3	5,2	6,8	9,1	14,9
Tulud varalt, v.a tulu mittetoodetud põhivaralt	0,9	0,0	0,1	0,4	0,5	1,2
Muud tulud	0,4	0,0	0,1	0,1	0,2	0,7
Omatulud kokku	15,1	7,2	9,6	11,4	14,2	20,3
Materiaalse ja immateriaalse vara müük	0,9	0,0	0,0	0,1	0,5	1,9

ALLIKAS: Statistikaamet, autorite arvutused.

Soovitused omatulude suurendamiseks

Eestis pakuvad linnad ja vallad peamiste infrastruktuuriteenuste (kommunaalteenused, teehooldus, ühistransport) osutamisele lisaks haridus- ja muid sotsiaalvaldkonna teenuseid. Seetõttu vajaksid omavalitsused peale kasutustasude ning maa- või kinnisvaramaksu kehtestamise õiguse ligipääsu ka mõnele elastsemale, suurema tulupotentsiaaliga allikale, et tagada teenuste mahu ja kvaliteedi vastavus elanikkonna eelistustele ja vajadustele ning kindlustada omavalitsuste huvi majanduskasvu soodustava keskkonna loomise vastu. Selliseks tuluallikaks peetakse üldiselt üksikisiku tulumaksu.

Kuigi seni on kohalikele omavalitsustele laekuv üksikisiku tulumaksu osa loetud Eestis enamasti omavalitsuste omatuluks (Trasberg 2003; Reiljan *et al* 2006), ei ole selline käsitlus õigustatud. Kuna üksikisiku tulumaksu baasi, määra ning kohalikesse eelarvetesse päritoluprintsiibi alusel laekuvate tulude osakaalu määrab seadusandja ning maksu administreerib samuti keskvõim, puudub omavalitsusel kontroll tema eelarvesse laekuva

tulumaksusumma üle ja järelikult ka tuluautonoomia. Omavalitsuste tuluautonoomia suurendamiseks tuleks praegune üksikisiku tulumaksu osaline laekumine kohalikesse eelarvetesse asendada omavalitsuste õigusega kehtestada riiklikule üksikisiku tulumaksule enda valitud suurusega kohalik maksulisa analoogselt Põhjamaades kasutatavate süsteemidega. Charles E. McLure ja Jorge Martinez-Vazquez (2000) soovitavad selleks kõigepealt konverteerida omavalitsuste osa jagatavast maksust ühtse määraga kohalikuks maksulisaks ning seejärel anda omavalitsustele õigus maksulisa suurust varieerida.

Kirjeldatud reformi puhul oleks tegemist põhimõttelise muudatusega kohalike omavalitsuste rahastamisel. Aastatel 2003–2008 moodustasid laekumised tulumaksust keskmiselt 42–50 protsenti omavalitsuste kogutuludest, omatulud koos tulumaksulaekumistega andsid aga 56–66 protsenti kogutuludest (Statistikaamet). Sellest võib järeldada, et kui kohalikele omavalitsustele antaks võimalus tulumaksulisa kehtestamisega praeguste tulumaksulaekumistega võrreldavas mahus eelarvevahendeid hankida, suureneksid nende omatulud keskmiselt rohkem kui pooleni kogutuludest. Nimetatud reform ei tooks aga kaasa muutusi riigieelarve tuludes, sest kesktasandi osa tulumaksust säiliks praegusel tasemel. Sundimaks omavalitsusi tulumaksu potentsiaali täielikult ära kasutama ning takistamaks samal ajal kohalike elanike liigset koormamist olukorras, kus maksukonkurents omavalitsuste vahel on elanikkonna vähese mobiilsuse tõttu piiratud, võib kohalikule tulumaksulisale määrata alam- ja ülempiiri, nagu see on seadustatud ka maamaksu puhul. Seejuures võib lubatav maksumäärade vahemik olla esialgu suhteliselt kitsas ning selle laiendamine toimuda pärast süsteemi korralikku töölehakkamist.

Kohaliku tulumaksulisa seadustamine ei lahendaks siiski kõiki omavalitsuste rahastamisega seotud probleeme. Omavalitsustevahelised tuluerinevused jääksid endiselt ulatuslikuks. Seetõttu tuleks jätkuvalt madalama tuluvõimekuse ja/või suurema kuluvajadusega omavalitsusi toetada riigieelarvest mittesihtotstarbeliste eraldiste kaudu, et tagada kõigis piirkondades peamiste kohaliku iseloomuga teenuste pakkumine vähemalt miinimumstandarditele vastavas mahus ja kvaliteedis. Üldiselt peetaksegi oluliseks, et omatulud kindlustaksid vähemalt jõukaimatele piirkondadele rahanduslikuks sõltumatuseks piisava omatulude taseme (Bird 2003). Keskvalitsuse ülekannete vajadus sõltuks sel juhul regionaalsete tuluerisuste ulatusest riigis. Tulude piirkondlik ebavõrdsus ning sellest tulenev vajadus keskvalitsuse sekkumise järele kaasneb ka praeguse maksutulude jagamise süsteemiga. Aastatel 2003–2008 moodustas tulumaks viiendasse kvintiili kuuluvate omavalitsuste kogutuludest keskmiselt 50–59 protsenti, esimesse kvintiili kuuluvates omavalitsustes aga keskmiselt 17–26 protsenti (Statistikaamet, autorite arvutused). Kohaliku tulumaksulisa eeliseks praeguse maksutulude jagamise süsteemi ees on aga kohalike omavalitsuste autonoomia suurenemine pakutavate avalike teenuste mahu ja kvaliteedi määramisel.

Kokkuvõtteks

Kohalike omavalitsuste võime neile seadustega pandud ülesandeid täita sõltub sellest, kas nende eelarvesse laekub piisavalt tulusid. Tuluallikate iseloomust oleneb omakorda omavalitsuste sõltumatus avalike teenuste pakkumist puudutavate otsuste langetamisel. Kohalike võimude vastutustundliku käitumise tagamiseks ning elanike eelistustele vastavate

avalike teenuste pakkumise kindlustamiseks peab olema tagatud, et kulude suurenemine tooks kaasa kohaliku elanikkonna koormiste samaväärse tõusu. Seetõttu tagab omavalitsuste suurima sõltumatuse ning vastutuse valijate ees omatulude suur osatähtsus eelarves. Omatulude hulka kuuluvad omavalitsuste kontrolli all olevad maksud ning tasud avalike teenuste eest, samuti omandilt teenitud tulud. Omavalitsuste omatuludeks ei saa pidada jagatud makse, mille puhul puudub omavalitsustel võimalus mõjutada oma eelarvesse laekuvate tulude mahtu. Kui aga omavalitsustele on antud õigus kehtestada mõnele riiklikule maksule enda valitud suurusega kohalik maksulisa, on tegemist omavalitsuste omatuluga, sest sel juhul on omavalitsustel võimalik määrata kogutava maksutulu suurus ja selle kaudu pakutavate avalike teenuste maht.

Kohalikul tasandil rakendamiseks sobivaid maksuliike on vähe (eelkõige kinnisvaramaksud) ja need on kitsa baasiga. Seetõttu ei ole sellistest maksudest ning erinevatest kasutustasudest saadavad tulud omavalitsuste kuluvajaduse katmiseks enamasti piisavad. Administratiivsetel ja maksuekspordi vältimise kaalutlustel peetakse sellisel juhul sobivaimaks lahenduseks lubada kohalikel omavalitsustel kehtestada riiklikule üksikisiku tulumaksule kohalik maksulisa.

Euroopa Liidu kontekstis võib Eestit lugeda keskmiselt detsentraliseeritud avaliku haldusega riigiks. Kohalikud omavalitsused tegelevad Eestis peale infrastruktuuriteenuste ka erinevate sotsiaalvaldkonna teenuste pakkumisega. Seetõttu vajaksid nad lisaks kasutustasude ning maa- või kinnisvaramaksu kehtestamise õigusele ligipääsu ka mõnele laiapõhjalisele maksule.

Praegu koosnevad Eesti kohalike omavalitsuste omatulud maamaksust, kohalikest maksudest, tuludest kaupade ja teenuste müügist ning varalt saadavatest tuludest (v.a tulu mittetoodetud põhivaralt). Kui jätta omatulude arvestusest välja ka tulu varade müügist, mille laekumised on seotud majanduse üldise konjunktuuriga ning mis ei ole kaugemas perspektiivis jätkusuutlik, moodustavad omatulud keskmiselt vaid ligi 15 protsenti Eesti kohalike omavalitsuste kogutuludest. Selle näitaja poolest jääb Eesti Kesk- ja Ida-Euroopa riikide keskmisele oluliselt alla.

Seega oleks vaja Eesti kohalike omavalitsuste kontrolli all olevate tulude osakaalu suurendada. Kõige lihtsamalt rakendatav omavalitsuste omatulude suurendamise võimalus on praeguse üksikisiku tulumaksust kohalikesse eelarvetesse laekuva osa asendamine omavalitsuste õigusega kehtestada riiklikule üksikisiku tulumaksule enda valitud suurusega kohalik maksulisa. Kui linnadele ja valdadele antaks võimalus tulumaksulisa kehtestamise kaudu praeguste tulumaksulaekumistega võrreldavas mahus eelarvevahendeid hankida, tooks reform kaasa omavalitsuste omatulude suurenemise keskmiselt rohkem kui pooleni nende kogutuludest.

* Eelretsenseeritud artikkel.

Kasutatud kirjandus

Bahl, R. (1999). Implementation Rules for Fiscal Decentralization. Atlanta, Georgia State University, School of Policy Studies.

Bailey, S. J. (1999). Local Government Economics: Principles and Practice. London: Macmillan Press Ltd.

Bird, R. M. (1999). Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment. IMF Working Paper, no 165.

Bird, R. M. (2003). Local and Regional Revenues: Realities and Prospects. World Bank manuscript.

Dafflon, B., Madiès, T. (2009). Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. Paris: Agence Française de Développement, Research Department.

Dahlby, B. (2001). Taxing Choices: Issues in the Assignment of Taxes in Federations. – International Social Science Journal, vol 53, issue 167, pp 93–101.

Degefa, D. (2003). Fiscal Decentralization in Africa: A Review of Ethiopia's Experience. United Nations.

Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000 (1999). New York: Oxford University Press.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Välisleping. – Riigi Teataja II 1994, 26, 95.

Eurostat Homepage. Government finance statistics database. – http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database(23.07.2010)

Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States (2002). Paris: OECD, Sept.

Fjeldstad, O.-H. (2001). Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries: A Review of Issues. Chr. Michelsen Institute Working Paper, no 11.

Friedrich, P., Nam, C. W., Reiljan, J. (2009). Local Fiscal Equalization in Estonia: Is a Reform Necessary? CESifo Working Paper, no 2800.

Jõgi, A. (2009). Kohalike omavalitsuste 2008. aasta eelarve täitmise tulude, kulude ja finantseerimistehingute analüüs (ülevaade). Tallinn: Rahandusministeerium.

Kim, K-H. (1997). Improving Local Government Finance in a Changing Environment. – Habitat International, vol 21, no 1, pp 17–28.

Litvack, J., Ahmad, J., Bird, R. (1998). Rethinking Decentralization in Developing Countries. Washington D.C.: World Bank.

McLure, C. E., Martinez-Vazquez, J. (2000). The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations. Washington D.C.: World Bank Institute.

Musgrave, R. A. (1983). Who Should Tax, Where, and What? – Tax Assignment in Federal Countries. Ed by C. E. Jr. McLure. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.

Reiljan, J., Andresson, K., Ukrainski, K. (2006). Spatial Disparities in Central Governmental Grants to Local Governments. – Perspectives on International, State and Local Economics. Ed by G.V. Liu. New York: Nova Science Publishers Inc, pp 85–114.

Rodden, J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. – Comparative Politics, vol 36, no 4, pp 481–500.

Rondinelli, D. (1999). What Is Decentralization? – Decentralization Briefing Notes. Ed by J. Litvack, J. Seddon. Washington, D.C.: World Bank Institute, pp 2–5.

Shah, A. (1999). Expenditure Assignment. – Decentralization Briefing Notes. Ed by J. Litvack, J. Seddon. Washington, D.C.: World Bank Institute, pp 19–22.

Statistikaameti kodulehekülg. Regionaalarengu andmebaas.

Swianiewicz, P. (2003). Foundations of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for Countries in Transition. – Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Discussion Paper, no 26.

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. – Journal of Political Economy, vol 64, pp 416–424.

Trasberg, V. (2003). Eesti omavalitsuste maksuautonoomia suurendamise võimalusi. – Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu. Tallinn: Mattimar, lk 484–491.

Eesti 1930. aastate lõpu omavalitsusreform tänapäeva omavalitsusväärtuste valguses

Mikk Lõhmus, filosoofiadoktor, Tallinna Tehnikaülikooli lektor

Eesti haldusreformide ettevalmistajaid on rohkem huvitanud maakaartide ümberjoonistamine kui omavalitsuste juhtimise sisuline pool.

Eestis on haldusreformi ideed olnud päevakorral 1990. aastate keskpaigast alates. Arvukatest erineva üldistusastmega ettepanekutest ja kavadest hoolimata (Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas ... 2001; Regionaalhalduse reformi kontseptsioon. Projekt, 2003; Regionaalhalduse korrastamise kontseptsiooni põhimõtted, 2008; Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu 2009) ei ole ükski neist teoks saanud. Seega tuleb tõdeda, et Eesti Vabariigis on ellu viidud kaks kohaliku omavalitsuse reformi – 1930. aastate lõpu omavalitsusreform ja kohaliku omavalitsuse taasloomine 1990. aastate alguses.

Erialastes debattides on haldusreformi pahatihti käsitletud pelgalt kui haldusterritoriaalset reformi, s.t üksuste piiride muutmist. Professor Sulev Mäeltsemees (Mäeltsemees 2009) on rõhutanud, et haldusreformi sisuks peaks olema avaliku halduse eri tasandite (riigi kesktasand, regionaalne ja kohalik tasand) vaheliste õiguslike, juhtimis-, majandus-, sealhulgas rahandusseoste arendamine (korrastamine), millega võib kaasneda ka piiride muutmise vajadus. Selliste reformide elluviimine eeldab põhistatud uuringuid ja analüüse ning täpset ja asjakohast eesmärgipüstitust.

Artikkel keskendub 1930. aastate lõpus Eestis ellu viidud omavalitsusreformile. Kui olla täpne, siis toimus 1937.–1938. aastal mitu üksteisega seotud ümberkorraldust: paralleelselt 1938. aasta valdade reformiga likvideeriti alev kui omavalitsusüksuse liik ja senised alevid nimetati ühe erandiga linnadeks. Peale selle korrastati kohaliku omavalitsuse õigusruum ning juba Tsaari-Venemaa ajast kehtinud (tõsi küll, mitu korda muudetud) seaduste asemele kehtestati uus vallaseadus, linnaseadus ja maakonnaseadus.

Palju on tsiteeritud 1938. aasta vallareformi põhimõtteid, mis olid järgmised:

1) vald peab olema elujõuline ja suutma täita kõiki temale pandud kohustusi;

2) vallamaja peaks asuma valla keskuses ja valla keskus asuma kõikidele kättesaadavas kohas;

3) vald peab olema terviklik territoriaalselt ja rahvastiku poolest, ei tohi kaduda inimeste ühtekuuluvustunne.

Selle artikli autor peab vajalikuks vaadelda 1938. aasta omavalitsusreformi eeskätt valdade reformi aspektist, lähtudes tänapäeval tunnustatud omavalitsusväärtustest ning hinnates, kas reformi eesmärk oli üksnes valdade piiride muutmine ja valdade arvu vähendamine või pigem ülesannete, finantseerimissüsteemi ja juhtimismudeli korrastamine.

Keeruline küsimus kõikjal

Edgar Kant on tõdenud, et “kogukondlike omavalitsusüksuste reformimine on kõikjal raskemaid küsimusi valitsemise alal” (Kant 1938). 20. sajandil, eeskätt pärast Teist maailmasõda Euroopas toimunud linnastumisprotsessid ühelt poolt ning teisalt heaoluriikide teke ja areng seadsid demokraatlike riikide ette tõsised ülesanded,

sealhulgas kohaliku omavalitsuse roll muutuvas ühiskonnas, demokraatia ja efektiivsuse suhestatus ning linnade-valdade võimekus täita heaoluriigi arenguga seotud ülesandeid (Leemans 1970; Brans 1992). Kohaliku omavalitsuse reformid ning 1950. aastatest selge suunitlusena jälgitav üksuste keskmise elanike arvu kasv ja üksuste arvu vähenemine on nimetatud protsesside otsene peegeldus (The Size of ... 1995).

Brans (1992) eristab kolme liiki kohaliku omavalitsuse reforme:

– heaoluriigi arengust tingitud reformid, mille alla võib liigitada reformid, mis viidi läbi selleks, et suurendada kohaliku omavalitsuse suutlikkust tagada heaoluriigi toimimiseks vajalikke avalikke teenuseid. Reformide idee oli otstarbekate teenusepiirkondade moodustamine, vajalike õiguslike ja finantsaluste väljatöötamine;

– teine liik reforme on seotud linnastumisprotsesside ja (suur)linnade ning nende tagamaa ühtse ja tõhusa toimimisega;

– kolmas reformide põhjus on poliitiline, kusjuures poliitilised eesmärgid reformi läbiviimiseks võivad olla väga eripalgelised, alates kohaliku autonoomia ulatuse piiritlemisest ja lõpetades erinevate parteipoliitiliste eesmärkide saavutamisega.

Kohalik omavalitsus on ühiskonna demokraatlike väärtuste kandja ning seda üldtunnustatud põhimõtet toetab 1985. aastal allkirjastatud ja 28. septembril 1994 Riigikogus ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Samal ajal on erinevate avalike teenuste tagamise seisukohalt igal teenusel oma ruumiline ulatus või kasutajate arv, mille puhul võib rääkida efektiivsusest. Seega on kohaliku omavalitsuse rollid ühest küljest demokraatliku ja elanikulähedase ühiskonnakorralduse ja teisest küljest avaliku teenuse tagajana omavahel vastuolus. Teenusepiirkonna põhine omavalitsus eeldab võimalikult ühtlase suurusega ning teenuste iseloomule vastava ruumilise ulatusega või elanike arvuga üksusi. Tihti kogukondade identiteet, sotsiaal-majanduslikud probleemid jms erinevad, mistõttu otstarbekate, teenusepiirkondadel põhinevate üksuste moodustamine ei ole lihtne ülesanne. Näiteks Tallinna suurima ja väikseima linnaosa (Lasnamäe ja Pirita) vahe on ligi kümnekordne (Mäeltsemees, Lõhmus 2006). Kohaliku omavalitsuse üksuse optimaalne suurus on kõikjal laiaulatuslike ühiskondlike ja teaduslike debattide teema (The Size of … 1995; Keating 1998).

Halduskorraldus 1918–1940

Eesti 1930. aastate omavalitsusreformide mõistmiseks tuleb rõhutada, et 1920. ja 1930. aastate õigusruum tegi rangelt vahet linnalistel kohaliku omavalitsuse üksustel (linnad ja alevid) ning maaomavalitsustel (vallad). Erinevus ei avaldunud mitte ainult liiginimes vald või linn, vaid erinevad olid nii õigusruum (kehtisid eri seadused ja erinev juhtimismudel) kui ka linnade, alevite ja valdade ülesanded ning tulubaas. Tegemist oli ajaloolistest traditsioonidest kantud erinevusega (Jans 1932), samuti tingis seda linnaliste asulate ja valdade erinev hõive (vastavalt põllumajandus või muud elualad). Üldjoontes elas 30 protsenti Eesti elanikest linnalistes ja 70 protsenti maalistes omavalitsustes.

Kui võrrelda Eesti rahvastikku 1922. aasta rahvaloenduse andmetega, võib välja tuua selge suunitluse. Olukorras, kus Eesti rahvastik kasvas kahe rahvaloenduse vahel ligikaudu 2 protsenti, kasvas linnade rahvaarv koguni 16 ja alevite rahvaarv 8 protsendi võrra. Valdade rahvaarv vähenes sellel perioodil 3 protsenti, seejuures Valgamaal 9,2 protsenti ja Viljandimaal 8,3 protsenti. Eesti asustussüsteem oli analoogiliselt paljude teiste Euroopa riikidega suurte sotsiaal-majanduslike muutuste lävel ning nimetatud aega iseloomustab algav kiire linnastumine ja maaelanikkonna vähenemine.

Eesti vallasüsteem loodi Tsaari-Venemaal 19. sajandi teisel kümnendil toimunud reformide tulemusena. Vallad kogukondlike omavalitsusüksusena asutati Eestimaal 1816. aasta 23. mai talurahvaseaduse ja Liivimaal 1819. aasta 26. märtsi talurahvaseaduse alusel (Jans 1932). Täpsemale ja ajakohastatud õiguslikule alusele viidi vallad 1866. aasta 19. veebruari Baltimaade vallakogukondade valitsemise seadusega. Vallad moodustati mõisakogukondade kaupa, arvestades tolleaegsete mõisate piire. Selle tulemus olid ebahariliku kuju ja lahustükkidega vallad (Velner 1936; Loorits 1938). Valdade koguarv oli ligikaudu 1000 (Loorits 1938).

Kuivõrd väikesi ja mitte toimetulevaid valdu oli palju, toimus 1890. aastatel Eesti aladel esimene kogu territooriumi hõlmav haldusterritoriaalne reform ja valdade arvu vähendati umbes 400-le (Loorits 1938; Uuet 2002). Kuna Eesti oli jagatud valdavalt Eestimaa ja Liivimaa kubermangu vahel, varieerusid nii valdade liitmise põhimõtted kui ka süsteemsus. See oli ka põhjus, miks Põhja-Eesti ja Lõuna-Eesti vallad olid iseseisvumise järel nii erinevad. Ilmekalt kirjeldab sellist olukorda pikaaegne Viljandi linnapea August Maramaa 1933. aastal: “Väga imelikud oma kujult ja piiride poolest on Lõuna-Eesti vallad: sarvilised, pikad ning kitsad, ussikujulised. Katsuge kujutleda valda, mis on 15 km pikk ja alla 2 km lai, paiguti veel vähem, kuni pool kilomeetrit lai. Niisugune vald on Viljandimaa Uusna vald.” (Maramaa 1933.)

1938. aastal oli peamiselt Lõuna-Eestis kokku 40 lappvalda ligi 100 lahustükiga. Kõige markantsema näitena võib tuua Viljandi valla, mis koosnes koguni kuuest erinevast lahustükist ümber Viljandi linna (ERA, f 40, n 1, s 94).

Lisas 1 on esitatud andmed valdade elanike arvu kohta 1934. aastal. Tabel kinnitab eeltoodud väidet Põhja- ja Lõuna-Eesti erinevuse kohta. Üldjoontes võis eristada suurte (nii elanike arvu kui pindala mõttes) valdadega endise Eestimaa kubermangu Harju, Järva, Viru, Lääne ja Saare maakonda ning 1920. aastatel moodustatud ja varem Pihkva kubermangu kuulunud Petserimaad. Samal ajal Liivimaa kubermangu aladel asuvatel Pärnumaal, Viljandimaal, Võrumaal, Tartumaal ja Valgamaal olid vallad nii pindalalt kui ka elanike arvult väiksemad. Ka territooriumilt olid Põhja-Eesti vallad ühtlasemad, ebahariliku kujuga valdu või lappvaldu polnud.

Tabel 1. Eesti rahvastik 1934. aasta rahvaloenduse andmetel

	Mehed	Naised	Kokku	%
Linnad	141 178	179 938	321 116	28,9
Alevid	12 040	14 648	26 688	2,4
Vallad	364 149	400 340	764 489	68,7
KOKKU	517 367	594 926	1 112 293	100,0

ALLIKAS: Eesti arvudes (1934).

Valdade tuludele ja kuludele avaldas enim mõju 1930. aastate majanduskriis. Kõige rohkem mõjutas see valdade tulusid, mis 1930–1931 langesid koguni 40,68 protsenti (linnadel 19,55% ja alevitel 25,77%) (Loorits 1936).

Vallavalitsuste kulusid analüüsides selgub, et üle 2000 elanikuga valdades olid vallavalitsuse kulud ühe elaniku kohta vallavalitsuse keskmistest kuludest väiksemad, kõigis alla 2000 elanikuga valdades aga suuremad. Sama tendents ilmneb oluliseks kululiigiks oleva hoolekande puhul. Rahvahariduse korraldamisel seevastu on suuremate valdade kulud suuremad, eeldatavasti tingis seda see, et suuremas vallas tuli üleval pidada mitut kooli (Eichenbaum 1933).

Riigikeskse omavalitsuse teooria

Eesti omariikluse loomisel tugineti paljuski kogukondlikele omavalitsustraditsioonidele ning Tsaari-Venemaa linna- ja vallavolikogudes karastuse saanud poliitikutele (Jans 1932). Pärast iseseisvuse kättevõitmist ja riiklike struktuuride ülesehitamist toimus pööre ka riigi ja kohaliku omavalitsuse vahekorras, senise kogukondliku lähenemise asemel muutus valdavaks riigikeskne lähenemine. Riigivõimu suhtumise võtab hästi kokku tolleaegne tunnustatud õigusteoreetik Artur-Tõeleid Kliimann, kes 1932. aastal õigusteadlaste päevadel ütles: “Omavalitsus oma iseseisvusega on kiiresti ja otsustavalt teotseda tahtvale riigiadministratsioonile tõkkeks ees. Teiseks oma territoriaalse iseloomu tõttu omavalitsus on täielikus vastuolus riigiadministratsioonis valitsevale halldusprintsiibile. Kolmandaks oma *praeter legem* määrustega omavalitsus häirib parlamentide sisepoliitilist tegutsemist. Kõige selle tõttu kõikjal on panna tähele tendentsi omavalitsuse võimu piiramiseks. […] Isiklikult pooldan täiesti veto-õiguse omistamist omavalitsuse tegevuse järelevalve vahendina.” (Kliimann 1932.)

Riigikeskse teooria süvenevat rakendamist takistas 1920. aastate ja 1930. aastate alguse poliitiline ebastabiilsus, valitsuste ja vastutavate ministrite vahetumine ning lõpliku konsensuse puudumine. Riigikeskse ja kogukondliku kohaliku omavalitsuse pooldajate võitlust peegeldas ka see, et Eesti vallad, alevid ja linnad tegutsesid mitmete eelnõude esitamisest hoolimata peaaegu 1930. aastate lõpuni tsaariaegsete omavalitsusseaduste alusel (Kant 1938). Kui ajajärku 1934. aastani iseloomustasid veel debatid kohaliku omavalitsuse võimalike edasiste arengusuundade üle (vt XI õigusteadlaste päeva protokollid: Tartus, 31. märtsil ja 1. aprillil 1932), siis riigikeskne lähenemine langes Euroopas 1930. aastate I poolel tekkinud autoritaarsete tendentside ning Eestis 1934. aasta 12. märtsi riigipöördele järgnenud nn vaikiva ajastu tõttu viljakale pinnasele. Lõplikult viimistleti riigikeskse teooria elemendid 1937. aasta vallaseaduses, 1938. aasta linnaseaduses ja kõige tugevamini 1938. aasta maakonnaseaduses.

Riigi ja kohaliku omavalitsuse vahekorra määrab ja kohaliku omavalitsuse väärtusi tagab kohaliku autonoomia printsiip (Sharpe 1970; Clark 1984; Fleurke, Willemse 2004 ja 2006). Lisas 2 on võrdlev analüüs 1937. aasta vallaseaduses ja 2010. aastal kehtivas õigusruumis (põhiseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, valimisseadus) sätestatud ja kohaliku autonoomia indikaatoriteks olevate õigusnormide kohta. Võrdlustabelis eristuvad selgelt 1937. aasta vallaseaduse riigikeskse teooria elemendid: keskvalitsuse suur mõju kohaliku tasandi otsustusprotsessis, sealhulgas vetoõiguse rakendamine, osaliselt keskvõimust sõltuva tegevjuhi (vallavanema, vallavanema abide) pädevuse suurenemine esinduskogu volituste arvel. Märkida tuleb ka enesekorraldusõiguse piiramist (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 6 lõige 1). Kui tänapäevane kohaliku omavalitsuse õigus ja harta (artikli 8 lõige 2) sätestavad riigi ja kohaliku omavalitsuse järelevalve alusena üldiselt seaduslikkuse kontrolli printsiibi, siis käsitletaval ajajärgul teostati kohaliku omavalitsuse üle nii seaduslikkuse kui ka otstarbekuse järelevalvet.

Tabel 2. Vallaomavalitsuse kulud elaniku kohta suurusgruppides (sentides) 1934. aastal

	Kuni 500	500–1000	1001–1500	1501–2000	2001–3000	Üle 3000	Keskmine 1932/1933
Vallavalitsus	361	273	240	211	181	165	193
Vallakohus	8	12	8	7	6	6	7
Rahvaharidus	140	133	161	193	180	166	172
Hoolekanne	62	126	100	116	90	77	92
Heakord	7	6	7	8	7	8	8
Valla kapitalid	16	28	10	7	10	1	7
Valla üldvarandused	8	26	6	16	5	7	9
Valla ettevõtted	0	0	0	2	3	1	2
Valla võlad	18	31	56	28	32	31	33
Mitmesugused kulud	14	6	11	3	5	9	7
Tagavarasummad	1	0	0	1	1	1	1
KOKKU	635	641	599	592	520	472	531

ALLIKAS: Seletuskiri valdade ümberkorraldamise kava juurde 1935.

Reformile läheneti teaduslikult

Vallareform oli tõusude ja mõõnadega päevakorral 1920. aastate algusest alates. Korduvalt esitatud seaduseelnõudes (1920, 1922, 1930) (Velner 1936) käsitleti peale õigusliku raamistuse korrastamise haldusterritoriaalse korrastamise aluseid. Seda paraku küll teadusliku analüüsita. Kui senine arutelu oli toimunud peamiselt hinnangute ja emotsionaalsete argumentide alusel (mis nn lappvaldade põhjal olidki võib-olla asjakohased), siis teadusliku aluse vallareformile rajasid Tartu Ülikooli

geograafidprofessor Edgar Kant ja Endel Krepp. Edgar Kant oli tunnustatud teadlane, kes on põhjalikult uurinud Eesti asustussüsteemi, tõmbekeskuste kujunemise põhimõtteid ja rännet (Kant 2007). Reformi alused töötati läbi 1935. aastaks, siis esitati põhistatud seletuskiri vallareformi läbiviimiseks (Seletuskiri valdade ümberkorraldamise kava juurde 1935).

Vallareformi ideoloogid eristasid valdade ümberkorraldamisel kohalikke ja riiklikke huve. Kohalikud huvid võib kokku võtta tõdemusena: "Vallad oma praegusel kujul on loodud 40 ja veel enam aasta eest. Vahepeal on olnud suur murrang meie maa ühiskonnas. Maareformi tagajärjel on kujunenud uued keskused, alevikud ja alevid, raudteejaamade, maanteede sõlmpunktide ümbrusesse. Arenemine on valgunud üle 40 ja rohkem aasta eest loodud omavalitsusterritooriumite – valdade piiride – ja tihti leiamegi vallamaja kusagil kõrvalises paigas üksikuna seismas, kuna ta õige paik oleks keskuses, kuhu on koondunud ümbruskonna majanduslikud ja kultuurilised ettevõtted."(Samas.)

Huvitavamad on seletuskirjas välja toodud riiklikud huvid valdade ümberkorraldamiseks. Need olid:

1) valdade liiga suur arv, mistõttu oli keeruline nii keskasutuste asjaajamine kui ka järelevalve;

2) ebaühtlane valdade suurus ja territoorium, sealhulgas liiga väikeste valdade suur hulk. Seda peeti ebaotstarbekaks sellepärast, et valdadele on raske panna ühesuguseid ülesandeid ning teatud avalike teenuste tagamine käib väiksematele valdadele üle jõu. Ühtlasi toodi välja, et väiksemad vallad ei suuda palgata kvalifitseeritud ametnikke ega teha vajalikke investeeringuid.

Valla optimaalse suuruse kindlaksmääramisele läheneti teaduslikult. Arvestuse aluseks võeti vahemaa, mille inimene suudab ühe päeva jooksul jalgsi käia. Sellest lähtudes leiti, et vallamaja keskmine kaugus võiks olla 7–9 km. Peeti oluliseks, et valla keskuses asuks ideaalis kirik, postkontor, politsei, meierei, ühiskauplus, arstipunkt jms. Vald pidi olema kompaktne ja ideaalis sõõrikujuline. Erandeid võis teha geograafilistel põhjustel (sood, jõed, teedevõrk, veekogud), põllumaade kvaliteedist tulenevalt, keskuse suuruse tõttu (suuremate keskuste ümber pidi moodustama suuremad vallad), rahvuslikel (Petserimaa venekeelsed vallad) ja ajaloolis-kultuurilistel põhjustel (nt ajalooliselt kokkukuulunud piirkonnad). Vallapiirid kujundati kohati üksikute talude, heinamaade ja metsakvartalite kaupa (Uuet 2002).

Peale valdade piiride muutmise vajadust iseloomustava uurimuse sisaldas reformikava finantsmajanduslikku arvestust. Seejuures keskendus see erinevate kululiikide osatähtsuse arvestamisele valdade eelarvetes. Eelarvekulude analüüsid (tabel 2) näitasid, et administratsioonikulud väiksemates valdades (500 elanikuga) *per capita* olid suurematega (2000 elanikuga) võrreldes peaaegu kahekordsed. Reformi ettevalmistajad tõdesid, et 2000–3000 ja üle 3000 elanikuga valdade vahel pole nii suuri lahkuminekuid kui alla 2000 ja üle 2000 elanikuga valdade vahel, ning leidsid, et optimaalne valla suurus on 2000–3000 elanikku. Nagu lisast 1 ilmneb, oli valdade keskmine elanike arv sellel ajal 2060 elanikku ning eelnevalt esitatud 7–9 km sõõri põhjal arvestatud elanike arv andis tulemuseks samuti ligikaudu 2000 elanikku.

Reformi elluviimiseks andis Vabariigi President 8. aprillil 1938 dekreedina vallapiiride ühekordse korraldamise seaduse. 1938. aasta suvel toimusid aktiivsed ettevalmistustööd – kaartide ettevalmistamine, vallavolikogude arvamuse küsimine jne. Uued vallapiirid kehtestati presidendi otsusega 7. oktoobril 1938. Varasema 365 valla asemele moodustati

248 uut valda. Saartel asuvaid väikevaldasid reform ei puudutanud (Uuet 2002). Keskmine vallaelanike arv tõusis seniselt 2060-lt 3010-le ja keskmine pindala ligikaudu 177 ruutkilomeetrile (Loorits 1940).

Kuidas kaasati kohalikku rahvast

Kogukonna arvamuse ärakuulamine on tänapäeva Euroopas põhilisi kohaliku demokraatia nurgakive. Põhimõte on jõudnud ka Euroopa kohaliku omavalitsuse hartasse, mille artikli 5 kohaselt ei tehta muudatusi kohalike omavalitsuste võimupiirides, pidamata eelnevalt nõu kohaliku kogukonnaga. Ärakuulamiskohustus ei tähenda kohustust kogukonna arvamusega arvestada, pigem eeskätt kohustust otsustusi selgitada (*European Charter of Local … 1985*). Vallaseaduse paragrahvi 25 lõige 15 määratles vallavolikogu pädevusse valla teise vallaga liitmise ja valla piiride osas seisukohtade võtmise. Vallapiiride muutmine oli Vabariigi Valitsuse pädevuses, kes tegi vastavad otsustused siseministri ettepanekul (§ 2). Kohustust kogukonnaga või volikoguga eelnevalt nõu pidada seadus ei sätestanud.

Faktilise materjali alusel ei saa väita, et omavalitsusreformi oleks salaja ette valmistatud. Nagu juba mainitud, esitati 1920. ja 1930. aastatel mitu korda omavalitsusvaldkonda reguleerivaid seaduseelnõusid ja elav diskussioon toimus nii omavalitsusliitudes kui ka erialakirjanduses (nt ajakirjas Maaomavalitsus). Reformi põhialustes (üksuste teatud ulatuses liitmise vajadus, ebaloomuliku kujuga valdade ja lappvaldade piiride korrastamine jms) jõuti vähemalt sellel tasandil üldjoontes konsensusele. Maaomavalitsuste Liit läks reformikavadega kaasa ja avaldas koguni järgmise seisukoha: “Valdade ümberkorraldamise vastu kõnelevad peamiselt likvideerimisele tulevate valdade tegelased, kes peavad eneste kohustuseks oma valla kaitsmise, eriti aga selliste valdade sekretärid ja kantseleiametnikud, kes kardavad teenistuse kaotamist.”(Eesti Maaomavalitsuste Liidu … 1935.)

Pigem tundub probleemiks olevat see, et reform toimus kõigest hoolimata ootamatult ning iga konkreetset valda puudutavaid kavasid eelnevalt läbi ei arutatud. Sellele viitab 9. juunil 1938 siseministeeriumis toimunud siseministri ja maavanemate kohtumise protokoll. Nimetatud protokolli põhjal võib öelda, et arenes huvitav diskussioon küsimuses, kas reformikava tuleks tutvustada ka vallavolikogudele ning kas tuleks neil lasta sellel teemal sõna võtta. Mõned osalejad leidsid, et plaan kava vallavolikogudele arutada anda ei ole otstarbekas, sest see “tekitaks suurt ärevust kohapeal ja kuuldusi ja kutsuks välja mitmesuguste delegatsioonide saatmise”. Enamik osavõtjaid siiski leidis, et vallavolikogude reformi eesmärkide ja kavadega kurssiviimine vähendab kohaliku rahva vastuseisu ja võõrandumist.

Käesoleva artikli autor analüüsis Harjumaa vallavolikogudes toimunud arutelusid ning maakonnast kodanikualgatuse korras esitatud märgukirju. Avanev pilt oli ootuspärane – säilitatavad või erinevaid juurdelõikeid saavad vallad olid reformiga nõus, liidetavad vallad olid üldjuhul liitumise vastu või nõustusid tingimisi. Võimaluste piires arvestati ka valdade ettepanekutega. Näiteks esitas Saue vallavolikogu ettepaneku liita vallaga Harku valla Lehmja küla (praeguse Alliku küla osa, tõmbekeskus praegune Saue raudteejaam ja kool) ja osa Hageri valla talusid (Protokoll Harjumaalt Riigikokku … 1938). Valdade piiride muutmise otsuses oli nimetatud ettepanekuga arvestatud (Uuet 2002).

Üldiselt ei arvestatud ühendatavate valdade säilitamise taotlusi. Nimetatud valdades toimus (kuigi mitte alati) massiline allkirjade kogumine, mis tolleaegseid sidevõimalusi arvestades oli päris üllatav. Massiliselt koguti allkirju näiteks Kodasuu, Vääna, Ingliste ja Alajõe vallas (ERA, f 40, n 1, s 6020ABC – näiteks Ingliste vallas 275 ja Vääna vallas 527

allkirja). Hoopis kurioosselt kulges Kaiu ja Kuimetsa valla ühinemisprotsess (vaidlus valla nime, ühiskaupluse ja koorejaama asukoha pärast), mis päädis massikaklusega kohalikul laadal (Harju maavanema ettekanne ... 1938).

Taustsüsteemiks kiirenev linnastumine

Hinnates 1930. aastate vallareformi põhjusi, võib esile tuua järgmised põhipunktid:

– haldussüsteemi korrastamine, eeskätt vajadus üle vaadata piirid, ühendada ebaloomulikud lahustükkidega lappvallad ning viia valdade territooriumid ühtsetele alustele;

– kohaliku omavalitsuse õigusliku staatuse korrastamine eesmärgiga lõpetada juba Tsaari-Venemaa ajast pärit omavalitsusseaduste kehtivus ning viia valdade tegevus ühtse ja arusaadava õigusliku raamistuse alla;

– kindlasti tuleb vallareformi põhjusena nimetada ka tolleaegse ideoloogiaga kaasnevat riigi kontrolli tugevdamist.

Haldusreformi taustsüsteemiks oli 1930. aastatel jätkuv ja kiirenev linnastumine, linnalist tüüpi asulate elanike arvu suurenemine ning valdade (eeskätt hajaasustuspiirkondade) elanike arvu kahanemine, samuti 1930. aastate majanduskriisist toibumine (Loorits 1939), rahva ja kohaliku omavalitsuse sissetulekute paranemine ning sellest tingitud elanike rahulolu kasv (ja väiksem võimalik vastuseis reformile).

Analüüsides reformi Bransi (1992) esitatud haldusreformi liikidega, saab paralleele tuua nii esimese kui ka kolmanda liigiga. Haldusreformi iseloomustasid järgmised iseloomulikud aspektid.

1. Tegemist oli riigi elluviidud sundreformiga. Reformi põhialuste osas oli ühiskonnas saavutatud suhteline konsensus, kuid üksikasjaliku plaani läbiarutamine volikogudega oli pigem informeeriv ja kiirustav.

2. Valdade ülesandeid ei muudetud ning nimetamisväärselt ei muutunud ka valdade tulubaas. Reformi majanduslik põhjendus jäi pinnapealseks, erinevate teenustega seonduvaid kulusid ei analüüsitud teenuspiirkondade põhiselt. Seega oli vallareformi olulisem eesmärk haldusterritoriaalne reform (vallapiiride korrastamine) ning nende vastavusse viimine muutunud ühiskondlike oludega. See sarnaneb mitmete praegusajal välja pakutud haldusreformi ideedega, kus samuti ei räägita mitte niivõrd kohaliku omavalitsuse ülesannete ja tulubaasi laiendamisest, kuivõrd olemasolevate ülesannete efektiivsemast täitmisest, kvalifitseeritud ametnike palkamisest ja investeerimisvõime tagamisest (Seletuskiri haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu juurde 2009).

3. Korrastati õigusruum ja kehtestati uus omavalitsusseadus, samal ajal ei lahendatud keskuste ja tagamaa suhet ning endiselt jäi kehtima linna- ja vallaomavalitsuste erinev õiguslik korraldus. Veelgi enam, reformi seletavates dokumentides mööndi, et tulevikus võib osutuda vajalikuks suuremate alevike valdadest lahutamine (Põlva, Abja, Rapla jt) ning iseseisvaks linnaks muutmine. See tingis arvukalt nn rõngasvaldade teket. Arengu seisukohalt oli linna ja tagamaa lahuskäsitlus pikas perspektiivis lühinägelik. Viimaste aastate haldusreformi kavades ei ole kohaliku omavalitsuse õigusliku aluse korrastamist planeeritud (Seletuskiri haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu juurde

2009), küll on seda tehtud 2001. aastal koostatud haldusreformi strateegias (Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas 2001).

4. Oluline nüanss oli reformi poliitiline aspekt ehk riigi mõju suurendamine valdade üle. Peamiselt väljendus see vastuvõetud vallaseaduses ja selle sätetes. Riigi huve teenis kaudselt ka valdade arvu vähenemisest saavutatav (teoreetiline) kulude kokkuhoid.

Nüüdis-Eesti probleem on Tallinna ja pealinnaregiooni domineerimine ning pealinna ja tagamaa sotsiaal-majanduslike suhete korrastamine (Lõhmus 2008). 1930. aastate lõpus pealinnaregiooni (Tallinna linn, Nõmme linn, ümbritsevad vallad) juhtimiskorralduse küsimusi teravalt üles ei tõstetud. Reformi käigus oli arutusel Tallinna tagamaal ühe suurvalla moodustamine, mis asjaosaliste vastuseisu tõttu siiski kõrvale jäeti (Protokoll Harjumaalt Riigikokku … 1938). Tuleb arvestada, et Tallinna ümber polnud praegusi valglinnastunud tiheasustusalasid, pealinna ümbrus oli valdavalt hõredalt asustatud ja suuremate keskusteta põllumajandus-kalanduspiirkond (samas). Huvitava märkusena võib lisada fakti, et Viimsi vald kui haldussuutmatu ja vaene vald (ERA, f 40, n 1, s 6020C, l 591–592) liideti praeguse Maardu linna ja Jõelähtme valla maadel paikneva Nehatu vallaga. Praegune olukord on üldteada ja peegeldab pikaajalise planeerimise vajalikkust haldusreformide tegemisel.

Kahjuks ei ole võimalik hinnata vallareformi tulemusi ei keskmises (kuni viis aastat) ega pikaajalises plaanis. Arengu katkestas okupatsioon. 1990. aastate alguseni kohaliku omavalitsuse areng Eestis seiskus.

Lisa 1
Eesti vallad suurusrühmade järgi 1934. aastal

	Maakond	Keskmine pindala km²	Keskmine elanike arv	Suurim vald	Väikseim vald	Kuni 500	500–1000	1001–1500	1501–2000	2001–3000	Üle 3000	KOKKU
1.	Viru	117	2680	5624	1108	0	0	4	5	18	13	40
2.	Järva	149	2450	4513	521	0	2	2	4	6	6	20
3.	Harju	188	2010	5474	354	3	5	10	8	10	8	44
4.	Lääne	140	2030	4029	600	0	4	8	7	9	6	34
5.	Saare	163	2850	3753	2012	1	0	0	0	10	7	18
6.	Pärnu	127	1688	3788	363	2	8	8	12	7	4	41
7.	Viljandi	102	1540	3528	318	3	9	11	4	7	4	38

8.	Tartu	88	1770	3998	260	2	9	13	18	16	6	64
9.	Valga	79	1360	3400	553	0	8	6	2	1	2	19
10.	Võru	91	1760	3553	658	0	8	10	12	9	4	43
11.	Petseri	151	5490	3860	3106	0	0	0	0	0	11	11
Keskmine		121	2060	Arv		11	53	72	72	93	71	372
				Osatähtsus		3,0	14,2	19,4	19,4	25,0	19,1	100,0

ALLIKAS: Seletuskiri valdade ümberkorraldamise kava juurde 1935; Velner 1936.

Lisa 2
Võrdlev tabel kohaliku omavalitsuse autonoomia ja enesekorraldusõiguse piirangutest 1937. aasta vallaseaduses

Enesekorraldusõiguse ja autonoomia element	1937. aasta vallaseadus	Kehtiv kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
Vallavolikogu liikmete arvu määramine	Arvu määramise alused määras siseminister, konkreetse arvu maavalitsus. Vallaseaduse § 21	Volikogu eelmine koosseis. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 7 lõige 1
Volikogu volituste kestus	5 aastat. Vallaseaduse § 20. Vabariigi Valitsus võis siseministri ettepanekul volikogu laiali saata, kui volikogu tegevus ei vastanud omavalitsuse või riigi huvidele. Vallaseaduse § 203	4 aastat. Põhiseaduse § 156. Volitused lõpevad ennetähtaegselt tegutsemisvõimetuse tõttu. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 52

Riigi täitevvõimu poolne vallavolikogu liikme tagandamine	Siseministri ettepanekul võis volikogu liikme tagandada, kui tema tegevus ei vastanud omavalitsuse või riigi huvidele. Vallaseaduse § 105	Ei
Vallavolikogu reglemendi (töökorra) kinnitamine	Siseminister. Vallaseaduse § 50	Volikogu. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 44 lõige 1
Vallavanema ja abide (vallavalitsuse) ametisse nimetamine	Volikogu kinnitas siseminister, vallaseaduse § 55. Kui volikogu ei suuda valida (tegutsemisvõimetus) või kui minister teist korda ei kinnita, siis siseminister. Vallaseaduse §-id 54, 55	Volikogu. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punktid 15–17
Umbusalduse avaldamine vallavanemale	Volikogul õigus puudus. Vabariigi Valitsus võis siseministri ettepanekul vanema tagandada, kui tema tegevus ei vastanud omavalitsuse või riigi huvidele. Vallaseaduse § 201	Jah. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 46
Vallavanema järelevalveõigus volikogu otsustuste üle	Suspensiivse veto õigus seaduslikkuse ja valla üldhuvide tagamise seisukohalt. Vallaseaduse § 31. Vallavanem võis edasilükkamatutel asjaoludel teha otsustusi volikogu eest. Vallaseaduse § 62	Ei
Otstarbekuse (tulemuslikkuse) kontroll	Seadus nägi ette volikogu otsustused, mis ei jõustu enne maavalitsuses kinnitamist (nt maksude kehtestamine, eelarve vastuvõtmine, laenu võtmine). Vallaseaduse § 191	Ei
Kohaliku omavalitsuse ülesanded	Lisaks seadustega nimetatud ülesannetele “täidab muid valitsemise ülesandeid, kuivõrd	Kohalik omavalitsus otsustab ja korraldab

	neid pole pandud teistele asutustele". Vallaseaduse §10 lõige 19	kohaliku elu küsimusi. 1992. aasta põhiseaduse § 154
Eelarve vastuvõtmine	Volikogu, kinnitas maavalitsus. Vallaseaduse § 177	Volikogu. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkt 1

ALLIKAS: Vallaseadus, põhiseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus.

Kasutatud kirjandus

Brans M. (1992). Theories of Local Government Reorganizations. – Public Administration, vol 70, isuse 3, pp 429–451.

Clark, G. L. (1984). A Theory of Local Autonomy. – Annals of the Association of AmericanGeographers, vol 74, no 2, pp 195–208.

Eesti arvudes. 1934. a. rahvaloenduse mälestuseks (1934). Tallinn: Riigi Statistika Keskbüroo.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu kiri Siseministrile. 30.12.1935. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 6019, l 222–223P.

Eichenbaum, A. (1933). Väikse ja suure valla küsimus. – Maaomavalitsus, nr 10, lk 187–192.

European Charter of Local Self-Government. Explanatory Report.1985. –

Fleurke, F., Willemse, R. (2004). Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal. – Administrative Theory & Praxis, vol 26, no 4, pp 523–544.

Fleurke, F., Willemse, R. (2006). Measuring Local Autonomy. – Local Government Studies, vol 32, no 1, pp 71–87.

Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Strateegia (2001). Siseministeerium. –

Harju maavanema ettekanne siseministrile. 6.10.1938. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 6020B, l 360, 360B.

Jans, J. (1932). Vallaomavalitsuse korraldus. – XI õigusteadlaste päeva protokollid: Tartus, 31. märtsil ja 1. aprillil 1932. Tartu: Õigus, lk 21–36.

Kant, E. (1938). Vallaomavalitsuste reform. – ERK, nr 4, lk 179–181.

Kant, E. (2007). Eesti rahvastik ja asustus. Koost O. Kurs. Tartu: Ilmamaa.

Keating, M. (1998). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. – D. Judge *et al* (eds). Theories of Urban Politics. London: Sage, pp 117–134.

Kliimann, A.-T. (1932). Omavalitsuse ja riigi vahekord. – XI õigusteadlaste päeva protokollid: Tartus, 31. märtsil ja 1. aprillil 1932. Tartu: Õigus, 1932, lk 4–6.

Leemans, A. (1970). Changing Patterns of Local Government. Hague: International Union of Local Authorities.

Loorits, A. (1936). Valla tulud. – Maaomavalitsus, nr 3, lk 35–42.

Loorits, A. (1938). Vallapiiride kujunemine. – Maaomavalitsus, nr 11, lk 163–169.

Loorits, A. (1939). Vallaomavalitsuse sissetulekud. – Maaomavalitsus, nr 9, lk 135–141.

Loorits, A. (1940). Valdade olukorra kujunemine territoriaalse ümberkorraldamise järele. – Maaomavalitsus, nr 1, lk 184–187.

Lõhmus, M. (2008). Avaliku halduse detsentraliseerimine Eestis. Doktoritöö. Tallinna Tehnikaülikool.

Maaomavalitsuste Liidu arvamus 17.10.1929. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 76, l 29–33.

Maramaa, A. (1933). Maavalitsuste kaotamine ja valdade ümberkorraldamine. Viljandi: Siir.

Mäeltsemees, S. (2009). Eesti haldusterritoriaalse reformi õiguslikke ja majanduslikke probleeme. – Eesti majanduspoliitilised väitlused XVII. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag; Tallinn: Mattimar, lk 56–63.

Mäeltsemees, S., Lõhmus, M. (2006). Tallinna juhtimise detsentraliseerimine. – Riigikogu Toimetised 13, lk 133–141.

Protokoll Harjumaalt Riigikokku valitud liikmete ja siseministri kohtumisest haldusreformi teemadel. 19. august 1938. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 94, numereerimata.

Protokoll Tallinna linnaümbruse suurvalla asutamise kohta. 9. september 1938. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 6020, l 186–188.

Saue Vallavolikogu protokoll. 1 juuli 1938. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 6020C, l 521–522.

Seletuskiri "Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse" eelnõu juurde. Siseministeerium. 2. märts 2009.

Seletuskiri valdade ümberkorraldamise kava juurde 1935. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 6019, l 452–477.

Sharpe, L. J. (1970). Theories and Values of Local Government. – Political Studies, vol 18, issue 2, pp 153–174.

Siseministeeriumis toimunud siseministri ja maavanemate kohtumise protokoll. 9. juunil 1938. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 94, numereerimata.

The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation (Local and Regional Authorities in Europe Series: 56) (1995). Council of Europe Publishing.

Toimik Harjumaa valdade reformi kohta. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 6020, 6020A, 6020B, 6020C.

Uuet, L. (2002). Eesti haldusjaotus 20. sajandil. Teatmik. Tallinn: Eesti Riigiarhiiv.

Velner, V. (1936). Valdade ümberkorraldused. – Maaomavalitsus, nr 1, lk 9–12; nr 2, lk 23–26.

Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised: protsess ja tulemused

Ave Viks, Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktorant
Georg Sootla, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi avaliku poliitika professor
Kersten Kattai, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi avaliku halduse lektor

Eesti omavalitsussüsteemi muutmine ei takerdu poliitikate ja analüüside puudumise taha, takistused on sügavamad ja institutsionaalsemad, kui tajutakse.

Kohaliku omavalitsuse korralduse reforme ja muudatusi on kavandatud pikka aega. Alates 1996. aastast on omavalitsused ühinenud vabatahtlikult ning 1997. aastast on iga uus regionaalminister pakkunud välja kohaliku ja regionaalvalitsemise ümberkorraldamiseks oma kava (Avaliku halduse arendamise alused 1998; Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas 2001; Regionaalhalduse reformi kontseptsioon 2003; Regionaaltasandi halduskorralduse korrastamise lähtealused 2007; Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu 2009).

Vastupidi arvamusele, et haldusreformi võimalikke mõjusid on vähe uuritud, on nii kohalikud omavalitsused, valitsusasutused kui ka ülikoolid ja teised ekspertiisi tegevad keskused teinud hulk analüüse, mis üldisemalt või detailsemalt käsitlevad haldusreformi mõju (Geomedia 2002; Sootla 2006; Sootla jt 2008; Harju Maavalitsus 2009; Erkas Finants OÜ 2009; Geomedia 2010a; Geomedia 2010b).

Artikkel püüab luua analüütilise raamistiku, et mõista paremini omavalitsussüsteemi reforme, sealhulgas vabatahtlikke ühinemisi ja takistusi ning analüüsida ja selgitada vabatahtlike ühinemiste tulemusi ja nende perspektiivi tasakaalustatud võimuvertikaali kujundamisel. Analüüsi empiiriline alus on 2008. aastal siseministeeriumi tellitud ja Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi tehtud "2005. aasta kohalike omavalitsuste ühinemiste tulemuste analüüs" ning selle raames ja järel tehtud võrdlev analüüs kohaliku omavalitsuse reformidest ja ühinemistest.

Omavalitsusreformide spetsiifika mõistmiseks on olulised vastandlikud arusaamad riigi ja omavalitsuste rollidest.Laiemas plaanis võib omavalitsussüsteemid riigi ja omavalitsuste vaheliste suhete ja ülesannete jaotuse põhjal jagada kaheks: sulandunud (Amnå, Montin 2000) ja autonoomne ehk duaalne (Leemans 1970; Bennett 1997) omavalitsussüsteem. Sulandunud süsteemi puhul on omavalitsused seotud tugevalt riigi külge ning nende roll on ennekõike riigi poliitika kohandamine kohalikele oludele. Riigi osa kohaliku poliitika kujundamisel, vahendite jagamisel ja teenuste osutamisel on väga suur. Omavalitsused on ennekõike asumipõhised. Autonoomse omavalitsussüsteemi puhul on keskvõimu ja kohaliku avaliku võimu valdkonnad eraldatud ning riik on suurema osa avalikke teenuseid ja ülesandeid delegeerinud kohalikule tasandile. Omavalitsused on oma poliitika ja maksubaasi kujundamisel suhteliselt vabad. Maaomavalitsused on tihti mitte traditsioonilise kogukonna (asumi), vaid pigem kodanike loomuliku kommunikatsiooni ja teenuspiirkondade põhised.

Omavalitsusreformide põhjused

Alates 1950. aastatest on hakatud revideerima traditsioonilisi võimuvertikaali toimimise aluspõhimõtteid. Peamised põhjused on olnud järsk heaoluteenuste kasv, valglinnastumine ja sellega kaasnev pendelmigratsioon ning traditsioonilise kogukonnapõhise identiteedi lagunemine (Robson 1966; Dahl, Tufte 1973; Newton 1982; Brans 1992; Barett, Crowther 1998).

Tohutu heaoluteenuste kasv sundis riike tõsise valiku ette, kas osutada kõiki teenuseid ise või delegeerida teenuste osutamine ja vastutus selle eest omavalitsustele. Esimest lahendust kasutati ennekõike sulandunud omavalitsussüsteemiga riikides, kus teenuste osutamine delegeeriti piirkondlikele kohahaldusorganitele või kohalikele omavalitsustele koos riigi eraldatud finantsidega, mistõttu riikliku kontrolli ulatus nende tegevuse üle kasvas veelgi. Alternatiivi kasutati valdavalt autonoomse omavalitsussüsteemiga riikides, kus omavalitsustele delegeeriti suur osa avalike teenuste osutamisest. See eeldas omavalitsuste suutlikkuse suurendamist, omavalitsused pidid olema piisava suurusega teenuspiirkonnad. Seega pidid omavalitsused traditsioonilistest kogukonnapõhistest omavalitsustest muutuma teenustepõhisteks, mis võimaldas neil saada õiguse ja vastutuse hulga avalike ülesannete korraldamiseks kohalikul tasandil, samuti seda võimaldava maksubaasi. Peale selle võimaldas see säilitada veenva vastukaalu keskvõimule, mis pidurdas oluliselt tsentraliseerivaid tendentse avalikus poliitikas ja valitsemises.

Teiseks asusid inimesed üha enam elama linna ümbritsevatesse omavalitsustesse, mille tõttu kujunesid linnade valgalad. Tekkis pendelmigratsioon omavalitsuste vahel. Linna ja linnaümbruse valdadel tekkis linnas *de facto* ühine infrastruktuur, mida üldjuhul finantseeris linn ning mille finantseerimisega linnaümbruse vallad tegelda ei tahtnud või ei suutnud. Ühe kommunikatsiooniruumi jaotumine mitme jurisdiktsiooni vahel oli ebaratsionaalne ja takistas arengut. Väiksemas mastaabis tekkis sama tendents rõngasvaldade puhul, kus maapiirkondade elanikud hakkasid tööl käima piirkonnakeskustes ja tarbima sealseid teenuseid.

Kolmandaks hakkas lagunema traditsiooniline kogukonnapõhine identiteet. Inimesed muutusid mobiilsemaks ning nende suhtlusruum aina suurenes, hakkas kujunema huvipõhine ja sotsiaalse kuuluvuse põhine identiteet, kus elukoht ei olnud enam nii tähtis (Barett, Crowther 1998).

Neljandaks hakati omavalitsuse rolli tajuma peamiselt teenuste osutajana, kodanikud hakkasid end tundma pigem tarbijate ja klientidena, mitte kodanike kui suveräänse võimu kandjana. Sellest tulenevalt on vähenenud kodanike huvi ja osalus kohaliku kogukondliku poliitika suhtes ja vähenenud ka valimisaktiivsus.

Reformide stiilid

Euroopas 1970. aastatest alates toimunud omavalitsusreformid võib levinuma reformide tüpoloogia kohaselt jagada ühelt poolt struktuuri ja protsessi ning teisalt poliitika ja halduse reformideks (tabel 1) (Caulfield, Larsen 2002).

Haldusprotsesside reformid tähendasid kohaliku omavalitsuse juhtimise ümberkorraldamist. Haldusstruktuuride reformide peamiseks väljundiks olid muutused omavalitsuste ülesannete jaotuses ja pädevustes. Haldusreformide keskmes on peamiselt muutused kohaliku omavalitsuse korralduses, juhtimises ja teenuste osutamisel. Poliitikareformid hõlmavad ennekõike muudatusi valitsemisinstitutsioonides, kohalike valimiste korralduses ning omavalitsustevahelise ühistegevuse lõimimises, mille kõige käegakatsutavamad tulemused võiksid olla muutused omavalitsuste piirides. Juhtimisreformide puhul on olnud tegu ennekõike uue avaliku halduse reformidega. Üldjuhul on nende esmased taotlused suurendada teenuste osutamise efektiivsust. Reformi meetoditeks on peamiselt delegeerimispraktikate kasutamine ja turumehhanismide rakendamine avalike teenuste osutamisel. Ülesandeid ja funktsioone ümberjaotavate reformide keskne trend on olnud detsentraliseerimine, kuid siiski mitte vähem oluline pole olnud tsentraliseerimispraktika, ennekõike Anglo-Ameerika riikides.

Tabel 1. Kohaliku omavalitsuse reformide stiilid

	Protsess	Struktuur
Haldus	Juhtimine	Ülesannete jaotus, funktsioonid
Poliitika	Poliitika ja valitsemine	Piirid (ühendamised)

ALLIKAS: Caulfield, Larsen 2002.

Tabel 2. Ühinemiste stiilide analüüsiraamistik

	Ühinemise eesmärgid	
Ühinemise protsess	Ülalt alla Institutsionaalne/poliitiline	Ülalt alla Instrumentaalne/tehniline
	Alt üles Institutsionaalne/poliitiline	Alt üles Instrumentaalne/tehniline

ALLIKAS: Autorite koostatud, Aalbu jt (2008) põhjal.

Poliitika- ja valitsemisreformide põhjused peituvad peamiselt kodanike võõrandumises kohalikust võimust ja taotlustes suurendada kohalike poliitiliste toimijate legitiimust. Reformide eesmärk on suurendada kodanike osalust kohalikus elus ja tugevdada poliitikute kuvandit, mille saavutamiseks on rakendatud linnapea (vallavanema) otsevalimisi, valimissüsteemide muutmist ja referendumite kasutamist ning juurutatud uusi osalusvorme.

Piiride muutmine seisneb ennekõike omavalitsuste ühendamises, mis on olnud tingitud taotlusest ühtlustada ja suurendada teenuste tõhusust ja kvaliteeti ning lahendada valglinnastumisest tulenevaid probleeme.

Euroopa Nõukogu on tüpiseerinud reforme ka pisut teisiti – ühinemisi nähakse põhjaliku reformisuunana, mis sisuliselt tähendab kogu süsteemi täielikku ümberkorraldamist (Council of Europe 2001). Tuleb tunnistada, et kõik kirjeldatud omavalitsusreformide suunad on põhimõtteliselt kasutatavad eraldi, kuid tegelikkuses on ümberkorraldamisel rakendatud erinevaid reformitüüpe integreeritult, et kujundada võimalikult optimaalne struktuurireform.

Ühinemiste stiilid ja protsess

Leemansi arvates on kolme tüüpi territoriaalseid muudatusi (Leemans 1970). Esiteks väikeste omavalitsuste ühinemine suurema keskusega ehk anneksioon, kus väikesed ja vähesuutlikud omavalitsused liidetakse nende suurte naabritega. Tihti teeb seda keskvalitsus kohustuslikus korras ja enamasti liidetakse rõngasvallad linnadega. Teine ühinemiste tüüp on sulandumine, kus kaks või rohkem naaberomavalitsust ühinevad. Üldjuhul tekib selliste ühinemiste tulemusena suure territooriumiga omavalitsus, kus kommunikatsioonikulude suurenemine võib ökonoomia ja efektiivsuse saavutamise

neutraliseerida. Kolmandat ühinemiste tüüpi nimetatakse omavalitsuste restruktureerimiseks. Niisuguste ühinemiste raames kujundatakse uus piirkondlik struktuur nii omavalitsuste sees kui ka piirkonnas laiemalt. Just sellist tüüpi kõikehõlmavate reformide puhul vaadatakse üle ka vahekorrad võimuvertikaalis ning revideeritakse valitsemistasandite vahelisi suhteid ja ülesandeid. Sedasorti ühinemised on iseloomulikud ennekõike keskvalitsuste eestvedamisel toimunud laiematele ühinemistele, näiteks 2007. aastal Taanis, möödunud aastal Lätis ja praegu toimuvate reformide käigus Soomes. Seega on ühinemiste territoriaalsele aspektile lisaks olulised ka reformide strateegilised ja institutsionaalsed kaalutlused ehk see, milline valitsemistasand on ühinemised algatanud ja ellu viinud. Eri riikide praktikast selgub, et ühineda võib keskvalitsuse eestvedamisel – ülalt alla – või omavalitsuste endi eestvedamisel – alt üles. Teine dimensioon ühinemiste protsessi mõtestamiseks on ühelt poolt poliitilise või institutsionaalse ja teiselt poolt instrumentaalse või tehnilise ratsionaalsuse valiku küsimus.

Ülalt alla reforme ei tule käsitleda pelgalt sundühinemistena. See on pigem küsimus, millist rolli – kas eestvedaja või kõrvaltvaataja rolli – keskvalitsus ühinemiste protsessis mängib. Kuigi mõnikord võivad ühinemised olla keskvalitsuse poolt sunduslikult ellu viidud, on ka näiteid, kus riigi ja omavalitsuste koostöö ühinemisel ja sellele võimalikult laiapõhjalise legitiimsuse tagamisel on olnud märkimisväärne. Ülalt alla lähenemine tagab ennekõike selle, et välistatakse vetopunktide tekkimist väga spetsiifiliste kohalike huvide pinnal ja kohati isegi jonnimise tõttu, mis võivad peatada ühiskonnale vajalikud ümberkorraldused.

Alt üles reformide puhul, mis toimuvad ennekõike omavalitsuste endi eestvedamisel, on keskvalitsuse roll üldjuhul tagasihoidlik. See seisneb harilikult valitsuse deklaratsioonides, et ühinemised on nende poliitiline prioriteet, ühinemiseks minimaalse õigusliku konteksti kujundamises, erandjuhtudel ka osalemises patiseisude lahendamisel omavalitsustevahelistel läbirääkimistel. Samal ajal võivad omavalitsused teha tihedat koostööd riigiga – kutsuda teda läbirääkimisi vahendama, aitama ekspertteenustega jne.

Institutsionaalsete ja poliitiliste reformide puhul nähakse ühinemises võimalust suurendada toimijate võimu ja võimekust. Sellise ühinemisstiili peamine eesmärk on suurendada tulevikuväljavaateid, luues valitsemiseks uue institutsionaalse struktuuri. Määrav on poliitilise kokkuleppe saavutamine ning ühinemised viiakse läbi kiiresti ja jõuliselt. Teisel pool on ühinemised, mis keskenduvad instrumentaalsetele ja tehnilistele eesmärkidele nagu efektiivsuse tõus ja finantssuutlikkuse kasv ning kus valitsemise institutsionaalse struktuuri muutused jäävad tagaplaanile. Selliste ühinemiste puhul analüüsitakse põhjalikult ühinemiste teostatavust ja võimalikku edu, vaadeldakse eelnevaid kogemusi ja toimimist kui positiivset nähtust, mille kaudu püütakse ühinemise tulemusi näha pigem ühise eduna, elimineerides ohud konkreetsetele ühinejatele. Need reformid on väga ettevaatlikud, keskenduvad detailidele ja mitte suurtele muutustele ning on üldiselt tagasivaatavad, kindlustades endisi garantiisid. Sellise stiiliga reformid tihti ebaõnnestuvad, sest ei suuda tagada osapooltele piisavalt madalaid riske.

Ühinemiste eesmärgid ja tulemused

Ideaalis peaksid reformi viisid olema kooskõlas eesmärkidega, mis lubaks seada asjakohased ootused võimalikele tulemustele. Paraku neid aspekte tihti ei tajuta ning reformi eesmärke ei osata kokku viia õigete instrumentidega. Ühinemiste eesmärgid ja tulemused võib jagada kolmeks.

Kõige levinumad on instrumentaalsed eesmärgid ja tulemused, mis seonduvad ennekõike majandusliku efektiivsuse, see on mastaabi- ja mahuökonoomia saavutamisega (Keating 1998; Dollery, Crase 2004; Christoffersen, Larsen 2007). Soovitakse luua sünergia ja saavutada kriitiline mass nii eelarvelisi kui ka kompetentsuse ressursse, et kujundada uusi strateegilisi arenguid.

Teiseks seatakse ühinemise eesmärgiks omavalitsuste sisestruktuuri muutused. Need hõlmavad omavalitsuse sisemist integreerumist ja tasakaalu loomist erinevate toimijate vahel, kaasa arvatud kodanikuühenduste kaasamine ja võimestamine ning muutused volinike rollides, samuti volikogu ja valitsuse suhetes. Sellised strukturaalsed muutused tagavad kohaliku valitsemisvõimekuse. Paraku jätkatakse tihti uues omavalitsuses endiste valitsemisstruktuuridega ja potentsiaal, mille sisemine restruktureerimine oleks võimaldanud saavutada, jääb kasutamata. Uus suurem omavalitsus vajab hoopis teistsuguseid valitsemis- ja juhtimispraktikaid kui endine, seetõttu on kõige tähtsam ülesanne uue omavalitsuse sisestruktuuri teadlik kujundamine.

Kolmas ühinemiste eesmärk on institutsionaalsed muutused omavalitsussüsteemis laiemalt ehk muutused valitsemistasandites ja nende suhetes. Ühinenud omavalitsus võib saada teise omavalitsustasandi rolli nagu Taanis või Lätis, kus tegelikult teine tasand kaotati ja uued suuremad omavalitsusüksused asusid ka selle rolli täitma. Omavalitsuste arvu vähenemine ja nende võimekuse kasv peaks looma aluse uuteks võimutasakaaludeks tasandite vahel, mis omakorda suurendaks nii omavalitsuste läbirääkimispositsioone nende huvide kaitsmisel suhetes keskvalitsusega kui ka osalemist rahvusvaheliste toimijatega makroregionaalsetes koostöövõrgustikes (Baldersheim 2002; Papadopoulus 2007). Selline näide oleks osalemine võrdsete partneritena Läänemere strateegia rakendamisel koos regiooni teiste omavalitsustega või ka teistes rahvusvahelistes koostöövõrgustikes, mis eeldab võimekaid omavalitsusi või nende tugevalt lõimitud strateegilist koostööd.

Vabatahtlike ühinemiste mõjurid

Vabatahtlikud ühinemised algavad enamasti nii-öelda nullist. Meie analüüs näitab, et ühinevatel omavalitsustel on küll eelnevad koostöökontaktid – tihti on need isegi üsna tugevalt institutsionaliseeritud (näiteks ühised ametnikud, ühine infrastruktuur vms) –, kuid need ei mängi olulist rolli ühinemisläbirääkimiste alustamisel ega nende edukal lõpuleviimisel. Omavalitsused taotlevad ühinemise eesmärkide seadmisel ja mehhanismide loomisel ennekõike oma kogukonnale kindlaid garantiisid võimalike negatiivsete mõjude vastu pärast ühinemist. Samal ajal on kohalikel juhtidel hulk erinevaid instrumentaalseid huve, nagu kõigi ametnike ametikohtade säilimine, teatud investeeringute tegemine, toetuste mahu säilimine jms, mille kaitsmine tagab neile edu tulevastel valimistel. Need arusaadavalt poliitiliselt olulised aspektid tekitavad juba eos suuri konflikte, mis tuleb läbirääkimiste käigus lahendada. Tihti seda ei suudeta ning ühinemised ebaõnnestuvad (Vojnovich 2000).

Nagu alt üles toimuvatele täiesti vabatahtlikele ühinemistele omane, eriti Eestis, on keskvalitsuse roll ühinemiste vahendamise ja läbiviimise protsessi tegelikult olematu. See on ka üks põhjusi, miks ühinemised kipuvad nurjuma juba enne sisuliste läbirääkimisteni jõudmist. Paljudel juhtudel takerdub läbirääkimiste alustamine või pidamine tehniliste probleemide taha. Üks näide on kindlasti tulevase omavalitsuse nime valimine, sellistel puhkudel oleks kõrgema tasandi vahendav ja tasakaalustav roll läbirääkimistel äärmiselt oluline.

Ühinemisprotsessi juhtimine ja legitimeerimine sõltub palju kohalikest liidritest ning nende võimest ja ka tahtest. Kohalikud juhid ei võta tihti poliitilise populaarsuse säilitamise eesmärgil ühinemise kohta selget seisukohta, sest ühinemine ei ole kodanike hulgas populaarne. See muudab olukorra keeruliseks ja tekitab kõigi ühinevate osapoolte vahel pingeid. Sellest tulenevalt on ühinemise käigus oluline kodanike arvamuse väljaselgitamine ja ühinemiseks nõusoleku saamine. Selleks ei ole kehtestatud ühtseid reegleid. Seda on tehtud rahvakoosolekutel meelsuse testimise kaudu ja ka ülevallalistel hääletustel.

Ühinemisläbirääkimiste korraldamine on komplitseeritud protsess. Esiteks püüab iga omavalitsus võimalikult palju oma huve kaitsta. Pingete maandamiseks palgatakse tihti osapoolte huve neutraalselt tasakaalustama ja läbirääkimisi vahendama sõltumatu ekspert. Teiseks koosnevad ühinemiskomisjonid peaasjalikult poliitikutest ning selle töösse ei kaasata ametnikke ega teisi valitsusväliseid toimijaid, mis võib tekitada probleeme, sest vastuvõetud otsuste rakendamine võib osutuda (ka õiguslikult) problemaatiliseks. Oluliste ettevõtete või kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajate kaasamine võiks suurendada läbirääkimiste strateegilist suunitlust ja vähendada poliitilist lehmakauplemist.

Nullsumma mäng

Ühinemisläbirääkimised on sisuliselt nullsumma mäng, kus iga osapool püüab maksimaalselt oma huve kaitsta – enamasti lõpevad need ühinemiskokkuleppega –, tehes samal ajal nii vähe muudatusi kui võimalik. See tähendab, et valitsemissuutlikkuse potentsiaali ei kasutata uue kvaliteedi loomiseks, vaid jätkatakse suuresti endise valitsemismudeliga. Seejuures on ohuks uued võetavad finantskoormused: toetuste rakendamine maksimaalsete määrade järgi, ametnike struktuuri ja kõrgeima palgataseme säilitamine, ebaefektiivsete investeeringute planeerimine, asutuste struktuuri mittereformimine, valimisringkondade loomine endiste omavalitsuste baasil jne. Neist järgmiseks valimisperioodiks kokkulepitud põhimõtetest saavad kõige suuremad uue valitsemisvõimekuse loomise pidurid. Kuigi ühendvalla potentsiaalne suutlikkus kindlasti kasvab, ei suudeta seda siiski maksimaalselt rakendada.

Omaette küsimus on ühinemisjärgne aeg. Eesti omavalitsuste ühinemiste korraldus näeb ette, et pool aastat enne valimisi tuleb sõlmida ühinemiskokkulepe ning ühinemine saab faktiliselt teoks pärast valimistulemuste väljakuulutamist. Samal ajal kehtivad oktoobrist kuni aasta lõpuni kõigi ühinevate omavalitsuste eelarved. Just ühinemistejärgne periood on nii õiguslikult kui ka tööpraktikate rakendamisel suurim katsumus.

Iga reform peaks sisaldama üleminekuperioodi, mille jooksul vanad praktikad ja struktuurid asendatakse uutega. Esiteks tekitavad probleeme endiste omavalitsuste kehtivad lepingud, mis tuleb kohandada uutele oludele, sest nii teenustele esitatud nõuded, tagatised kui ka sanktsioonid võivad tugevasti varieeruda. Teiseks kehtivad endised õigusaktid iga endise omavalitsuse territooriumil seni, kuni need pole omavahel kooskõlla viidud ja uues omavalitsuses ühtsetena kehtestatud. Kolmas probleem on organisatsioonikultuur, valitsemispraktikad ja traditsioonid, samuti kommunikatsioonikanalid ja finantseerimine, mis tuleb ühtsesse tegutsemisraamistikku viia. Seega on pärast ühinemisi palju segadust ja tööd, enne kui tavaline töörütm saavutatakse.

See, et poole aasta jooksul ühinemiskokkuleppest kuni faktilise ühinemiseni kogu ühtlustamistegevusega ei alustata, on uuele omavalitsusele tõsiseks katsumuseks. Seetõttu tuleks teatav üleminekuperiood õiguslikult täpsemini reguleerida. Näiteks Taani 2007.

aasta omavalitsusreformi puhul loodi mitmeastmeline üleminekuperiood, mis hõlmas reformi kavandamist, kokkuleppe sõlmimist, valitsemispraktikate ja õiguskeskkonna ühtlustamist ja lõpuks faktilist ühinemist. Samal ajal tegutsesid kahe aasta jooksul paralleelselt nii ühinevate omavalitsuste kui ka ühendomavalitsuse volikogud (Baekgaard 2009; Christoffersen *et al* 2005).

Ühinemiste tulemused

Uue omavalitsusüksuse kujundamine vabatahtliku ühinemise järel ei ole ratsionaalne protsess. Siiski on ka nendel ühinemistel hulk positiivseid väljundeid.

Ühinemiste majanduslik efekt ilmneb mitte niivõrd otseses kulude kokkuhoius, kuivõrd teatud teenuste finantseerimises tasemel, mis võimaldab vähimat teenuste hulka ja kvaliteeti, mida väikevaldades polnud võimalik tagada. Kokku hoitakse üldvalitsemiskulusid, kahanevad nii valitsemiskulude osatähtsus kui ka ühikukulu. Valitsemiskulude ning teiste mahu- ja mastaabiefekti võimaldavate valdkondade (näiteks haridus) kulude vähenemine eelarves – eelkõige tugiteenuste koondamise ja dubleerimise vältimise tõttu – ning ametnike suurem spetsialiseerumine võimaldavad omakorda suunata rohkem vahendeid väiksemate kohaliku omavalitsuse alarahastud teenuste finantseerimiseks (Quirk 2005).

Kõigis meie uuritud omavalitsustes suurenes pärast ühinemist eelarves vaba aja valdkonna osakaal ning neljast kolmes suurenesid ka valdkonna ühikukulud. Seega võimaldavad ühinemised efektiivsemat ja sihipärasemat rahakasutust ning sellest tulenevat lisaväärtust, mitte ainult raha kokkuhoidu. Seda on hakanud mõistma ka kõige suuremad uue avaliku halduse toetajad Eestis. Ühinenud omavalitsuste investeerimisvõimekusele lisaks suurenesid ka valitsuse toetused ning laenukoormus jäi üldiselt samale tasemele.

Vabatahtliku ühinemise peamine institutsionaalne efekt oli see, et ühinemisjärgse omavalitsuse ametnikkond muutus spetsialiseerumise ja kvalifikatsiooni tõusu kaudu professionaalsemaks.

Kui enne ühinemist täitis üks ametnik palju erinevaid ülesandeid, mis nõudsid erinevat kompetentsust, siis pärast ühinemist suurenes märgatavalt nende ametnike arv, kes said keskenduda ühele valdkonnale (Geomedia 2002). Enne ühinemisi oli väiksemates valdades kaks monofunktsionaalset ametikohta (vallavanem ja raamatupidaja, vallasekretär oli mõnes vallas koormatud ka teiste funktsioonidega), pärast ühinemisi suurenes selliste ametnike arv ligikaudu70 protsendini ametnikkonnast. Lisaks andsid suuremad mastaabid võimaluse luua spetsialistide ametikohti, nagu arhitektid, juristid, haridusjuhid jne.

Meie analüüs näitas, et volinike ja volikogu töö muutus tunduvalt professionaalsemaks, volinike roll institutsionaliseeritumaks ning volikogu poliitiliselt professionaalsemaks. Kui enne ühinemisi tegeles volikogu tihti kõigi, samal ajal väga detailsete küsimuste lahendamisega (näiteks sotsiaaltoetuste määramine), suurenes pärast ühinemisi märgatavalt volikogu roll valla poliitika kujundamisel ja strateegilisel juhtimisel ning spetsialiseerumine teatud valdkonnale.

Positiivseid muutusi on ka ametnike töös (tabel 4). See kinnitab eelnevat väidet, et ametnike tegevus muutus spetsialiseeritumaks ja professionaalsemaks – parem töökeskkond võimaldab tõhusamalt töötada. Samal ajal on suurenenud bürokraatia: ametnikel on rohkem tööd dokumentidega ja vähem kokkupuuteid kodanikega. See kinnitab kartusi, et valitsemisüksuse suurenedes vähenevad vahetud kokkupuuted

kodanikega. Seejuures suureneb volikogu roll poliitikastrateegia kujundamisel ja ametnike roll volikogu küsimuste sisulisel ettevalmistamisel. Teiseks on muutunud suhted volinike ja vallajuhtide vahel võimu suurema tasakaalu suunas. See näitab volikogu ja valitsuse suhete institutsionaliseerumist, mis on efektiivse valitsemise peamine eeldus.

Kolme sorti muutused

Pärast ühinemist on märgatavaid muutusi ka valla administratsioonis ja juhtimises. Enamasti on need positiivsed: suurem tasakaal institutsioonidevahelises suhtluses, professionaalsuse kasv. Ei puudu ka negatiivsed ilmingud: formaalse asjaajamise kasv ja kontaktide vähenemine kodanikega. Kuid bürokraatia kasv tagab asjaajamise ühtlustumisega võrdsema ja efektiivsema probleemide lahenduse, mida toetab ka 2/3 elanike veendumus, et ametnikud tegelevad nende probleemide lahendamisega endisest tõhusamalt. Seega ei tasu ka bürokratiseerumist ühinemiste kontekstis üle dramatiseerida.

Muudatused omavalitsuste sisestruktuurisvõib jagada kolmeks: institutsionaalsed, organisatsioonilised ja ruumilised. Institutsionaalseid muutusi, mis seisnevad valdavalt omavalitsuste institutsioonidevaheliste suhete ja tööpraktikate muutustes, käsitlesime juba eespool. Need on kõige käegakatsutavamad muutused. Vähem tulemuslikud on olnud muutused organisatsiooni struktuuris. Paljuski just ühinemiskokkuleppe tulemusena ei ole toimunud märkimisväärseid muutusi ühendomavalitsuste asutuste struktuuris. Valdade kommunaalettevõtteid ning kultuuri- ja spordiasutusi on teatud määral ühendatud, kuid efekti, mida ühtne juhtimine võiks pakkuda, ei ole püütud saavutada näiteks haridusasutuste puhul. Üldjuhul on kõik endised asutused jäänud tegutsema endistes kohtades.

Uue territoriaalse struktuuri kujundamine on väga oluline aspekt ääremaastumise vältimiseks ning kodanike kaasamise ja osaluse arendamiseks. Kuivõrd suures omavalitsuses on sisemine lõimitus ja kommunikatsioon (nii teenuste osutamise kui ka demokraatia aspektist) suurimaid probleeme, siis tegeldi enne ühinemisi sellega kõige sihipärasemalt. Kõige strateegilisemalt läheneti sellele küsimusele Tapa vallas, kus kujundati teadlikult uued ja territooriumi integreerivad piirkondlikud keskused. Parimat efekti on see andnud Jäneda piirkonna integreerimisel. Teistes omavalitsustes jätkati üldiselt endise piirkondliku struktuuriga, kus integreerivateks keskusteks jäid endised vallakeskused, välja arvatud endised rõngasvallad. Kõigis ühendvaldades loodi piirkondlik esindatus valla võimuorganites, alates abivallavanematest (tugevaim versioon) ja volikogu komisjonidest kuni piirkondlike liidrite ümarlauani.

Tabel 3. Volinike hinnang muutustele oma töös

Mis on volinike töös muutunud?	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
Volikogu tegeleb poliitikaga rohkem	34,2	26,3	39,5
Voliniku tööle tuleb rohkem aega kulutada	51,3	35,9	12,8

Töö maht volikogu komisjonis on suurenenud	51,3	28,2	20,5
Saab rohkem keskenduda [mind] huvitavatele asjadele	23,1	64,1	12,8
Ametnikud aitavad volikogu küsimusi sisuliselt ette valmistada	35,1	51,4	13,5
Elanikega on vähem kontakte	10,3	35,9	53,8
Suhted volinike vahel on formaalsemad	5,3	50,0	44,7

ALLIKAS: Sootla, Kattai, Viks (2008).

Tabel 4. Ametnike hinnang muutustele oma töös

Mis on ametnike töös muutunud?	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
Töö eeldab suuremat professionaalsust	56,8	27,3	15,9
Suurenenud on paberimajandus, vähem on suhtlemist inimestega	34,1	38,6	37,3
Töökeskkond võimaldab efektiivsemalt töötada	44,2	32,6	23,3
Suhted ametnike vahel on rangelt asjalikud	25,0	47,7	27,3
Töökoormus on ühtlasem ja paremini planeeritav	22,7	40,9	36,4
Rohkem on koostööd volinikega	4,6	38,6	56,8
Vähem on vahetuid kokkupuuteid vallajuhtidega	16,3	39,5	44,2

ALLIKAS: Sootla, Kattai, Viks (2008).

Omavalitsussüsteemi probleemid on sügavamad

Kohaliku omavalitsuse reformide eesmärgid varieeruvad. Ühinemistel on oluline roll, ent üksnes ühinemistega saavutatavad eesmärgid kipuvad jääma instrumentaalseks ja tihti ka deklaratiivseks. Vabatahtlike ühinemiste puhul on asjad veelgi komplitseeritumad, sest hulk mõjureid takistab ühinenud omavalitsuste potentsiaali ärakasutamist. Siiski saab ka vabatahtlike ühinemiste korralduses rakendada meetodeid, mis võiksid ühinemise tulemuslikkust suurendada. Eesti omavalitsussüsteemi probleemid on palju sügavamad kui pelgalt piiride muutmine või efektiivsuse ja võimekuse saavutamine. Palju puudusi on näiteks keskvalitsuse ja kohaliku valitsuse suhetes. See, et põhiseaduse järgi väga suure autonoomiaga omavalitsused ei suuda riigile võrdväärsed partnerid olla, näitab omavalitsussüsteemi reformimisel vajadust strateegilisema ja keerulisema lähenemise järele, kui vabatahtlikud ühinemised lubavad saavutada.

Analüüsid on tõestanud, et omavalitsustele on ühinemine ilmselgelt kasulik – nad muutuvad professionaalsemaks, efektiivsemaks ja võimekamaks. Juhuslikud ühinemised paraku ei too kaasa laiemaid muutusi omavalitsussüsteemis ega anna võimalust kujundada nüüdisaegset mitmetasandilise valitsemise mudelit, kus vallad võiksid olla võrdväärsed partnerid riigile või toimida makroregioonides. Seetõttu võib öelda, et keskvalitsus kasutab vabatahtlike ühinemiste toetamist suures osas näilise reformi kavana, mille tegelik eesmärk on õigustada põhjaliku kohalike omavalitsuste reformi tegematajätmist.

Kasutatud kirjandus

Aalbu, H., Böhme, K., Uhlin, Å. (2008). Administrative Reform – Arguments and Values. Nordic Research Programme 2005–2008. Report. Stockholm: Nordregio.

Amnå, E., Montin, S. (2000). Towards a New Concept of Local Self-Government?Bergen: Fagbokforlaget.

Avaliku halduse arendamise alused (1998).

Baekgaard, M. (2009). Organizational Change in Local Governments: The Impact of the Danish Local Government Reform. World Political Science Review, vol 5, issue 1. Article 6.

Baldersheim, H. (2002). Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries. – J. Caulfield, H. O. Larsen (eds). Local Government at the Millennium. Opladen: Leske and Budrich, pp 203–212.

Barnett, N. J., Crowther, D. E. A. (1998). Community Identity in the 21st century. A Postmodernist Evaluation of Local Government Structure. – International Journal of PublicSector Management, vol 11, no 6, pp 425–439.

Bennett, R. (1997). Local Government in Post-Socialist Cities. LGI Discussion papers, no 2.

Brans, M. (1992). Theories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation. – Public Administration, vol 70, no 3, pp 429–451.

Caulfield, J., Larsen, H. O. (eds) **(2002).** Local Government at the Millennium. Opladen: Leske and Budrich.

Christoffersen, H., Klausen, K. K., Lundtorp, S. (2005). A Study of the Regional Municipality of Bornholm. Amalgamation study, Danish Institute of Governmental Research, Copenhagen.

Christoffersen, H., Larsen, K. B. (2007). Economies of Scale in Danish Municipalities: Expenditure Effects versus Quality Effects. – Local Government Studies, vol 33, no 1, pp 77–95.

Council of Europe (2001). Relationship between the Size of Local and Regional Authorities and their Effectiveness and Economy of their Action. Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR).

Dahl, R. A., Tufte, E. R. (1973). Size and Democracy. Stanford, CA: Stanford University Press.

Dollery, B., Crase, L. (2004). Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. – Urban Policy and Research,vol 22, no 3, pp 265–275.

Erkas Finants OÜ (2009). Vändra alevi, Vändra valla, Kaisma valla, Tootsi valla, Järvakandi valla ja Kehtna valla võimaliku(-e) ühinemis(t)e teostatavusanalüüs. Tallinn: Erkas Finants OÜ.

Geomedia (2002). Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele. (Kuue 1996–1999 ühinenud omavalitsuse näitel.) Tartu: Geomedia.

Geomedia (2010a). Jõgeva linna ja Jõgeva valla omavalitsusüksuste ühinemise või muu haldusintegratsioonivormi rakendamise mõju uuring. Tartu: Geomedia.

Geomedia (2010b). Võru linna, Võru valla ja Sõmerpalu valla ühinemise analüüs. Tartu: Geomedia.

Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas (2001).

Haldusterritoriaalse korralduse reformi komisjoni raport 2009. Harju Maavalitsus.

Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu (2009).

Keating, M. (1998). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. – D. Judge *et al* (eds). Theories of Urban Politics. London: Sage.

Leemans, A. (1970). Changing Patterns of Local Government. The Hague: International Union of Local Authorities.

Newton, K. (1982). Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government. – Political Studies, vol 30, no 2, pp 190–206.

Papadopoulus, Y. (2007). Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. – European Law Journal, vol 13, no 4, pp 469–486.

Quirk, B. (2005). Localising Efficiency – More than just Saving Money. – Local Government Studies, vol 31, issue 5, pp 615–625.

Regionaalhalduse reformi kontseptsioon (2003).

Robson, W. (1966). Local Government in Crisis. London: Allen and Unwin.

Sootla, G. (2006). Riigiasutuste maakonnast väljaviimise otstarbekuse organisatsiooniteaduslik analüüs. Aruanne Lääne Maavalitsusele.

Sootla, G., Kattai, K., Viks, A. (2008). Kohalike omavalitsuste 2005. aasta ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Uurimisaruanne. Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituut.

Steiner, R. (2003). Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland. – Public Management Review, vol 5, issue 4, pp 551–571.

Vojnovic, I. (2000). The Transitional Impacts of Municipal Consolidations. – Journal of Urban Affairs, vol 22, no 4, pp 385–417.

Kvaliteedijuhtimine ja selle rakendamine avalikus juhtimises

Heino Levald, majandusdoktor

Eesti avalikus juhtimises ei teadvustata, et kvaliteedijuhtimissüsteemi rakendamine hõlbustab tööd ja aitab probleeme lahendada.

Eesti haldusvõimekus ja avaliku juhtimise kvaliteet vajavad parandamist. Signaale selle kohta on piisavalt palju nii Eestist kui ka väljastpoolt. Avaliku juhtimise kvaliteedist sõltub suuresti inimeste usk demokraatlikku riigikorraldusse. Seni on olukorda püütud parandada peamiselt ametnike koolitamisega kõrg- ja kutsekoolides avaliku juhtimise erialadel ja täiendusõppes. Kuid sellele lisaks tuleb parandada ka avaliku sektori töökorraldust. Eriti tähtis on see nüüd, kui kulutused on rangelt piiratud. Tõhusaim viis otstarbeka töökorralduse ja kvaliteetsete tulemuste saavutamiseks avalikus juhtimises on kvaliteedijuhtimise põhimõtete rakendamine. Ka kodanikuühendustele ja äriühingutele võib avaliku juhtimise ülesandeid üle anda vaid siis, kui nad suudavad need kvaliteetselt täita. Teisiti pole hästitoimiva kodanikuühiskonna loomine mõeldav.

Euroopa nn vanadesdemokraatiamaades on avaliku juhtimise süsteemid välja kujunenud aastakümnete ja -sadade jooksul ning ka nendes riikides on probleeme. Meil algas demokraatliku valitsemiskorra taasloomine vähem kui paarikümne aasta eest ning avaliku sektori töö korraldamisel kvaliteedijuhtimise põhimõtete alusel tehakse alles esimesi samme. Eriti kaugel sellest on kohalikud omavalitsused.

Artiklis käsitletakse kvaliteedijuhtimise olemust ja vajalikkust Eesti avalikus juhtimises ning selgitatakse, kuidas on võimalik seda saavutada.

Algallikatest ja teadlikkusest

Eestis on küll raamatuid kvaliteedi ja kvaliteedijuhtimise kohta ilmunud, kuid nendes on käsitletud valdavalt kas selle ala kõrgtaset või selgitatud standardeid ja meetodeid, eeskätt tootmisettevõtete seisukohast. Nende raamatute lugejad on ennekõike kvaliteedi ja töökorralduse spetsialistid, kelle arv Eestis pole kuigi suur. Kvaliteedispetsialistidele korraldatakse ka erialakursusi.

Kvaliteedi ja kvaliteedijuhtimise algtõdesid käsitlevaid ja populariseerivaid materjale on Eestis ilmunud vähe, raamatuid kvaliteedijuhtimise korraldamise kohta avalikus juhtimises üldse mitte. Õppeainena on kvaliteediõpetus ainult kõrg- ja kutsekoolide tehnoloogiliste erialade õppekavades, humanitaarsetes õppekavades seda ainet pole. Selle artikli autor ei ole kvaliteediõpetust leidnud ka internetis avaldatud avaliku halduse eriala õppekavadest ega kuulnud sellest nimetatud eriala lõpetanutelt. Seetõttu puudub inimestel laiem arusaamine kvaliteedist ja kvaliteedijuhtimisest ning arvatakse, et need kuuluvadki ainult tööstusliku tootmise ja olmeteeninduse valdkonda.

Mitmed ühiskonnas kõrgel positsioonil olevad inimesed peavad kvaliteedijuhtimise mõistete kasutamist humanitaarse tegevusala ja seal töötavate inimeste puhul isegi solvavaks. Erilise halvakspanuga suhtuvad nad mõistesse klient. Paraku selleta kvaliteedist sisuliselt rääkida ei saa. Mis tahes hüvise kvaliteet tagatakse alati kellegi huvides ning kvaliteedijuhtimise terminoloogias on selle üldnimetus klient. Võib-olla eksitab humanitaare asjaolu, et see sõna tuleneb ladina keelest ja tähendas Vana-Roomas sõltlast või käsualust, kes oli seotud oma patrooniga. Aegade jooksul on sõna tähendus muutunud, tänapäeva turumajanduses selgitab selle sisu ehk kõige ilmekamalt väljend: “Klient on kuningas”. Kvaliteedijuhtimise seisukohalt on klientide ring enamasti suur, ulatudes

näiteks avaliku juhtimise ja hariduse puhul üksikisikust kuni ühiskonnani. Sellesse ringi kuulub sisekliendina ka teenuse osutaja ja kvaliteedi tagaja ise.

Kirjeldatud põhjustel on artiklis kõigepealt lühidalt käsitletud kvaliteedi ja kvaliteedijuhtimise arengulugu ja põhimõisteid. Täielikult on kvaliteedijuhtimise mõistete süsteem esitatud asjakohases Eesti standardis (vt Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Alused ja ... 2001). Kvaliteedistandardeid on võimalik osta Eesti Standardikeskusest ja suurematest raamatukauplustest. Nende täiemahuline kopeerimine ja elektrooniline levitamine on paraku keelatud.

Kvaliteet ja standardid

Sõna kvaliteet tuleneb ladina keelest (*qualitas* 'omadus, laad, headus, väärtus'). Varem kasutati seda sõna eeskätt asjade headuse astme iseloomustamiseks, kuid nüüd on kvaliteedist saanud üldmõiste: kvaliteet on inimtegevuse tulemuste vastavuse aste nende tarbijate (klientide) vajadustele ja ootustele. Sellisena on mõiste kvaliteet kasutatav mis tahes alal, sealhulgas avalikus juhtimises.

Selleks et jõuda kvaliteedi mõiste üldise kasutamiseni, tuli läbida pikk tee. See sai alguse aegade hämarusest. Egiptuse püramiidide ja muude iidsete rajatiste ning Euroopa keskaegsete katedraalide ehituskunsti kvaliteet hämmastavad meid oma ilu, täpsuse ja vastupidavusega tänini.

Kvaliteeti on käsitlenud Aristoteles. 19. sajandist pärineb Hegeli arutlus: kui asjal puudub kvaliteet, pole asja sellena olemas ning seetõttu on kvaliteet tähtsam kui kvantiteet.

Seda, et kõrge kvaliteedi saavutamiseks on vaja oskusi, teatakse ammu, ent iidse individuaaltootmise tingimustes rakendati oskusi iga toote puhul eraldi. Nüüdisaegse korralduseni jõudis kvaliteedi tagamine masinaehituse kaudu. Veel saja aasta eest võis materjalide koostis olla ebaühtlane, tehased kasutasid erineva kuju ja keermega polte, mutreid ja muid kinnitusdetaile jne. Seetõttu oli masinate vastupidavus juhuslik ja remontimine raske. Sellest olukorrast väljapääsu otsides hakati tähtsamates asjades kokku leppima. Sündivaid kokkuleppeid hakati nimetama standarditeks, üksteisega ühilduvaid standardeid standardisüsteemideks. Seeria- ja masstootmine olnuks nendeta võimatu.

Igal standardisüsteemil on oma keskasutus, mis seda süsteemi haldab, rakendab ja arendab. Üks vanemaid standardisüsteeme on 1917. aastal Saksamaal asutatud DIN (*DeutscheIndustrienormen* – Saksa tööstusnormid). DIN normeeris ennekõike kinnitusdetailide, materjalide ja muude laialdaselt kasutatavate toodete mõõte ja materjalide omadusi. Sellisena levis DIN enne Teist maailmasõda Euroopas paljudesse riikidesse, sealhulgas Eestisse. Ka Nõukogude Liidus kasutatud GOST-ide süsteem on DIN-i analoog. Teise maailmasõja ajal DIN-i peakorter hävis ja tema aktiivne tegevus lakkas, ent varsti hakkas ta uuesti tegutsema. Aastal 1975 DIN reorganiseeriti. Tema nimetus sai uue tähenduse – *Deutsches Institut für Normung*(Saksa Normeerimisinstituut)ning ta taastab oma mõjuala.

Teine üleilmselt levinud standardisüsteem on ISO. Selle lõi Rahvusvaheline Standardiorganisatsioon*(International Organization for Standardization)*, mis on asutatud 1947. aastal ja mille peakorter asub Šveitsis. Standardisüsteemi nimetus ISO pärineb kreekakeelsest sõnast *isos*, mis tähendab sarnasust. Süsteemi eelkäija oli 1926. aastal asutatud rahvuslike standardiorganisatsioonide assotsiatsioon ISA (*International Federation of the National Standardizing Associations*). ISO standardite aluseks olid eeskätt Inglismaal ja USA-s kasutatavad normid. ISO levis Euroopas ja kogu maailmas kiiresti pärast sõda, kui DIN oli madalseisus. Nende kõrval on maailma eri piirkondades kasutusel muid

standardisüsteeme. Oma rahvuslikud standardisüsteemid on Euroopa Liidul (EN) ja igal arenenud riigil (Eestis EVS). Enamik standardeid on tehnilise sisuga ning käsitlevad tootmist ja tooteid, kuid järjest enam lisandub teenindamist ja protsesside juhtimist, sealhulgas kvaliteedijuhtimist käsitlevaid standardeid.

Kvaliteedijuhtimine ja kvaliteedijuhtimissüsteem

Materjalide omadusi, detailide mõõte ja toodetele esitatavaid nõudeid ühtlustavad standardid andsid küll kvaliteedi tagamisele tööstuslikus tootmises uue aluse, kuid vananesid kiiresti ja perioodilisest uuendamisest hoolimata hakkasid pidurdama edasist arengut. Uut edu saavutati kvaliteedi alal alles möödunud sajandi keskel Jaapanis USA teadlaste ja praktikute W. Edwards Demingi (1900–1993) ja Joseph M. Jurani (1904–2008) eestvedamisel. Need mehed olid arendanud teineteisest sõltumatult välja tänapäeva püsivalt areneva protsessikeskse kvaliteedijuhtimise (*quality management*)põhimõtted, mis aga ei leidnud nende kodumaal tunnustust. Jaapani kogemuse kaudu said kvaliteedijuhtimise põhimõtted peagi populaarseks ning neid hakati rakendama ka USA-s ja Euroopas. Näiteks loodi Soomes juba 1966. aastal kvaliteediühing, et tõsta riigi rahvusvahelist konkurentsivõimet. Ühing hõlmab paljusid ettevõtteid ja organisatsioone ning selle tegevust toetab Soome valitsus. Eesti Kvaliteediühing loodi 1991. aastal, kuid on paraku jäänud eeskätt kvaliteedispetsialistide ühenduseks.

Tegelikult on kvaliteedijuhtimise põhimõtete tunnustamise ja rakendamisega veel tänini probleeme paljudes riikides, sealhulgas Eestis. Põhjuseks on asjaolu, et kvaliteedi mõistet võib kasutada seoses väga paljude asjade ja nähtustega, näiteks toodangu kvaliteet, teenuste kvaliteet, töö kvaliteet, firma kvaliteet, hariduse kvaliteet, valitsemise kvaliteet, elu kvaliteet jne. Kvaliteedi mõiste universaalsus teeb raskeks ka kvaliteedijuhtimise määratlemise. Eesti keele sõnastikes see termin puudub.

Sellises olukorras tuleb edasise aluseks võtta määrang, mis on antud asjakohases standardis (Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Alused ja … 2001): kvaliteedijuhtimine on koordineeritud tegevus organisatsiooni kvaliteediga seonduvaks suunamiseks ja ohjeks.

Kuna kvaliteediga seondub otseselt või kaudselt kogu organisatsiooni tegevus ja selle tulemused, hõlmab kvaliteedijuhtimine tegelikult organisatsiooni juhtimise kõiki aspekte, kogu juhtimist. Seetõttu on õigustatud seisukoht, et kvaliteedijuhtimine = juhtimise kvaliteet. Selline arusaamine on juurdunud ka tegelikkuses: kõik sõltub juhtimisest, sealhulgas protsesside otstarbeka reguleerimise ja isekulgemise määr.

Protsessikeskse kvaliteedijuhtimise põhimõtted võttis kasutusele ISO ja saavutas teiste ees suure eelise kvaliteedistandardite seeriaga ISO 9000, mille esimene versioon avaldati 1987. aastal. Selle kaudu on kvaliteedi mõiste saanud tänapäeval üldiseks ning ISO kvaliteedistandardid on tunnustatud ja populaarsed kogu maailmas. Kvaliteedijuhtimissüsteem on juhtimissüsteem organisatsiooni kvaliteediga seonduva suunamiseks ja ohjamiseks. (Standardis ja käesolevas esituses on organisatsioonideks nimetatud igasuguseid inimeste eesmärgistatud ühistegevuse vorme – ettevõtteid, asutusi ja seltse. Vt Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Alused ja ... 2001.) Peagi leiti, et kvaliteedistandardi ISO 9000 põhimõtted on rakendatavad peale tootmise ka teenindamises, avalikus juhtimises ja muudel aladel.

Nagu märgitud, ei ole ISO kvaliteedistandardid erinevalt varasematest standarditest suunatud otseselt tegevuse tulemuse kvaliteedile, vaid kvaliteedi kujunemisele ja eeldustele. Organisatsiooni tegevuse tulemused sõltuvad otsustavalt organisatsiooni juhtimisest ja protsesside korraldamisest, see aga omakorda organisatsiooni

juhtimissüsteemist. Igaüks teab, et väärt juht ei suuda autot hästi juhtida, kui auto juhtimissüsteem on korrast ära. Ka organisatsiooni ei suuda keegi korralikult juhtida ja kvaliteetset tulemust tagada, kui juhtimissüsteem on puudulik. Veelgi enam, kehtib järgmine seaduspärasus: kui organisatsioonis toimib juhtimissüsteem, mis vastab kvaliteetsete tulemuste saavutamise nõuetele, on ebakvaliteetsed tulemused välistatud.

Oluline konkurentsieelis

Kvaliteetse tulemuse saavutamiseks tuleb kõigepealt organisatsiooni juhtimissüsteem standardi soovituste järgi korda teha – luua organisatsiooni kvaliteedijuhtimissüsteem. ISO kvaliteedistandardites on soovitused, mille täitmine tagab organisatsiooni kvaliteedijuhtimissüsteemi püsiva arengu ning toodete ja teenuste järjest parema kvaliteedi. Standardi järgi peab neid protsesse korraldama organisatsiooni juhtkond. DIN-süsteemis selliseid kvaliteedistandardeid ei ole. Tähelepanuväärne on see, et ISO kvaliteedistandardit on võimalik rakendada ka organisatsiooni majandusliku toimetuleku ja tõhususe ning muude eesmärkide saavutamiseks. Selle hõlbustamiseks kavatsetakse ISO kvaliteedistandardit täiendada.

ISO kvaliteedistandardis ISO 9001:2008 (Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Nõuded ... 2008) on juhised, millele toetudes saab juhtkond luua oma organisatsioonis juhtimissüsteemi, mis tagab tegevuse tulemuste – toodete ja teenuste – kõrge kvaliteedi sõltumata sellest, millise toote- või teenuseliigiga on tegemist. Sellist juhtimissüsteemi nimetataksegi kvaliteedijuhtimissüsteemiks (ingl *quality management system*). Varem esitatud kvaliteedijuhtimissüsteemi mõistet laiendades saame, et kvaliteedijuhtimissüsteem on organisatsiooni juhtimissüsteem, mis tagab, et tegevuse tulemus vastab tarbijate (klientide) vajadustele ja ootustele. Süsteem on protsessikeskne: kõikide alamprotsesside toimumisel peetakse silmas organisatsiooni eesmärkide, sealhulgas tegevuse tulemuste kõrge kvaliteedi saavutamist.

ISO-põhise kvaliteedijuhtimissüsteemi toimimise ja pideva parendamise skeem on joonisel 1.

Kvaliteedijuhtimissüsteem korrastab organisatsioonis kvaliteetse tulemuse saamiseks vajalikud protsessid ning lihtsustab sellega oluliselt organisatsiooni juhtimist. Tippjuhi peamine ülesanne on hoolitseda juhtimissüsteemi korrasoleku ja edendamise eest, arendada organisatsiooni strateegiliselt ja arvestada väliskeskkonna muutusi. Jooksva töö küsimused lahendab ja tõhususe tagab kvaliteedijuhtimissüsteem.

Kui organisatsiooni kvaliteedijuhtimissüsteem vastab ISO kvaliteedistandardi nõuetele, võib organisatsioon taotleda, et teda auditeeriks rahvusvaheliselt tunnustatud firma, ja saada kvaliteedisertifikaadi, mis tõendab, et nende tegevuse tulemused on kõigi eelduste kohaselt kvaliteetsed. Kommertsettevõtetele on selline sertifikaat oluline eelis rahvusvahelises konkurentsis.

Ka avaliku halduse asutus vajab kvaliteedijuhtimissüsteemi tunnustamist, kuid see ei pea toimuma rahvusvahelisel tasemel.

Avaliku juhtimise kvaliteedi tõstmine

Demokraatlikus riigis on kõrgeim võim rahvas. Rahva tahet avaldavad valijad. ISO kvaliteedimäärangu loogika järgi võib öelda, et avaliku juhtimise kvaliteet demokraatlikus riigis on valijate volitatud isikute ja nendest koosnevate või nende moodustatud avaliku juhtimise organite ja asutuste tegevuse tulemuste vastavuse aste neid valinud inimeste

ning kogu rahva vajadustele ja ootustele. Avaliku juhtimise kvaliteedi peab tagama riigi ja kohalike omavalitsuste organite ja asutuste tegevuse otstarbekas korraldus – kvaliteedijuhtimissüsteem.

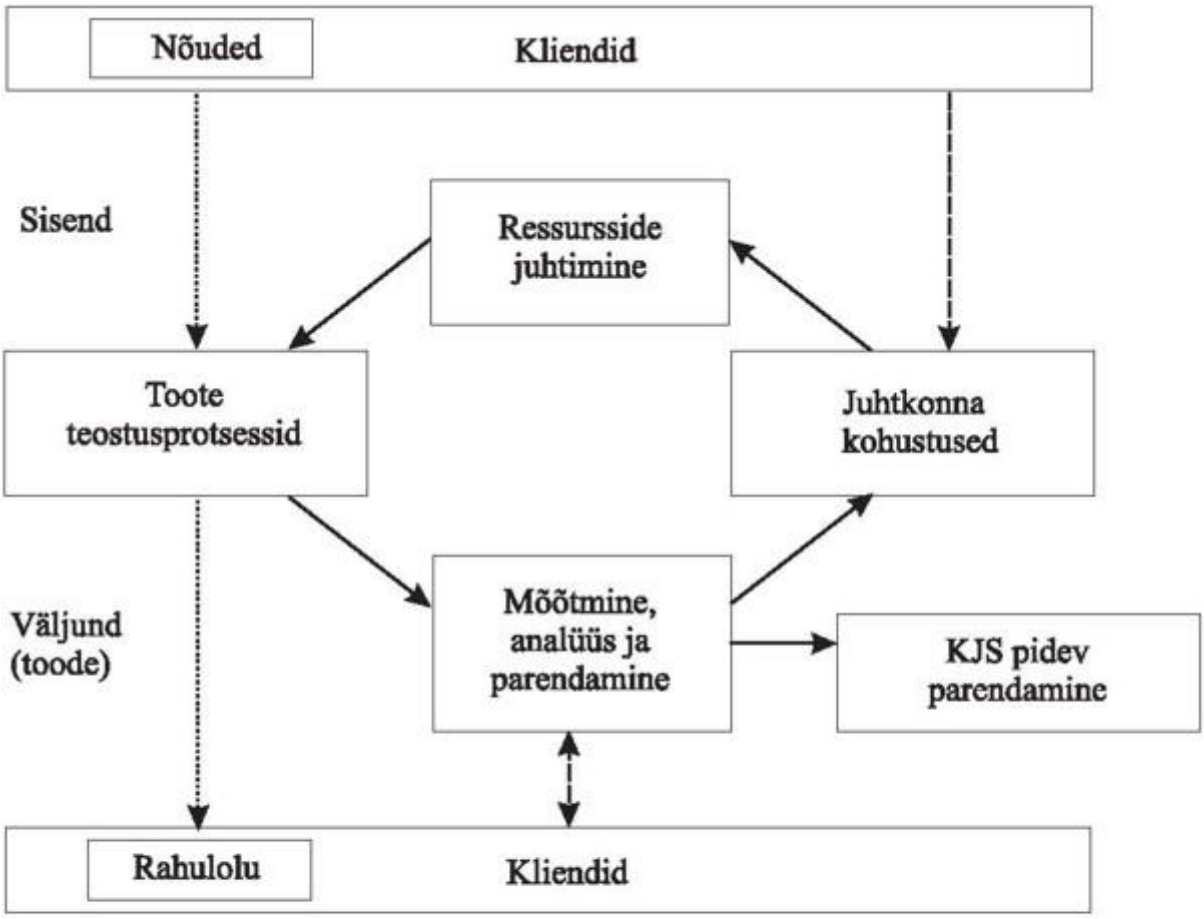
Lähtudes eespool esitatud kvaliteedi määrangust, on meie avalikku juhtimist vaja ja võimalik muuta oluliselt kvaliteetsemaks. Seda nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste tasandil. Tegelikult on see üleilmne ja kogu Euroopa Liidu probleem. Kõike on võimalik teha senisest paremini. ISO kvaliteedistandardite versiooni aastast 2000 saab rakendada mis tahes organisatsioonis. Terviklik kvaliteedijuhtiminehõlmab mitte ainult toodangu ja teenuste kvaliteedi tagamist, vaid kogu organisatsiooni tegevuse korraldamist. Avaliku juhtimise kvaliteedijuhtimise korraldamise hõlbustamiseks on eri maades loodud spetsiaalseid standardeid. Selline standard on olemas ka Eestis. (Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Juhised ... 2008).

Aastal 1989 loodi Euroopa kvaliteedijuhtimise sihtasutus EFQM (*European Foundation for Quality Management*), mida suuresti toetab ja mõjutab Saksamaa. See sihtasutus töötas välja organisatsioonide enesehindamisem eetodi – EFQM-i täiuslikkusmudeli –, mis hõlmab organisatsiooni juhtimise kõiki aspekte ja võimaldab organisatsioonide kvaliteedijuhtimistegevust asjakohase väljaõppe saanud assessorite kontrollitud koondhinde alusel võrrelda. Selle meetodi põhjal on võimalik korraldada organisatsioonidevahelisi võistlusi, mille tipuks on Euroopa kvaliteedikonkurss. EFQM-i meetodi järgi on Euroopa Liidu riigid välja töötanud oma meetodid ja nad korraldavad riiklikke kvaliteedikonkursse. Seda tehakse ka Eestis (vt Eesti juhtimiskvaliteedi auhinna kriteeriumid. Kvaliteedikonkursil võib osaleda ka ISO-põhise kvaliteedijuhtimissüsteemita organisatsioon. Erinevalt ISO-põhisest sertifikaadist ei anna EFQM-i meetodi järgimine ja konkursil osalemine kvaliteedigarantiid ega muud tunnustust peale punktisumma ja saavutatud koha.

Möödunud sajandi lõpul töötati avaliku juhtimise asutuste tegevuse enesehindamiseks EFQM-i meetodi alusel välja hindamissüsteem CAF (*Common Assessment Framework*). CAF "... põhineb ideel, mille kohaselt saavutatakse suurepäraseid tulemusi organisatsiooni käitumise, kodanike/klientide, inimeste ja ühiskonna osas strateegial ja planeerimisel, inimestel, partnerlussuhetel, ressurssidel ja protsessidel põhineva juhtimise kaudu" (vt CAF 2006 tööversioon).

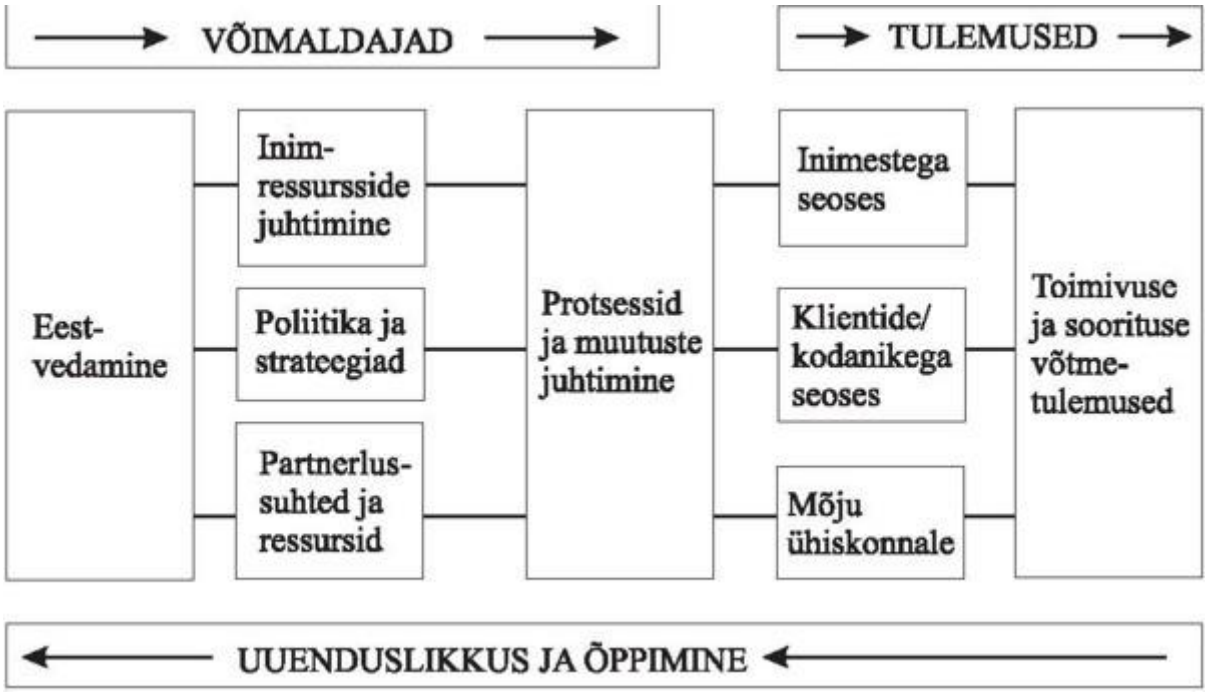
CAF-i pilootprojekti tutvustati 2000. aasta mais ja esimene täiendatud versioon anti välja 2002. aastal. Loodi ka CAF-i ressursikeskus (RC) EIPA (*European Institute of Public Administration* – Euroopa Avaliku Halduse Instituut) juures, mis hakkas juhtima mudeli rakendamist ning hindama selle kasutamist. Oma olemuselt sarnaneb see hindamissüsteem EFQM-i meetodiga. Euroopa Liit soosib süsteemi laialdast rakendamist kõigil avaliku juhtimise tasanditel. Selles, et meetodi rakendamist peetakse võimalikuks sõltumata ISO-põhise kvaliteedijuhtimissüsteemi olemasolust, on tunda Saksamaa mõju. Aastal 2008 kasutasid seda Euroopa Liidu maades ligikaudu 1000 avalikku asutust. Püstitatud oli ülesanne võtta 2010. aasta lõpuks CAF-süsteem kasutusele vähemalt 2000 asutuses (meetodi ja selle kasutamise kohta vt *A common European quality ...*).

Joonis 1. Protsessikeskse kvaliteedijuhtimissüsteemi toimimine ja pidevparendamine (joonis on tehtud standardis ISO 9000:2000 esitatud kvaliteedijuhtimissüsteemi mudeli alusel)



Tähised: protsesside järgnevus
väärtust lisavad protsessid
informatsioonivoog

Joonis 2. CAF-meetodi skeem



Olukorrast Eestis

Nagu eespool öeldud, tähtsustatakse Eestis kvaliteeti ja kvaliteedijuhtimist ning selle tagamise vajadust ja võimalusi vähe. See on selgunud nii suhtlemisest juhtide ja ühiskonnategelastega kui ka sellest, et Eestis on ettevõtete ja organisatsioonide üldarv üle saja tuhande, kuid sertifitseeritud kvaliteedijuhtimissüsteemiga organisatsioone vähem kui üheksasada (Sertifikaadid. Eesti Kvaliteediühing. – http://www.eaq.ee/index.php?id=124). Samal ajal on näiteks Soomes ja Iirimaal igal endast lugupidaval organisatsioonil ja asutusel ühel või teisel kombel tunnustatud kvaliteedijuhtimissüsteem. Meil seostatakse kvaliteedi mõistet valdavalt tootmise ja ekspordiga ning ei osata ega taheta seda rakendada muudel aladel, sealhulgas avalikus juhtimises.

Sellel on oma ajaloolised ja psühholoogilised põhjused. Sõjaeelsetel aastatel hakati Eestis kasutama DIN-i standardeid. Seejärel kehtis 50 aastat GOST-ide (NSV Liidu riiklike standardite) ja TKO-de (tehnilise kontrolli osakondade) süsteem. See oli põhimõtteliselt samasugune kui sõjaeelne DIN-süsteem. Erinev oli vaid see, et GOST-ide ja tehniliste tingimuste nõuetest kinnipidamine ei olnud Nõukogude Liidus kokkuleppeline, vaid sunduslik. Sellest tulenes ka tollane kvaliteedi mõiste: kvaliteet on toodangu vastavus kehtivate standardite ja tehniliste tingimuste nõuetele. Et standardid kehtisid ühesugusena kogu riigis ning olid enamasti puudulikud ja vananenud, takistas nende sundrakendamine tarbijate tõeliste vajaduste arvestamist. See oli üks põhjusi, miks nõukogudeaegse toodangu kvaliteet oli madal. Sellest omakorda võrsus standardite süüdistamine ja vihkamine, segane ettekujutus kvaliteedist üldse ja võimetus aru saada, kuidas on võimalik kvaliteeti juhtida.

Kvaliteedialast asjatundmatust aitaks vähendada inimeste harimine. See oleks Eestile väga vajalik. Ent nii haridus- kui ka täiendusõppesüsteemis puudub selleks selge suundumus.

Kvaliteediõpetus on väga väheste kõrg- ja kutsekoolide õppekavades, samuti pole õpikuid. Peamiselt kvaliteediühingu eestvedamisel toimuv kvaliteediliikumine hingitseb kui tuli märjas puus. Selle üldvajaliku protsessi korraldamises peaks intensiivsemalt osalema riik.

Kvaliteediasjadest arusaamist raskendab ka ISO- ja DIN-süsteemi rivaalitsemine. Nagu märgitud, asutati ISO pärast sõda, kui DIN oli Saksamaal koos oma peamaja ning kirjalike materjalide ja tehnikaga praktiliselt hävitatud. Asemele tulnud ISO aluseks olid eeskätt Inglismaa ja USA standardisüsteemid. Sõjajärgsetel aastatel DIN taastati, 1951. aastal astus ta ISO liikmeks ning arenes Saksamaa valitsuse toel jõuliselt mitte ainult rahvusliku, vaid ka rahvusvahelise süsteemina peaaegu sama mõjukaks kui ISO. 1961. aastal sai ta Euroopa Standardikomitee (CEN) asutajaliikmeks ja on oma mõju Euroopa Liidus järjest suurendanud. Kvaliteedi alal saavutas ISO oma 9000 seeria standarditega 1990. aastatel DIN-i ees suure edu. Sertifitseerimine ISO järgi suurendas oluliselt ettevõtete usaldusväärsust ja konkurentsivõimet ning see levis üle maailma. Saksamaal süüdistati tollal ISO kvaliteedistandardeid isegi selles, et need on inglaste käiku lastud vahend Saksa tööstuse ahistamiseks maailmaturul. Praegu tugevdab DIN oma positsioone, lähendades oma standardeid ISO omadele, tõrjudes neid kõrvale ning luues ja levitades Euroopa Liidu kaudu uusi organisatsioonide juhtimise täiustamise süsteeme. Selle tulemuseks on muude hulgas EFQM-i ja CAF-süsteemid.

Alles Euroopa Liidu survel

Euroopa Liidu vanad liikmesriigid tegelevad avaliku sektori kvaliteedijuhtimisega juba ammu, enamikul on ISO-põhise kvaliteedijuhtimise etapp kas tunnustamisega või ilma läbitud möödunud sajandil. Eesti taasiseseisvus alles 1991. aastal. Esimene aastakümme kulus haldussüsteemi ümberkorraldamiseks, demokraatlike protsesside käivitamiseks ning uut tüüpi avalike asutuste loomiseks ja mehitamiseks. Paraku vähendati selle käigus riigi ja avaliku juhtimise osatähtsust ning juhtimise kvaliteedi küsimused jäid tähelepanuta. Eestis, eriti kohalikes omavalitsustes, on avalikus juhtimises teadmised kvaliteedijuhtimise olemusest, vajadusest ja rakendamise võimalustest vähesed. Näiteks andis mõne aasta eest tehtud valdade küsitlus, kas ja milliste tulemustega rakendatakse neil kvaliteedijuhtimissüsteeme, järgmise tulemuse: kolmandik valdadest ei vastanud, kolmandik küsis, mis see on, ning kolmandik vastas, et nad sellega ei tegele.

Avaliku sektori kvaliteedijuhtimisega hakati Eestis tegelema alles Euroopa Liidu survel. Avalikus juhtimises on ISO-põhine kvaliteedijuhtimissüsteem välja töötatud, rakendatud ja sertifitseeritud ainult veeteede ametis, lennundusametis ja raudteeametis – organisatsioonides, kus see on rahvusvaheliselt nõutav. Neile lisandus 2010. aastal esimene kohaliku omavalitsuse asutus – Tallinna kommunaalamet. Veeteede ameti ja Tallinna kommunaalameti kvaliteedijuhtimissüsteemi väljatöötamisel osales konsultandina ka käesoleva artikli autor.

Eestis toimib avaliku sektori kvaliteedijuhtimise programm, mida korraldab rahandusministeerium ning toetab Euroopa Sotsiaalfond, mis annab Eesti ametnike ja ühenduste koolitamiseks, arendamiseks ja riigile oluliste uuringute korraldamiseks aastail 2007–2013 kokku ligikaudu 338 miljonit krooni (Juhtimiskvaliteedi arendamine avalikus sektoris. Programmi põhieesmärk on CAF-meetodi levitamine. CAF-meetodi alusel on enesehindamiseni ühel või teisel tasemel jõudnud meie ministeeriumid ja mitmed nende asutused, ent rahandusministeerium ei tegele kohalike omavalitsustega. Kohalike omavalitsuste tegevuse kvaliteedi eest peaksid hoolitsema omavalitsused ise ja nende liidud, riigiasutustest ka siseministeerium ja Riigikantselei, kuid nende algatus puudub. Võimalik, et oodatakse haldusreformi, kuid on vähe väljavaateid, et see kvaliteedijuhtimise põhimõtete arvestamise ja rakendamiseta edukalt toimuda saaks.

Kohalikes omavalitsustes on omal jõul kvaliteedijuhtimissüsteemide väljatöötamiseks ja rakendamiseks vähe võimalusi. Pealegi ei anna EFQM ega CAF asutusele kvaliteedigarantiid ega muud tunnustust peale saavutatud punktisumma.

Teha on nii mõndagi

Organisatsiooni kvaliteetse töö korraldamise seisukohast on kõige tähtsam teadvustada kõik organisatsiooni eesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikud protsessid ning seejärel määrata kindlaks organisatsiooni tegevuse tulemuste seisukohast tähtsate protsesside sooritamiseks toimingud, mis tagavad kvaliteetse tulemuse. Nagu näitab autori kogemus, saavad puudused meie riigiorganite tegevuses alguse sellest, et mitmed eesmärgid on jäänud teadvustamata ja nende saavutamiseks vajalikud tegevused käivitamata. Selleks on vaja leida juhtimise ja isearenemise vahel mõistlik kompromiss.

Eesti riigi rajamisel ja korraldamisel osutati riigi kõigi ülesannete teadvustamisele ja täitmisele suurt tähelepanu (Levald 2007). Taasiseseisvumise järel loodeti protsesside isereguleerumisele ja -arenemisele, riigi osaks jäi selleks soodsate tingimuste loomine. Soovimata tulemustesse ulatuslikumalt süveneda, võib autori tegevusaladelt näitena tuua kutseoskuste olukorra Eestis. Sõjaeelsetel aastatel kuulus see nii haridus- kui ka sotsiaalpoliitika äärmiselt tähtis valdkond algul haridus- ja sotsiaalministeeriumi ning pärast nende teineteisest eraldamist 1936. aastal haridusministeeriumi ülesannete hulka. Haridusministeeriumil oli kutseoskuste osakond ning nõukogud ja kutseid omistavad ametid igas maakonnas ja suuremas linnas. Kutsetunnistusi nõuti nii juhtidelt kui ka töölistelt. Iga taseme kutseõpe kuni kutsetunnistuse saamiseni oli kõrges hinnas, kutsetega tegelesid ka kutsekojad. Kogu tegevust suudeti hästi korraldada.

Praegu ei kuulu kutseoskuste korraldamine ühegi ministeeriumi ülesannete hulka. Tõenäoliselt seetõttu ei ole Eesti ainsa Euroopa Liidu riigina ratifitseerinud ega oma seadustes arvestanud ÜRO juures asuva Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni ILO 1975. aasta konventsiooni inimressursside arendamise kohta ning mitut muud sellealast konventsiooni ja soovitust. Selle tagajärjel on viimase viieteistkümne aasta jooksul kutse saanud ainult väike osa meie kõrgkoolide lõpetanutest ja vähem kui pooled kutsekoolide lõpetanutest, töölistaseme kutseõppe korraldamisest ja kutsete saamisest rääkimata. Samasugune olukord valitseb täiendusõppe alal. Kuna ei rakendata ka ILO poolt ülemaailmselt peetavat ja uuendatavat kutsete klassifikaatorit, puudub võimalus uurida lähemalt tööturu vajadust erialati ja seda prognoosida ning arvestada tulemust kõrg- ja kutsehariduse arendamise kavades kuni tööturu juhtimiseni või vähemalt mõjutamiseni välja. Kutseõppe ja kutsete omistamise probleemiga tegeleb Riigikogus kultuurikomisjon ning kutseoskused ja tööturg on antud eraõiguslike sihtasutuste korraldada, kes sellega toime ei tule (Levald 2010).

Teine näide puuduliku riikliku korralduse kohta on Eesti merenduse praegune olukord. Kogu maailma kogemus näitab, et selline rahvusvaheline tegevusala nagu merendus saab edukalt areneda ainult riigi toel. Enne sõda oli Eesti lipu all arvestatav osa maailma kaubalaevastikust. Merendust kui riigi perspektiivset eluala ja majandusharu käsitles ligi kolmandik kõigist seadustest. Nii on ka teistes mereriikides. Nüüd on Eesti Vabariigis vaid paar seadust, mis käsitlevad meresõidu ohutust ja sadamate tegevust. Vabariigi Valitsuse seadus merenduse korraldamist ei käsitle. Merenduses täitmist vajavad ülesanded on hajutatud alamate dokumentidega mitmete ministeeriumide ja paljude asutuste ja organisatsioonide vahel, ent mitmed on sealgi teadvustamata ning nende tegevus koordineerimata. Tulemusena konkureerib Eesti merendus maailmaturul praktiliselt riigi toeta ning kaubalaevastikust on Eesti lipu alla jäänud ainult mõni laev. Süsteemi korrastamise ettepanekud on jäänud tähelepanuta (Levald 2005).

Lisada võiks veel autori kümned konkreetsed ettepanekud riigi, Tallinna Linnavalitsuse ja kohalike omavalitsuste tegevuse korraldamiseks kvaliteedijuhtimise põhimõtetel. Peaaegu kõik need on jäänud sisuliselt tähelepanuta, erandiks on seni vaid Tallinna kommunaalamet.

Asi vajab eelkõige ettevõtmist

Kvaliteedijuhtimine edeneb hästi ainult siis, kui kvaliteedijuhtimissüsteemi väljatöötamise ja rakendamise eestvedaja on organisatsiooni tippjuht ning ta kaasab sellesse töösse praktiliselt kõik töötajad. Paraku esineb seda Eesti avalikus juhtimises harva, eriti valdades. Vaevalt on see tippjuhtide soovimatus tegelda oma organisatsiooni tegevuse tulemuste kvaliteediga. Pigem on põhjuseks kvaliteedijuhtimisalaste teadmiste ja kogemuste puudumine ning muud organisatsiooni toimetuleku ja juhtimise probleemid, samuti sisemised poliitilised vastuolud, mis ei anna kvaliteedijuhtimise edendamiseks aega, raha ega muid võimalusi.

Euroopa vanade riikide avalikus juhtimises rakendati ISO-põhise kvaliteedijuhtimise põhimõtteid juba möödunud sajandil. Neis riikides on CAF-meetodi rakendamine arengu loomulik jätk. Eesti valitsusasutustes ja eriti kohalikes omavalitsustes, kus kvaliteedijuhtimise ISO-põhised põhimõtted on võõrad, on see raskesti ületatav barjäär. CAF-metoodika on nii põhjalik ja keerukas, et kvaliteedijuhtimise algteadmisteta ja põhimõtete eelneva rakendamiseta organisatsioonis on raske selle meetodi järgi ennast hinnata ning see kipub jääma formaalseks. Sellised tähtsad tegurid nagu juhtimissüsteemi selgus, tööjaotuse otstarbekus ja vajalike protseduuride olemasolu, mis ISO puhul on peamised, võivad enesehindamise puhul jääda teiste tegurite varju. Lisaks sellele kardetakse, et enesehindamise tulemuste auditeerimine välisassessorite poolt, mis selle metoodika juurde kuulub, võib enesehinnangu tulemust ebameeldivalt muuta.

Eestis tuleb avaliku juhtimise täiustamist alustada ISO-põhise kvaliteedijuhtimissüsteemi väljatöötamisest ja rakendamisest riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustes. Selleks ei ole vaja mahukaid koolitusprogramme, vaid praktilist tegutsemist – asutuse kvaliteedijuhtimissüsteemi väljatöötamist ja rakendamist. Vajalik koolitamine toimub töö käigus. Riigikantselei kaudu on selleks võimalik taotleda ka riigi abi. Edaspidi, kui ISO-põhist kvaliteedijuhtimist on rohkem rakendatud, võivad avaliku asutuse kvaliteedijuhtimissüsteemi tunnustada mitte ainult rahvusvahelised sertifitseerimisorganid, vaid ka meie avalik sektor ise. Kvaliteedijuhtimises ei ole midagi keerulist, see vajab ettevõtmist ning vajaduse korral konsultatiivset abi. Rakendamist ootavad ka selle artikli autori organisatsioonide arendamise alased leiutised (Levald 2009, 2010).

Tööpõld kvaliteedijuhtimise rakendamiseks igal tasemel on lai ning tulemused meile kõigile ülimalt tähtsad.

Kasutatud kirjandus

A common European quality management instrument for the public sector developed by the public sector.

Avalike teenuste standardid ja nende koostamise juhtnöörid. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 19. septembri 2000. a istungi protokolliga nr 43 (päevakorrapunkt nr 3).

CAF 2006 tööversioon. Rahandusministeerium.

Deutsches Institut für Normung.

Eesti juhtimiskvaliteedi auhinna kriteeriumid. Eesti Kvaliteediühing.

EFQM-i täiuslikkusmudel. Eesti Kvaliteediühing.

International Organization for Standardization.

Juhtimiskvaliteedi arendamine avalikus sektoris. Rahandusministeerium.

Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Alused ja sõnavara. Eesti standard EVS-EN ISO 9000:2001. Tallinn: Standardikeskus.

Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Juhised standardi ISO 9001:2000 rakendamiseks kohalikus omavalitsuses. Eesti standard EVS 903: 2008. Tallinn: Standardikeskus.

Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Nõuded.Eesti standard EVS-EN ISO 9001:2008. Tallinn: Standardikeskus.

Levald, H. (2005). Eesti merenduse riiklik korraldus vajab täiustamist. – Eesti laevanduse aastaraamat. Tallinn: Sekstant, lk 18–26.

Levald, H. (2007). Eesti haldus vajab kvaliteedijuhtimist. – Akadeemia, nr 2, lk 389–404.

Levald, H. (2009). Meetod ressursside paigutuse ja kasutamise kavandamiseks organisatsioonis. Eesti Vabariigi kasulik mudel EE 00803.

Levald, H. (2010). Haridus, kutsed ja tööturg Eestis. Tallinn: Heino Levald ja Hepter Grupp OÜ.

Levald, H., Fetissov, M. (2010). Meetod ressursside paigutuseks ja kasutamiseks organisatsioonis. Eesti Vabariigi kasulik mudel EE 00899.

Sertifikaadid. Eesti Kvaliteediühing.

Veeteede Amet. Kvaliteedijuhtimissüsteem.

Rohelise majanduse väljakutsed elukestva õppe süsteemile

Olav Aarna, Sihtasutuse Kutsekoda juhatuse liige

Selge on see, et maailmas ja igas riigis tuleb muuta majandus energia ja toorme säästmiseks rohelisemaks, keerulisem on hakata selles suunas tegutsema.

Üleilmne majanduskriis on kindlasti majanduse keskkonnasõbralikumaks muutmise raskemaks teinud, kuid samal ajal ka uusi arenguimpulsse andnud (Roheline majandus 2010, 23). Euroopa Liidu arengustrateegias aastani 2020 nähakse olulise uue arengumootorina ökoinnovatsiooni edendamist (European Commission 2010).

Säästlikust arengust ja jätkusuutlikkusest on räägitud juba pikka aega, kuid neid hõlmava rohelise majanduse ja rohelise kasvu mõisted on eriti populaarseks muutunud just viimastel aastatel, eelkõige ingliskeelsete poliitikadokumentide vahendusel. Globaliseerumise ja kiirete tehnoloogiliste muutuste kõrval mõjutavad kliimamuutused ja keskkonnaseisundi halvenemine tugevasti inimeste elukvaliteeti ning tööturu arengut. Eri valdkondade poliitikates ja ettevõtete strateegiates on üha enam rõhutatud vajadust innovatiivse, puhta ja rohelise majanduse järele. Sealjuures on järjest tähtsam rohelisele majandusele vajaliku kompetentsusega töötajate olemasolu (Cedefop 2010, 1).

Aastal 2009 algatasid Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO) ja Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus (Cedefop) rahvusvahelise võrdlusuuringu "Rohelistel töökohtadel - vajalikud kompetentsid" (*Skills for green jobs.* Selgituseks: inglise keeles kasutatakse sõna *skill* sageli laiemas, kompetentsi tähenduses. Seejuures mõistame kompetentsi kui suutlikkust sooritada teatavat tegevust, näiteks täita teatavat tööülesannete kogumit koos selleks vajalike teadmiste, oskuste ja hoiakutega). Uuringu eesmärk oli välja selgitada, milliseid oskusi, uusi ameteid ja kompetentsuse profiile vajatakse rohelise majanduse tööturul. Uuriti, milliseid poliitikaid on riigid rakendanud majanduse rohelisemaks muutmiseks ja kuidas tööturu muutunud või muutuvad nõudmised kajastuvad elukestva õppe süsteemis, s.t kuidas määratakse kindlaks tööturul oodatavaid kompetentsuse profiile ja luuakse vajalikke õpivõimalusi. Siinkohal on oluline rõhutada, et elukestva õppe süsteemi mõiste on laiem tavapärasest formaalharidussüsteemi mõistest, hõlmates ka mitteformaalset ja informaalset õpet.

Analüüsides parimaid praktikaid

Uuringus osales 21 riiki, neist kuus Euroopa Liidust. Analüüsiti eri maade parimaid riiklike poliitikate elluviimise praktikaid, mis toetavad rohelises majanduses vajalike kompetentside tuvastamist ja nende arendamise strateegiaid. Cedefop üldistas kuue Euroopa Liidu liikmesriigi – Taani, Saksamaa, Eesti, Hispaania, Prantsusmaa ja Suurbritannia – uuringu aruanded (Cedefop 2010). ILO korraldas uuringuid 15 riigis – Austraalias, Bangladeshis, Brasiilias, Hiinas, Costa Ricas, Egiptuses, Indias, Indoneesias, Malis, Filipiinidel, Lõuna-Aafrika Vabariigis, Lõuna-Koreas, Tais, Ugandas ja Ameerika Ühendriikides. Nende 15 uuringu kokkuvõtet veel koostatakse. Riikide uuringuaruanded on olemas ILO kodulehel (http://www.ilo.org/skills/what/projects/lang--en/WCMS_115959/index.htm).

Kõigi uuringute tegemisel kasutati sama metoodikat ja juhtumite (*case studies*) valikul samu kriteeriume. See tagas tulemuste võrreldavuse. Riikide uuringutest oodati kolme tüüpi juhtumiuuringuid. Esimest tüüpi juhtumiuuringutes keskenduti töötajate ümberõppe vajadusele, sest tööturu struktuursete muudatuste tõttu on töötajate oskused

ja töökohad iganenud, samuti on suured muutused olnud sektorisiseses ja -üleses tööhõives.

Teist tüüpi uuringutes võeti vaatluse alla uued nn rohekraede ametid (*greencollar occupations*), mis on vajalikud kliimamuutustega kohanemiseks, et vähendada negatiivseid mõjusid. Kolmandaks uuriti uute kompetentside tüüpe ja kompetentsuse profiilides esinevaid lünki, mille kohta on vaja viia teave olemasolevatesse kutsestandarditesse. Kokku oodati igalt maalt seitset kuni kaheksat juhtumiuuringut, mis kataksid kõik uuringutüübid.

Kõnealune rahvusvaheline võrdlusuuring on osa ÜRO Keskkonnaprogrammi (UNEP), ILO, Rahvusvahelise Tööandjate Organisatsiooni (IOE) ja Rahvusvahelise Ametiühingute Konföderatsiooni (ITUC) algatusest, mille eesmärk on hinnata, analüüsida ja soodustada täisväärtuslike (*decent*) "roheliste töökohtade" loomist (UNEP *et al* 2008).

Euroopa ulatuses annab see uurimus kindlasti olulise sisendi Euroopa 2020 strateegia rakendamiseks, kus jätkusuutlik kasv saavutatakse ressursisäästliku ja konkurentsivõimelise majanduse ning ressursisäästlikkust hindavate tarbijate abil. Strateegia "Euroopa 2020" põhieesmärgid on ju: 1) tööhõive määra suurendamine; 2) teadus- ja arendustegevuse kogukulutuste kasvatamine; 3) kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine, taastuvenergia osakaalu suurendamine, energiatõhususe suurendamine; 4) koolist väljalangenute osakaalu vähendamine, kõrghariduse omandanute osakaalu suurendamine; 5) vaesusriskis elavate inimeste osakaalu vähendamine.

Rohelise majanduse mõiste

Artiklis antakse põgus ülevaade nimetatud uuringu esialgsetest tulemustest, sealhulgas Eesti uuringu põhijäreldustest. Üldise tausta loomiseks analüüsitakse rohelise majanduse, roheliste ametite ja töökohtade ning roheliste kompetentside kontseptsiooni kujunemist.

Roheliseks majanduseks nimetatakse majandamist viisil, mis väärtustab loodust ja inimesi ning mille käigus luuakse täisväärtuslikke töökohti. Eesmärk on saavutada investeeringute suurem tootlikkus, vähendades samal ajal emissiooni, raiskamist ja tarbimist. Rohelist majandust nähakse pigem protsessile kui lõpptulemusele orienteerituna. Rohelise majanduse kontseptsioon tuleneb loogikast, et ühiskond on osa üleilmsest ökosüsteemist. Turud ning majandussektorid on aga sotsiaalsed üksused, mis peaksid järgima sotsiaalseid ja keskkondlikke prioriteete (UNEP *et al* 2008, 4).

Rohelist lähenemisviisi peetakse suurimaks ümberkujunduseks majanduses pärast tööstusrevolutsiooni (Cedefop 2009, 1). Rohelise majanduse kontseptsiooni tekke põhjused on omavahel seotud ja seetõttu tuleb neid käsitada koos:

1) üldine kliima soojenemine;

2) suurenev rahvaarv;

3) toormehindade tõus;

4) innovatsioon, sealhulgas tehnoloogiline innovatsioon;

5) keskkonna väärtustamine vaba aja veetmise võimaluste pakkujana.

Sellest tulenevalt on vaja sotsiaalmajanduslikke poliitikaid, mis arvestaksid muutuste mõju ja suudaksid tagada arengu jätkusuutlikkuse. Tuleb juurutada uusi tehnoloogiaid, tõhustada energia ja ressursside kasutamist nii lõppkasutuses kui ka tootmises, motiveerida inimesi hindama ümber oma tarbimisharjumusi, muuta majanduse struktuuri ning hoida keskkonda ohtlike mõjude vähendamise teel.

Muudatused neis valdkondades vajavad nii riigi kui ka ettevõtjate algatusi ja investeeringuid. Riigi roll on siin äärmiselt oluline, sest roheline majandus eeldab ühelt poolt hoiakute ja suhtumiste muutumist ning teisalt suuremahulisi investeeringuid. Samal ajal pakub majanduse rohelistumine ka võimalusi uute täisväärtuslike töökohtade loomiseks.

Mida oodatakse riigilt

Paljud ettevõtted on rohelise majanduse idee juba omaks võtnud ja järgivad seda oma tegevuses. Uudse majandussuundumuse elluviimisel on oluline roll ka rahvusvahelisel koostööl. Riiklikud poliitikad peaksid toetama rohelise majanduse edendamise programme ning kujundama ühiskonna arusaamu ja hoiakuid. Lisaks on riikidel võimalik luua rohelise majanduse jaoks vajalik infrastruktuur, mille arendamise vastu eraettevõtetel ei ole esmast huvi.

Riik saab kasutada erinevaid mehhanisme (subsiidiume, ökomakse, standardeid, eesmärkide seadmist, innovatsiooni soodustamist, ökomärgistuse rakendamist jpm), et suunata ettevõtjaid rohkem panustama rohelisse majandusse ja selle eesmärkidesse (UNEP *et al* 2008, 5). Rohelise majandusega kaasnevaid sotsiaalseid mõjusid on aga seni vähe uuritud (ETUC 2007; UNEP *et al* 2008).

Euroopa Liidu peamisi prioriteete on kujundada poliitikad, mis aitaksid pehmendada kliimamuutuste mõju, vähendada kasvuhoonegaaside emissiooni ja tagada suurema energiakindluse. Ka Euroopa Liidu majanduse elavdamise tegevuskava üks neljast strateegilisest eesmärgist on eeskätt vähendada kliimamuutusi, hõlmates muu hulgas energiaturvalisuse suurendamist tehnoloogilise innovatsiooni varal, roheliste töökohtade loomist ja uute turgude avardamist (Euroopa Ühenduste Komisjon 2008). Majanduse kriisist väljumise ajal keskendub valitsuste tööstuspoliitika ilmselt sektoritele, millel on potentsiaali muutuda rohelisemaks.

Rohelise majanduse suunal on Euroopa Liit nii kliimamuutuste ja saastamise vähendamiseks kui ka energiatõhususe suurendamiseks vastu võtnud ning liikmesriigid ka rakendanud mitmeid direktiive (direktiiv taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kasutamise edendamise kohta elektrienergia siseturul (2001); direktiiv ehitiste energiatõhususe kohta (2002); direktiiv, millega edendatakse biokütuste ja muude taastuvkütuste kasutamist transpordisektoris (2003); direktiiv, mis käsitleb energia lõpptarbimise tõhusust ja energiateenuseid (2006) jpt). Koostatud on ka mitmeid rohelise majanduse edendamisele suunatud poliitikaid ja tegevuskavu, näiteks Euroopa Liidu säästva arengu strateegia (2001), Euroopa transpordipoliitika aastani 2010 (2001), Euroopa Komisjoni energiatõhususe tegevuskava (2006).

Rohelised ametid ja töökohad

Nii rohelise majanduse vajadused kui ka üldised arengud viitavad kahele peamisele suundumusele tööjõuturul:

1) suureneb nõudlus oskustööjõu järele ja väheneb vähekvalifitseeritud töötajatega täidetavate töökohtade arv;

2) suureneb vajadus tööjõu paindlikkuse ja mobiilsuse järele.

Rohelise majanduse laienemine võib töökohtadele mõju avaldada eelkõige neljal moel:

1) uute ametite tekkimine;

1) olemasolevate ametite asendumine;

2) olemasolevate ametite kadumine;

3) olemasolevate ametite teisenemine ja nende sisu rikastumine (UNEP *et al* 2008, 43).

UNEP-i ja ILO määratluse kohaselt on rohelised sellised töökohad, mis panustavad keskkonna kvaliteedi hoidmisse või parendamisse ning aitavad vältida kahju tekkimist Maa ökosüsteemile (UNEP *et al* 2008, 3). Roheliste töökohtade loomise mõte on saavutada energia kokkuhoidu, vähendada tarbimise ja kasvuhoonegaaside emissiooni, minimeerida reostamist ja raiskamist ning kaitsta ökosüsteeme ja nende mitmekesisust.

Oluline on ka sotsiaalne aspekt. Nimelt peaksid rohelised töökohad olema lisaks eelöeldule õiglaselt tasustatud, korralike töötingimustega, turvalised ja arvestama töötaja õigustega (ILO 2007, 26). Rohelise kui täisväärtusliku töökoha mõiste sisaldab nii töökoha turvalisuse tagamist (töötajate õigused, võrdõiguslikkus, sotsiaalsete hüvede tagamine) kui ka sotsiaalset turvalisust (tervis, seaduste järgimine, palk, tööaeg, ametiühingutesse kuulumise õigus).

Mis tahes ameti puhul saab rääkida rohelistumise vajalikkusest ja võimalikkusest. Küsimus on selles, missuguses rohelise skaala osas amet paikneb. Kas tegemist on tööga, mis keskendub ainult roheliste toodete ja teenuste pakkumisele, või tööga, mis vajab vähem põhjapanevaid ja enam parendavaid muutusi, näiteks energia ja tooraine tõhusamat kasutamist. Seega on olemas nii täiesti rohelised töökohad ja ametid kui ka rohelise varjundiga töökohad – need, kus ei tekitata lisasaastamist ega toimu liigset raiskamist. Rohelised töökohad aitavad oluliselt pärssida kliimamuutusi ning vähendada vaesust ja töötust, sealhulgas luua korralikke töökohti ja tagada majanduskasvu (UNEP *et al* 2008, 41).

Keskkonnaalastele teadmistele lisaks peetakse rohelise majanduse kontekstis oluliseks kaht tüüpi kompetentse:

-üldkompetentsid – need, mis teevad inimese kohanemisvõimeliseks paindlikul tööjõuturul;

-kutse- või ametispetsiifilised kompetentsid – eeskätt kompetentsid, mis on küll tööjõuturul teatud kujul olemas, kuid mis rohelise suundumusega kohandudes muutuvad.

Prognoositakse ka täiesti uute kompetentside teket tulenevalt roheliste tehnoloogiate rakendamisest ning muutuvatest tarbimisharjumustest, kuid valdavalt on ees siiski olemasolevate kompetentside muundumine ja kohanemine.

Eesti uuringu aruanne

Uuring annab põhjaliku ülevaate sellest, mida on Eestis rohelise majanduse arengut tagava poliitika ja rohelise majanduse vajadusi rahuldava elukestva õppe süsteemi kujundamisel tehtud. Eesti uuringu aruande koostas käesoleva artikli autor ja see on kättesaadav Cedefopi kodulehel (http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications/16439.aspx).

Uuringus valiti detailsema analüüsi objektidena välja järgmised seitse juhtumit.

1. Ettevõttesisene rohelise suunitlusega töötajate täiendus- ja ümberõppe süsteem Eesti Energias.

2. Uute roheliste materjalide ja tehnoloogiate uurijate ning inseneride koolitamine Tallinna Tehnikaülikooli ja Tartu Ülikooli rahvusvahelise ühise magistriõppekava näitel.

3. Energiaaudiitori kutsearendus, koolitus ja rakendused.

4. Energeetika, elektrijaamade ja elektrivõrkude juhtide, inseneride ja uurijate koolitamine Tallinna Tehnikaülikooli näitel.

5. Metsandusega seotud ametite kutsestandardite ja õppekavade arendus ning koolitamine raietöölise, arboristi, kokkuveotraktori ja langetustraktori operaatori, metsandustehniku ja metsandusettevõtja näitel.

6. Põlevkivi kaevandamise, töötlemise ja jäätmete kahjutustamise valdkonna teadlaste, inseneride ja juhtide koolitamine.

7. Ettevõttesisene koolitus ja õppepraktika ABB AS-is.

Eesti rohelise poliitika teljeks on 2005. aastal Riigikogus heaks kiidetud Eesti säästva arengu riiklik strateegia “Säästev Eesti 21” (Eesti säästva arengu riiklik strateegia 2005), milles sõnastatakse Eesti pikaajalise arengu neli eesmärki:

1) Eesti kultuuriruumi elujõulisus,

2) heaolu kasv,
3) sidus ühiskond,

4) ökoloogiline tasakaal.

Selle protsessi seireks ja analüüsimiseks on moodustatud laiapõhjaline, valdavalt kodanikuühenduste esindajatest koosnev säästva arengu komisjon. Nende eesmärkide suunas liikumist hinnatakse regulaarselt mitmekümne mõõdiku abil. Näiteks ökoloogilise tasakaalu valdkonnas on Eesti kõigi näitajate koondhinnangu alusel Euroopa riikidest 23. kohal. Selle peamisi põhjusi on põlevkivi ebaefektiivne kasutamine elektrienergia tootmiseks. Põlevkivienergeetika tõttu on Eesti mitmete õhusaaste- ja jäätmenäitajate poolest Euroopas viimaste hulgas (Riigikantselei 2009).

Rohelise majanduse tegevuskavad

Meil on hulk lähiajale (3–7 aastat) suunatud valdkondlikke strateegiaid ning arengu- ja tegevuskavu, mis hõlmavad kõiki olulisi majanduse ja elukestva õppe valdkondi. Rohelise majanduse seisukohalt on määrava tähtsusega keskkonnakaitse, elektrimajandus, energeetika, elamumajandus, põllumajandus ja metsandus. Valdkondi siduvat rolli täidab Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2007–2013 (Teadmistepõhine Eesti 2007). Koostamisel on elukestva õppe strateegia aastani 2020, mis peaks kindlaks määrama selle valdkonna pikemaajalised arengusuunad ja olema aluseks lühemale perioodile mõeldud valdkondlike arengukavade (üldharidus, kutseharidus, kõrgharidus, täiskasvanuharidus) koostamisel ja rakendamisel ka ametkondade üleselt.

Sarnaselt mitmete teiste Euroopa Liidu riikidega ei ole Eestil spetsiaalset rohelise majanduse vajaduste rahuldamisele suunatud kompetentside arendamise strateegilist kava. Selle sisuliseks põhjuseks on asjaolu, et nn rohelised kompetentsid ei ole enamasti midagi väga spetsiifilist. Eesti senises poliitikas on tähtsal kohal olnud majanduse keskkonnamõju vähendamine. Ökoloogilist jalajälge vähendava poliitika veenvad näited on keskkonnatasude arvestuse korra muutmine, kütuseaktsiiside tõstmine, toetav suhtumine taastuvenergeetikasse ning elektri ja soojuse koostootmisse. Samal ajal vajame majanduse rohelisemaks muutmisel selget strateegilist perspektiivi.

Eesti majanduse energiamahukus on suurem nii Euroopa Liidu keskmisest kui ka Põhjamaade omast. Ainuüksi meie hoonete energiatarbimine ruutmeetri kohta on Põhjamaadega võrreldes 60 protsenti suurem, hoolimata sealsest külmemast kliimast (Riigikantselei strateegiabüroo 2009). Eesti tegevuse põhisuunad rohelise majanduse valdkonnas on energiakasutuse tõhustamine, taastuvenergia allikate mitmekesistamine, põlevkivienergeetika ajakohastamine ning muud abinõud. Eesmärk on vähendada keskkonnamõjusid ja suurendada kasutegurit.

Energiakasutuse tõhustamiseks rakendatakse juba praegu mitmesuguseid meetmeid, näiteks antakse korterelamu renoveerimise laenu ja renoveerimise ettevalmistamise toetust. Väga tähtis on panustada kaugküttesüsteemide renoveerimisse ja võtta kasutusele vähem energiat vajavaid seadmeid ning seada ka avaliku sektori hoonete renoveerimisel esikohale energiatõhusus. Riigil on kindlasti vaja laiemalt propageerida energiatõhususe suurendamist (Lukason, Varblane 2009, 49). Lisaks toetusmeetmetele koostatakse taastuvenergiaallikate mitmekesistamise tegevuskava, kus kolme põhisuunana nähakse taastuvenergia osakaalu suurendamist energia lõpptarbimises, taastuvelektri osakaalu suurendamist brutotarbimises ning taastuvenergia osakaalu suurendamist transpordis.

Mitmel pool Euroopas on levinud tava eelistada riigihangetel neid ettevõtteid, kes pakuvad ökoloogiliselt puhtaid tooteid. Ka Eestis on kavas kehtestada riigihangetele sellised miinimumnõuded. Oluline koht rohelise majanduse arengus on jäätmekäitluse arendamisel, sealjuures mitte ainult tagajärgede kõrvaldamise kontekstis, vaid ka keskkonnale tekkiva koormuse vähendamisel, soetades vähem jäätmeid tekitavat tehnoloogiat ja uusi lahendusi.

Elukestva õppe süsteem

Eestis on eesmärgiks seatud ettevõtete tootlikkuse kasv, rahvusvahelistumine, suurema lisandväärtusega toodete ja teenuste pakkumine ning parema ettevõtluskeskkonna loomine. Seetõttu vajame inimesi, kes oskaksid neid eesmärke sisustada: insenere, teadlasi, reaalainete spetsialiste, loodusteaduste asjatundjaid ja kvalifitseeritud oskustöölisi. Selles suhtes ei ole rohelise majanduse arendamine tööjõu kompetentsidega

seonduvaid ootusi muutnud. Oluline on, et omandatavad üldised ja erikompetentsid oleksid tasakaalustatud ning võimaldaksid paindlikkust hilisemas konkurentsis tööturul (Roheline majandus 2010, 21).

Ühiskonna keskkonnateadlikkuse edendamist silmas pidades tuleb rõhutada, et juba alates põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekava 2002. aasta versiooni kehtima hakkamisest on üks õpet läbivaid teemasid olnud keskkond ja ühiskonna jätkusuutlik areng. Elanikkonna laiemaks keskkonnaalaseks teavitamiseks ja teadlikkuse edendamiseks on loodud või loomisel maakondlikud keskkonnahariduskeskused.

Eestis on haridusnõudluse rahuldamiseks kasutusel riikliku koolitustellimuse mehhanism, mida on otstarbekas käsitada kitsas ja laias tähenduses. Kitsas tähenduses puudutab riiklik koolitustellimus tasemeõpet kutsehariduse ja kõrghariduse vallas ning on sellisena kasutusel juba 1990. aastate keskpaigast. 2007. aastal lisandus riiklik koolitustellimus töötavatele täiskasvanutele, mida seni on saanud kutseõppeasutused. Laias tähenduses tuleks riikliku koolitustellimuse alla liigitada ka Töötukassa kaudu tellitavad koolitused töötutele ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) kaudu toetatav töötajate täiendus- ja ümberõpe ettevõtetes, mida 50 protsendi ulatuses finantseeritakse riigieelarvest. Kõik eelloetletud mehhanismid on leidnud rakendust ka rohelise majanduse vajaduste rahuldamisel.

Seoses riikliku koolitustellimuse mehhanismide rakendamisega täiskasvanute täiendus- ja ümberõppes on teravalt tõstatunud vajadus paremini koordineerida erinevate ametkondade tegevust selles valdkonnas ja tagada täiskasvanuhariduse kvaliteet (Riigikontroll 2010).

Riigi tasandil koostatakse alates 2003. aastast tööjõuprognoose, mis hõlmavad 34 majandusvaldkonda (Tööjõuvajaduse prognoos... 2009). Prognoos koostatakse makroskoopilise mudeli alusel ja seda kasutatakse eelkõige koolitustellimuse kujundamise abivahendina. Seetõttu ei võimalda praegu kasutatav riikliku koolitustellimuse kujundamise metoodika arvestada kvalitatiivseid muutusi, mis seonduvad tööturul oodatavate kompetentsuse profiilide muutustega.

Kompetentsipõhine kutsesüsteem

Haridus- ja teadusministeerium on seadnud eesmärgiks luua Eestis kompetentsipõhine kvalifikatsioonisüsteem, mille oluline osa on kutsesüsteem. Kompetentsipõhise kutsesüsteemi toimimist kirjeldab kõige paremini kompetentsuse ring (joonis 1). Selles eristuvad selgelt kaks põhiprotsessi:

-tööturul oodatavate kompetentside ja kompetentsuse profiilide väljaselgitamine ning nende formaliseerimine kutsestandardite ja õppekavadena;

-inimeste tegeliku kompetentsuse võrdlemine kutsestandardis kirjeldatuga ja vastavushindamise tulemuste ametlik tunnustamine kutsetunnistusega.

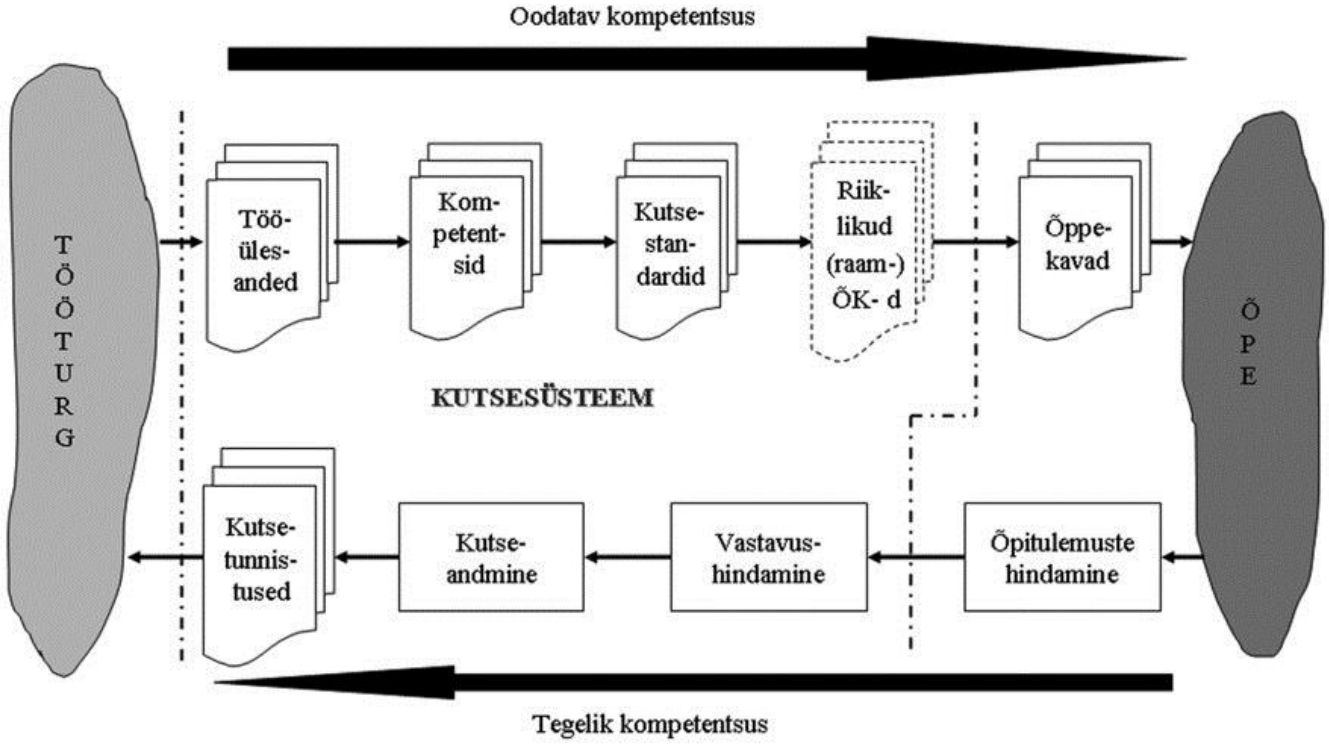
Tervikliku ja tõrgeteta toimiva kompetentsuse ringi puhul on tagatud, et tööturu muutunud ootused mitmesuguste kutsete (ametite) kompetentsuse profiilides kajastuvad muutustena asjaomastes kutsestandardites ning sealt edasi riiklikes ja õppeasutuste õppekavades.

Praegu kompetentsuse ring selle ideaalmudeli kohaselt paraku veel ei toimi. Võib aga kindlalt väita, et Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) toel täidetava programmi “Kutsete süsteemi

arendamine 2008–2013” ja mitmete teiste ESF programmide elluviimine võimaldab meil lisaks tööturu struktuuri kvantitatiivsetele muutustele (ametikohtade arvu kasv või kahanemine) edaspidi arvestada ka tööturu struktuuri kvalitatiivseid muutusi, näiteks uute ametite (kutsete) tekkimist ja olemasolevate kadumist või nende kompetentsuse profiili olulist muutumist.

Kuivõrd Eestil selliselt toimimiseks vastav võimekus riigi tasandil veel puudub, siis tööturu ootuste kvalitatiivsed muutused riiklikus koolitustellimuses üldjuhul ei kajastu. Küll aga leiavad muutused kajastust töötajate ettevõttesisese täiendus- ja ümberõppe kavandamisel ning kõrgkoolide ja kutseõppeasutuste õppekava arenduses. Kokkuvõtteks võib siiski tõdeda, et Eesti elukestva õppe süsteem on rohelise majanduse väljakutsetega suhteliselt edukalt toime tulnud. Selle edu üks põhjusi on riigi suunatud poliitikapõhise lähenemisviisi paindlik sidumine ettevõtete arenguvajadustega.

Joonis 1. Kompetentsuse ring



Cedefopi uuringu põhitulemused

Paljud heade praktikate näited Taanist, Saksamaalt, Eestist, Hispaaniast, Prantsusmaalt ja Suurbritanniast näitavad ilmekalt, et riiklik poliitika on koos erainitsiatiiviga võimeline soodustama rohelisi muutusi majanduses, suurendama energiatõhusust ja taastuvenergia potentsiaali. See kõik nõuab aga tööturu kompetentside baasi (töötajate kompetentside kogumahu) sihipäraseid muutusi. Kompetentsuse arendamisel tuleb eelkõige panustada inimeste olemasoleva kompetentsuse profiili laiendamisse, rõhutades üldkompetentse, sealhulgas matemaatika- ja loodusteaduste-, tehnika- ja tehnoloogiaalaste kompetentside arendamist.

Võrdlusuuringu lihtne, aga oluline järeldus on see, et iga töökoht ja amet võib põhimõtteliselt muutuda ning peab muutuma rohelisemaks. Selleks on vaja viia arusaamine eri ametite võimalikust majanduslikust ja keskkonnamõjust elukestva õppe süsteemi kõigile tasemetele. Jätkusuutliku arengu ja keskkonnakaitse ning uute ja muutuvate kompetentside omandamise ainestiku integreerimine olemasolevatesse ja uutesse õppekavadesse on elukestva õppe süsteemide arengu suurim väljakutse (Cedefop 2010, 2).

Rohelise majanduse eesmärkideni jõudmine ja kontseptsiooni kui terviku edukas levik sõltub esmajärjekorras suhtumise ja hoiakute muutumisest. Ettevõtjad ja töötajad peavad mõistma, et oma töökohtade ja töö kaudu mõjutavad nad keskkonda nii otseselt kui ka kaudselt. Kindlasti aitab inimestel oma suhtumisi ja hoiakuid rohelisemaks muuta üldine haridustaseme tõus.

Üleminek rohelisele, see tähendab süsinikuvaesele majandusele nõuab muutusi kõigi kutse- ja ametialade kompetentsuse profiilides. Uus kompetentsuse paradigma tähtsustab üldkompetentse ameti- või kutsespetsiifiliste oskuste täiendajana. Rohelises majanduses on tähtis strateegiline mõtlemine, meeskonnatöö oskus, kommunikatsioonivõime, matemaatika- ja loodusteaduste- ning tehnika- ja tehnoloogiaalane kompetentsus ja kohanemisvõime. Paljud rohelises majanduses vajalikud ameti- või kutsespetsiifilised kompetentsid ei ole täiesti uued, vaid pigem segu olemasolevatest või nende lisand.

Loodusteaduste ja tehnoloogiaalased õpingud uuendatud õppekavade alusel peavad andma vajalikke teadmisi kliimamuutuste mõju vähendamise tehnoloogiatest ning süvendama arusaama muutustega kohanemise vältimatusest. Ja seda mitte ainult kõrgkoolis, vaid kõigil haridustasemetel. Kõik elukestva õppe programmid peaksid andma võimaluse omandada ja uuendada kompetentse, mis on vajalikud üleminekuks süsinikuvaesele majandusele. Elukestva õppe süsteem suudab paremini ja kiiremini arendada rohelistel töökohtadel vajatavaid kompetentse, kui edeneb sotsiaalne dialoog tööturu osapoolte (ettevõtjate ja ametiühingute) ning haridussüsteemi osapoolte (õppijad, õpetajad ja haridusjuhid) vahel.

Euroopa Liidu riikide loodavad riiklikud kvalifikatsiooniraamistikud ja nende sidumine Euroopa ühtse elukestva õppe kvalifikatsiooniraamistikuga peaksid soodustama inimeste vaba liikumist ning nii vertikaalset kui ka horisontaalset liikumist karjääriredelil (Euroopa kvalifikatsiooniraamistik elukestva õppe valdkonnas 2008). Vajadus laiemate kompetentsuse profiilide järele nõuab paindlikku kvalifikatsioonisüsteemi, mis toetab uute kompetentside pidevat omandamist. Selline kvalifikatsioonisüsteem, mis hõlmab ka kutsesüsteemi, peaks võimaldama informaalse ja mitteformaalse õppe tulemuste, sealhulgas varasemate õpingute ja töökogemuse tunnustamise mehhanisme ning sisaldama efektiivset kvaliteedi tagamise süsteemi.

Kompetentside ja töökohtade parem sobitamine on Euroopa Liidu strateegiline prioriteet. Euroopa Komisjoni algatus “Uued kompetentsid uute töökohtade tarbeks” toob välja ühe võtmeprioriteedi tulevikuks: leida võimalusi, kuidas paremini prognoosida kompetentside vajadust ning koordineerida tööhõivet ja hariduspoliitikat (Council Conclusions … 2009). Cedefopi kokkuvõte näitab veenvalt, et ainult majandussektorite põhine kompetentside vajaduse prognoosimine ei ole piisav ja efektiivne.

Oluline on ka see, et investeeringud rohelistesse kompetentside arendamisse võivad kiirendada uute töökohtade loomist ning aidata üles ehitada jätkusuutlikumat majandust.

Kompetentside vajadus liikmesriikides on sarnane. Taani, Saksamaa ja Eesti toetuvad rohkem olemasolevale kutse- ja kõrgharidussüsteemile, lahendades probleeme eelkõige formaalharidussüsteemi raames. Hispaania, Prantsusmaa ja Suurbritannia arendavad pigem laiapõhjalisi programme, kaasates avaliku ja erasektori, kus tööstusel on kandvaim roll. Kokkuvõttes võib väita, et tööturu ja elukestva õppe osapooled töötavad Euroopas koos, arendamaks rohelisi töökohti ja majandust.

Tuleviku võtmeprioriteet

Sõltumata sellest, kas üleilmsed kliimamuutused on valdavalt inimtekkelised või põhjustatud eelkõige pikaajalistest looduslikest protsessidest, on vajadus keskkonnasõbralikuma ja ressursisäästlikuma, s.t rohelise majandamise järele muutunud üha ilmsemaks. Säästva ressursikasutuse ja rohelise majanduse kontseptsioon on olemuselt horisontaalne. Sellest võiks kujuneda mitte niivõrd regulatsioonidega rangelt sätestatud tegevuste kogum, kuivõrd inimeste üldisi hoiakuid, käitumist ja elustiili saatev mõtteviis.

Elukestva õppe süsteemilt ei oodata rohelise majanduskasvu kontekstis mitte niivõrd spetsiifilisi "rohelisi" kompetentse, "rohelisi" erialasid ja "rohelisi" õppeaineid, kuivõrd tuge inimeste selliste kompetentsuse profiilide kujundamisel, mis tagaksid ühiskonna ja majanduse jätkusuutlikkuse laiemas tähenduses. Väärtushinnangute muutmine soovitud suunas on tõeliselt suur väljakutse (Roheline majandus 2010, 21).

Kasutatud kirjandus

Cedefop (2009). Future Skill Needs for the Green Economy. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/563/5501_en.pdf

Cedefop (2010). Skills for Green Jobs. European synthesis report. – http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications/16439.aspx

Council Conclusions on New Skills for New Jobs. Anticipating and matching labour market and skills needs (2009). – http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/lsa/106549.pdf

Eesti säästva arengu riiklik strateegia: Säästev Eesti 21 (2005). – Riigi Teataja I 2005, 50, 396. – http://www.envir.ee/2847

ETUC (2007). Climate Change and Employment: Impact on Employment in the European Union-25 of climate change and CO_2 emissioon reduction measures by 2030. – http://www.tradeunionpress.eu/Web/EN/Activities/Environment/Studyclimatechange/rapport.pdf

Euroopa kvalifikatsiooniraamistik elukestva õppe valdkonnas (2008). – http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch_et.pdf

Euroopa Ühenduste Komisjon (2008). European Economic Recovery Plan. – http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13504_en.pdf

European Commission (2010). Communication from the Commission: Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Luxembourg: Publications Office (COM(2010) 2020 final).

ILO (2007).World of Work, the magazine of the ILO. Green Jobs: Climate Change in the world of work. – http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_083901.pdf

Lukason, O., Varblane, U. (2009). Energiasääst majandussurutist leevendava abinõuna. – Riigikogu Toimetised 19, lk 44–49.

Riigikantselei(2009). Kokkuvõte säästva arengu foorumist. – www.riigikantselei.ee

Riigikantselei strateegiabüroo (2009). Eesti konkurentsivõime kava 2009–2011; lisa 3: Keskkonnasõbraliku majanduse edendamise kava. – http://www.riigikantselei.ee/failid/LISA_3_majanduse_roheline_kasv_02_11_2009.pdf

Riigikontroll (2010).Täiskasvanute täiendus- ja ümberõpe. – http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2155/Area/1/language/et-EE/Default.aspx#results

Roheline majandus. Mis, milleks ja kuidas? (2010). Kutsehariduse seirekeskus. – http://www.innove.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=19531/Roheline+majandus.+Mis,+milleks+ja+kuidas.pdf

Teadmistepõhine Eesti (2007). Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2007–2013. – http://www.hm.ee/index.php?03242

Tööjõu vajaduse prognoos aastani 2016 (2009). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. – http://www.mkm.ee/public/Toojou_vajaduse_prognoos_aastani_2016.pdf

UNEP, ILO, IOE, ITUC (2008). Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World. – http://www.unep.org/civil_society/Publications/index.asp

Erakondade liikmeskondade areng Eestis 1995–2009

Priit Kallakas, võrdleva poliitika magister

Üha enam suureneb poliitikas massimeedia osakaal ja väheneb erakondade liikmeskondade tähtsus, sest meedia on kiirem tee valijani kui parteiliikmete kaudu tehtav agitatsioon.

Parteide liikmeskonnad on viimastel aastakümnetel enamikus Euroopa riikides vähenenud. Erandina paistavad silma Eesti ning kolm Lõuna-Euroopa riiki: Hispaania, Portugal ja Kreeka. Liikmeskondade kahanemist peetakse eelkõige ühiskondlike muutuste tulemuseks, seetõttu on huvitav uurida, miks Eesti erakondade liikmeskond jätkuvalt kasvab, samal ajal kui enamikus Euroopa riikides inimesed pigem eemalduvad poliitilisest tegevusest.

Artikkel põhineb 2010. aasta kevadel kaitstud magistritööl ning annab ülevaate Eesti erakondade liikmeskondade arengust aastail 1995–2009.

Teiste Euroopa riikidega võrreldes paistab Eesti silma kõrge parteistunud inimeste osakaaluga valijaskonnast. Absoluutarvudes vaadates on Eestil siiski kõige väiksemaarvulisem valijaskond, mille taustal paistabki erakondliku kuuluvusega inimeste hulk nii suur.

Nii nagu parteide organisatsiooniline areng on muutunud ka liikmeskondade roll. Parteide liikmed on olnud kogu parteide kujunemise vältel organisatsiooni rahastajad, peamised otsustajad, kampaaniate läbiviijad. Hoolimata liikmete hilisemast kujunemisest info saajateks, liikmemaksude marginaalsest rollist erakondade eelarvetes ja massimeedia kanalitele tuginevatest kampaaniatest, on parteide liikmeskond jätkuvalt peamine tulevaste poliitikute kasvulava.

Liikmeskonna roll Eesti erakondades

Eesti erakondades on liikmemaksudel sümboolne osatähtsus. Parteid sõltuvad eelkõige riigieelarvest ja suurematest annetustest. Liikmemaksu tasumine toimib partei tegevusele toetuse avaldamisena ning meetodina, kuidas erakonna liige tunnetab oma panust partei tegevusse. Kõigil erakondadel laekuvad liikmemaksudest kogutud summad piirkondlike osakondade eelarvetesse, mis peaks motiveerima aktiivsemalt liikmemakse koguma ja piirkondlikku parteielu tegevana hoidma. Erinevalt teistest Eesti erakondadest täidavad Reformierakonnas liikmemaksud peale piirkondliku organisatsiooni toetamise rolli sisevalimistel osalemise tingimust: liikmemaksu tasumata ei ole võimalik valida erakonna juhatust ega järjestada kandidaate.

Liikmeskonna funktsioon on muutunud ka parteide otsustusprotsessides. Liikmed on küll kaasatud valimisprogrammide eelkoostamise etappi, kuid see on pelgalt näiline protsess. Kampaania peamised sõnumid vormistatakse ikkagi erakonna juhatustes koostöös reklaamifirmadega ning varasem kommunikatsiooni liikumine tavaliikmetelt eliidile on asendunud ülalt alla suunatud suhtlusega. Erakondade koosolekud on kujunenud rahvasaadikute esinemise kohaks, kus erakonna liikmed on info saajad, mitte poliitikutele ja partei ametnikele soovituste ja juhtnööride edastajad.

Efektiivse struktuuri ülalpidamine nõuab parteidelt suuri ressursse. Tänapäeval on massimeedia abil võimalik kiiremini jõuda valijateni kui liikmetega otse suheldes. Meediakanalite kaudu antakse ka oma liikmetele teada, millised on erakonna seisukohad ning miks erakond mõnda otsust toetab või ei toeta. Siiski tõdevad parteijuhid, et ehkki

meedia osatähtsus on suurenenud, ei asenda see täielikult otsesuhtlust liikmete ja valijatega. Kui tänavakampaaniaid kasutatakse eeskätt suuremates omavalitsustes ning Riigikogu valimised on liidritekesksed ja massimeedia põhised, siis väiksemates omavalitsustes ja kohalikel valimistel on tähtsam tavaliikmete ja parteiaktivistide suhtlemine tuttavate ja sõpradega. Erakonnad eeldavad, et ühe liikmega kaasneb üldjuhul kaks kuni viis lisahäält. Seetõttu ei ole väiksemates omavalitsustes võimalik olla edukas kohaliku tasandi liikmeskonnata ning võrdväärsete meediakampaaniate korral võib rohujuuretasandil tehtud kampaania muutuda võidu võtmeks.

Ehkki liikmete tähtsus partei juhtimises on kahanenud, on liikmeskond peamine pinnas uute poliitikute leidmisel. Mida rohkem on parteil liikmeid, seda kergem on leida uusi kandideerijaid ja panna välja valimisnimekirju nii Riigikogu kui ka omavalitsuste valimistel. Väikese liikmeskonnaga parteid ei suuda hoida piirkondi aktiivsena ega leida piisavalt kandidaate, et osaleda valimistel oma nimekirjaga. Erakondade juhid hindavad, et sarnaselt riigi linnastumisega elab 2/3 parteide liikmetest linnalistes asulates. Sellest tulenevalt on parteid sunnitud kolmandiku liikmeskonnaga katma kõik väiksemad omavalitsused, kus soovitakse edukad olla. Eesti suurimatel erakondadel Keskerakonnal, Rahvaliidul ning Isamaa ja Res Publica Liidul on kõigil varasematel kohalike omavalitsuste valimistel esinenud probleeme oma nimekirjade väljapanekutega kõigis Eesti omavalitsustes. Seega võib väita, et parteide peamisi eesmärke liikmeskonna suurendamisel on tugevdada organisatsiooni osakondi ja laieneda regionaalselt.

Liikmeskondade suuruse muutus

Erakonda kuuluvate inimeste arv on vahemikus 1995–2009 märkimisväärselt suurenenud, küündides 2009. aasta lõpuks 5,81 protsendini valijaskonnast (tabel 1). Liikmeskondade kasvu analüüsides tuleb silmas pidada, et oluliselt on suurenenud ka valijaskond ehk nende inimeste arv, kes võivad erakondadesse kuuluda. Rahvastikuregistri ja IDEA andmete põhjal tehtud analüüs näitab, et 1995. aasta seisuga võrreldes on hääleõiguslike inimeste arv Riigikogu valimistel suurenenud üle 150 000 inimese võrra ehk ligi viiendiku. Samal ajal on parteidesse kuuluvate inimeste arv tõusnud 15 aastaga koguni üheksa korda. Seega võib valijaskonna suurenemine olla üks liikmeskondade kasvu põhjus, kuid mitte määrav tegur.

Taasiseseisvunud Eesti parteide arengu märksõnadeks võib pidada iseseisvuse taastamise järgset parteimaastiku killustumist ja seejärel parteisüsteemi konsolideerumise protsessi. Alates 1991. aastast on Eestis tegutsenud 44 registreeritud erakonda, millest 2010. aastaks on järele jäänud 13. Käesolevas artiklis analüüsitakse eelkõige kuue parlamendipartei liikmeskonna arengut. Kõigepealt antakse ülevaade parteide ühinemisprotsessidest, mis mõjutasid erakondade liikmeskondade kasvu.

Praeguses parlamendis on Reformierakond ja Erakond Eestimaa Rohelised ainukesed parteid, kes pole ühinemiste teel liikmeskonda suurendanud. Viimane kõige enam tähelepanu väärinud ühinemisprotsess oli Isamaaliidu ja Res Publica ühinemine – liitusid 3190 liikmega Isamaaliit ja 5339 liikmega Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica. Liikmete üleminekut silmas pidades võis ühinemist nimetada edukaks, sest uue erakonna liikmete arv küündis üle 8000 ehk ühinemisel rongist mahaastujate arv oli suhteliselt väike.

Kõige arvukamalt on seevastu väiksemaid parteisid endaga liitnud Keskerakond, kellega on 1994. aastast alates ühinenud Eesti Ettevõtjate Erakond (1994. aastal), Õigusliku Tasakaalu Erakond (1997), Erakond Eesti Rohelised (1997) ja Eesti Pensionäride Erakond (2005). Kui IRL-i loomisel ühendati liikmeskonnad automaatselt, siis Eesti Pensionäride

Erakonna liitumine Keskerakonnaga ei toimunud *in corpore*, sest 1500 Pensionäride Erakonna liikmest ühines Keskerakonnaga 505 ehk kolmandik.

Eestimaa Rahvaliit, kes kuni 1999. aastani kandis nime Eesti Maarahva Erakond, on endaga samuti liitnud väiksemaid erakondi nagu Eesti Maaliit ning Eesti Pensionäride ja Perede Erakond, kes liitusid Rahvaliiduga 2000. aastal. Lisaks vormistati 2003. aasta jaanuaris Erakond Uus Eesti ühinemine Rahvaliiduga. Äriregistrist saab täpsemaid andmeid erakonna liikmete ülemineku kohta 2002. aastast alates, seetõttu ei ole siinkohal varasemate liitumiste puhul võimalik välja tuua liikmete arvu, kes väiksematest erakondadest otsustasid suurematega liituda.

Sotsiaaldemokraatlik Erakond, mis asutati 1996. aastal Eesti Maa-Keskerakonna ja Eesti Sotsiaaldemokraatliku Partei ühinemisel, kandis 2003. aastani nimesid Erakond Mõõdukad ja Rahvaerakond Mõõdukad. Varasema nimemuutmise tingis 1999. aastal ühinemine Rahvaerakonnaga, mis on ka praeguse Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ainus ühinemine partei asutamisest alates.

Tabel 1. Erakondadesse kuuluvate inimeste osakaal valijaskonnast

Aasta	Hääleõiguslikke inimesi	Inimesi erakondades	Osakaal valijaskonnast (%)
1995	791 957	5 959	0,75
1999	857 250	20 584	2,40
2003	859 714	47 519	5,53
2007	897 243	51 831	5,78
2009	957 673	55 668	5,81

ALLIKAS: Autori arvutused äriregistri, rahvastikuregistri ja www.idea.int andmete põhjal.

Ühiskondlikud tegurid

Ühinemiste kõrval mängivad parteide liikmeskondade suurendamisel suurt rolli ühiskondlikud protsessid ja riigikorraldus. Eesti kõrge parteistumise eeltingimuseks võib pidada iseseisvuse taastamise järgset rahvusliikumiste kujunemist erakondadeks ja inimestele üle poole sajandi avanenud võimalust ühiskondlikes protsessides kaasa rääkida. Teisalt ei saa mööda minna siinsete kodanikuühenduste, sealhulgas

ametiühingute nõrkusest, mille tulemusena näevad paljud aktiivsed inimesed, kes soovivad ühiskondlikes protsessides kaasa lüüa, ainukese väljundina erakonda astumist.

Liikmete juurdevoolu puhul tuleb Eesti parteisid analüüsides välja tuua erakondade klubilist funktsiooni ja laialdast teenuste valikut. Erakonnad pakuvad inimestele võimalust ühiselt aega veeta ja osaleda nii harivatel, sportlikel kui ka meelelahutuslikel üritustel. Seetõttu võivad erakonnad olla väiksemates omavalitsustes, kus puudub aktiivne organiseeritud seltsitegevus ja omavalitsuste rahalised vahendid on piiratud, sotsiaalse ajaveetmise ainus väljund.

Neljandaks liikmeskondade kasvu mõjutajaks võib pidada poliitiliste institutsioonide kõrget usaldusväärsust teiste Euroopa riikidega võrreldes. Eurobaromeetri 2009. aasta sügisese üleeuroopalise uuringu hinnangul usaldab Eestis valitsust 47 protsenti, parlamenti 38 protsenti ja erakondi 17 protsenti elanikest. Euroopa Liidu keskmised näitajad on vastavalt 29, 30 ja 16 protsenti, mis tähendab, et hoolimata igapäevasest kriitikast parlamendiliikmete ja valitsuse suunal, usaldavad Eesti elanikud üldjuhul poliitilisi institutsioone ja võivad seetõttu olla rohkem poliitikasse kaasatud kui teiste Euroopa riikide elanikud (Eurobaromeeter, 2009). Siiski tuleks tõstatatud hüpoteesi testida palju suurema valimi peal, et väita kindlat korrelatsiooni poliitiliste institutsioonide usaldusväärsuse ja parteidesse kuuluvate inimeste arvu vahel.

Parlamendiparteide liikmeskonnad

Kõik eespool nimetatud tegurid on loonud soodsa pinna erakondade liikmeskondade kasvuks. Parteisse kuuluvate inimeste arv on Eestis suurenenud 6000-st 1995. aastal 55 000-ni 2010. aasta algul. Kõige edukamalt on oma liikmeskonda suurendanud Keskerakond ja Rahvaliit, samal ajal kui Sotsiaaldemokraatlik Erakond ja Erakond Eestimaa Rohelised on jäänud eelkõige nišiparteiks (joonis 1). Liikmeskondade arenguid jälgides tuleb kindlasti silmas pidada 1. oktoobrit 1998, kui hakkas kehtima tuhande liikme miinimum. Selleks kuupäevaks pidid kõik erakonnad oma nimekirju täiendama ja seejärel kohturegistrile esitama. Parteide liikmeskondade hüppelist kasvu soodustas kindlasti ka 2002. aasta erakonnaseaduse muutmine, millega mitmekordistati parteidele riigieelarvest eraldatavat toetust. See võimaldas parteidel muutuda professionaalsemaks ja laiendada oma tegevust ka väiksematesse omavalitsustesse.

Alates 2005. aastast on märgata liikmeskondade juurdekasvu pidurdumist, eelkõige Rahvaliidu ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna puhul. Keskerakond ja Reformierakond jätkavad seevastu kasvamist, mis tuleneb nende suuremast populaarsusest. Need erakonnad on end kampaaniates sageli vastandanud, seega võib just nende liikmeskondade suurem kasv viidata valijaskonna polariseerumisele.

Analüüsides viie praeguse parlamendierakonna ning varasemate Isamaaliidu ja Res Publica liikmete juurdevoolu, võime selgelt täheldada, et erakondade laiendamise aktiivsus on otseselt seotud lähenevate valimistega. Valimiste lähenedes parteid mobiliseeruvad, et leida kandidaate, kampaaniameeskondade liikmeid ja uusi toetajaid.

Valimiste lähenedes kasvab ka valijate aktiivsus ja huvi poliitika vastu. Parteide peamine eesmärk on levitada sõnumeid, et suurendada inimeste teadlikkust ja informeeritust. Tänavatele ilmuvad poliitikud ja erakonnad muutuvad valijatele kättesaadavamaks, seetõttu väheneb enne valimisi nende inimeste hulk, kes ütlevad, et neil ei ole seisukohta. Avalikust valimisvõitlusest motiveerituna valivad inimesed võitluspoole ja astuvad aktiivsemalt erakonda. Uudse nähtusena on parteijuhid välja toonud uute liikmete

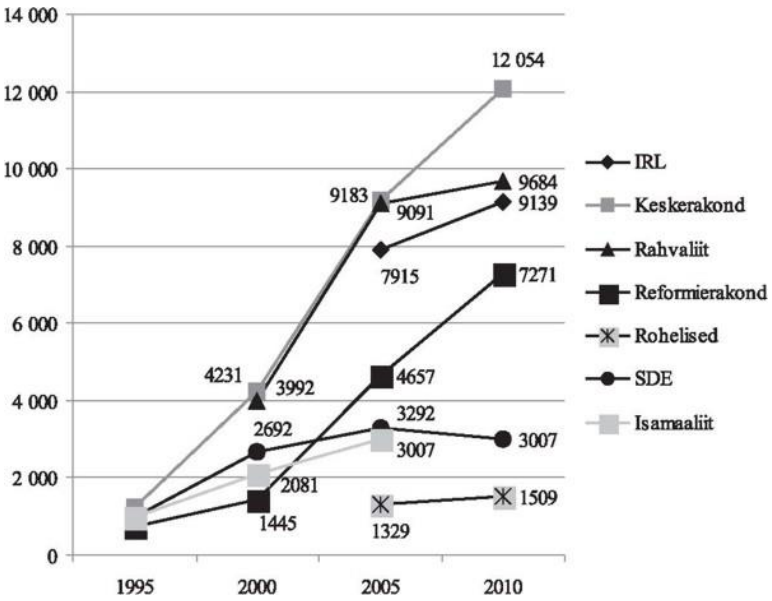
registreerimise erakonna sisevalimisteks ning selle kaudu partei juhtkonna või kandidaatide järjestuse mõjutamise.

Analüüsides täpsemalt erakondadega liitumiste mustreid, tegin kindlaks liikmeskondade laienemise trendid ja võrdlesin arenguid tähtsaimate poliitiliste sündmuste ehk valimistega. Üldjuhul on liikmeskonna suurenemise hüppeline kasv seotud erakondade ühinemistega või kohalike valimistega. Samal ajal tuleb arvestada nii erakonnaseaduse muutmisi kui ka suuremaid ühiskondlikke sündmusi.

Liikmeskondade laienemiste silmapaistvamaks perioodiks võib pidada aastaid 2001 ja 2002, kui Eesti erakondadega liitus kahe aasta jooksul 16 109 inimest, kellest 13 546 astusid kuue suurema erakonna liikmeks (Äriregistri andmed).

Parteide liikmeskondade arengut 2001. ja 2002. aastal mõjutasid väga erinevad protsessid. Märkimisväärseim sündmus poliitikamaastikul oli 2001. aastal Ühenduse Vabariigi Eest – Res Publica loomine, mille liikmeskond küündis 2002. aasta lõpuks peaaegu nelja tuhande liikmeni (Äriregistri andmed). Teine oluline mõjutaja, mis puudutas eelkõige maapiirkondades tegutsevaid erakondi, oli valimisliitude osalemist keelava seaduse vastuvõtmine Riigikogus 2002. aasta kevadel. Seadus kehtis kuni 2002. aasta juunini, kui õiguskantsler Allar Jõksi vaidlustatud seadus Riigikohtus põhiseaduse vastaseks kuulutati ja seejärel tühistati. Et uus kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus kuulutati õigustühiseks vähem kui kolm kuud enne valimispäeva, tegutsesid parteid eelnevalt omavalitsusjuhtide ja kandidaatide värbamisega väga aktiivselt. Ka enne 2005. aasta kohalike omavalitsuste valimisi püüti valimisliitude osalemist keelustada, kuid seegi kord ebaõnnestunult.

Joonis 1. Parlamendiparteide liikmeskonna kasv 1995–2009



ALLIKAS: Autori arvutused äriregistri andmete põhjal.

Liikmete lahkumine ja volatiilsus

Lahkumisavalduse kirjutamine on erakonnaliikmele drastiline samm, millega sageli põletatakse sillad organisatsiooni ja inimese vahel. Erakonnaliikmete parteist lahkumine

peegeldab ilmekalt suundumusi parteimaastikul. Ehkki Eesti suuremad erakonnad on aktiivselt suurendanud oma liikmeskonda, võib liikmete rohkearvuline väljaastumine näidata nii liikmete rahulolematust partei tegevusega kui ka viidata partei kaugenemisele ühiskonnast. Liikmete lahkumise analüüsi eesmärk on uurida, kas erakondadest lahkujate arv on aastatega suurenenud ja kas saame sellest järeldada, et Eesti parteid on muutunud liikmeskonna arengult teiste Ida- ja Kesk-Euroopa erakondade sarnaseks.

Erakonnaliikmete lahkumine on Eestis seni uurimata valdkond. Erakonnad ei soovi avaldada liikmeskonna vähenemise statistikat, äriregistri andmebaas erakondadest lahkunute kohta algab 2003. aastast. Et erakonnad on kohustatud esitama liikmete nimekirja kord aastas ning ei pea lahkumisi kuupäevaliselt märkima, arvestasin kõik jaanuarikuuga märgitud erakondadest lahkujad eelmise aasta statistikasse. Pealegi kasutavad erakonnad terminit “liikmestaatuse peatamine”, mida rakendatakse juhtudel, kui inimene on siirdunud töökohale, kus erakondlik kuuluvus ei ole seadusega lubatud. Paraku ei ole erakonnaseaduses liikmestaatuse peatamist terminina käsitletud ning kõik liikmestaatuse peatanud inimesed loetakse ametlikult erakonnast lahkunuks.

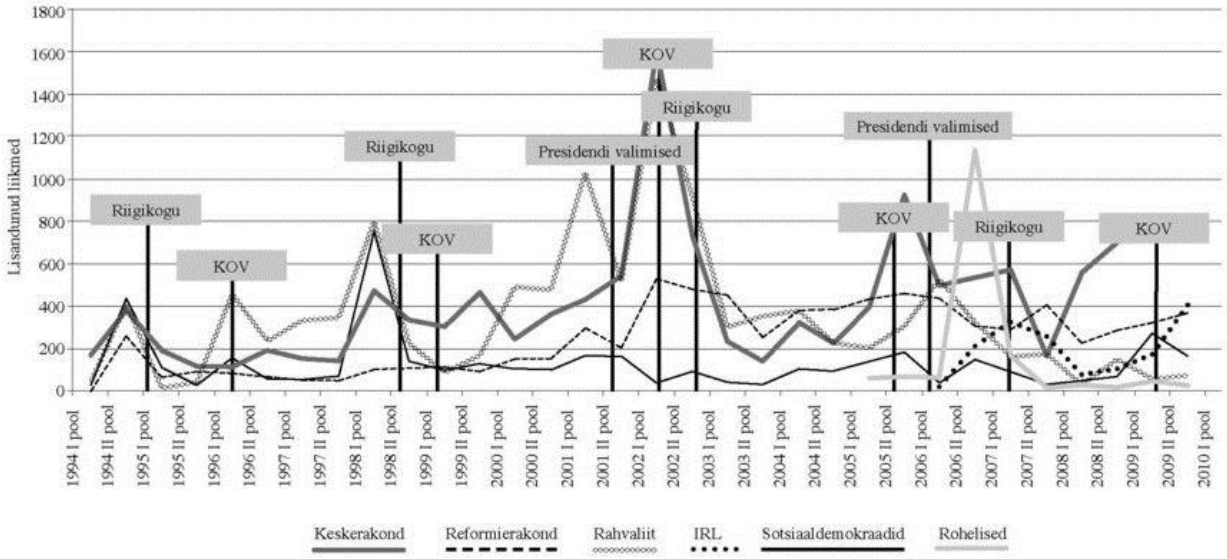
Alates 2003. aastast on Eesti erakondades lahkumisavaldusi kirjutanud 9190 inimest, neist 6369 on lahkunud parlamendiparteidest. Koondnumbreid vaadates (tabel 2) paistab silma, et 2004. aastast on lahkujate arv vaadeldud erakondades suurenenud. Erakordsed aastad on olnud 2003 ja 2007, kui liikmeid lahkus palju rohkem kui järgmistel aastatel. Paljude liikmete lahkumise 2003. aastal võis põhjustada erakondade andmebaaside korrastamine ja esimest korda liikmete täisnimekirjade äriregistrile esitamine. Suure erakondadest lahkujate arvu 2007. aastal põhjustasid sündmused Tõnismäel ja korruptsioonikahtlustused Rahvaliidu juhtkonnas.

Liikmete lahkumist erakondade võrdluses vaadeldes võib täheldada, et kõige rohkem liikmeid läks ära liikmete arvult suurimatest erakondadest, Rahvaliidust ja Keskerakonnast. Protsentuaalselt on seevastu kõige suuremat liikmete lahkumist näha Sotsiaaldemokraatlikus Erakonnas.

Erakondadest lahkunuid intervjueerides selgus, et paljud on ära läinud sellepärast, et erakond ei paku neile enam tegutsemisväljundit või erakonna poliitika on neile vastuvõetamatu. Samal ajal ei pruugi erakonnast lahkumine olla alati märk parteide kaugenemisest ühiskonnast. Inimene võib ära minna erakonnast ka siis, kui astub ametipostile kaitseväes või riigiteenistuses, kus töötaja erakondlik kuuluvus ei ole lubatud. Intrigeeriva probleemina toodi välja äriregistris olevate nimekirjade avalikkust, mis väiksemate omavalitsuste tasandil takistab mõnikord töökoha saamist.

Erakondadest lahkumine võib kujuneda parteidele murettekitavaks nähtuseks, sest üldjuhul lähevad ära aktiivsemad inimesed. Passiivsemad liikmed ei pruugi olla erakonna tegevusest enam huvitatud, kuid sageli ei jõua nad lahkumisavalduse kirjutamiseni. Kui enamikus Euroopa riikides ületab erakondadest lahkumine uute liikmete juurdevoolu, siis Eesti puhul ei ole liikmeskondade summaarset langust veel oodata. Ehkki erakondadest lahkunute arv on suurenenud, ei küüni see erakondadega liitunute arvule lähedalegi ning seega ei ohusta mõningane liikmete väljavool parteide tegevust.

Joonis 2. Erakondadega liitumiste mustrid 1995–2009



ALLIKAS: Autori arvutused äriregistri andmete põhjal.

Tabel 2. Erakondadest lahkunud inimesed 2003–2009

Aasta/Erakond	KE	Ref	RL	IRL	SDE	Rohelised	KOKKU
2003	150	56	160		357		723
2004	208	72	179		105		564
2005	155	105	294		83		637
2006	179	125	300		113	13	730
2007	496	133	598	192	137	39	1595
2008	378	128	203	90	58	39	896
2009	410	203	332	117	101	59	1222
KOKKU	1976	822	2066	399	954	150	6367

Märkus: KE – Keskerakond, Ref – Reformierakond, RL – Rahvaliit, IRL – Isamaa ja Res Publica Liit, SDE – Sotsiaaldemokraatlik Erakond.
ALLIKAS: Autori arvutused äriregistri andmete põhjal.

Tabel 3. Erakonda vahetanud liikmete arv 2003–2009

	Aasta							
Erakond	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**Kokku**
Isamaaliit	0	29	14					43
IRL					79	18	29	126
Keskerakond	19	34	20	17	55	22	18	185
Rahvaliit	47	17	43	16	159	52	91	425
Reformierakond	9	9	14	22	25	13	14	106
Res Publica	10	25	55					90
Rohelised				1	0	3	1	5
SDE	44	23	28	18	45	8	10	176
Kokku	129	137	174	74	363	116	163	1156

Märkus: IRL – Isamaa ja Res Publica Liit, SDE – Sotsiaaldemokraatlik Erakond.
ALLIKAS: Autori arvutused äriregistri andmete põhjal.

Tabel 4. Erakonnavahetused parlamendierakondades

	Sihterakond								
	Nimetus	**IL**	**IRL**	**KE**	**RL**	**RE**	**RP**	**RO**	**SDE**	**Kokku**
Lähteerakonnad	Isamaaliit		0	6	4	9	15	0	2	36
	IRL	0		33	14	47	0	9	14	117
	Keskerakond	0	23		40	48	23	10	25	169
	Rahvaliit	2	21	200		43	9	5	28	308

	Reformierakond	0	18	40	14		16	6	5	99
	Res Publica	1	0	20	10	33		12	12	88
	Rohelised	0	0	1	1	1	0		0	3
	SDE	1	58	42	25	23	15	11		175
	Kokku	4	120	342	108	204	78	53	86	995

Märkus: IL – Isamaaliit, IRL – Isamaa ja Res Publica Liit, KE – Keskerakond, RL – Rahvaliit, RE – Reformierakond, RP – Res Publica, RO – Rohelised, SDE –Sotsiaaldemokraatlik Erakond.
ALLIKAS: Autori arvutused äriregistri andmete põhjal.

Liikmeskondade volatiilsus

Liikmete lahkumist põhjustavad kindlasti eespool nimetatud võimukaotused, sisekonfliktid ja sündmused poliitilisel areenil. Parteist väljaastumine ei pruugi seevastu alati tähendada inimese poliitilise karjääri lõppu, sest paljud ühes parteis pettunud aktiivsemad liikmed otsustavad lahkuda mõnda teise parteisse, kus saaks jätkata poliitikas kaasalöömist ja kohaliku elu edendamist.

Kartellipartei teooria kohaselt on parteid muutunud sarnasemaks ning ületamatud vastuolud erinevate ideoloogiate vahel on taandunud. Seetõttu saavad parteid kergemini moodustada laiapõhjalisi valitsuskoalitsioone, kus on esindatud erinevate ideoloogiate eest seisvad erakonnad. Kartelliparteid on tugevalt seotud valitsusinstitutsioonidega, üha rohkem parteiliikmeid siirdub tööle riigiametitesse ja vastupidi. Sellest võib eeldada, et parteide vahetamine on kartelliparteide süsteemis kasvav suundumus, sest poliitiliste ambitsioonidega parteiliikmetel on suurem võimalus leida tasuv ja tunnustatud ametikoht võimul olevasse erakonda kuuludes.

Intervjuudest erakondi vahetanud inimestega ja parteide liidritega selgus, et erakonnavahetused toimuvad põhiliselt väiksemate omavalitsuste tasandil ja lähtuvad isikute pragmaatilistest huvidest. Parteivahetused ei ole niivõrd seotud ideoloogiliste vaadete muutumisega, kuivõrd inimeste valdkondlike huvidega. Kui inimese peamine huvi on omavalitsuse elu edendamine või näiteks spordi- ja keskkonnatemaatika, astub ta erakonda, mis selles küsimuses paistab temale kõige võimekam ja kus tal on ka positsioonilt võimalik selle valdkonnaga tegelda.

Erakondi vahetavad eelkõige aktiivsemad inimesed, kes loodavad uues erakonnas leida endale paremaid väljundeid ja karjäärivõimalusi. Erakonnavahetused võivad olla partei edus kohalikul tasandil vägagi määravad, sest populaarse vallavanema “ülejooksmise” korral liiguks temaga kaasa suur osa vallavanema valijaid.

Erakonnavahetuse puhul tuleb tõdeda, et 2003–2009 ei esinenud erakondade vahetamisel selget tõusu- ega langustrendi (tabel 3) ning eespool püstitatud eeldus, et liikmeskondade volatiilsus on suurenenud, ei pea paika. Erakondade vahetusi aastate lõikes vaadeldes võib

väita, et – erakordset 2007. aasta näitajat ignoreerides – kõrgeimad parteivahetuste näitajad on 2009. ja 2005. aastal, kui toimusid kohalike omavalitsuste valimised. Seega võiks järeldada, et samamoodi erakondadega liitumise ja lahkumisega on kohalike valimiste eelsetel perioodidel suurem ka liikmete rändamine.

Alates 2003. aastast, kui andmed on kättesaadavad, on kõige rohkem inimesi teistesse parteidesse siirdunud Rahvaliidust. See on seotud kindlasti varem nimetatud organisatsioonisiseste probleemidega. Palju on teistesse erakondadesse läinud ka keskerakondlasi. Ka nende puhul võib märgata liikmete ülejooksmise suurenemist pärast 2007. aasta Riigikogu valimisi. Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu ning sotsiaaldemokraatide ridadest on pärast 2007. aasta valimisi üle jooksnud vähem inimesi kui opositsioonilistest Rahvaliidust ja Keskerakonnast. Selle põhjal võiksime 2007. aasta valimiste näitel kinnitada eeldust, et erakondi vahetavad rohkem riigis opositsioonis olevate erakondade liikmed kui võimuparteide esindajad.

Suuremate erakondade omavahelisi parteivahetusi uurides selgus, et kõige rohkem liikmeid on siirdunud Rahvaliidust Keskerakonda (tabel 4), mis on kindlasti põhjustatud nii erakondade maailmavaate kui ka liikmeskondade sarnasusest. Rahvaliidust teistesse erakondadesse siirdujad soovivad astuda eelkõige parteisse, mis tegutseb samas omavalitsuses ja on ka liikmeskonna poolest kõige sümpaatsem ning seetõttu tundubki Keskerakond neile kõige sobivama sihtpunktina. Samal ajal ei toimu vastupidist liikumist Keskerakonnast Rahvaliitu, mis eeldatavasti on tingitud Rahvaliidu kehvast võimupositsioonist.

Jättes kõrvale Rahvaliidu lagunemise protsessi, on kõige levinum üleminek Keskerakonnast Reformierakonda ja vastupidi. Sellised erakondadest üleminekud kinnitavad küll kartellipartei teooriat, kuid lisaks tuleb mängu erakondade regionaalne võimekus. Laialdane regionaalsete osakondade ja piirkondade võrk on Eestis ainult Rahvaliidul, Keskerakonnal ja Reformierakonnal, kuigi viimastel aastatel on laienenud ka Isamaa ja Res Publica Liidu tegevus. Sellest tulenevalt on väiksemates valdades sageli võimalik valida ainult Keskerakonna ja Reformierakonna vahel ning Keskerakonna liikmel ei ole võimalik minna üle Sotsiaaldemokraatlikku Erakonda, mis võiks olla tsentristidele programmiliselt lähedasem partei.

Pilku tulevikku heites võiks eeldada, et parteide liikmeskonna üldine kasv pidurdub. Samal ajal parlamendis esindatud parteide liikmeskonnad suurenevad ning seda eriti nende parteide arvel, kes juhtuvad Riigikogust välja jääma. Parteide liikmeskondade arengut silmas pidades ootaks huviga haldusreformi ning omavalitsuste arvu vähendamist, mis võib pidurdada erakondade soovi suurendada oma liikmeskonda.

Euroopa tasandil toimivad erakonnad

Jaanika Erne, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna doktorant

Euroopa tasandil toimivad erakonnad võimaldavad kontrollida riigiülest võimu Euroopas.

Artiklis avatakse Euroopa tasandil toimiva erakonna mõiste, piiritletakse see Euroopa tasandi poliitilisest sihtasutusest ning selgitatakse põgusalt erakonna tegevuse õiguslikke aluseid. Seejärel antakse ülevaade Euroopa tasandil toimivatest erakondadest ja Eesti esindatusest neis.

Euroopa Liidu lepingu artikli 10 neljanda lõigu kohaselt aitavad Euroopa tasandi erakonnad kaasa euroopaliku poliitilise teadvuse kujundamisele ja liidu kodanike tahte väljendamisele. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 224 kohaselt võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt määruste abil vastu eeskirjad, eelkõige nende rahastamise eeskirjad, mis nimetatud erakondi reguleerivad. Euroopa Liidu aluslepingud Euroopa tasandi erakonda ei defineeri ega selgita. Definitsioonid annab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 2004/2003 – Euroopa tasandi erakondi reguleerivate määruste ja erakondade rahastamise eeskirjade kohta – artikkel 2:

– erakond on kodanike ühendus, mis taotleb poliitilisi eesmärke ja mida tunnustatakse vähemalt ühe liikmesriigi õiguskorra raames või mis on moodustatud sellega kooskõlas;

– erakondade liit on struktureeritud koostöö vähemalt kahe erakonna vahel;

– Euroopa tasandi erakond on erakond või erakondade liit, mis täidab artiklis 3 viidatud tingimused.

Artikli 3 kohaselt peab Euroopa tasandi erakond täitma järgmisi tingimusi:

a) olema juriidiline isik selles liikmesriigis, kus ta asub;

b) olema esindatud vähemalt veerandis liikmesriikides Euroopa Parlamendi liikmetega või riikide parlamentides või piirkondlikes parlamentides või piirkondlikes assambleedes või olema saavutanud vähemalt veerandis liikmesriikides vähemalt kolm protsenti igas liikmesriigis antud häältest viimastel Euroopa Parlamendi valimistel;

c) järgima oma programmis ja tegevuses Euroopa Liidu asutamispõhimõtteid, nimelt vabaduse, demokraatia, inimõiguste austamise ja põhiliste vabaduste ning seaduslikkuse põhimõtteid;

d) olema osalenud Euroopa Parlamendi valimistel või väljendanud kavatsust seda teha.

Euroopa tasandi poliitiline sihtasutus

Euroopa Liidu aluslepingud ei defineeri ka Euroopa tasandi poliitilist sihtasutust. Selle mõiste avab "Toetused Euroopa tasandi poliitilistele sihtasutustele" (ELT C 164, 24.06.2010, lk 17–20), mille kohaselt on Euroopa tasandi poliitilised sihtasutused Euroopa tasandi erakondadega seotud organisatsioonid, kes "võivad oma tegevuse kaudu toetada ja innustada Euroopa erakondade eesmärkide saavutamist, eelkõige osaledes Euroopa poliitika ja integratsiooni teemalises diskussioonis, toimides muu hulgas uute ideede, lähenemiste ja poliitiliste valikute katalüsaatorina". Käesoleva artikli seisukohast on oluline, et Euroopa tasandil toimivad erakonnad ja Euroopa tasandi poliitilised sihtasutused on erinevad organisatsioonid.

Euroopa sotsiaaldemokraatlik erakond

Euroopa sotsiaaldemokraatlik erakond (ingl *Party of European Socialists*, PES) asutati 1992. aastal, kui Euroopa Liidu leping lisas Euroopa Ühenduse asutamislepingusse artikli 138a (hiljem ümber nimetatud artikliks 191), mis tunnistas erakonnad Euroopa tasandil tähtsaks integratsiooniteguriks Euroopa Liidu piires, mis aitavad kaasa eurooplaseks olemise teadvustumisele ning liidu kodanike poliitilise tahte väljendamisele. PES on välja kasvanud 1974 asutatud Euroopa Ühenduse Sotsialistlike Erakondade Föderatsioonist. PES ise peab enda tegelikuks alguseks 1957. aastat, Euroopa sotsialistliku liikumise alguseks 1950. aastaid ja Euroopa sotsialistlike erakondade koostöö alguseks 1864. aastat (Hix, Lesse 2002, 9–11).

PES-i kuulub 33 sotsialistlikku, sotsiaaldemokraatlikku ja tööparteid Euroopa Liidu 27 liikmesriigist ja Norrast. Sinna kuulub ka kaksteist assotsieerunud liiget ja viis vaatlejaliiget. Organisatsioonidest kuuluvad PES-i: Euroopa Parlamendi sotsiaaldemokraatide ja demokraatide fraktsioon ja PES-i grupp regioonide komitees; harukondlike organisatsioonidena PES-i naistegrupp (*PES Women*), Euroopa noorte sotsialistide grupp (ECOSY) ja Euroopa järkjärguliste uuringute fond (*Foundation for European Progressive Studies*, FEPS); assotsieerunud organisatsioonidena sotsialistidest juhtide rahvusvaheline grupp *The Socialist International*, Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee sotsialistide grupp ning Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) Parlamentaarse Assamblee sotsialistide grupp; vaatlejaliikmetena sotsialistide, sotsiaaldemokraatlike ja tööparteide naiste organisatsioon *Socialist International Women* (SIW), Euroopa noorte rahvusvaheline liit (*International Union of Socialist Youth*, IUSY), Euroopa demokraatia ja solidaarsuse foorum (*European Forum for Democracy and Solidarity*), Põhjamaade sotsiaaldemokraatlike töölisliikumiste ühendatud komitee (*The Joint Committee of the Nordic Social Democratic Labour Movement*, SAMAK), sotsialistide haridusliikumine*Socialist Educational International* (IFM-SEI), organisatsioon *Rainbow Rose*, sotsialistide kohalike ja regionaalsete esindajate liit *Union of Socialist Local and Regional Representatives in Europe* (USLRRE), Euroopa eakate organisatsioon (ESO) ja Euroopa sotsiaaldemokraatlik haridusliit (I.S.D.U.E.). PES ise on organisatsiooni *Socialist International* assotsieerunud liige. PES-i liikmete seast on kasvanud liikmesriikide riigipäid ja valitsusjuhte (näiteks Toomas Hendrik Ilves, Tarja Halonen), Euroopa Parlamendi liikmeid (PES-i fraktsioonil on 162 + 5 kohta; Borchardt 2010, 51), näiteks Eestist Ivari Padar, Soomest Liisa Jaakonsaari ja Mitro Repo, Lätist Alexander Mirsky, Leedust Zigmantas Balčytis, Vilija Blinkevičiūtė ja Justas Vincas Paleckis (nende isikute nimede väljatoomine ei tähenda, et Euroopa Parlamendi saadikud ei tegutse vaba mandaadi põhimõttel). Euroopa Komisjoni liikmetest on kuus PES-i taustaga – Euroopa Komisjoni esimene asepresident ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja Catherine Ashton, komisjoni asepresident ja konkurentsivolinik Joaquín Almunia, komisjoni asepresident ja institutsioonidevaheliste suhete ja halduskü simuste volinik Maroš

Šefčovič, merenduse ja kalanduse volinik Maria Damanaki, laienemise ja naabruspoliitika volinik Štefan Füle ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse volinik László Andor. Tuleb märkida, et Euroopa Parlamendi liikmed ja Euroopa Komisjoni liikmed tegutsevad sõltumatult. Euroopa Ülemkogus ja Euroopa Liidu Nõukogus esindatakse nii riigi kui ka Euroopa Liidu huve ja siin sõltub riigi esindajate valik riigi korralistest valimistest.

PES-i eesmärgid on Euroopa Liidus ja kogu Euroopas sotsialistlike ja sotsiaaldemokraatlike liikumiste tõhustamine; töösuhete arendamine riikide erakondade ja parlamendifraktsioonide, sealhulgas parlamentide sotsiaaldemokraatlike fraktsioonide ning sotsiaaldemokraatlike organisatsioonide vahel; ühiste Euroopa Liidu poliitikate kujundamine ja Euroopa Parlamendi valimistel ühise manifesti vastuvõtmine. PES-i poliitiliseks algatuseks on näiteks komisjoni teatis "Euroopa 2020. aastal". PES osaleb Euroopa Liidu rahapoliitika ja majanduse, sotsiaalse Euroopa, Euroopa keskkonna- ja energiapoliitika, Euroopa Liidu naabruspoliitika ning julgeoleku- ja kaitsepoliitika algatustes. Eestist kuulub PES-i Eesti Sotsiaaldemokraatlik Erakond.

Euroopa rahvapartei

Euroopa rahvaparteid (kristlikke demokraate) (*The European People's Party* (*Christian Democrats*), lühend EPP)võib nimetada Euroopa paremtsentristlikuks kristlik-demokraatlikuks erakonnaks, mis asutati 1976. aastal. Paremtsentristlike liikumiste juured Euroopas ulatuvad 1920. aastatesse. Kristlike demokraatide esmase koostöö alguseks peetakse 1926. aastat, kui asutati kristlikult meelestatud demokraatlike erakondade rahvusvaheline sekretariaat (*Secrétariat International des Partis Démocratiques d'Inspiration Chrétienne*, SIPDIC). EPP-i kuulub 72 erakonda 39 Euroopa riigist, see on suurim Euroopa tasandi erakond ning seda peetakse ka Euroopa suurimaks poliitiliseks organisatsiooniks. EPP-il on parlamentaarsed grupid nii Euroopa Nõukogu kui ka OSCE Parlamentaarses Assamblees.

EPP-i taustaga on Euroopa Liidu liikmesriikide ja mitteliikmesriikide riigipäid ja valitsusjuhte (näiteks Nicolas Sarkozy, Prantsusmaa; Jan Peter Balkenende, Madalmaad; Silvio Berlusconi, Itaalia; Emil Boc, Rumeenia; Boyko Borisov, Bulgaaria; Valdis Dombrovskis, Läti; Lawrence Gonzi, Malta; Jean-Claude Juncker, Luksemburg; Andrius Kubilius, Leedu; Yves Leterme, Belgia; Angela Merkel, Saksamaa; Viktor Orbán, Ungari; Iveta Radičová, Slovakkia; Fredrik Reinfeldt, Rootsi); Euroopa Parlamendis, kus Euroopa rahvapartei (kristlike demokraatide partei) fraktsioonil on 264 + 4 kohta (Borchardt 2010, 51), Euroopa Parlamendi president Jerzy Buzek, Eestist Tunne Kelam, Soomest Sari Essayah, Ville Itälä, Eija-Riitta Korhola ja Sirpa Pietikäinen, Lätist Sandra Kalniete, Arturs Krišiānis Kariņš ja Inese Vaidere, Leedust Laima Liucija Andrikienė, Vytautas Landsbergis, Radvilė Morkūnaitė-Mikulėnienė ja Algirdas Saudargas. Euroopa Komisjonis on EPP-i taustaga kolmteist liiget – komisjoni president José Manuel Barroso, asepresident ja õigusküsimuste, põhiõiguste ning kodakondsuse volinik Vivianne Reding; asepresident, tööstuse ja ettevõtluse volinik Antonio Tajani; siseturu ja teenuste volinik Michel Barnier; põllumajanduse ja maaelu arengu volinik Dacian Cioloş; tervise- ja tarbijaküsimuste volinik John Dalli; rahvusvahelise koostöö, humanitaarabi ja kriisiohjamise volinik Kristalina Georgieva; regionaalpoliitika volinik Johannes Hahn; kliimameetmete volinik Connie Hedegaard; eelarve ja finantsplaneerimise volinik Janusz Lewandowski; energeetika volinik Günther Oettinger, arengu volinik Andris Piebalgs ning maksundus- ja tolliliidu, auditi ja pettusevastase võitluse volinik Algirdas Šemeta. Euroopa Ülemkogus on EPP-ist esimene eesistuja Herman Van Rompuy. EPP-i eesmärk on läbipaistev, tõhus ja demokraatlik kodanikulähedane Euroopa. Eestist kuulub EPP-i Isamaa ja Res Publica Liit.

Euroopa liberaaldemokraatide erakond

Euroopa liberaaldemokraatide erakond (*European Liberal Democrats*, ELDR) hõlmab Euroopa liberaaldemokraatlikud ja reformierakonnad. ELDR asutati 1976. aastal eesmärgiga osaleda esimese Euroopa Parlamendi valimisel. Riigiülese poliitilise erakonnana asutati ELDR 1993. aastal. ELDR-i kuulub 56 liberaalset ja liberaaldemokraatlikku erakonda Euroopast.

ELDR-i juures on Euroopa liberaalsete naiste võrk (*European Liberal Women Network*,ELWN) ja noorte liberaalide esindusorgan LYMEC. ELDR koordineerib Euroopa liberaalse foorumi (ELF) tegevust.

ELDR-i liikmete seas on neli Euroopa riigi peaministrit: Andrus Ansip Eestist, Mari Kiviniemi Soomest, Brian Cowen Iirimaalt ja Lars Løkke Rasmussen Taanist. Euroopa Parlamendis moodustab ELDR Euroopa demokraatide ja liberaalide liidu erakonna (*Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe*, ALDE), kuhu kuulub 84 + 1 (Borchardt 2010, 51) Euroopa Parlamendi liiget. Hõlmates ka Euroopa demokraatliku erakonna, peetakse ALDE-t mõjukuselt kolmandaks Euroopa poliitiliseks jõuks. ELDR-i taustaga on EuroopaParlamendis Eestist Kristiina Ojuland, Siiri Oviir ja Vilja Savisaar-Toomast; Soomest Carl Haglund, Anneli Jäätеenmäki, Riikka Manner ja Hannu Takkula; Lätist Ivars Godmanis; Leedust Leonidas Donskis ja Viktor Uspaskich). 43 protsentiELDR-i esindavatest Euroopa Parlamendi liikmetest on naised.

Euroopa Komisjoni 27 liikmest on liberaaldemokraatliku taustaga kaheksa liiget – komisjoni asepresident ja transpordivolinik Siim Kallas; asepresident ja digitaalarengu volinik Neelie Kroes; teaduse ja innovatsiooni volinik Máire Geoghegan-Quinn; kaubandusvolinik Karel De Gucht; siseküsimuste volinik Cecilia Malmström; keskkonnavolinik Janez Potočnik; majandus- ja rahandusküsimuste volinik Olli Rehn ning hariduse, kultuuri, mitmekeelsuse ja noorte volinik Androulla Vassiliou.

ELDR-i kui Euroopa liberaalsete demokraatlike väärtuste kandja eesmärk on koostöös teiste liberaalsete Euroopa erakondadega vabaduse põhimõtte väärtustamine poliitikas, majanduses jt ühiskonna sektorites. ELDR toetab ja edendab demokraatiat, õigusriigi põhimõtet, inimõigusi, tolerantsi ja solidaarsust; õiglast, vaba ja avatud ühiskonda; jõukat Euroopat; säästvat arengut ja rahu; Euroopa Liidu laienemist; läbipaistva, demokraatliku ja kontrollitava Euroopa arengut; Euroopa põhiseaduslikke arenguid.ELDR-i kuuluvad Eesti Reformierakond ja Eesti Keskerakond.

Euroopa demokraatlik erakond

Euroopa demokraatlik erakond (*European Democratic Party*, EDP) sai alguse 2004. aastal. Ta koondab kolmeteistkümmet Euroopa riikide erakonda ja liikumist. Euroopa Parlamendis on Euroopa demokraatlik erakond esindatud eespool nimetatud ALDE kaudu. Regioonide komitees kuuluvad Euroopa demokraatliku erakonna liikmed Euroopa demokraatide ja liberaalide gruppi. Erakonna ideeks on riiklikest korraldustest vähem sõltuv Euroopa, kodanikukesksem ja demokraatlikum areng. Eestist erakonnaliikmeid ei ole, esindatud on aga Leedu, Prantsusmaa, Itaalia, Hispaania, Küpros, Tšehhi, Belgia, Iirimaa, San Marino, Poola ja Slovakkia.

Euroopa roheliste erakond

Euroopa roheliste erakond (*European Green Party,* EGP) koondab 34 roheliste erakonda Euroopa riikidest, kes võivad olla ka vaatlejastaatuses. EGP liikmed moodustavad regionaalseid võrke, näiteks *Green Islands Network*, *Baltic Sea Greens*, *Green Mediterranean Network*, *Green Adriatic Network* ja *North Sea Greens*. Erakonnal on noortesektor *Federation of Young European Greens* (FYEG).

EGP asutati 22. veebruaril 2004 Euroopa Roheliste Parteide Liidu neljandal kongressil. Roheliste koordineeritud liikumine Euroopas algas juba varem, 1979–1993, roheliste koostööd koordineeriv organisatsioon asutati Euroopas 1984. aastal, 1993. aastal muudeti see Euroopa Roheliste Parteide Liiduks (Euroopa roheliste harta 2006, 1).

Euroopa Parlamendis moodustab roheliste erakond koos Euroopa vabaliidu erakonnaga roheliste / Euroopa vabaliidu fraktsiooni, millel on Parlamendis 55 + 1 kohta (Borchardt 2010, 51). Eesti roheliste partei taustaga kedagi Euroopa Parlamendi roheliste / Euroopa vabaliidu fraktsioonis ei ole. Euroopa Komisjoni volinike hulgas Euroopa roheliste erakonna taustaga liikmeid ei ole.

Euroopa roheliste erakonna esimene ülesanne oli roheliste valimiskampaania korraldamine Euroopa Parlamendi valimistel 2004. aastal. Euroopa roheliste partei tegevusraamistiku moodustavad vastutus keskkonna ees, vabadus enesemääramise kaudu, õigluse mõiste laiendamine, mitmekesisus, vägivallatus, säästev areng (Euroopa roheliste harta).Euroopa roheliste erakonda kuulub Erakond Eestimaa Rohelised.

Euroopa vabaliidu erakond

Euroopa vabaliidu erakond (*European Free Alliance*, EFA) asutati 1981. aastal. 1994. aastal asutati EFA Euroopa Liidu lepingu artikli 138a alusel erakondade liiduna. EFA ühendab 33 Euroopa tasandi, riigi ja regionaalse tasandi ning autonoomset erakonda, sealhulgas on esindatud 13 Euroopa Liidu liikmesriigi erakonnad.

Euroopa Parlamendis moodustab Euroopa vabaliidu erakond fraktsiooni koos Euroopa roheliste erakonnaga. Eestist kuulub Euroopa vabaliidu esindajana sellesse fraktsiooni Indrek Tarand.

EFA peaeesmärk on demokraatlik riigi ja regionaalpoliitika, mis on võimalikult kodaniku- ja kohaliku tasandi lähedane. Seega põhineb EFA tegevus subsidiaarsuse põhimõttel. EFA toetab solidaarsuse ja pluralismi põhimõtteid, inimõigusi ja rahvaste õigusi; keskkonnakaitset ja säästvat arengut; sotsiaalset ühtekuuluvust ja võrdseid võimalusi; vägivallatut tegevust; tuumaenergia kaotamist ja alternatiivsete energiaallikate kasutamist; demokraatlikke uuendusi Euroopa Liidu institutsioonide töös ning regioonide komitee tegevuse tõhustamist; Euroopa Liidu kultuurilist ja keelelist mitmekesisust, aga ka ajalooliste rahvusgruppide ja regioonide esindatust Euroopa Liidu institutsioonides.Eesti erakondi EFA-s ei ole.

Euroopa konservatiivide ja reformistide erakond

Euroopa konservatiivide ja reformistide erakond (*Alliance of European Conservatives and Reformists*, AECR) on Euroopa paremtsentristlik antiföderalistliku suunitlusega erakond, mis asutati 1. oktoobril 2009. Erakonda kuulub üheksa erakonda kaheksast Euroopa Liidu liikmesriigist (sealhulgas Läti ja Leedu). Erakond on osaliselt välja kasvanud rahvaste Euroopa erakonnast (*Alliance for Europe of the Nations*, AEN), kuhu Eestist kuulus Eestimaa Rahvaliit. Et osa rahvaste Euroopa erakonnast liitus EPP-ga ja osa EFA-ga, ei saa Euroopa

konservatiivide ja reformistide erakonda pidada AEN-i õigusjärglaseks. (Praegu ei ole AEN käsitletav Euroopa tasandi poliitilise erakonnana, ehkki poliitilise liikumisena see veel eksisteerib.) Euroopa konservatiivide ja reformistide erakond teeb koostööd Euroopa mõttekojaga *New Direction – Foundation for European Reform*.Euroopa Parlamendis on erakond esindatud Euroopa konservatiivide ja reformistide fraktsioonis (54 kohta; Borchardt 2010, 51), Eesti esindajaid fraktsioonis ei ole. AECR toetab konservatiivseid ja klassikalisi liberaalseid põhimõtteid. Eesti erakondi AECR-is ei ole.

Euroopa vasakpoolsete erakond

Euroopa vasakpoolsete erakond (*Party of the European Left*) koondab sotsialistlikke, kommunistlikke, puna-rohelisi ja muid demokraatlikke vasakpoolseid erakondi. Euroopa vasakpoolsete erakonda võivad kuuluda ka üksikisikud.

Euroopa vasakpoolsete erakonda kuulub liikmetena 25 erakonda 21 Euroopa Liidu liikmesriigist ja Euroopa Liiduga assotsieerunud riigist ning vaatlejaliikmetena 11 erakonda 8-st Euroopa Liidu liikmesriigist ja Euroopa Liiduga assotsieerunud riigist. Euroopa vasakpoolsete erakonna väljundid on ka Euroopa regioonide vasakpoolsete alaline foorum (*Permanent Forum of the European Left of Regions*, PFER) ja foorum *Alpe-Adria*.

Euroopa vasakpoolsete erakond asutati 1994. aastal nime all *Confederal Group of the European United Left* (GUE) poliitilise grupina, kuhu kuulusid erakonnad Hispaaniast, Prantsusmaalt, Itaaliast, Portugalist ja Kreekast. Pärast Euroopa Liidu laienemist 1995. aastal Põhjamaadesse ja Austriasse hõlmab Euroopa vasakpoolsete erakond ka erakondi Rootsist, Soomest ja Taanist, viimased kolm moodustavad Euroopa vasakpoolsete erakonnas Põhjamaade vasakpoolsete roheliste liitfraktsiooni (*Nordic Green Left*, NGL), mis nimetati hiljem ümber Euroopa ühendatud vasakpoolsete / Põhjamaade roheliste vasakpoolsete grupiks (*Confederal Group of the European United Left / Nordic Green Left*, GUE / NGL). Selle nimega fraktsioonina on Euroopa vasakpoolsete erakond esindatud Euroopa Parlamendis, kus tal on 32 kohta (Borchardt 2010, 51). Hiljem ühinesid erakonnaga teised liikmesriigid.Eestist kuulub Euroopa vasakpoolsete erakonda Eestimaa Ühendatud Vasakpartei.

Vaba ja demokraatliku Euroopa erakond

Vaba ja demokraatliku Euroopa erakond (*Europe of Freedom and Democracy Party*, tuntud ka kui *EUDemocrats*, EUD) asutati 2005. aastal. Ta koondab euroskeptiliste vaadetega erakondi, liikumisi ja üksikisikuid 15 Euroopa riigist.

Euroopa Parlamendis on Vaba ja Demokraatliku Euroopa fraktsioon, millel on 32 kohta (Borchardt 2010, 51).

EUD eesmärk on Euroopa Liidu uuendamine: kontrollitavam Euroopa Liit, subsidiaarsuse ja demokraatia põhimõtete toetamine. EUD tunnustab väärtustena Euroopa Liidu tegevuse läbipaistvust, subsidiaarsuse ja demokraatia põhimõtet ning väärtustab erinevusi.Eestist kuuluvad EUD-sse Liikumine Ei Euroopa Liidule ja üksikliikmena Riigikogu liige Jaan Kundla.

Poliitilised grupid Euroopa Parlamendis

Nagu eespool toodust näha, ei ole kõik Euroopa tasandi erakonnad Euroopa Parlamendis otse esindatud. Euroopa Parlamendis paiknevad Euroopa poliitilised grupid järgmiselt:

Euroopa Parlamendi sotsiaaldemokraatide ja demokraatide fraktsioon (*Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament*) – 162 + 5 kohta, Euroopa rahvapartei (kristlike demokraatide) fraktsioon (*Group of the European People's Party (Christian Democrats)*) – 264 + 4 kohta, Euroopa demokraatide ja liberaalide liidu fraktsioon (hõlmab ka Euroopa demokraatliku erakonna, *Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe*) – 84 + 1 kohta, roheliste / Euroopa vabaliidu fraktsioon (*Group of the Greens – European Free Alliance*) – 55 + 1 kohta, Euroopa konservatiivid ja reformistid (*European Conservatives and Reformists Group*) – 54 kohta, Euroopa Ühendatud Vasakpoolsete / Põhjamaade Roheliste Vasakpoolsete liitfraktsioon (*Confederal Group of the European United Left – Nordic Green Left*) – 32 kohta, Vaba ja Demokraatliku Euroopa fraktsioon (*Europe of Freedom and Democracy Group*) – 32 kohta. Lisaks on Euroopa Parlamendis 31 sõltumatut parlamendiliiget (liigitust koos kohtade arvuga vt Borchardt 2010, 51). Poliitiliste gruppide paiknemine Euroopa Parlamendis on käesoleva artikli seisukohast oluline sellepärast, et ehkki Euroopa Parlamendi liikmed on oma tegevuses sõltumatud, osalevad Euroopa Parlamendi grupid otseselt Euroopa tasandi erakondade töös.

Seonduv, ent eraldi küsimus on Lissaboni lepingus ette nähtud 18 uue parlamendiliikme poliitiline paigutus Euroopa Parlamendis (Borchardt 2010, 51). Nimelt näeb Lissaboni leping ette 751 kohta Euroopa Parlamendis senise Nice'i lepingus ette nähtud736 koha asemel, mis tähendab, et Lissaboni leping annab 12 Euroopa Liidu liikmesriigile 18 täiendavat kohta järgmiselt: Hispaania saab neli kohta, Austria, Prantsusmaa ja Rootsi igaüks kaks kohta ning Bulgaaria, Itaalia, Läti, Malta, Madalmaade Kuningriik, Poola, Sloveenia ja Ühendatud Kuningriigid igaüks ühe koha (kohtade jaotus põhineb Euroopa Parlamendi 2007. aasta 11. oktoobri resolutsioonil Euroopa Parlamendi koosseisu kohta). Samal ajal kaotab Saksamaa kolm kohta. Et nimetatud Saksamaa kolm parlamendiliiget võivad jätkata Euroopa Parlamendi valimisperioodi lõpuni samal ajal, kui Euroopa Parlamendiga ühineb 18 uut parlamendiliiget, on Euroopa Parlamendis käesoleva valimisperioodi lõpuni 754 liiget (736+18). Euroopa Ülemkogu 2010. aasta 17. juuni otsusega (võetud aluslepingutele lisatud protokolli nr 36 üleminekusätete kohta alusel) kokku kutsutud valitsustevahelise konverentsi otsuse kohaselt on muudatuse jõustumiseks vaja siiski, et kõigi 27 liikmesriigi parlamendid muudatuse ratifitseerivad, mille toimumist on ennustatud 1. detsembriks 2010.

Kokkuvõtteks

Kui riigis kontrollivad poliitikud riiklikku võimu (Varrak 2001, 189), siis Euroopa tasandil toimivad erakonnad võimaldavad kontrollida riigiülest võimu. Seega on Euroopa tasandil toimivad erakonnad abiks poliitika kujundamisel (Heywood 1997, 15).

Euroopa tasandil toimivad erakonnad jagunevad üldiselt parem-, kesk- ja vasakpoolseteks erakondadeks. Ka on võimalik eristada liberaalsust, radikaalsust, sotsiaaldemokraatlust ja konservatiivsust vastavalt ideoloogiate jämedale liigitusele Hagopiani järgi (Hagopian 1993, 290; Kalev 2010, 4), ehkki juba mõne Euroopa tasandi erakonna nimest nähtub selgelt selle tuginemine mitmele põhiideoloogiale. Siin tuleb arvesse võtta seda, et Euroopa tasandi erakonnad on välja kasvanud riikide ajalooliselt kujunenud erakondadest ja nende dünaamikast (Varrak 2001, 148–153). Euroopa tasandil toimivate erakondade süsteemi võib nimetada mitmeparteisüsteemiks. Sellest võib leida laiahaardeparteide tunnuseid – pluralism, infoühiskond jm postmodernismile iseloomulikud tunnused (Kalev 2010, 6), samal ajal liikmete suure arvu tõttu ka massiparteide tunnuseid (Kalev 2010, 5), sealjuures on kodanikel võimalik globaalsete võrkude (näiteks interneti) kaudu erakondade tööd jälgida ja mõjutada.

Euroopa tasandil toimivate erakondade vajalikkust peaks hindama nii valimiste korraldamise seisukohast (ehkki Euroopa Parlamenti esitavad ja valivad esindajaid siiski liikmesriikide kodanikud, osalevad Euroopa tasandi erakonnad valimiskampaaniate korraldamisel) kui ka pluralistliku Euroopa poliitilise maastiku peegeldamise ja kujundamise seisukohast. Tänapäeva lõimunud Euroopas peegeldavad Euroopa tasandi erakonnad lisaks üleeuroopalisele poliitilisele spektrile ka Euroopa ideoloogilist spektrit – religioone, rohelisi ideoloogiaid, rahvuslusideoloogiaid, suhtumist vähemustesse (mustlased jt rahvusgrupid), rassismi, vastupanuliikumisi, muid ideoloogilisi pingeid, ent kujundavad erinevate meediakanalite kaudu ka üleeuroopalist avalikku arvamust.

Kasutatud kirjandus

Borchardt, K.-D. (2010). The ABC of European Union Law. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Euroopa demokraatliku erakonna veebisait: http://www.pde-edp.net/main/_pde/index.jsp

Euroopa konservatiivide ja reformistide fraktsiooni veebisait: http://www.ecrgroup.eu

Euroopa liberaaldemokraatide erakonna veebisait: http://www.eldr.eu/en/index.php

Euroopa Liidu leping. – EÜT C 325, 24.12.2002, lk 5–162.

Euroopa Liidu leping. – ELT C 83, 30.03.2010, lk 13–45.

Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 83, 30.03.2010, lk 47–199.

Euroopa Parlamendi veebisait:http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=45&pageRank=4&language=ET

Euroopa Parlamendi 11. oktoobri 2007. aasta resolutsioon Euroopa Parlamendi koosseisu kohta (2007/2169(INI)).

Euroopa rahvapartei (kristlike demokraatide) erakonna veebisait: http://www.epp.eu

Euroopa roheliste erakonna veebisait: http://europeangreens.eu

Euroopa roheliste harta. Euroopa Roheliste Partei juhtpõhimõtted. Kinnitatud ERP 2. kongressil Genfis, 13.–14. oktoobril 2006. aastal. – http://europeangreens.eu/fileadmin/logos/pdf/pdf_charter/European_Green_Charter_Estonian.pdf

Euroopa sotsiaaldemokraatliku erakonna veebisait: http://www.pes.org/en/about-pes

Euroopa vabaliidu erakonna veebisait: http://www.e-f-a.org/home.php

Euroopa vasakpoolsete erakonna veebisait: http://www.european-left.org

Euroopa Ühenduse asutamisleping. – ELT C 321E, 29.12.2006, lk 37–180.

Hagopian, M. N. (1993). Režiimid, liikumised, ideoloogiad: võrdlev sissejuhatus poliitikateadusse. Tallinn: Olion.

Heywood, A. (1997). Politics. Houndmills: Macmillan.

Hix, S., Lesse, U. (2002). Shaping a Vision. A History of the Party of European Socialists. Brussels: Party of European Socialists. – http://www.pes.org/system/files/images/downloads/History_PES_EN.pdf

Kalev, L. (2010). Erakonnad ja erakonnasüsteemid. Õppematerjal. Tallinn: Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituut. – http://riigiteadused.tlu.ee/?div=20-0&failid=41|42

KOM(2010) 2020 lõplik. Komisjoni teatis. Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia.

Protokoll nr 36 üleminekusätete kohta. – ELT C 83, 30.03.2010, lk 322–326.

Toetused Euroopa tasandi poliitilistele sihtasutustele. – ELT C 164, 24.06.2010, lk 17–20.

Vaba ja demokraatliku Euroopa erakonna veebisait:http://www.eudemocrats.org/eud/index.php

Varrak, T. (2001). Sissejuhatus poliitika- ja riigiteadusse. Tallinn: Külim.

Eesti noorte hinnangutest tööturule sisenemise võimaluste kohta

Signe Tõnismäe, Tartu Ülikooli Euroopa kolledži magistrant
Ulrika Hurt, Tartu Ülikooli Euroopa kolledži Euroopa õpingute magistriprogrammi projektijuht

Noorte arvates käsitletakse tööhõive ja tööturule sisenemise probleeme meediaväljaannetes, mis ei ole nende hulgas populaarsed.

Euroopa Liidu Nõukogu võttis 26. novembril 2009 vastu Euroopa Liidu noortevaldkonna uue koostööraamistiku (2010–2018), millega Euroopa Liidu liikmesriikide valitsused leppisid kokku valdkonna eesmärkides ja tegevustes. Koostööraamistiku üks osa on struktureeritud dialoogi elluviimine noorte ja otsustajate vahel. Struktureeritud dialoog põhineb 18-kuulistel töötsüklitel, selle teemad vastavad Euroopa koostöö üldprioriteetidele samal perioodil ning seda koordineerib Euroopa Komisjon. Aastatel 2010–2011 on konsultatsioonide teema noorte tööhõive ja sisenemine tööturule.

Eesti Noorteühenduste Liit tegi nimetatud Euroopa Liidu konsultatsioonide raames 2010. aasta augustis noorte hinnangute kohta *online*-küsitluse vormis uuringu järgmistel teemadel: ligipääs tööturu- ja karjääriinfole ning sotsiaalteenustele, soovitud töökohale saamise võimalused, mitteformaalse õppe ja praktika olulisus töökoha leidmisel ning töö ja kooli kombineerimise vajadus. Lisaks hinnangutele ja praeguse olukorra kirjeldusele oodati noortelt ettepanekuid olukorra parandamiseks.

Küsitluses osales kokku 1371 noort vanuses 15–30 aastat. Artikkel annab ülevaate uuringu tulemustest, tutvustab noorte pakutud lahendusi ja võimalikke poliitikasoovitusi.

Uuringu taust ja eesmärgid

Uuringu eesmärk oli saada teavet, hinnanguid ja soovitusi, millele tugineda Euroopa Liidu noortepoliitika konsultatsiooniprotsessis.

Ettepanekuid oodati järgmistele Euroopa Komisjoni esitatud küsimustele.

– Kuidas parandada infolevi ja nõustamist, et tagada noortele parem ligipääs tööturule töötaja või ettevõtjana?

– Kuidas mitteformaalset haridust rohkem tunnustada?

– Kuidas tagada noortele parem ligipääs sotsiaalsetele tagatistele ja vältida nende sattumist olukorda, kus nad vajavad sotsiaalabi?

– Kuidas toetada noorte senisest sujuvamat sisenemist tööturule ning korraldada tõhusamalt praktikaid?

– Kuidas tagada noortele parem ligipääs headele ja nende haridusele vastavatele töökohtadele?

– Kuidas saab noorsootöö aidata kaasa nimetatud lahenduste leidmisele?

Metoodika, valim ja vastanute profiil

Uuringu metoodikana kasutati kvantitatiivset analüüsi lahtiste ja kinniste vastustega - *online*-küsimustiku tulemuste alusel. Andmete kogumiseks avati augustis 2010 kolmeks nädalaks Eesti Noorteühenduste Liidu kodulehel ankeetküsimustik ning kutsuti juhuvalimi alusel valitud noori vanuses 15–30 aastat seda küsimustikku täitma. Küsimustikuga seotud infot levitati noortele kättesaadavate infokanalite kaudu (noorteühenduste veebilehed, e-posti listid, sotsiaalmeedia) ning avalikel noorteüritustel (sealhulgas 12. augustil 2010 Tartu noortepäeval).

Küsitlusele vastas kokku 1371 noort vanuses 15–30 aastat. Vastanutest 72 protsenti (984 vastanut) olid naised ja 28 protsenti (387 vastanut) mehed. 33 protsenti küsitlusele vastanutest olid 15–19-aastased, 47 protsenti 20–24-aastased ja 20 protsenti 25–30-aastased.

Veidi üle poole kõigist vastanuist (50,4%) osaleb tööturul (kas õpingute kõrvalt osaliselt või ainult töötades), 41,1 protsenti ainult õpib ega tööta.

Kogu valimist ainult 13,1 protsenti vastanuist üksnes töötab ega õpi üheski haridusasutuses (tabel 1), 5,4 protsenti ei õpi ega tööta, kuid sooviks seda teha, ning 3 protsenti on kodused (lapsehoolduspuhkusel).

Peamised uuringutulemused

Ligipääs tööturu ja karjäärivõimaluste infole. 45 protsenti küsitlusele vastanud noortest leidis, et internetis peaks olema rohkem infot tööturu ja karjäärivõimaluste kohta. Kuigi info on internetis olemas, näitab nii suur osakaal pigem seda, et noored ei tea, kust infot leida. Uuringus osalenud tegid ettepaneku tutvustada paremini eeskätt noortele suunatud portaale, kuid ka keskset riiklikku infoportaali eesti.ee. Teiseks tõid noored välja, et teave mitmesuguste võimaluste (näiteks toetused, töötutele pakutavad teenused, kõrghariduse võimalused) kohta võiks olla kättesaadav nende tarbitavate meediakanalite, sealhulgas sotsiaalmeedia (näiteks *Facebook*) vahendusel.

Karjäärinõustamine. 68 protsenti küsitluses osalenutest arvas, et ligipääs karjäärinõustamise teenusele on “raske” või “pigem raske” ning 57 protsenti kinnitas, et karjäärinõustamise teenuseid peaks olema rohkem. Avatud küsimuste vastustena sooviti nii mentorivõrgustiku kui ka karjäärivaliku ainete loomist õppekavade osana. Uuringus osalenud noored soovitasid, et karjäärivalikuga seotud aine peaks olema kohustuslik 9. klassis (see on põhikooli viimases astmes, seejärel on edasiõppimine vabatahtlik) ja keskkooliastmes. Noorte arvates peaks karjäärinõustamist rahastama riik ning karjääriplaneerimise õppeaine kuuluma riiklikku õppekavasse.

*Ettevõtlusega alustamine.*Väga suur hulk noori leidis, et kui on olemas mentorivõrgustik, oleksid nad valmis alustama oma ettevõttega. Siiski nimetas 55 protsenti vastanutest, et tähtis on ka riiklik stardikapital/stardilaen, mida saaks samuti kasutada mittemateriaalseteks investeeringuteks.

Mitteformaalse hariduse ja töökogemuse tunnustamine töölevõtmise käigus. Kuigi 61 protsenti vastanutest oli seisukohal, et mitteformaalset töökogemust ei saa akadeemilise ja formaalse haridusega võrdsustada, märgib 70 protsenti noortest oma koolivälise tegevuse, projektid ja koolitused alati elulookirjeldusse, kui mõnele töökohale kandideerivad.

Julgus töötukassasse pöörduda (ja end töötuna registreerida). 32 protsenti noortest tunnistas, et nad pöörduksid töötukassa poole “kohe, kui on kaotanud töö”, 35 protsenti kinnitas, et teeksid seda siis, “kui rahaline olukord seda nõuab”.

Tabel 1. Eesti Noorteühenduste Liidu küsitlusele vastanute profiil

Vastanute profiil	Vastanute % *
Õpin kõrgkoolis (ülikool, rakenduskõrgkool), töötan	22,2
Õpin kõrgkoolis (ülikool, rakenduskõrgkool), ei tööta (kohustusliku praktika tegemine ei ole töötamine)	21,5
Õpin gümnaasiumis, ei tööta (kohustusliku praktika tegemine ei ole töötamine)	13,8
Ei õpi, ainult töötan	13,1
Põhiliselt töötan, kuid lisaks õpin töötamise kõrvalt	8,3
Ei õpi täisajaliselt, olen töötu (suudaksin ja tahaksin töötada, aga tööd ei ole; tervislikel põhjustel ajutiselt mittetöötamine ei ole töötus)	5,4
Õpin gümnaasiumis, töötan	5,1
Olen kodune, lapsehoolduspuhkusel	3,0
Õpin põhikoolis	2,9
Õpin kutseõppeasutuses, ei tööta (kohustusliku praktika tegemine ei ole töötamine)	2,9
Õpin kutseõppeasutuses, töötan	1,7
KOKKU (1371 vastanut)	100

* Markeeritud vastanute hulk erinevate vastuste lõikes, kes osalevad tööturul.

Juurdepääs tööhõivega seotud infole

Tööhõivega seotud infot pidas pigem kergesti või kergesti kättesaadavaks (kokku) 68 protsenti internetiküsitlusele vastanutest, teisalt leidis sama suur hulk noori ka seda, et juurdepääs tööhõivega seonduvale nõustamisele on üsna raske.

Kui vastajatel paluti märkida, kuidas saaks viimati nimetatud olukorda parandada (riiklike meetmete või Euroopa Liidu abiga), siis üle poole vastanuist väitis, et nõustamine ja juurdepääs tööhõivega seonduvale nõustamisele peaks olema kergemini kättesaadav.

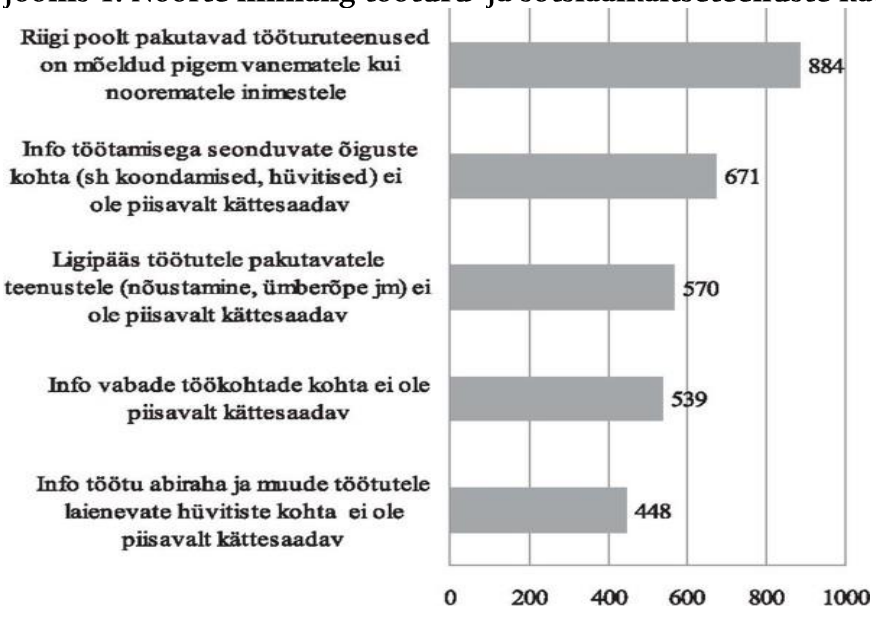
57 protsenti küsitlusele vastanutest (781 noort 1371-st) nõustus väitega, et "karjäärinõustajaid ja infospetsialiste peaks olema rohkem ning juurdepääs neile lihtsam" ning 48 protsenti oli arvamusel, et "info nõustamisvõimaluste kohta peaks olema paremini kättesaadav".

Valdav osa vastanutest märkis ka seda, et peamisi probleeme teabe edastamisel noortele on see, et informatsiooni antakse nendes meediaväljaannetes, mis ei ole noorte seas populaarsed ja mida nad ei loe. Alternatiivina tuleks kommunikatsioonis alati kaaluda sotsiaalmeediat ning populaarsemaid veebikeskkondi, mida noored sagedamini külastavad.

Üks võimalus tagada noorte juurdepääs kvaliteetsetele töökohtadele, toetusprogrammidele ja teabele on teha seda erinevate, noortele suunatud teabeürituste, näiteks infoseminaride ja konverentside kaudu. Uuringus osalenud noorte arvates meelitavad lõbusaid elemente sisaldavad avalikud sündmused kohale rohkem noori ning tagavad teabe laiema leviku.

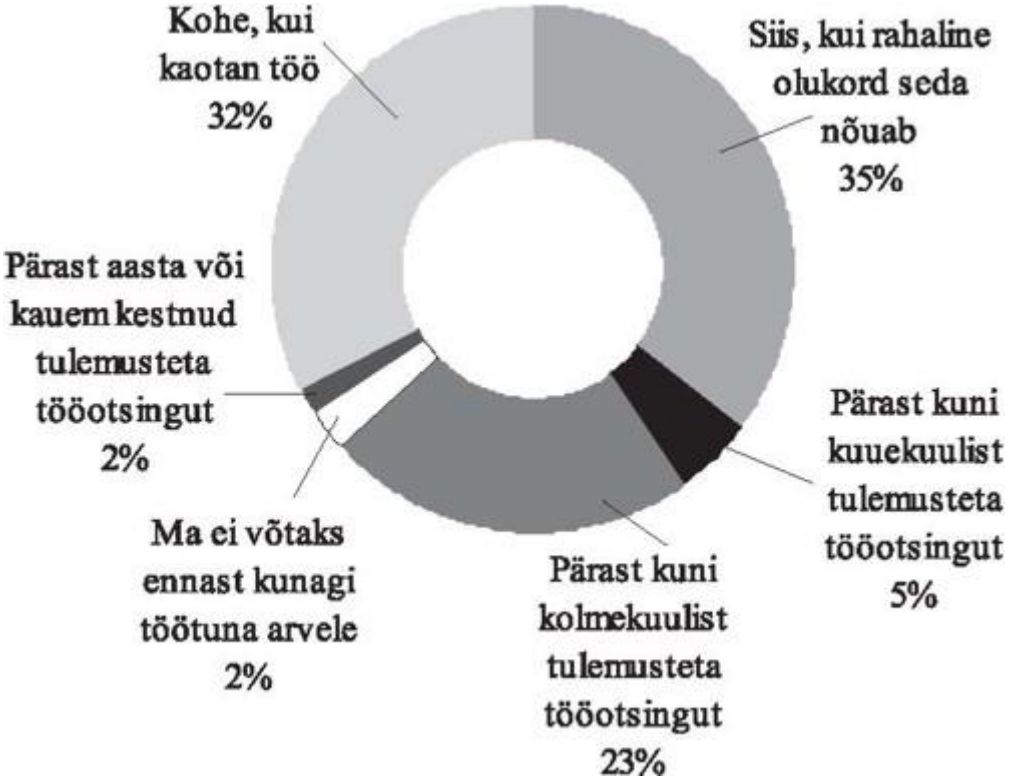
Oli ka neid, kes arvasid, et tööjõuturu kohta informatsiooni võiks noortele edastada televisiooni kaudu. Just viimase vahendusel saaks noori teavitada nii kvaliteetsetest töökohtadest ja toetusprogrammidest kui ka muust sellisest informatsioonist. Teavet võiks levitada reklaamide või noortele mõeldud saadete vahendusel.

Joonis 1. Noorte hinnang tööturu- ja sotsiaalkaitseteenuste kättesaadavusele



Märkus: Märkida võis mitu vastust, vastanute arv 1371.

Joonis 2. Millises olukorras võtaksid noored end töötuna arvele (n=1371)?



Juurdepääs tööturuteenustele

64 protsenti *online*-küsitlusele vastanutest leidis, et peamisi takistusi noorte tööjõuturule siirdumisel võib olla ka see, et valdav osa töötutele mõeldud töötushüvitistest on suunatud pigem vanemale generatsioonile kui noortele (joonis 1). 33 protsenti oli lisaks eespool nimetatule arvamusel, et töötu abirahaga seonduv informatsioon ei ole hõlpsasti kättesaadav ja 42 protsenti vastanutest märkis, et sama kesiselt on kättesaadavad ka töötutele mõeldud teenused (sealhulgas nõustamine, ümberõpe jms).

Kui noortel paluti märkida, millises olukorras nad töötukassa poole pöörduksid, siis 32 protsenti vastas, et nad teeksid seda niipea, kui on kaotanud töökoha, 35 protsenti vastanutest aga märkis, et nad teeksid seda siis, kui nende rahaline olukord seda nõuab (joonis 2).

Sisenemine tööjõuturule

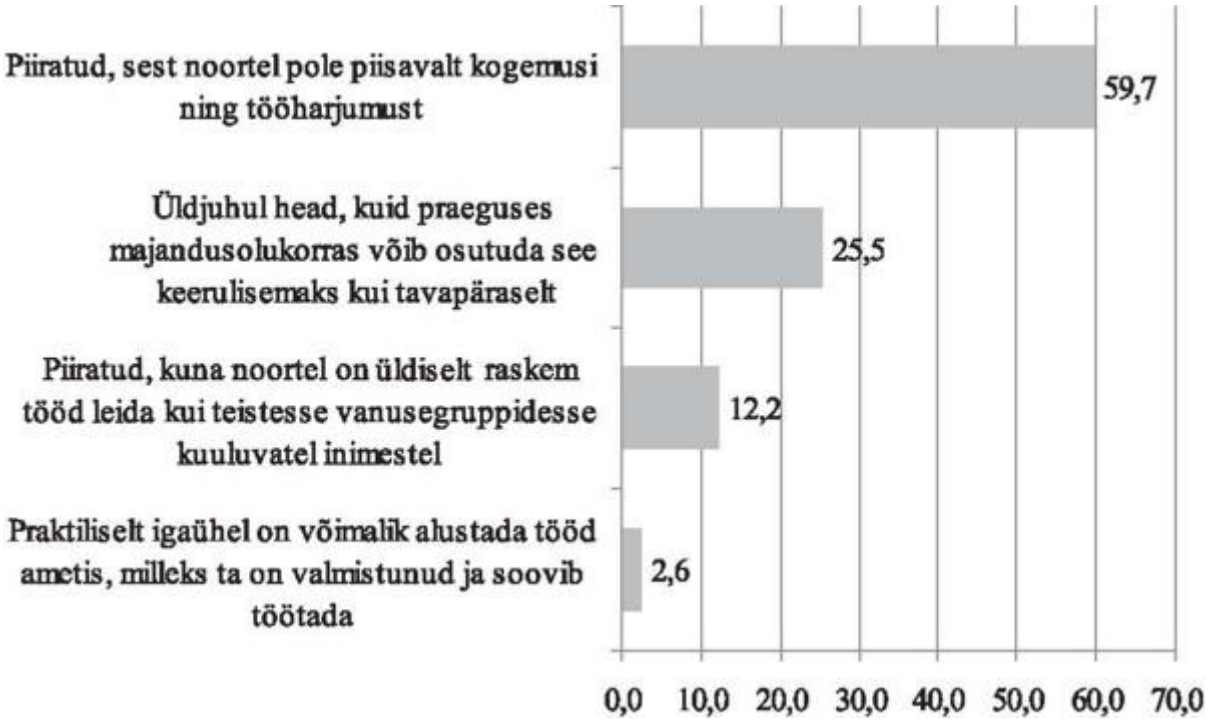
Enamik vastanuid (60%) leidis, et nende võimalused saada tööd, mis vastaks nende elukutsele, on üsna väike, sest noortel pole eelnevat töökogemust (joonis 3). Seetõttu ei ole noored ka eelistatud. Küsimusele, kuidas võiks seda olukorda parandada, vastas 70 protsenti, et selleks tuleks suurendada ja toetada praktikavõimalusi.

Teise ettepanekuna toodi välja, et noortele tuleks senisest enam pakkuda informatsiooni ja nõustamist nii töölepingute kui ka maksude vältimise, lepinguta töötamise ja nendega seonduvate riskide kohta. Noored tegid ettepaneku organiseerida sotsiaalne kampaania “Tagasiside tööle kandideerijale”, sest noored vajavad ettevõtetelt tagasisidet, see aitab neil tagada edu järgmistele töökohtadele kandideerimisel.

Noored arvavad, et valitsus peaks toetama tööandjaid, kes soovivad noori tööle võtta (vähendama ettevõtete makse vms). Peaaegu pool vastanutest (47,7%) kinnitas seda ideed, olles ühiselt seisukohal, et riik ja Euroopa Liit peaksid "seadusega kehtestama noorte inimeste töölevõtmisel soodustused asutustele ja firmadele".

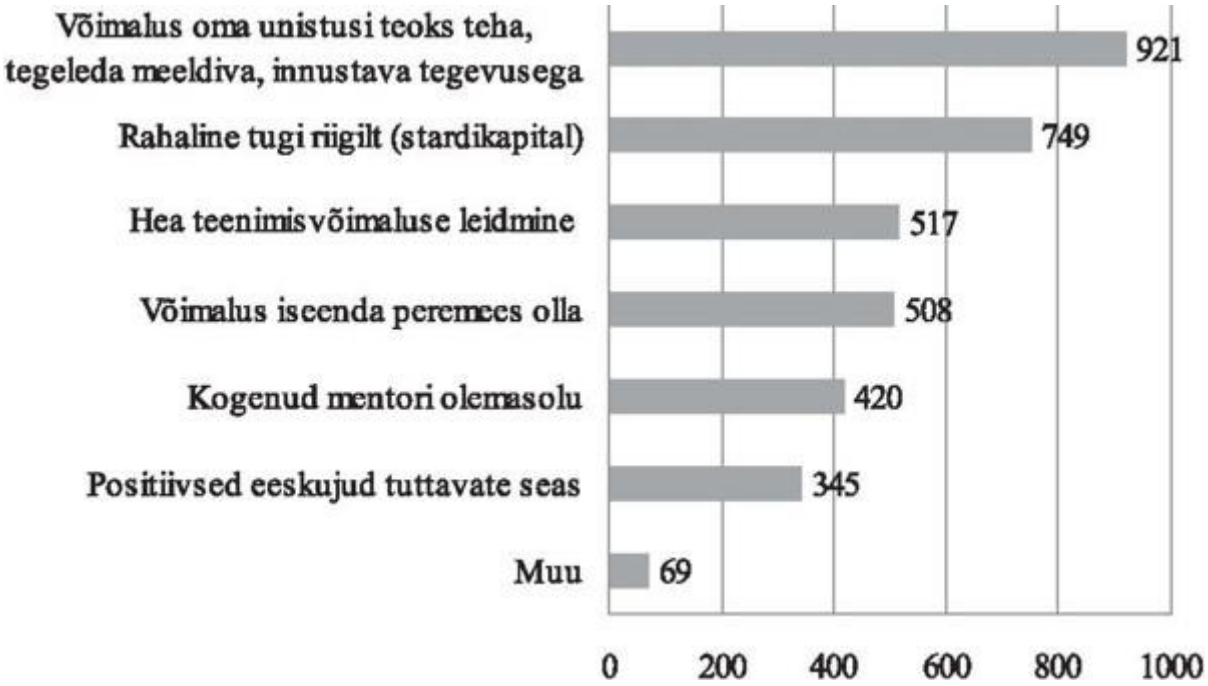
Samal ajal tuli noorte vastustest välja ka praktikaperioodi pikendamise soov. 48 protsenti küsitletutest märkis, et üks võimalus olukorda parandada on teha seda riiklike ja Euroopa Liidu tasandi õigusaktide abil. Õigusaktid peaksid toetama ja pakkuma hüvitisi ettevõtetele, kes pakuvad praktikakohti noortele. 60 protsenti vastanutest (950 vastajat 1371-st) märkis *online*-küsitluse vahendusel ka seda, et riikide valitsused ja Euroopa Liit "peaks looma ja toetama praktika võimalusi". Noored olid lisaks eelnevale ka seisukohal, et tööandjad võiksid sõlmida töötajatega sponsorluslepingud, millest oleks kasu mõlematel osalejatel – noored saaksid hariduse ja ettevõtted haritud noori.

Joonis 3. Noorte hinnangud võimaluse kohta saada tööd soovitud ametis (% vastanutest)



Joonis 4. Kas noortel on raske või kerge saada hästitasustatud tööd (% vastanutest)?

Joonis 5. Mis motiveerib noori ettevõtjaks hakkama?



Märkus: Märkida võis mitu vastust, vastajaid oli 1371.

Ettevõtlus

Suur hulk küsitluses osalenutest märkis, et kui neil oleks rahaline toetus (ehk stardikapital) ja nad näeksid häid võimalusi "raha teha", järgiksid nad oma äriunistusi ning hakkaksid ettevõtjaks (joonis 5).

Kõigi vanuserühmade esindajad tähendasid, et äri stardikapital ja laenud peaksid olema laialdasemalt kättesaadavad. Vastustest võis välja lugeda ka seda, et noortele tundub stardiabile kandideerimine liiga bürokraatlik. Neil puudub projektide ja taotluste kirjutamise oskus ning nad arvavad, et toetusi jagatakse ainult riistvara ostmiseks, mitte innovaatiliste ideede ning intellektuaalsete kaupade ja teenuste tarbeks.

Gümnaasiumiõpilased olid seisukohal, et ettevõtluse alustamist tuleks õpetada igas koolis ja kõikidele õpilastele, kes on sellest huvitatud.

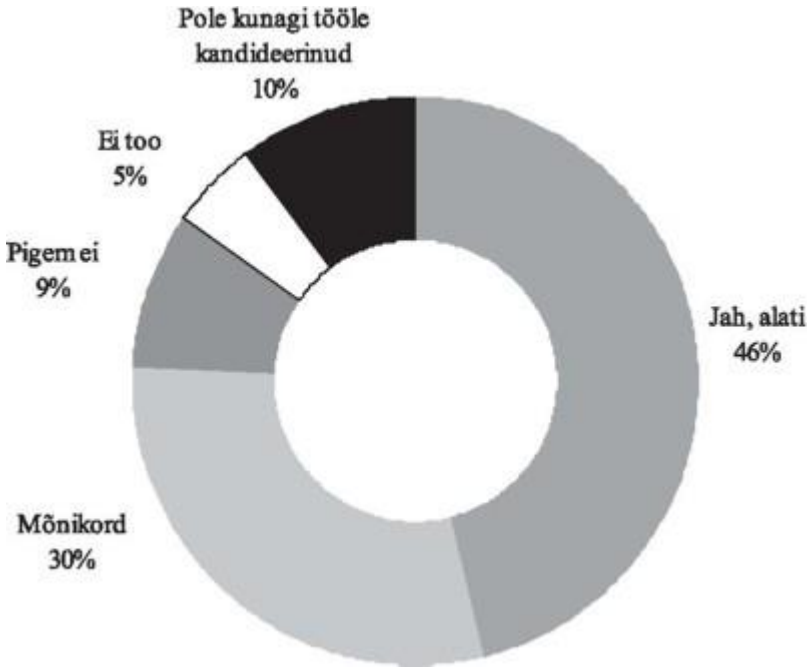
Mitteformaalse hariduse tunnustamine

Peaaegu kõik küsitlusele vastanud noored, kes õpivad praegu keskhariduse tasemel, on ühel või teisel moel puutunud kokku mitteformaalse haridusega (noorteklubid, noorteorganisatsioonid jms). See omakorda tähendab, et selleks ajaks, kui need noored omandavad keskhariduse, on neil võrreldes noortega, kes koolivälise aktiivsed ei ole, laiem teadmistebaas ning eeldatavasti ka rohkem praktilisi ja sotsiaalseid oskusi.

27 protsenti vastanutest arvas, et seda tüüpi kogemused on väga olulised ning neid tuleks hinnata samamoodi kui akadeemilisi teadmisi. Hindamine on tähtis eeskätt neile, kellel on noorteorganisatsioonis tegutsemise kogemus või läbitud noorteseminarid ning kes kandideerivad esimesele töökohale ja kellel puudub varasem praktika või töökogemus, mida elulookirjelduses nimetada.

Need vastajad olid seisukohal, et senisest enam peaks olema nii riiklikke kui ka Euroopa Liidu õigusakte, mis teevad soodustusi just nendele ettevõtetele, kes toetavad mitteformaalset haridust kas praktikakohtade või noorte palkamisega.

Joonis 6. Kas tööle kandideerimisel tuuakse esile mitteformaalses õppes (huviringides, noorteühenduses jm) omandatud kogemusi ja oskusi?



Sotsiaalne dialoog

59 protsenti *online*-küsitluses vastanutest arvas, et noortel oleks võimalik osaleda sotsiaalses dialoogis noorteorganisatsioonide vahendusel.

Noorteorganisatsioonid tuleks kaasata sotsiaalsesse dialoogi kui partnerid. 39 protsenti vastanutest oli nõus, et noorteorganisatsioonid tuleks kutsuda sotsiaalsesse dialoogi ühe osapoolena. Teisisõnu, noorteorganisatsioone tuleks kaasata erinevate asutuste esindustesse, sealhulgas riiklikud ja kohalikud omavalitsused, tööandjad ja ettevõtted ning ühingud. Peaaegu sama suur osa vastanutest (38%) leidis, et haridus- ja teadusministeeriumi noorteosakonnal peaks olema selles küsimuses suurem roll. Ligi 14 protsenti vastanutest tähendas, et noored tuleks kaasata sotsiaalsesse dialoogi erinevate, sealhulgas poliitiliste noorteorganisatsioonide kaudu.

Joonis 7. Mida peaksid tegema riik ja Euroopa Liit, et lihtsustada noortel pärast õpinguid töökoha leidmist?

Töö ja eraelu ühitamine

Kolmandik (33%) küsitluses osalenutest leidis, et eraelu ja töö ühitamine ei ole probleem, sama palju vastajaid (33%) aga märkis, et üsna sageli on eraelu ja tööd ühitada raske.

Suur hulk vastanutest, kes õpivad ja töötavad korraga, väitis, et peamisi probleeme eraelu ja töö ühitamisel on see, et tööandjad võivad suhtuda õppimisse kui töötaja eraelu küsimusse, saamata aru, millises ulatuses võiks õppimine tuua kasu ka ettevõttele. See omakorda tähendab, et kui noored soovivad edasi õppida kõrgkoolis, peetakse ettevõtetes ja asutustes seda tegevuseks, mis peaks toimuma väljaspool tööaega. Selline olukord muudab õppimise noortele väga raskeks, sest ka osalise koormusega õppes toimuvad loengud enamasti päevaajal. Mõned vastanutest tõid välja, et teatud töökohtades ei eelistata noori, kes samal ajal ka õpivad, sest nende tähelepanu võib olla hajutatud.

41 protsenti küsitluses osalenutest väitis, et töö ja õppimine võtab rohkem aega kui algselt planeeritud ning ainus viis seda hästi teha on näpistada aega eraelu arvelt. Teisalt võib see

aga tähendada, et 41 protsenti noortest, kes küsimustikule vastasid, on valmis loovutama eduka töö ja õpingute nimel oma eraelu.

Siinkohal pakkusid noored ühe võimaliku lahendusena välja, et riik ja Euroopa Liit võiksid kehtestada soodsamad töötingimused noortele, kes on hõivatud tööjõuturul ja samal ajal ennast täiendavad. Eestis on õppivatel üliõpilastel seaduse järgi lubatud võtta kuni 20 päeva tasustatud puhkust. Valdav osa noortest väitis, et üsna sageli sellest ei piisa. Tegelikkuses kulub õppimisele rohkem kui 20 päeva ja tihti toimub see eraelu arvel.

Lisaks sellele olid noored arvamusel, et suurenema peaksid tolerantsus ja paindlikkus, eelkõige tööandjate poolt. Täpseid meetmeid selle saavutamiseks noored ei kirjeldanud.

Täiendavad poliitikasoovitused

Suur hulk uuringus osalenud noortest nõustus väitega, et töökoha leidmist soodustaks kõige enam:

– “riiklik tugi praktikavõimalustele ja pikema praktikaperioodi kehtestamine”,

– “eriala valiku nõustamine koolis” ning

– “soodustused ettevõtetele ja asutustele, kui need võtavad tööle noori”.

Paralleelselt praktikaprogrammide arendamise vajadusega sai lahtistes vastustes suure toetuse ettepanek: “Riik peaks kehtestama väljaspool kooli omandatud kogemuste ja oskuste arvessevõtmise süsteemi”. Noorte arvates ei nõua see liigseid riiklikke lisaressursse ega seadusemuudatusi, mida näiteks mõne teise ettepandud meetme puhul teha tuleks.

Uuringus ilmnenud probleemidele aitavad lahendust leida täiendavad uuringud, sotsiaalne dialoog ja konsultatsioonid. Keskne roll koolide ja üldharidussüsteemi kõrval on seejuures noorteorganisatsioonidel (noorte volikogudel, noorteklubidel jt) ning noortekeskustel ja karjäärinõustajatel. Noorsootöö saab kaasa aidata karjäärinõustamise ja infolevi korraldamisel, samuti praktika, sealhulgas mitteformaalse hariduse ja koolivälise tegevuse tunnustamisel. Mõistes noorte probleeme sotsiaalsel, hariduslikul ja poliitilisel tasandil, saab paika panna konkreetse tegevuskava. Riigi, kohalike omavalitsuste, noorsootöötajate ja noorte esindusorganisatsioonide koostöös on võimalik rakendada meetmeid, et tagada noorte sujuv sisenemine tööjõuturule.

Uuringu tervikraport on Eesti Noorteühenduste Liidu veebis www.enl.ee/konsultatsioonidja Tartu Ülikooli Euroopa kolledži veebis www.ec.ut.ee.[1]

[1] Uuringu valmimisele aitasid kaasa Martti Martinson Eesti Noorteühenduste Liidust ja Marti Taru Eesti Noorsootöö Instituudist.

Haridus ja rahvuslik identiteet ühiskonna sidususe kujundajana

Anu Sepp, Helsingi Ülikooli doktorant
Katrin Kalamees-Ruubel, Tallinna Ülikooli doktorant
Urve Läänemets, filosoofiadoktor

Sotsiaalse sidususe arendamisel on haridussüsteemil määrav roll, seega on tähtis üldhariduskoolide gümnaasiumiastme ja kutsekoolide hariduse sisu.

Ühiskonna sidususe tagavad ühiselt aktsepteeritud väärtushinnangud ja arusaamad, mis suunavad inimeste käitumist. Uurijad on käsitlenud inimeste erinevaid identiteete nende individuaalsetes hierarhiates, ent ühiskonna sidususe tervikkäsitlusi on vähe. Viimastel kümnenditel on tõdetud ühiskonna sidususe karakteristikute rohkust ja kultuurispetsiifilisust ning hakatud mõistma etnilise (rahvusliku) identiteedi taasväärtustamise vajadust. Rahvuslik identiteet on tähenduslik eelkõige väikerahvastele üha enam globaliseeruvas maailmas. Käesolev artikkel käsitleb üldhariduse potentsiaali Eesti ühiskonna sidususe arendajana ning rahvusliku identiteedi kujundajana emakeele, kirjanduse, muusika, ajaloo ja ühiskonnaõpetuse näitel.

Ühiskondade väheneva sidususe pärast on paljudes riikides pikemat aega muret tuntud, näiteks Robert D. Putnam (Putnam 2000) USA-s jt. Ka Euroopa Liidu üks struktuuridest tegeleb ühiskondade sidususe probleemiga ja vastavate strateegiate väljatöötamisega (*A New Strategy for Social Cohesion* 2004). Üleilmastumine ja infotehnoloogia massiline kasutamine on kaasa toonud olukorra, mida nimetatakse postindustriaalseks ajastuks. Tänapäeva inimese infoväli on küll mõõtmatult avardunud, ent individuaalne identiteetide määratlus on muutunud varasemast keerulisemaks ja dünaamilisemaks.

Mis iseloomustab ühiskonna sidusust

Londoni Ülikooli Haridusinstituudis on probleemiga tegeldes jõutud äratundmisele, et terminil sotsiaalne sidusus (*social cohesion*) puudub üheselt aktsepteeritud definitsioon (Green *et al* 2009, 5). Mõistet sotsiaalne sidusus tõlgendavad näiteks poliitikud ja teadlased väga erinevalt. Andy Green ja tema kolleegid püüdsid üldistada senipakutud definitsioone ning määrata karakteristikuid, mis võiksid täpsemalt iseloomustada ühiskonna sidusust ja ühtlasi olla lähtealuseks võrreldavatele teadusuuringutele. Küllap on ka Eestis (haridus)poliitiliste otsuste tegemisel otstarbekas arvestada järgmisi ühiskonna sidusust iseloomustavaid näitajaid:

1. üldtunnustatud ja omaksvõetud väärtused ja eesmärgid: vabadus, demokraatia, võrdsed võimalused, meritokraatia;

2. kuuluvustunne ja ühine identiteet, sealhulgas riiklik, rahvuslik jt identiteedid;

3. sallivus ja lugupidamine teiste inimeste ja kultuuride vastu;

4. usaldus, ka institutsioonide vastu;

5. kodanikuühenduste koostöö;

6. aktiivne kodanike osalus;

7. seaduskuulekas käitumine: madal kuritegevuse tase (Green *et al* 2009, 8).

Üldhariduskoolide gümnaasiumiastme ja kutsekoolide hariduse sisu peaks looma kriitilises arenguperioodis noortele tingimused ja võimalused põhjendatud valikute alusel oma identiteeti määrata. Iga 19–20 eluaastani on psühholoog Erik Eriksoni järgi inimese elu viies ja otsinguline etapp, mida iseloomustavad küsimused, kes ma olen ja kes minust saab.

Artiklis käsitletakse identiteeti kui kollektiivset kuuluvust kellegi hulka. Ühise identiteedi omaks võtnud inimesed moodustavad kogukonna. Identiteetide valik ja määratlus – nende omaksvõtt või tõrjumine – on aktiivne, ent ebapüsiv. Noor katsetab ja uurib, luues oma maailmapilti ning ideoloogiat, mis võivad sageli erineda perekonnas ja koolis vahendatavast (Erikson 1968). Edgar Krull iseloomustab nimetatud perioodi kui stabiilsuse ja rahuldustunde kujunemist identiteedi ja suundumuste vallas, millega kaasneb aktsepteerimine ja tunnustamine noorukile oluliste inimeste poolt (Krull 2000, 140). Tänapäeva inimese identiteetide paljusus ja nende hierarhiate pidev muutumine on kaasa toonud identiteedikriise nii indiviidi kui ka ühiskonna tasemel. Püüdluses teadmistepõhise ühiskonna poole võib aimata ka lootust, et inimeste teadlikkus suureneb ning nad langetavad arukamaid otsuseid nii indiviidina kui ka ühiskonnaliikmena. Identiteetide paljususe hulgas väärivad erilist tähelepanu riiklik ja rahvuslik (etniline) identiteet, mille olemasolu ja tähendus väikerahvaste jaoks on sageli kultuurilise eksistentsi küsimus.

Riiklik *versus* rahvuslik identiteet

Kõigil üldhariduse õppeainetel on oma roll ja potentsiaal inimese maailmapildi kujunemises ja sotsialiseerumises laiemas tähenduses. Kui loodusained on universaalsed ja objektiivsed oma seaduspärasuste kirjeldamisel, siis nn pehmed ained (*soft sciences*) on konkreetse kultuuri ja sootsiumi kesksed ning riigiti ja piirkonniti väga erinevad.

Riiklik identiteet (*national identity*) on eelkõige enese teadvustamine kodanikuna ühiskonnas ja selle ühiskonna normide/seaduste austamine. Riiklik identiteet kui kollektiivse identiteedi üks vorme realiseerub ühe sootsiumi tasemel ja piires. Etniline identiteet kui kuuluvus mingisse rahvusgruppi, selle keele ja kultuuri valdamine on inimese eneseteadvustamise piiritletum vorm, mis pole tänapäeval enam nii tihedalt seotud territoriaalse terviklikkusega, sest meedia abil luuakse uusi kogukondi elupaigast sõltumata (Richmond 1994, 289). Mitmekultuurilistes ühiskondades on riikliku identiteedi tunnustajaid tavaliselt rohkem, näiteks USA-s pole juba pikka aega peetud prioriteetseks eksponeerida oma etnilist kuuluvust. Euroopas seevastu on aga kultuurilise mitmekesisuse huvides hakatud kaitsma erinevaid keeli ja kultuure, et päästa neid hääbumisest.

Üldhariduskooli peetakse selleks riikliku hariduspoliitika vahendiks, mis võimaldab soovitud identiteetide (näiteks lojaalsus oma riigile) omaksvõttu ning ebasoovitavate (näiteks sallimatus) tõrjumist. Samas tõdeme kõik, et iga indiviid on erinev ja unikaalne. Tasakaalu saavutamine üksiku ja üldise vahel sidususe eeldusena on keeruline ja rahvuslikud konfliktid siiani vältimatud. Oluline on mõista, et etniline identiteet ja natsionalism pole sünonüümid, isegi mitte lähedased mõisted. Paraku seostatakse natsionalismi eelkõige Teise maailmasõja ja marurahvuslike poliitiliste liikumistega.

Natsionalismikujunemisloo adekvaatset käsitlust pole tänini ja etnilist identiteeti ümbritsev teemadering on endiselt sensitiivne. Globaliseerumine loob ühetaolisust, etniline identiteet aga võimaldab säilitada kultuuride mitmekesisuse ning selle kaudu rikastada maailma kultuurivaramut. Sotsiaalse sidususe saavutamiseks on vaja arvestada mõlemat.

Rahva jätkusuutlikkuse tagatis

Identiteet ja kultuur on mõistetena väga mitmekihilised: nad seostuvad inimeseks saamise ja olemisega ning kannavad erilist tähendust just rahvuslikus kontekstis. Kultuuriantropoloog Clifford Geertz väidab, et miski ei suuda summutada ühes inimpopulatsioonis kord ärganud ideed olla tunnustatud ja koheldud rahvana, kellel on maailmas omad õigused (Geertz 1973, 237).

Rahvast ja riiki ühendavad kõige tihedamini oma keel ja kultuur, need on rahva jätkusuutlikkuse tagatis. Kultuurilised ühismõisted, märgid ja sümbolid võimaldavad inimesel end tajuda konkreetsesse kultuuri kuuluvana, see loob ühistunde. Seega saame kultuuri määratleda kui identiteedi tekkimise ja säilimise ühte olulisemat tegurit (Hulkki 2007). Kultuuri süvastruktuurid kanduvad edasi pärimuse kaudu, avaldudes rahvakunstis, muusikas, tavades, elu- ja mõtteviisis, moraalsetes väärtustes (Rüütel 2004). Erilise tähendusega on ajalugu kui rahva ühismälu.

Oma kultuurist saame teadlikuks seda tundma õppides, kui oskame teda eristada teiste hulgast ja mõista kui ühisväärtust. Etniline identiteet annab erilise väärikuse, ent see ei sega tunnustamast teisi ja meist erinevaid. Õppekavasse valitud rahvusliku identiteedi arengut toetavate ainete ja õppesisu valik peab põhinema kultuurianalüüsil. Samuti tuleb mõista, millises kultuuriruumis asub kool praegu ja millised on tema arenguvõimalused ning suutlikkus kujundada kultuuriruumi tuleviku tarbeks. Hariduse sisu ja riiklikud õppekavad mõjutavad seega ühiskonna sidusust rohkem, kui esmapilgul paistab.

Rahvusliku identiteedi kujunemist on võimalik toetada kõigi kooliainete kaudu. Kui koolitunnis räägitakse Eesti kuulsatest füüsikutest, olümpiavõitjatest ja muusikutest, on kõik nende üle uhked. Geograafia kaudu saab kujundada oma kodupaiga identiteeti (Hudson 2006), võõrkeelte vahendusel võrrelda oma ja võõrast erinevates kultuurides. “Rahvustunne (etnilise identsuse tunne) võiks tulla keelest ja kultuurist, mõnel maal (nagu Leedus ja Poolas või islamimaades) ka usust. Nii on harjunud mõtlema intelligent. Aga kui keele staatust õõnestatakse ja kultuur ei suuda (enam) huvi pakkuda, mis siis?” (Hint 2008). Ka Eestis on emakeel ja kirjandus, ajalugu ja ühiskonnaõpetus ning muusika erilise potentsiaaliga etnilise identiteedi kujunemisel.

Emakeel ja kirjandus

Iga indiviidi arengus on määrava tähendusega tema emakeel. “Keel on rahvuskultuuri ja rahvusliku identiteedi kandja ning tema valdamine kõnes ja kirjas on inimese mõtlemisvõime kujunemise, vaimse arengu ning sotsialiseerumise alus ja eeldusi” (Vabariigi Valitsuse 2010. aasta 28. jaanuari määruse nr 14 “Põhikooli riiklik õppekava” lisa 1). Kuid keel on ka ühe etnilise koosluse kood suhtlemiseks ning selles loodud kultuuri tundmaõppimiseks ja väärtustamiseks.

Ajaloost on teada, kui raske oli Eestis jõuda omakeelse ja -meelse koolisüsteemini, see loodi alles 20. sajandi alguses. 1920–1940 tähtsustati emakeelset haridust kõigil tasanditel: hea emakeeleoskus ja ladus kõnelemisoskus olid haritud inimese tunnused. Kuigi infotehnoloogiaajastul on inimeste suhtlemisviisid, -vormid ja -võimalused oluliselt avardunud, on eesti keele valdamise tase kõnes ja kirjas pidevalt langenud (Hint 2009 jt).

Riikliku õppekava eesti keele kui emakeele ja kirjanduse õppimise eesmärgid ning korraldus vajavad kindlasti ülevaatamist. Eeskuju saaks võtta meie naabritelt Soomes, kus põhikooli õppekavas on kirjas: “Põhiharidus peab andma võimaluse mitmekülgseks kasvuks, õppimiseks ja tervikliku enesetunnetuse arenemiseks ning õppimiseks, et

õpilane saaks hankida eluks tarvilikke teadmisi ning oskusi, olla valmis jätkuõpinguteks ja aktiivse kodanikuna arendada demokraatlikku ühiskonda. Põhiharidus peab toetama iga õpilase keelelise ja kultuurilise identiteedi ning eelkõige emakeeleoskuse arengut." (Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 14.)

"Emakeele- ja kirjandusõpetuse põhiülesanne on äratada õpilases keele- ja kirjandus- ning suhtlemishuvi. Õpetus peab tuginema kollektiivsele nägemusele keelest: kollektiivi liikmeks saamine ja selle tegevuses osalemine sünnivadki siis, kui õpitakse kasutama keelt selle kollektiivi moodi. Õpetus peab tuginema õpilaste keelelistele ja kultuurilistele oskustele ning kogemustele ja pakkuma võimaluse mitmekülgseks suhtlemiseks, lugemiseks ja kirjutamiseks, mille abil õpilane loob oma identiteeti ja väärikuse. Õpetuse eesmärk on, et õpilasest saaks aktiivne ja eetiliselt vastutav suhtleja ning lugeja, kes saaks osa kultuurist ja suudaks mõjutada ühiskonda." (Samas, 46.)

Meilgi peab eesti keele ja kirjanduse õppimine tagama kriitilise lugemis-, tekstiloome-, argumenteerimis- ja info otsimise ning haldamise oskuse. Keele valdamine teeb õpilasest infoühiskonna aktiivse, kõneleva ja kirjutava liikme (Lonka *et al* 2005, 37). Keeleoskus on üha tähtsam nii õppima õppimisel kui ka erinevates suhtlusolukordades mitmekultuurilises ühiskonnas ja võrgustumises. Juba 2001 soovitas Marc Prensky analüüsida muutusi õpilastes, mistõttu haridussüsteem peab hakkama kohanduma uutele vajadustele (Prensky 2001, 1). Praegugi on probleem selles, et õpilane ei taju sageli emakeelt iseseisva tegelikkuse nähtusena ja võimaliku tunnetusobjektina.

Loosungid ja tegelikkus

Emakeele väärtustamise kõlavate loosungite kõrval näitab aga tegelikkus teist pilti. Külliki Kase (Kask 2003) analüüsi põhjal on eesti keele ja kirjanduse tundide arv üldhariduskoolis aastail 1984–2003 pidevalt vähenenud. Kui 2003 oli tunde 385 võrra vähem kui 1984. aastal, siis praegu on juba 490 tundi vähem. Gümnaasiumi riiklikus õppekavas (2010) puudub eesti keele grammatika süsteemne käsitlus (vt lisa 1), 1996. ja 2002. aasta õppekavades polnud põhikoolis kirjandust kui õppeainet (vt riiklikku õppekava 1996 ja 2002).

Eesti Kirjanike Liidu esimees Karl Martin Sinijärv ütleb tabavalt: "Nõnda näib üsna selge olevat, et emakeele positsioonide nõrgendamine koolis on nagu suurtükkide mahakandmine, väiksemad teadmised maakeelsest kirjandusest nagu poole võrra vähendatud elavjõud, konarlikus keeles ja väikse sõnavaraga väljenduvad kodanikud nagu ilma väljaõppeta lahingpäkapikud – s.o kultuuriline kahuriliha. Mida sa ikka kaitsed, kui vahet pole, mis keeles ja rahvusmeeles su selja taga tegutsev rahvakild kulgeb."(Sinijärv 2009.)

Märt Väljataga pakub välja kirjanduse õpetamise eesmärgid. Nende järgi tuleks panna lapsed läbi lugema teatav hulk tähtsaid juturaamatuid ning meelde jätma mõned luuletused. Seda on omakorda tarvis, et jätkuks tekstide ühisosa, millega nemad ja nende vanemad enam-vähem kõik tuttavad on, mis loob parema vastastikuse arusaamise ühise viitesüsteemi alusel. On vaja anda lastele vajalikke faktiteadmisi kirjandusloo kohta, sest nn kultuurne inimene võiks ju umbkaudu teada, milline klassikaline kirjanik millal elas ja millise pealkirjaga raamatuid kirjutas. Kirjanduslugu on hea viis ajaloo tundmaõppimiseks. Kui "pärisajaloo" tunnid keskenduvad peamiselt poliitikale ja sõjandusele, annab kirjanduslugu aimu ka sotsiaal-, kultuuri- ja ideedeloost. Kirjandusõpetus saaks ka näitlikult selgitada, mida kõike keele abil teha annab, ja näidata, kuidas keelt loovalt ja kujundlikult eri stiilides ja žanrides tarvitada. Ja lõpuks tasuks lapsi veenda, et kirjanikke leidub veel ka tänapäeval (Varraku raamatublogi 17.03.2009).

2010. aasta riiklikes õppekavades on kirjandus iseseisva õppeainena olemas nii põhikoolis kui ka gümnaasiumis, ent praegune õppemaht, sisu valik ja organiseeritus seavad kahtluse alla emakeele kui keeletsükli põhiaine positsiooni. Küllap oleks vaja arvestada, et teistes Euroopa riikides õpetatakse emakeelt suuremas mahus, Slovakkias näiteks 39 protsenti ja Leedus 33 protsenti õppeajast, Eestis aga ainult 23 protsenti nagu Portugalis (Key Data on Education 2009). Seega tuleb tunnistada, et eesti keele ja kirjanduse õpetamine Eesti üldhariduskoolis vajab uut lähenemist eelkõige üldise keeleoskuse parandamiseks.

Mida suudab pakkuda muusikaõpetus

Ungari helilooja ja muusikapedagoog Zoltán Kodály on rääkinud muusikalisest emakeelest, see tähendab iga rahva folkloorist. Eesti muusika juured on tugevas rahvamuusikatraditsioonis. Kultuur kasutab helisid peamiselt kahel moel – kõne ja muusika tekitamiseks. Kõne vajalikkus kommunikatsioonivahendina on üsna selge, kuid küsimusele, miks leiame muusikat kõigist maailma ühiskondadest, pole nii kerge vastata (Ross 2007).

Inglise muusikapsühholoogi John Sloboda arvates on tegemist keerulise ainevaldkonnaga, sest varasematest ühiskondadest pole säilinud piisaval hulgal vajaliku kvaliteediga mälestisi. Ei teata ühtki kultuuri, kus poleks muusikat – seegi viitab muusika vajalikkusele ja olulisusele. Muusika teine väga oluline roll väljendub ühiskonna tasandil: kuna inimene on olemuselt sotsiaalne olend, siis on muusika väga tõhus vahend sotsiaalse sidususe tagamisel, rõhutades ühtekuuluvustunnet, tunnet, et sa oled osa millestki enesest suuremast(Ross 2007).

Eesti koorilaulu tähendust etnilise identiteedi kujunemisel on raske üle hinnata. Ajalooliseks tähtsündmuseks kujunes I üldlaulupidu 1869. aasta juunis 51 koori ja puhkpilliorkestri ning 845 esineja osavõtul (Leichter 1991). Pärimuslike ja laenatud kultuurielementide lõimimise tulemusena loodi rahvusliku kultuurimudeli uus versioon (Dégh 1978, 43). Laulupidude tseremoniaalne tähistamine jäi kultuuriilminguna eestlust edasi kandma läbi erinevate ajastute. 1980. aastate lõpus alanud nn laulva revolutsiooni repertuaaris oli muusikateoseid, mis tuginesid nii regilaulutraditsioonile kui esindasid ka eelmisest sajandist pärit isamaalisi laule. Laulev revolutsioon võitis mitmete rahvast ühendavate tegevuste tõttu, millest üks oli ühislaulmine kui rahvusliku identiteedi manifestatsioon. Mõistagi pole üldrahvalik lauluoskus tekkinud ilma üldhariduskooli muusikaõpetuseta.

Eesti muusikateadlane Kerri Kotta määratleb haridust kui teed harituseni, enese identiteedini ning läbitunnetatud eneseteadvuseni: “Sellise identiteedi üheks kandjaks on kahtlemata muusika. Aga mitte lihtsalt muusika kui üks kunstidest, mis sellisena võib rohkem või vähem kuuluda meie igapäevasesse ellu. Vaid pigem muusika, mis on meie teine emakeel, muusika, mis on meis niivõrd seotud kõige muuga, et me selle olemasolu sageli ei märkagi. Me teadvustame seda ehk alles kokkupuutes “teisega”, selle kaudu avanevad meile väärtused, millele me oma sisimas alateadlikult allume, mida me järgime ja millest juhindume. [---] Muusika, mis algab rohujuure tasandilt, mis algab lapsepõlvest. Muusika, mis ei ole ainult rida helisid, mis pole ka pelgalt klaveripala või koorilaul, vaid meie eneseteadvus, meie oma kultuur. See on midagi, mille omandame peaaegu instinktiivselt ja mis peaks looma meis tausta, mille pinnalt mõista ja mõtestada kõike seda, millega me hiljem kokku puutume. See on muusika, mis ei manifesteeri end tingimata suurtel lavadel ega aita kergelt loorbereid lõigata.” (Kotta 2006.)

Identiteedi kujunemine ning muutumine on elukestev protsess. Kui me ei tea, kust me tuleme ja kes me oleme, siis puudub meil ka teadmine, kuhu me läheme ja kelleks saame tulevikus. Millest mõtlevad ja kellega samastavad ennast praegused noored, kas Axel Rose'i või Jaan Tättega, Madonna või Liisi Koiksoniga? Rahvuslik identiteet vajab tekkeks ja arenguks ennekõike teadmisi oma maa ajaloost, keelest ja kultuuripärandist (Hulkki 2007).

"Esivanemate kultuuri tuleb tulevastele põlvedele edasi anda, et säiliks kultuuri järjepidevus ja põlvkondade side. See on rahvuse säilimise alustala, rahvusliku vaimsuse, identiteedi ja maailmatunnetuse alus. Folkloor on omapärane, ilus ja huvitav, sellega kokkupuude tõstab elukvaliteeti, annab inimesele eneseväärikust. Pärimuskultuur on globaalse massikultuuri ja kultuurituse alternatiiv, alus uue kultuuri loomisel ja kultuurilise omapära arendamisel ka tulevikus. See on väärt ka teistele rahvastele tutvustamist ning loob ühtlasi aluse mõistmaks teisi kultuure." (Rüütel 2003.) Analüüsides muusikaõpetuse kohta riiklikes õppekavades (1996–2010), on hea meel tunnistada stabiilset arengut ja professionaalset ainekäsitlust, mis loob arusaama eesti muusikakultuurist kui omast ja erilisest teiste muusikakultuuride hulgas.

Kõige tundlikumad õppeained

Kultuuriuurijad väidavad, et üks tänapäeva lääne kultuuri arengumärke on ajaloosidemete katkemine. Soomes tehtud uuringute kohaselt hakkab noorte ajaloomõiste ahenema. Nn ajalootust tingib, et üha tugevamini tõuseb kogemuses esiplaanile see, mis on siin ja praegu. Internet, televisioon, mobiiltelefonid ja arvutimängud seovad noori üha tugevamini praeguse ajaga. Nii jäävad kogemusest välja ajalugu, kultuuripärand ja traditsioon. Ajal, kui noorte elu mõjutavad globaliseerumine ja popkultuur, tuleb õppida uut moodi mõistma ning mõtestama ka prioriteete väärtuste ja identiteedi kujundamisel hariduses (Hulkki 2007).

Kõige olulisemad arusaamad võetakse kaasa lapsepõlvest: juttudest möödunud aegadest, pere, ühiskonna ja maailma sündmustest. See, mida peetakse vajalikuks mäletada koos sündmustele antud hinnangutega, ongi aja lugu, mis kujundab meie maailmapildi ja -vaate. Mäletatakse seda, millest kõige enam kõneldakse. Ajalugu on ja jääb suurte vaidluste ning erinevate interpretatsioonide objektiks. Mida suuremaks saab õpilase faktipagas ja tihedamaks kultuuripilt, seda kiiremini hakkab ta mõistma, et ajalugu kirjutatakse erinevatelt positsioonidelt. Enamasti domineerib nn võitjate ajalugu, võidetute ajaloolased kaovad ja ilmuvad taas, kui selleks on sobiv aeg.

Koolis õpetatakse ajalugu alati mingi valikuga, kusjuures oluline pole ainult see, mida õpetatakse, vaid ka see, millest ja miks vaikitakse. Kooli tarbeks tuleb teha põhjendatud valik ajaloouuringutes selgunust ning vahendada põhiseisukohti, mitte ajalooteadust ennast. On vähe riike, kus arvatakse, et rahvus moodustub ajalooõpikute abil, ometi on just ajalooõpikud omamoodi sõnaraamatud mõtlemise kujundamiseks.

Ajalugu ja ühiskonnaõpetus on poliitiliste muutuste suhtes kõige tundlikumad õppeained. Pööre sotsiaalainete õpetamisel toimus ka Eestis pärast taasiseseisvumist 1991. aastal. Jälle osutus võimalikuks käsitleda ajalugu erinevatest vaatenurkadest. 1998. aastal osales Eesti Euroclio ja Körberi Sihtasutuse projektis, mille käigus võrreldi ajaloo õpetamist Euroopa riikides ja töötati välja vastavad soovitused (The State of History 1998). Üha enam on vaja mõista, et"ajalugu on konstruktsiooniobjekt, mille toimumispaik ei ole homogeenne ja tühi aeg, vaid mis on täis nüüdisaega [*Jetztzeit*]. [–] Sellest lähtuv ajaloolane [–] hoomab konstellatsiooni, millesse ta enese ajajärk on astunud koos ühe kindlalt määratud varasema ajajärguga" (Benjamin 2010, 177, 179). Nii käib ajalugu kõikide põlvkondadega

kaasas, ajalooteadmine annab alused oleviku mõtestamiseks, ent samal ajal pole meie ajalootunnetus ja -mõistmine vaba nüüdisaja mõjutustest. Ühiskonnaõpetus kui spetsiifilisem käsitlus tänasest päevast – õpilaste sotsiaalpoliitilisest elukeskkonnast – ei peaks vahendama mitte ainult teadmisi, vaid pakkuma võimalusi ka vahetute kogemuste saamiseks ja oma ühiskonna sotsiaalsete struktuuridega tutvumiseks.

Rahvuslik kasvatus 21. sajandil

Riikliku ja etnilise identiteedi probleemide käsitluse üks huvitavamaid kogemusi pärineb Ühendkuningriigist. Nn Ajegbo aruanne (Ajegbo 2007) tõstatas küsimuse Briti ühiskonna liikmeks olemise kohta (*Britishness*) ja ühiskonna sidususe arendusest hariduse kaudu. Nimetatud dokumendile reageeris ühiskond nii poolt- kui ka vastuargumentidega. - Toetajad soovisid eelkõige laiendada teadmisi Ühendkuningriigi ajaloost, näha tasakaalu ühiskonna mitmekesisuse ja integreerituse vahel ning ajaloo paremat lõimingut ühiskonnaõpetusega. Vastaspool omakorda ründas erinevaid ühisväärtusi, koloniaalperioodi pärandit (Norman 2007) ning vastuolusid mitmekultuuriliste kodanikkonna ja monokultuurilise (*British*) kodakondsuse vahel.

Samamoodi kui britid oleme meiegi taasiseseisvumisaja lõimumisprotsessides takerdunud oma väikese, ent mitmekultuurilise ühiskonna vaimse, moraalse, sotsiaalse ja kultuurilise pärandi määratlemisel ning kasutamisel. Seetõttu oleks tulevikus otstarbekas, eriti ajaloo ainekavade koostamisel kasutada nn 5R printsiipi, mille järgi valitud õppesisu vahendaks selliseid teadmisi minevikus toimunust, mis on olnud tähenduslikud oma ajas või toimumise ajast alates ning talletunud kollektiivses mälus; mis suudab tekitada vastukaja, kui inimesed ühendavad sarnaseid kogemusi, uskumusi ning olukordi üle aja ja ruumi ning mis on toonud kaasa muudatusi tulevikku silmas pidades (Counsell 2004). Ajaloo ja ühiskonnaõpetuse ainekavu koostades on vaja arvestada, et nende kaudu saab kujundada õpilastes argumenteeritud ja nüansseeritud arusaama erinevatest identiteetidest ning ühiskonna sotsiaalsest mitmekesisusest.

Sulev Valdmaa küsib: “Millist rahvuslikku kasvatust õieti vajame? Sõjaeelne kampaanialikkus tundub nüüdisajal võõras. Probleem on ilmselt selles, et rahvuslik kasvatus erineb kultuurides ning muutub ajas. [---] Vastata on vaja ka küsimusele, milline on rahvusliku kasvatuse aspektist vaadates Eesti praegune kultuurikontekst. Venemaa ja USA ei saa meile siin eeskujuks olla. [---] Kui rahvuslik kasvatus on rahva elujõu üks osa või koguni allikas, tuleks rahvuslikule kasvatusele senisest rohkem tähelepanu pöörata.” (Valdmaa 2009, 34.)

Mati Hint on sellele küsimusele juba vastanud: “Ma ei arva, et patriotism peaks sisaldama rõhutatult negatiivset komponenti nende rahvaste suhtes, kes ajaloos on olnud ühel või teisel viisil meie rõhujad. Me ei peaks elama pidevas emotsionaalses sõjas. Palju mõistlikum oleks anda meie identsusele positiivne sisu ning see tähendab peale muu meie oma kultuuri tundmist – nii sügavalt ja nii laialt, nagu me seda ihaldasime surveaegadel. [--] Teeb haiget, et see, mis on vaba, justkui ei vääri enam hoolimist ning pole meele ja südame jaoks enam väärtuslik.” (Hint 2008a.) Seega on vaja täpsemalt avada Eesti kultuuri sisu käsitlemise võimalused mitte ainult eespool käsitletud õppeainete vahendusel, vaid kogu õppekava ulatuses. 2010. aasta riiklike õppekavade rakendusdokumentides on võimalik neid professionaalselt käsitleda ning vastavate vahenditega (raha, aeg, kompetentsus) katta. Erilist tähelepanu tuleb pöörata emakeeleoskuse parendamisele ning kaaluda ka riiklike programmide rakendamist õpetajakoolituses, eelkõige üld- ja kutsehariduses. Eesti keele ja kultuuri jätkusuutlikkuse eest vastutame ainult meie ja ainult siin – Eestimaal.

Kasutatud kirjandus

Ajegbo, K. (2007). Curriculum Review. Diversity and Citizenship. London: Department for Education and Skills.

A New Strategy for Social Cohesion (2004). European Committee for Social Cohesion. Council of Europe.

Benjamin, W. (2010). Ajaloo mõistest. – W. Benjamin. Valik esseid. Loomingu Raamatukogu, nr 26–29, lk 169–179.

Counsell, C. (2004). Looking through a Josephine-Butler-Shaped Window: Focusing Pupils' Thinking on Historical Significance. – Teaching History, issue 114, pp 30–33.

Dégh, L. (1978). The Study of Ethnicity in Modern European Ethnology. – F. Oinas (ed). Folklore, Nationalism and Politics. Columbus, Ohio.

Erikson, E. (1968). Identity: Youth and Crisis. New York: Norton.

Geertz, C. (1973). The Interpretation of Cultures. New York: Basic Books.

Green, A., Janmaat, G., Han, C. (2009). Regimes of Social Cohesion. LLAKES Research Paper 1. Institute of Education, University of London.

Hint, M. (2008). Hädas iseendaks olemisega. – Õpetajate Leht, 20. juuni.

Hint, M. (2008a). Eesti rahvusluse moraalne tõus ja langus. – Postimees, 21. juuni.

Hint, M. (2009). Keel vajab lugupidamist. – Sirp, 24. apr.

Hudson, R. (2006). Regions and Place: Music, Identity and Place. – Progress in Human Geography, vol 30, no 5, pp 626–634.

Hulkki, E. (2007). Meedia, väärtused, identiteet ja kunstikasvatus. – Eesti Päevaleht, 27. veebr.

Kask, K. (2003). Emakeeletundide arv oluliselt kahanenud. – Eesti Päevaleht, 27. nov.

Key Data on Education in Europe 2009 (2009). Eurydice. European Commission.

Kotta, K. (2006). Mida tähendas muusika Riho Pätsile? – Muusika, nr 8–9, lk 9.

Krull, E. (2000). Pedagoogilise psühholoogia käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Kuutma, K. (1998). Kultuuriidentiteet, rahvuslus ja muutused laulutraditsioonis. – Mäetagused, kd 7, lk 21–23.

Leichter, K. (1991). Seitse sajandit eestlaste lauluteel. Kultuuriloolisi andmeid aastatel 1172–1871. Tallinn: Eesti Raamat.

Lonka, K., Hakkarainen, K., Ferchen, M., Lautso, A. (2005). Psykologia! Psyykkinen toiminta, oppiminen ja vuorovaikutus. Helsinki: WSOY.

Norman, M. (2007). Naked Greed and other Core British Values. – The Independent, 26 January.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004.

Prensky, M. (2001). Digital Natives, Digital Immigrants. – On the Horizon, vol 9, no 5.

Putnam, R. (2000). Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon and Schuster.

Richmond, A. H. (1994). Ethnic Nationalism and Post-Industrialism. – J. Hutchinson, A. D. Smith (eds). Nationalism. Oxford: Oxford University Press.

Ross, J. (2007). John Sloboda: muusika aitab inimestel paremini toime tulla. – Eesti Päevaleht, 29. aug.

Rüütel, I. (2003). See osa meist peab säilima. – Õpetajate Leht, 10. jaan.

Rüütel, I. (2004). Pärimuskultuur tänapäeva ühiskonnas. – Mõeldes muusikast. Sissevaated muusikateadusesse. Tallinn: Varrak, lk 220–243.

Sarv, M. (2003). Eesti regilaul – meie emakeelne muusika. – Estonian Culture, no 1.

Sinijärv, K. M. (2009). Keelest ja tundidest, meeletult ja tundeliselt. – Eesti Päevaleht, 4. märts.

The State of History Education in Europe (1998). Hamburg: Körber-Stiftung.

Vabariigi Valitsuse 28. jaanuari 2010. a määruse nr 13 “Gümnaasiumi riiklik õppekava” lisa 1

Vabariigi Valitsuse 28. jaanuari 2010. a määruse nr 14 “Põhikooli riiklik õppekava” lisa 1

Valdmaa, S. (2009). Rahvuslik kasvatus 21. sajandil. – Haridus, nr 1–2, lk 33–34.

Külainimesed ütlevad sõna sekka

Katrin Uudeküll, Eesti Külaliikumise Kodukant juhatuse liige

Maainimesed leiavad, et Eesti elu korraldajad ja selle üle otsustajad peaksid tutvuma valdades ja külades kohalike oludega, inimesi kuulama ning neile nõu ja abi andma.

Nii nagu maanoorte puhul ikka, viis elutee ka mind 12 aastat tagasi kodukohast linna, õpingud Tartusse, töö Tallinna. Pärast seda läbisin lirimaal aastase magistriõppe Euroopa majanduse ja avaliku halduse erialal. Töö Tallinnas pakkus omandatud erialal eneseteostust, olin makromajanduse analüütik. Kümne eemal oldud aasta jooksul sain kinnitust, et ma ei ole linnaeluks loodud ega taha sellega kohaneda. Paljud lepivad, kuigi südames sooviksid teisiti. Tegin otsuse, liikusin põikpäiselt vastuvoolu ja tulin koduküla oma juurte juurde tagasi, päriseks ja enne 30. eluaastat, kaasas sülearvuti.

Seega olen näinud elu erinevatest vaatevinklitest (linnas, välismaal ja maapiirkonnas), millele on lisanud vürtsi kogemused kohaliku omavalitsuse volikogu liikmena. Maa poolt vaadates võin öelda: elu nagu elu ikka. Põhivajadused – elukoht, kool, lasteaed, transport, teenused, arstiabi – on samad, iseasi on nende kättesaadavus. Levinud on nimetada maapiirkonnas elamise esmaseks tingimuseks töökohtade olemasolu, mis ei ole päris nii. Julgen väita, et inimesed teevad otsuseid pigem põhiteenuste kättesaadavuse ja kauguse põhjal. Sinna juurde tõukab ja tõmbab inimesi kogukonna vaimsus ja võimulolijate suhtumine.

Ühiskonnas on tunda võnkeid, et maapiirkondadesse hakkab järjest tagasi tulema elujõulisi, haritud ja teotahtelisi inimesi. See annab lootust. Mööda Eestit ringi liikudes olen märganud, et on juba omavalitsusi, kes mõistavad, et nende olemasolu ja vahendid põhinevad inimestel. Need vallad investeerivad inimestesse kodanikualgatuse toetamise kaudu nii moraalselt kui ka aineliselt ja rahaliselt. Nendes valdades leidub keskmisest rohkem särasilmseid inimesi. See on liikumapanev jõud.

Meie küla lugu

Kui meie külainimeste ühistöö tulemustega tulevad õppereiside käigus tutvuma teiste külade inimesed Eestist või välisriikidest, alustan tavapäraselt sõnavõttu selliselt: “Olen seitsmendat põlve Uudeküll Uudekülas”. Kohe pean lisama (sest seda küsitakse järgmisena), et kui Eestis pandi talupoegadele perekonnanimed, siis meie külas pandi perenimed mõisa järgi. Seepärast, kui kohtate Eestis mõnda inimest nimega Uudeküll, Uudeberg, Uudelepp, Uudelinn, Uudevald, Uudeväli või Uudemets, siis teate, et tema juured pärinevad Uudekülast Lääne-Virumaalt. See on meie küla lugu. Sinna juurde on veel oluline mainida, et meie külas on sõbralikud inimesed. Uudekülas on pisut üle saja elaniku.

Meie külainimeste sõbralikkust oskan nii kindlameelselt esile tuua sellepärast, et olen külaelu eestvedaja olnud viimased viis aastat. Olen õppinud meie külakogukonda hästi tundma, üheskoos oleme korrastanud ümbruskonda, rajanud ühe eeskujulikuma külaplatsi Eestis, korraldanud ühisüritusi kogu piirkonnale. Sotsiaalne kapital on kasvanud silmanähtavalt. See on ka peamine eesmärk. Külainimesed on tulnud kodudest välja, otsustanud koos oma elukeskkonna üle ja aidanud nii moraalselt, aineliselt kui ka kätetööga kodukandi elu edendada – nii kuus aastat järjest. Hea meel on tunda ja järjest rohkem kohata tegusaid külakogukondi üle Eesti, kes on korda saatnud veelgi suuremaid tegusid. Toimekate külade inimeste silmad säravad.

Eesti Külaliikumine Kodukant

Kahe viimase aasta jooksul olen õppinud ja teada saanud, et tegelikult sai ka meie küla ühistegevus liikumapaneva impulsi Eesti Külaliikumiselt Kodukant. Sellest ei tohiks pärast edu saavutamist mööda vaadata ega seda ära unustada. Külaliikumine Kodukant on organisatsioon, mis tegeleb maa- ja külaelu küsimustega üle Eesti. Põhikirja järgi on see ühendus, mis liidab Eestimaa kõigi valdade, külade ja väikelinnade tasakaalustatud arengut taotlevad ja edendavad ning külaelu väärtustavad juriidilised isikud. Külaliikumine Kodukant moodustab 15 maakonnaühendusega üle-eestilise võrgustiku. Aastate jooksul rootslaste juhendamisel ja Eesti külainimeste ühistööna väljatöötatud süsteem on eeskujuks kogu Euroopas. Sellesse organisatsiooni kuulumine tekitab uhke tunde ja annab tõuke eestvedajana edasi tegutseda nii oma külas ja piirkonnas kui ka kogu Eestis.

Külaliikumine Kodukant on tegutsenud peamiselt projektipõhiselt ning mittetulundussektori eripära järgi on paljud inimesed üle Eesti pannud sellesse oma energiat, aega ja teadmisi vabatahtlikuna. Samal ajal kasutab meie toodetud sotsiaalset kapitali nii ettevõtlussektor kui ka kogu ühiskond. Mis võiks olla sotsiaalse kapitali hind? Statistikaameti andmetel elab Eestis maa-asulates (külad, alevikud) pisut üle 400 000 inimese. Arvatavasti on meist igaüks ise või keegi lähikondsetest otse või kaudselt seotud mõne külaga. Kas nendele küladele ja inimestele mõeldes lööb silm särama või peegeldub pilgust ükskõiksust või koguni mure? Eesti Külaliikumisele Kodukant on need mured ja rõõmud tuttavad. Meie saame aidata, nõu anda ja juhendada.

Kodukandi kogemused näitavad, et projektipõhiselt tegutsemisega on keeruline tagada järjepidevust. Inimesed väsivad ja nende teadmised ning oskused jäävad kasutamata. Samal ajal teame, et Eesti peamisi ressursse on inimvara. Seepärast peame inimestega hoolikalt ümber käima. Viimasel ajal on ärganud ja tegutsema asunud üha rohkem külasid, kus inimesed on indu täis ja valmis vabatahtlikult oma osa andma kodukoha ja Eesti heaks. Meie ülesanne on neid arenguid märgata ja oskuslikult suunata.

Eesti Külaliikumine Kodukant on pikkade aastate jooksul kogunud hulgaliselt teadmisi ja kogemusi maa- ja külaelu küsimustes. See on ekspertteadmine. Meie soov on tekkinud ressurssi ratsionaalselt Eesti tasakaalustatud arenguks kasutada, see omakorda aitab kindlustada Eesti riigi püsimist. Seepärast on Eesti Külaliikumine Kodukant võtnud katusorganisatsioonina sihiks tegevmeeskonna moodustamise. Alustasime 2009. aastal ja jätkame seni, kuni oleme jõudnud soovitud koosseisuni. Tegevussuunised annab meile ühiselt kokkulepitud strateegia ja iga kahe aasta tagant koos käiv 400 osalejaga Eesti külade maapäev.

Missioon ja visioon

Külaliikumise Kodukant strateegia (2008–2013) kohaselt on meie missioon:

– toetada kohalikku omaalgatust;

– koguda, vahendada ja tutvustada maaeluga seotud teavet;

– toetada ettevõtlikkust ning kohalikku sotsiaalset ja väikeettevõtlust;

– luua ja koordineerida koostöövõrgustikke;

– teha koostööd omavalitsuste ja riigiga;

– koolitada maaelanikke ja ärgitada neid ühisaruteludele;

– luua sädeinimesi toetav ja tunnustav tegevuskeskkond.

Külaliikumise Kodukant visioon aastaks 2013 seab järgmised sihid:

– Kodukant kannab oma tegevusega edasi maaelu väärtusi, säilitab ja tugevdab kogukondi, soodustab koostööd ja avardab teadmisi, korraldab info levikut ja vahendab kontakte;

– Kodukant on hinnatud regionaal- ja maaelupoliitika mõjutamise organisatsioon. Riiklikes komisjonides osalemise kaudu on Kodukant maaelu küsimustes usaldusväärne partner riigile;

– Kodukant on toimiv Eesti-sisene ja rahvusvaheline koostöövõrgustik;

– Kodukandil on avalikkusele tuntud ja mainekad traditsioonilised suurüritused Eesti külade maapäev ja aasta küla konkurss ning toimivad programmid maanoorte (vanuses 15–26 aastat), külavanemate tegevuse, rahvakultuuri ja kogukonna ettevõtluse edendamiseks;

– Kodukandil on koostöö *Leader*-tegevusgruppidega;

– Kodukandil on külaarendajate poolt kõrgelt hinnatud ja tunnustatud koolituskeskus.

Kodukandi eestvedajate töö tulemusena on Eestis käivitatud mitmed programmid ja koostöövormid. Aastal 1996 käivitus maaelu jaoks oluline regionaalprogramm, külaliikumise toetamise programm, mis praegu toimib kohaliku omaalgatuse programmina. Aastal 2001 moodustati liikumise Kodukant ettepanekul Riigikogus kohaliku algatuse toetusrühm. 2004. aastast on Kodukant aktiivne ja arvestatav partner ühiskondliku leppe hariduse ja maaelu töörühmades.

Kodukant on olnud tihedas koostöös Soome külaliikumisega ning valmistanud koos Eesti põllumajandusministeeriumiga ette *Leader*-meetme metoodika materjale partnerlusel põhinevate koostöövõrgustike – omavalitsused-ettevõtjad-seltsid – idee tutvustamiseks Eestis. 2004. aastal valmis lühimaterjal *Leader*-põhimõtetest ja piirkondades käivitati*Leader*-partnerluskogude/tegevusgruppide loomise arutelu Eestis. 2005. aastal rahastati Euroopa Liidu PHARE Access 2002 programmist projekti “Säde küladesse” (*Planting Seeds Of Community Action*). Aidati kaasa kahe partnerluskogu loomisele (Roheline Jõemaa, Lõuna-Mulgimaa), aktiviseeriti neli partnerluskogu (Kagu-Eesti kolm partnerluskogu ja Pärnu-Lahe partnerluskogu) ja tehti eeltöö kuue partnerluskogu loomiseks (Saaremaa, Hiiumaa, Läänemaa, Jõgevamaa, Lõuna-Järvamaa, Lääne-Virumaa).

Külaliikumine Kodukant osaleb rahvusvahelistes koostöövõrkudes (PREPARE, Forum Synergies, ERA, ERCA jt). Kodukandi esindajad olid Läti, Ukraina ja Ungari maaelu eestvedajate nõustajad nende külaliikumise organisatsioonide moodustamisel. Kodukant on korraldanud kaheksa Eesti külade maapäeva ehk üle-eestilist külade parlamenti, esimene toimus 1996. aastal Ida-Virumaal (vt ka www.kodukant.ee).

Kuidas kujundada otsuseid

Oluline on osaleda koosolekutel ja seminaridel, kus arutletakse kindlatel teemadel ning osalejate arvamuste ja teadmiste põhjal kujundatakse otsuseid ja tegevusi. Kui küsida täpsustavalt, milline on praegune olukord, selgub, et tegelikult puudub asjaosalistel terviklik ülevaade. Seda kohtab eri tasanditel, kuni riigi tasandini välja. Puudub analüüs, puuduvad andmed. Kuid andmed ja analüüs ehk juhtimisinfo on see, millest alustada tõhusate otsuste tegemist. Ootan kannatlikult, millal Eestis hakatakse andmeid ja analüüsi süsteemselt kasutama. Öeldakse, et see on kallis ja aeganõudev töö. Võime pöörata ühe vanasõna pea peale ja öelda: kui üheksa korda lõigata, ei olegi ehk vaja ühtegi korda mõõta. Mis on sellise tegutsemise hind?

Kui olukord on välja selgitatud, jõuame informeerimise ja kaasamise küsimuseni, mille eesmärk on laiendada otsustusprotsessis osalejate arvu. Nimetagem seda ka sisuliseks demokraatiaks, mille laiem eesmärk on kujundada otsuseid ja tegevusi võimalikult sihipäraselt, tegelikke vajadusi ja pikaajalist mõju arvestades. Informeerimisel ja kaasamisel on palju nüansse, mida tuleb arvestada, et jõuda oskuslikult sihtrühmani ja saada kätte vajalik annus juhtimisinfot. Kunagi ei tohi kaasatavaid kritiseerida, vaid tuleb leida lahendusi.

Järgmine oluline märksõna on järjepidevus. Infot tegelikkuse ja vajakajäämiste kohta tuleb märgata ning koguda igal sammul ja igal pool, kus käime. Tuleb suhelda inimestega ja külastada erinevaid objekte. Inimesed räägivad üllatavalt palju, kui neid osata kuulata. Seda tuleb teha tähelepanelikult ja samal ajal teadlikult vestlust suunates. See on oma ala ekspertide ülesanne, kes koguvad informatsiooni, sünteesivad seda ja loovad süsteemi mudeli koos osakestevaheliste seoste ja kirjeldustega. Samal ajal tuleb hoomata ka laiemat pilti – kuidas on maailmas, Euroopas, kuidas nimetatud teema haakub teiste eluvaldkondadega, märgata ja mõista põhjuse ja tagajärje seoseid.

Info talletamiseks võib kasutada andmebaasi, kuhu saab järjest infot lisada ja teha väljavõtteid päevakorda kerkivate küsimuste puhul. Nii on esmane ülevaade käepärast võtta. Järjepidevalt sünteesitud info põhjal oskavad spetsialistid näha tegelikke kitsaskohti ja pakkuda välja lahendusi. Täpsustuseks tuleb mainida, et rõhk jääb sõnale “spetsialist”, mitte “andmebaas”. Viimast kiputakse ülistama eraldiseisvalt, inimese panuseta. Tihti on inimesed kokku kutsutud ja käib aktiivne arutelu, mille käigus juhitakse tähelepanu ka paljudele võimalikele probleemidele, kuid keegi ei pane saadud infot kirja. Mõne aja pärast hakatakse sama teemat uuesti otsast peale arutama.

Eesti Külaliikumise Kodukant ülesanne katusorganisatsioonina on kuulata ja mõista külade elanike soove ja vajadusi. Arvamused tuleb koguda üle Eesti kokku ja seostada toimuvat üldise ühiskondliku ja majandusliku arenguga. Seejärel tuleb viia külade elanike põhisõnumid riigi tasandile, et neid oleks võimalik arvestada otsuste ja tegevuste kujundamisel. Oleme maaelu ja külaelu küsimustes peamised eksperdid Eestis ja jagame meeleldi oma teadmisi. Järjepidevuse hoidmiseks liigume süsteemselt info kogumise ja kasutamise teed. Külainimesi kuulates huvitab meid, kas oleme maaelu küsimuste lahendamisel õigel kursil ja mida saaksime teha paremini.

Külainimeste küsitlus

Info kogumise ja sihtrühma vajaduste selgitamise viise on mitmeid. Esimene võimalus on käia Eesti eri paikades ja inimesi kuulata. Teine sageli kasutatud viis on kutsuda inimesed tööajal keskusesse, näiteks Tallinna. Tihtipeale pole aga etteantud teemal laiemat olukorra analüüsi tehtud, seepärast kujundatakse otsuseid ja tegevusi üksikute inimeste

ütluste ja arvamuste põhjal. Arvajate ringi suurendamiseks ja tõele lähemale jõudmiseks on sobilik ja kiire viis küsitluse korraldamine. Sel viisil inimeste arvamuste ja ettepanekute kogumine ning analüüsimine annab ettekujutuse tegelikust olukorrast ning suunised edasiseks tegevuseks ja põhjalikumate uuringute korraldamiseks.

Eesti Külaliikumine Kodukant korraldas 2010. aasta alguses külades küsitluse, et selgitada välja külade ja külaliikumise olukord ning vajakajäämised:

1) küla ja külaühing;

2) Kodukandi maakonnaühenduse ja külade vaheline infoliikumine;

3) külainimeste osalemine Kodukandi maakonnaühenduste tegevustes;

4) külaelu valdkonnas huvikaitse ehk külaelu püsimise ja arendamise eest seismine Eestis.

Küsitlus tehti Eesti Külaliikumise Kodukant projekti "Külaliikumise võrgustiku töö selgeks ja tõhusaks" raames. Projekti toetas Vabaühenduste Fond, mida Island, Liechtenstein ja Norra rahastavad Euroopa Majanduspiirkonna ning Norra finantseerimissüsteemi vahendusel. Toetust koordineerib Avatud Eesti Fond. (Küsimustiku vastuste kokkuvõtte täisversioon vt www.kodukant.ee.)

Küsitlus tehti internetis. Eeldame, et internet ja selle kasutamise oskused on levinud piisavalt hästi kogu Eestis. Küsimusi oli 53. Vastata paluti inimestel, kes tunnevad muret külaelu säilitamise pärast või tegelevad külaelu arendamise küsimustega. Vastuseid laekus 162 inimeselt üle Eesti. Küsitlusele vastasid peamiselt külavanemad ja külaühingute juhtliikmed. Nemad suhtlevad oma küla inimestega ja neil on seetõttu ülevaade toimuvast ja küla vajadustest. Aktiivseteks külaelanikeks võib pidada nii külavanemaid kui ka külaühinguga seotud elanikke (liikmed ja juhtliikmed), keda vastanute seas oli 83 protsenti. Enamik vastanuist (86%) olid 30–60-aastased. 72 protsenti vastanuist olid töötavad inimesed, 76 protsenti vastanuist naised.

Eestis on kokku 193 valda, küsitluse raames laekus vastuseid 83 valla küladest (ehk 43% koguarvust). Eestis on 4435 küla. Küsitlusele vastanuid oli 140 külast või külapiirkonnast, mis kokku hõlmab üle 330 küla üle Eesti (ehk 7% koguarvust). 2010. aasta 1. jaanuari seisuga koosnes statistikaameti andmetel maa-asulate (külad ja alevikud) rahvastik 409 374 inimesest. Küsitlusele vastanute hinnangul on nende külades kokku üle 34 000 elaniku, mis on üle 8,3 protsendi maa-asulate rahvastikust. Seega on küsimustikule vastanud arvestatav hulk külade inimesi, kelle esitatud andmete, arvamuste ja ettepanekute põhjal võib teha järeldusi kogu Eesti külade olukorra ja vajaduste kohta.

Küsimused olid küladega seotud inimestele ühtlasi heaks juhiseks oma mõtteid korrastada. Küsitlus sisaldas avatud vastustega küsimusi, et vastajad saaksid oma arvamusi ja ettepanekuid esitada. Vastati üllatavalt rohkesõnaliselt. Siinkohal on oluline märkida, et kui on antud vabateksti vastustega küsimused ning inimesed on kirjutanud etteantud lahtrisse lause, paar või koguni viis lauset, on see kaasamise mõttes väga hea tulemus. Sihtrühma kirjapandud mõtetesse tuleb suhtuda lugupidavalt ja kritiseerimise asemel mõelda, mis võib olla selle tagamaa, et vastaja just nii ütles. 50–100 inimese vastuseid analüüsides selgub, mis on hästi ja mis on peamised murekohad. Kui ühesuguse arvamuse või ettepanekuga on välja tulnud 5–10 inimest, on esitatud mõtted piisavalt olulised, et neid arvestada tegevuste planeerimisel.

Ettepanekud suhtluse korraldamiseks

Järgnevalt toome välja küsitluse käigus välja selgitatud peamised ettepanekud suhtluse paremaks korraldamiseks Kodukandi maakonnaühenduste ja külade vahel. Suhtluse korraldamise kohta esitas ettepanekuid keskeltläbi 50 inimest. Eelnevalt uurisime, kas ollakse infoga ülekoormatud, millele enamik vastanuist vastas eitavalt. Ainult neli protsenti arvas, et on infoga üsna ülekoormatud. Seega suhtutakse info edastamisse hästi.

Külainimeste esitatud ettepanekuid suhtluse paremaks korraldamiseks iseloomustab ilmekalt vastus: "Kasutama peab kõiki kanaleid, sest igal kanalil on omad kasutajad." Külade elanikud peavad oluliseks suhtlust nii interneti vahendusel ja otsest suhtlust kokkusaamistel kui ka kohaliku meedia kasutamist. Info edastamisel peeti tähtsaks suuremat sagedust, regulaarsust, operatiivsust ja info kättesaadavust laiemale huviliste ringile. Otsese suhtluse puhul toodi esile vajadust tutvuda inimeste probleemidega kohapeal külas või külade piirkonnas.

Põhisõnumid suhtluse korraldamiseks:

– inimesed on valmis infot vastu võtma ja otsima interneti vahendusel (e-posti teel ja kodulehti külastades);

– teemasid ja infot tuleb kajastada ka kohalikus meedias (ajalehed, raadiod);

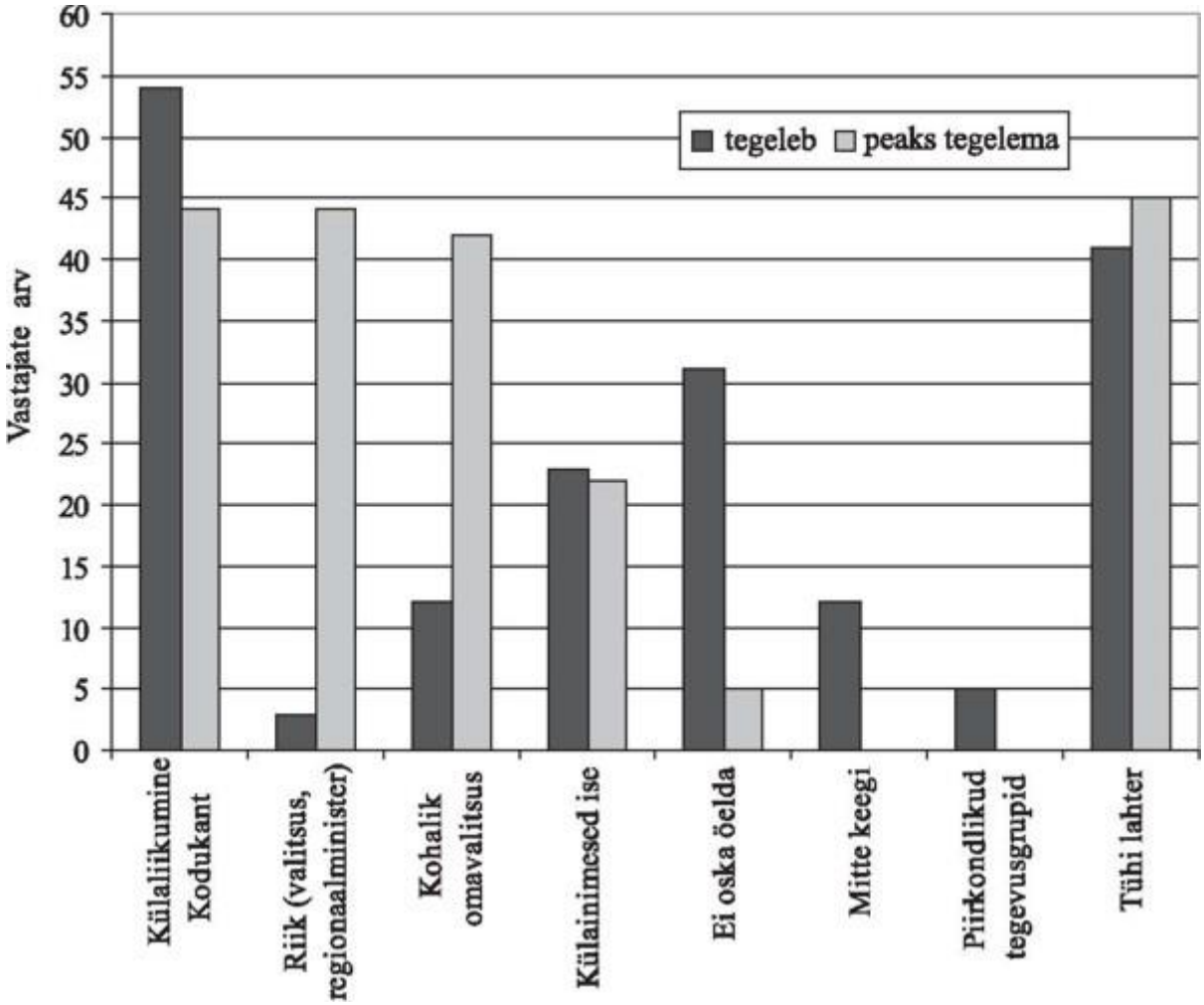
– otsustajad ja Eesti elu korraldajad tulgu kohapeale oludega tutvuma ja inimesi kuulama, andku nõu kohapeal, korraldagu infopäevi, koolitusi, üritusi kohtadel – külas, vallas või piirkonnas.

Kolmandana nimetatud sõnum näitab, et inimeste kaasamiseks tuleb neid kuulata kohapeal, siis tekib selge arusaam tegelikust olukorrast ja probleemidest regioonides. Vahemärkusena võib lisada, et mõned kohalikud omavalitsused praktiseerivad volikogude rändistungeid. Otsustajad lähevad vallakeskusest välja ja tutvuvad valla eri piirkondadega, korraldades volikogu istungeid näiteks rahva- ja külamajades. Positiivsed tulemused on neis valdades silmanähtavad, sest tekib parem side kogukondade ja otsustajate vahel.

Sõnumit vajadusest otsese suhtluse järele võib laiendada riigi tasandile. Parema side ja sidususe tekitamiseks rohujuuretasandiga on soovitatav planeerida koosolekuid, seminare ja konverentse ka väljaspool Tallinna, näiteks külades. See tähendab küll seniste harjumuste ja mõttemallide ümberpööramist, kuid selliselt toimida on võimalik ja hädavajalik. Tähelepanelikud lugejad on ehk märganud, et kodanikuühiskond tõstab pead. Tsentraliseerimine ja rahvast kaugenemine võimendab neid protsesse. Kumb on kaugemas perspektiivis rahaliselt kulukam, kas otsustajate aja- ja sõidukulud piirkondadesse või mõõtmise asemel üheksa korda lõikamine (näiteks ühe määruse või seaduse korduv ümbertegemine)?

Inimestes trotsi esilekutsumine ja energia kulutamine protestimisele tähendab inimvara raiskamist. Levinud on ka vaikivalt kannatamine. Selle asemel peaksid eri sektorid ja tasandid püüdlema üksteisemõistmise ja ühtsuse poole, et inimestes peituvat jõudu ühiskonna ja majanduse arendamiseks paremini ära kasutada. Külades toimib selline mudel ühistegevuse või talgute nime all, kus igaühe panus aitab kiirelt ja palju head teha. Mõistmine ja ühtsus sünnivad aga järjepideva ja siira suhtluse kaudu. Nii nagu Eesti Külaliikumine Kodukant on ellu kutsutud külainimeste jaoks, nii on riik kutsutud ellu kogu rahva jaoks.

Joonis 1. Kes Eestis tegeleb ja kes peaks külaliikumise huvikaitsega tegelema



Kes seisab külaelu püsimise ja arendamise eest

Külaliikumise küsitluse käigus uurisime külainimestelt, kes praegu tegeleb ja kes vastajate hinnangul peaks tegelema Eesti külaliikumise huvikaitsega. Vastustest selgub, et Eestis tegeleb külaliikumise huvikaitsega peamiselt Eesti Külaliikumine Kodukant (joonis 1). Väga väike roll on kohalikel omavalitsustel ja riigil ning mitme vastaja hinnangul ei tegele külaliikumise huvikaitsega Eestis mitte keegi. Paljud ei osanud sellele küsimusele vastata.

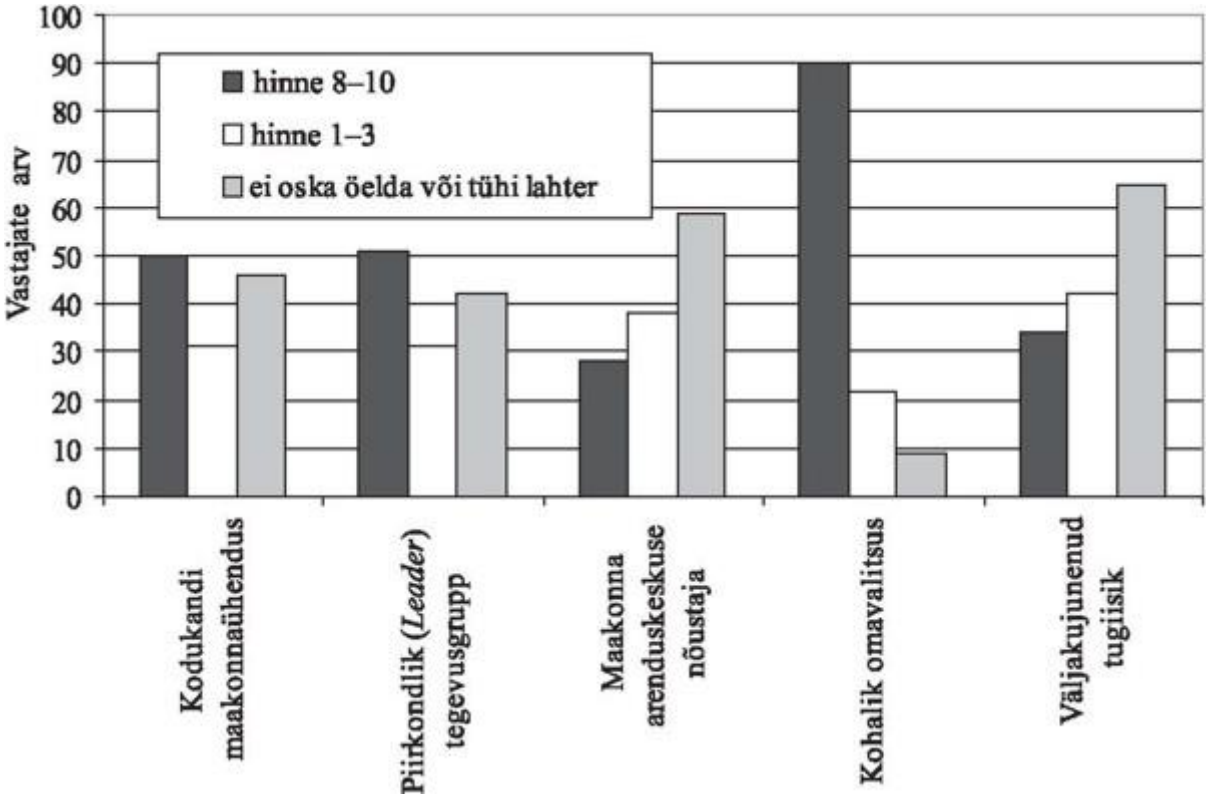
Vastustest küsimusele, kes peaks huvikaitsega tegelema, ilmneb, et külaliikumise huvikaitse puhul oodatakse tegutsemist ja sisulist tööd ühtviisi nii Kodukandi võrgustikult kui ka riigilt ja kohalikelt omavalitsustelt. Samuti nähakse külainimeste endi vastutust külaliikumise huvide eest seismisel.

Uurisime, kellega on külade koostöö kõige tihedam ja tõhusam. Jooniselt 2 on näha, et selles osas on ülekaalukalt esindatud koostöö kohaliku omavalitsusega, suur osa vastanutest on andnud koostööle omavalitsusega ühtlasi positiivse hinnangu. Vastustest koorub välja, et inimesed pöörduvad küsimuste ja koostöö puhul esimesena kohaliku omavalitsuse ehk koduvalla poole.

Kokkuvõttes kinnitavad küsitluse tulemused, et maa- ja külaelu edendamise võtmetegureid on parem üksteise mõistmine ja koostöö arendamine külade ja kohalike

omavalitsuste vahel. Eesti Külaliikumine Kodukant tegutseb üle-eestilise võrgustikuna just külaelu edendamise valdkonnas. Eesti tasakaalustatud piirkondade vajadusi arvestavaks arenguks tuleb avalikul sektoril tegutseda samal viisil, võrgustikuna. On vaja tekitada sujuv suhtlus järgmiste lülide vahel: inimene → küla → omavalitsus → riik ja vastupidi: riik → omavalitsus → küla → inimene. Kuidas tekiks igal tasandil mõistmine, et me ajame ühist asja? Eestis leidub üha rohkem inimesi ja külasid, kellel on soov ja valmisolek koostööks olemas. Kuidas on omavalitsuste ja riigiga?

Joonis 2. Kellega on küla või külaühingu koostöö olnud kõige tihedam ja tõhusam külaelu säilitamise ja arengu teemal (hinne koostöö tõhususele skaalal 1–10, kus 1 – koostöö puudub, 10 – väga tõhus koostöö)



Ettepanekud külaelu eest seismiseks

Küsitluse käigus tahtsime teada, millised tegevused on külainimeste arvates kõige tõhusamad, et seista Eestis külaliikumise huvide eest ja saavutada soovitud tulemus – säilitada ja arendada külaelu. Vastanute hulk ja vastused näitavad, et külainimestel on oma nägemus ja soov külaelu säilimises ja arendamises kaasa rääkida. Ettepanekuid esitas koguni 110 küsitlusele vastanut. Põhisõnumid külaelu huvide eest seismise kohta:

– rohkem meediakajastust ja positiivse maine kujundamist;

– rohkem külainimeste endi aktiivsust ja algatust;

– vajalikud tegevused riigi tasandil;

– rohkem riiklikke rahastusvõimalusi ja rahastamise stabiilsust;

– küla ja omavalitsuse vaheliste seoste ja koostöö arendamine.

Veel nimetati Eesti külade maapäeva ja teisi üleriigilisi üritusi, järjepidevat tegevust kõigil tasanditel, lobitööd võtmeisikute ja ministeeriumidega. Tähtis on töö noortega, et neil tekiks stiimul oma kodukanti jääda ning vajadus seal elada ja töötada, samuti väärtustada maaelu ja maatööd ning kaasata kohalikke koole.

Mõned pikemad ja ülevaatlikud mõtteavaldused vastanute endi sõnastuses:

Vastaja A: "Küladele tuleb anda rohkem otsustamise ja kaasarääkimise õigusi nii kohalikul kui riigi tasemel. Piirkonna külad peaksid ühinema oma huvide ja arengu kaitseks külade ühendusteks, külavanema amet peab olema prestiižne, kuid selgeks tuleb vaielda, kas külakogukonna liider on alati ka hea suhtleja vallavalitsusega. Kas vallavalitsus ja külarahvas saavad külavanema rollist aru ühtemoodi või erinevalt? Tuleks otsida võimalusi, kuidas rohkem integreerida kohaliku volikogu liikmeid, kes sageli on kohalikud ettevõtjad, külade arengutemaatikasse, leida ühine keel ja meel. Paljudes kohtades on seda juba suudetud, kuid palju on veel selliseid KOV-e, kus vallavalitsus käsib, poob ja laseb ning rahval ei ole võimalusi oma küla arengu üle otsustada. Väga oluline on leida oma külale ainuomane tegu või tegelane, sündmus või koht, uurida oma küla lugu, et inimestel tekiks isiklik suhe oma kodukandiga, et kõik külainimesed teaksid ja oskaksid nimetada vähemalt paari-kolme fakti küla ajaloost ja väärtustaksid seeläbi oma kodukohta. Inimestele on vaja näidata kätte võimalused, kas või heade näidete najal mujalt, kuidas ennekõike oma lähemas ümbruses kõik arenguohjad enda kätte võtta ja neid osata ka ohjata."

Vastaja B: "Korraliku ülevaate saamine, kus ja milline on täna olukord – täpne inimeste arv, vajalikud minimaalsed tegevused konkreetse küla osas, et tuua elu tagasi maale, sõltumata nende rahastamisvõimalustest konkreetsel ajahetkel, siiski kaardistada vajadused. Üliloluline küsimus maapiirkondades on transport. Täiesti olematu süsteem võiks selle kohta öelda, samas kui selle olemasolu on ülisuureks eelduseks kogu külaelu toimimisel. See tuleks panna korralikult tööle, ja alles siis võib oodata, et sellele järgneb elu. Praegu halvendatakse maal kõiki eluks vajalikke tingimusi. Need tuleb taas luua ja siis läheb veel aega, kuni inimesed hakkavad uskuma ja tundma turvalise elamise võimalikkust maal. Transport on kõige võti. Kui kooli, lasteaeda või apteeki igal pool ei peagi olema, siis hea transpordikorraldusega saab nende asjade toimimise väga hästi lahendada."

Nii ütlesid oma sõna sekka külainimesed.

Ülevaade küladest küsitluse tulemuste põhjal

Külaühingute asutamine hoogustus Eestis 2004. aastal. Küsitlusele vastanud küladest on külavanem 66 protsendil ja külaühing 84 protsendil. Ühel ajal on nii külavanem kui ka külaühing 56 protsendil vastanud küladest. Kehtiv arengukava on 70 protsendil küsitlusele vastanud küladest. 56 protsenti vastanud küladest on Kodukandi maakonnaühenduse liikmed ja 40 protsenti piirkondliku (*Leader*) tegevusgrupi liikmed.

Peamised probleemid külades:

–inimeste kaasamine ühistegevusse on raske;

–inimeste üldine toimetulek ja tööpuudus;

–kooskäimise koha puudumine või rajamine (külaplats, külamaja);

–elukeskkond (teede korrashoid, heakord);

–ühissõidukite vähesus või puudus;

–koostöö kohaliku omavalitsusega;

–teenuste kehv kättesaadavus;

–elanikkonna vananemine, noorte lahkumine.

Peamised küsimused külade eestvedajatel on seotud projektitaotluste kirjutamise ja rahastusvõimaluste leidmisega. Samuti tuntakse huvi, kuidas valida külavanemat ja kaasata inimesi ühistegevusse.

Vajaliku info ja vastuste leidmiseks kasutatakse peamiselt internetti, sealhulgas e-posti teel saadud infokirju. Paljud pöörduvad info saamiseks otse kogenud inimeste poole. Külategevuses nõu ja abi saamiseks pöördutakse peamiselt kohaliku omavalitsuse (37% vastanutest) ja Kodukandi maakonnaühenduste poole (26% vastanutest).

Tabel 1. Külavanema, külaühingu ja arengukava olemasolu külas

	Külade arv	**% kogu vastanud külade arvust**
Külas on olemas külavanem	92	66
Külas on olemas külaühing	117	84
Külas on ühel ajal nii külavanem kui külaühing	79	56
Külal on kehtiv arengukava	98	70

Tabel 2. Kodukandi maakonnaühendustelt küladele edastatud info

	Vastanute arv	% kogu vastanute arvust
A Kodukandi katusorganisatsiooni tegevuse info	60	37
B Külaliikumisega seotud muutused ja uuendused riiklikul tasandil	53	33
C Kodukandi maakondlike ürituste info	91	56
D Koolituste info	96	59
E Rahastusvõimaluste info	69	43
F Koosolekute info	61	38
G Elektrooniline teemade arutelu e-posti vahendusel	36	22
H Mitte ükski nimetatutest	6	4
Tühi lahter, küsimusele vastamata	44	27
Kodukandi maakonnaühenduselt saab infot	112	69

Ülevaade info liikumisest Kodukandi maakonnaühenduste ja külade vahel

Infoliikumisega seotud küsimustele vastas keskeltläbi 60–73 protsenti kogu vastanute arvust. Külad saavad Kodukandi maakonnaühendustelt infot peamiselt koolituste, ürituste, rahastusvõimaluste ja koosolekute kohta. Kodukandi maakonnaühendustelt saab

infot 69 protsenti vastanutest, Kodukandi maakonnaühenduse liikmed on 48 protsenti vastanutest. See tähendab, et Kodukandi maakonnaühendused edastavad infot küladele ka väljapoole oma liikmeskonda.

Külainimesed soovivad saada Kodukandi maakonnaühendustelt teavet koolitusvõimaluste ja külaliikumise võimaluste kohta, samuti külaühingute toimimise ja töökorralduse kohta. Maakonnaühenduse poole pöördumise küsimusele vastas ainult 51 protsenti vastanutest, mistõttu võib öelda, et külade endi aktiivsus Kodukandi maakonnaühenduse poole pöördumisel on väiksem kui maakonnaühenduste aktiivsus küladele info edastamisel (69% vastanutest).

Külades on Kodukandi maakonnaühenduste nõul ja abil läinud korda mittetulundusühingu asutamise ja toimimisega (sealhulgas raamatupidamisega) seonduvad tegevused; arengukava koostamine; projektitaotluste kirjutamine; samuti mitmed ühisüritused. Koolitused on inimesi arendanud, suhtlus on nende silmaringi laiendanud ja aidanud neil hankida uusi ideid.

Küsitlusele vastanute sõnastatud ettepanekud ja arvamused

Elektroonilise (interneti teel) infoliikumise korraldamine:

– info võiks tulla otse e-posti aadressile (saab teistele edasi saata), moodustada infolistid;

– nädala või kahe nädala info võiks tulla korraga infolehena;

– eri teemade ja sihtrühmade jaoks moodustada eraldi listid, et kõik ei saaks kogu infot;

– infot saata külaseltside kõigile liikmeile või kõigile külainimestele;

– kodulehel toodud infot võiks vahendada e-posti teel;

– infot tuleks kajastada operatiivselt, sealhulgas eesolevate ürituste kohta (kalender);

– info võiks olla kui pressiteade, et selle saaks töötlemata panna üles kodulehele.

Meedia kaudu informeerimine:

– rohkem kajastada infot ajalehtedes ja televisioonis, samuti kaasata rohkem raadiot;

– Kodukandi maakonnaühenduste tegevustest teavitamiseks kasutada maakonna ajalehte;

– rohkem reklaami kohalikes ajalehtedes, et ka need, kes internetti ei kasuta, saaksid infot; ka külavanemad võiksid ise olulise info kohalikule ajalehele edasi anda;

– suunata ajakirjanikke ja ajakirjandust küla ja külakogukonna parema elu korraldamisele.

Otsene suhtlus (kokkusaamised kohapeal külades või külade piirkondades):

– kord kvartalis korraldada teabeüritusi piirkondades;

– käia külaseltsides/külakoosolekutel, selgitada võimalusi, abistada otseselt taotluste kirjutamisel;

– otsesuhtlemiseks külaelanikega teha rohkem äkkvisiite maakondade külaseltsidesse, külamajadesse;

– Kodukandi maakonnaühenduste koordinaatorid võiksid tulla ja vestelda külavanematega, neid innustada, panna muredest rääkima. See annab juurde jõudu ja motivatsiooni, et mitte oma tegemistele käega lüüa.

Eesti Vabariik koduteel: riigiõiguslik areng 1990–1992

Jüri Raidla, vandeadvokaat, justiitsminister 1990–1992

Riigi ja õiguskorra taastamine läks Eestil hästi korda, sest seda tehti võimaluste piires õigusriiklikult ning põhiküsimustes saavutati iseseisvust taotlevate poliitiliste jõudude vahel mõistlikud kokkulepped.

On avaldatud erinevaid arusaamu, kuidas Eesti riik ja õigus aastatel 1990–1992 taastati. Taastamine pole siinkohal ehk ainuvõimalik sõna. Eesti Vabariik juriidilise konstruktsioonina ei ole olnud ju kuhugi kadunud. See sai 8. mail 1990, kui võeti vastu seadus Eesti sümboolikast, selgeks ka neile, kes seda enne ei olnud mõistnud või ei tahtnud mõista. Ega muidu oleks Interrinne ja nende toetajad 15. mail 1990 Toompead rünnanud. Nad said suurepäraselt aru, et Eesti Vabariik on taastumas *de facto*.

Eesti Vabariigi taastamise kontekstis võib rääkida Eesti Vabariigi kojutuleku loost, mis oli pikk, paljudest poliitilistest ja õiguslikest sammudest koosnev protsess. Riigi kojutuleku lugu võib tunduda pisut õigus- ja poliitromantilisena, ent ometi on ka sellisel vaatenurgal õigus eksisteerida.

Kuigi aastad 1990–1992 olid Eesti riigi õigusliku taastamise loos murrangulised, on neil ometi nii eel- kui ka järellugu. Käesolev artikkel on üks paljudest arusaamadest selle kohta, kuidas toimus ja millist loogikat järgis Eesti Vabariigi taastamine Eesti territooriumil möödunud sajandi üheksakümnendate aastate alguses.

Eel- ja järellugu

Eelloona käsitleksin aega 1988–1990. Imede ajaks tituleerin selle perioodi mitte ainult IME (Isemajandav Eesti) programmi ja sellele järgnenud ISE (Iseseisev Eesti) kontseptsiooni tõttu. Imekspandav on see, et 16. novembril 1988 alanud Nõukogude Liidu õiguslik lammutamine, kui võeti vastu suveräänsuse deklaratsioon ja tehti muudatused tollasesse Eesti NSV konstitutsiooni, jätkus 1990. aastate algul üha kiirenevas tempos. Nõukogude Liit ei olnud võimeline seda protsessi enam peatama. Impeeriumi lammutamise õiguslikku aspekti ei tasu üle hinnata, paraku on veelgi vähem põhjust selle alahindamiseks.

Aastad 1992–1995 kujunesid Eesti taastatud õigusriikliku olemise jaoks vundamendi ladumiseks. Sellesse perioodi jääb uue põhiseaduse vastuvõtmise ja töölerakendamise aeg ning põhiliste, majanduse toimimiseks minimaalselt vajalike seaduste vastuvõtmine. Samasse perioodi jääb ka Eesti riikliku sõltumatuse lõplik saavutamine, mida tähistab Vene vägede väljaviimine 1. septembriks 1994 – sellest ajast alates saame rääkida täielikust kontrollist oma territooriumi üle, mis on riigi sõltumatuse möödapääsmatult vajalik tingimus.

Aastad 1996–2004 olid riigi ja uue õiguskorra jaoks suurte ettevalmistuste ja harmoneerimiste aeg. See oli aeg, kui Eesti sai valmis kuulumaks NATO-sse ja Euroopa Liitu. Aastad 2004–2032 peaksid olema Eesti riigi arengus periood, kus riik ja tema õiguskord saavad küpseks ehk n-ö valmivad. Kahjuks on see periood alanud lähimineviku imetlemisega ning jätkunud personaalse ja kollektiivse eneseimetlusega, mis on meie riiklikku olemisse lisanud uut väärtust üsna kasinalt. Ühtse Eesti poliitetenduse (*show*) rahvalik edu 2010. aasta esimesel poolel oli värvikas tõend eeltoodud väite - paikapidavusest. Kahjuks! Võib-olla euro saabumine 1. jaanuaril 2011 toob uue vajaliku pöörde. Tahaks loota, et nii juhtub, kuid kindlust selleks ei ole.

Aastal 2032 saab esimene kehtiva põhiseaduse ajal sündinud laps 40-aastaseks ehk n-ö presidendiküpseks, mis võimaldab teda valida Eesti Vabariigi presidendiks. Tahaks loota, et selleks ajaks on saanud küpseks ka Eesti riik ja ühiskond. Tahaks loota, et see on aeg, kus ajalugu kirjutavad ajaloolased, mitte poliitikud. Tahaks loota, et selleks ajaks on üles leitud ka Eesti nn vabadusevanemad. Praegused erakondlikud rahvaliidrid ei ole kummalisel põhjusel selleks veel valmis või võimelised. Oleks aeg mitte ainult deklaratiivselt hüüda, vaid ka tegelikkuses tunnustada, et "vabadusevanemate" rolli saab kanda rahvas ja ainult rahvas, mitte liidrid või poliitilised institutsioonid.

"Vabadusevanemateks" on pretendeerinud Ülemnõukogu ja Eesti Kongress, ning seda mitte niivõrd institutsioonidena, kuivõrd väidetavalt vastanduvate mõtteviisidena. Sealjuures mitte dokumentaalsetele seisukohtadele tuginedes, vaid poliitiliste kuvandite loomise ja lammutamise kaudu. Võideldakse "vabadusevanema" staatuse eest, mõistmata, et parimal juhul saab jutt olla vaid ämmaemanda austavast rollist. Ja sedagi ainult koos, mitte eraldi.

Dokumendid kõnelevad

Lubagem järgnevalt kõnelda dokumentidel, mis näitavad üsnagi ühemõtteliselt ja lühidalt Eesti riigiõigusliku arengu sisu ja loogikat aastatel 1990–1992. Lubagem neil dokumentidel näidata, kui lihtne ja selge oli Edgar Savisaare valitsusele antud mandaat ja ülesanne. Enesestmõistetavalt oli selle ülesande täitmine palju kordi keerulisem ja raskem. Veendugem dokumentide põhjal selleski, kui ühemõtteline oli valitsuse ja Ülemnõukogu kontseptuaalne alus Eesti Vabariigi taasülesehitamisel. Leidkem neist dokumentidest ka teadmine, et juttudel Ülemnõukogu ja Eesti Kongressi kontseptuaalsest vastasseisust puudub tegelik alus. Loomulikult oli see rivaliteet olemas, kuid hoopis muudel põhjustel.

Oma 1990. aasta 30. märtsi otsusega "Eesti riiklikust staatusest" Ülemnõukogu:

– kinnitas, et Eesti Vabariigi okupeerimine NSV Liidu poolt 17. juunil 1940 ei ole katkestanud Eesti Vabariigi olemasolu *de jure,* Eesti Vabariigi territoorium on okupeeritud tänaseni;

– tunnistas Eestis NSV Liidu riigivõimu ebaseaduslikkust selle kehtestamise momendist alates ja kuulutas välja Eesti Vabariigi taastamise (*restitutio ad integrum*);

– kuulutas välja üleminekuperioodi, mis lõpeb Eesti Vabariigi põhiseaduslike riigivõimuorganite moodustamisega;

– sätestas, et üleminekuperioodiks töötab Ülemnõukogu välja valitsemise ajutise korra koos õiguslike garantiidega kõigile elanikele, rahvusest sõltumata.

See oli Eesti Vabariigile *de facto* kojutuleku kutse.

Vaadakem veel kord eespool tsiteeritud teksti: jutt käib Eesti Vabariigi taastamisest, mitte mingisugusest kolmandast vabariigist. Jutt käib okupatsioonist, mistõttu ei saa kõnelda Nõukogude Liidust väljaastumisest. Kuhu pole vabatahtlikult sisse astutud, sealt ei saa ka välja astuda – seda põhimõtet rõhutas ettekandja Tiit Käbin korduvalt Ülemnõukogu kõnetoolist otsuse eelnõu arutamise ajal. Jutt käib üleminekuperioodist, mis lõpeb Eesti Vabariigi põhiseaduslike riigivõimuorganite moodustamisega.

Ülemnõukogu võttis 30. märtsil 1990 vastu teisegi olulise otsuse, nimelt otsuse "Eesti NSV Ülemnõukogu ja Eesti Kongressi koostööst". Nimetatud otsusega Ülemnõukogu tunnistas Eesti Kongressi Eesti Vabariigi kodanikkonna esinduskoguna ning Eesti Vabariigi taastajana ja deklareeris oma valmisolekut koostööks Eesti Kongressi ja Eesti Komiteega Eesti Vabariigi taastamiseks õigusliku järjepidevuse alusel.

Viimati viidatud Ülemnõukogu otsust on põhjust pidada üleminekuaja poliitilise kultuuri ja kompromissiotsingute vundamendiks. Usun, et just nimelt see otsus vältis taasiseseisvumist taotlevate jõudude liigset lõhestumist ning sillutas tee poliitiliste jõudude ühistegevuseks iseseisvumisprotsessi otsustavatel hetkedel, eriti 20. augustil 1991.

Eesti Vabariigi kojutuleku algus

Eesti Vabariigi kojutuleku alguseks kujunes 1990. aasta 8. mai seadus Eesti sümboolikast. Otsustati võtta kasutusele ametlik nimetus Eesti Vabariik ning lõpetada Eesti NSV vapi, lipu ja hümni kasutamine riiklike sümbolitena. Samuti otsustati rakendada Eesti Vabariigi 1938. aasta põhiseaduse järgmised paragrahvid:

§ 1. Eesti on iseseisev ja sõltumatu vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas;

§ 2. Eesti riigi maa-ala on lahutamatu tervik;

§ 4. Eestis on jõus ainult tema enda asutiste poolt kehtima pandud seadused. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud eeskirjad kehtivad Eestis õigusliku korra lahutamatute osadena;

§ 5. Eesti riigikeeleks on eesti keel;
§ 6. Eesti riigivärvideks on sinine, must ja valge.

See seadus oli Eesti Vabariigi *de facto* kojutuleku algus.

Käsitletava seaduse esialgne versioon, mis lõplikust, tõsi küll, üsna tugevalt erines, oli Ülemnõukogu menetluses juba 1990. aasta aprillikuu algusest. Eelnõu muudetud versioon sündis valitsuse 1990. aasta 7. mai istungi ajal. Samal päeval tegi selle seaduse eelnõu suhtes Ülemnõukogus ettekande peaminister Edgar Savisaar. Peaminister rõhutas oma ettekandes, et seadus lähtub esiteks Ülemnõukogu poolt 30. märtsil 1990 otsustatud üleminekuperioodi loogikast ning teiseks Eesti Vabariigi 1938. aasta põhiseaduse kontinuiteedist. Viimatinimetatud põhimõtet käsitles Savisaar nii ettekandes kui ka Jaak Alliku küsimusele vastates.

Vaadakem veel kord tsiteeritud teksti ja mõelgem. Kui see ei ole iseseisva riigi seadus, siis mis see on? Kui see ei ole taastatava riigi seadus, siis milline see veel olema peaks, et spekulatsioonid uue riigi loomise katsetest lakkaksid? Kui see ei ole okupatsioonieelse põhiseadusliku korra õigusliku taastamise algus, siis mis muu see olla võiks?

Kahjuks on 8. mai seaduse tähendust ja rolli Eestis üsna tugevalt alahinnatud. Eriti drastiline tundub alahindamine Läti ja Leedu analoogsetele seadustele omistatud tähenduse taustal. Seadusega Eesti sümboolikast ei muudetud pelgalt Eesti territooriumil faktiliselt toimiva riigi nime. Selle seadusega katkestati juriidiline side Eesti NSV ja NSV Liiduga. Selle seadusega pandi alus kogu edasisele Eesti õigusloomele, suunates selle ühelt

poolt iseseisvale riigile omasele seadusloomele ning teiselt poolt riigi taastamist korraldavale juriidilisele ja poliitilisele tegevusele.

Loomulikult ei olnud Eesti 9. mail 1990 oluliselt iseseisvam, kui ta oli paar päeva varem. Üleminekuperioodi otsuste ja seaduste eripära seisnes selles, et need olid juriidiliselt sisult ja poliitiliselt eesmärgilt faktilisest olukorrast alati väga palju ees nii ajas kui ka ruumis. Nende faktiline kehtestumine oli protsess, mitte üksikakt. See protsess koosnes tõsistest edasiliikumise sammudest, paraku ka tagasilöökidest. Aeg-ajalt leiti vajadus ka vormilt humoorikamateks toiminguteks. Päris intrigeeriv oli näiteks Moskvast Eesti NSV justiitsministrile saadetud kirju tagastada märkega: "Неправильный адрес. Такое государство не найдено!" Ka mängu ilul on oma väärtus, eriti tagasivaates. Tollastes tegelikes oludes oli sellisel käitumisel ka õigus-poliitiline tähendus, ja sugugi mitte teisejärguline. Riigi kehtestamise ja enesekehtestamise protsess ei olnud ühemõõtmeline – dünaamilisus ja innovaatilisus olid sel ajal osa tegelikkusest, mitte sõnakõlks.

Seadusel Eesti sümboolikast oli pöördeline tähendus nii Eesti sise- kui ka välispoliitikas. Sellest ajast alates hakkas Eesti käituma just kui iseseisev riik, tehes enesestmõistetavalt kompromisse, mida sundis peale reaalpoliitiline ja majanduslik olukord.

Järgmised tähtsad verstapostid

Järgmine väga tähtis verstapost Eesti Vabariigi koduteel oli 16. mai 1990, kui Ülemnõukogu võttis vastu seaduse "Eesti valitsemise ajutise korra alustest". Selle seaduse radikaalsest loomusest annavad tunnistust järgmised sätted.

1. Lõpetada Eesti Vabariigi riigivõimu-, -valitsemis-, kohtu- ja prokuratuuriorganite allutatus NSV Liidu vastavatele organitele ja lahutada nad NSV Liidu vastavast süsteemist.

2. Eesti Vabariigi ja NSV Liidu suhted rajada Eesti Vabariigi ja Vene NFSV vahel 2. veebruaril 1920. aastal sõlmitud Tartu rahulepingu kehtivusele.

3. Üleminekuperioodil teostavad Eestis kõrgeimat seadusandlikku võimu Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ja täitev-korraldavat võimu Eesti Vabariigi Valitsus.

4. Kõik seni Eesti territooriumil toimivad normatiivaktid kehtivad kuni Eesti Vabariigi Ülemnõukogu või Eesti Vabariigi Valitsus neid ei tühista, ei muuda või kui nad ei ole vastuolus käesoleva seadusega või järgnevate Eesti Vabariigi normatiivaktidega.

5. Õigusemõistmist Eestis teostavad NSV Liidu kohtuvõimust lahutatud ja sõltumatud Eesti kohtud, kes juhinduvad õigusemõistmisel käesoleva seaduse 4. paragrahvist (vt eelmine punkt).

6. Eesti Vabariigi prokuröri kinnitab ametisse Eesti Vabariigi Ülemnõukogu.

7. Kõik Eesti Vabariigis tegutsevad riigiorganid, ettevõtted, asutused, organisatsioonid ning üksikisikud on kohustatud täitma Eestis käesoleva seaduse alusel kehtivaid seadusi ja teisi normatiivakte.

Iseseisvumisprotsessi poliitilise rahumeelsuse seisukohalt oli märkimisväärselt tähtis 1991. aasta 3. märtsi referendum, kuigi tegemist polnud õiguslikult kristallpuhta protsessiga, sest referendumist võtsid osa ka mittekodanikud. Referendumil paluti Eesti elanikel vastata küsimusele: "Kas Teie tahate Eesti Vabariigi riikliku iseseisvuse ja

sõltumatuse taastamist?" Referendumist võttis osa 82,86 protsenti hääleõiguslikest elanikest. "Jah" vastuse andis 77,83 protsenti hääletamisel osalenutest.

Referendumi tulemustele tuginedes võttis Ülemnõukogu 13. märtsil 1991 vastu otsuse "1991. aasta 3. märtsil Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamise küsimuses toimunud referendumi tulemuse arvestamisest Eesti Vabariigi riigivõimuorganite tegevuses".

Otsus Eesti riiklikust iseseisvusest

Eesti Vabariik jõudis *de facto* koju 20. augustil 1991 Ülemnõukogu otsusega "Eesti riiklikust iseseisvusest". Tõsi, nagu eelnevalt märgitud, ei jõudnud Eesti Vabariigi enesekehtestamise periood 20. augustiga kaugeltki lõpule. Uue põhiseaduse kehtestamiseni oli jäänud veel peaaegu aasta ning Vene vägede lõpliku lahkumiseni pisut rohkem kui kolm aastat.

1991. aasta 20. augusti otsuses lähtus Ülemnõukogu:

– Eesti Vabariigi järjekestvusest rahvusvahelise õiguse subjektina,

– 1991. aasta 3. märtsi rahvahääletuse tulemustest ning

– Ülemnõukogu 1990. aasta 30. märtsi otsusest "Eesti riiklikust staatusest" ja deklaratsioonist "Eesti NSV Ülemnõukogu ja Eesti Kongressi koostööst".

Eeltoodu näitab ilmekalt järjepidevust eelnevalt käsitletud otsuste ja 1991. aasta 20. augusti otsuse vahel. 20. augusti otsuse punktis 1 sätestati: "Kinnitada Eesti Vabariigi riiklikku iseseisvust ja taotleda Eesti Vabariigi diplomaatiliste suhete taastamist."

Nagu ikka, on sõnade valikul poliitikas ja õiguses suur tähendus. Selle sõnastuse leidmiseks töötasid paljud inimesed 20. augustil 1991 Toompeal tunde ja tunde. Nagu tekstist nähtub, ei kasutatud väljendit "iseseisvust välja kuulutama" – deklaratiivselt oli iseseisvus välja kuulutatud juba 8. mail 1990. Nagu tekstist nähtub, ei kasutatud ka väljendit "iseseisvuse taastamine" – iseseisvuse taastamine oli aktide ja toimingute jada, mitte üksikaktsioon. Otsuse teksti kohaselt kinnitati iseseisvus. Sellise sõnavalikuga rõhutati kaudselt ka tõsiasja Eesti taasiseseisvumisest kui dünaamilisest protsessist, mis ei alanud 20. augustil 1991 ega ka lõppenud veel sellel kuupäeval.

Järgmise aasta 28. juunil võttis Eesti rahvas referendumil vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse ja põhiseaduse rakendamise seaduse. Põhiseadus on osutunud väga edukaks ja töökindlaks riigi toimimise aluseks. Paraku ei tähistanud uue põhiseaduse vastuvõtmine veel pöördeliste riigiõiguslike muudatuste lõppemist. Uue õiguskorra loomine oli alles algusjärgus.

Seadusloomes rakendatava pragmaatilise lähenemise alustalaks kujunes põhiseaduse rakendamise seaduse § 2, milles sätestati: "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."

Nentigem, et põhiseaduse rakendamise seaduse § 2 on oma sisult vägagi samane 16. mail 1990 kehtestatud Eesti valitsemise ajutise korra §-ga 4. Põhiseaduse rakendamise seaduse § 2 regulatiivne toime on praeguseks kahanenud miinimumini, mis näitab Eesti riigi

õigusloomelise tegevuse tulemuslikkust. Olgu viimati esitatud juriidilised asjaolud veelkordne kinnitus selle artikli põhiteesile Eesti Vabariigi taastamisest kui pikast ja dünaamilisest protsessist.

Miks Eestil läks hästi

Riigi ja õiguskorra taastamine nii aastatel 1990–1992 kui ka pärast seda õnnestus Eestil väga hästi. Võib pidada tõeliseks imeks, et kõik eespool märgitud aktid kehtestati ja iseseisvus taastati veretult, ilma ohvriteta. Küsimusele, miks meil läks hästi, on ilmselt väga palju vastuseid. Tõenäoliselt on igal vastajal oma vastus. Minu arvates läks hästi sellepärast, et omariikluse ja õiguskorra taastamist iseloomustavad alljärgnevad meetodid, võtted ja aspektid:

1. parlamentaarsed meetodid – poliitikat ei tehtud mitte niivõrd tänavatel, kuivõrd eeskätt esinduskogudes;

2. Eesti NSV ja Nõukogude Liidu lammutamine toimus õiguslike meetmete abil – see oli seaduste sõda, kus Eesti positsioon ei sõltunud toore jõu ebavõrdsusest, vaid meie õiguslikust mõistusest ja mõistlikkusest ning poliitilisest tasakaalukusest. Selles olime me tugevad;

3. Eesti Vabariigi taastamine ja õigusriigi ülesehitamine toimus võimaluste piires õigusriiklikult;

4. põhiküsimustes saavutati poliitilised kokkulepped iseseisvust taotlevate põhiliste poliitiliste jõudude vahel (Ülemnõukogu ja Eesti Kongressi 1990. aasta märtsi- ja maikuu otsused, Põhiseaduse Assamblee loomine ja tegevus 1991–1992 jne);

5. vana õiguskorra ajutine kasutamine uue loomisel;

6. Eesti Vabariigi loomise aegsete kogemustega arvestamine, eriti õigusküsimustes. Nii selle kui ka eelmise punkti illustreerimiseks on paslik tagasi vaadata Eesti Vabariigi loomise aegadesse 1918. aastal. Üksiknäitena võib siinkohal esile tuua, et Ajutine Valitsus võttis 19. novembril 1918 ajutiste administratiivseaduste hulgas vastu seaduse üleminekuaja kohta, mille punktis 2 oli sätestatud: “Kuni uute seaduste väljaandmiseni ehk endiste muutmiseni maksavad need seaduslikud määrused, mis 24. oktoobrini 1917. a. praeguse Eesti riigi piirides jõus olid, niivõrd, kui need seadused Eesti Maapäeva otsust mööda, mis 15. novembril 1917. a. vastu võetud, Päästekomitee manifesti läbi 25. veebruarist 1918. a., kui ka Ajutise Valitsuse endiste ja käesoleva määruse läbi muudetud ei ole.”;

7. õigusliku järjepidevuse kontseptsioon oli teljeks ja aluseks praktiliselt kõigile üldist poliitilist toimet omavatele seadustele või muudele aktidele.

Omariikluse taastamine ja uue õiguskorra rajamine on protsess, kus erinevatel üksik-aktidel võib küll olla ajalooliselt määrav tähendus, kuid neist ei piisa strateegilise edu saavutamiseks – edu saavutamiseks on tarvilik kontseptuaalne järjepidevus ja toimingute loogilisus ning järjekindlus.

Eesti Vabariigi taastamise kontseptsioon tugines õiguslikule järjepidevusele, mille sisuline tähtsus ja tähendus on suurem, kui esmapilgul tundub – tegemist on kontseptuaalse

teljega, millele toetus kogu omariikluse taastamise ja õiguskorra rajamise sündmustik ning sellega seotud poliitiline diskussioon.

Õiguslikust järjepidevusest kantud

Õiguslik järjepidevus on Eesti iseseisva riikluse ja ühiskonna iseolemise taastamise fundamentaalne väärtus. Õigusliku järjepidevuse printsiibi tähtsust ja tähendust on võimatu üle hinnata. 1980. aastate lõpu ja 1990. aastate alguse tuliseimad poliitilised debatid olid otseselt või kaudselt seotud kas õigusliku järjepidevuse kontseptsiooni tunnistamise ja tunnustamise või selle rakendamise või ka eitamisega. Õigusliku järjepidevuse ideele oli kokkuvõttes rajatud kogu iseseisvuse taastamise poliitiline ja õiguslik protsess. Õiguslikust järjepidevusest on kantud ka Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseadus.

Riigi enda väide oma samasusest varasema riigiga ehk õiguslikust järjepidevusest ei taga veel riigi kui rahvusvahelise õiguse subjekti samasuse tunnistamist, mille kinnituseks on ajaloost võimalik tuua mitmeid näiteid. Näiteks ei aktsepteeritud rahvusvaheliselt Leedu seisukohta, mille järgi 1918. aastal loodud Leedu riik oleks olnud käsitletav sama riigina, mis kuulus kuni 1795. aastani Poola-Leedu Kuningriigi koosseisu. Kuigi ka varasemast ajaloost on võimalik leida näiteid õigusliku järjepidevuse idee rahvusvahelisest aktsepteerimisest, sai see kontseptsioon laialdasema leviku siiski alles Teise maailmasõja kontekstis, eriti Tšehhoslovakkia ja Austria näidete taustal.

Eesti ja teiste Baltimaade poolt õigusliku järjepidevuse põhimõtte deklareerimine ja järgimine enam kui 50 aasta jooksul rikastas unikaalsel kombel rahvusvaheliste suhete praktikat ja nüüdisaegset rahvusvahelise õiguse doktriini. Meie selline seisukoht on pälvinud suure rahvusvahelise respekti ning võimaldanud taastatud Eesti riigil ja majandusel nautida algusest peale igakülgset rahvusvahelist toetust.

Ent õiguslik järjepidevus pole ainult väärtuspõhine printsiip, vaid ka praktiline kontseptsioon. Markantne näide selles valdkonnas on omandi- ja maareform. Reformide väljatöötamise ja rakendamise aegne Vabariigi Valitsus ja Ülemnõukogu olid võimelised omaks võtma ning omandi- ja maareformi suhtes rakendama restitutsiooni põhimõtet. Eesti Kongress ja Eesti Komitee olid võimelised loobuma mehaanilisest ja täielikust restitutsioonist omandisuhete kujundamisel. Sellega oli eeldus fundamentaalseks kompromissiks sündinud.

Just õiguslikule järjepidevusele tuginemine võimaldas 1991. aastal vastu võtta kompleksse omandireformi aluste seaduse, millel oli selge aluskontseptsioon ning mis lõppkokkuvõttes võimaldas varal reformi käigus liikuda õiges ja õiglases suunas. Alternatiiv, mida ka üsna jõuliselt nõuti, oleks olnud tagastamist ja erastamist reguleerivate üksikute aktide vastuvõtmine olukorras, kus keskne õigusakt oleks puudunud. See oleks loonud suurepärased tingimused kaosele. Ei tohi unustada, et omandireformi aluste seaduse vastuvõtmise ajal oli Eesti veel *de facto* Nõukogude Liidu koosseisus. Valest erastamisest või omandireformist tekkida võiv laiaulatuslik ühiskondlik konflikt oleks kindlasti muutnud Eesti vabanemise paradigmat. Sama kindlasti oleks see paradigma muutus mõjunud negatiivselt, mitte positiivselt.

Kompromisside sünd ei olnud kerge ei poliitiliselt ega õiguslikult. See oli täis dramaatikat. Omandireformi kulg ja senised tulemused lubavad kinnitada, et Eestis tehti õige valik. Ajaloolise õigluse prioriteediks seadmine võimaldas:

1) omandireformiga edukalt alustada, tekitamata rahva hulgas valdavat vastuseisu,

2) panna aluse pikaajalisele majandusedule ning

3) teha poliitilist ja majanduslikku taastamist paralleelselt ja omavahel seotult, ilma et need kaks protsessi oleksid sattunud olemuslikku konflikti.

Küsimusele õigusliku järjepidevuse olemusest tuleb seega vastata saalomonlikult: tegemist on nii väärtuspõhise printsiibi kui ka praktilise kontseptsiooniga. Mõlemas rollis on õiguslik järjepidevus osutunud Eesti eduloo üheks olulisemaks faktoriks. Mõlemas rollis tuleb õiguslikku järjepidevust kasutada ikka ja ainult nii, et saame seda rakendada oma riigi edasiarendamiseks ning et kunagi ei peaks tekkima vajadust seda uuesti rakendada riigi taastamiseks.

Naised Eesti parlamendis

Mai Vöörmann, Eesti Rahvusraamatukogu infospetsialist

Rahvusraamatukogu e-väljaanne "Naised Eesti parlamendis, 1917–1940 ja 1992–2010" annab ülevaate Eesti naispoliitikutest.

Viimasel kümnendil on Eestis soolise võrdõiguslikkuse üle aktiivselt arutlenud nii asjatundjad konverentsidel, seminaridel ja foorumitel kui ka tavainimesed. Arutluste kõige käegakatsutavam tulemus on ilmselt see, et loodud on soolise võrdõiguslikkuse voliniku ametikoht ning probleemi on teadvustatud, paraku mingit põhjapanevat pööret ei ole inimeste väärtushinnangutes ja hoiakutes toimunud. Naisi nähakse jätkuvalt peamiselt koduhoidjatena, mehi perekonna toitjatena – justkui peakski olukord Eestis olema selline, et naised saavad meestest 30 protsenti vähem palka ja nende esindatus tipptasemel on jätkuvalt tagasihoidlik.

Äriettevõtete juhatuste või nõukogude esimeestest moodustavad naised Eestis näiteks seitse protsenti. See on küll enam kui Euroopa Liidu keskmine (kolm protsenti), kuid arvestades naiste osakaalu rahvastikus (1.01.2010 seisuga 54 protsenti), on seda siiski vähe. Ega mujalgi olukord parem ole, näiteks Belgias, Taanis, Saksamaal, Prantsusmaal, Hollandis, Austrias, Rootsis ja Suurbritannias on see näitaja null.

Kas tipp-poliitikas on olukord parem? Euroopa Parlamendi kuuest Eesti saadikust on pooled naised ning Riigikogusse kuulub 24 naist. On seda vähe või palju?

Olgu märgitud, et aastatel 1917–1940 kuulus Eesti seadusandlike kogude koosseisu kokku 18 naist. Seega mingid muutused on pika aja jooksul toimunud. Ehk sobivad nende iseloomustamiseks siinkohal Pierre Bourdieu' sõnad: "Suurimaks muutuseks on ilmselt see, et meeste domineerimine ei ole enam enesestmõistetav."

Võrdse esindatuse pooldajad peavad naiste arvu parlamendis (eelkõige võrreldes nende osakaaluga rahvastikus) liiga väikeseks, teised toovad vastuargumendiks seisukoha, et oluline ei ole mitte inimese sugu, vaid see, mida ta suudab rahva ja riigi heaks ära teha. Viimastelt võiks ju küsida, kas naised siis ei ole võimelised riiki ja rahvast teenima. Eesti ajalugu pakub palju suurepäraseid näiteid naiste edukast poliitilisest tegevusest.

Väljaande eesmärk ja ülesehitus

Eesti Rahvusraamatukogu elektrooniline väljaanne Eesti naistest parlamendis (www.nlib.ee/14889) annab ülevaate naiste tegevusest seadusandlikes kogudes (eri ajalooperioodidel on sellel kogul olnud erinevad nimed – Eestimaa Kubermangu Ajutine Maanõukogu, Eesti Asutav Kogu, Riigikogu, Rahvuskogu).

Väljaanne jaguneb kaheks osaks: aastad 1917–1940 ning 1992 kuni tänapäev (koostajad Piret Viljamaa ja Rita Hillermaa parlamendiinfo keskusest).

Vähendamata sugugi Eesti taasiseseisvumise järel parlamenti kuulunud ja praegu Riigikogusse kuuluvate naiste (Marju Lauristin, Valve Kirsipuu, Liina Tõnisson, Siiri Oviir, Ene Ergma, Mari-Ann Kelam jt) poliitilise tegevuse tähtsust, väärib esiletõstmist eelkõige vanemat ajalooperioodi käsitlev osa. Seda põhjusel, et teame neist naistest ja nende tegevusest võrratult vähem kui alles tegutsenud või praegu tegutsevatest naispoliitikutest.

Väljaanne on oma olemuselt mitmekihiline. Ehkki põhiteema on naiste tegevus parlamendis, ei ole koostaja Piret Viljamaa piirdunud ainult naiste elulugude äratoomisega, vaid püüdnud anda varasemast perioodist mitmes mõttes märksa laiemat pilti. Neile, kes on harjunud kõike kiiresti ja suures plaanis haarama, on aastaid 1917–1940 käsitleva osa alguses antud ülevaade Eesti seadusandlike kogude koosseisu kuulunud 18 naise tegevusest, jagades nad laias laastus kahte leeri: nendeks, kelle eesmärk oli iseseisva Eesti riigi ülesehitamine, ning nendeks, kes soovisid näha Eestit Venemaa osana. Viimaste hulka paigutuvad Johanna Andreesen, Paula Järv, Anna Leetsmann, Elise Priks, Alice Levald (Stein-Anvelt) ja Rosalie Verner. Eesti iseseisvuse ülesehitajate poolelt on koloriitsemad kujud kahtlemata Alma Ostra-Oinas, Minni Kurs-Olesk, Linda Eenpalu, Marie Reisik, Anna Tõrvand-Tellman jt.

Huviline saab sissejuhatavast osast teada, kes olid edukamad naispoliitikud ning osutusid valituks rohkem kui üks kord, aga sedagi, kui palju naisi ja konkreetselt kes ühest või teisest erakonnast osutus parlamenti valituks, samuti antakse ülevaade seadusandlike kogude kaupa. Kes sügavuti ei soovi minna, saab siit kätte talle vajaliku teabe.

Naispoliitikute tegevus

Väljaanne liigub üldiselt üksikule. Antakse iga saadiku elulugu, avatakse tema arusaamad esinemiste, mälestuste, artiklite jms kaudu, näidatakse tema tegevuse seoseid Eesti arenguga.

Nagu öeldud, ei ole tegemist entsüklopeedilise ülevaatega, kus kiretusse vormi on raiutud olulised eludaatumid, vaid väljaande koostaja on püüdnud välja tuua ühe või teise poliitiku isikupära ja mitmekülgse tegevuse. Arusaadavalt on kõigi puhul selline lähenemine võimatu, sest nii nagu igas parlamendis, oli ka nendel aastatel nii aktiivseid saadikuid kui ka neid, kes vaevu suugi lahti tegid ja kelle jäetud poliitiline jälg on väiksem.

Saame teada, et õpetaja Emma Asson oli üks esimeste Eesti algupäraste ajalooõpikute autoritest ning tema kirglik võitlus õpetajate palga eest annab silmad ette paljudele praegu hariduse eest võitlejatele. Ja kui tänapäevaselt kõlavad Assoni sõnad õpetajate väikestest palkadest ja selle ohtlikest tagajärgedest: “Arvan, et tagajärg on see, et ülikooli haridusega keskkooliõpetaja lööb käega ja läheb sinna, kus rohkem palka saab.”

Aeg-ajalt puhkevad Eesti ajakirjanduses diskussioonid usuvabadusest ja -õpetusest koolides. Ehk tasuks neil, kes sel teemal sõna võtavad, lugeda lisaks juba mainitud Emma Assoni seisukohtadele ka Minni Kurs-Oleski arvamust ning tõdeda, kuivõrd sarnased on toonased ja praegused probleemid.

Haridusküsimustele lisaks pakuvad praeguses kontekstis kahtlemata huvi ka naispoliitikute tööpuuduse teemalised sõnavõtud.

Nii märkis Johanna Päts (Konstantin Pätsi vennanaine), et tööpuuduse puhul on suur süü hariduspoliitikal. “Tung keskkooli on ikka veel liiga suur, ja veel suurem on inimeste usk diplomi imettegevasse võimusse.”

Kui asendada sõna “keskkool” sõnaga “kõrgkool”, siis kas ei tundu need mõtted äärmiselt tänapäevasena? Pätsi seisukoht “vähem teoretiseerivaid üldhariduslikke keskkoole, rohkem elule ettevalmistavaid kutsekoole on meil vaja” sobib aga praegu Eesti Tööandjate Keskliidu lipukirjakski.

Või Linda Eenpalu sõnavõtt VI Riigikogus, mis käsitles naisõpetajate rohkust, mida toonane haridusministeeriumi koolinõunik nimetas õpetajaskonna naisestumiseks ja mille põhjusena Eenpalu nägi õpetajate madalaid palku. Ka praegu peituvad õpetajate soolise disproportsiooni juured paljuski just palgapoliitikas.

Huvi pakuvad kahtlemata naispoliitikute arvamused ja hinnangud mitmetes naisi puudutavates küsimustes. Seda enam, et mitmed neist naistest ei esindanud arvamustes ainult enda seisukohti, vaid väljendasid paljude spetsialistide või mõjukate naisorganisatsioonide arvamusi.

Arst Alma Ast-Ani oli näiteks seisukohal, et "… tuleb nõuda raseduse katkestamise vabadust ja karistamatust kuni kolme kuuni, mille täideviimine olgu lubatud ainult arstidele".

Üks Eesti Naisüliõpilaste Seltsi asutajaid Linda Eenpalu tõi esile naiste muutunud olukorra ühiskonnas, öeldes: "Möödunud sajandi naine on kadumas, tema asemel on uus naine, kes tahab olla mitte vähem ega rohkem kui inimene ühiskonnas." Naiste iseseisvuse kindlustamiseks nägi Eenpalu vaid ühte teed – kutselist ettevalmistust aladel, mis annavad töö ja kindlustavad ülalpidamise.

Eesti Naisliidu silmapaistvamaid juhte Minni Kurs-Olesk tegi piirituse ja viina müügi seaduseelnõu teisel lugemisel aga ettepaneku asendada sõna "meesterahvas" "kodanikuga".

Lugemist väärib Julie Steinmanni vastus August Lepsile, kes juhtis tähelepanu asjaolule, et Balti eraõiguse kohaselt nõutakse naistelt ka abikaasa nõusolekut. Steinmann ütles: "Kui siin tuletati meelde, et Eesti riigis on veel seadusi, mille arvel täna naiste üle püüti halba nalja teha, siis kinnitab see ainult seda, et meil tuleb veelgi võidelda, ja me tahame seda kindlasti teha." Just kirglik võitlus oma õiguste eest on paljusid toonaseid parlamendisaadikuid ühendav joon.

Olupildid ja isiklik elu

Väljaanne avab konkreetsete naispoliitikute elu ja tegevuse kaudu mitmeid Eesti ajaloo olulisi sündmusi.

Alma Ast-Ani mälestused annavad pildikese Tartu õpilaste meeleoludest Peterburi 1905. aasta jaanuarisündmuste järel. Alma Ostra-Oinas kirjeldab 1906. aastal Tobolskis asumisel olemist ja sealt põgenemist, Aade Vende kirjad Anna Tõrvand-Tellmani elust küüditatuna.

Huvipakkuv on kahtlemata ka Alma Ostra-Oinase küsimuse arutelu Asutavas Kogus, kus teda koos teistega süüdistati Viktor Kingissepa varjamises.

Mitme naispoliitiku elu viis neid kas abielu, sõpruse või professionaalse tegevuse kaudu kokku Eesti riigi arengut ja tegevust mõjutanud isikutega. Alma Ast-Ani oli abielus kirjaniku ja poliitiku Karl Ast-Rumoriga, kuid tema mälestuste kaudu avaneb ka Eesti sotsiaaldemokraatia ühe looja Mihkel Martna tegevus.

Marie Aul oli eesti antropoloogia rajaja Juhan Auli, Linda Eenpalu aga peaminister Kaarel Eenpalu abikaasa. Helmi Jansen oli abielus kunstnik August Janseniga, Minni Kurs-Olesk sidus oma elusaatuse advokaat Lui Oleskiga, hilisema Eesti Vabariigi peaprokuröri ja kohtuministri ning töö-, hoolekande ja siseministriga. Kuid eluteel puutus Minni Kurs-

Olesk kokku ka näiteks kirjanik Karl August Hindreyga, kes on öelnud, et “kahe inimesega olen ma oma eluajal saanud mõnuga kakelda: Jaan Tõnissoniga ja Minni Kurs-Oleskiga. Kõik teised ei tule lähedalegi, ei tule üldse arvesse”.

Naispoliitikute seas oli üks koloriitsemaid Alma Ostra-Oinas, keda on nimetatud ka Eesti Jeanne d’Arc’iks ning kes oli fiktiivselt abielus ühe Eesti toonase esikommunisti Jaan Anveltiga ning hiljem abiellus poliitikategelase Aleksander Oinasega, kellest sai riigikontrolör, kuid kes oli ka siseminister, raha-, kaubandus-tööstusminister ning teedeminister.

Julie Steinmann oli abielus teedeminister Konstantin Steinmanniga, Anna Tõrvand-Tellmani abikaasa oli kindralstaabi ülem kindralmajor Juhan Tõrvand. Milliseks kujunes paljude nende Eesti riigi saatust mõjutanud meeste elutee, saab samuti teada väljaandest.

Seega leiab igaüks kindlasti oma, eriti kasulik on aga väljaanne ajalooõpetajatele ja ajaloost huvitatud õpilastele, ka tudengitele. Seda enam, et väljaannet iseloomustab suur allikate rohkus, andes igaühele, kes küsimusega süvitsi tahab minna, uusi võimalusi uurimistööks või iseenda harimiseks. Lisatud pildimaterjal näitab, millised nägid välja toonased naispoliitikud, kuid annab ka teatavat aimu tollasest soengu- ja riidemoest. Seegi aitab toonast aega paremini mõista.

Uuema aja naispoliitikud

Mõnevõrra raskem on olukord uuema perioodi naispoliitikute tegevuse kajastamisel, sest ajaline distants on liiga väike, et anda nende panusest objektiivne pilt. Kergem on see ehk nende puhul, kes on oma tipp-poliitiku tee lõpetanud, näiteks Liina Tõnisson, Valve Kirsipuu, Marju Lauristin, Andra Veidemann jt. Paraku ei ole enamik neist avaldanud oma mälestusteraamatut (loetelust on erand Marju Lauristin), vaid arvamused ja hinnangud nii naiste võimaluste kohta poliitikas kui poliitilise elu kohta Eestis üldiselt tuleb kokku korjata sõna otseses mõttes tükk tüki haaval. Samas on mitmed väljaütlemised mõistetavad ainult konkreetses kontekstis ning sellest väljarebituna jäävad poliitikas vähem kodus olevale inimesele teinekord arusaamatuks.

Kahjuks ei ole kõigi Riigikogust lahkunud naispoliitikute kohta suudetud välja selgitada praegust tegevusvaldkonda. Küsimus ei ole sugugi lihtsas faktiteadmises, vaid selline info pakuks avalikkusele huvi ning annaks ülevaate naiste võimalustest pärast poliitikast lahkumist. Nagu ka see, kuidas nad vaatavad tagasi poliitikas oldud aastatele ja mida arvavad praegusest Eesti poliitikast. Need aspektid ei olnud küll nimetatud väljaande eesmärgiks, kuid ehk pakuvad ainest järgmisteks ülevaadeteks.

Uuema laine naispoliitikud Keit Pentus, Kadri Simson, Olga Sõtnik jt on ilmselt enam tegelnud päevapoliitilistele sündmustele reageerimisega kui mõtisklemisega naiste võimalikkusest ja vajalikkusest Eesti poliitikas. See aeg seisab neil ehk veel ees. Loodetavasti leiavad needki seisukohad koha järgmistest naispoliitikute tegevust kajastavates väljaannetes, sest just uue laine naispoliitikutel lasub vastutus viia soolise võrdõiguslikkuse põhimõtted aina enam meie poliitikasse, veelgi enam aga igapäevaellu.

Kui väljaande vanemat perioodi käsitlevat osa võib nimetada lõpetatuks (mis ei tähenda, et kõik faktid on isikuti kirjas või allikate loetelu lukku pandud), siis uuem osa jääbki avatuks. Seda saab täiendada nii praegu tegutsevate naispoliitikute uute isikuandmetega ja seisukohtadega kui ka uute nimedega Eesti naispoliitikute reas. Mitte nii pikas, kuid kahtlemata tegusas reas.

Parlament ja sotsiaalmeedia

Aivar Jarne, Riigikogu Kantselei pressitalituse juhataja

Sotsiaalvõrgustike kasutajate hulk on viimastel aastatel plahvatuslikult kasvanud ning ka riikide parlamendid ei saa enam sellest mööda vaadata.

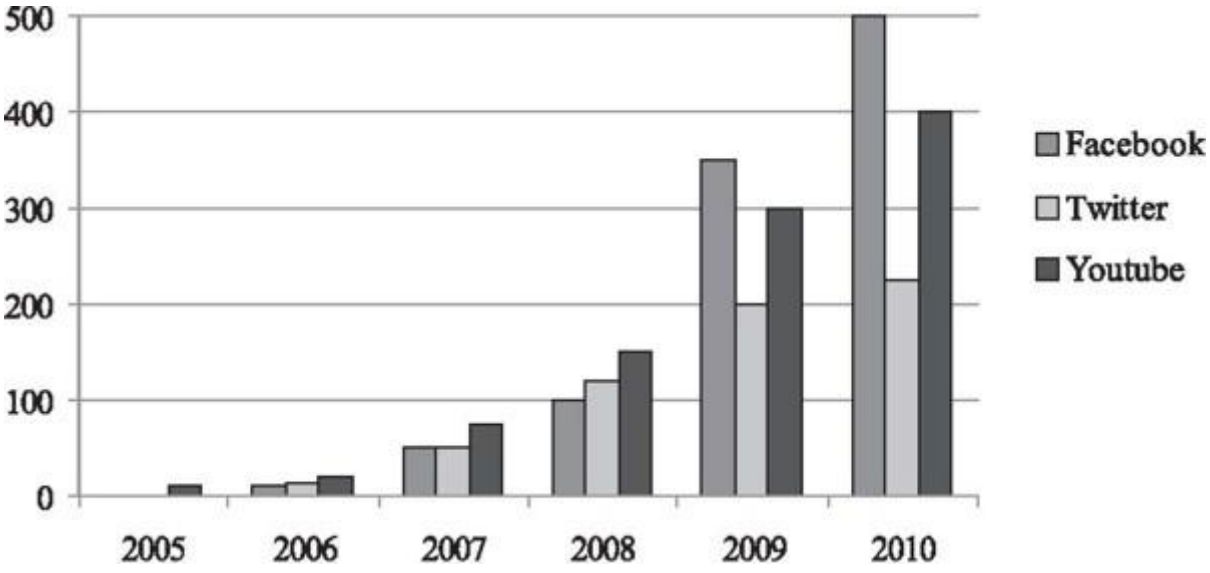
Infokommunikatsioonivahendite ülikiire arenguga viimastel aastatel on kaasnenud internetil põhineva kommunikatsiooni, sealhulgas sotsiaalvõrgustiku võidukäik. Sotsiaalvõrgustik on muutumas sadade miljonite inimeste igapäevaelu koostisosaks, mille kaudu ollakse üksteisega ühenduses, saadakse ja vahetatakse uudiseid ja informatsiooni ning omandatakse uusi teadmisi.

Kommunikatsiooniteoreetikud väidavad, et sotsiaalsest meediast kujuneb inimeste - peamine infokanal. See tähendab, et sotsiaalmeediast saab esmane uudiste allikas, informatsiooni kogumise koht ja ka meelelahutaja ehk see, mida varem pakkusid traditsioonilise meedia kanalid. Olulisim erinevus on selles, et sotsiaalmeedia tarbijad ei ole lihtsalt sõnumite retsipiendid, vaid tihti soovivad nad ise aktiivselt dialoogis osaleda – avaldada arvamust, kui midagi on halvasti või kui millegagi rahul ollakse. Hiljuti Saksamaal tehtud uuringute järgi veedab enam kui kolmandik töötavatest inimestest tööpäevadel aega suhtlusportaalides.

Uus kanal poliitikutele

Maailmas praegu enim kasutatav veebikülg on otsingusüsteem Google, millele kohe järgnevad sotsiaalvõrgustikud Facebook ja Youtube ning Twitter 10. kohaga. Seejuures on viimase paari aastaga hüppelise arengu teinud just Facebook, mille kasutajaskond on kahe aastaga suurenenud 100 miljonilt 500 miljonile ehk viiekordistunud (joonis 1).

Joonis 1. Facebooki, Twitteri ja Youtube'i kasutajad 2005–2010 (milj)



Uue meedia võimaluste rakendamine riigifunktsioonide täitmisel ja demokraatliku diskussiooni loojana võidab järjest suuremat tähelepanu. Internet on andnud poliitikutele kanali ja võimaluse edastada otse ja vahendamata informatsiooni. Tänu sellele saavad kodanikud osaleda otsuse kujundamise protsessi eri staadiumites ning mõjutada selle

tulemust. Osalemine ja kaasatus on muutunud uute võimaluste tõttu palju kiiremaks ja laiemaks.

Suhtlusportaalide iseärasus erinevalt uudisteagentuuridest või ajalehtede elektroonilistest väljaannetest seisneb ühelt poolt selles, et inimeste omavaheline suhtlus on informaalne. Samal ajal on sellesse suhtluskeskkonda väga jõuliselt sekkunud nii avalik-õiguslikud kui ka äriorganisatsioonid. Eripäraks on see, et viimased on omaks võtnud sealse suhtluskeskkonna informaalse stiili ja püüavad oma infot edastada võimalikult lihtsalt ja inimesekeskselt (või vähemalt liiguvad sinnapoole).

Tulevikku silmas pidades tuleb märkida, et suhtlusportaalide lipulaev Facebook läheneb tasapisi oma eesmärgile muutuda suhtluskeskkonnas praktiliselt iga elektroonilise vahendi põhiosaks. Eesti Ekspressi peatoimetaja Priit Hõbemägi toob 2. oktoobri Eesti Ekspressis näite, kuidas lähitulevikus võib Facebook juba esineda müüdavates mobiilides, kaamerates, telerites jm. Näiteks lülitad sisse teleri ja näed, et sinu kakskümmend sõpra vaatavad parajasti "Kättemaksukontorit" või et su vanemad salvestasid just "Õnne 13" viimase osa. Ostad uue telefoni, sisestad oma andmed – ja kõik sinu sõbrad ning võib-olla ka kohad, mida nad on äsja külastanud, on su telefonis olemas.

Parlamendid sotsiaalvõrgustikes

Elektrooniliste suhtluskeskkondade kiire areng pole jätnud puutumata ka parlamente.

Uuring näitab, et sotsiaalvõrgustikke võtavad omaks parlamendid üle kogu maailma. See protsess käib käsikäes e-parlamendi ja e-kaasamise rakendamisega. Sotsiaalvõrgustikke kasutas 2009. aastal 13 protsenti parlamentidest ning 14 protsenti on seda rakendamas. Seejuures on huvitav, et noortega suhtlemisel kasutavad parlamendid tavaliste veebikülgede kõrval aktiivselt just blogimist ja sotsiaalmeediat (üle 30%).

Euroopa Parlament kasutas 2009. aasta valimistel mitmeid võrgustikke, Facebooki kõrval MySpace'i, Flickrit, Youtube'i ja Twitterit, edastades neis blogisid, *online*-küsimusi-vastuseid, videoid ja slaidiprogramme jms. Tõhusaimaks neist osutus Facebook, mis on jäänudki Euroopa Parlamendi põhiliseks uudiste ja debattide edastamise ning vastastikuse suhtlemise kanaliks. Nende Facebooki kontol on ligikaudu 85 000 fänni. Samal ajal kasutab parlamendi 736 liikmest koguni 55 protsenti samuti Facebooki (38% blogivad, 31% tvitterdavad) ning neil on ühtekokku pool miljonit fänni. Ka Euroopa Parlamendi Eesti esindus kasutab Facebooki, samuti Euroopa Komisjoni Eesti esindus.

Maailma parlamentide kodulehtedel on sotsiaalvõrgustike rakendamine samuti uus trend. Näiteks Ühendkuningriigi parlamendikodade ühiskontol Twitteril on enam kui 25 000 jälgijat.

Prantsuse Senatis on Facebooki kontol üle 1200 fänni. Läti parlament *Saeima* haldab rohkem kui 1700 jälgijaga Twitteri kontot, samuti panevad nad üles parlamendijuhtide kohtumiste videoklippe Youtube'i.

Muidugi pole need näitajad võrreldavad suurkorporatsiooni Coca-Cola 15 miljoni, noorukese poptähe Justin Bieberi 5 miljoni või isegi Eestis Estraveli 25 000 fänniga, kuid täiendavaid parlamendiinfo jälgijaid on need kanalid kindlasti juurde toonud. Võrgustike kaudu edastatakse parlamendiinfot ja pressiteateid, samuti kasutatakse seda suhtlemiseks huvilistega.

Veelgi levinum on aga parlamentide puhul see, et sotsiaalmeedia lingid tuuakse esile mitte parlamendi kodulehe avaküljel, vaid saadikuid tutvustavatel saitidel, kus sageli on viited ka saadikute veebilehele.

Eesti ja Riigikogu

Eestis on sotsiaalvõrgustike roll samuti plahvatuslikult kasvanud. Enim on suurenenud Facebooki kasutajaskond (270 000, sügis 2010), mis on juba ligikaudu 20 protsenti kogu elanikkonnast. Internetiturunduse agentuuri DreamGrow 2010. aasta augustis tehtud sotsiaalse meedia uuring näitas, et viimase aastaga on ka enamik ettevõtteid (78%) kasutanud sotsiaalvõrgustikku turunduses ning peab seda väga tähtsaks. Sealjuures on ettevõtluses mäekõrguselt kasutatavaim kanal Facebook (88%), samal ajal on Twitteri populaarsus langemas.

Kahjuks pole Eestis tehtud uuringuid sotsiaalmeedias osalevate ja seda kasutavate inimeste keskkonna ja motiivide kohta. Üldiselt ollakse siiski seisukohal, et varem vaid noorema põlvkonna (alla 30-aastaste) suhtluskeskkonnast on saamas ka keskealiste inimeste keskkond.

Uutesse suhtluskeskkondadesse on aktiivselt lülitumas ka Riigikogu. Ajal kui Riigikogu veebilehe jälgitavus jääb istunginädalal *ca* 6000 külastamise juurde, on uute e-suhtluskanalite otsimine igati loogiline. Praegu on nii Facebookis kui ka Twitteris meie Euroopa Liidu asjade komisjon, kes edastab seal regulaarselt oma sõnumeid. Uued sotsiaalmeedia vahendid on meie parlamendiliikmete hulgas üha enam populaarsust võitnud (33 protsendil on Facebooki konto, 27 protsenti peab blogi ja 13 protsenti kasutab Twitterit). Samal ajal võib tõdeda, et Riigikogu liikmete Facebooki kontode sõprade ring on erineva suurusega. Vahe on kuni sajakordne, ulatudes mõnekümnest sõbrast rohkem kui 3000 sõbrani. Suuresti sõltub see nii kontopidaja isikust kui ka sõnumite huvitavusest ja nende edastamise regulaarsusest.

Huvitav on see, et nendes suhtluskeskkondades on tekkinud isikliku ja ametliku info süntees. Olenevalt inimese soovist ja avatusest võime saada ülevaate nii tema perekonnaelust ja hoiakutest kui ka tema tööst parlamendis. Isikliku ja ametliku süntees ongi võimalikke parameetreid uut tüüpi suhtluses.

Parlamendi kui terviku ning komisjonide loodud kontod ja suhtlus jääb ühelt poolt mõistagi ametlikesse piiridesse, teisalt püütakse leida inimlikku mõõdet, mis on omane informaalsele suhtluskeskkonnale ja mille kaudu üldse on võimalik inimesteni jõuda. Piirdudes üksnes linkidega ametlikele pressiteadetele, me ilmselt ei suuda oma suhtluspartnerite huvi kuigi kaua üleval hoida. See on arenev keskkond ja keegi ei tea, milliseks see kujuneb, kuid ilmselgelt tuleb võtta hoiak inimliku suhtlemise poole.

Probleemid ja ohud

Ülikiiresti areneva veebikeskkonna ja infovahetuse intiimsusega seonduvad ka sotsiaalvõrgustike suuremad probleemid ja ohud. Need hõlmavad nii võrgustikes osalejaid kui ka teisi isikuid, samuti ettevõtteid ja asutusi, kes otseselt sotsiaalvõrgustikes ei suhtle. Teisalt on need probleemid ja ohud suhteliselt sarnased kogu interneti suhtlemiskeskkonnaga.

1. Info kättesaadavus. Kui interneti puhul on välja toodud, et infost jäävad paljuski ilma need, kes internetti ei tarbi, kehtib Facebooki puhul sama. Info kättesaadavuse lõhe suureneb nüüd ka nende vahel, kes on Facebookis ja kes seda ei tarbi.

2. Tähelepanu hajumine. Oluliste probleemide asemel tõmbavad sotsiaalvõrgustikes enim tähelepanu teisejärgulised, sagedamini isiklikel huvidel põhinevad teemad. Seda asub võimendama kollane ajakirjandus. (Näiteks võib tuua oktoobrikuise juhtumi Venemaal, kus kohalik juht pani oma Facebooki kontole üles pildid Vene ja Saksa presidendi vastuvõtust Kremlis, kus õhtusöögi salatist leiti vihmauss.)

3. Loobumine privaatsusest. Kasutajad loobuvad üha rohkem oma privaatsusest Facebooki ja selle partnerite huvides (nende sõnul on see "arenev sotsiaalne norm"). Möödunud aasta lõpus muutis Facebook privaatsuspoliitikat. Kui kasutaja ei viitsi jännata keeruliste privaatsussätetega, muutub üha suurem osa tema isiklikust informatsioonist – näiteks nimi, sugu, fotod, sõprade nimekiri – juba vaikimisi avalikuks.

4. Ettevõtete saladuste lekkimine ja inimeste tööaja raiskamine. Näiteks mõned suured Saksa ettevõtted (Volkswagen, Commerzbank) on sulgenud oma kontoripersonalile ligipääsu sotsiaalvõrgustikele põhjendusega, et selle kaudu ei lekitataks ettevõtte saladusi. Selle kõrval tuuakse tegeliku põhjusena ka tööaja raiskamist.

5. Institutsionaalse info eristamine isiklikust. Eespool mainitud isiklik huvi ei pruugi enam institutsioonikesksest nähtavalt eristuda. Probleem on aktuaalne tähtsamate riigiinstitutsioonide ja suurfirmade puhul. Näiteks kui operatiivne infovahetus on parlamendiliikme eelis, on samas tõusetunud küsimus, kes suhtleb avalikkusega institutsiooni nimel – kas komisjoni esimees, ametnik? Kas on üldse vaja avalikustada esialgset informatsiooni arutelu kohta, iseäranis poliitiliselt tundlikel teemadel?

Isiklik suhe poliitikuga

Sotsiaalvõrgustikes osalemine kaalub siiski üles võimalikud probleemid ja ohud. Eeltoodust lähtudes on sotsiaalvõrgustiku rakendamist alustatud ka Riigikogu veebilehe kaudu. Eestis rakendavad sotsiaalmeediat oma veebilehe avaküljel edukalt Vabariigi Presidendi sait www.president.ee (Facebook, Youtube) ja välisministeerium www.vm.ee(Facebook, Twitter, Youtube, Flickr). Ministeeriumidest on selle kasutusele võtnud haridus- ja teadusministeerium (Facebook) ning kaitseministeerium (3 Facebooki rubriiki). Sotsiaalmeediat on rakendamas ka politsei- ja piirivalveamet. Suurematest kohalikest omavalitsustest on sotsiaalmeedia aktiivselt (ja nende sõnul edukalt) kasutuses näiteks Tartu linnal, mille Facebooki konto meeldib üle 8000 jälgijale.

2010. aasta suvest alates on Riigikogu veebiküljel sotsiaalmeedia kanalid (Twitter, Facebook, Flickr, blogid jm) lülitatud linkidena Riigikogu liikmete uuenenud veebilehtedele.

Arvestades elektroonilise sotsiaalvõrgustiku kiiret levikut ning Riigikogu liikmete soovi suhelda avalikkusega sotsiaalmeedia vahendusel, on põhjendatud nimetatud linkide lisamine just liikmete saitidele. Nõnda tekib infonõudlejal personaalne suhe parlamendiliikmega ning võimalus anda talle tagasisidet huvipakkuvates küsimustes.

Facebookja Twitter on 2010. aasta sügisest rakendatud ka Riigikogu kui institutsiooni tarvis. Nende kaudu edastatakse lisainfot Riigikogu tegevuse kohta ning saadakse tagasisidet. Selle sisuks on huvitavam eelinfo, erinevate sündmuste edastamine, samuti sissejuhatus pressiteadetele, mis lingi abil suunatakse Riigikogu kodulehele. Facebooki sissekanded on varustatud foto- või muu illustreeriva materjaliga. Twitteri nn säutsud põhinevad pressiteadetel ning nende säutsude abil suunatakse kasutaja lingi abil

Riigikogu veebilehel olevatele pressiteadetele ja teistele materjalidele, samuti muude institutsioonide, asutuste kodulehtedele.

Sellega aga sotsiaalvõrgustikes osalemine ei piirdu. Riigikogu on arendamas ka oma veebitelevisioonikanalit, seepärast on lähitulevikus mõeldav lisada sinna ühe kanalina ka videoesinemised, mis on samal ajal kättesaadavad Youtube'i kanalis. Youtube video- ja sotsiaalmeedia suhtluskanalina on üks populaarsemaid (maailmas suuruselt kolmas otsingumootor) ning poliitikud kasutavad seda meeleldi oma videosõnumite edastamiseks. See kanal võimaldab ka mitmepoolset suhtlust ning annab ülevaate jälgijate hulgast ja reaktsioonist. Erilise koha võttis kanal 2008. aasta USA presidendi valimiste käigus, kus presidendikandidaat Barack Obama kasutas seda edukalt oma kampaania seisukohtade edastamiseks.

Kokkuvõtvalt võib tõdeda, et Riigikogu töö paremaks tutvustamiseks ning avalikkusega ja meediaga suhtluse tõhustamiseks on lisaks traditsioonilistele teavitamise viisidele (nt pressiteated, istungi otseülekanne veebis, suuline ja meili teel informeerimine) otstarbekas kasutada täiendavaid infoedastusvorme. Nendeks on sotsiaalvõrgustiku aktiivsem kasutuselevõtt ning olemasoleva Riigikogu veebikanali viimine uuele, televisioonilikumale veebi-tv tasemele. Sotsiaalvõrgustikud ja eriti nende lipulaev Facebook on internetikasutajate seas kindlalt kanda kinnitanud ning ka parlament peab olema seal, kus on rahvas.

Kasutatud kirjandus

Ergma, E. (2010). Kõne Euroopa Liidu parlamendijuhtide konverentsil Stockholmis 14. mail. – http://www.riigikogu.ee/index.php?id=57056

http://www.alexa.com/topsites
http://metrix.station.ee/?subm=1&sort=visitors&act=&cat=8&selweek=2010-10-25
http://www.facebook.com/europeanparliament
http://www.facebook.com/valismin
http://www.facebook.com/tartulinn?ref=ts
http://www.facebook.com/thilves
http://www.facebook.com/euroopakomisjoniesindus?ref=ts
http://www.twitter.com
http://www.youtube.com

Hõbemägi, P. (2010). Facebook ehk Mark Zuckerbergi miljardi dollari maailm. – Eesti Ekspress, 2. okt.

Kallas, P., Veimer, S.-E., Lillevälja, J.-M. (2010). Sotsiaalne meedia Eesti turundajate seas. – http://www.dreamgrow.ee/

Web Sites of National Parliaments. – http://www.ipu.org/english/parlweb.htm

World e-Parliament Report 2010. United Nations, 2010.

Autoriõigus raamatukogus: mida on kasulik teada

Karmen Linask, Eesti Rahvusraamatukogu autoriõiguse spetsialist

Raamatukogud ja selle kasutajad puutuvad paratamatult kokku autoriõigusega, sest suur osa kogusse kuuluvatest teavikutest on autorikaitse all.

Tavapäraselt on raamatukogud olnud trükimeedia, täpsemalt raamatute hoiukoht. Viimaste aastakümnete vältel on kogudesse lisandunud audiovisuaalsed teosed ning viimastel aastatel on hakatud lugejatele pakkuma ligipääsu elektroonilistele allikatele, sealhulgas internetiteenust.

Raamatukogude põhiteenused rahvaraamatukogude töökorralduse juhendi järgi on teavikute laenutamine kohalkasutuseks ja kojulaenutus ning üldkasutatava andmesidevõrgu kaudu avalikule teabele juurdepääsu võimaldamine ehk internetiteenus. Lisandub hulk eriteenuseid: kopeerimisteenus, printeri väljatrükid, disketile salvestamine jms.

Eesti autoriõiguse seadus võeti vastu 1992. aastal. Autoriõigus on oma olemuselt ainuõigus – autorile kuulub õigus igal moel ise oma teost kasutada ning oma teose kasutamist lubada ja keelata. Ainuõigust on üldsuse huvides piiratud ehk loodud on nn teose vaba kasutamise võimalused, kui autorilt luba küsima ei pea (autoriõiguse seaduse IV peatükk).

Autoriõigus kaitseb kirjandus-, kunsti- ja teadusteoseid. Teoseks loetakse mis tahes originaalset tulemust kirjanduse, kunsti või teaduse valdkonnas, mis on väljendatud mingis objektiivses vormis (sealhulgas suulised teosed – kõned, ettekanded, loengud jms) ning on selle vormi kaudu tajutav ja kopeeritav. Seadus toob välja ka teoste näidisloetelu. Tähelepanu tasuks pöörata intellektuaalse tegevuse tulemustele, mida autoriõigus ei kaitse. Oluline on teada, et autoriõigus ei kaitse ideid, põhimõtteid, päevauudiseid, fakte ja andmeid, rahvaloominguteoseid, õigusakte ja haldusdokumente (seadused, seadlused, määrused, juhendid, käskkirjad) ning nende ametlikke tõlkeid, kohtulahendeid ja nende ametlikke tõlkeid, see tähendab neid kõiki võib vabalt kasutada. Seejuures on õigusaktide ja kohtulahendite mitteametlikud tõlked autorikaitse all. Autoriõigusega on kaitstavad ka näiteks era- ja avalikud kirjad, raamatu kaanekujundus, raamatu eessõnad, järelsõnad, fotod, illustratsioonid, tõlked jms.

Autoriõigus tekib teose loomisega, mingit eraldi registreerimist selleks vaja ei ole, samuti ei ole vaja teost spetsiaalselt *Copyright* © ikooniga märgistada.

Autori õigused jagunevad autori isiklikeks ja varalisteks õigusteks. Varalised õigused on loovutatavad, nende hulka kuulub näiteks õigus teost kopeerida, levitada, tõlkida, teha teosest kohandusi ja töötlusi. Isiklikud õigused on seotud autori isikuga: näiteks õigus esineda loojana – teose kasutamisel tuleb viidata autorile –, õigus teha ise või lubada teisel isikul teha teoses muudatusi, õigus lubada lisada oma teosele teiste autorite teoseid (illustratsioone, eessõnasid, kommentaare, uusi osasid jne). Üldjuhul kehtivad autori õigused tema eluajal ja 70 aastat pärast surma. Oluline on märkida, et autoriõiguse kehtivuse tähtaja kulgemine algab autori surma-aastale järgneva aasta 1. jaanuarist. Seega näiteks 1940. aastal surnud autori õigused lõpevad 1. jaanuaril 2011.

Laenutamine

Laenutusõigus on seotud autori õigusega teose levitamisele. Levitamiseks loetakse teose või selle koopia üleandmist või üldsusele kasutada andmist mis tahes viisil, sealhulgas rentimist ja laenutamist. Rentimist ja laenutamist reguleerib Euroopa Nõukogu direktiiv 2006/115/EÜ. Direktiivi artikkel 6 annab võimaluse liikmesriikidel teha erand laenutamise ainuõiguse suhtes tingimusel, et vähemalt autorid saavad sellise laenutamise eest tasu. Autoriõiguse seadus teeb erandi raamatukogudele, kellel on õigus autori eelneva nõusolekuta teoseid koju laenutada. Raamatukogul on õigus autori, esitaja ja fonogrammitootja nõusolekuta koju laenutada teost ja teose helisalvestist. Filmide kojulaenutust autori nõusolekuta kehtiv seadus ei luba, välja arvatud vastava õppeasutuse raamatukogul. Heliplaatide kojulaenutusel kehtib nn neljakuuline embargoperiood heliplaadi Eestis levitamise algusest, pärast seda võib heliplaate vabalt laenutada.

Laenutamise puhul saab rääkida kojulaenutusest ja kohapeal kasutada andmisest. Autoriõiguse seaduse § 20 lõige 4 lubab raamatukogul, arhiivil või muuseumil oma kogus olevat teost eriseadme kaudu kohapeal kättesaadavaks teha (elektroonilisi teavikuid arvuti vahendusel lugeda, filme vaadata, muusikat kuulata jne) ja individuaalseks kohapeal kasutamiseks laenutada. Seega peaks kasutajal olema võimalus kõiki raamatukogu kogusse kuuluvaid teoseid, sealhulgas filmid, heliplaadid, e-raamatud ja võrguväljaanded, kasutada kohapeal.

Tähelepanu tuleks pöörata sõnadele “kohapeal kättesaadavaks tegemine”. Sellistest teostest, mida on võimalik kasutada ainult kohapeal, ei tohi digiteeritud koopiat saata isiku koduarvutisse ega õiguste omaja nõusolekuta internetis kättesaadavaks teha (Nemvalts 2010, 107).

Kui teos või artikkel raamatukogus puudub, saab selle tellida teisest raamatukogust, ka välismaalt. Raamatukogudevahelise laenutuse (RVL) eesmärk ongi teha kasutajale kättesaadavaks ka need kodu- ja välismaised teavikud, mis tema külastatavas raamatukogus puuduvad. RVL-i teel saab tellida teavikuid ajutiseks kasutamiseks ja koopiaid, mis tagastamisele ei kuulu.

Kopeerimine

Reprodutseerimisõigus ehk õigus teost kopeerida on üks autori varalistest õigustest. Autoriõiguse seaduse IV peatükk reguleerib teose kasutamist autorilt nõusolekut küsimata. Selline kasutamine võib toimuda ainult kooskõlas nn kolmeastmelise testiga: kopeerimine ei tohi olla vastuolus teose tavapärase kasutamisega ega kahjustada põhjendamatult autori seaduslikke huve ning on lubatud ainult seaduses otseselt ettenähtud juhtudel (autoriõiguse seaduse § 17). Lisaks teistele rahvusvahelistele dokumentidele kehtestab ka Euroopa Liidu nn infoühiskonna direktiivi (2001/29/EÜ) artikkel 5 lõige 5 kolmeastmelise testi kohaldamise nõude. Testi kohaldamise praktikast võib näitena tuua Haagi Ringkonnakohtu otsuse Hollandi ministeeriumides koostatud pressiülevaadete kohta, kus ministeerium skaneeris ja kopeeris ajaleheartikleid ja tegi need sisekommunikatsioonivahendite (meili teel ja intranetis) kaudu oma töötajatele kättesaadavaks. Kohus leidis, et sellised pressiülevaated ohustavad artiklite tavapärast kasutamist ja kahjustavad kirjastaja seaduslikku huvi digitaalsete võrguväljaannete vastu (Senftleben 2010, 70).

Seega tuleb jälgida, et näiteks soov kopeerida tervet raamatut võib minna vastuollu autori seaduslike huvidega (autoril jääb saamata tulu teose müügist) ja olla vastuolus teose

tavapärase kasutamisega (selle lugemine formaadis ja kujunduses, nagu kirjastus on selle välja andnud) (Pisuke 2006, 82).

Kopeerimise tingimused on riigiti erinevad. Näiteks Suurbritannias lubatakse raamatukogudel lugejale teha koopia perioodilise väljaande artiklist, kuid piiratakse kopeerimist ühele artiklile väljaande numbri kohta ja nõutakse lugejalt kinnitust, et koopiat kasutatakse ainult isiklikul, mitte ärilisel otstarbel. Raamatust võib teha ühe koopia nn mõistlikus ulatuses, milleks peetakse 10 protsenti väljaandest või peatükki raamatust (Cornish 2009, 58). Kanadas jälle ei ole mingit ühe artikli piirangut, kuid kopeerida võib ainult õppe-, teadus- ja tehnikaajakirjadest. Kopeerida ei tohi näiteks luulet ja ilukirjandusteoseid (WIPO 2008, 144).

Eestis nii suuri piiranguid ei ole, autori loal avaldatud teosest võib isikliku kasutamise eesmärgil lasta teha koopia tingimusel, et selline tegevus ei taotle ärieesmärke.

Isikliku kasutamise all tuleks mõista eelkõige teose kasutamist eneseharimise, meelelahutuse ja õppe-eesmärgil. Isikliku kasutamise sätte alla läheb ka see, kui koopiat kasutavad pereliikmed ja lähim tutvusringkond (Pisuke 2006, 81).

Keelatud on kopeerida elektroonilisi andmebaase, piiratud tiraažiga kujutava kunsti teoseid, arvutiprogramme (välja arvatud seaduses otseselt ettenähtud juhtudel) ja reprograafilisel viisil noote (autoriõiguse seaduse § 18 lõige 2).

Teost võib seaduses ettenähtud tingimustel vabalt kasutada teaduslikel, hariduslikel, õigusemõistmise ja informatsioonilistel eesmärkidel (autoriõiguse seaduse § 19). Sellise kasutamise puhul tuleb ära näidata teose autori nimi, teose nimetus ja avaldamisallikas. Muu hulgas on lubatud õiguspäraselt avaldatud teost motiveeritud mahus:

– tsiteerida ja refereerida, järgides refereeritava või tsiteeritava teose terviku mõtte õige edasiandmise kohustust;

– kasutada illustreeriva materjalina õppe- ja teaduslikel eesmärkidel, tingimusel, et selline kasutamine ei taotle ärieesmärke;

– kopeerida õppe- ja teaduslikel eesmärkidel haridus- ja teadusasutuses tingimusel, et sellisel tegevusel puuduvad ärieesmärgid.

Raamatukogu poole pöördutakse tihti sooviga saada mõnest autoriõigusega kaitstud fotost, maakaardist, artiklist või lausa tervest raamatust koopia, et see mõnes väljaandes või iseseisvana uuesti avaldada. Autoriõiguse seaduse IV peatüki vaba kasutuse piiridest väljajäävate tegevuste puhul on alati vaja autori luba. Raamatukogul on teos küll füüsilisel kujul, kuid kõik, mis puutub autori õigustesse, sealhulgas õigusesse teost levitada, tuleb joonde ajada autori või tema õigusjärglasega.

Internet ja andmebaasid

Interneti suure leviku tõttu on seda hakatud pidama vaba eneseväljendamise vahendiks (blogimine, suhtlusvõrgustikud jms) ja kohaks, kust saab piiramatul hulgal infot ning kus pääseb ligi avalikele teenustele.

Internetis surfates võib esmapilgul tunduda, et kõike, mis seal on kättesaadav, võime kasutada igasuguste piiranguteta, sest kasutamine on tasuta ja miks mitte seda ka ise teistele jagada.

Õigus teha teos üldsusele kättesaadavaks ehk õigus oma teos internetikeskkonda üles panna tuli Eesti õigusesse 2004. aastal seoses nn infoühiskonna direktiivi ülevõtmisega. Selle õiguse mõte on reguleerida teose kasutamist digitaalkeskkonnas, et inimesed saaksid teoseid kasutada nende valitud kohas ja ajal. Internetis kättesaadavaks tehtud teostele kehtivad samad reeglid mis kõigi muude teoste puhul – neid võib oma tarbeks kopeerida, seaduses ettenähtud tingimustel tsiteerida ja refereerida ning kasutada illustreeriva materjalina õppe- ja teaduslikul otstarbel. Kui aga soovitakse internetis avaldatud fotosid või kirjandusteoseid teha teisel kodulehel kättesaadavaks, on selleks vaja autori luba.

Sageli võime internetis kättesaadavate teoste juures näha ikooni (cc) või teksti: "Creative Commons – Some rights reserved" või teksti: (DPPL) – *Digital Peer Publishing License*koos lingiga vastavale litsentsi tekstile. Tegemist on avatud sisulitsentsidega, mis annavad teose kasutajale suuremad võimalused, kui on seadusega ette nähtud vaba kasutuse piires. Litsentsid lubavad teost levitada, kopeerida ja sageli ka muuta. Seejuures on oluline, et muudetud materjali samadel tingimustel vabalt edasi jagataks ja näidataks ära autor.

Levinuim on *Creative Commons*'i litsents. Selle litsentsi eelis teiste avatud sisulitsentside ees on suur paindlikkus – autoriõiguste valdaja saab anda osa õigusi kasutajatele, jättes teise osa õigustest endale. *Creative Commons*'i litsents on ülemaailmne, kehtib teose autoriõiguste jõusolemise aja jooksul ega ole tagasivõetav (Põldoja 2005).

Hiljuti tõlgiti *Creative Commons*`i litsentsid, mida on kokku 6, ka eesti keelde ja kohandati Eesti seadustele. Peagi näeb neid ka *Creative Commons*'i ametlikul lehel (http://creativecommons.org/).

Raamatukogus saab kasutada mitmeid elektroonilisi andmebaase, mis jagunevad autoriõigusega kaitstavateks ja iseseisvate õigustega kaitstavateks andmebaasideks. Viimaste puhul kaitstakse mitteloomingulisi andmebaase ja nendesse tehtud investeeringut (näiteks telefoniraamat). Elektroonilist andmebaasi ei ole lubatud isiklikuks kasutamiseks kopeerida.

Isik, kes õiguspäraselt (näiteks lepingu alusel) kasutab autoriõigusega kaitstud andmebaasi, võib autori nõusolekuta teha kõiki toiminguid, mis on vajalikud andmebaasi sisule juurdepääsuks ja selle sisu tavapäraseks kasutamiseks. Näiteks võib teha andmebaasi osast väljatrüki või salvestada see oma arvuti kõvakettale (Pisuke 2006, 101).

Iseseisvate õigustega kaitstud elektroonilise andmebaasi puhul on selle õiguspärasel kasutajal lubatud andmebaasi sisu olulisest osast teha väljavõtteid või seda taaskasutada, kui koos avaldamisallika äranäitamisega tehakse väljavõte illustreeriva materjalina õppe- ja teadusliku uurimistöö otstarbel, motiveeritud mahus ja ärieesmärgita (autoriõiguse seaduse § 75^6).

Raamatukogudes kättesaadavad elektroonilised andmebaasid võib üldjoontes jagada kaheks: raamatukogude koostatavad andmebaasid, mis on üldjuhul vabalt kättesaadavad, näiteks Eesti artiklite andmebaas ISE, ning andmebaasid, mida kasutatakse raamatukogu ja andmebaasi omaja vahelise litsentsilepingu alusel. Rahvusraamatukogus saab kasutada näiteks statistika, e-ajakirjade, e-raamatute, õigusaktide, uudiste, kohtulahendite jms litsentsiandmebaase.

Litsentsiandmebaaside kasutamisel kehtivad litsentsilepingus kokkulepitud tingimused. Näiteks Rahvusraamatukogu registreeritud lugeja võib kasutada Rahvusraamatukogu otsinguportaali (portaal.nlib.ee) vahendusel ligikaudu 16 litsentsiandmebaasi ka oma koduarvutist. Olenevalt lepingutingimustest on valdav osa andmebaase mõeldud ainult kohapeal kasutamiseks, samuti on andmebaaside puhul erinevad kasutustingimused andmebaasis leiduva info kopeerimise (salvestamine, väljatrükk, meilile saatmine) kohta.

Raamatukogudel on autoriõigusega kaitstud materjalide eest vastutajana eriline positsioon. Raamatukogudel on kohustus tagada materjalide säilivus ja ligipääs neile. Ühest küljest tuleb materjalide kaitsmiseks kasutada kõiki vahendeid, teisest küljest tagada võimalus materjale kasutada (Cornish 2009, 2).

Eelnev ülevaade sisaldab üksnes väheseid autoriõigusega kaitstud teoste kasutamise põhimõtteid ja ei ole kaugeltki lõplik. Lähemaks tutvumiseks autoriõiguste valdkonnaga soovitan heita pilgu kasutatud kirjanduse nimestikule, paljude materjalidega on võimalik tutvuda ka interneti vahendusel.

Kasutatud kirjandus

Autoriõiguse seadus.
Cornish, G. P. (2009). Copyright: Interpreting the Law for Libraries, Archives and Information Services. London: Facet Publishing.
Creative Commons.
Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/29/EÜ, 22.05.2001, autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste teatavate aspektide ühtlustamise kohta infoühiskonnas. – EÜT L 167, 22.06.2001.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/115/EÜ, 12.12.2006, rentimis- ja laenutamisõiguse ja teatavate autoriõigusega kaasnevate õiguste kohta intellektuaalomandi vallas (kodifitseeritud versioon). – ELT L 376, 27.12.2006.

Intellektuaalomandi infovärav.

Nemvalts, K. (2010). Autori reprodutseerimis-, levitamis- ja üldsusele suunamise õigus ja nende piirangud infoühiskonnas. Magistritöö. Tartu Ülikool, õigusteaduskond.
Pisuke, H. (2006). Autoriõiguse alused. [Tallinn: KPMS & Partnerid.]

Põldoja, H. (2005). Creative Commons: jagatud tarkus. – Õpetajate Leht, 15. apr.

Rahvaraamatukogu töökorralduse juhend.

RRS 5:2008 – Raamatukogudevaheline laenutus (RVL). Põhimõtted ja üldnõuded. Eesti Rahvusraamatukogu Standard.

Senftleben, M. (2010). The International Three-Step Test. – JIPITEC (Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law), vol 1, issue 2, p 67–82.

WIPO 2008. Standing Committee on Copyrights and Related Rights. Study on Copyright Limitations and Exceptions for Libraries and Archives.

Välisriikide parlamentide uudiseid 2010. aasta aprillist novembrini.

Parlamentaarsed uudised
Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud BNS-i (www.bns.ee), teiste uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide kodulehtedel leiduvaid materjale.

Belgia

Juunis toimusid võimuliidu lagunemise ja parlamendi laialisaatmise tagajärjel ennetähtaegsed üldvalimised. Viieliikmelise koalitsiooni üks liikmeid, flaami liberaalne partei Avatud VLD lahkus võimuliidust, sest polnud rahul Flandrias prantsuskeelsete elanike eriõiguste vähendamise üle peetud kõnelustega. Parlamendi Esindajatekoda võttis vastu enam kui 50 põhiseaduse muudatusettepanekut, mille üle otsustab lõplikult järgmine koosseis, mis tähendas ühtlasi automaatselt parlamendi alamkoja laialisaatmist, ka Senat tegi samasuguse otsuse. Valimiste võitjaks osutus flaami rahvuslaste partei Uus-Flaami Allianss, kes sai 150-kohalises Esindajatekojas 27 kohta. Alamkoja suuruselt teiseks jõuks tõusid prantsuskeelsed sotsialistid, kes said 26 kohta, Reformiliikumine sai 18, flaami sotsialistid 13 kohta. Peaminister Yves Leterme'i Flaami Kristlikud Demokraadid sai Esindajatekojas 17 kohta. Senati 40 valitavast kohast sai Uus-Flaami Allianss 14 kohta. Valimisaktiivsus oli 89,2 protsenti. Valimisdebatt keskendus põhiliselt Belgia föderaalse poliitilise süsteemi ülesehitusele. Kui valimistest oli möödunud viis kuud, polnud valitsust suudetud veel moodustada ning säilib võimalus, et kuulutatakse välja järjekordsed üldvalimised. Riik on pärast 2007. aastal toimunud parlamendivalimisi olnud jätkuvas poliitilises kriisis.

AFP-BNS, 7.05. 2010, "Belgia parlament saatis end juunivalimisteks laiali";

ERR Uudised, 14.06. 2010, "Belgia valimised võitsid flaami natsionalistid". – http://uudised.err.ee/index.php?06206878

Inter-Parliamentary Union, "Belgium: last elections". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2029_E.htm

Bosnia ja Hertsegoviina

Oktoobris toimunud Bosnia ja Hertsegoviina parlamendi 42-kohalise Esindajatekoja valimiste tulemused näitavad, et poliitiline ummikseis riigis jätkub. Moslemitest bosnialased ning horvaadid eelistasid mõõdukate vaadetega parteisid, serblased aga Serblaste Vabariigi eraldumist pooldavat rahvuskonservatiivset parteid. Bosnialased toetasid sotsiaaldemokraate, kes on mitmerahvuselise Bosnia ja Hertsegoviina idee eestkõnelejad. Bosnia serblaste presidendiks valitud konservatiiv Milorad Dodik kordas aga oma seisukohta, et Bosnia ja Hertsegoviina on rahvusvahelise kogukonna poolt tekitatud "võimatu riik". Euroopa Liit ja Ameerika Ühendriigid ootavad riigi keskvõimu tugevnemist ja on seadnud selle üheks Euroopa Liidule lähenemise nõudeks.

AFP-BNS, 5.10. 2010, "Bosnia serblaste liider: Bosnia on "võimatu riik";

The Southeast European Times, 5.10.2010, "BiH election: will it break the political deadlock?". – http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2010/10/05/feature-01

Brasiilia

Brasiilias toimunud üldvalimistel valis maailma suuruselt neljanda rahvaarvuga demokraatlik riik lisaks presidendile 27 kuberneri, 513 Rahvuskongressi Esindajatekoja ja 2/3 81-liikmelise Senati liikmetest ning 1059 osariikide parlamentide esindajat. Sensatsiooni tekitas asjaolu, et 45-aastane Francisco Everardo Oliveira Silva, keda riigis tuntakse eelkõige kloun Tiriricana, sai São Paulo osariigis 1,3 miljonit häält – rohkem kui ükski teine poliitik. Tiririca valimisplakatil oli tekst "Enam hullemaks minna ei saa", lubades, et ta ei tee parlamendis midagi enamat, kui annab oma valijatele teada, kuidas poliitikud oma aega veedavad. Tiririca pääs Senatisse pole siiski kindel, sest ta peab esmalt oma lugemis- ja kirjutamisoskust tõestama.

Reuters, 4.10.2010, "No joke as clown is Brazil's most voted congressman". – http://www.reuters.com/article/idUSTRE6934GE20101004

Bulgaaria

Bulgaaria parlament võttis vastu haridusseaduse muudatused, mis sätestavad, et viieaastaseks saanud lastele on eelkooliharidus kohustuslik. Vanemad saavad ise otsustada, kas panna laps eelharidust omandama lasteaeda või mõne kooli juurde vastavasse klassi. Mõlemad on tasuta. Kohalikud omavalitsused pole praegu suutelised nõudmistele vastavat haridust tagama, seetõttu sätestati kaheaastane üleminekuperiood. Vanematele, kes oma last haridusasutusse ei vii, on ette nähtud trahvid. Muudatusi pooldas 80, vastu oli 7 parlamendiliiget. Lapsevanemate ühendus leidis, et nõue viieaastased kooli saata diskrimineerib neid vanemaid, kes tahaksid lapsi õpetada kodus, rikub inimõigusi ega aita kaasa ka mustlaste paremale integreerimisele.

Novinite, 23.09.2010, "Bulgarian MPs adopt obligatory pre-school education". – http://www.novinite.com/view_news.php?id=120415

The Sofia Echo, 23.09.2010, "Bulgarian Parliament approves obligatory pre-school education for children". – http://sofiaecho.com/2010/09/23/964387_bulgarian-parliament-approves-obligatory-pre-school-education-for-children

Gruusia

Gruusia parlament võttis vastu põhiseaduse muudatused, mis kriitikute sõnul aitavad Mihhail Saakašvilil peaministrina võimul püsida, kui tema teine ametiaeg presidendina 2013. aastal läbi saab. Viimase kuue aasta vältel muudeti Gruusia põhiseadust märkimisväärselt juba teist korda. 2004. aastal anti presidendile suuremad volitused. Nüüd suurendati peaministri rolli ja parlamendi mõjuvõimu ning piirati presidendi volitusi. Parlament võttis muudatused vastu 112 poolt- ja 5 vastuhäälega. Muudatused jõustuvad 2013. aastal, koos järgmise presidendi ametissevannutamisega. Presidenti valitakse ka edaspidi otse, kuid paljud presidendi praegused volitused nagu ministrite ametisse määramine ja valitsuse poliitika kujundamine antakse üle peaministrile.

AFP-BNS, 16.10. 2010, "Gruusia parlament kiitis heaks põhiseadusmuudatused".

Hispaania

Hispaania parlament kinnitas valitsuse ebapopulaarse kokkuhoiukava ainult ühehäälse enamusega. Sotsialistide säästuplaani pooldas 169, vastu oli 168 parlamendiliiget. Mai keskel toimus Madridis kärbetevastane meeleavaldus. Seaduse kohaselt piiratakse sellel ja

järgmisel aastal kulutusi 15 miljardi euro võrra, eesmärgi saavutamiseks külmutatakse näiteks pensionid ja vähendatakse avaliku sektori töötajate palku. Majanduskriisi tingimustes on paljud Euroopa riigid asunud kulutusi piirama.

USA Today, 27.05.2010, "Spain approves austerity measures with one vote margin". – http://www.usatoday.com/money/world/2010-05-27-spain-austerity_N.htm

Holland

Juunis toimunud valimistel võitis enim kohti paremliberaalne Rahvapartei Vabaduse ja Demokraatia Eest (VVD), mis sai parlamendis 31 kohta. Neist ainult ühe koha vähem sai vasaktsentristlik Hollandi Tööpartei. Geert Wildersi juhitud Vabaduspartei sai 24 kohta ning senise peaministri Jan Peter Balkenende kristlikud demokraadid said lüüa, kaotades peaaegu poole oma senistest kohtadest. Valitsuse moodustamine võttis neli kuud, uueks peaministriks sai VVD juht Mark Rutte, kes moodustas esimest korda pärast Teist maailmasõda vähemusvalitsuse koos kristlike demokraatidega. Vabaduspartei ei pääsenud küll valitsusse, kuid lubas parlamendis koalitsiooni toetada. Vastutasuks lubas valitsus hoida immigrantide-moslemite suhtes rangemat joont. Hollandi valijad andsid islamivastasele Vabadusparteile võimaluse riigi poliitikat kujundada, peegeldades Euroopas kasvavat muret immigratsiooni pärast. Vabadusparteile antud häälte arv peegeldab asjaolu, et kriisist hoolimata on immigratsioonitemaatika jätkuvalt aktuaalne. Geert Wildersit süüdistati moslemite solvamises, kuid prokuratuur on palunud kohtul süüdistustest loobuda, sest Wildersi kommentaarid olid suunatud islami ja mitte moslemite kui rühma vastu. Samuti on prokuratuuri sõnul poliitikul õigus teha avaldusi probleemide kohta, mida ta ühiskonnas näeb.

Inter-Parliamentary Union, "Netherlands: last elections". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2231_E.htm

Time, 14.10.2010, "The new Dutch government: an end to tolerance?". – http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2025413,00.html#ixzz12h0F7cna

Itaalia

Juulis viisid alamakoja spiikri Gianfranco Fini ja peaminister Silvio Berlusconi vastuolud valimisliidu Vabaduse Rahvas fraktsiooni lõhenemisele. Gianfranco Fini moodustas koos toetajatega uue sõltumatu rühma Itaalia Tulevik ja Vabadus, sellega liitus kohe 33 alamkoja liiget ja 10 senaatorit. Gianfranco Fini, kes oli 16 aastat Berlusconi toetaja, ei nõustunud valitsuse mõningate seisukohtadega ning seadis kohtu all olevate parteikaaslaste moraali kahtluse alla. Berlusconi nõudis tema tagasiastumist spiikri ametikohalt, kuid Fini ei nõustunud. Augustis nurjus alamkojas justiitsministeeriumi abiministri Giacomo Caliendo umbusaldamine. Fini rühm otsustas hääletusel mitte osaleda, kuid nõudis Giacomo Caliendo tagasiastumist. Septembris toimunud valitsuse usaldushääletusel said Berlusconi ja tema viiepunktiline valitsusprogramm 630-kohalises alamkojas 342 poolt- ja 275 vastuhäält. Asjatundjate hinnangul pidi peaministrit toetama ka osa Gianfranco Fini poolehoidjaid. Samal ajal on Berlusconi immigratsioonivastane koalitsioonipartner Põhja Liiga, mille populaarsus on viimasel ajal märgatavalt tõusnud, avaldanud arvamust, et valitsusjuht peaks välja kuulutama ennetähtaegsed valimised.

AFP-BNS, 22.08. 2010, "Berlusconi liitlane soovib ennetähtaegseid valimisi";

Economist, 30.09.2010, "Italy's political ruptures: Silvio the survivor". – http://www.economist.com/node/17155796

Jaapan

Juulis toimunud 242-liikmelise ülemkoja poole koosseisu valimisel kaotas vasak-tsentristlik koalitsioon enamuse. Valitsev Demokraatlik Partei sai 44 kohta, kuid enamuse säilitamiseks oleks vaja läinud veel kümmet mandaati. Partei koalitsioonipartner jäi ühegi kohata. Mõjukamas alamkojas enamuses oleva peaministri Naoto Kani valitsus ohus ei ole, kuid kaotus raskendab seaduste sujuvat vastuvõtmist ja sunnib parteid uusi koalitsioonipartnereid otsima.

Reuters-BNS, 12.07. 2010, "Jaapan seisab pärast valimisi silmitsi poliitilise ummikseisuga".

Kasahstan

Mais kiitsid Kasahstani parlamendi mõlemad kojad heaks seaduseelnõu, mis andis president Nursultan Nazarbajevile "rahvajuhi" tiitli ning puutumatuse kohtuliku vastutuse eest. Kolm võimupartei Nur Otan parlamendiliiget esitasid seaduseelnõu vaid nädal enne selle vastuvõtmist. Nazarbajev on juhtinud riiki alates Nõukogude Liidu lagunemisest 1991. aastal. Tema praegune ametiaeg lõpeb 2012. aastal, ent 2007. aastal otsustas parlament, et Nazarbajev saab esimese riigipeana kandideerida presidendiks nii mitu korda, kui ta soovib.

AFP-Interfax-BNS, 13.05. 2010, "Nazarbajev sai parlamendilt "rahvajuhi" tiitli".

Kreeka

Majanduskriisis vaevleva Kreeka parlament on viimastel kuudel korduvalt arutanud Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) ja Euroopa Liidu nõutavaid kokkuhoiumeetmeid. Parlament on andnud kärbetele ja maksusüsteemi muutmisele heakskiidu. Mai alguses leppisid euroala riigid ja IMF kokku Kreekale 110 miljardi euro suuruse laenupaketi andmises. Riikide parlamendid on laenu andmise heaks kiitnud, erandina keeldus sellest Slovakkia parlament. Selleks et kärpida kolme aasta jooksul eelarvekulutusi 30 miljardi euro võrra, peab valitsus vähendama riigiteenistujate ja pensionäride soodustusi, tõstma pensioniiga ja käibemaksu, pikendama makseid pensionifondidesse ning muutma töötajate vallandamise lihtsamaks. Valitsuse algatatud kärbete ja reformide vastu on toimunud hulgaliselt streike ja meeleavaldusi, protestinud on nii riigitöötajad, ajakirjanikud, veokijuhid kui ka teiste elualade töötajad.

AFP-BNS, 14.04. 2010, "Kreeka parlament kiitis heaks maksuseaduse";

MarketWatch, 6.05.2010, "Greek parliament approves austerity measures". – http://www.marketwatch.com/story/greek-president-the-brink-of-the-abyss-2010-05-06

Kõrgõzstan

Oktoobris toimunud parlamendivalimistel Kõrgõzstanis sai suurima toetuse partei Ata-Žurt (Kodumaa). Riigis, kus juunis puhkenud kirgiiside ja usbekkide vahelises vägivallas hukkus umbes 400 inimest, loodetakse panna alus Kesk-Aasia esimesele parlamentaarsele demokraatiale. Valimiste tulemusel pääses parlamenti kolm opositsiooniparteid – Ar-Namõs (Väärikus), Ata-Žurt, Respublika ning kaks valitsusmeelset – Sotsiaaldemokraatlik Partei ja Ata-Meken (Isamaa). Pärast valimisi hakkasid mõned võimuvahetuseni viinud rahutuste ajal kannatanud inimesed tulemuste tühistamiseks allkirju koguma, sest nende väitel esindab partei Ata-Žurt Bakijevite perekonna huve. Nad kavatsevad koguda 300 000 allkirja, mis on vajalikud hääletustulemuste tühistamiseks.

Interfax-BNS, 15.10. 2010, “Kõrgõzstanis alustati allkirjade kogumist valimiste tühistamiseks”;

Interfax-BNS, 18.10.2010, “Kõrgõzstani valimised võitnud partei hoiatab riigi lõhestamise eest”.

Leedu

Seimiliikmed Petras Gražulis ja Kazimieras Uoka, kes provotseerisid Leedu esimese geiparaadi ajal korrarikkumisi, võeti haldusõigusvastutusele politsei korraldustele mitteallumise ja vastuhaku eest. Paraadi lõpul hakkasid nad rongkäiku kimbutama ning üks neist püüdis korraldajaid ka jalaga lüüa. Vasturabeleva Kazimieras Uoka viisid ära korravalvurid. Petras Gražulis põhjendas korraldajatele kallaletungimist asjaoluga, et jõeäär polnud õigeks ajaks vabastatud ning et tema ülesanne oli Leedu seadused maksma panna. Uoka kuulub koalitsiooniparteisse Isamaaliit – Kristlikud Demokraadid, Gražulis esindab Korda ja Õiglust.

BNS, 19.05.2010, “Geiparaadi vastased Leedu poliitikud võeti haldusõigusvastutusele”.

Leedu Seim lisas kriminaalseadustikku sätte, mis kriminaliseerib Nõukogude Liidu ja Natsi-Saksamaa kuritegude heakskiidu, eitamise või pisendamise. Muudatuste kohaselt võib füüsilisi ja juriidilisi isikuid, kes avalikult ja ähvardaval või solvaval moel kiidavad heaks Nõukogude Liidu või Natsi-Saksamaa agressiooni Leedu vastu, genotsiidi või muud inimsusvastased või sõjakuriteod, karistada trahvi, vabaduse piiramise, aresti või kuni kahe aasta pikkuse vabadusekaotusega. Sama kehtib aastail 1990–1991 Leedu-vastase agressiooni käigus toime pandud ränkade kuritegude õigustamise kohta. Seadusemuudatuse poolt hääletas 68 seimiliiget, vastu oli 5.

BNS, 15.06. 2010, “Leedu kriminaliseeris NSVL-i ja natsi-Saksa kuritegude eitamise”;

The Lithuanian Parliamentary Mirror, 15.06.2010, “Seimas criminalised public support to international crimes, crimes by USSR, and German nazi regime”. – http://www6.lrs.lt/kronikos/pdf/hwxn-cypz-ww9sF18623inter_Mirror.pdf

Läti

Oktoobris toimunud üldvalimistel sai peaminister Valdis Dombrovskise paremtsentristlik valimisliit Ühtsus 100-kohalises Seimis 33 kohta. Vene ja vasakpoolsete valijate seas populaarne opositsiooniühendus Üksmeele Keskus sai senise 18 koha asemel Seimis 29 mandaati. Ühtsuse liitlased senises valitsuses – Roheliste ja Talurahva Liit – ning rahvuslaste ühendus Kõik Lätile! – Isamaale ja Vabadusele said Seimis vastavalt 22 ja 8 kohta. Ettevõtjate ühendus Hea Läti Eest pääses kaheksa mandaadiga samuti parlamenti.

Seimist jäi välja kaheksa valimisnimekirja, nende seas venekeelsete elanike huvide eest seisev Inimõiguste Eest Ühtses Lätis, kellel oli Seimi eelmises koosseisus viis esindajat. Valimisaktiivsus oli 62,6 protsenti. Läti valimised näitasid, et kui kärpeid peetakse hädavajalikuks, võivad valijad tagasi valida poliitiku, kes riigi majanduskriisist väljatoomiseks julgeb raskeid otsuseid vastu võtta, kui teda ei peeta kriisi põhjustajaks.

The Baltic Course, 5.10.2010, “Analysts: Latvian election results pleases investors”. – http://www.baltic-course.com/eng/analytics/?doc=32328

BNS, 5.10. 2010, “Läti valimiskomisjon avaldas seimivalimiste esialgsed tulemused”.

Moldova

Mitme kuu vältel istungeid boikottinud Moldova kommunistide 43-liikmeline fraktsioon, kes nõudis parlamendi laialisaatmist ja üldvalimiste väljakuulutamist, otsustas septembris istungisaali naasta. 5. septembril võimuliidu algatusel toimunud rahvahääletus presidendivalimise korra muutmiseks kukkus osalejate vähesuse tõttu läbi. Praegu valib Moldovas presidenti parlament, valituks osutumiseks on nõutav vähemalt 61 häält 101-st. 2009. aasta kevadest saadik on tehtud mitu katset presidenti parlamendis valida, kuid neljast parteist koosneval alliansil Euroopa Integratsiooni Eest ei ole parlamendis piisavat enamust, et oma presidendikandidaati läbi suruda. Seepärast seisavad Moldovas novembri lõpus ees erakorralised parlamendivalimised.

Interfax-BNS, 1.09. 2010, “Moldova kommunistid lõpetasid parlamendi boikottimise”.

Poola

Juulis valis Poola Seim alamkoja uue esimehe, sest senine esimees Bronisław Komorowski valiti lennuõnnetuses hukkunud Lech Kaczyński asemel riigi presidendiks. Uueks esimeheks valitud valitsuspartei Kodanike Platvormi fraktsiooni esimeest Grzegorz Schetynat toetas 277 ja vastu oli 121 seimiliiget.

PAP-BNS, 9. 07. 2010, “Poola seimi uueks esimeheks valiti Grzegorz Schetyna”.

Prantsusmaa

Juulis võttis Prantsusmaa parlamendi 577-kohaline alamkoda Rahvusassamblee 335 poolthäälega vastu seaduseelnõu, mis keelab avalikes kohtades nägu katvat rõivastust kasutada. Septembris kiitis Senat seaduse heaks 246 poolt- ja ühe vastuhäälega. Seaduse rikkumise eest ootab naisi 150 euro suurune trahv ja/või kodakondsuse kursuse läbimine; mehi, kes sunnivad oma naist burkat kandma, ootab aga 30 000 euro suurune trahv ja/või aastapikkune vangistus. Konstitutsioonikohus otsustas, et seadus pole põhiseadusega vastuolus, lisades ainult väikese täienduse: burkat võib kanda usutalituste käigus selleks ettenähtud kohtades. Seadus jõustub järgmisel kevadel. Seadusel on tugev avalikkuse toetus, kuid moslemist ärimees Rachid Nekkaz lubas asutada ühe miljoni euro suuruse fondi, et aidata naistel burka kandmise eest määratud trahve maksta.

BBC News, 7. 10.2010, “French veil ban clears last legal hurdle”. – http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11496459

Oktoobris võtsid Prantsusmaa parlamendi mõlemad kojad vastu president Nicolas Sarkozy pensionireformi lõppvariandi, millega tõstetakse pensioniiga 60 eluaastalt 62-le. Senatis pooldas eelnõu 177 ja selle vastu oli 151 senaatorit, päev hiljem võeti eelnõu seadusena vastu Rahvusassamblees, kus seda toetas 336 ja vastu hääletas 233 liiget. Reformivastased meeleavaldused on mitmel pool muutunud korrarikkumisteks ning kütusehoidlate blokeerimine on põhjustanud bensiininappuse. Ametiühingud korraldasid isegi pärast seaduse vastuvõtmist üleriigilise protestiaktsiooni, lootes, et president jätab seaduse allkirjastamata. Nädalaid kestnud streigilaine ja meeleavaldused on läinud Prantsusmaale maksma 200–400 miljonit eurot päevas.

AFP-BNS, 26.10. 2010, “Prantsuse Senat kiitis pensionireformi heaks”;

The Independent, 27.10.2010, “French parliament backs pension reform” – http://www.independent.co.uk/news/world/europe/french-parliament-backs-pension-reform-2118167.html

Rootsi

Septembris toimunud *Riksdag*’i valimistel jäi Rootsi peaministri Fredrik Reinfeldti paremtsentristlikul koalitsioonil parlamendienamusest puudu kaks kohta, mis andis paremäärmuslikele Rootsi Demokraatidele võimaluse omandada suurem poliitiline mõju. Reinfeldti neljast parteist koosnev koalitsioon sai 349-kohalises parlamendis 173 kohta, sotsiaaldemokraadid ning nende vasakpoolsed koalitsioonipartnerid rohelised ja Vasakpartei 156 kohta. Parlamendi uustulnukad, immigratsioonivastased Rootsi Demokraadid said 20 kohta – trend, mis avaldub ka mujal Euroopas. Paremtsentristliku alliansi võitu peetakse sotsiaaldemokraatide pikaajalise domineerimise lõpuks. Valimisaktiivsus oli 84,6 protsenti. Tulemuste suhtes esitati ka proteste. Avaistungil kritiseeris jutluse pidanud piiskop Eva Brunne rassismiilminguid. Rootsi Demokraadid kõndisid seepeale kirikust välja.

STT-Reuters-BNS, 23.09.2010, “Rootsi paremtsentristid jäid parlamendienamuseta”;

The Local, 6.10.2010, “Bishop’s sermon at the opening of the Riksdag”. – http://www.thelocal.se/29458/20101006/

Serbia

Juulis toimunud erakorralisel istungil arutas Serbia parlament ÜRO Rahvusvahelise Kriminaalkohtu otsust toetada Kosovo iseseisvust. 250-liikmeline parlament võttis vastu otsuse, milles rõhutatakse, et Serbia ei tunnusta kunagi Kosovo iseseisvust ning kutsutakse üles uute läbirääkimiste pidamisele. Otsuse poolt hääletas 192 ning vastu 26 parlamendiliiget.

The Southeast European Times, 27.07.2010, “Serbian parliament passes Kosovo resolution”. – http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2010/07/27/feature-01

Slovakkia

Juunis toimunud parlamendivalimistel kogus enim hääli sotsiaaldemokraatlik partei Smer, mis sai 150-kohalises parlamendis 62 kohta. Enamuse võitsid siiski paremtsentristlikud parteid, mis koos ungarlaste parteiga said kokku 79 kohta. President Ivan Gašparovič andis esimesena võimaluse valitsus moodustada enim hääli võitnud partei juhile, senisele peaministrile Robert Ficole. Pärast tema ebaõnnestumist moodustasid koalitsiooni paremparteid koos ungarlaste parteiga ning Slovakkia sai oma esimese naispeaministri – Iveta Radičová. Tema partei SDKÚ-DS sai parlamendis 28 kohta. Valimisaktiivsus oli 58,8 protsenti.

Reuters-BNS, 13.06. 2010, “Slovakkia paremtsentristid võitsid valimised”;

Inter-Parliamentary Union, “Slovakia: last elections”. – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2285_E.htm

Juulis toetas Slovakkia parlament raskustesse sattunud eurotsooni liikmete abistamiseks loodud toetusfondiga liitumist. Osalemist 440 miljardi euro suuruses kriisiabifondis, milles Slovakkia osalus on 4,37 miljardit, toetas parlamendis 140, vastu oli üks liige. Samas keeldus valitsuskoalitsioon eraldamast 800 miljonit eurot 110 miljardi suurusesse Kreeka abistamise paketti. Parlament toetas valitsuse seisukohta. Laenu andmist toetas ainult kaks parlamendiliiget, selle vastu oli 69. Slovakkias, mis on Euroopa Liidu vaesemaid riike, tekitas tugevat vastuseisu laenu andmine rikkamale riigile, kus miinimumpalk on Slovakkia omast ligi kolm korda kõrgem.

AFP-BNS, 15.07. 2010, "Slovakkia toetab eurotsooni toetusfondi",

The Sofia Echo, 13.08.2010, "Slovakia rejects participating in loan deal for Greece". – http://sofiaecho.com/2010/08/13/946437_slovakia-rejects-participating-in-loan-deal-for-greece

Soome

Soome Eduskunta kiitis heaks tuumaelektrijaama ehitusloa andmise ettevõtetele Teollisuuden Voima (TVO) ja Fennovoima. TVO sai loa 120 poolthäälega, vastuhääli anti 72 ning Fennovoima tuumajaama poolt anti 121 ja vastu 71 häält. TVO-l on plaanis ehitada Olkiluoto tuumaelektrijaamale neljas reaktor ja Fennovoimal täiesti uus elektrijaam Põhja-Soome. Parlament kiitis 159 poolthäälega heaks ka Olkiluotos asuva Posiva tuumajäätmehoidla laienduse ehitamise. Parlamendihääletus tuli tuumaenergiavastaste meeleavalduse tõttu hetkeks katkestada. Mõned meeleavaldajad puistasid rõdult paberilipakaid ja laulsid hümni viisil uraanist. Turvamehed toimetasid korrarikkujad välja.

STT-BNS, 1.07.2010, "Soome parlament kiitis heaks kahe uue tuumajaama ehitamise".

Sotsiaaldemokraatide vaimulikust seadusandja Ilkka Kantola tegi ettepaneku lisada paragrahv avalikku korda puudutavatesse seadustesse, mis keelustaks koerte lubamise kalmistule. Kogudused üritavad ka praegu koeri hoiatavate siltide abil surnuaedadest eemal hoida, kuid Kantola sõnul on koerte surnuaedadele mittelubamine praegu keeruline, sest seadus seda ei reguleeri. Statistika kohaselt ei ole probleem kuigi suur. Sellegipoolest leidis Kantola Eduskunnas poolehoidjaid, ka Iltalehti lugejaküsitlusele vastanuist toetas ettepanekut napp enamus.

STT-BNS, 24.09.2010, "Soome seadusandja tahab keelata koerte lubamise kalmistutele";

Eduskunta, "Lakialoite 54/2010 vp". – http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/la_54_2010_p.shtml#IDENT

Suurbritannia

Opositsioonis olev Briti Konservatiivne Partei võitis mais toimunud üldvalimistel 306 kohta, tõustes suurimaks parlamendi alamkojas esindatud parteiks, kuid ei saanud siiski 650-kohalises parlamendis enamust. Peaminister Gordon Browni Leiboristlik Partei sai 258 kohta ja Liberaaldemokraatlik Partei 57 kohta. Põhja-Iiri Demokraatlik Unionistide Partei sai 8, Šoti Rahvuspartei 6 ja Sinn Féin 5 kohta. Esmakordselt said parlamenti ühe koha ka rohelised. Kuna üks kandidaat suri valimiskampaania ajal, toimusid Kirde-Inglismaal Thirski ja Maltoni ringkonnas valimised hiljem. Peaministriks sai konservatiivide liider David Cameron, kes moodustas valitsuskoalitsiooni koos liberaaldemokraatidega. Koalitsioonivalitsus alustas tegevust ministrite palga kärpimisega viie protsendi võrra, sest

koalitsiooni prioriteet on kahandada eelarvepuudujääki. Valimisaktiivsus oli 65,1 protsenti.

AFP-BNS, 7.05. 2010, "Briti konservatiivid võitsid parlamendis 306 kohta";

Inter-Parliamentary Union, "United Kingdom: last elections". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2335_E.htm

Šveits

Šveitsi parlamendi mõlemad kojad võtsid vastu pöördumise, milles kutsuti valitsust üles taotlema Berni konventsiooni muutmist, et lihtsustada huntide laskmise reegleid. Praegu võib maha lasta hundi, kes on tapnud nelja kuu jooksul vähemalt 35 või ühe kuu jooksul 25 lammast. Lambakasvatajad on juba ammu nõudnud regulatsiooni muutmist, looduskaitsjad aga leiavad, et talunikud peaksid oma kariloomi paremini kaitsma. Juba 2006. aastal proovis Šveits Berni konventsiooni alalist komiteed veenda, et hunt tuleks "range kaitse" nimekirjast üle viia "kaitsealuste" loomade nimekirja. Parlament nõuab valitsuselt, et see taotleks Berni konventsiooni muutmist punktiga, mille kohaselt oleks konventsiooniga liitunud riikidel võimalik seda kohandada oma olude kohaselt. Kui see ei õnnestu, peaks Šveits lepingu tühistama. Kui riik 1980. aastal lepingu ratifitseeris, polnud riigis ühtki hunti.

Swissinfo, 30.09.2010, "Protection of wolves could be downgraded". http://www.swissinfo.ch/eng/swiss_news/Protection_of_wolves_could_be_downgraded.html?cid=28443580

Tšehhi

Vahetult enne parlamendivalimisi astus tagasi alamkoja esimees Miroslav Vlček, keda süüdistati majanduskuriteos ja korruptsioonis. Väidetavalt oli riigi tähtsuselt kolmas ametikandja maksnud laenu tagasi sularahas, mis on seadusevastane, ning mõjutanud alamkoja liikmeid, et need toetaks tema sõbrale riigipoolse abi andmist. Tema endine nõunik Petr Vrtal sai riigilt 973 000 eurot spordikeskuse ehitamiseks, kuid hiljem ilmnes, et selle raha eest rajati hoopis suur hotell. Miroslav Vlček taandas end ka valimisnimekirjast, et mitte kahjustada sotsiaaldemokraatide väljavaateid ning lubas poliitikast tagasi tõmbuda.

Reuters-BNS, 22.04. 2010, "Tšehhi parlamendi spiiker astus toetusskandaali tõttu tagasi",

Český rozhlas, 30.04.2010, "Chairman of the lower house resigns over scandal" – http://www.radio.cz/en/section/news/news-2010-04-30

Mais toimunud parlamendivalimistel võitis Tšehhi Sotsiaaldemokraatlik Partei alamkojas küll 56 kohta, kuid kuna tal polnud sobivat koalitsioonipartnerit, moodustasid koalitsiooni kolm paremtsentristlikku parteid. Neil on parlamendi alamkoja 200 kohast 118: suurima esinduse saanud parempoolne partei Kodanike Demokraatlik Partei sai parlamendis 53 kohta, TOP 09 sai 41 ja Avalikud Asjad 24 kohta. Valimisaktiivsus oli 62,6 protsenti.

AFP-BNS, 2.06. 2010, "Tšehhi paremtsentristlikud parteid leppisid kokku valitsuskoalitsioonis";

Inter-Parliamentary Union, “Czech Republic: last elections”. – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2083_E.htm

Türgi

Juulis muutis parlament terrorismivastast seadust. Seaduse alusel on saadetud vanglasse sadu alaealisi kurde, sealhulgas isegi 12-aastasi, kes on meeleavaldustel korrakaitsjate pihta kive loopinud. Seadusemuudatus kergendab karistusi kiviloopijaile, aga ei puuduta neid noori, kes tabatakse meeleavalduselt külm- või tulirelvade või lõhkeainega. Seadusemuudatused on järjekordne katse ühelt poolt vähendada Kurdistani Töölispartei mõju ning teiselt poolt on see vastutulek Euroopa Liidule.

The Southeast European Times, 23.07.2010, “Turkish parliament softens anti-terrorism legislation”. – http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/newsbriefs/setimes/newsbriefs/2010/07/23/nb-04

Ukraina

Ukraina Ülemraada ratifitseeris aprillis lepingu, mis pikendab Venemaa Musta mere laevastiku viibimist riigis pärast 2017. aastat vähemalt 25 aasta võrra. Otsuse poolt hääletas 236 Ülemraada liiget. Parlamendis ei toimunud mingeid debatte, istung algas kähmlusega, Ülemraada esimeest Volodõmõr Lõtvõni loobiti munadega ja opositsiooni kohtadel tossas suitsupomm. Pärast hääletuse lõppu marssis saalist välja enamik opositsioonifraktsioonide Meie Ukraina / Rahva Omakaitse ja Julia Tõmošenko Bloki liikmetest. Leping tekitas aga elavat vastukaja Ukraina üldsuses, parlamendi ja valitsushoone juures toimus umbes kümne tuhande osavõtjaga meeleavaldus, kus osalesid nii lepingu pooldajad kui ka vastased. Vastased viitasid muu hulgas põhiseadusele, mis keelab võõrvägede paigutamise riigi territooriumile. Vastutasuks alandas Venemaa Ukrainale maagaasi hinda 30 protsenti. Pärast leppe vastuvõtmist Ukrainas ratifitseerisid selle ka Venemaa Riigiduuma ja Föderatsiooninõukogu.

Interfax-Reuters-BNS, 27.04. 2010, “Ukraina parlament ratifitseeris laevastikuleppe”;

Interfax-BNS, 28.04. 2010, “Vene parlamendi ülemkoda ratifitseeris laevastikuleppe”.

Ukraina Ülemraada sügisistung algas tavapäraselt. Septembris blokeerisid opositsioonifraktsioonide liikmed pärast kolme seaduseelnõu tagasilükkamist Ülemraada tribüüni. Paar päeva hiljem lahkusid ekspeaministri Julia Tõmošenko Bloki seadusandjad parlamendisaalist, protestides nii otsuse vastu keelduda kommunaalmaksete ja gaasi hinna tõusule ning naiste pensioniea tõstmisele moratooriumi kehtestamise arutelust. Järgmisel päeval tõkestasid nad toolidest valmistatud barrikaadiga pääsu istungile ja kolmkümmend opositsioonisaadikut ronis poodiumile. Heisati mitu Ukraina lippu. Tõmošenko Blokk teatas, et blokaad ei lõpe enne, kui parlament on vaidlusalused küsimused päevakorda võtnud. Kärpeid sunnib Ukrainale peale Rahvusvaheline Valuutafond (IMF), kes on nõustunud riigile majanduskriisist ülesaamiseks laenu andma. Oktoobris süüdistas opositsioon võimuliitu oma õiguste piiramises ja ähvardas parlamenditööst loobuda.

Interfax-BNS, 9.09. 2010, “Ukraina opositsioon lahkus protestiks parlamendist”;

AFP-BNS, 10.09.2010, “Ukraina parlamendi opositsioon tõkestas pääsu istungile”.

Pärast Ukraina Konstitutsioonikohtu otsust, millega tunnistati kehtetuks 2004. aastal tehtud põhiseadusemuudatused, võttis Ukraina parlament vastu ministrite kabineti seaduse, mis vastab 1996. aasta põhiseaduse normidele ning annab presidendile õiguse moodustada valitsust ja tagandada peaministrit parlamendi osaluseta. Valitsuse koostatud eelnõu võeti parlamendis vastu 252 poolthäälega.

Uue seaduse järgi kuuluvad ministrite kabineti koosseisu peaminister, esimene asepeaminister, kolm asepeaministrit ja ministrid. Ametikohtade arvu ja loetelu määrab president peaministri ettepanekul samal ajal valitsuse isikkoosseisu määramisega. Peaministri määrab ametisse president vähemalt 226 parlamendiliikme nõusolekul.

Interfax-BNS, 7.10. 2010, "Ukraina raada muutis valitsusseadust".

Ungari

Aprillis toimusid parlamendivalimised kahes voorus: avavoorus jagati 386-kohalise parlamendi 265 kohta, teises voorus ülejäänud mandaadid. Kahe valimisvooru tulemusel sai opositsiooniline paremtsentristlik Fidesz 262 kohta, teiseks jäänud Ungari Sotsialistlik Partei (MSZP) 59 ning esimene kord parlamenti pääsenud paremäärmuslik partei Jobbik 47 kohta. Partei Jobbik valimiskampaania keskendus mustlaste kuritegevuse küsimusele. Partei toetus oli suurem Kirde-Ungaris, kus mustlasi on rohkem. Valituks osutus ka üks sõltumatu kandidaat. Fideszi juht Viktor Orbán moodustas esmakordselt pärast mitmeparteisüsteemi sisseviimist 1990. aastal üheparteilise enamusvalitsuse.

Reuters-BNS, 12.04. 2010, "Ungari valimised võitis kindlalt opositsiooniline Fidesz";

Inter-Parliamentary Union, "Hungary: last elections". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2141_E.htm

Mais võttis Ungari parlament vastu seadusemuudatuse, mis lihtsustas kahel miljonil Kesk- ja Ida-Euroopas elaval ungarlasel kodakondsuse saamist. Parlamendis 344 poolthäälega vastu võetud muudatus võimaldab teises riigis elaval ungari rahvusest isikul taotleda kodakondsust ka ungari keelt oskamata. Hääleõigust sellega automaatselt ei kaasne. Naaberriik Slovakkia, kus ungarlasi on ligi 10 protsenti elanikkonnast, pidas seadusemuudatust julgeolekuohuks ning keelustas seepeale kohe topeltkodakondsuse.

Reuters-AFP-BNS, 26.05.2010, "Ungari parlament muutis kodakondsusseadust".

Ungari valitsus välistas täiendavate kokkuhoiumeetmete rakendamise ja nõudis riigieelarvesse lisaraha toomiseks 700 miljoni euro suurust finantssektori maksu. Parlamendi poolt 301 poolthäälega vastuvõetud seadus kehtestas pankadele kohustuse maksta riigile eelmise aasta bilansi üldsummalt, mis ületab 50 miljardit forinti 0,5 protsenti ning alla selle jäävalt summalt 0,15 protsenti. Seadusemuudatus kutsus esile Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) ning Euroopa Liidu pahameele. IMF ei olnud põhimõtteliselt maksu vastu, kuid väljendas muret, et meede võib oma suuruse ja ülesehituse tõttu piirata laenuandmist ja kahjustada majanduse taastumist.

The Budapest Times, 28.07.2010, "Bank tax voted through". – http://www.budapesttimes.hu/index.phpoption=com_content&task=view&id=15014&Itemid=26

Suvel võttis parlament vastu seadused, mis kriitikute sõnul seavad ohtu sõnavabaduse. Loodi Rahvuslik Meedianõukogu, mille esimehe määrab 9 aastaks ametisse valitsus.

Oktoobris kiitis parlament 259 häälega heaks uue nõukogu juhi Annamária Szalai ning veel neli nõukogu liiget, kes olid kõik Fideszi kandidaadid. Vastuhääli anti 89, ükski opositsiooni kandidaat toetust ei saanud. Opositsioon süüdistab võimuparteid meedia sõltumatuse kahjustamises.

Deutsche Welle, 23.06.2010, "Critics say proposed Hungarian media reform stifles press freedom". – http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5723651,00.html

Paremäärmuslik partei Jobbik esitas parlamendile eelnõu, millega muudetaks mustlastele loomuomase kriminogeensuse eitamine kriminaalkorras karistatavaks: eelnõus nähakse selle eest ette kolm aastat vanglakaristust tavakodanikule, viis poliitikutele ning teistele avaliku elu tegelastele. Eelnõu tekstis ei mainita küll mustlasi, vaid kriminaliseeritakse kriminaalseadustiku seisukohalt oluliste sotsioloogiliste faktide moonutamine ja eitamine, näiteks kuritegelike ühiskonnakihtide kohta käiv info. Mustlastest räägib alles eelnõu seletuskiri. Partei süüdistab selles, et aastakümneid pole mustlaste probleemile lahendust leitud, poliitiliselt korrektset diskursust.

The Budapest Times, 20.09.2010, "Nationalists would outlaw denial of 'Gypsy criminality'". – http://www.budapesttimes.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=15289&Itemid=27

Venemaa

Venemaa Riigiduuma esines avaldusega Euroopa Inimõiguste Kohtu aadressil, süüdistades teda Teise maailmasõja tulemuste revideerimises. Avalduses öeldakse, et Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus Vassili Kononovi asjas oli poliitiline ega tuginenud rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud printsiipidele. Riigiduuma hinnangul loob otsus ohtliku pretsedendi ja mitte ainult ei muuda õiguslikke lähenemisi Teise maailmasõja sündmuste hindamisele, vaid võib ka algatada Nürnbergi tribunali otsuste ülevaatamist. Euroopa Inimõiguste Kohus tunnistas 17. mail seaduslikuks Läti kohtu otsuse, millega punapartisan Vassili Kononov mõisteti süüdi 1944. aastal toime pandud sõjakuriteos – Malõje Bato külaelanike tapmises.

Interfax-BNS, 21.05. 2010, "Riigiduuma süüdistab Euroopa kohut ajaloo revideerimises".

Juulis võttis Venemaa Riigiduuma vastu julgeolekuteenistuse FSB volitusi laiendava seaduse, mis põhjustas inimõiguslaste ägeda kriitika. Seaduse vastuvõtmise poolt hääletas 354 ja vastu 96 Riigiduuma liiget. Seaduse järgi saab julgeolekuteenistus õiguse teha kodanikele ametlikke hoiatusi tegevuse eest, mis võib põhjustada äärmuslust ja FSB töötajate korraldustele mitteallumise eest määrata 15 päeva pikkuse aresti. Samuti saab julgeolekuteenistus õiguse teha meediakanalitele hoiatusi ning nõuda kohtuvälises korras nende materjalide kõrvaldamist, mille sisu julgeolekuteenistus peab äärmuslikuks. Seaduseelnõu menetlemise käigus muudeti mitut sätet, näiteks eemaldati esialgses variandis hoiatustele mitteallumise eest ette nähtud karistused. Seaduse poolt hääletasid ainult Ühtse Venemaa fraktsiooni liikmed. Kuus Jabloko aktivisti aheldasid end protestiks Riigiduuma hoonet ümbritseva aia külge, kuid viidi sealt kiiresti minema. Seaduse kiitis kohe heaks ka Föderatsiooninõukogu ning juuli lõpul allkirjastas selle president Dmitri Medvedev.

Interfax-BNS, 16.07. 2010, "Riigiduuma laiendas FSB volitusi";

RIA Novosti, 29.07.2010, “Medvedev approves stepping up Federal Security Service powers”. – http://en.rian.ru/russia/20100729/159990079.html

Simon Hix Euroopa Liidu demokraatia defitsiidist

Margit Parts, Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist

Simon Hix on Londoni Majanduskooli Euroopa ja võrdleva poliitika professor. Ta on ülikooli politoloogia ja poliitilise ökonoomia grupi juht ning ajakirja *European Union Politics* kaastoimetaja. Euroopa Liidu poliitika juhtiva eksperdina on ta mitmete mainekate ülikoolide, sealhulgas USA Stanfordi ja Berkeley ülikooli, Pariisi Sciences Po ülikooli ning Brügge Euroopa Kolledži külalislektor. Akadeemilise tegevuse kõrvalt on ta nõustanud ka Ühendkuningriigi valitsust, Euroopa Parlamenti ja Euroopa Komisjoni. Tema nimi seostub Euroopa-uuringutega kursis olevatele inimestele eelkõige demokraatia defitsiidi temaatikaga. Koos mõttekaaslase Andreas Føllesdaliga on Hix seisukohal, et demokraatia defitsiit on suurimaid Euroopa Liidu demokraatia ja legitiimsuse probleeme. Euroopa Parlamendi uurimisgrupi juhina on Hixi teine suurim Euroopa Liidu teemaline uurimisvaldkond poliitiline käitumine Euroopa Parlamendis.

Demokraatia defitsiidi küsimus tõusetus seoses Euroopa Liidu pädevuste suurenemisega. Euroopa keskmise kodaniku vaadetele lähedase poliitika kujundamine ilma poliitilise debati ja poliitiliste valikuteta näitab, et Euroopa Liit ei ole demokraatlik. Hoolimata sellest, kas Euroopa Liidus on või ei ole demokraatia defitsiiti, kasvab tendents näha Euroopa Liitu ebademokraatlikuna.

Euroopa Liidu demokraatia defitsiidi standardkäsitlus ja Hixi vastuväited

Euroopa Liidu demokraatia defitsiidil puudub ühtne mõiste, kuid tal on viie tunnusega nn standardversioon: 1) Euroopa integratsioon tähendab riikide parlamentide rolli vähenemist ja täidesaatva võimu suurenemist; 2) Euroopa Parlament on liiga nõrk; 3) Euroopa Liidu temaatika ja probleemid (Euroopa element) ei ole põhiküsimus riigi parlamendi valimistel ega Euroopa Parlamendi valimistel; 4) Euroopa Liit on valijatele liiga kauge; 5) Euroopa Liidu valdavalt parempoolne poliitika ei leia toetust kodanike seas. Simon Hix esitab standardkäsitlusele oma vastuväited ja lisab elemendi, mis tema hinnangul käsitlusest puudub.

Hixi hinnangul on Euroopas kõige otsesemalt vastutavad poliitikud riikide valitsuste liikmed, sest valimiste peaküsimus on valitsuse moodustamine ja peaministri ametikoht. Valitsuse domineerimine Euroopa-otsuste tegemisel vähendab aga riikide parlamentide autoriteeti. Euroopa Parlamendile on lisandunud poliitilisi otsustuspädevusi, samuti hääletab ta Euroopa Komisjoni koosseisu üle ning kasutab seda võimu riikide parlamentide lobitöö vastu. Väite puhul, et Euroopa Liit on liiga kauge, on Hixi hinnangul tegemist paranoiaga, sest institutsioonide uued sisereeglid võimaldavad juurdepääsu institutsioonide dokumentidele ja informatsioonile. Nii Euroopa Parlamendil kui ka liikmesriikide parlamentidel on võimalik tutvuda seadusloomega Euroopa Komisjonis ja Euroopa Liidu Nõukogus ning Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Ainus institutsioon, kus otsuste tegemine võiks olla läbipaistvam, on Hixi arvates Euroopa Liidu Nõukogu, sest kodanikud peaksid teadma, millise liikmesriigi valitsus ettepaneku tegi ning milliseid muudatusi arvestati ja milliseid mitte. Vastasel juhul puudub kodanikel ülevaade, mida valitsuste esindajad kodanike nimel Euroopa Liidus teevad. Euroopa Liidu institutsionaalsest ülesehitusest tulenevalt vajatakse poliitika kujundamisel kõikides seadusloomega seotud institutsioonides laiapõhjalisi koalitsioone. Seetõttu on Euroopa Liidu poliitika pigem tsentristlik kui parempoolne.

Hixi puuduva elemendi analüüs

Demokraatliku valitsuse teoreetikud eristavad protseduurilist ja olemuslikku (substantiivset) demokraatiat. Demokraatia protseduuriline aspekt on seotud valitsemise reeglitega, olemuslik poliitilise protsessi sisuga. Olemuslik demokraatia tähendab kontrolli täidesaatva võimu ja poliitilise tegevuskava üle, mis võimaldab kodanikel samastuda võitjate (valitsuse moodustajad) või kaotajatega (opositsioon). Kuigi Euroopa Liit vastab igati demokraatia protseduurilistele nõuetele, on olemuslik demokraatia probleem, sest Euroopa Liidus puudub avalik konkurss olulistele ametikohtadele ja arutelu poliitilise tegevuskava valimisel. Formaalselt on Euroopa Komisjon liikmesriikide valitsuste ja Euroopa Parlamendi kaudu kaudselt valitud, tegelikult nimetatakse Euroopa Komisjoni liikmed valitsusjuhtide salajastel läbirääkimistel. Parlamendi valimised on Euroopa riikides küll kõige demokraatlikum ja konkurentsi pakkuvam protsess, kuid sealgi puudub sageli Euroopa Liidu mõõde. Näiteks ei avalda poliitilised parteid, keda nad toetavad Euroopa Komisjoni presidendina.

Euroopa Liidu teemalised referendumid võimaldavad valijatel paremini oma eelistusi näidata. Kahjuks ei ole võimalik referendumil avaldada oma seisukohta täidesaatva võimu või lahendamist vajavate küsimuste üle, sest referendumidel on hääletusel üksikküsimused ning rahvahääletuse tulemused ei mõjuta Euroopa Liidu poliitikate kujundamist. Seda lõhet ei suuda vähendada ka Euroopa Parlamendi valimised, sest nendel valimistel arutatud teemad ei ole seotud Euroopa Liiduga. Euroopa Parlamendi valimistel ei esitata kandidaate Euroopa Komisjoni presidendi kohale ega diskuteerita selle üle, millised erakonnad moodustavad Euroopa Parlamendi suurima fraktsiooni. Alates esimestest otsevalimistest 1979. aastal kuni viimaste Euroopa Parlamendi valimisteni on tegemist teisejärguliste valimistega, mis tähendab, et Euroopa Parlamendi valimistel osalejate hulk on väiksem kui riigi parlamendi valimisel ning Euroopa Parlamendi valimisel osutuvad tihti valituks äärmuslike vaadetega või marginaalsed erakonnad, kes riigi seadusandliku kogu valimistel kunagi ei võidaks. Valijad kasutavad Euroopa Parlamendi valimisi pigem valitsuse poliitika mõjutamiseks.

Kokkuvõtvalt leiab Hix, et Euroopa Liidu toimemehhanismid ei suuda pakkuda poliitilise võimu konkurentsi. Seos riigi parlamendi ja Euroopa Parlamendi valimistel tehtud valikute ja Euroopa-tasandi poliitikate vahel on liiga nõrk. Seepärast sarnaneb Euroopa Liit pigem valgustatud despotismiga kui demokraatliku valitsusvormiga. Hix pakub lahendusena süstida rohkem poliitilist konkurentsi Euroopa Liidu poliitilistesse protsessidesse. See ei muudaks Euroopa Liitu üleöö demokraatlikumaks, kuid võimaldaks liidul toimida avatumalt ja demokraatlikumalt.

Simon Hix on mitmete raamatute autor, viljaka uurijana ilmub tema sulest igal aastal paar-kolm teadusartiklit. Teadustöö kõrvalt leiab professor Hix aega ka meediaesinemisteks, teda on ETV saate “Välisilm” tarbeks intervjueerinud Kadri Kukk.

Raamatuid

Hix, S., Lord, C. (1997). Political Parties in the European Union. Houndmills, London: Macmillan; New York: St. Martin’s Press.

Hix, S. (2005). The Political System of the European Union. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Hix, S., Noury, A., Roland, G. (2007). Democratic Politics in the European Parliament. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.

Hix, S. (2008). What's Wrong with the European Union and How to Fix It. London: Polity.

Artikleid

Hix, S. (2008). The EU as a New Political System. – D. Caramani (ed). Comparative Politics. Oxford: Oxford University Press, pp 573–601.

Hix, S. (2008). Towards a Partisan Theory of EU Politics. – Journal of European Public Policy, vol 15, issue 8, pp 1254–1265.

Hix, S., Hagemann, S. (2009). Could Changing the Electoral Rules Fix European Parliament Elections? – Politique Europeenne, no 28, pp 27–41.

Hix, S., Noury, A. (2009). After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament. – Legislative Studies Quarterly, vol 34, no 2, pp 159–174.

Hix, S., Noury, A., Roland, G. (2009). Voting Patterns and Alliance Formation in the European Parliament. – Philosophical Transactions of the Royal Society B, vol 364, no 1518, pp 821–831.

Høyland, B., Sircar, I., Hix, S. (2009). An Automated Database of the European Parliament. – European Union Politics, vol 10, no 1, pp 143–152.

Warntjen, A., Hix, S., Crombez, C. (2008). The Party Political Make-Up of EU Legislative Bodies. – Journal of European Public Policy, vol 15, no 8, pp 1243–1253.

Simon Hixi koduleht

www.VoteWatch.eu – veebileht, mille kaudu saab jälgida hääletamiskäitumist Euroopa Parlamendis.

Autoritest

Olav Aarna, *Sihtasutuse Kutsekoda juhatuse liige*

Sündinud 1942 Tallinnas. *Haridus:* automaatika ja telemehaanika, 1965 Tallinna Polütehniline Instituut; tehnikateaduste kandidaat, 1971 Tallinna Polütehniline Instituut; Stockholmi Kuninglik Tehnikaülikool 1975–76; tehnikateaduste doktor, 1986 Harkivi Raadiotehnika Instituut. Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik 1990, Soome-Rootsi Inseneriteaduste Akadeemia välisliige 1991, Tampere Tehnikaülikooli audoktor 1996, Rootsi Kuningliku Inseneriteaduste Akadeemia (IVA) välisliige 2003. *Töö:* Tallinna Tehnikaülikool 1965–2002: professor 1987–2002, automaatikakateedri juhataja 1983–91, rektor 1991–2000; Colorado Ülikooli külalisprofessor 1989; *Estonian Business School*: rektor 2000–03, külalisprofessor 2003–; Sihtasutuse Kutsekoda juhatuse liige 2007–; X Riigikogu liige 2003–07. *Ühendused:* Isamaa ja Res Publica Liit; Eesti Euroopa Liikumine 1997–; Eesti Haridusfoorum 1995–.

Jüri Adams, *VII–IX Riigikogu liige*

Sündinud 1947 Tartus. *Haridus:* matemaatika, 1966–69 Moskva Ülikool; inglise filoloogia, 1970–73 Tartu Ülikool; metsatehnik, 1982 Kaarepere Sovhoostehnikum. *Töö:* Meremäe keskkooli õpetaja 1973–78; Elva Metsamajandi Peedu metskonna metsavaht 1978–81; Tartu Soojusvõrkude ettevõtte katlakütja 1981–89; Eesti Kongressi liige 1990–92; Eesti Komitee liige 1990–92; Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92; VII–IX Riigikogu liige (VII Riigikogus õiguskaitsekomisjoni esimees, IX Riigikogus õiguskomisjoni esimees), justiitsminister 1994–95. Raadiojaama Vaba Euroopa kaastööline 1988–94. Tartu linnavolikogu 1989, 1996–2002. *Ühendused:* ERSP 1988–94; Isamaa ja Res Publica Liit.

Ene Ergma, *Riigikogu esimees*

Sündinud 1944 Rakveres. *Haridus:* füüsika, 1964 Tartu Ülikool; astronoomia, 1969 (*cum laude*) Moskva Ülikool; füüsika-matemaatikakandidaat 1972, füüsika-matemaatikadoktor 1984. *Töö:* ENSV Teaduste Akadeemia Füüsika ja Astronoomia Instituudi nooremteadur 1972–74; NSVL Teaduste Akadeemia Astronoomia Instituudi juhtivteadur, teadussekretär, vanemteadur, nooremteadur 1974–88; Tartu Ülikooli teoreetilise füüsika ja astrofüüsika kateedri professor 1988–92, astrofüüsika korraline professor 1992, teoreetilise füüsika instituudi juhataja 1992–96, füüsikaosakonna juhataja 1992–98; Eesti Teaduste Akadeemia asepresident 1999–2004; X Riigikogu esimees 2003–06, aseesimees 2006–07; XI Riigikogu esimees 2007–. Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik 1997; Göttingeni Teaduste Akadeemia külalisprofessor 1994; Kõrgema Atesteerimise Komisjoni professor 1990. *Ühendused:* Isamaa ja Res Publica Liit; Rahvusvaheline Astronoomiaühing (IAU); IAU Eesti komitee; Euroopa Astronoomiaühing (EAS); Eesti Füüsika Selts; *Euroscience*; Inglise Kuningliku Astronoomiaseltsi assotsieerunud liige 2001; Descartes'i preemia suure žürii liige 2002, president 2003–05; Rootsi Kuningliku Inseneriteaduste Akadeemia välisliige; Tartu Akadeemiline Tenniseklubi.

Jaanika Erne, *Tartu Ülikooli õigusteaduskonna doktorant*

Sündinud 1967 Tartus. *Haridus:* usuteadus, 1987–99 EELK Usuteaduse Instituut; õiguse bakalaureus 2000 ja magister 2004, Tartu Ülikool; rahvusvahelise avaliku õiguse magister (LL.M. *cum magna laude*), 2003 Helsingi Ülikool; Euroopa Liidu õiguse magister, 2008 *King's College*, Londoni Ülikool; doktoriõpe 2004–, Tartu Ülikooli õigusteaduskond. *Töö:* kohtuistungisekretär Tallinna ja Tartu linnakohtus 1994–96; lepinguline tõlk Euroopa

Kohtu tõlkeosakonnas Luxembourgis 2004–05; Tartu Kutsehariduskeskuse õpetaja 2006–09; Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi õiguse lektor 2009–. *Ühendused:* Eesti Juristide Liit; Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts.

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 Euroopa õpingute magistriprogrammi projektijuht 2006–. *Ühendused:* Eesti Noorteühenduste Liidu juhatus 2007–10.

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.

Katrin Kalamees-Ruubel, *Tallinna Ülikooli doktorant*

Sündinud 1953 Tartus. *Haridus*: eesti filoloog, eesti keele ja kirjanduse õpetaja, 1976 Tartu Ülikool; pedagoogikamagister 2000, kasvatusteaduste doktoriõpe 2009–, Tallinna Ülikool. *Töö:* 1977–86 Tallinna Pelgulinna gümnaasiumi ja 1986–2004 Nõmme gümnaasiumi eesti keele ja kirjanduse õpetaja-metoodik; kirjastuse Avita õppekirjanduse autor ja toimetaja 2004–.

Priit Kallakas, *võrdleva poliitika magister*

Sündinud 1985 Pärnus. *Haridus:* riigiteaduste bakalaureus 2008, võrdleva poliitika magister 2010, Tartu Ülikool. *Töö:* Eesti Reformierakonna Tartu piirkonna arendusjuht 2007–10. *Ühendused:* Eesti UNESCO noorte organisatsioon; Eesti NATO Ühing.

Kersten Kattai, *Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi avaliku halduse lektor*

Sündinud 1985 Viljandis. *Haridus:* haldusjuhtimise bakalaureus 2007, sotsiaalteaduse magister (haldusjuhtimine) 2009, riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpe 2009–, Tallinna Ülikool. *Töö*: Võhma Linnavalitsuse liige 2005–07; Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi teadusassistent 2008– ja avaliku halduse lektor 2009–. Võhma linnavolikogu 2009–.

Juhan Kivirähk, *Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse vanemteadur*

Sündinud 1957 Tallinnas. *Haridus:* majandusküberneetika, 1980 Tartu Ülikool; Eesti Teaduste Akadeemia sotsioloogia sihtaspirantuur 1984–87. *Töö:* Teleraadiokomitee Informatsiooni- ja Arvutuskeskuse insener-sotsioloog 1980–88; Mainori avaliku arvamuse uuringute keskuse osakonnajuhataja 1988–91; EV Ülemnõukogu esimehe kantselei konsultant 1991–92; AS-i Emor asedirektor 1992–95; Siseministeerium, ministri nõunik 1995; Sõnumilehe arvamustoimetaja 1995–96; Riigikantselei, peaministri nõunik, valitsuse pressibüroo direktor 1996–98; ES Turu-uuringute AS-i uuringudirektor 1998–2002; OÜ Uuringukeskuse Faktum juhatuse esimees, sotsioloog 2002–05; Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse vanemteadur 2006–. *Ühendused:* WAPOR (*World Association of Public Opinion Research*).

Janek Laidvee, *Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõunik-sekretariaadijuhataja*

Sündinud 1978 Raplamaal. *Haridus:* õigusteadus, *baccalaureus artium*, 2000 Tartu Ülikool; sotsiaalteaduste magister, 2006 Tallinna Tehnikaülikool; täiendanud end Madridis ja Canberras. *Töö:* Sotsiaalministeeriumi eurointegratsiooni osakonna soolise võrdõiguslikkuse büroo spetsialist 2000–01; Rahandusministeeriumi riigihalduse osakonna nõunik 2001; Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõunik 2001–05 ja nõunik-sekretariaadijuhataja 2005–. Sisekaitseakadeemia lektor 2003–04; Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuse lektor 2005–; Tallinna Tehnikaülikooli lektor 2005–. *Ühendused:* Korporatsioon Arminia Dorpatensis.

Heino Levald, *majandusdoktor*

Sündinud1930Harjumaal. *Haridus:* laevaehitusinsener, 1956 (*cum laude*) Tallinna Polütehniline Instituut; tehnikakandidaat (laevade projekteerimine), 1969 Kaliningradi Kalatööstuse Tehniline Instituut; majandusdoktor (looduskasutuse ja keskkonnakaitse ökonoomika), 1991 Moskva Ülikool. Täiendanud end Venemaal, Taanis, Soomes ja Rootsis. *Töö:* Tallinna Polütehnilise Instituudi assistent ja vanemõpetaja 1956–59, dotsent 1969–72 ja 1975–78; Eesti Kalatööstuse Konstrueerimis- ja Tehnoloogiabüroo laevade peakonstruktor, peainsener ja projekteerimisbüroo juhataja 1959–68; tootmiskoondise Ookean töö ja juhtimise teadusliku korraldamise osakonna juhataja 1968–69; Eesti Teaduslik-Tehnilise Informatsiooni Instituudi asedirektor teadustöö ja tehnilis-majanduslike uuringute alal 1972–75; Eesti Majandusjuhtide Instituudi tehnoökonoomika kateedri juhataja 1978–93; Tallinna Tehnikaülikooli käitisökonoomika instituudi juhtimisökonoomika õppetooli professor 1993–97; Majandusõiguse ja Poliitika Instituudi prorektor ja rektor 1997–98; Eesti Mereakadeemia prorektor, kvaliteediteenistuse juhataja ja professor 1998–2007; konsultatsioonibüroo Levacon juhataja ja peakonsultant 1991–; MTÜ Merenduse Arendamise Instituudi juhatuse liige 2004–. *Ühendused:* Eesti Inseneride Kutseliidu juhatuse esimees 1993–2002; Eesti Kvaliteediühingu asutajaliige.

Karmen Linask, *Eesti Rahvusraamatukogu teadus- ja arenduskeskuse autoriõiguse spetsialist*

Sündinud 1977 Tallinnas. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus, 2000 Sotsiaalteaduste Erakõrgkool Veritas. *Töö*: Eesti Rahvusraamatukogu, parlamendiinfo keskuse õigusinfo töörühm 1998–2009, teadus- ja arenduskeskus, autoriõiguse spetsialist 2010–.

Väino Linde, *Riigikogu liige*

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

Mikk Lõhmus, *filosoofiadoktor*

Sündinud 1976. aastal Tallinnas. *Haridus*: haldusjuhtimine, 1999 Tallinna Tehnikaülikool; haldusjuhtimise magister 2001, haldusjuhtimise doktor 2008, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö*: Nõmme Linnaosa Valitsuse peaspetsialist 1997–2005; Riigikogu aseesimehe nõunik 2005–06, Riigikogu esimehe nõunik 2006–07; Saue abivallavanem 2007–; Tallinna

Tehnikaülikooli kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika õppetooli lektor 2004–. *Ühendused*: LC Laagri Lions Klubi; Nõmme Heakorra Selts; MTÜ Polis.

Urve Läänemets, *filosoofiadoktor, vabakutseline konsultant*

Sündinud 1947 Saare maakonnas. *Haridus:* inglise filoloog, 1970, ja saksa filoloog, 1979 Tartu Ülikool; pedagoogikakandidaat, 1989 Tartu Ülikool. Täienduskoolitus: Londoni Ülikool 1994–95. *Töö:* Vabariikliku Õpetajate Täiendusinstituudi saksa keele metoodik 1980–85; Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituudi teadur 1985–89; Eesti Hariduse Arenduskeskuse õppeala asedirektor 1989–93; Tallinna Pedagoogikaülikooli dotsent 1993–96; Tallinna Nõmme gümnaasiumi õpetaja-metoodik 1993–; *International Association of Curriculum Studies* sekretär ja Tartu Ülikooli lektor 2001–06; haridusministri nõunik 2002–04 ja 2005–07; Riigikogu Keskerakonna fraktsiooni nõunik 2004–05; Tallinna Tehnikaülikooli lektor 2006–; kirjastuse Avita konsultant 2008–10.

Rait Maruste, *Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik, Tartu Ülikooli külalisprofessor*

Sündinud 1953 Pärnus. *Haridus:* õigusteadus, 1977 Tartu Ülikool; õigusteaduse kandidaat, 1985 Leningradi Ülikool. Täiendanud end Cambridge'is, Heidelbergis ja Freiburgis. *Töö:* Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppejõud ja teadlane 1977–90; Riigikohtu esimees 1992–98; Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik 1998–2010. Rahvusvahelise Alalise Vahekohtu liige. Tartu Ülikooli külalisprofessor. *Ühendused:* Eesti Reformierakond; Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts.

Eiki Nestor, *Riigikogu liige*

Sündinud 1953 Tallinnas. *Haridus:* mehaanikainsener autotranspordi erialal, 1976 Tallinna Polütehniline Instituut. *Töö:* Keila Autobaasi osakonnajuhataja 1976–82; Autotranspordi- ja Maanteetöötajate Ametiühingu töökaitse peainspektor 1982–89; Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühingu aseesimees, esimees 1989–92; Tallinna linnavolikogu 1996–99; VII Riigikogu liige 1992–94; regionaalminister 1994–95; VIII Riigikogu liige 1995–99; sotsiaalminister 1999–2002; IX Riigikogu liige 1999 ja 2003; X ja XI Riigikogu liige 2003–. *Ühendused:* Sotsiaaldemokraatlik Erakond; Eesti Jalgpalliliidu juhatus; MTÜ FC Toompea juhatus; Eesti Transpordi ja Teetöötajate Ametiühingu volikogu esimees; Tallinna Tehnikaülikooli kuratoorium.

Margit Parts, *Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist*

Sündinud 1977 Tallinnas. *Haridus:* sotsiaalteaduse magister (infoteadus), 2009 Tallinna Ülikool. *Töö:* Maksu- ja Tolliameti maksude osakond 1997–2006; Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist 2006–.

Jüri Raidla, *vandeadvokaat*

Sündinud 1957 Pärnus. Haridus: jurist, 1980 (*cum laude*) Tartu Ülikool; PhD, 1987 Leningradi Ülikool; täiendanud end 1992 Lundi Ülikoolis. *Töö:* Eesti Vabariigi justiitsminister 1990–92; Põhiseaduse Assamblee põhiseaduse ekspertkomisjoni esimees 1991–92; Eesti Pangaliidu tegevdirektor 1992–93; advokaadibüroo Raidla Lejins & Norcous juhtivpartner 1993–. Eesti Advokatuuri liige. *Ühendused:* Rahvusvaheline Advokaatide Assotsiatsioon (*International Bar Association,* IBA); Tartu Ülikooli kuratooriumi esimees.

Jüri Ratas, *Riigikogu aseesimees*

Sündinud 1978 Tallinnas. *Haridus:* majandus 2000, majandusmagister 2002, haldusjuhtimise doktoriõpe 2007–, Tallinna Tehnikaülikool; õigusteadus, 2005 Tartu Ülikooli Õigusinstituut. *Töö:* ANR Amer Nielsen Eesti OÜ turu-uurija 1996–98; Ehituse Teadusliku Uurimise Instituudi analüütik 1997–99; OÜ Värvilised (autohooldus) juhatuse esimees 1999–2002; Sampo Eesti Kindlustuse müügiesindaja 1999–2000; Eesti Korvpalliliidu noortekorvpalli juht 2001–02; Tallinna Linnakantselei majandusnõunik 2002–03; Tallinna abilinnapea 2003–04 ja 2005; Tallinna linnapea 2005–07; XI Riigikogu liige 2007–. *Ühendused:* Eesti Keskerakond; Euroopa Liidu Pealinnade Liidu eesistuja 2006–07; Pirita Halduskogu 2007–; Eesti Korvpalliliidu juhatus; Tartu Ülikooli kuratoorium.

Janno Reiljan, *Tartu Ülikooli välismajanduse korraline professor*

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

Rain Rosimannus, *Riigikogu liige*

Sündinud 1968 Raplas. *Haridus:* sotsioloogia bakalaureus 2001, sotsioloogiamagister 2008, Tartu Ülikool. *Töö:* Mainori Avaliku Arvamuse Uuringute Keskuse vanemlaborant 1989–91; AS-i Emor sotsioloog, projektijuht 1991–94; Ida-Viru valitsuskomisjoni ekspert 1993; Vabariigi Presidendi Kantselei sisepoliitika nõunik 1994–97; Riigikogu Reformierakonna fraktsiooni nõunik 1997–99; Rahandusministeeriumi nõunik 1999–2002; Peaministri Büroo juhataja 2002–03; X ja XI Riigikogu liige 2003–. Rapla linnavolikogu 1999–2002; Rapla vallavolikogu aseesimees 2002–05. *Ühendused:* Eesti Reformierakond; Eesti Sotsioloogide Liit; Eesti-Hiina Selts.

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–.

Anu Sepp, *Helsingi Ülikooli doktorant*

Sündinud 1963 Tallinnas. *Haridus:* muusikaõpetaja, koorijuht, 1986 Tallinna Riiklik Konservatoorium; põhikooli inglise keele õpetaja, 1994 Tallinna Pedagoogikaülikool; pedagoogikamagister, 2001 Tallinna Pedagoogikaülikool; doktoriõpe 2008–, Helsingi Ülikool. *Töö:* Eesti Muusika-ja Teatriakadeemia koolimuusika instituudi lektor 2002–.

Andres Soosaar, *ajakirja Eesti Arst peatoimetaja*

Sündinud 1961 Jõgeval. *Haridus:* arstiteadus, 1985 Tartu Ülikool; meditsiinikandidaat, 1988 Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli füsioloogia instituudi vanemassistent ja dotsent 1988–2005 ning tervishoiu meditsiinifilosoofia dotsent 2005–10; Tartu Mäe lastekodu direktori

asetäitja 1993–94; Indiana ülikooli närviteaduste teadur 2000; ajakirja Eesti Arst peatoimetaja 2010–. Eesti Bioeetika Nõukogu aseesimees.

Georg Sootla, *Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor*

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

Kadi Timpmann, *Tartu Ülikooli doktorant*

Sündinud 1976 Kohtla-Järvel. *Haridus:* majandusteaduse bakalaureus 1999, majandusteaduse magister 2010, majandusteaduse doktoriõpe 2010–, Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli riigimajanduse õppetooli referent 2005–.

Signe Tõnismäe, Tartu Ülikooli Euroopa kolledži magistrant

Sündinud 1984 Tallinnas. *Haridus:* psühholoogia, 2008 Bath Spa Ülikool (Suurbritannia); Euroopa õpingute magistriõpe 2009–, Tartu Ülikooli Euroopa kolledž. *Töö:* Ettevõtluse Arendamise SA, Eesti-Läti programmi assistent 2009–.

Katrin Uudeküll, *Eesti Külaliikumise Kodukant juhatuse liige*

Sündinud 1979 Lääne-Virumaal. *Haridus:* rahvamajanduse bakalaureus, 2003 Tartu Ülikool; majandusteaduse magister 2005, *University College Dublin. Töö:* Rahandusministeeriumi majandusanalüüsi osakonna makromajanduse talituse analüütik 2003–07; Sotsiaalministeeriumi tööpoliitika info ja analüüsi osakonna analüütik 2007–08; AS Logica Eesti analüütik-konsultant dokumendihalduse valdkonnas 2008–09; vabakutseline analüütik 2009–; Asjalik OÜ asutaja 2009. *Ühendused:* MTÜ Eesti Külaliikumine Kodukant juhatuse liige; MTÜ Uudeküla juhatuse liige ja eestvedaja.

Ave Viks, *Tallinna Ülikooli doktorant*

Sündinud 1984 Pärnus. *Haridus:* haldusjuhtimise bakalaureus, 2006 Tallinna Tehnikaülikool; haldusjuhtimise magister 2009, riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpe 2010–, Tallinna Ülikool. *Töö:* Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna peaspetsialist 2007–.

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–.

Mai Vöörmann, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1953 Tallinnas. *Haridus*: ajalugu, 1976 (*cum laude*) Tartu Ülikool; ajalookandidaat 1986, ENSV Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituut. *Töö*: Tallinna 47. keskkooli ajaloo- ja ühiskonnaõpetuse õpetaja 1976–80; Eesti Rahvusraamatukogu raamatukoguhoidja 1980–82; Ajaloo Instituudi teadur 1980–86; Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud 1986–92; ajakirjanik (Päevaleht, Eesti Päevaleht, Luup, Postimees) 1992–2004; Tallinna

Linnakantselei meediaosakonna juhataja 2004–06; Põllumajandusministeeriumi avalike suhete osakonna juhataja 2006–07; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist 2007–.

Kunstnikust

Andres Tali, *vabakutseline kunstnik*

Sündinud 1956 Tallinnas. *Haridus:* graafika eriala, 1980 Eesti Riiklik Kunstiinstituut. *Töö:* kirjastuse Eesti Raamat kunstiline toimetaja 1981–85; AD reklaamibüroo Karlson & Ko 1993–2000; Eesti Kunstiakadeemia meedia teaduskonna dekaan 2002–05 ja akadeemiline prorektor 2005–08. *Ühendused:* Eesti Kunstnike Liit; Eesti Vabagraafikute Ühendus; Eesti Kujundusgraafikute Liit. Rohkesti isikunäitusi; osalenud paljudel rahvusvahelistel näitustel, sealhulgas 2007 Katowices, 2008 Guangzhous (Hiina), 2010 Oldenburgis (Saksamaa), Viinis ja Douros (Portugal). Saanud 1990 Kristjan Raua aastapreemia, 2001 Tallinna graafikatriennaali peapreemia *grand prix* ning graafikatriennaalide eripreemiaid ja sihtkapitalide aastapreemiaid.

Nimeregister

Aarna, Olav 100, 199, 216
Aaskivi, Ülle 21
Adams, Jüri 6, 28, 33, 34, 199, 212
Ajegbo, Keith 141
Allik, Jaak 161
Almunia, Joaquín 120
Andor, László 120
Andreesen, Johanna 167
Andrikienė, Laima Liucija 121
Ansip, Andrus 122
Anvelt, Jaan 168
Aristoteles 91
Ashton, Catherine 120
Asson, Emma 167
Ast-Ani, Alma 167, 168
Ast-Rumor, Karl 168
Atatürk, Mustafa Kemal 45-49
Aul, Juhan 168
Aul, Marie 168
Balčytis, Zigmantas 120
Balkenende, Jan Peter 121, 185
Barnier, Michel 121
Barroso, José Manuel 121
Berlusconi, Silvio 121, 185
Bieber, Justin 174
Blinkevičiūtė, Vilija 120
Boc, Emil 121
Borisov, Boyko 121
Bourdieu, Pierre 166
Brans, Marleen 70, 75
Brown, Gordon 189
Brunne, Eva 188
Buzek, Jerzy 121
Caliendo, Giacomo 185
Cameron, David 189
Cioloş, Dacian 121
Cowen, Brian 122
Dalli, John 121
Damanaki, Maria 120
De Gucht, Karel 122
Deming, William Edwards 92
Dombrovskis, Valdis 121, 187
Donsbach, Wolfgang 41
Donskis, Leonidas 122
Edwards, Robert Geoffrey 15
Eenpalu, Kaarel 168
Eenpalu, Linda 167, 168
Ergma, Ene 19-23, 25-27, 166, 199, 210
Erikson, Erik 137
Erne, Jaanika 119, 199, 217
Essayah, Sari 121

Fico, Robert 189
Fini, Gianfranco 185
Føllesdal, Andreas 194
Friedrich, Peter 56
Füle, Štefan 120
Gašparovič, Ivan 188
Geertz, Clifford 138
Geoghegan-Quinn, Máire 122
Georgieva, Kristalina 121
Godmanis, Ivars 122
Gonzi, Lawrence 121
Gražulis, Petras 186
Green, Andy 136
Haglund, Carl 122
Hagopian, Mark N. 125
Hahn, Johannes 121
Halonen, Tarja 120
Hedegaard, Connie 121
Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 91
Hillermaa, Rita 166
Hindrey, Karl August 168
Hint, Mati 142
Hippokrates 11
Hix, Simon 194, 195
Hurt, Ulrika 127, 199, 218
Hõbemägi, Priit 174
Ilves, Toomas Hendrik 120
Itälä, Ville 121
Jaakonsaari, Liisa 120
Jansen, August 168
Jansen, Helmi 168
Jarne, Aivar 173, 200, 221
Jeanne d'Arc 168
Juncker, Jean-Claude 121
Juran, Joseph Moses 92
Jõks, Allar 113
Järv, Paula 167
Jäätteenmäki, Anneli 122
Kaczyński, Lech 187
Kalamees-Ruubel, Katrin 136, 200, 218
Kallakas, Priit 109, 200, 217
Kallas, Siim 122
Kalniete, Sandra 121
Kan, Naoto 185
Kant, Edgar 69, 73
Kantola, Ilkka 189
Kariņš, Arturs Krišjānis 121
Kask, Külliki 139
Kattai, Kersten 80, 200, 215
Kelam, Mari-Ann 166
Kelam, Tunne 121
Kingissepp, Viktor 168
Kirsipuu, Valve 166, 169

Kiviniemi, Mari 122
Kivirähk, Juhan 40, 200, 213
Kliimann, Artur-Tõeleid 72
Kodály, Zoltán 140
Koikson, Liisi 140
Komorowski, Bronisław 187
Kononov, Vassili 192
Korhola, Eija-Riitta 121
Kotta, Kerri 140
Krepp, Endel 73
Kroes, Neelie 122
Krull, Edgar 137
Kubilius, Andrius 121
Kukk, Kadri 195
Kundla, Jaan 124
Kurs-Olesk, Minni 167, 168
Käbin, Tiit 160
Laidvee, Janek 45, 200, 213
Landsbergis, Vytautas 121
Lauristin, Marju 166, 169
Leetsmann, Anna 167
Leps, Ando 34
Leps, August 168
Leterme, Yves 121, 183
Levald (Stein-Anvelt), Alice 167
Levald, Heino 90, 200, 216
Lewandowski, Janusz 121
Linask, Karmen 178, 201, 222
Linde, Väino 6, 37, 201, 212
Lõhmus, Mikk 69, 201, 215
Lõtvõn, Volodõmõr 191
Läänemets, Urve 136, 201, 218
Madonna 140
Malmström, Cecilia 122
Manner, Riikka 122
Maramaa, August 71
Martinez-Vazquez, Jorge 66
Martna, Mihkel 168
Maruste, Rait 6, 28, 35, 36, 201, 211, 212
McLure, Charles E. 66
Medvedev, Dmitri 193
Merkel, Angela 121
Mirsky, Alexander 120
Morkūnaitė-Mikulėnienė, Radvilė 121
Mäeltsemees, Sulev 69
Nazarbajev, Nursultan 186
Nekkaz, Rachid 188
Nestor, Eiki 19, 21-27, 201, 210
Obama, Barack 176
Oettinger, Günther 121
Oinas, Aleksander 168
Ojuland, Kristiina 122
Olesk, Lui 168

Orbán, Viktor 121, 191
Ostra-Oinas, Alma 167, 168
Oviir, Siiri 122, 166
Padar, Ivari 120
Paleckis, Justas Vincas 120
Parts, Margit 194, 202
Pentus, Keit 169
Piebalgs, Andris 121
Pietikäinen, Sirpa 121
Potočnik, Janez 122
Prensky, Mare 139
Priks, Elise 167
Putnam, Robert David 136
Päts, Johanna 167
Radičová, Iveta 121, 189
Raidla, Jüri 6, 34, 159, 202, 220
Rask, Märt 28
Rasmussen, Lars Løkke 122
Ratas, Jüri 19, 20, 22, 24-27, 202, 203
Reding, Vivianne 121
Rehn, Olli 122
Reiljan, Janno 55, 56, 202, 214
Reinfeldt, Fredrik 121, 188
Reisik, Marie 167
Repo, Mitro 120
Rompuy, Herman Van 121
Rose, Axel 140
Rosimannus, Rain 19-23, 25-27, 202, 210
Rutte, Mark 185
Ruusing, Helle 5, 19, 20, 22-27, 202, 209, 210
Saakašvili, Mihhail 184
Sarkozy, Nicolas 121, 188
Saudargas, Algirdas 121
Savisaar, Edgar 160, 161
Savisaar-Toomast, Vilja 122
Sayari, Sabri 46
Schetyna, Grzegorz 187
Sepp, Anu 136, 202, 218
Silva, Francisco Everardo Oliveira (Tiririca) 184
Simson, Kadri 169
Sinijärv, Karl Martin 139
Sloboda, John 140
Soosaar, Andres 5, 9, 203, 210
Sootla, Georg 80, 203, 215
Szalai, Annamária 192
Steinmann, Julie 167, 168
Steinmann, Konstantin 168
Sõtnik, Olga 169
Šefčovič, Maroš 120
Šemeta, Algirdas 121
Tajani, Antonio 121
Takkula, Hannu 122
Tali, Andres 7, 17, 43, 53, 145, 157, 171, 197, 204, 205, 223

Tarand, Indrek 123
Tiebout, Charles M. 59
Timpmann, Kadi 55, 203, 214
Tõmošenko, Julia 191
Tõnismäe, Signe 127, 203, 218
Tõnisson, Jaan 168
Tõnisson, Liina 166, 169
Tõrvand, Juhan 168
Tõrvand-Tellman, Anna 167, 168
Tätte, Jaan 140
Uoka, Kazimieras 186
Uspaskich, Viktor 122
Uudeküll, Katrin 147, 203, 219
Vaidere, Inese 121
Valdmaa, Sulev 142
Varul, Paul 35
Vassiliou, Androulla 122
Veidemann, Andra 169
Vende, Aade 168
Verner, Rosalie 167
Viks, Ave 80, 203, 215
Wilders, Geert 185
Viljamaa, Piret 183, 166, 167, 203
Vlček, Miroslav 190
Vrtal, Petr 190
Väljataga, Märt 139
Vöörmann, Mai 166, 203, 220
Özbudun, Ergun 47, 49