www.riigikogu.ee/rito

Riigikogu Toimetised

RiTo 23 / 2011

Peatoimetaja veerg
Helle Ruusing – Valmis? 5

I. Essee
Matti Maasikas – Eesti välispoliitika kolmas faas – argipäev 9

II. Poliitika
VÄLISPOLIITIKA
RiTo vestlusring – Araabia kevad: ootused, lootused ja ohud 21
RIIGIKOGU VALIMISED
Oudekki Loone – Töölised, kapitalistid ja Riigikogu valimistulemused 2011 31
Rein Toomla – Kes ei käi valimas? Võrdlev ülevaade kolmest Riigikogu valimisest 44
Mihkel Solvak – Hääle vahetamine 2011. aasta Riigikogu valimisel 50
Martin Mölder – Hääletamiskaalutlused 2011. aasta Riigikogu valimisel 56
RIIGIVALITSEMINE
Annika Uudelepp – OECD analüüs Eesti riigivalitsemisest – suurim probleem on killustumine 62

III. Põhiseaduslikud institutsioonid
OMAVALITSUSTE RAHASTAMINE
Tim Kolk – Millist kohaliku omavalitsuse rahastamise süsteemi nõuab põhiseadus? 71

IV. Uuringud ja arvamused
PAREM ÕIGUSLOOME
Aare Kasemets, Annika Talmar, Ero Liivik – Parema õigusloome põhimõtete rakendamine Eesti sisejulgeolekupoliitikas* 83
SOOLINE VÕRDÕIGUSLIKKUS
Pirjo Turk – Soolise palgalõhe vähendamine on aeganõudev protsess 97
Mirjam Allik – Nimekirjad, hääled ja sugu 2007. ja 2011. aasta Riigikogu valimistel . . . 104
MAJANDUS
Janno Reiljan – Eesti tee majanduskriisi ja selle õppetunnid: tööjõukulu aspekt 115
Kalev Kukk – Majandus liigub paratamatult kord üles, kord alla 127
VALIMISÕIGUS
Katre Tubro – Vangide valimisõigusest 138
PARLAMENTAARNE JÄRELEVALVE
Ele Sisas – Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve Eestis 146
POLITSEI
Priit Suve – Politsei areng läbi aegade 153
ANDMEKAITSE
Liina Kanger, Eve Rohtmets – Eesti andmekaitse Euroopa Kohtu praktika peeglis 161
PEREPOLIITIKA
Häli Tarum, Dagmar Kutsar – Eesti vanemahüvitis Euroopa Liidu tööhõive strateegilise eesmärgi taustal 170

V. Kodanikuühiskond ja riigivõim
NÕUANDVAD KOGUD
Külvi Noor, Maiu Uus – Alalised nõuandvad kogud kaasamisvormina 181

VI. Rahvusvaheline suhtlus
PARLAMENTAARNE VÄLISSUHTLUS
Andres Herkel – Parlamentaarne välispoliitika Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee näitel 189

VII. Kirjandus ja andmebaasid
OECD
Kairi Saar, Jane Makke – OECD – Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon . . 197
Tiina Tammiksalu – Parlamentaarsed uudised 203
Kristiina Kaju – David G. Victor gaasitööstuse tulevikust 215

VIII. Autoritest 219

IX. Contents in English 227

X. Summaries in English 229

XI. Nimeregister 247

RiTo 23 kunstigalerii
Mare Saare – Jaapan: palve (2011, klaas, digitaaltrükk, põletus, lamineeritud, 550 x 400 mm) 7
Mare Saare – Jaapan: liblikas (2011, klaas, digitaaltrükk, põletus, lamineeritud, 550 x 400 mm) 19
Mare Saare – Jaapan: järelkujutis (2011, klaas, digitaaltrükk, põletus, lamineeritud, 550 x 400 mm) 69
Mare Saare – Laine sünonüümid (2009, klaas, *pâte de verre*, liivalesulatus, Ø 320 mm) 81
Mare Saare – Suur sinine fragiil (2009, klaas, *pâte de verre*, liivalesulatus, Ø 360 mm) 179
Mare Saare – Fragiil XXX (2010, klaas, *pâte de verre*, vormi- ja liivalesulatus, Ø 340 mm) 187
Mare Saare – Renessanss (2010, klaas, *pâte de verre*, liivalesulatus, Ø 290 mm) 195
Mare Saare – Kausike (2010, klaas, liivalesulatus, koolutus, Ø 180 mm) 217
Mare Saare – Seemned (2009, klaas, kuumtöötlus, hapesöövitus, Ø 130 mm) 225
Mare Saare – Peidus (2011, klaas, vormi- ja liivalesulatus, Ø 270 mm) 245

---

* Eelretsenseeritud artikkel.

Valmis?

Helle Ruusing, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik

Peatoimetaja veerg

Tänavu 20. augustil möödub kakskümmend aastat päevast, kui Eestist sai taas iseseisev riik. Praegu kipuvad paljud arvama, et Eesti riik on valmis. Tõsi on see, et oleme kahekümne aasta jooksul oma arengus pika tee maha käinud. Enamasti me enam täpselt ei mäleta olusid, millest liikuma hakkasime. Tagasi vaadates võib öelda, et oleme valinud õige kursi ja meil on õnnestunud seda kurssi hoida. Meie väike ja avatud majandus on olnud võimeline kiiresti ja paindlikult muutustega kohanema, oleme saavutanud hulga välispoliitilisi eesmärke. Meie lapsed saavad väga hea hariduse, meie tervishoiusüsteem toimib, meil pole keegi piltlikult öeldes paljas ega näljas. Kuidagi ei saa aga öelda, et meie riik on valmis. Ammugi pole meist saanud igav Põhjamaa. Võiksime hoopis küsida: kas arengud mõnes valdkonnas pole jõudnud teatud punnseisu, millest väljumiseks on tarvis teha muudatusi? Kakskümmend aastat tagasi oli liialdamata iga eestlane rahvusvaheliste suhete ekspert. Oskasime arenguid meie naaberriikides ja kaugemalgi oma huvides kasutada. Tookord oli meil oma eesmärkide saavutamisel kindlasti kasu erakondadevahelisest kokkuleppest, et Eestil on üks välis- ja julgeolekupoliitika. Meie välisteenistus on teinud sageli oma võimete piiril väga head tööd. Kahetsusväärne on aga see, et välisasjad on muutunud elitaarseks ja kapseldunud valdkonnaks. Nüüd, kakskümmend aastat hiljem, peaks olema normaalne, et ka Eesti välispoliitilistes valikutes toimub ¬ühiskonnas debatt. Rahvusvahelised suhted pole ala, milles valikud ja vastused küsimustele oleksid ühesed. Debati pidamiseks on tarvis suuremat asjatundlikkust ja huvi. Huvi puudus tingimustes, kus maailm on meie jaoks palju rohkem lahti kui kahekümne aasta eest, tundub mõneti loogikavastane. Väike rahvas ja riik ei tohiks endale lubada luksust maailma asjadega mitte kursis olla.

Vanameister Oskar Lutsu appi võttes kirjutab vaimukas essees “Eesti välispoliitika kolmas faas – argipäev” välispoliitika arengutest viimase kahekümne aasta jooksul ja praegustest eesmärkidest välisteenistust läbi ja lõhki tundev Matti Maasikas, kes ise oli mõnda aega Euroopa Komisjoni teenistuses.

Aasta algusest on maailma avalikkust üllatanud vastuhakud, rahutused – kui soovite revolutsioonid – Põhja-Aafrikas ja Lähis-Idas. Tegelikult pole midagi üllatavat selles, et autoritaarsed režiimid oma sisemiste lahendamata probleemide tõttu varem või hiljem kokku varisevad. Teame seda omast käest. Juba on jõutud tõmmata paralleele araabia kevade ja 1989. aastal Ida-Euroopas alanud demokraatlike muutuste vahel. Siiski on sarnasused pigem pinnapealsed kui sisulised. Rahvusvahelisel kogukonnal tuleb lähiaastatel oma pilk suunata araabia maailma, toimuva mõistmiseks tuleb seda piirkonda palju paremini tundma õppida. Meeles tuleks pidada, et järgnevates arengutes on määrav nende riikide ja rahvaste endi tahe ja alles seejärel rahvusvahelise kogukonna tegevus. Araabia kevade lootustest, ootustest ja ohtudest rääkisid ajakirja vestlusringis kolm välispoliitika eksperti – Marko Mihkelson, Erik Männik ja Hannes Hanso.

Märtsikuiste valimiste järel saime uue Riigikogu, parlamenti pääses neli parteid. See on taasiseseisvunud Eestis väikseim arv parlamendi erakondi. On see hea või halb, on seda vähe või palju? Kas debatt Riigikogus muutub sisulisemaks, kui on olemas selge koalitsioon ja selge opositsioon? Sellele saame vastuse nelja aasta pärast. Ma siiski ei usu, et saaksime välistada tulevikus uute tugevate poliitiliste jõudude teket või olemasolevate pooldumist.

Tartu ja Tallinna ülikoolide teadurid kirjutavad käesolevas numbris põhjalikult valijate

käitumise motiividest XII Riigikogu valimisel.
Teema, milles Eesti ühiskonna hoiakuid kuidagi tänapäevaseks pidada ei saa, on suhtumine võrdõiguslikkusesse. Iga kord, kui keegi tõstatab teema võrdsete võimaluste puudumisest kas osalemisel avalikus poliitikas, tööjõuturul või mõnes muus valdkonnas, lõpeb debatt üsna kiiresti tõdemusega, et meie ühiskond ei ole muutusteks valmis. On tõepoolest liiast loota, et praegu juhtivatel positsioonidel olev 40–50-aastaste põlvkond oma valikutes ja arusaamades väga põhjalikuks pöördeks valmis oleks. Ilmselt peame ootama, kuni kasvab peale põlvkond, kes poleks kinni vanades, kohati lausa 19. sajandist pärit mõttestampides. Kui pole enam imelik ja erandlik, et mees seisab meeste ja naiste võrdse kohtlemise eest. Seni peab nentima, et 20 naist vastses parlamendis ja üks naisminister ei ole euroopalik tulemus. Ajakirjas kirjutab soolisest palgalõhest Praxise analüütik Pirjo Turk ning soost Riigikogu valimisnimekirjade koostamisel Dublini Ülikooli doktorant Mirjam Allik.
Lugeja leiab käesolevast numbrist artikleid majanduskriisi õppetundidest, kohaliku omava-litsuse rahastamisest, andmekaitsest ja julgeolekuasutuste parlamentaarsest järelevalvest ning OECD soovitused Eesti riigivalitsemise parandamiseks. Ajakirja eelretsenseeritud artikkel käsitleb parema õigusloome põhimõtete rakendamist sisejulgeolekupoliitikas.
Tsiteeriksin lõpetuseks essee autorit Matti Maasikat:
“Argipäev ei ole tegelikult midagi halba või ohtlikku. Vastupidi, soov stabiilsuse, rahuliku elu järele on inimloomusele igiomane. Polnud ju ka “Argipäeva” raamatu peategelaseks tõusev Kiir mingi luuser, vaid igati toimetulev keskklassi esindaja! Küll peame hoolitsema selle eest, et koduses vaikelusoovis ei laseks me silmist ümbritsevat keskkonda, oleksime piisavalt teravate kõrvadega ning kohanemisvõimelised. Sest kohe, kui Paunveres liiga vaikseks jääb, viskab Lible ikka mõne krutsiku sisse.”

Araabia kevad: ootused, lootused ja ohud

RiTo vestlusring

Riigikogu Toimetiste vestlusringis 24. mail analüüsisid kolm välispoliitika eksperti olukorda araabia maades, kus Tuneesiast alanud võimukandjate vastased väljaastumised on levinud peaaegu üle kogu Põhja-Aafrika ja Lähis-Ida.

Vestlusringis osalesid Riigikogu väliskomisjoni esimees Marko Mihkelson (Isamaa ja Res Publica Liit), Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse vanemteadur Erik Männik ning Aasia ja Aafrika välispoliitika ekspert Hannes Hanso. Vestlusringi juhtis ja tegi räägitust valiku RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Plahvatus oli ainult aja küsimus

H. Ruusing: Milline on araabia kevadest haaratud piirkond? Milliseid riike see puudutab, kes olid ja on seal võimul, millised on sealsed poliitilised liikumised ja parteid ning religioonid? Kuidas kirjeldada sealset majanduslikku ja sotsiaalset olukorda? Kui sarnased või erinevad need riigid üldse on?
H. Hanso: Teeme araabia riikidest rääkides ühe vea, arvates, et nad on omavahel väga sarnased. Aga ei ole, iga riik on unikaalne – inimeste, etnilise ja religioosse koosseisu poolest. Liibüas on olukord täiesti teistsugune kui Süürias, samuti nagu Egiptus erineb Jeemenist jne. Neid riike ühendab see, et nad on laias laastus moslemiriigid, ehkki ka sealsed kristlaste kogukonnad on küllaltki arvestatava suurusega. Neid ühendab araabia keel, ehkki ka araabia keelel on palju erinevaid dialekte. Tihti on moslemitel endilgi raske üksteisest aru saada.Araabia kevade kontekstis ühendab neid riike veel see, et neid valitsevad või on valitsenud erinevas ulatuses autoritaarsed valitsejad, tihti antakse võim üle isalt pojale. Teiste sõnadega, võim on muutunud perekondlikuks või vähemalt ühele klannile kuuluvaks ja riigipead on põhimõtteliselt eluaegsed või vähemalt soovivad seda olla. Kui vaadata näiteks Süüriat, läks Assadite perekonnas presidendivõim isalt pojale edasi. Egiptuse pikaajaline liider Mubarak tahtis väidetavalt võimu pärandada pojale Gamalile. Jeemeni president on võimul olnud üle 30 aasta ja ta ei taha sellest loobuda. Veel iseloomustab araabia maailma halb valitsemine, mis ongi kaasa toonud praeguse revolutsioonilise või vähemalt väga muudatusterohke aja. Kokkuvõttes võib öelda, et kuigi araabia riigid on mitmes mõttes erinevad, ühendavad neid korruptsioon, perspektiivitus ja väga noor elanikkond. Elanikkonna kasv on olnud väga suur, aga paljudes neis riikides ei ole noortel edasiarenemiseks mingit perspektiivi.
E. Männik: Eelöeldu täienduseks võib lisada, et Liibüas, kus on vallandunud kodusõda, on liider olnud võimul 1969. aastast. Egiptuse president, kes nüüdseks on küll võimult kukutatud, on valitsenud 1981. aastast, Tuneesia president 1987. aastast. Vaadates riike, kus on puhkenud rahutused – neid onAafrikas ja Lähis-Idas kokku *ca* 17–18 –, näeme, et kõige suuremad rahutused toimuvad kas kuningriikides, kus kuningal on suur täitevvõim ja ta on seda riiki valitsenud küllaltki jäigalt, või riikides, kus üks dünastia on pikalt valitsenud. Nagu juba öeldud, oli Hafez al-Assad Süüria president enne praegust presidenti Bashar al-Assadit ja al-Assadid on võimul olnud 1970. aastast alates. Me näeme kõige suuremaid ja intensiivsemaid rahutusi neis riikides, kus on olnud pikka aega jäik, kindlatesse raamidesse surutud autoritaarne valitsemine. On veel paar riiki, kus on vallandunud küllaltki tõsised rahutused, kuid seal on need mõne aja pärast vaibunud. Näiteks on Alžeerial küllalt suured nafta- ja gaasivarud ning riik on suutnud kasutada nendest saadavat tulu, et rahulolematust mõnevõrra leevendada. Samuti Saudi Araabias. Riikides, kus rahutused toimuvad, elab ligi 400 miljonit inimest, ja nagu Hannes Hanso väga täpselt ütles, on Lähis-Ida riikide elanikkonnas praegu kõigi aegade suurim noorte osakaal. Ligi kolmandiku nende riikide elanikest moodustavad 15–29-aastased, samal ajal

on 20–25 protsenti neist töötud. Need on noored, kellel ei ole tulevikku. Seega oli plahvatuse toimumine tõepoolest ainult aja küsimus.
M. Mihkelson: Kui rääkida kuningriikidest, siis näiteks Jordaanias, Marokos ja Saudi Araabias on teatavat värelust loomulikult olnud, aga tegelikult on kuningriikides olukord ilmselt mõnevõrra stabiilsem kui autoritaarsetes perekonnadünastiatega riikides. See ei tähenda muidugi, et rahutused ei pruugiks ühel või teisel moel laieneda. Üks riik, millest me ei ole veel rääkinud, on Bahrein. Sellel, miks Bahreinis rahutused toimusid, on kindlasti mõnevõrra teistsugused põhjused kui Egiptuses, Tuneesias, Liibüas või muudes riikides. Bahreinis on kindlasti mängus ka šiiitide ja sunniitide vaheline vastuolu ja ennekõike Iraani huvi mõjutada Bahreini kaudu Saudi Araabia šiiite olema aktiivsemad Saudi kuningakoja vastases tegutsemises. Teadupärast elavad šiiidid Saudi Araabias ka aladel, kus on maailma suurimad naftaväljad. See mõjutab kahtlemata otseselt nii Saudi Araabias endas toimuvat kui ka maailmamajandust. Samas ei näe ma araabia kevades seda sisu, mida sellele ennekõike läänemaailmas tihtipeale anda püütakse – sellist positiivset suhtumist, et need rahutused väljendavad ennekõike demokraatlikku meelestatust ja vabamat tahet oma asju kohapeal korraldada. Minu meelest tulenevad praegused rahutused just nimelt sisemistest demograafilistest ja sotsiaal-majanduslikest probleemidest, mida on tekitanud ennekõike rahvastiku väga kiire juurdekasv. Teiseks – nagu me kas või ÜRO prognoosidest näeme – juurdekasv ei aeglustu, vaid vastupidi kiireneb, mis tegelikult tähendab nende rahvaste muutumist veelgi nooremaks ja dünaamilisemaks ning lõppkokkuvõttes ka ettearvamatumaks.

Religiooni roll rahvarahutustes

H. Ruusing: Milline roll on neis rahutustes usul?
H. Hanso: Minu meelest on huvitav see, kuidas eri religioonidesse kuuluvad inimesed, näiteks Egiptuses kopti kristlased jamoslemid, panid Mubaraki režiimi vastu seljad kokku. Suur ühine vaenlane pani inimesi unustama oma erimeelsused. Nüüd on erimeelsused küll tagasi, mistõttu ma kardan, et kui septembris tulevad Egiptuses valimised, hakkavad erinevad kogukonnad oma parteisid kujundama just nimelt religioosse kuuluvuse järgi – koptid koos, sunniidid koos jne. Kui on ühine vaenlane, ei mängi religioon tihti nii primaarset rolli, kui aga läheb poliitiliseks debatiks, poliitiliseks võitluseks, võivad grupid omavahel taas usulisse vastuseisu astuda. Liibanon on tüüpiline näide, kus lisaks suurele kristlikule maroniitide kogukonnale on arvestataval arvul sunniite, šiiite ja muidugi suur grupp palestiinlasi, kes kõik on jagunenud eri aladele, mida kontrollib teatud religioosne grupp. Näiteks Bekaa org, mida Eestis praegu kõik teavad, on üldjoontes šiiitide kontrolli all. Liibanoni riigi poliitiline süsteem on jagatud erinevate religioossete gruppide vahel. Presidendi, peaministri, parlamendispiikri ja muud niisugused kohad on määratud erinevate religioossete gruppide esindajatele. See on ka näiteks põhjuseks, miks Liibanonis ei ole juba 1930. aastatest saadik tehtud ühtegi rahvaloendust. Kunagine tasakaal rahvastikus on ammu muutunud, sest šiiite on proportsionaalselt näiteks kristlastega võrreldes juurde tulnud. Et senist habrast tasakaalu mitte rikkuda, ei ole rahvast üle loetud, sest see võimaldaks mõnel grupil esitada nõudmisi ametikohti juurde saada. Tegelikult on kõikides nendes riikides, millest me räägime, arvestatavad kristlikud ja ka teised mittemoslemi kogukonnad. Seetõttu ei tohi me arvata, et araabia riigid on hästi monoreligioossed. Ei ole. Süürias on arvestatavad armeenlaste, kreeka ortodokside ja ka muude kristlaste kogukonnad. Sunniitide ja šiiitide kõrval on Egiptuses arvatavalt kuni paarkümmend protsenti kopti kristlasi jne. Liibüa kohta ma midagi täpselt ei julge öelda, aga sealgi on erinevad kogukonnad.
E. Männik: Usuküsimus ja usu roll nendes rahutustes on tõepoolest väga huvitav aspekt. Nagu juba öeldud, on Bahreinis vastasseis tegelikult kahe religioosse grupi vahel. Nendeks on šiiidid, kes on rahvastikus enamuses, ja sunniidid, kes valitsevad. Teisest küljest on näiteks huvitav vaadata ka seda, mis toimus Tuneesias, kus on küllaltki suur juutide

kogukond. Kui rahutused vallandusid, oli juudi kogukond seisukohal, et tuleb toetada valitsust. Nähes mõne aja pärast toimuva sisu ning seda, mida ja kuidas nõuti, asusid nad õigluse nõudjate poolele. Samuti käitusid kristlased Egiptuses. Kuigi nende kirikujuht esmalt ütles, et tuleb toetada Hosni Mubarakki, oli enamik kristlasi mõne aja pärast koos moslemitest meeleavaldajatega tänaval nõudmas sotsiaalset õiglust ja riigi ümberkujundamist. Lisaks ei saa jätta märkimata, et näiteks Moslemi Vennaskond on olnud tegelikult selline radikaalne islamiorganisatsioon, kes on olnud pikka aega autokraatlike režiimide vastu, eriti Egiptuse omale. Nemad on nõudnud ka sotsiaalseid muudatusi. Tõsi, toimunud sotsiaalse plahvatuse puhul oli nimetatud vennaskonna roll üsna väike. Nüüdseks on nad liitunud poliitilise eluga ja Moslemi Vennaskond Egiptuses on öelnud, et püüab tegutseda nagu poliitiline partei.

Islami renessanss

M. Mihkelson: Praegu on kindlasti veel äärmiselt vara teha põhjalikke järeldusi, kuidas üks või teine tegur, religioon või muud huvid ühes või teises riigis lõpuks olukorda mõjutavad ja kuhu ükskord nii lühemas kui ka pikemas perspektiivis välja jõutakse. Arvan siiski, et selline teatav islami renessanss on olnud tunnetatav juba päris pika aja jooksul ja kindlasti on see seotud nendesamade demograafiliste muutustega, mis on kõnealuses regioonis eriti alates 20. sajandi keskpaigast toimunud. Prognooside kohaselt peaks islamist selle sajandi keskpaigaks kujunema tänu islamimaade rahvaarvu meeletule juurdekasvule maailma suurim religioon. Lihtsalt üks väike näide: kui eelmise sajandi keskpaigas oli Pakistanis 37 miljonit elanikku, siis nüüd elab seal juba 180 miljoni inimese ringis ja sajandi keskpaigas ulatub nende arv kaugelt üle 200 miljoni. Tulevikumudeli suhtes on muidugi oluline, kuidas arenevad sündmused edasi Egiptuses. Praegu näeme, et Liibüa sündmused ja Gaddafi tegevus on mõjutanud nii mitutki teist liidrit, ennekõike Jeemenis ja ka Süürias, tarvitama oma rahva suhtes vägivalda. Seetõttu kõik see, mis Egiptuses toimub ja hakkab toimuma, eriti aasta teise poolde kavandatavad parlamendi- ja presidendivalimised peavad näitama, kas Põhja-Aafrika ja araabia kontekstis väga olulises riigis on võimalik midagi muuta just nimelt rahva tahtel ja revolutsiooni kaudu, nagu me seal nägime jaanuris-veebruaris toimuvat.
H. Hanso: Olles ise suhteliselt pikalt olnud kõnealuses regioonis, liikudes alates Iraanist läbi Araabia poolsaare Aafrikani välja, olin tõepoolest hämmastunud, kui palju on nendes riikides noori ning lihtsalt ringijõlkuvaid mehi ja noorukeid. Iraanis näiteks on kaks kolmandikku elanikkonnast alla 30-aastased. Teine selline araabia maailmas tiksuv ajapomm on kindlasti Jeemen, mis on ühelt poolt regiooni vaesemaid riike ja teiselt poolt riik, mida peetakse üheks Al-Qaeda uueks peamiseks kasvulavaks. Jeemenis on 46 protsenti rahvast alla 15 aasta vanused (Eestis on alla 14-aastaseid 22 protsenti). Ühe naise kohta sünnib Jeemenis keskmiselt üle kuue lapse. Naistel õigused praktiliselt puuduvad, haridussüsteem on väga kehv ja kui perekonnast kedagi üldse kooli saadetakse, siis poeglapsi, mitte tüdrukuid. Nii et see sotsiaalne pomm, mida seal arvestada tuleb, on tohutu suur. Kui nüüd need päris revolutsioonilist tüüpi muutused, mis regioonis praegu toimuvad, ei anna kiiret majanduslikku lahendust, läheb olukord veelgi keerulisemaks. Praegu on inimesed ekstaasis – võtame oma igivanad dinosaurustest presidendid võimult maha jne –, aga kui paremaks ei lähe, järgneb pohmelus. Naftariikides on olukord võib-olla mõnevõrra teine, seal võidakse elanikkond nii-öelda ära osta. Aga mis saab Egiptusest või Jeemenist? Täpselt samasugune on olukord Süürias, mis samuti ei ole loodusvarade poolest kuigi rikas. Mis juhtub seal poole aasta või aasta pärast, kui vanadest võimuritest on lahti saadud, aga paremaks ei ole tegelikult midagi läinud? Tihti võivad asjad isegi hullemaks minna. Mis plahvatus siis sellele järgneb? Võib järgneda väga selgelt radikalismi pöördumine. Meeldigu meile mõned diktaatorid või mitte, aga osaga neist on olnud võimalik asju ajada ja nad on olnud suhteliselt mõistlikud. Mubarak on esimene näide. Kellega praegused võimurid võidakse asendada, on tegelikult suur küsimärk. Siin

on tohutu ülesanne rahvusvahelisel kogukonnal, kuidas aidata araabia riikidel läbida üleminekuperiood nii, et majandus saaks normaalselt edasi areneda ja kogu piirkond elaks raske aja võimalikult valutult üle. Vastasel korral kriis ainult süveneb.
E. Männik: Üks islami õpetlane on öelnud, et tema nägemus moslemitest ja isegi konservatiivsetest moslemitest Egiptuses on selline, et nad ei ole monoliitsed. Nende seast on selgelt esile kerkimas grupp noori reformimeelseid inimesi, kes on tõsiusklikud moslemid, kuid kes tahavad muuta ühiskonda, sest nende nägemus maailmast läheneb üha enam sellele, mis valitseb Türgis. Nad on nõus vaatama maailma nii, et kapitalism ja turumajandus on aktsepteeritavad ning ei pea olema mingit erilist moslemi riigikorda. Kuid samas on küllalt suur hulk neid, kes tahaksid ikkagi säilitada seda erilist moslemiühiskonna ülesehitust. Ja kui me räägime radikaalidest, siis Anwar al-Awlaki, kes on Jeemeni Al-Qaeda juht, on öelnud, et tema arusaamist mööda avab see nišš, mis ühiskonna organiseerimatuse ja kriisi taustal tekib, tee Al-Qaedale ja ta loodab selle ära kasutada. Kas muutuste teele asunud riigid suudavad ise organiseeruda, et nad ei langeks suurde kaosesse, mis avab tee radikaalidele, kes rangete ja karmide meetmetega midagi organiseerima hakkavad, sõltub kõige rohkem nendest ühiskondadest endist. Ja samavõrra ka sellest, kui palju neid suudetakse väljastpoolt aidata.

Rahva olukord pole paranenud

M. Mihkelson: Mul oli hiljaaegu võimalus kohtuda Egiptuse suursaadikuga, kes esindab Egiptust Eestis. Ta ütles, et praegu kardavad nad kõige rohkem kõikvõimalike sotsiaal-majanduslike probleemide kuhjumist olukorras, kus toimuvad valimised ja rahva elujärg pole pärast Mubaraki lahkumist tegelikult paremaks läinud. Majandus on päris tõsises kriisis, turismisektor pole taastunud, mitmed muud Egiptusele olulised sissetulekuallikad on ära kukkunud või ei ole taastunud. Sama kehtib loomulikult ka paljude teiste sealsete riikide kohta. Kui Egiptus on riigina teistest võib-olla väheke paremini organiseerunud, siis seesama Jeemen, mida siin mainiti, või mõni teine riik, kellel ei ole otseselt naftatulusid, võib seista päris keeruliste valikute ees. See võib muidugi kaasa tuua riigi sisemise radikaliseerumise ja tekitada seal hea kasvulava kas Al-Qaeda või Pakistani erinevate Talibani harude jaoks. See võib araabia maailmas kindlasti tekitada tõsist sisepingete kasvu olukorras, kus Iraan on selgelt oma huve laiendamas. Egiptuse uus valitsus on taastanud suhted Iraaniga ja püüab olukorda kuidagiviisi tasakaalustada.
E. Männik: Egiptuse olukorra iseloomustamiseks võin lisada mõned arvud. Enne rahutuste puhkemist elas Egiptuses väidetavalt 40 protsenti elanikkonnast vähem kui kahe dollari eest päevas. Praegu on olukord muutunud niisuguseks, et 50 protsenti ekspordist on kadunud, riik on kaotanud 2,5 miljardit dollarit turismist. Kogu tööstustegevus on tugevalt aeglustunud, tootmismahud vähenenud, riigis on suured probleemid kuritegevusega ja ühiskondliku korra pidamisega. Vana politseiga, kes töötas Murabaki režiimi heaks, on tõsiseid probleeme, sest teda ei taheta aktsepteerida, ta oli üsna toores ja ei järginud selliseid norme, nagu meil siin kombeks on.

Naftarahast sõltub kõik

H. Hanso: Lugesin hiljuti USA presidendi Barack Obama Lähis-Ida kõnet, kus Obama nimetab muu hulgas ära ka selle, et kui jätta kõrvale naftaekspordist saadavad tulud, on tegelikult kogu 400 miljoni elanikuga Põhja-Aafrika ja Lähis-Ida regiooni eksport sama suur kui niisugusel Euroopa väikeriigil nagu Šveits. See on sealne tegelik majanduslik olukord. Sõltuvus naftast on tohutu suur, sellest sõltub neis riikides nii või teisiti kõik, peale nafta ei ole neil ausalt öeldes suurt midagi. Mis rahutustesse puutub, siis nendega ei maksa esialgu ülearu suuri lootusi siduda ja arvata, et riigipöörded Lähis-Idas toovad endaga nendes riikides kindlasti kaasa ülemineku demokraatlikule riigivalitsemisele. Võib juhtuda täpselt vastupidi. Põhimõtteliselt me ei tea, mis juhtuma hakkab. Võtmeküsimus

on, kas Gaddafist, Ben Alist, al-Assadist ja Mubarakist lahtisaamine muudab araabia maailma kuidagi läänesõbralikumaks või Iisraeli-sõbralikumaks. Iisraeli ja araabia riikide areng võib pärast seda, kui kõik vanad võimumehed on kukutatud, olla praegusest hoopis negatiivsem. Samas pole kahtlust, et moslemiriigid on samuti võimelised demokraatiaks. Nagu Erik Männik ütles, vaatavad paljud seal juba praegu Türgi poole. Türgi on selles regioonis tohutult oluline riik, tema mõju ulatub Põhja-Aafrikast ja Lähis-Idast kuni Kesk-Aasiani ning pakub moslemimaailmale väga head eeskuju, kuidas olla modernne ja suhteliselt euroopalik, jäädes samas selgelt ka moslemiriigiks. Kaugemalt võib eeskujuks tuua sellise riigi nagu India, kus on ääretult suur moslemi kogukond, sajad miljonid inimesed, ent mida sellest hoolimata suudetakse suure riigi kohta väga edukalt ja suhteliselt stabiilselt valitseda. Kaugemalt võib näiteks tuua veel Malaisia ja Indoneesia. Mõlemad on läbinud pika ja raske poliitilise teekonna, kuid suutnud lõpuks muutuda päris mõistlike valitsustega riikideks. Seega võib Lähis-Idas minna nii üht- kui ka teistpidi ning ei ole mingit garantiid, et pärast riigipööret muutuvad kõik riigid seal demokraatlikuks ja Lääne-sõbralikuks.
M. Mihkelson: Nii Lähis-Ida riikide endi positsioneerimist sealsel poliitilisel kaardil kui ka nende riikide vahelisi suhteid mõjutab väga selgelt Iisraeli ja Palestiina problemaatika. Seda peegeldab ka Egiptuse hoiakute praegune küllaltki dünaamiline areng. Mitmed Egiptuse islamistlikuma mõttelaadiga tegelased on juba öelnud, et nad tahaksid üle vaadata 1979. aasta rahulepingu. Räägitud on isegi võimaliku sõja puhkemisest Iisraeliga. Egiptus mõtleb väga tõsiselt oma energiatarnete üle, ennekõike gaasitarnetest Jordaaniasse. Pluss loomulikult Gaza sektor, Fatahi ja Hamasi äsjane leppimine, mille tulemus ei ole samuti ettearvatav.Üks väga oluline faktor, mis mõjutab selles regioonis toimuvat, on Iraani hoiakud ja Iraani üha kasvav mõju oma naabruses, ennekõike Pärsia lahe ümbruses, Iraanis toimuv võidurelvastumine. Võtmetähendusega on see, et Türgi on näidanud, et on võimalik luua ilmalikum islamiriik. Türgi on olnud väga edukas, eriti viimase paarikümne aasta jooksul, olles läbi käinud küllaltki keerulistest majanduskriisidest, aga saavutanud väga hea positiivse kasvutempo. Muidugi ei puudu Türgiski islamistlikud voolud, mis mõjutavad ka sisepoliitikat. Aga Egiptuse puhul on küsimus, kas ta suudab luua Vahemere lõunarannikul nii-öelda teise Türgi. Selles ei ole ma praegu ausalt öeldes väga optimistlik. Vähemalt lühiajalises perspektiivis näib seal probleeme olevat liiga palju, et selline stabiilne Türgiga sarnanev valitsemissüsteem kujuneks. Pigem ootavad Egiptust lähiaastatel ees väga keerulised valikud.

Kas stabiilsus või demokraatia?

H. Ruusing: Küsiksin rahvusvahelise kogukonna kohta. Ütlete, et Lähis-Ida arengud sõltuvad rahvusvahelise kogukonna toetusest. Kui selge või kui keeruline on aru saada, milliseid jõude riikides toetada, kes nendest väärib toetust? Küsimus on ju ka selles, kas toetada neid, kes loovad nn stabiilsuse, või hoopis neid, kes loovad demokraatia. Nii nagu siin jutuks on olnud, ei pruugi see päris üks ja sama olla.
E. Männik: Tahaksin seda teemat käsitleda avaliku arvamuse uuringute kontekstis, mis on Lähis-Idas viimaste aastate jooksul läbi viidud ja mille tulemuste kontekstis avaneb seal huvitav pilt. Kui räägime rahvusvahelisest kogukonnast, teame kindlasti, et maailmas on üks superriik ja veel hulk suuri ja majanduslikult tugevaid riike, kes suudavad mõju avaldada. On Ameerika Ühendriigid, on Euroopa. Tuleb meeles pidada, et Ameerika Ühendriikide ja Lähis-Ida riikide suhetel on aastakümnete pikkune minevik. Selle põhjal arvas üle poole küsitletutest, et Ameerika Ühendriigid on liigselt jõudu kasutav riik, mis ülearu palju tugineb sõjalisele kohalolekule. Küsitletutele tundub, et Ameerika Ühendriikide sõjaline kohalolek on mõeldud selleks, et jõuga vormida Lähis-Idast midagi niisugust, mis USA-le meeldib. Tihti seostatakse USA-d tolerantsuse puudumisega islami suhtes. Arvatakse, et Ameerika Ühendriikidele ei meeldi islam ja et ameeriklased võib-olla tahaksid näha hoopis ilmalikumaid ühiskondi, mitte islamiühiskonda. See mõte tundub

väga paljudele Lähis-Idas vastuvõetamatuna. Eeltoodust tulenevalt leitakse olevat loogiline, et Ameerika Ühendriigid toetavad Iisraeli, mis on araabia maade keskele loodud platsdarm. Iisrael mitte ainult ei hoia üleval konflikti palestiinlastega, vaid on ka sõjaliselt väga tugev ja ähvardav moodustis. Kuna islam ameeriklastele ei meeldi, ohjeldavad nad araabia riikide fundamentaliste niimoodi, et hoiavad neis võimul autokraatlikke režiime. Sellest hoolimata usub kuni 70 protsenti küsitletutest, et mõistlik ja rahulik kooseksisteerimine Lähis-Ida ja islamiühiskondade ning Euroopa ja Ameerika Ühendriikide vahel on ikkagi võimalik ning et neil on võimalik ühist keelt leida. Aga koostöö eelduseks peab olema palju väiksem sekkumine nendes riikides toimuvasse. Paljud küsitletutest arvavad, et islamifundamentalistidel peab olema õigus luua poliitilisi parteisid ja õigus saada valituks ning osaleda võimustruktuurides, sest see kuulub demokraatia olemussse. Miks ei võiks islamiühiskonnas olla parempoolsed jõud ja vasakpoolsed jõud ja keskjõud ning liberaalsemad ja konservatiivsemad parteid? See on nende kultuur ja nad ei taha, et keegi väljastpoolt hakkab valikuid tegema ja ütlema, et need mehed sobivad ja teisi me ei taha. Selles suhtes oli näiteks Tuneesiast tehtud dokumentaalfilmis väga õpetlik pilt, kus Hillary Clinton saabus Tuneesiasse, et osutada revolutsioonile toetust. Selle peale ütlesid tuneeslased, et nad ei taha teda, sest ta toetas kõik need aastad Ben Alid ja miks nad peaksid nüüd ameeriklasi siia tahtma. Seetõttu mulle tundub, et delikaatsus on Lähis-Ida probleemidele lähenemisel väga oluline, mistõttu on Euroopa Liidul võib-olla palju paremad eeldused seal midagi korda ajada kui USA-l.

M. Mihkelson: Arvan, et tegelikult on meie kui läänemaailma võimalused seal toimuvat mõjutada paljudel põhjustel ikka väga piiratud, seda mitte ainult meie varasema toetuse tõttu autoritaarsetele režiimidele. Abi on antud läbi aastakümnete miljardeid dollareid, näiteks Ameerika Ühendriigid Egiptusele. Ka Euroopa Liit uhkustab igal aastal, kui palju ta tegelikult annab erinevatele riikidele raha, makstes muu hulgas kinni Palestiina omavalitsuse ametnike palgad jne. Samal ajal valitseb Lähis-Idas siiski selline suhtumine, et jah, me ei ole vastu, kui te jätkuvalt annate teatud summasid, aga kõik see, mida me oma riigiga peale hakkame, on meie oma asi.

H. Hanso: Lihtsalt abi võib alati Aafrikasse ja Aasiasse ja Lähis-Itta anda küll ja küll ning on juba aastakümneid antud, kuigi on ilmselge, et loodetud tulemust ei ole see andnud. Arvan, et põhiline abistamisvõimalus on ikkagi see, kui vaatame üle oma suhteliselt protektsionistliku poliitika, näiteks põllumajanduses. Miks ei võiks me lasta endale tomateid või herneid või midagi muud, mida Euroopas tarbitakse, kasvatada kusagil Põhja-Aafrikas, Vahemere lõunarannikul? See toodang praegu lihtsalt ei jõua siia Euroopa enda põllumajanduspoliitika ja igasuguste protektsionistlike mehhanismide tõttu. Seetõttu ma pöörduksin uuesti korraks Obama hiljutise Lähis-Ida poliitikakõne poole. Näiteks lubas ta tühistada Ameerika poolt Egiptusele antud laenu miljardi dollari ulatuses. Niisugune abi ei ole mingisugune lahendus. Lõpuks on ikkagi tarvis mitte kala, vaid õnge. Seetõttu peavad kõik nii Euroopas kui ka Ameerika Ühendriikides mõistma, et kui me ei lõimi Lähis-Ida riike maailma majandusse, jäävad nad edaspidigi naftasõltlasteks, naftaekspordi sõltlasteks. Seetõttu on paratamatu, et naftale peab lisanduma ka midagi muud. Muud lahendust siin tegelikult ei ole.

Võtmeriikideks Egiptus ja Iraan

H. Ruusing: Tänases jutuajamises on mitu korda mainitud Egiptust ja Iraani. Kas need on need kaks riiki, kellest sõltuvad ka arengud ülejäänud araabia riikides?

H. Hanso: Kindlasti on olemas tähtsaid ja vähem tähtsaid riike, kuigi kõik on suhteline. Võtame näiteks Tuneesia, millest pool aastat tagasi paljud veel kuulnudki polnud, kuid mis vallandas tegelikult riigipöörete ja revolutsioonide tsükli. Seega ei saa me ka väikesi riike ignoreerida. Araabia maailmas on Egiptus kahtlemata üks võtmeriike. Seda paljudel põhjustel – rahvaarvu, kultuuri, ajaloo poolest. Ka poliitiliselt on Egiptus ilmselgelt oma

piirkonna keskpunkte. Iraan omakorda üritab praegu võita endale senisest oluliselt suuremat rolli rahvusvahelises elus, eriti moslemimaailmas. See teeb Iraanist riigi, mida teised tunnetavad tema püüdluste pärast kindlasti väga suure ohuna. Võin oma kogemusest öelda, et Iraan ei ole oma praeguse positsiooniga rahul ja tahab oma mõjuvõimu kõvasti laiendada, mida püütakse toetada relvastumisega kuni tuumaprogrammi arendamiseni välja. Sellele lisanduvad oma mõjuvõimu kasvatamise püüdlused näiteks Iraagis oleva šiiitide kogukonna kaudu, mida samuti nähakse ühe ohuallikana. Võtmeriike on muidugi veel. Kas või Saudi Araabia, kus suurt midagi veel juhtunud ei ole, sest tegemist on rikka riigiga, kus naftaraha on kogunenud kümnetes miljardites dollarites. Seal ei ole mingit plahvatust veel toimunud, sest riigi finantsvarad võimaldavad elanikkonna maharahustamist teiste meetoditega, eelkõige äraostmisega. Kokkuvõttes võiksid võtmeriikide nimekirja kuuluda Iraan, Saudi Araabia ja Egiptus. Mõnevõrra on selles kaalukategoorias võib-olla ka Süüria.

M. Mihkelson: Üks tähtis riik, mis ei ole küll mainitud riikide vahetus naabruses, kuid mitte ka väga kaugel, on Pakistan, eriti viimaseid sündmusi arvestades, nii Osama bin Ladeni tapmist kui ka olukorda Afganistanis ja Pakistanis endas. Millised arengud seal toimuma hakkavad ja kuidas see mõjutab ennekõike Pakistani siseolukorda ning seal asuvaid enam kui sadat tuumalõhkepead? Al-Qaeda rünnak Karachi lähedal asuvale mereväebaasile näitas väga selgelt, et tegemist on äärmiselt võimeka ja hästi korraldatud organisatsiooniga. Tegelikult olid selles baasis nii ameeriklased kui ka hiinlased ja väidetavalt oli rünnaku eesmärk nende vangistamine ja tapmine. Seal hävitati ka väga olulist sõjatehnikat. See näitab, et põhiküsimus on praegu tõepoolest see, kas Pakistani tuumarelv on vaenulikest jõududest piisavalt ohutus kauguses. Samuti on küsimus selles, kuidas mõjutab Pakistanist lähtuv teisi äärmuslikke grupeeringuid, kaasa arvatud Jeemenis. Nagu arvatakse, on Jeemeni väga keeruline siseolukord muutnud mõnevõrra raskemaks arusaamise, millised tegevused on lähiajal plaanis Araabia poolsaare Al-Qaedal ja mõnel teisel grupeeringul, sest teatavasti on viimased suuremad katsed panna toime terrorirünnakuid lääneriikide vastu lähtunud just nimelt Jeemenist.

E. Männik: Hea küsimus: millistest riikidest sealsed arengud sõltuvad ja mis suunas nad võivad sündmusi mõjutada? Iraan ja Egiptus on kahtlemata suurimad riigid regioonis. Egiptuses on elanikke üle 80, Iraanis tsipake alla 80 miljoni. Iraan pole muidugi mitte päris araabia riik, ta on ikkagi Pärsia: teine kultuur ja teine islamivool ja paljud araabia riigid tajuvad teda ohuna. Mismoodi ja kuhupoole sellises õrnas seisus araabia ühiskonnad liikuma hakkavad, sõltub paljuski sellest, kuidas käitub Iraan. Negatiivne mõjur on kahtlemata Al-Qaeda ja selle uus juht Saif al-Adel (tõlkes Õigluse Mõõk), kelle kohta on mõned julgeolekueksperdid öelnud, et lisaks sellele, et tal on kindlad veendumused, on ta andekas ja loovalt mõtlev kogenud võitleja, kes on aastaid tegutsenud erinevatel rinnetel. Üksnes tema olemasolu on juba tõsine oht. Seetõttu peame kõige suhtes, mis Pakistanis praegu vallandumas on, silmad pärani hoidma ja arengut hoolega jälgima. Samas sõltub regiooni areng ka nendest riikidest, kes on oma ühiskonna reformimisel edukad. Näiteks Maroko ja Jordaania on liikunud sinnapoole, et mingisuguseid reforme käivitada, oma ühiskonda natuke teistmoodi liikuma panna, anda elanikkonnale suurem õigus midagi otsustada. Võib-olla aitab selline positiivne eeskuju ka teistes riikidesvallandunud sündmustel mingit pidi rahulikumasse sängi jõuda. Peaksime ilmselt tõesti rohkem tähelepanu osutama positiivsetele muutustele. Kui kusagil on midagi positiivset, siis võib-olla mõjutab see ka ülejäänud piirkonna riike paremuse suunas. Demokraatlikud muudatused tuleb neil endil läbi viia, meie nende eest seda teha ei saa.

M. Mihkelson: Pöördudes nende mõjutajate juurde tagasi, tulid mulle meelde praegu Süürias peetavad arutelud. Euroopa Liit on teatavasti kehtestanud Süüria juhtkonna suhtes sanktsioonid, viisakeelu. Aga me kipume unustama, et need sanktsioonid ei pruugi enam sellise mõjuga olla, kui nad olid võib-olla kümme aastat tagasi. Kõnealuses regioonis on väga selgelt oma huvi suurendanud ka Hiina ja Venemaa, kelle puhul on tegemist ikkagi ÜRO Julgeolekunõukogu alaliste liikmetega. Hiina on energiajulgeoleku seisukohalt

väga oluliselt huvitatud Iraanist ja Saudi Araabiast ning teataval määral kindlasti ka Süüriast. Järelikult on mõjurite hulk varasemast tunduvalt suurem. Kui enne rääkisime läänepoolse rahvusvahelise kogukonna käitumisest, siis maailma mõistes tervikuna ei ole rahvusvaheline kogukond kaugeltki ühtne. Üks on Lääne arusaamine lähinaabruses toimuvast, aga samamoodi on lähinaabruses ju ka Hiina.

Põgenikud kui probleem

H. Ruusing: Euroopa jaoks on praktiline probleem põgenikud. Kuidas saab Euroopa hakkama põgenikevooluga? Kui palju sõjaline sekkumine võib provotseerida põgenikelaineid?
H. Hanso: Kui Liibüas seda pommitamiskampaaniat ei oleks olnud ja kui Gaddafile oleks jäetud vabad käed teha riigis, mida ta tahab, oleks põgenikke veel rohkem. Tuneesiast üksi on vist tulnud Euroopasse Lampedusa saarele juba kümneid tuhandeid põgenikke. See ei ole Euroopale lihtne probleem. Itaallased on nad maale lasknud, aga enamik põgenikest tahab edasi liikuda Prantsusmaale ja ma eeldan, et osa ka Suurbritanniasse, seega riikidesse, kus on suured moslemi kogukonnad. Prantsusmaal on 5–6 miljonit moslemit, mistõttu võivad paljudel põgenikel seal tuttavad või sugulased juba ees olla. Suurbritanniasse on lihtsalt raskem saada, ehkki sealne moslemi kogukond on samuti päris arvestatava suurusega. Seetõttu on isegi hakatud rääkima, et võib-olla tuleks Schengeni lepingust ajutiselt või üldse loobuda ning kehtestada uuesti piirikontroll. Paljudes Euroopa riikides on põgenikud sisepoliitiliselt väga valus küsimus: mida nendega peale hakata? Mingil hetkel tulevad piirid ette, kus ühiskond ei suuda enam teistest kultuuridest pärit inimesi normaalselt absorbeerida, tekib uuesti töötus, millele järgnevad rassism, ksenofoobia jne. See on kahtlemata valus küsimus ja seda enam tuleks Euroopal püüda, et tingimused nendes piirkondades, kust põgenikud tulevad, oleksid elamisväärsed, et inimestel ei oleks põhjust oma kodumaalt parema elu otsingul või lihtsalt turvalisuse huvides tohutuid riske võttes lahkuda. Eesti on geograafiliselt mõnes mõttes väga õnnelikus asukohas, siia ei ole minu nägemust mööda praegu tõesti mingeid meeletuid põgenikevoogusid oodata. Aga mis siis, kui Euroopa Liit peaks kunagi otsustama, et vastuvõetud põgenikke tuleb näiteks võrdselt jagada? Sellisel juhul pole sugugi võimatu, et Eesti peab selle probleemiga oluliselt rohkem tegelema hakkama. Me ei ole Euroopa lõunapiiril, oleme sellest väga kaugel, peaaegu kõige kaugemal praegustest probleemsetest piirkondadest. Aga Euroopa Liit on Euroopa Liit ja solidaarse vastutuse võtmine nendes küsimustes võib kunagi tuua põgenikud ka Eestisse.
M. Mihkelson: Arvan, et tuhanded põgenikud Lampedusa saarel on väga suure ja tõsise probleemi esimene väike osa. Ma tuleksin tagasi sellesama demograafilise surve juurde Euroopa vahetus lõunanaabruses. Immigratsioonisurve ei vähene isegi siis, kui Euroopa Liidul õnnestuks lähiajal teha tõesti midagi täiesti enneolematut, muutes oma abipaketid tunduvalt tingimuslikumaks, nii et raha antakse tõesti reaalsete asjade saavutamiseks. Või kui põllumajandus- ja kaubanduspoliitikas tehtaks mõned olulised muudatused, mida praegu ei ole kahjuks vist loota. Seesama Itaalia, kes on praegu silmitsi suure põgenikevooluga, on üks nendest, kes tegelikult kaitseb kiivalt ainult oma põllumajandust. Samamoodi käitub loomulikult Prantsusmaa. Iseenesest on kõik see Euroopa Liidule tõsine proovikivi. Mis puutub üleskutsetesse hakata Schengeni lepet üle vaatama, siis on selge, et aja jooksul vajab nii üks kui teine leping ikka uuendamist. Euroopa Liit on ju oma aluslepinguid ka aja jooksul kohendanud, sinna uusi paragrahve lisanud, ühendusele uusi volitusi andnud. Aga Schengeni leping on sümboolse tähendusega, väljendades Euroopa kui ühtse toimiva ühenduse jätkusuutlikkust tervikuna. Arvan, et kvootidest me praegu veel ei räägi. Usun kindlasti, et lisaks Eestile on immigratsioonipoliitika enamikus, kui mitte kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides praegu tunduvalt konservatiivsema lähenemisega kui varem. Aga selge on, et iseenesest ei kao probleem kuhugi. Ja kui Euroopa ei ole ikkagi suuteline oma lõunapiire piisavalt kaitsma,

siis jätkub põgenikevool, mis paratamatult tähendab kogu liidule uusi siseprobleeme ning suurenevat julgeolekuriski.
E. Männik: Euroopa Liit on töötanud aastakümneid rahva elujärje parandamise heaks Põhja-Aafrikas, et vältida sealsete inimeste massilist väljarännet Euroopasse, kus elatustase on palju kõrgem. Paraku on Põhja-Aafrika riigid selle tagajärjel muutunud ise magnetiks, mis tõmbab ligi inimesi lõuna poolt Saharat. Järelikult kui me tekitame kuhugi heaoluvööndi, hakkab sinna inimesi juurde tulema, aga nad ei jää sinna pidama ja lõpuks jõuavad ikkagi meie juurde. Sellele ei ole muud head lahendust, kui et see heaoluvöönd peaks levima edasi lõuna poole Saharat, kus elu peaks samuti paremaks minema. Samas näitab kogu Aafrika mandri statistika, et 1970. aastatest alates on seal elatustase tõusnud ainult üksikutes riikides. Seega, nii nagu Hannes Hanso siin juba mainis, peame võib-olla mõtlema sellele, kuidas paremini arendada maailmakaubandust ja kuidas teha seda võimalikult pikas perspektiivis. Ainult nii õnnestuks majandust ka Aafrikas laiemalt ergutada, et inimesed ei läheks nii kergesti liikvele.
M. Mihkelson: Arvan, et siin oleme oma plaanidega juba hiljaks jäänud. Kui vaadata, kuivõrd aktiivne on Hiina Aafrikas oma huve kasutama nii maad üles ostes kui ka ressurssidesse investeerides. Peale selle muidugi mitmed konfliktid, mis on sellessamas Sahara-aluste riikide vahetus läheduses. Näiteks Sudaani poolitamine – Lõuna-Sudaan ja Põhja-Sudaan. Juuli algul peaks maailmakaardile tulema uus riik, aga me näeme, et konflikt on seal tegelikult süvenenud, mis loomulikult tähendab uut põgenikevoolu.Veelgi probleemsem on Somaalia, üks ebaõnnestunumaid riike, mis üldse maailmas olla saab. Ka sealt tuleb palju põgenikke – me teame ju, et meie põhjanaabrite juures on olemas väga suur somaali kogukond. Midagi ei ole teha, maailm on keeruline.

Küsimus, millele pole ühest vastust

H. Ruusing: Esitan nüüd viimase küsimuse, millele ilmselt ei ole päris ühest vastust. Kas peaksime rõõmustama ja tervitama araabia kevadet või kuidas peaksime üldse sellesse suhtuma?
H. Hanso: Olgem ausad, ühest vastust siin kindlasti ei ole. Minu isiklik sümpaatia kuulub loomulikult inimestele, kes suudavad vanad diktaatorid võimult kukutada. Aga suurte muutuste periood kätkeb tohutuid ohtusid, nii et hõisata on ääretult vara. Nagu ma ennist ütlesin, võib tohutu optimism asenduda kiiresti sügava kriisiga, mis viib radikaliseerumise juurde. Ohte on kohutavalt palju, mistõttu kõik pöörded ei pruugi sugugi nii hästi ja roosiliselt lõppeda, kui võiks loota. Samal ajal on need revolutsioonid mingil põhjusel tekkinud ja on lõppkokkuvõttes suhteliselt möödapääsmatud. Nüüd on küsimus selles, kuidas kellelgi õnnestub lõpuks maanduda.
E. Männik: Kas rõõmustada või kurvastada, ilmselt nii ei tulekski küsida, sest seda, mis juhtus, nähti vähemalt kümme aastat tulemas, võib-olla veelgi kauem. Olen ise lugenud kümne aasta taguseid luurehinnanguid, kus öeldi täpselt sedasama, et autokraatlikud jäigad režiimid, kus inimestel ei ole tulevikku, viivad suure rahvastiku juurdekasvu tingimustes varem või hiljem sotsiaalse plahvatuseni. Täpselt nii ongi juhtunud. Kas me peaksime nüüd rõõmustama või kurvastama? Kui rahvusvaheliste suhete distsipliinis on üldse mingeid seaduspärasusi, milles kõik uurijad on enam-vähem ühel meelel, on see tõsiasi, et demokraatlikud riigid omavahel ei sõdi. Nad on oma mõttelaadilt ja käitumiselt suhteliselt sarnased ning suudavad oma vaidlusküsimused lahendada tavaliselt läbirääkimiste teel ja vägivallata. Aga samas on teada ka see, et üleminekustaadiumis olevad riigid, mis on alles liikumas ühest sotsiaalsest formatsioonist teise, on oma käitumiselt isegi prognoosimatumad kui autokraatlike režiimidega riigid. Selles mõttes oleme sisenemas ajajärku, kus võimule võivad tõepoolest tulla konservatiivsed islamistlikud parteid ja nemad alles hakkavad õppima, mida tähendab olla rahvusvahelises kogukonnas võrdväärne liige, mida tähendab see aastakümnetepikkune ideoloogiline veendumus, et Iisrael tuleb ära pühkida, kui ollakse riigi juht. Seetõttu

arvan, et ees seisab väga huvitav periood, kus näeme, kuidas ühiskonnad, poliitilised parteid – kõik õpivad. Meiegi hakkame õppima, kuidas nende ühiskondadega koos olla, mismoodi nendega suhelda, et kõik võimalikult rahulikult läheks. Seega on ees üpris põnev aeg.

M. Mihkelson: Mina ütleksin niiviisi, et Eesti välispoliitika lähtub väärtuspõhisusest. Kindlasti on meile oluline vabade, hästivalitsetavate ning õigusel põhinevate riikide vööndi laienemine ka meie vahetus naabruses, see suurendaks meie julgeolekut ja vähendaks ootamatuid riske. Kui lähtuda sellest, et kõnealused revolutsioonid võivad araabia riikides viia ühel või teisel määral vabama ja õigusriiklusele lähemal seisva ühiskonna loomisele või kujunemisele, on see kindlasti ka meie huvides. Samal ajal oleksin ise pigem ettevaatlik ütlemaks, et nii see ka tingimata läheb. Praegu on silmapiiril rohkem neid tegureid, mis võivad üleminekuprotsessi mõjutada meie lähtekohalt negatiivselt.

Eesti välispoliitika kolmas faas – argipäev

Matti Maasikas, Euroopa Komisjoni presidendi nõunike rühmaliige[1]

Iga vähegi lugenud eestlane teab, kuidas Paunvere poisid-tüdrukud õpivad, katsetavad, eksivad, kasvavad, tõsinevad, tüdivad, argieluga kohanevad. Nagu ikka hea kirjanduse puhul, on ka Oskar Lutsu jutustuste haare laiem kui vaid klassikaaslaste tegude kirjeldus. "Kevade" – "Suvi" – "Tootsi pulm" – "Argipäev" – "Sügis" on eestlasele vahest tuntuim elukaare kirjeldus, midagi väga inimloomusele omast, arusaadavat. Koos tegelaste arenguga muutub sarja veerand sajandit kestnud kirjutamise ajal ka kirjaniku sule teravus ning fookus. Inimlik seegi.

Elukaar ei ole ainult inimestel, elukaar või siis arengukaar on ka organisatsioonidel ja protsessidel. Käesolev essee püüab kirjeldada iseseisvuse taastamise järgse Eesti välispoliitika suuri jooni ja tõestada Paunvere-lugude paralleeli kasutades, et oleme 20 aastaga jõudnud kolmandasse suurde faasi, argipäeva.
Iga võrdlus lonkab vähemalt üht jalga, on kirjutanud Jaak Jõerüüt oma raamatus "Diplomaat ja mälu". Siiski tundub ahvatlev rakendada paunverelaste elukaare mudelit ka nii asise asja nagu Eesti välispoliitika, diplomaatia arengu kirjeldamisel. Vähemalt siinkirjutajal oli äratundmisrõõmu ja -rahuldust küll.
Jagaksin Eesti uue iseseisvusaja välispoliitika kolme suurde perioodi: kevade – 1990–2004 ehk Lennart Meri asumisest välisministriks kuni Eesti liitumiseni Euroopa Liidu ja NATO-ga; suvi – 2004–2010, Eesti liitumiseni majanduskoostöö organisatsiooniga OECD ja eurotsooniga, ning argipäev alates jaanuarist 2011. Miks just nii?
"Kevade" poisid ja tüdrukud õpivad ja avastavad. Nad on noored ja julged, lähevad kartmatult konflikti nii omavahel kui ka teistega. Nad ei tea maailmast just palju – Tõnissonile piisab kirikumõisa poistega sõtta minemiseks vaid ühe raamatu läbilugemisest eestlaste ja sakslaste muistsete võitluste kohta. Tehakse muidki tempe, aga ka plaane, unistatakse. Peategelane on andekas, tundlik ja emotsionaalne Arno Tali. Väga oluline on, et noorte kohal kõrgub alati õpetaja Lauri tark, mõistev ja kaitsev kuju.

Kevade periood Eesti uue diplomaatia ajaloos hõlmab välisministeeriumi taaskäivitamist, iseseisvuse taastamist ja sellele tunnustuse otsimist, Vene vägede väljasaamist ning Eesti taasintegreerumist Läänega, mille pitseeris liikmesus NATO-s ja Euroopa Liidus. See oli eelkõige ahne õppimise ja otsimise aeg. Lutsul õhkab Toots tagasivaates: "Missuguseid naljakaid tempe tegid vahel need väikesed mardikad, kes vahetundidel koolitoast rüsinal välja tungisid ja jõekaldal sekeldasid!" Välisministeeriumi kevadet on Jüri Luik meenutanud nii: "Koos Meriga sukeldusime diplomaatia sajandipikkuste traditsioonidega maailma, olles absoluutsed võhikud ja avastades endale selle maailma avalikke ja varjatud reegleid. /…/ Meil oli üks vana faks ja me kirjutasime nii hästi-halvasti, kui suutsime, kirju selle maailma vägevatele ja faksisime neid siis igasse ilmakaarde. Olime salamisi üllatunud, kui selle maailma vägevatelt tuli aeg-ajalt isegi vastuseid, tõsi küll, mitte faksist. Olime nooruslikult enesekindlad ja romantilised, maailmas tegelikult toimuvast ei teadnud me tollal kõige vähematki."
Ehk oligi teatav teadmatus parem, sest väliskeskkond polnud just liiga soodne. Nii nagu pärast Esimest maailmasõda, ei tormatud ka külma sõja lõpus tekkinud või taastekkinud riike rahvusvahelises kogukonnas soola-leivaga vastu võtma, ehkki 1990-ndad olid selles mõttes ikka kergemad kui 1920-ndad. Koht laua ääres tuli endale ise kätte võidelda, uudishimulikke, rohkem või vähem heatahtlikke pilke taluda – millised need uued Ida-Euroopa riigid ikkagi on? Kohati, tuntud võrdlust kasutades, tuli ka tõestada, et 59. laiuskraadil kaameleid ei ela. Endise impeeriumi õigusjärglane, kogenud diplomaatide armeega Venemaa, ÜRO Julgeolekunõukogu alaline liige ei andnud oma tee valinud endistele "vennasvabariikidele" samuti midagi tasuta. Mõnel rahvusvahelisel foorumil ei

saanud Eesti diplomaadid isegi korraks kohvi toomas käia – naastes võis ilmneda, et arutatavasse dokumenti on vahepeal "ilmunud" meie vene vähemuse kohtlemist kritiseeriv lause.
Aga nagu laps räägib oma varajases arengujärgus ainult endast ja tegeleb ainult iseendaga, sai ka Eesti diplomaatia 1990-ndatel ja kuni 2004. aastani välja tegelda peamiselt oma riigi, selle püüdluste ja eesmärkide saavutamisega. MEIL oli vaja iseseisvuse taastamise tunnustamist, MEIL oli vaja Vene väed välja saada, MEIL oli vaja liituda Euroopa Liidu ja NATO-ga, sest see vastas MEIE soovidele, tagas MEIE julgeoleku jne. Loogiliselt on iseendale tähelepanu pööramine mõnes mõttes palju lihtsam kui näiteks kogu kontinendi, kõigi 28 liikmesriigi või terve planeedi pärast muretsemine. Samuti polnud sel perioodil probleeme eesmärkide püstitamisega: loosungi "Tagasi Läände!" suhtes valitses laias laastus nii poliitiline kui ka ühiskondlik konsensus.

Paunvere-lugude teises osas, "Suves", algab ikka veel noorte inimeste iseseisev elu koos kõige juurdekuuluvaga, eelkõige kohanemisega. Kes künnab edasi eelkäijate põldu, kes jätkab antvärgitööd, kes läheb suurema tarkuse järele ära linna. Tehakse oma valikuid, otsitakse ja leitakse elukaaslasi. Võõrsil paremat karjavirtsahvti õppinud ja raha kogunud, initsiatiivikas ja edasipüüdlik Joosep Toots naaseb kodumaile, temast kujuneb raamatu peategelane.
Eesti välispoliitikale tähendas suve-periood suuresti enda koha leidmist kahes suures rahvusvahelises organisatsioonis – Euroopa Liidus ja NATO-s – ning pingutusi selle nimel, et teha ära veel järelejäänud väiksemad rehkendused nagu Schengen, eurotsoon, OECD. Saime sisse, tore. Aga mida me seal tegema hakkame? Ainult iseenda huve esindada pole võimalik, Euroopa Liit ja NATO ei toimi nii. Nende solidaarsus pole retooriline sõnakõlin, vaid reaalselt eksisteeriv, tuhandete niitidega läbipõimitud vabatahtliku vastastikuse sõltuvuse ilming ja tulemus. Järelikult selleks, et sind mõistetaks ja toetataks, tuleb mõista ja toetada teisi. See ei olnud ega ole kerge. Eurotsooni praeguse kriisi ajal näeme, kuidas toetuse saamine ühisteks abiaktsioonideks hättasattunud liikmesriikidele üha suurema kriginaga käib. Kreeklased-portugallased (vähemal määral iirlased) on lihtsalt äpud! – kõlab ka tõsiseltvõetavate poliitikute suust Saksast Soomeni.
Siiski oli Eesti diplomaatide esimene emotsioon 2004. aasta kevadel: oleme sõbralikus keskkonnas! Sinu nõrkust ei püüta kohe su vastu ära kasutada, sinu arvamust küsitakse ja sellest hoolitakse. Kui mingi asi on sulle eluliselt oluline, siis sellega ka arvestatakse, ühesõnaga, NATO-s ja Euroopa Liidus võib üldjuhul rahulikult käia vahetevahel kohvi toomas, kartmata ebameeldivaid üllatusi.
Aga sihiseadmisega on selles keskkonnas keerulisem. Oma huvid tuleb endal defineerida ja nende eest seista, samuti sobiv käitumisjoon valida. Iseloomuliku, muidugi mitte täiesti täpse näitena tavatsetakse tuua eelviimase Euroopa Liidu laienemisvooru liitujaid, naaberriike Rootsit ja Soomet. Esimene suhtus uude olukorda pisukese umbusuga, kõigepealt taheti tuult nuusutada, ei kiirustatud eurotsooniga liituma. Soome omakorda deklareeris, et tahab kuuluda Euroopa Liidu kõige tihedamasse tuumikusse, ja võttis kiiresti üle euro. Säärane valik, nii konkreetsete sammude osas kui ka mentaalses mõttes tuli teha ka Eestil – kas pigem võõristame uut olukorda, võtame endale aega õppimiseks, ei torma kohe kõike kaasa tegema või seame endale eesmärgi integreeruda võimalikult tihedalt, püüame kaasa töötades kasu saada?
Päris liikmeaja alguses tundus, et valime pigem esimese tee. Toonane võimupartei läks meie jaoks esimestele Euroopa Parlamendi valimistele loosungiga "Murrame läbi!" tähendusega, et hoopis meie viime Euroopasse oma värske olemuse ja ideed ning aitame blaseerunud Brüsselil end pisut virgutada. Siiski valisime lõpuks pigem teise variandi. 2005. aasta detsembris Riigikogus välisministri esitatud välispoliitika põhisuundade ettekande peale, mis põhjendas vajadust võimalikult tihedalt Euroopa Liiduga integreeruda, ütles üks kogenud Eesti diplomaat: "Me oleme siis nüüd läinud Briti retoorikalt üle Soome omale." Nii oligi, ja see lõimumissõbralik liin on kestnud siiamaani.

Ehkki, nii nagu keemilised ained esinevad looduses harva päris puhtalt, nii pole ka ükski poliitika absoluutne. Näiteks Euroopa Liidu ajaloo esimese riikidevahelise tõhustatud koostöö algatusega rahvusvahelise lahutusõiguse valdkonnas Eesti kaasa ei läinud. Teisega, ühtse Euroopa patendiga, aga küll. Tundubki, et alles 2011. aasta aprillis tööd alustanud valitsus on tihedama lõimumise toetamise kui läbiva poliitilise liini lõplikult kristalliseerinud. Samas ei saa öelda, et sellega on liiga kaua aega läinud. Tuleb arvestada, et nimetatud teemad pole klassikaline välispoliitika, nendega tuligi harjuda ja nendega tegelemist harjutada.
Otsingud ei piirdunud muidugi poliitilise joonega. Mis on Eesti tegelikud huvid Euroopa Liidus ja NATO-s? Viimases on mõneti lihtsam, sest NATO tegeleb palju kitsama ja selgemini piiritletud alaga. Abiandmiskohustust sätestav artikkel 5, NATO tugevus ja edukus, piisav panustamine riigikaitsesse, usalduslik suhe liitlaste vahel koos info- ja kogemuste vahetamisega – need on väga laias laastus Eesti huvid Põhja-Atlandi alliansis. Ka Euroopa Liidu puhul on Eesti suuruse ja asukohaga riigi esmane huvi see, et Euroopa Liit oleks tugev, võimalikult hästi lõimunud. Aga täpsemalt? Kuidas peaksime suhtuma (seni teoreetilisse) võimalusse mõne otsese maksumäära ühtlustamisest, meie, kes me usume vankumatult, et unikaalne maksusüsteem on toonud Eestile majandusedu ja on oluline riikliku suveräänsuse element? Kuidas on majanduspoliitikate tihedama koordineerimisega eurotsooni riikide vahel? Praegu, 2011 vastame neile küsimustele pigem ettevaatlikult "jah" või vähemalt "Miks mitte arutada?". Eesti koht, suhtumine, suur poliitiline joon peaks sellega paigas olema, kohanemise faas on läbi, suve rähklemised räheldud. Ka poliitiline ning ühiskondlik konsensus, mis kevade ajal enamasti olemas oli, on oluliselt nõrgenenud ja nüansseeritumaks muutunud. Mis ongi "rahuajal" loomulik. Ka Lutsu tegelased hakkavad "Suves" igaüks oma tööd tegema, mitte ei käi enam koos koolis.

Suve ja argipäeva vahele mahtuv raputus kui Tootsi pulm? 2007. aastaks võis paljudele tunduda, et Eesti jaoks on asjad paika saanud, on tekkinud uus reaalsus, oleme kaitstud Euroopa Liidus ja NATO-s. Mõni tegi sellest koguni järelduse, et võime endale lubada mõnd luksust, mis varem kättesaamatu, näiteks pöörata vähem tähelepanu kahepoolsetele suhetele kolmandate riikidega, ignoreerida mõnd sensitiivset küsimust. Pronksiöö oli selles plaanis erakordselt kainestav ja näitas eredalt nagu välguvalgel kätte nii need asjad, mis olid muutunud, kui ka paljud need, mis olid jäänud täpselt samaks, tundugu meile mis tahes. Saime aru, mida tähendab rahvusvaheline usaldus, nimelt seda, et partnerid usuvad, et me suudame oma otsuseid, valikuid ja poliitikaid kaitsta, põhjendada ja nende tagajärgede eest vastutada. Saime reaalselt tunda Euroopa Liidu ja NATO solidaarsust ning ka liitlassuhte tugevust Ameerika Ühendriikidega, samuti taipasime, kui palju tööd tuleb headel aegadel nende asjade nimel teha. Saime teada, et Venemaa instinktid ja emotsioonid meie suhtes ei ole 20 aastaga palju muutunud. Saime aru, mida tähendavad massiivsed küberrünnakud riigi vastu. Ja last but not least, õppisime väga palju oma riigi kohta, selle toimimisest kriisihetkel, võimekusest vastata rahvusvahelisele meediahuvile ja meediarünnakule, meie poliitikakujundamise teooriast ja praktikast ning paljust, paljust muust.

Kui Tootsi pulmas korra kõrgele visanud leek vaibub, saabubki argipäev. Inimesed rähklevad tasapisi oma elukest elada, suured kired on möödas. Kõik on kuidagi nii tavaline, hakkamasaamine nõuab suurte tegude asemel rohkem igapäevast kannatlikkust ja visadust. Seetõttu ei pruugi ka senised kangelased enam lugu "välja kanda", nad pole Lutsu endagi jaoks vist enam nii huvitavad kui varem. Lavale astuvad uued tegelased, kes samas jäävad kuidagi arusaamatuiks, senise looga päriselt mittehaakuvaiks: õmblejaist õeksed Jaamaülema Abi ja Klodvig, ärimees Kippel ning kõrtsimehe vend Aaberkukk, see kõige noorem. Märkamatult tõuseb keskseks kujuks wannabe-taluperemees, teise põlve käsitööline, rahulolematu ja tujukas Jorh Aadniel Kiir.

Aastaks 2011 on uue Eesti aja välispoliitika teine faas läbi. Meil pole enam ühtki uut välist eesmärki, mille poole püüelda, oleme igal pool "sees". Algas argipäev. Ja oleme vist uskuma hakanud, et 1990-ndatel Toomas Hendrik Ilvese poolt lihtsalt vaimuka naljana välja visatud "Me tahame saada igavaks Põhjamaaks" ongi tõeks saanud. Oh ei, Põhjamaadest lahutab Eestit praegugi lõhe identiteedi, elatustaseme, ühiskonna sidususe ja veel mitmes muus mõttes.
Aga mõnest Põhjamaast oleme tõesti igavamad, sest Eestist ei tule raputavaid uudiseid euroskeptiliste parteide suuredust valimistel ega piirikontrolli taastamisest Schengeni ala sees. Nagu Lutsul: "Nii vaikselt ja omaette pole Ülesool õieti kunagi lõunalauas istutud. Aga missugune möll ja trall valitses samas tares alles hiljuti, mõni nädal tagasi, Tootsi pulma ajal! Kuidagi ei tahaks uskuda, et see on üks ning sama Ülesoo talumaja eeskamber. Kuid pole midagi parata, p e a b uskuma, sest siis oli pühapäev, nüüd on argipäev … elu argipäev."

Kuidas korraldada argipäeva elu nii, et Eesti riiklikud huvid oleksid kaitstud, et enda jaoks säiliks võlu ja hoog ning partnerite poolt tuleks huvi ja respekt? Vaadakem kõigepealt, mis asju ja kuidas Eesti diplomaatia praegu ajab. Välisministeeriumi kodulehel on kõigi jaoks väljas meie välispoliitika viis eesmärki koos alameesmärkidega. Toogem need ära.
Esimene eesmärk räägib julgeoleku kindlustatusest ja jagamatusest, rahvusvaheliste suhete stabiilsusest ja ennustatavusest. Selle alla käivad rahvusvaheliste suhete ennustatavus ja stabiilne julgeolekuruum, partnerlussuhete arendamine, tugevad ja tegutsemisvõimelised NATO ja Euroopa Liit, regionaalne stabiilsus ja muu sarnane. See plokk, mis räägib tugevatest rahvusvahelistest organisatsioonidest ja rahvusvahelisest korrast, on tingitud Eesti suurusest ja asukohast ning meie pidevast vajadusest kaitsta oma julgeolekut.
Teiseks Eesti majanduse toimimise eelduste tagamine, liberaalsed majandussuhted ja majandusruum. See tähendab toimivat Euroopa Liidu siseturgu, Eesti majanduse usaldusväärsust, soodsat keskkonda rahvusvaheliste kaubandus-majandussuhete arendamiseks. Siin näeme vankumatut usku, et vabakaubandus ja liberaalne majanduspoliitika toovad üha enam läbipõimuvas maailmas edu kõigile, nii nagu nad on edu toonud Eestile.
Kolmandaks, inimestele hoomatavaim ja tähtsaim, samas identne kõigi maailma riikide kohustustega oma kodanikke kaitsta ja aidata – Eesti isikute kaitse välismaal ja välissuhetes, sealhulgas konsulaarkaitse, kodanike õiguste, näiteks reisimisõiguse laiendamine. Inimeste kasvava liikuvusega tõuseb selle temaatika tähtsus pidevalt.
Neljas eesmärk mõjutab kõiki teisi – Eesti mõjukus ja hea maine. Muu hulgas käivad siia alla algatuslikkus rahvusvahelistes organisatsioonides, Eesti kuvand innovaatilise, aga ka rahvusvahelist vastutust jagava ja panustava riigina. Mida väiksem riik, seda rohkem peab ta tuntuse ja lugupidamise nimel pingutama.
Ning viiendaks alajaotus – demokraatiat, inimõigusi, õigusriigi põhimõtteid, majandusvabadusi ja arengut edendav väärtuste ruum –, mis lisandunud just seoses sellega, et kuulume suurtesse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse ja saabunud on argipäev, oleme muutunud normaalseks lääneriigiks. Tegeleme demokraatiat ja õigusriigi põhimõtteid taotlevate rahvusvahelise õiguse normide edendamisega, pressivabaduse toetamisega, väärtuste ruumi arengu ja kasvuga, majandusvabaduse ja vabakaubanduse toetamisega, arengukoostöö ja humanitaarabiga.
Need eesmärgid on igati loogilised ja õiged. Kuidas Eesti neid eesmärke igapäevases tegevuses järgib? Selleks tuleb vaadata, kuidas Eesti välispoliitikat juhitakse ja milliste vahenditega seda ellu viiakse.

Kuidas hinnata välispoliitikat? Mõõdik on avalikus teenistuses õigusega võõristatud sõna. Eriti keeruline on reaalseid tulemusi mõõta välispoliitikas, kus lahendused ei sõltu sugugi ainult ühe poole soovidest ja aktsioonidest. Tüüpküsimus tulemusjuhtimise jutu puhul on

olnud: kas see, et ka lõppeval aastal ei saavutatud piirilepingu jõustamist Venemaaga, tähendab, et oleme oma Vene-poliitikas läbi kukkunud?
Mõjukas mõttekoda Euroopa Välissuhete Nõukogu, ECFR, on siiski teinud "mõõdetamatu" mõõtmise katse, avaldades märtsis 2011 mahuka raporti: European Foreign Policy Scorecard. Seal on võetud luubi alla kuus suuremat Euroopa Liidu ühtse välis- ja julgeolekupoliitika teemat – suhted Hiinaga, Venemaaga ja Ameerika Ühendriikidega, laiem Euroopa, kriisihaldus ja multilateraalsed küsimused –, mis igaüks on omakorda jagatud 13 alaküsimuseks. Neid on hinnatud järgmiste kriteeriumite järgi: esiteks Euroopa Liidu ühtsus (mis antud kontekstis tähendab poliitika läbimõeldust ja selgust ning liikmesriikide toetust sellele), teiseks igale teemale pühendatud ressursid ning kolmandaks saavutatud tulemused. Loomulikult on sellises hindamises palju subjektiivset, aga näiteks panustatud ressursside ehk oma ponnistuse arvestamine tasakaalustab pisut ainult tulemusi väärtustavat mõõtmist, mille puhul võib teise poole paha tahe kogu töö nullida. Nii saab Euroopa Liidu WTO-poliitika hea hinde, sest Euroopa Liit oli WTO-s ühtne ja initsiatiivikas. Kuigi peaeesmärki, kaubandusläbirääkimiste Doha vooru kõneluste taastumist, Euroopa Liit ei saavutanud. Kogu raporti lugemine on äärmiselt põnev. Samas on selge, et sellise hindamise tõeline väärtus tuleb välja alles harjutuse muutmisel regulaarseks, iga-aastaseks. Seda ECFR loodetavasti ka teeb.

Poliitikate väljatöötamiseks ja koordineerimiseks on maailmas, ka Euroopas, väga erinevaid viise. Peaministri või tema aparaadi sisulisest diktaadist koalitsioonipartnerite vahelise hoolika ja delikaatse konsensuseotsimiseni, ministrite komisjonidest riigipea juhtimisel tegutsevate välispoliitika nõukogudeni. Eesti valitsemissüsteem tähendab tugevaid ministeeriume, peaministri enam koordineerivat kui juhtivat rolli ja valitsuse istungite kaunis formaalset iseloomu. Kokku tähendab see seda, et ministeeriumite esitatavad eelnõud, programmid ja dokumendid lähevad valitsusest läbi enamasti suuremate probleemideta, teravat debatti valitsuse tasandil on vähe ning kohati ministeeriumid-ministrid seda debatti nii väga ei soovigi – see ju meie teema ja meie asi! Asjade selline korraldus on kindlasti efektiivne ja sujuv, kuid esiteks ei ole see alati parim selliste teemade käsitlemiseks, kus on vaja laiemat horisontaalset koordinatsiooni, mitme ministeeriumi-ametkonna kaasatust, ja teiseks pole see hea vastuoluliste, sisulist läbivaidlemist ja tõelist konsensust vajavate küsimuste menetlemiseks. Eespool mainitud, kuni 2004. aastani kehtinud üldise poliitilise konsensuse tingimustes (ehkki ka siis oli tõsiseid lööminguid, nagu näiteks põllumajandustoodangu sisseveotollide sisseseadmise üle 1997) polnud suurematekseks aruteludeks eraldi foorumit vajagi. Praeguseks on Eesti valitsuse töökorraldus välispoliitikas aga ajale jalgu jäänud. On küll valitsuse julgeolekukomisjon, kuid laiemaks debatiks on selle mandaat liiga kitsas. Ehk tasuks Soome eeskujul kaaluda välis- ja julgeolekuküsimustega tegeleva valitsuskomisjoni loomist, mis peaministri juhtimisel regulaarselt koos käiks? See tooks kokku teemad ja tegijad, suunaks pidevale välispoliitikaküsimuste arutelule, looks suuremat usaldust ja järjepidevust. Eestis, kus kõik otsustajad üksteisele ükskõik mis ajal helistada saavad, võib hõlpsasti kujuneda arusaam, et kui häda käes, saab alati rääkida, mobiilinumbrid ju olemas. Muidugi on, aga elus tuleb ette ka pikema vinnaga ja keerulisemaid küsimusi, mille arutamiseks on vaja tausta, traditsioone, sissetöötatud formaate. Euroopa Liidu tippdiplomaate Robert Cooper on öelnud: "Diplomaatias on suhetel ja nende hoidmisel suurem tähtsus kui aktsioonidel."
Olukord on seda ebaproportsionaalsem, et mitmel teemal, näiteks Euroopa Liidu asjades, mis jäävad Eestile alati suuresti välisküsimusteks, toimub valitsusametnike vahel tõhus ja regulaarne arvamustevahetus, debatt, koordinatsioon. Nagu viimasel kümnel aastal Eestis süvenev trend, ei taha ka selles asjas ametnike ja poliitikute analüüsi tasand alati lõikuda – ametnike paberid jäävad poliitikute jaoks liiga bürokraatlikeks, poliitikute visioonid aga liiga loosunglikeks ja edukaks tegutsemiseks näiteks Euroopa Liidus ebapiisavaks.

Kes osalevad Eesti välispoliitika kujundamisel? Diplomaatia on küll traditsiooniliselt toimunud väga selgelt valitsuse juhtimisel, kuid moodsas demokraatlikus riigis oleks loomulik, et parlament, ajakirjandus, akadeemiline maailm, vabaühendused ja mõttekojad samuti poliitikate kujundamisel ja elluviimisel osaleksid. Eestis see paraku nii pole, vähemalt mitte vajalikul tasemel. Põhjuseks peamiselt meie suurus ja välispoliitika keerulisus, detailirohkus. Väikeriikides kipub olema nii, et mõne ala kogu kompetents võib koonduda ühte ministeeriumisse, koolkonda, õppetooli, isegi ühe inimese pähe. Eestis on tegeliku välispoliitika kogemust pea eranditult vaid riigiametnikel ning on inimlikult arusaadav, et nad kohati suhtuvad võõristusega muude soovi "nende asjaga" tegelda. Eks visanud mõisavalitseja Tootski rätsepast koolivennale nina alla: "Ja kui jutt põllupidamisse puutub, siis ei maksaks neil isikutel üleüldse vahele rääkida, kes oma eluajal muud pole näinud kui käärisid ja triikrauda."
Õnneks on situatsioon mõnevõrra muutumas. Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus on väga asjalik partner, mitmel Riigikogu liikmel on suurepärased parlamentaarse välispoliitika kogemused, tõuseb ka ajakirjanduse tase. Viimast on eriti märgata raputavate sündmuste nagu eurotsooni kriis, Jaapani tuumakatastroof, Araabia kevad, Eesti pantvangidraama poolt peale sunnitud suuremast maailma asjade käsitlemisest. Enim tundub praegu king pigistavat akadeemilise kogukonna poolt.

Poliitika juurest ressursside juurde, kogu valitsuse tasandilt edasi välisministeeriumisse, mis on riigi ülesehitamise ja Läänega taaslõimumise edenedes ühtpidi muutunud üheks tavaliseks teiste ministeeriumite seas, teiselt poolt on temast aga rahvusvahelise suhtluse lisandumise ning saatkondade võrgustiku laienemise tagajärjel saanud töötajate arvult suurim ministeerium. Töö korraldus Islandi väljaku peamajas ei kuulu selle essee teemade hulka, Eesti diplomaatia haarmete küsimus aga küll. Praegu on Eestil 33 kahepoolset saatkonda, üks erimissioon, neli konsulaaresindust ning kaheksa esindust rahvusvaheliste organisatsioonide juures, lisaks esindab mitu kahepoolset saatkonda Eestit ka mõnes organisatsioonis ning saatkonnad osutavad arusaadavalt ka konsulaarteenuseid. On seda palju või vähe?
Ühest vastust pole, esinduste võrgustiku tiheduse kohta ei ole ei maailma ega Euroopa standardit, riikidel on siin väga erinev lähenemine. Eestil on saatkondade avamisel olnud kaks eelist, mida teistel riikidel tihti pole. Esiteks oleme saanud alustada puhtalt lehelt, ainult enda vajadustest lähtuvalt. Meil pole minevikust tingitud kohustusi nagu mõnel endisel impeeriumil (saatkonnad kõigis endistes kolooniates) või N. Liidu satelliitriigil (saatkonnad paljudes endistes nn sotsialismileeri riikides). Teiseks on Eesti majandushuvid ja eestlaste kogukonnad välismaal olnud ja on enamasti ikka nii väikesed, et oleme saanud saatkondi avada peaaegu ainult poliitilistest kaalutlustest lähtuvalt. Tuntuim näide on viie uue saatkonna avamine Euroopa Liidu liikmesriikides 1997, välgukiirusel, eesmärgiga lehvitada Eesti lippu ning aidata kaasa meie kutsumisele Euroopa Liidu laienemisläbirääkimistele. Aktsioon, mis täitis igati oma eesmärgi. Tõsi, kuna see oli ette võetud senise eelarve piires, ilma täiendavate vahenditeta, oli selle ahistavat mõju välisministeeriumi rahvusvahelisele olukorrale tunda veel pikki aastaid.
Praeguseks tundub, et argipäeva ajal see põhimõte mureneb. Hiljuti avatud konsulaat Šanghais ja plaanitav konsulaat Sydneys ei ole kindlasti seotud Eesti poliitiliste huvide esindamisega. Kas majandussuhete edendamisel ja oma kodanike eest hoolitsemisel neile esindustele tööd jätkub, näitab aeg. Teinekord kuuldav karjatus – Aasia tõuseb, kuhu jääb Eesti?! – ei ole siinkirjutaja jaoks seni veel päriselt sisu saanud. Eesti poliitilised suhted Aasia tõusvate suurvõimudega on head, Eesti majanduse huvi aga veel uute saatkondade avamist ei õigusta.
Üle tuleks vaadata Eesti esindatus väiksemates Euroopa Liidu ja NATO liikmesriikides. Jah, meie lipu lehvimine seal on osa meie ajaloost ning solidaarsuse ja julgeoleku mõttes on oluline vastastikku saatkondi omada. Kuid hiljuti tõeks saanud lauses "Rootsi sulges oma saatkonna Dublinis, vabanenud ruumidesse kolis Eesti saatkond" on ikkagi mingi

proportsiooniviga. Meil pole kaugemate ja väiksemate Euroopa riikidega nii palju igapäevaseid sidemeid. Kui mitte esinduste sulgemist, siis miinimumrežiimile üleviimist tasuks mõnel pool küll kaaluda.
Ükskõik mis riigi välisametkonnas saab alati parandada töökvaliteeti esinduste ja peamaja vahel või kolmnurgas esindused-peamaja-Brüssel. Sisend tuleb esindustest, ka Brüsselist, muutub Tallinna peamajas Eesti seisukohtadeks, mida seejärel Brüsselis ja mujal esindatakse. Kõigil kolmnurga nurkadel on oma ülitähtis roll. Näiteks pole Eesti 2008 avatud esindustel Tel Avivis ja Kairos suurt õigustust, kui nad ei toidaks Eesti välispoliitika kujundajaid adekvaatse, värske, lisaväärtust tootva informatsiooniga ülitähtsas Lähis-Ida regioonis toimuvast. Samuti oleme praeguseks aru saanud, et välispoliitikas on kohapealsete esindusteta väga raske, kui mitte võimatu lisaväärtust luua, ükskõik kui tublid mitteresideerivad suursaadikud Eestil ka näiteks Lääne-Balkani riikides poleks. Ka vanameister Kiir teab: “Minu soov oleks ju ka, et minu pojad ka läheksid natuke ilma vaatama /…/ Nüüd tekivad iga päevaga uued moodid, võimata on neid siin kõrvalises nurgas kõiki tundma õppida. Kõige parema tahtmise juures on see võimata. Igatahes käib meil üks moodisurnaal, aga seda on ikkagi vähe.”

Meie jaoks on praegu argipäev, aga teiste jaoks? Meie kevadel, 1990-ndatel paistis, et maailmast on saamas suhteliselt rahulik ja ennustatav paik. Et külma sõja võitnud Lääs kehtestab rahvusvaheliselt laias laastus oma reeglid ja demokraatia on võidukäigul. Sellise Läänega tahtsime me ühineda ja ega meil enne ega ka vahetult pärast Euroopa Liiduga ning NATO-ga liitumist polnud ka mahti maailma muutumist analüüsida. See aga arusaadavalt ei seganud nende muutuste toimumist. Autoritaarse kapitalismi esiletõus ja suurenev atraktiivsus, riikide egoismi kasv, mis on tingitud majandusraskustest, kriisides kahanev vastastikune usaldus Euroopa Liidu liikmete vahel, NATO liikmesriikide vähenevad kaitsekulutused (Eesti on siin vastutustundlik erand) ja impeeriuminostalgia Putini Venemaal, otseselt meie piiride taga, – kõik see on paraku osa keskkonnast, mis Eestit igapäevaselt mõjutab. See kinnitab meile esiteks, et Eesti-sugune riik ei saa end kunagi täiesti julgelt tunda ega täiesti rahul olla. Ning teiseks rõhutab see taas teravalt meie huvi rahvusvahelistel organisatsioonidel, õigusel ja reeglitel, mitte (suur)riikide kokkulepetel ja ad hoc gruppidel põhineva maailmakorra järele.

Niisiis võib Paunveres elu tunduda rahulik, ümbritsevas maailmas pole ta seda aga mitte. Kui Kiirte rätsepaperekonda rasvane rahulolu valdama hakkas, tulid Jaamaülema Abi ja Klodvig, seadsid end pagarimajas sisse ja asusid õmblustööd tegema. Kiired urisesid ja susisid küll küla peal, mis suutsid, aga pidid lõpuks ikkagi konkurentsile tööga vastama. Meil on kohati ikka veel raske mõista, et Lääs, millega me 1990-ndatel ühineda tahtsime, pole esiteks nii ühtne, nagu meile toona tundus. Teiseks on lääneriikide osakaal maailma majanduses ja sedamööda ka poliitikas kahanemas. Kolmandaks oleme viimase kümnendi jooksul aru saanud, kui kiiresti on kauged paigad ka meile lähenenud. 2003. aastal heitis toonane Eesti Pekingi-suursaadik nalja, et ainus abi, mis talle SARS-i epideemia puhul Tallinnast saadeti, oli marlimask. Nagu igas naljas, oli selleski kübe kibedat tõtt. Juba viis aastat hiljem evakueeris välisministeerium suhteliselt enesestmõistetavalt Eesti kodanikke sõja jalust Gruusiast, 2010 tegutses üle Euroopa aktiivselt tuhapilve ohvrite logistika korraldamisel, käesoleva aasta kevadel tuli mõelda kodanike äratoomisele tuumaohus Jaapanist. Neid olukordi tuleb vääramatult veel. Kuid just nende ootamatute kriiside (sest kriis tuleb alati ootamatult) kaudu saame teada, millised on meie nõrgad küljed, milliste riikidega oleksime pidanud rohkem suhtlema, milliseid evakueerimisplaane oleks kodanike jaoks vaja jne, jne, jne.

Niisiis pole argipäeva loidus Eestis võimalik ka siis, kui ise seda kangesti tahaksime. Mida tuleks teha, et Eesti huve adekvaatselt kaitsta ja oma välispoliitilisi eesmärke edukalt ellu viia?

Esiteks senisest veel selgepilgulisem prioriteetide seadmine, sest meie ressursid jäävad alati äärmiselt piiratuks. Prioriseerimine sisaldab aga alati raskema osana vähem tähtsate valdkondade määratlemist, teatud teemade teisejärguliseks jätmist. Eesti on väikseim Mandri-Euroopa riik, kes osaleb kõigis NATO komiteedes ja kõigis Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika töörühmades. Siinkirjutaja ei soovita seda olukorda otseselt muuta, vähemalt mitte seda kõvahäälselt deklareerides, kuid on selge, et väga mitme regiooni või teema puhul – Ladina-Ameerikast tuumaküsimusteni, Sahara-alusest Aafrikast strateegilise õhutranspordini – on Eestil enamasti puhtalt kuulaja roll. Seda teades võiksime rahumeeli määratleda vajaliku miinimumi, kui palju on seal vaja osaleda, et mitte negatiivselt silma paista. Üks sõnavõtt poolaastas? Vastavalt saab ka Islandi väljakul paigutada ressurssi ümber, võib-olla poleks meil kõikidel teemadel vaja dubleerida poliitiliste lauaülemate kohti Brüsselis ja Tallinnas. Vältimatute valikute hulka kuulub ka eespool mainitud esinduste võrgustiku küsimus.
Teiseks tuleb meie tõelisi välispoliitilisi prioriteete järgida senisest sihikindlamalt ja laiahaardelisemalt. Peale väga üldiste teemade, nagu Euroopa Liidu ja NATO tugevus ja ühtsus, reeglitel põhinev maailmakord, on Eestil tegelikult veel vaid väga piiratud arv poliitikaid, mida truult järgime ja toetame. Need on nii Euroopa Liidu kui ka NATO edasine laienemine, Eesti reformikogemuse edasiandmine, vabakaubanduse edendamine, küberkaitse, infotehnoloogialahendused üldse. Nendega saaksime tegelda senisest keskendunumalt, kogu Eesti riigiaparaadi ja vabasektori ressurssi paremini ära kasutades. Ning miks mitte ühendada kaks meie jaoks südamelähedast teemat – vabaduse väärtustamine ja infotehnoloogia – ning asuda nende riikide ritta, kes seisavad aktiivselt internetivabaduste eest kogu maailmas?
Kolmandaks – kuidas neid asju teha nii, et ka maailmas silma paista? Viimane pole ainuüksi edevuse küsimus. Eesti-suuruse riigi rahvusvaheline positsioon sõltub suuresti sellest, mil määral meid maailmas tuntakse-teatakse. Vastus on siin paraku ühtaegu nii labaselt lihtne kui Eesti suutmist arvestades ka kuratlikult keeruline. Nimelt tuleb konstruktiivselt, häälekalt ja jõukohaselt, ent sisulise panusega osaleda nende kõige olulisemate probleemide lahendamisel, millega Euroopa Liit, NATO ja meie liitlased tegelevad. Need on eurotsooni kriis, Euroopa Liidu solidaarsuse murenemine, vähenevad kaitsekulud ning nii Euroopa Liidu kui ka NATO võime tegelda globaalsete väljakutsetega. Kui me seal suudame nähtava panuse anda, võime end hulga kindlamalt, ent – NB! – kunagi mitte liiga rahulolevana tunda.
Argipäev ei ole tegelikult midagi halba või ohtlikku. Vastupidi, soov stabiilsuse, rahuliku elu järele on inimloomusele igiomane. Polnud ju ka “Argipäeva” raamatu peategelaseks tõusev Kiir mingi luuser, vaid igati toimetulev keskklassi esindaja! Küll peame hoolitsema selle eest, et koduses vaikelusoovis ei laseks me silmist ümbritsevat keskkonda, oleksime piisavalt teravate kõrvadega ning kohanemisvõimelised. Sest kohe kui Paunveres liiga vaikseks jääb, viskab Lible ikka mõne krutsiku sisse.

[1] Kirjutis väljendab autori isiklikke vaateid.

Töölised, kapitalistid ja Riigikogu valimistulemused 2011

Oudekki Loone, Tallinna Ülikooli rahvusvahelise ja võrdleva poliitika lektor

Riigikogu valimistel eelistasid valijad alanud majanduskasvu tõttu koalitsioonierakondi, jätkuv tööpuudus tõi aga hääli opositsioonierakondadele.

William D. Nordhaus (1975) juhtis oma klassikalises artiklis "Political Business Cycle" tähelepanu asjaolule, et valijad on oma eelistusi tehes tundlikud mitte ainult isikliku elu kogemuste, vaid ka üldiste majandusnäitajate (inflatsioon, tööpuudus) suhtes: mõnikord valitsused arvestavad sellega ning teevad majanduspoliitilisi valikuid ja investeeringuid, lähtudes valimistsüklist, mitte pikaajalistest majanduseesmärkidest. Peter Nannestad ja Martin Paldam (1994) väidavad, et tavapärastes oludes toimuvatel valimistel võivad tööpuudus ja inflatsioon mõjutada kolmandiku häälte varieerumist, kuid majandusküsimuste olulisus sõltub loomulikult majanduslikust ja poliitilisest olukorrast. Artiklis vaatlen Eesti 2011. aasta parlamendivalimisi ja majanduse mõõdet hääletamisel ning uurin valimisperioodi jäänud majanduskriisi võimalikku mõju tulemitele. Tegemist on teatud mõttes pilootuuringuga, kus püüan leida valimistulemuste ja majandusnäitajate vahelise seose olulisusastet. Kui seos on olemas ja see on märkimisväärne, saab niisugusest raamistikust lähtudes teha edasisi valijakäitumise uuringuid ning ka valitsuste majanduspoliitiliste sammude analüüse. Lähtun Marina Costa Lobo ja Andre Freire (2005) Lõuna-Euroopa valimisuuringus kasutatud meetodist: vaatlen, kuidas elektoraat tunnetas majandusolukorda ja selgitan, kas reaalsete majandusnäitajate ja parteide elektoraadi muutuse vahel ringkondades on olemas seos.

Kolm tüüplähenemist

Levinud on kolm tüüplähenemist. Vastutustundlikkuse hüpoteesi kohaselt kaotavad valitsused toetust kõrge tööpuuduse ja kõrge inflatsiooni korral ning võidavad madala tööpuuduse ja madala inflatsiooni korral. Klientelistliku hüpoteesi kohaselt annavad valijad märku, et nad soovivad võimu otsestelt teostajatelt rohkem pingutusi tööpuuduse või inflatsiooniga tegelemiseks: vasakpoolsed parteid saavad nii valitsuses kui ka opositsioonis toetust juurde kõrge tööpuuduse ajal ning parempoolsed parteid võidavad alati kõrge inflatsiooni korral.
Kompetentsieelisehüpoteesi kohaselt kaotavad parteid hääli olukorras, kus eeldatakse, et nad võiksid olla kompetentsemad: vasakpoolsed valitsused kaotavad kõrge tööpuuduse, parempoolsed kõrge inflatsiooni korral (Carlsen 2000, 142).
Fredrik Carlseni uurimus USA, Kanada, Ühendkuningriigi ja Austraalia valimistest kinnitab, et parempoolsed valitsused kannatavad tööpuuduse, mitte keskmise inflatsiooni korral. Vasakpoolsete valitsuste puhul seos nii selge ei ole. Costa Lobo ja Freire (2005) väidavad Hispaania, Portugali ja Kreeka valimisi käsitlevas uuringus, et proportsionaalse valimissüsteemiga koalitsioonivalitsustega riikides võib side olla nõrgem, sest neis on raskem muutusi üheselt konkreetse parteiga seostada.
See, kui palju valijad tegelikult jälgivad majanduslikke muutusi, kui palju on neil infot ja teadmisi majandusnäitajate analüüsiks, ei ole selge ning sõltub riigist ja konkreetsetest oludest. Nannestad ja Paldam (2000) väidavad ajavahemiku 1986–1997 põhjal, et Taani valija teab makromajanduslikest näitajatest suhteliselt vähe, David Sanders (2000) jõuab aga oma uuringus Briti valijate käitumisest 1974–1997 järeldusele, et kuigi valijatel on täpsetest majandusnäitajatest suhteliselt hägune ettekujutus, tunnetavad nad riigi üldist majandusseisundit üllatavalt hästi, ning ta arvab, et ratsionaalseks valikuks piisab nn üldisest tunnetusest. Toke S. Aidt (2000) väidab oma empiiriliste uuringute analüüsis, et kuigi "keskmine" valija võib olla majandusnäitajate suhtes ükskõikne, leidub küllalt suur

hulk valijaid, kes hangib majandusinformatsiooni ning teeb selle põhjal ratsionaalseid otsuseid. Arvestada võib ka lumepalliefekti – kui tutvuskonnas mõni teab ja uurib majandusnäitajaid, parandab see ka teiste üldist majandustunnetust ning võib mõjutada laiemat valijaskonda. Ei saa jätta arvestamata, et parteidel on avalikus ruumis tegutsejatena võimalus peale reaalsete poliitikate muuta ka inimeste suhtumist majandusnäitajatesse ning suunata nende tõlgendusviise.

Kapital, töö ja ideoloogia

Valimisuuringutes jagatakse parteid harilikult vasak- ja parempoolseteks ning nendes dimensioonides uuritakse ka valijaid. Selles artiklis olen täpsuse huvides niisugusest üldjaotusest loobunud. Vasaku ja parema mõõtme kirjeldamisel kasutatakse mitmeid skaalasid: autoritaarsus ja liberaalsus, progressile orienteeritus ja konservatiivsus, võrdsus ja hierarhia, töö ja kapital, rohelisus jne. Sõltub ühiskonnast, traditsioonidest, juhusest ja oludest, millised dimensioonid on pigem või tugevalt ühele või teisele omased (kuigi, loomulikult, on teatud sarnasusi). Piirdun selles uuringus töö ja kapitali dimensiooniga, jagades erakonnad laias laastus töö- ja kapitalierakondadeks ning uuritavad ühiskonnagrupid töölisteks ja ettevõtjateks/juhtideks. Kokkuvõtlikult võib töö- ja kapitalierakonda iseloomustada järgmiselt (tegemist ei ole muidugi ammendava loeteluga).

Tööerakonnad:

– seisavad eelkõige tööliste huvide eest;
– majanduspoliitika keskmes on inimese õigus tööle ja õigus saada selle eest tasu;
– majanduse mootorina nähakse eelkõige inimese tööga loodavat lisaväärtust, innovatsioon pärineb tööoskusest ja -kogemusest;
– riigi oluline majanduspoliitiline roll on töölise positsiooni kindlustamine;
– õigustusaluseks on pigem töölise õigus vallata oma tööjõudu.

Kapitalierakonnad:

– seisavad eelkõige ettevõtjate huvide eest;
– majanduspoliitika keskmes on õigus kasutada omandit ettevõtluseks, teenida investeeritud kapitalilt kasu;
– majanduse mootorina nähakse ettevõtjat, innovatsioon pärineb ettevõtja riskivalmidusest, ettevõtlikust meelest;
– riigi oluline majanduspoliitiline roll on turu toimimise tagamine;
– õigustusaluseks on pigem ettevõtja õigus vallata töövahendeid.

Eestis võib 2011. aasta valimisprogrammide majanduspeatükkide põhjal nimetada Eesti Reformierakonda selgelt kapitalierakonnaks (keskendub väga kindlalt peamiselt ettevõtlusele), Isamaa ja Res Publica Liitu (IRL) kapitalierakonnaks kergete töömõjutustega (töötusprobleem on programmis esitatud ka töölise seisukohast), Sotsiaaldemokraatlikku Erakonda (SDE) tööerakonnaks kergete kapitalimõjutustega ja Eesti Keskerakonda pigem tööerakonnaks. IRL-i ja Reformierakonna suurim erinevus 2011. aasta programmide põhjal oli see, et IRL kaldus soosima pigem kohalikku kapitali. SDE ja Keskerakonna suurim vahe oli SDE programmi suurem ettevõtjale suunatud osa. SDE on oma avalikes väljaütlemistes viimase valimisperioodi jooksul rõhutanud rohkem tööga seotud poliitikaid, samal ajal kui Keskerakond on püüdnud alati demonstreerida ennast ka kui ettevõtlusele (seega kapitali poolele) suunatud erakonda (ka siin ei ole tegemist puhtakujulise tööerakonnaga). SDE programmi raskuspunkt oli pigem töötava inimese õigustel ja võimalustel, samal ajal kui Keskerakond keskendus peamiselt töötusprobleemile, kuid rõhutas tugevasti ka riigi ja kohaliku omavalitsuse rolli. SDE ja IRL-i vahe ettevõtjale suunatuses on küllalt väike, kuid IRL-il oli töölistele suunatud punkte väga vähe (eriti SDE põhjaliku programmiga võrreldes). Muidugi, valimistel mängivad mitte ainult programmid, vaid ka senised poliitikad, kuid ka neis on näha analoogilisi töö ja kapitali eristumisi (IRL-i ja Reformierakonna maksupoliitika, SDE koalitsioonist

lahkumine töölepinguseaduse ümber tekkinud vaidluste tõttu, Keskerakonna sotsiaalsete töökohtade poliitikad Tallinnas jne).

Tööline ja ettevõtja

Tööliste ja ettevõtjate määratlemisel kasutan Karl Marxi kuulsat proletariaadi ja kapitalistide eristust omanditerminite kaudu. Tööline on isik, kes valdab täielikult oma tööjõudu, kuid kes ei oma tootmisvahendeid (tootmisvahendeid laiemas mõttes, nii otseselt tootmisprotsessis kasutatavaid kui ka näiteks ruume tootmiseks, maad tootmisruumide ehitamiseks jms). Lisaks on tööline alluv: ülemused kontrollivad tööliste töö tulemust, samal ajal kui töölised ülemuste oma ei kontrolli; nad on ülemuste autoriteedi subjektiks, samal ajal ülemused tööliste autoriteedi subjektiks ei ole ning tööliste elatis sõltub otseselt ülemustest (Cohen 1978, 69–70). Alluvussuhe eristab töölistest tippspetsialistid ja juhid, kes samuti müüvad oma tööjõudu, kuid spetsialistid müüvad oma tööd ja tulemit pigem vabalt turule kui ülemusele, lisaks on neil kontroll töövahendite üle.
Praegune turumajandus on ilmselt keerukam kui 19. sajandil Marxi uuritu: kui tookord töölised ei olnud ka juriidiliselt töövahendite omanikud, siis tänapäeval tekib näiteks "illusoorse omamise" probleem. Tööline võib formaalselt omada töövahendeid, aga kuna ta suudab toota nii väikeses koguses, et ei suuda võistelda turul, müüb ta oma tööd ühele/paarile ettevõtjale (näiteks kaubaautojuht, kellel on küll sõiduk, kuid kes äraelamiseks müüb oma tööd transpordivedude kompaniile, sest ühe autoga ei ole tal võimalik turul otse tarbijale teenust pakkudes konkurentsi osutada). Probleeme (Wright 1979; Mingione 1997; Pugliese 2008) tekitab ka teatud väikeettevõtjate roll, peale selle töövahendite osaline omamine ja kontroll (tööline, kellel on ettevõtte aktsiaid, ametiühingute liikmed ettevõtete nõukogudes jne).
Edaspidi kasutan järgmist töölise määratlust: tööline on isik, kes peab müüma oma tööjõudu, et omandada äraelamiseks vajalikke vahendeid (Cohen 1978, 71). Kapitalistid ehk ettevõtjad on klass, kellel on töövahendid ning kes ostab tööjõudu, omades kontrolli tööliste tootmisprotsessi üle. Selguse mõttes kasutan edaspidi mõistet "juht" tippspetsialistide, (tegev)direktorite ja ettevõtete füüsilisest isikust omanike klassi tähistamiseks.
Niiviisi defineeritud klassimõisted on sõltumatud ideoloogiast, poliitikast ja klassiteadvusest, kirjeldades tootmissuhetes olevaid inimesi, vaatamata sellele, kas neil on sõnastatud ühised eesmärgid või mitte. Selles artiklis püüan leida vastust ka küsimusele, kas valijate niisuguse määratluse järgi kategooriateks jaotamine korreleerub valimistulemustega.

Valimistel osalemine

Kuigi 2011. aastal oli Riigikogu valimistel osaluse protsent väiksem kui 1992. aastal, oli füüsiliselt osalejaid 100 000 võrra enam (seega on parteidel rohkem hääli, mille eest võistelda). Kui valimisprotsent näitab üldist poliitilist aktiivsust ja parlamendi legitiimsust, siis pooldajate absoluutarv tuge parteidele, nende ellujäämise ja kasvamise võimalusi. Suurim muutus on 1992. ja 1995. aasta vahel, kuid 1992. aasta valimisi võib mõnes mõttes vaadelda anomaaliana, sest tegemist oli väga spetsiifilise poliitilise situatsiooniga, mistõttu on mõttekas 1992. aasta üldiste trendide, nii valimiskäitumise kui ka poliitiliste valikute analüüsis kõrvale jätta. Võib öelda, et Eesti parteid võistlevad 500 000 – 600 000 hääle pärast, kahel järjestikusel valimisel ei ole mõistlik oodata üle 50 000 uue hääletaja, kuid ka nii suured muutused viitavad selgetele üksikutele poliitilistele probleemidele, mitte tüüpolukordadele. Iti Vanaküla (2005) leidis aastavahemikku 1999–2004 käsitlevas uuringus, et Eesti tüüpiline valijavolatiilsus on umbes kolmandik, mõnevõrra väiksem on see väljakujunenud imagoga erakondadel (praegu ilmselt Keskerakond ja

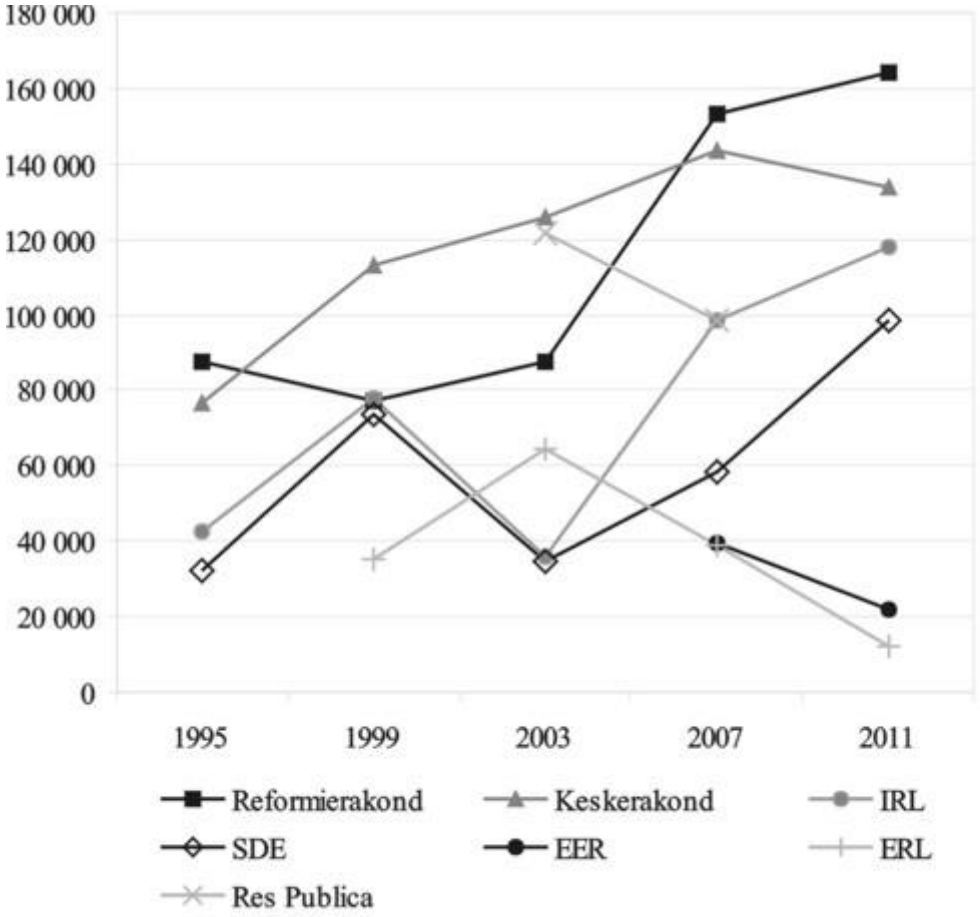
Reformierakond). Seega on parteide ratsionaalne strateegia pigem valijaid üle meelitada kui endale seni mitteosalejate seast uusi valijaid võita (viimast võib ette tulla spetsiifilistes poliitilistes olukordades).
2011. aasta valimistele eelnes mitu kahe erakonna, Eestimaa Rahvaliidu (ERL) ja Erakonna Eestimaa Rohelised (EER) juhtimismeetodite ja juhtidega seotud skandaali, seepärast võisteldi 2011. aastal olemasolevate toetajate säilitamisele lisaks nimetatud erakondade nn vabanenud valijate pärast. Eelkõige skandaalide tõttu võib eeldada, et nende erakondade edu või ebaedu valimistel sõltus suurel määral teistest teguritest kui majanduskäitumine või positsioneerumine teljel töö–kapital. Seetõttu puudutan neid analüüsis vaid põgusalt ja keskendun neljale parlamenti valitud erakonnale, kes said Riigikogus kohti järgmiselt: Reformierakond 33 kohta (+2), Keskerakond 26 kohta (–3), IRL 23 kohta (+4) ja SDE 19 kohta (+9).
Mandaatide arv näitab partei võimalust võimu teostada. Partei populaarsuse kasvu/kahanemist ning poliitikate legitiimsust näitab aga nende toetajaskonna hulk absoluutarvudes. Selle alusel on võimalik prognoosida ka partei poliitilist jõudu väljaspool parlamenti (näiteks, kui suur on potentsiaalne mobiliseeritavate pooldajate arv teatud poliitika toetuseks).

Tabel 1. Riigikogu valimistel osalejate arv 1992–2011

Aasta	Osalejate arv	Osalusprotsent	Osalejate arvu muutus	Kehtetute sedelite arv	Kehtetute sedelite osakaal, %
1992	467 628	68		9381	2,01
1995	545 825	69	78 197	5142	0,94
1999	492 356	57	–53 469	8117	1,65
2003	500 686	58	8 330	5798	1,16
2007	555 463	61	54 777	5250	0,95
2011	580 264	63	24 801	5131	0,88

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjoni andmete põhjal.

Joonis 1. Eesti erakondade populaarsus valimistel 1995–2011



ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjoni andmete põhjal.

Parteide toetajaskonna muutus

Alates 1995. aastast võib parteide toetajaskonna muutustes näha teatud trende. Joonisel 1 pole 1995. aasta andmeid Eestimaa Rahvaliidu kohta, kuid üldiselt võib hinnata, et tookord jäi valimisliidu Koonderakond ja Maarahva Ühendus nimekirjas Riigikokku kandideerinud ja hiljem Eestimaa Rahvaliiduks ühinenud erakondade häälte arv kuhugi IRL-i ja Keskerakonna vahele.
Huvitav on IRL-i ja SDE toetajate muutumine ühes rütmis – need parteid ja nende valijad peavad oluliseks teatud sarnaseid probleeme. Artikli lõpupoole analüüsin seda võimalust majanduslikus võtmes, kuid kindlasti on niisugusel muutumisel ka teisi olulisi aspekte. Kui minu hüpotees ERL-i eelkäijate tulemuse kohta 1995. aasta valimistel on õige, võiks tähele panna kooskõla Reformierakonnaga. Üks võimalus SDE ja IRL-i populaarsuse muutumise sarnasuse selgitamiseks võiksid olla just väikeettevõtjad, kellel on nii töö- kui ka kapitalipoole huve (ning ka need, kes reaalselt ei kuulu väikeettevõtjate hulka, kuid millegipärast toetavad väikeettevõtluse huve).
EER kaotas 2011. aasta valimistel oma toetajaskonnast ligi poole, ERL kaks kolmandikku. Mõlemad kaotasid kõigis valimisringkondades, ainult Pärnus sai EER eelmise korraga võrreldes juurde 1314 häält. Seda viimast võib pidada pigem väga ulatusliku kampaania teinud Eerik-Niiles Krossi isiklikuks valimiseduks (3578 häält, EER kokku 4345 häält) kui Eestimaa Roheliste programmiliste seisukohtade läbilöögiks.

Kaks senist suurparteid, Keskerakond ja Reformierakond, säilitasid oma eelmiste valimiste aegse valijaskonna. Häälte arvu muutumine on minimaalne (vastavalt 6,6 protsenti langust ja 7,3 protsenti tõusu 2007. aastaga võrreldes), nii marginaalne vahe on peaaegu võrdne juhuslike asjaoludega (eriti arvestades eespool nimetatud tüüpvolatiilsust). Reformierakond võitis seitsmes ja Keskerakond kolmes ringkonnas. Oluline on märkida, et Keskerakond kaotas hääli kõigis ringkondades peale Tallinna, Tartu linna ja Ida-Virumaa. On tõenäoline, et Keskerakonna tulemustele – nii häälte võidule kui ka kaotusele – avaldas märkimisväärset mõju ka nn idarahaskandaal (Koch 2010). Toetajaskonna suurenemise mõttes olid 2011. aasta valimiste võitjad eelkõige SDE ja IRL (vastavalt 68,4 ja 19,9 protsenti tõusu 2007. aastaga võrreldes). SDE võitis kõigis ringkondades arvuliselt kõige rohkem uusi pooldajaid, võideti ka häälte koguarvult ühes ringkonnas. IRL ei võitnud absoluutselt üheski ringkonnas, kuid oli neljas ringkonnas Reformierakonna järel teine.

Niisugustes oludes – kahe erakonna häälte arvu jõuline suurenemine ja parlamendierakondade üldarvu vähenemine – pean vajalikuks valimistulemusi analüüsida just häälte arvu suurenemise ehk erakonna toetusbaasi laienemise vaatenurgast. Seetõttu vaatan ka majandusnäitajate korrelatsioone aspektist, kui palju mingis piirkonnas hääli juurde saadi või kaotati. Toetusbaasi muutumine absoluutarvudes on arvatavasti proportsionaalse valimissüsteemi ning koalitsioonivalitsuste puhul efektiivsem näitaja kui otsese valimisvõidu vaatlemine.

Eesti on väljakujunenud turumajandusliku riigina toiminud suhteliselt lühikest aega (üleminekumajanduse või nn postkommunistliku majanduse terminist võib arvatavasti loobuda alles 21. sajandil), seega on minu ajapiirid uurimiseks märgatavalt lühemad kui eespool nimetatud uuringutes.

Tabel 2. Eesti erakondade häälte arv 1995–2011, muutumine 2007–2011

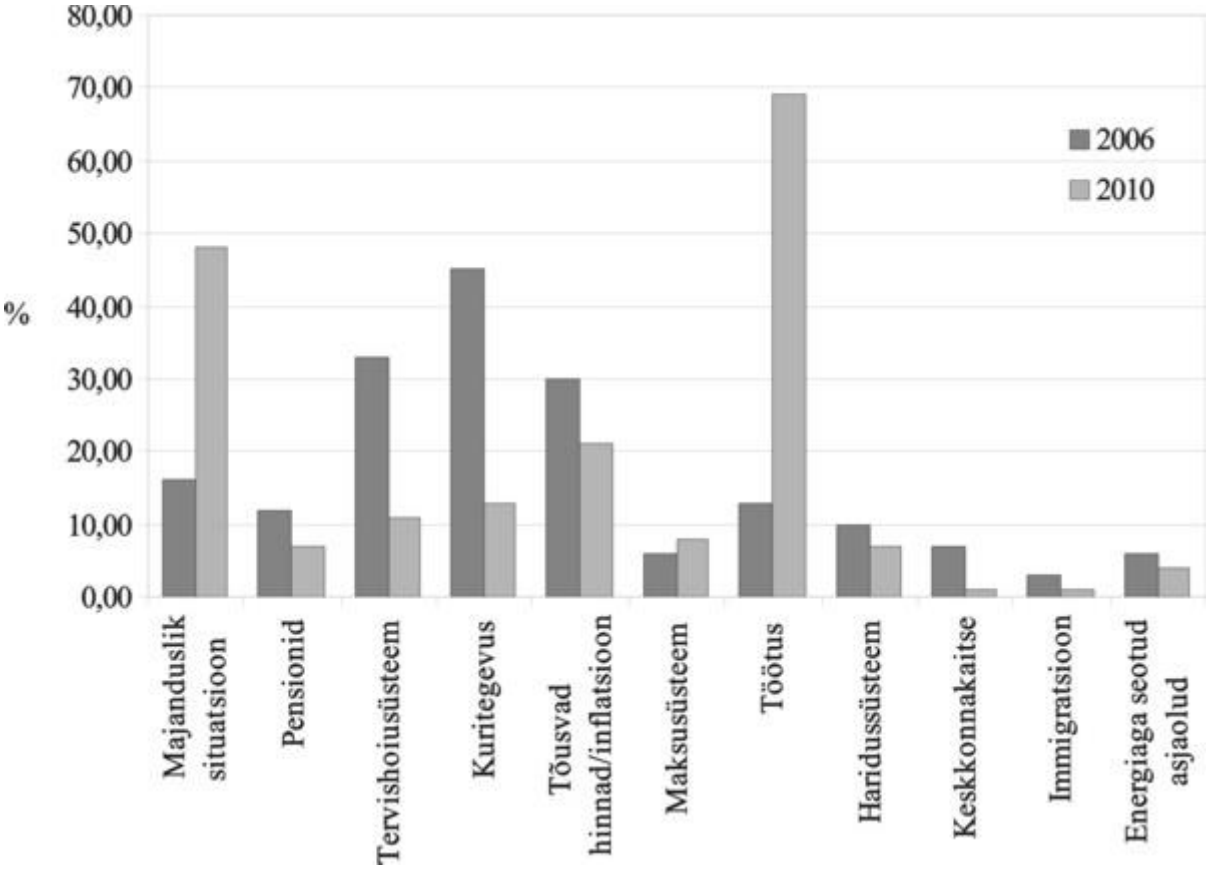
	Reformierakond	Keskerakond	IRL	SDE	EER	ERL
1995	87 531	76 634	42 493	32 381		
1999	77 088	113 378	77 917	73 630		35 204
2003	87 551	125 709	36 169	34 837		64 463
2007	153 044	143 518	98 347	58 363	39 279	39 215
2011	164 221	134 049	117 929	98 304	21 918	12 185
Vahe 2007–2011	11 177	–9 469	19 582	39 941	–17 361	–27 030

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjoni andmete põhjal.

Inimesed ja majandus

Eesti statistikaameti 2011. aasta andmete kohaselt on enamik Eesti hõivatud tööjõust töölised: laias laastus 30 protsenti juhte ja 70 protsenti töölisi. Statistikaameti andmetes esitatud kategooriates nimetanjuhtideks seadusandjaid,kõrgemaid ametnikke ja juhte ning tippspetsialiste, töölisteks keskastme spetsialiste ja tehnikuid, ametnikke, teenindus- ja müügitöötajaid; põllumajanduse ja kalanduse oskustöölisi, oskus- ja käsitöölisi; seadme- ja masinaoperaatoreid ning lihttöölisi. Sellest jaotusest jäävad välja relvajõud, kelle klassikuuluvust tuleks eraldi analüüsida; ma ei puuduta siin küsimust füüsilisest isikust ettevõtjate ja mikroettevõtjate spetsiifilisest klassikuuluvusest ning hääletusviisidest.
Majanduskriisi käigus vähenes hõivatute hulgas eelkõige tööliste osa: nende arv langes 473 400-lt 2007. aastal 393 100-le 2011. aastal (vähenemine 17 protsenti). Juhtide arv kahanes ainult 2 protsenti. Siinjuures on oluline märkida, et ajavahemikus 2009–2011 tõusis juhtide arv 4 protsenti ning tööliste arv langes 7,6 protsenti. Samal ajal on täheldatavad tugevad maakondlikud erinevused. Näiteks Lääne-Viru maakonnas on juhtide arv 2007. aastaga võrreldes kasvanud ning 2009. aastaga võrreldes on suurenenud ka tööliste arv. Võru maakonnas on 2010. aastal juhtide arv kasvanud üle 40 protsendi (2900-lt 4100-le), tööliste arv samal ajal aga 8 protsenti kahanenud. Põlva maakonnas on juhtide arv 38 protsenti vähenenud.
Artikli maht ei võimalda selgitada niisuguste muutuste põhjusi, kuid suured erinevused viitavad sellele, et on mõttekas uurida korrelatsiooni juhtide ja tööliste arvu ning tööpuuduse ja erakondade häälte arvu muutumise vahel ringkonniti.
Eurobaromeetri uuringu kohaselt on poliitiliselt oluliste küsimuste rõhuasetus eelmise valimisperioodiga võrreldes muutunud: ülekaalukalt peetakse kaheks tähtsaks poliitiliseks probleemiks majanduse üldist olukorda (48 protsenti vastanutest) ja töötust (69 protsenti), 2006. aasta kolm olulist küsimust olid tervishoiusüsteem (33 protsenti), kuritegevus (45 protsenti) ja inflatsioon (30 protsenti). Selline tähelepanu muutus kinnitab majandusküsimuste tähtsust 2011. aasta valimistel, kuid ka tüüpiliste nn roheliste teemade nagu energiapoliitika ja keskkonnakaitse olulisuse vähenemist nendel valimistel. Seega võib oletada, et Eestimaa Roheliste endised valijad ei pruukinud otsida “uut” erakonda mitte “kes on kõige rohelisem” strateegia alusel, vaid mingite muude kriteeriumide põhjal. Selle selgitamiseks on loomulikult vaja eraldi uuringut.
Edasi vaatlen inimeste hinnanguid 2004.–2010. aasta majandusolukorrale ja tulevikuootusi (mõlemad võivad mõjutada valimisotsust) ning võrdlen neid reaalsete näitajatega.

Joonis 2. Eesti kaks olulisemat probleemi elanike hinnangul



ALLIKAS: Eurobaromeeter

Tunnetus ja reaalsus

Hinnanguid praegusele majandusolukorrale vaatan kolmest aspektist: Eesti tööhõive olukord, Eesti majanduse olukord, leibkonna finantssituatsioon (skaala: väga hea, küllaltki hea, küllaltki halb, väga halb, ei tea); hinnanguid tulevale aastale neljast aspektist: Eesti tööhõive, Eesti majandusolukord, inimese isiklik tööhõive, leibkonna finantssituatsioon (skaala: parem, halvem, sama, ei tea). Nimetatud hinnanguid võrdlen kolme näitajaga: sisemajanduse kogutoodangu kasv, inflatsioon (HICP)[1], töötusprotsent. Korrelatsiooni leidmiseks koostan Eurobaromeetri andmete põhjal nn positiivsuse indeksi – positiivsete vastuste osakaalu suhe negatiivsete vastuste osakaalu. Oletan, et inimesed on üldiselt teadlikud majandusoludest ja nende hinnangud muutuvad koos objektiivsete majandusnäitajatega. Seesuguse hüpoteesi korral on positiivsuse indeksi oodatav korrelatsioon sisemajanduse kogutoodangu kasvuga positiivne ning tööpuuduse ja inflatsiooniga negatiivne. Valim on küll väike, kuid korrelatsioonide suunad ja tugevused annavad siiski mingi aluse inimeste majandustunnetuse hindamiseks ning viite sellele, millised võiksid korrelatsioonid olla suurema valimi puhul.
Töötuse protsent korreleerub kõigis küsimustes oodatavas, hüpoteesile vastavas suunas. Samas on märkimisväärne, et statistiliselt oluline korrelatsioon eksisteerib ainult olemasoleva situatsiooni hindamisel riiklikust aspektist, mingis ulatuses ka leibkonna finantsolukorra tulevikuväljavaadete ja isiklike tööturuväljavaadete puhul. Leibkonna finantsolukorra hindamisel on tähelepanuväärne inflatsiooni tavapärasest kõrgem korrelatsioon ning sisemajanduse kogutoodangu ja tööpuuduse näitaja vähem oluline korrelatsioon, samuti asjaolu, et korrelatsioon sisemajanduse kogutoodangu ja inflatsiooni näitajaga on oodatavast erinevas suunas (tugevamalt positiivsed hinnangud

leibkonna finantsoludele madala sisemajanduse kogutoodangu kasvu ja kõrge inflatsiooni oludes).
Seega võib töötusprotsenti pigem lugeda oluliseks näitajaks valimistulemuste tõlgendamisel, arvestades, et töötus on ka mainitud oluliste probleemide seas. Inflatsiooni puhul ei ole ühtegi statistiliselt olulist tõenäosust $p<0,1$ jaoks ning korrelatsioonid on nõrgad, hetkesituatsiooni hindamisel on korrelatsioonid vastupidised oodatavale. Seega võib inimeste teadlikkus inflatsioonist olla väiksem kui teiste aspektide puhul. Kui aga arvestada, et 2007. aastal peeti Eurobaromeetri põhjal inflatsiooni oluliseks probleemiks, võib siin küsimus olla ka inflatsiooni tõlgendamises majandusnäitajana. Kokkuvõttes, inflatsiooni mõju majandusolukorra hindamisel ja valimiskäitumisel ei ole selge, kuid tõenäoliselt on see märkimisväärselt nõrgem kui sisemajanduse kogutoodangu või tööpuuduse mõju.
Sisemajanduse kogutoodangu reaalne kasv annab kõige tugevamaid korrelatsioone kõigi näitajate puhul, kõik on oodatavas suunas ja kõik peale ühe (tööhõive olukord, kuid ka see võib demonstreerida pigem teadlikkust) statistiliselt olulised. Tulevikulootuste puhul on sisemajanduse kogutoodangu kasv ainus, mis annab tugevaid korrelatsioone. Üldise majandusolukorra hinnang korreleerub hüpoteesi kinnitavalt nii sisemajanduse kogutoodangu kasvu kui ka töötuse protsendiga.
Üldjoontes võib eelneva põhjal öelda, et eestimaalased on majandusnäitajatega laias laastus kursis, mis kinnitab Sandersi (2000) eespool mainitud väidet, et valijatel on olemas mingi üldine ettekujutus toimuvast. Samal ajal ei ole selge, kui palju nende olude põhjal tehakse tulevikuennustusi (korrelatsioon ainult sisemajanduse kogutoodangu kasvuga) või kui tugevalt seotakse isiklikku majanduslikku toimetulekut üldise seisukorraga (korrelatsioonid nõrgad, oodatavast erinevas suunas). On märkimisväärne, et tulevikku suunatud positiivsus on tõenäoliselt tugevamalt seotud sisemajanduse kogutoodangu kui teiste näitajatega. 2010. aasta tulevikku suunatud hinnangute puhul positiivsuse indeks tõusis märgatavalt kõigis hinnangutes, mis võis anda eelise kapitalierakondadele (oodatakse, et tööpuudus kahaneb ja sisemajanduse kogutoodang kasvab).
On oluline arvestada, et inflatsiooninäitaja ei pruugi Eesti oludes olla valimistulemusi mõjutav suurus. Majanduskasv võib hüpoteetiliselt olla soodne valitsuserakonnale, sõltumata sellest, kas tegemist on töö- või kapitalierakonnaga.
Niisuguste korrelatsioonide tugevust ja põhjusi tuleb muidugi eraldi uurida; peale selle tuleb siin arvestada mainitud indikaatorite tähtsuse rõhutamist ning tõlgendamist erakondade kommunikatsioonisja massimeedias üldiselt.

Tabel 3. Positiivsuse indeks versus *majandusnäitajad*

Hinnangud, positiivsuse indeks							**Aasta**	**Objektiivsed majandusnäitajad**		
hetkesituatsioonile			**oodatavale järgmisele aastale**							
Eesti tööhõive	Eesti majanduse olukord	leibkonna finantsolukord	Eesti tööhõive	Eesti majanduse olukord	leibkonna finantsolukord	isiklik tööhõive		töötusprotsent	SKT reaalne kasv	HICP
..	..	..	1,83	2,92	3,09	4,33	2004	9,7	7,2	3

0,35	1,53	1,59	1,88	2,5	3,4	4,33	2005	7,9	9,4	4,1
1,76	5,06	1,77	5,75	8,33	7,5	7,75	2006	5,9	10,6	4,4
2	5,4	3	1,53	0,91	2,06	4,83	2007	4,7	6,9	6,7
0,45	0,41	2,81	0,17	0,3	0,73	1,45	2008	5,5	–5,1	10,6
0,09	0,25	2,57	0,42	0,55	0,96	1,67	2009	13,8	–13,9	0,2
0,07	0,36	2	2,53	2,39	2,07	3,43	2010	16,9	3,1	2,7

ALLIKAD: Eurobaromeeter, Eesti Statistikaamet, Eurostat.

Tabel 4. Positiivsuse indeksi korrelatsioon majandusnäitajatega

Korrelatsioonid	Töötus, %	SKT, muutus	HICP
Hetkesituatsiooni positiivsuse indeks			
Eesti tööhõive	**–0,72**	0,57	0,33
Eesti majanduse olukord	**–0,65**	**0,67**	0,18
Leibkonna finantsolukord	–0,23	–0,53	0,42
Tuleva aasta ootuse positiivsuse indeks			
Eesti tööhõive	–0,13	**0,67**	–0,18
Eesti majanduse olukord	–0,18	**0,61**	–0,17
Leibkonna finantsolukord	–0,31	**0,70**	–0,14

Isiklik tööhõive	–0,38	**0,83**	–0,09

Märkus: Paksu kirjaga on tähistatud statistiliselt olulised korrelatsioonid p<0,1 korral.
ALLIKAD: Eurobaromeeter, Eesti Statistikaamet, Eurostat.

Parteid ja majandus

Lähtudes kirjeldatust, mille kohaselt Eesti valija pigem on majandusoludega laias laastus kursis ning peab majanduse ja töötusega seonduvat oluliseks, vaatleme olukorda tööturul korrelatsioonis erakondade võidu või kaotusega valimisringkondades.
Kui lähtuda klientelistlikust hüpoteesist, tõi 2010. aasta kerge majanduskasv (eelmiste aastate langusega võrreldes) valijaid juurde koalitsioonis olevatele kapitalierakondadele (IRL ja Reformierakond), tööpuudus aga hääli opositsioonis olevatele tööerakondadele (Keskerakond, SDE). Arvestades Rein Toomla ja Marti Taru (2003) valimiskäitumise uuringut, võib osa Reformierakonna ja IRL-i edust põhineda asjaolul, et siinne valija pigem eelistab minna kinnitama positiivset valikut kui näitama rahulolematust (niisugune käitumine kinnitab ka klientelistliku raamistiku sobivust Eesti olude uurimiseks) – positiivne majanduskasv andis aluse "kinnitavaks" käitumiseks.
Piirkonnad, kust pärineb suurem osa Eesti sisemajanduse kogutoodangust (Tallinn, Tartu, Ida-Virumaa), on samal ajal suurima tööpuudusega piirkonnad; need olid ainsad piirkonnad, kus Keskerakond hääli ei kaotanud. Siin tuleb muidugi arvestada ka etnilise teguri mõju, kuid etnilise ja klassikuuluvusliku faktori eristamine ei ole alati lihtne. Näiteks statistikaameti andmeil vahemikus 2007–2010 oli venelaste seas juhte 18–23 protsenti, eestlaste hulgas 30–35 protsenti. Seega võib Keskerakonna suurem toetajate arv venekeelsete kodanike seas tuleneda asjaolust, et viimaste hulgas on rohkem inimesi, kelle majandushuve kaitseb pigem tööerakond. Lisaks on 41 protsenti Keskerakonna häältest 2011. aasta valimistel antud väljaspool Tallinna ja Ida-Virumaad (kus etniliste eestlaste protsent on statistikaameti andmeil alla 60), teistel erakondadel on see 71–74 protsenti. Kui Tallinna häältest arvestada välja ainult Lasnamäe, Mustamäe ja Haabersti piirkond, jääb alles 59 protsenti Keskerakonnale antud häältest; ringkondadest, kus etniliste eestlaste osakaal on üle 80 protsendi, sai Keskerakond 28 protsenti oma koguhäältest. Kuigi venekeelsetest kogukondadest pärinev häälte arv on Keskerakonna puhul olulisem kui teistel erakondadel, on Keskerakonnal väga tõenäoliselt ka arvestatav häältebaas etniliste eestlaste hulgas.
Vaatame nüüd töötuse ning tööliste ja juhtide arvu vähenemise korrelatsiooni erakondade toetusbaasi muutumisega. Võrdlen kõiki muutusi absoluutarvudes. Vaatlen toetusbaasi ringkondade kaupa, Tallinna kolm ringkonda olen arvestanud kokku, sest majandusruumina võib Tallinna vaadelda ühe ühikuna. Tööturuandmed on esitatud ümardatult esimese sajani. Valin testimiseks klientelistliku hüpoteesi, nii sobivuse tõttu Eesti oludesse kui ka seetõttu, et just klientelistlik hüpotees on kõige adekvaatsem selgitamaks toetusbaasi muutust ja mitte võimu vahetust.
Klientelistliku hüpoteesi kohaselt korreleerub töötute arvu muutus valimisringkonnas positiivselt tööerakondade häälte arvu muutusega ning negatiivselt kapitalierakondade häälte arvu muutusega: mida suurem töötute arv, seda rohkem saavad hääli juurde tööerakonnad ja seda vähem kapitalierakonnad. Tööliste arvu vähenemine korreleerub negatiivselt tööerakondadega ja positiivselt kapitalierakondadega: mida vähem on töölisi 2007. aastaga võrreldes, s.t mida rohkem on töölisi, kes on pidanud töölt lahkuma, seda rohkem saavad hääli juurde tööerakonnad. Juhtide arvu vähenemine korreleerub negatiivselt nii töö- kui ka kapitalierakondadega: need juhid, kes ei ole otseselt ettevõtete omanikud, võivad näha enda huvides ka teatud töötuspoliitikaid ja seetõttu toetada tööerakonda.

Tööerakondade puhul on korrelatsioonid oodatavas suunas ja küllalt tugevad, eriti Keskerakonna puhul. Ootuspäraselt on viimase puhul ka korrelatsioon tööliste arvu muutusega kõrgem kui juhtide arvu muutusega. SDE-l on mõlemad näitajad keskmise tugevusega. Kapitalierakondadel on korrelatsioon töötute arvu muutuse ja tööliste arvu muutusega väga nõrk või peaaegu null ning mõlemal ühe näitaja puhul ka oodatavast erinevas suunas. Reformierakonnal on keskmise tugevusega korrelatsioon juhtide arvu muutusega. IRL-il on kõik korrelatsioonid väga nõrgad. Niisugune korrelatsioon viitab tõenäosusele, et Keskerakonna häälte arvu väike kahanemine oli arvatavasti seotud muude aspektidega kui majanduspoliitilised valikud ning majanduspoliitilised eelistused pigem soodustasid tulemit. Võib arvata, et kuigi koguhäälte arv jäi keskmise ulatusega reklaamist ja skandaalidest hoolimata samasse suurusjärku, on majanduslikul komponendil siiski oluline osa ning häälte arvu suurenemine Tallinnas, Ida-Virumaal ja Tartus on pigem seotud majandusolude kui etnilise jaotusega.
Esitatud korrelatsioonid viitavad sellele, et piirkondades, kus töölised kaotasid kriisis rohkem, tõusis pigem tööerakondade populaarsus. Kapitalierakondade puhul on tööpuuduse kasutamine indikaatorina küsitav, arvatavasti tuleks siin iseloomustamiseks leida mõni muu tunnus. IRL-i väga nõrgad korrelatsioonid nii üldise tööpuuduse kui ka klassikuuluvuse kaupa eristatud tööhõive muutusega võivad viidata asjaolule, et kuigi programmi alusel on tegemist pigem kapitalierakonnaga, tajuvad valijad olulisemana eelkõige mingit muud aspekti.
Sotsiaaldemokraatliku erakonna häälte arvu peaaegu kahekordistumise (2007. aastaga võrreldes) oluline tegur võis tõenäoliselt olla majanduslik aspekt: suur tööpuudus andis eelise talle kui tööerakonnale, kuid teatud kapitalierakonnaomased aspektid programmis säilitasid neile ka ilmselt pigem kapitali huve oluliseks pidavate inimeste hääled.
Täpsemaid põhjusi, miks Riigikogust välja jäänud erakondade hääled ning lisandunud valijad võitis juurde peamiselt just üks tööerakond, tuleb uurida eraldi (näiteks rõhuasetuse erinevus peamises toimijas riik/omavalitsus *versus* kodanik, niisugune vahe töö–kapitali skaalal otseselt ei kajastu).
Kuigi IRL-i programm võimaldab teatud ulatuses töökeskset tõlgendamist, sõltub tema häälte arvu muutus arvatavasti rohkem muudest teguritest kui tööturusituatsioon. Väikeettevõtjate eraldi analüüsimine võib aga anda teistsuguseid tulemusi, arvestades IRL-i ja SDE pooldajaskonna sarnast muutumist.

Tabel 5. Muutused tööturul versus *muutused Riigikogu valimistel antud häälte arvus*

	Tööhõive muutus 2007–2010 (absoluutarvudes, ümardatud esimese sajani)			**Häälte arvu muutus 2011, võrreldes 2007. aastaga (vahe absoluutarvudes)**			
	juhid	töölised	töötud	SDE	IRL	Keskerakond	Reformierakond
Tallinn	–3300	–23 900	30 500	8326	1968	5313	2785
Tartu	–2000	–8 700	6 800	3034	2401	59	1541
Lääne–Viru	300	–1 900	2 300	3103	1113	–2383	943

Ida–Viru	500	–17 100	13 500	3214	1061	1093	–679
Harju, Rapla	–1900	–8 700	10 900	5757	5691	–1412	7036
Hiiu, Saare, Lääne	1400	–5 600	4 300	4377	948	–1664	1003
Pärnu	–900	–5 200	4 300	984	1621	–1658	1052
Järva, Viljandi	–300	–3 700	4 300	5532	2260	–3417	593
Jõgeva, Tartu	200	–2 600	4 000	4259	4646	–2267	2020
Põlva, Valga, Võru	1300	–3 200	4 300	4032	3412	–1552	1438

Märkus: Hiiu, Saare, Lääne ringkonna tööhõive muutus on võrdluses aastaga 2008.
ALLIKAD: Eesti Statistikaamet, Vabariigi Valimiskomisjon.

Tabel 6. Tööturu muutuste korrelatsioon Riigikogu valimistel antud häälte arvuga

Korrelatsioonid	SDE	IRL	Keskerakond	Reformierakond
Juhid, muutus	**–0,45**	–0,22	**–0,61**	**–0,52**
Töölised, muutus	**–0,53**	0,19	**–0,95**	–0,09
Töötud, muutus	**0,70**	–0,04	**0,94**	0,25

Märkus: Paksu kirjaga on tähistatud statistiliselt olulised korrelatsioonid p<0,1 korral.
ALLIKAD:Eesti Statistikaamet, Vabariigi Valimiskomisjon.

Kuhu edasi?

Kokkuvõttes nähtubeelnevast, et Eesti valimiskäitumist on võimalik ja mõistlik uurida väljakujunenud turumajanduslike riikide jaoks sobivates raamistikes. Tõenäoliselt mõjub suur tööpuudus soodustavalt eelkõige tööerakondadele, samal ajal kui kapitalierakondadega otsene seos puudub või on väga väike.
Eesti tingimustes on tähelepanuväärne inflatsiooni tõenäoline väike mõju valijate majandushinnangutele ning sisemajanduse kogutoodangu kasvu tõenäoline oluline mõju. Võimalik, et eksisteerib ka majanduslikust klassikuuluvusest lähtuv valimisratsionaalsus. Siin tuleb kindlasti eraldi uurida mitte ainult kategooriana määratletud objektiivset

klassikuuluvust, vaid ka subjektiivseid huve, näiteks võib tööline tahta saada ettevõtjaks ja valida seetõttu ettevõtjate huve toetavat erakonda. Arvestades kapitalierakondade koguhäälte arvulist valimisvõitu, on niisugune hüpotees märkimisväärsest tööpuudusest hoolimata küllaltki mõistlik.

[1] HICP – *harmonized index of consumer prices* – on Euroopa Liidu poolt kasutusele võetud mõõtühik, mis näitab leibkonna kaupade ja teenuste standardpaketi hinna muutumist.

Kasutatud kirjandus

Aidt, T. S. (2000). Economic Voting and Information. – Electoral Studies, vol 19, no 2/3, pp 349–362.
Carlsen, F. (2000). Unemployment, Inflation and Government Popularity – Are there Partisan Effects? – Electoral Studies, vol 19, no 2/3, pp 141–150.
Cohen, G. A.(1978). Karl Marx's Theory of History: A Defense. Princeton: Princeton University Press.
Eesti statistika andmebaas. – http://www.stat.ee (25.04.2011).
Eurobarometer surveys. – http://ec.europa.eu/public_opinion/ (25.04.2011).
Eurostat. – http://epp.eurostat.ec.europa.eu/ (25.04.2011).
Freire, A., Costa Lobo, M. (2005). Economics, Ideology and Vote: Southern Europe, 1985–2000. – European Journal of Political Research, vol 44, no 4, pp 493–518.
Koch, T. (2010). Vastuluure kirjeldab Edgar Savisaart Venemaa mõjuagendina. – Postimees, 16. dets.
Mingione, E. (1997). Sociologia della vita economica. Rome: La Nuova Italia Scientifica.
Nannestad, P., Paldam, M. (1994). The VP-function: A Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions after 25 years. – Public Choice, vol 79, pp 213–245.
Nannestad, P., Paldam, M. (2000). What Do Voters Know about the Eonomy? A Study of Danish data. – Electoral Studies, vol 19, no 2/3, pp 363–392.
Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. – Review of Economic Studies, vol 42 (April), pp 169–190.
Pugliese, E. (2008). The Transformation of Social Classes in Italy since the 1970s. – Review of Economic Conditions in Italy, vol 3, pp 346–368. –http://www.unicreditreviews.eu/eng-riviste.php?vis=1&TestataID=1&AnnoID=3&RivistaID=28 (25.04.2011).
Sanders, D. (2000). The Real Economy and the Perceived Economy in Popularity Functions: How much do the voters need to know? A study of British data, 1974–97. – Electoral Studies, vol 19, no 2/3, pp 275–294.
Taru, M., Toomla, R. (2003). Eesti elanike valimiskäitumise motiivid ja mehhanismid. – Riigikogu Toimetised 7, lk 85–95.
– http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11958(25.04.2011).
Vanaküla, I. (2005). Valijavolatiilsuse mõõtmisest: Riigikogu valijad 1999–2004. – Riigikogu Toimetised 12, lk 80–87.
– http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11096(25.04.2011).
Wright, E. O. (1979). Class, Crisis and the State. London: Verso.

Kes ei käi valimas? Võrdlev ülevaade kolmest Riigikogu valimisest

Rein Toomla, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi lektor

Inimeste valimisaktiivsust mõjutavad paljud asjaolud, nagu sugu, vanus, rahvus, haridus, tööhõive, elukoht.

Parlamendi- ja muudel valimistel oodatakse kõigepealt vastust küsimusele, kes on võitja. Selle alusel prognoositakse, milline võiks tulla järgmise perioodi poliitika – mida tehakse, mille tegemisest loobutakse või mida tehakse teistmoodi. Nimetatud põhiküsimuse kõrval esitatakse ka teisi, mõnele on raske vastata, mõnele ei olegi täpset vastust. Selliste hulka kuulub näiliselt väga lihtne küsimus: kes käib valimas ja kes ei käi? Vastust võib otsida mitme mõõtme kaudu, sotsiaaldemograafilised tunnused ei ole mõne teise mõõtmega võrreldes nii pretensioonikad. Viimati mainitute hulka kuuluvad vastused küsimustele: kuidas osalevad valimistel need, kes leiavad, et Eesti demokraatial pole häda midagi, või kui palju on hääletanute hulgas neid, kes ihaldavad meie poliitikas kõva kätt?
Käesoleva ülevaate aluseks on kuus sotsiaaldemograafilist näitajat: sugu, vanus, rahvus, haridus, hõive ja elukoht. Andmestik on saadud Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi (politoloogia osakonna) korraldusel tehtud arvamusuuringutest sihtfinantseeritavate teadusprojektide “Demokraatliku poliitilise kultuuri areng taasiseseisvunud Eesti Vabariigis” (SF0182573s03) ja “Demokraatliku esindatuse tüübid postkommunistlikes riikides” (SF0180128s08) raames. Et ülevaade ei jääks ainult viimaste, 2011. aasta Riigikogu valimiste ülevaateks, olen kõrvutanud kolme küsitluse tulemusi, mis on tehtud kohe pärast 2003., 2007. ja 2011. aasta Riigikogu valimisi.
Vaatluse all on ainult see osa valijakonnast, kes valimas ei käinud. Mõnede näitajate puhul on mõistlik meeles pidada selliste küsitluste igavest probleemi – valimisse satub alati rohkem aktiivseid kui passiivseid kodanikke. Nii on meie viimaste valimiste tegelik osalus olnud 60 protsendi ringis, 2003. aastal pisut madalam, hilisematel valimistel veidi kõrgem. Seega valimas ei käi umbes 40 protsenti või veidi vähem valimisõiguslikest Eesti Vabariigi kodanikest. Küsitluste valimites on aga selliste inimeste osakaal väiksem, 20–25 protsenti. Kuid suundumused tulevad ikkagi esile, hoolimata valimas mittekäinute alaesindatusest.

Naised on aktiivsemad kui mehed

Joonisel 1 on esitatud küsitluste tulemusena saadud andmestik. Hea oleks meelde jätta, et valimisealises elanikkonnas on naisi umbes 55 protsenti ja mehi vastavalt 45 protsenti. Rõõmustav on kindlasti see, et nii meeste kui ka naiste hulgas on vähenenud nende osakaal, kes ei käinud valimas. Et valimisaktiivsus on lõppkokkuvõttes tõusnud valijakonnas tervikuna, ei tohiks see olla üllatav. Märksa olulisem on meeste palju suurem passiivsus. Kui 2003. ja 2007. aasta küsitluste põhjal võib väita, et suurt erinevust meeste ja naiste aktiivsuse vahel nagu polekski, siis 2011. aasta andmestik sellist peitupugemist ei luba. Meeste hulgas ulatub passiivsete osakaal neljandikuni ja naiste seas on passiivseid kuuendiku ringis, seega tuleb tunnistada võrdlemisi suure erinevuse olemasolu.
Otsides nimetatud erinevuse seost mõne teise sotsiaaldemograafilise näitajaga, torkab esimesena silma meeste suurem tööpuudus. 2011. aasta küsitluse järgi on 57 protsenti töötutest mehed, kusjuures töötuid on võrdlemisi palju. On mõistetav, et töötu seisund ei luba elu vaadata rõõmsates värvides ning masenduse üks väljundeid võib-olla ongi valimistele käegalöömine. Seega soovitus poliitikutele – tehke kõik selleks, et tööpuudus väheneks, ja te saate juurde meessoost valijaid.

Noored endiselt kõige passiivsemad

Olen jaganud valijad vanuse järgi nelja rühma: 18–30-aastased, 31–45-aastased, 46–60-aastased ning 61-aastased ja vanemad (vt joonis 2). Sellise jaotuse peamine põhjus peale lihtsuse ja meeldejäävuse on asjaolu, et elanikkonnas on need vanuserühmad enam-vähem võrdsed.
Täiesti selgelt eristuvad joonisel noored valijad, ja paraku oma passiivsuse poolest. Noorte passiivsus on küll kaheksa aasta jooksul vähenenud kümmekonna protsendipunkti võrra, kuid ka 2011. aasta valimistel ei osalenud ligikaudu kolmandik noortest valijatest. Ülejäänud vanuserühmadel on olnud halvemaid aegu, kuid 2011. aastaks on nende osakaal praktiliselt ühtlustunud – valimas ei käinud umbes kuuendik vanematesse vanuserühmadesse kuulunud valijatest. See on suhteliselt kaks korda madalam näitaja kui noorte puhul.
Võib-olla on passiivsus seotud valimiste vähese atraktiivsusega noore valija jaoks? Atraktiivsus ei tähenda valimiskampaania kirevust või sotsiaalmeediate kasutamist, pigem valikuvõimaluste vähesust. Kui oletada, et noored eelistavad hääletada ennekõike noorte kandidaatide poolt, siis kas ei võiks viimaste rohkus erakondade valimisnimekirjades ärgitada noori valijaid suuremale aktiivsusele. Meie valijate puhul see oletus suurt ei kehti. Kui võtta vaatluse alla ainult meie suuremad parteid – mida on neli – ja lugeda kokku, kui palju 30-aastaseid või nooremaid kandidaate on olnud valimisnimekirjade esimese kahekümne kandidaadi hulgas, siis aastal 2003 oli neid 15, aastal 2007 kuus ja aastal 2011 samuti kuus. Suhtarvudena oleks rida selline: 19 protsenti, 7 protsenti ja 7 protsenti. Nende näitajate põhjal oleks just 2003. aastal pidanud noorte valimisaktiivsus olema kõrgpunktis, kuid toona oli see hilisematega võrreldes kõige tagasihoidlikum.

Kuidas on lood venelaste osalusega?

Olgu niimoodi nimetatud kõiki mitte-eestlastest Eesti Vabariigi valimisõiguslikke kodanikke, ehkki mõistan suurepäraselt, et nende inimeste hulgas on peale venelaste ka muude rahvuste liikmeid. Joonisel 3 on kõrvutatud mõlemad rahvusrühmad, kuid olgu märgitud, et mitte-eestlaste (venekeelsete, venelaste jne) osakaal valijaskonnas on ligikaudu kuuendik.
Kui eestlaste hulgas valimistel mittekäinute osakaal on pidevalt vähenenud, siis mitte-eestlaste puhul see näitaja kord langeb, kord jälle tõuseb. Lõimumist silmas pidades on venelaste valimisaktiivsus küll pigem positiivne. Jah, 2003. aasta küsitluse põhjal oli erinevus aktiivsuses olemas, kuid need neli-viis protsendipunkti oleks sundinud ainult ettevaatlikkusele, mitte enamat. 2007. aastal saabus praktiline võrdsus. Valimiste aegu oli pronksiöö veel olemata, kuid valimiskampaanias oli probleem võrdlemisi teravalt üleval. Samas valimistel ei tekitanud see veelahet.
Aastat 2011 tuleks eelnimetatud tähenduses vaadelda pronksiöö-järgsena ning kokkuvõttes tuleb tõdeda, et kuigi venekeelse kodanikkonna valimisaktiivsus on langenud, ei ole erinevus eestlastega märkimisväärne. Vähemalt ei tohiks kolm protsendipunkti kedagi ärevaks teha.
Erakonnad võiksid meelde jätta, et venekeelne kodanikkond ei jää oma valimisaktiivsuselt eestlastest kuigi palju maha. Kui tegelikel valimistel on selle grupi osakaal 15–16 protsenti, tasub ka nende inimeste toetuse pärast vaeva näha, mitte jätta neid ainult ühe erakonna kätte.

Valimisaktiivsuse sõltuvus haridusest

Mõnevõrra lihtsustatult esitan valimi jaotatuna nelja haridusastme vahel:
– põhiharidusega või ka alla selle valijad, selle grupi osakaal küsitlustes on kõikunud 22 ja 25 protsendi vahel;

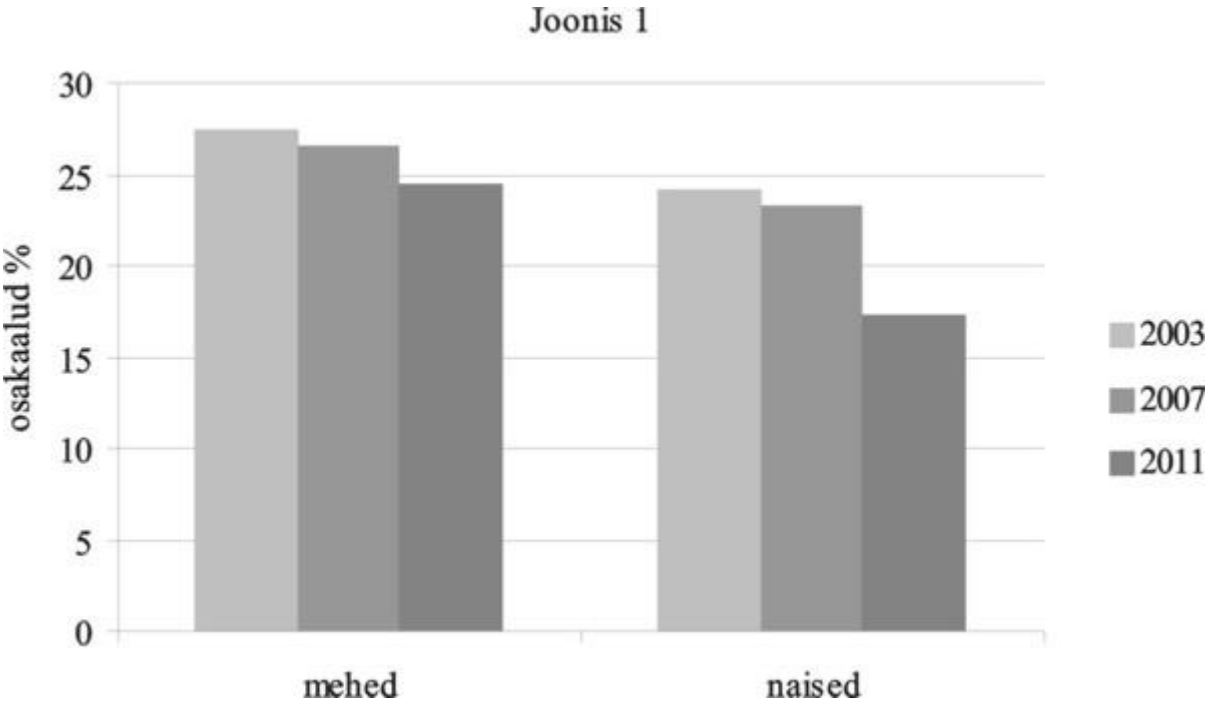
– vähemalt keskharidusega valijad – osakaal valimites on kõikunud 23–29 protsendini;
– kesk-eriharidusega valijad, millisesse kategooriasse kuuluvad omaaegsete tehnikumide ja tänapäevaste rakenduskõrgkoolide lõpetanud – kahel esimesel küsitlusel oli selle haridusrühma osakaaluks ligikaudu 30 protsenti, viimasel korral kasvas see 36 protsendini;
– ülikooliharidusega isikud – selle grupi osakaal on kõikunud 20 protsendi ümber.
Joonisel on toodud valimistel mitteosalenud haridusrühmade osakaalud.
Midagi eriskummalist selles andmestikus ei ole, sest ka teistes riikides on märgatud suundumust, et haritumad inimesed on poliitiliselt mõnevõrra aktiivsemad. Kindlasti ei ole see üllatav, kuid vahed äärmuste võrdluses võiksid olla väiksemad. Põhiharidusega (või ka madalama haridustasemega) inimestest ei käi valimas umbkaudu kolmandik. Ei maksa arvata, et selliseid inimesi on vähe – meie küsitluste andmestik näitab, et neid on kerge kõikumisega viiendiku-neljandiku vahel kogu valijaskonnast. Samal ajal ärgitab niisugune erinevus pisut sügavamale vaatama.
Põhiharidusega inimeste hulgas domineerivad peaaegu võrdselt kõige noorem ja kõige vanem vanuserühm, mille mõlema osakaaluks on ligikaudu kolmandik valimitest. Vanuserühmade vaatlusel tuli välja, et noorte valimisaktiivsus on madalam kui eakatel valijatel. Põhiharidusega noorte hulgas süveneb see veelgi. 2011. aasta küsitlus näitas, et 43 protsenti sellest rühmast ei osalenud viimastel valimistel. Kogu valijaskonda silmas pidades oleks see kolme protsendi ringis, teisiti öelduna kolm Riigikogu liikme kohta. Tasub mõelda!

Tegevusala mõju valimisosalusele

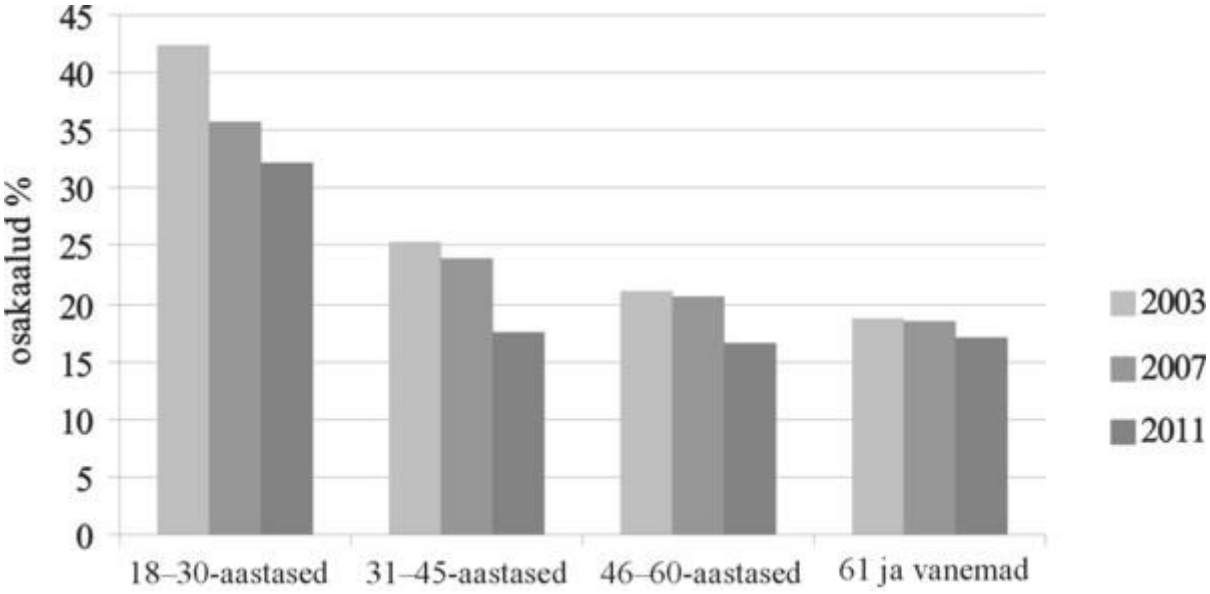
Võimalike tegevusalade pilt on loomulikult kirev, sestap olen proovinud lähedasi seisundeid kokku panna. Valijaskonna enamik – tavaliselt üle 90 protsendi – jaguneb kolmeks: inimesed, kes töötavad, õpivad või on juba pensionil. Töötavate valijate osakaal on üldjuhul olnud 60 protsendi piirimail, õppureid on küsitluste valimites olnud 7–8 protsenti ja pensionäride osakaal on kõikunud 25–30 protsendi vahel. 2011. aasta küsitluses on aga jõuliselt esindatud töötud. Kui varasematel aegadel jäi nende osakaaluks 3–4 protsenti, siis viimases küsitluses oli töötuid enam kui 9 protsenti. See vähendas muidugi ka tavapäraselt töötavate inimeste osakaalu.
Töötute passiivsus torkab kõigepealt silma, eriti viimaseid valimisi arvestades: valimas ei käinud neist 43 protsenti (vt joonis 5). Seda näitajat Riigikogu kohtadeks ümber rehkendades saame tulemuseks neli kohta. Tööpuudust arvatavasti täielikult kaotada ei saa, kuid paistab, et suur töötute hulk tekitab neis endis suuremat pessimismi. Ülejäänud hõiverühmadega suurt muret ei paista olevat – õppurid on lahti saamas oma aastatetagustest hoiakutest ning töölkäijad ja pensionärid on käitunud nii, mis peaks poliitikutes tekitama rahulolu.
Elukoht ja valimisaktiivsus
Parema arusaadavuse huvides tuli ka siinkohal ülevaadet lihtsustada ehk siis erinevaid elukohti kokku panna. Eristasin valijate elukohtadena ainult kolme kategooriat:
– Tallinn väärib oma suuruse tõttu eraldi esiletoomist, selles linnas elavate valijate osakaal küsitlustes on kõikunud 27–30 protsendi ümber;
– suuremad linnad (Tartu, Pärnu, Narva, Kohtla-Järve) ja maakonnakeskused on pandud ühte. Neis linnades elavate valijate osakaal on olnud praktiliselt võrdne Tallinnaga;
– kõik ülejäänud asulad on asetatud ühte kategooriasse – nii väikelinnad kui ka maa-asulad – ning nende osakaal küsitlustes on olnud 45 protsendi ümber.
Passiivsed valijad on välja toodud joonisel 6.
Kui Tallinna ja teisi suuremaid linnu iseloomustab valimisaktiivsuse kasv, siis väikelinnades ja maa-asulates elavate inimeste passiivsus võiks teha murelikuks. 2003. aasta küsitluse põhjal oli nendes asulates elavate inimeste aktiivsus kõrgeim, ületades päris korralikult nii Tallinna kui ka teisi suuremaid linnu, 2011. aasta küsitluse järgi on

langetud aga päris lõppu. Erinevate erakondade huviobjekte silmas pidades oleks oluline teada, et selle väikelinnade ja maa-asulate kategooriate valijatest pisut enam kui 90 protsenti on eestlased. Seega need erakonnad, kellele on olulised eesti keel, kultuur ja üldse rahvuslikud probleemid, peaksid muutuma ettevaatlikuks – ligikaudu neljandik väikeasulate valijaskonnast tähendab kümmekond kohta Riigikogus.
Kokkuvõtvalt tuleb tõdeda midagi huvitavat – rahvuslikku kuuluvust arvestades praktiliselt puudub erinevus valimisosaluses. Eestlased ja mitte-eestlased, viimasel juhul peamiselt venelased, ilmutavad enam-vähem ühesugust valimisaktiivsust. Kõiki muid sotsiaaldemograafilisi kriteeriume vaatluse alla võttes on igal pool probleeme – mehed on passiivsemad kui naised, noored ei taha valimas käia, põhiharidusega inimeste valimisosalus pole võrreldav ülikooliharidusega inimeste aktiivsusega, töötud on suuresti kaotanud huvi valimiste vastu ning paljud väiksemate kohtade elanikud eelistavad valimispäeval pigem koju jääda.

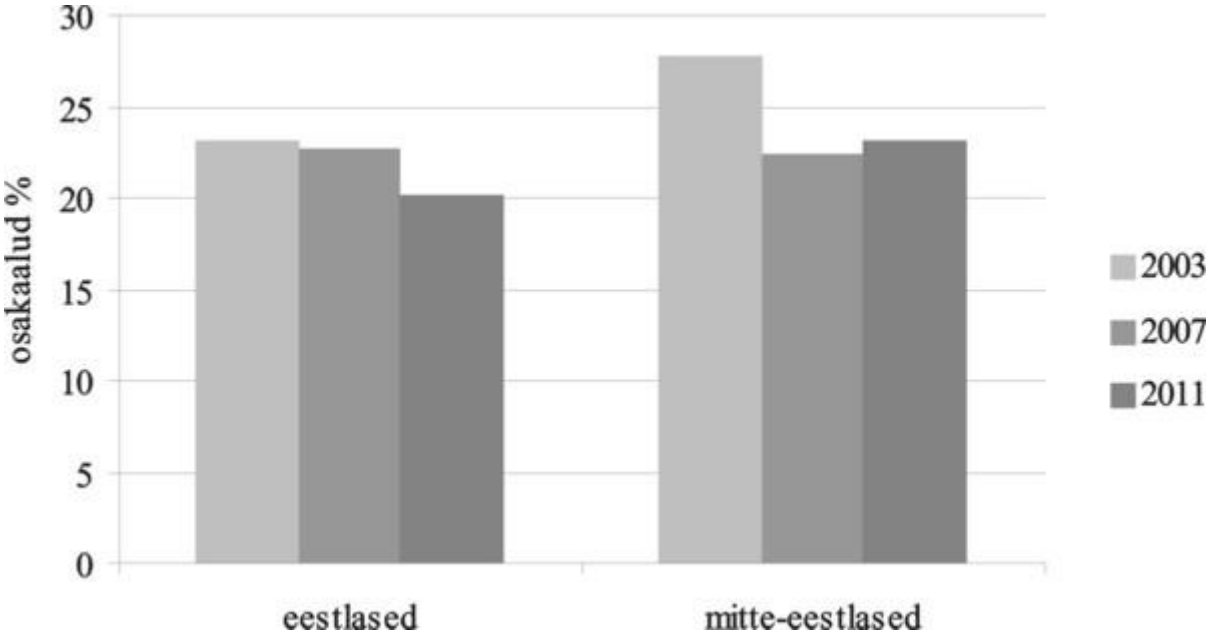
Joonis 1. Valimas mittekäinud meeste ja naiste osakaal



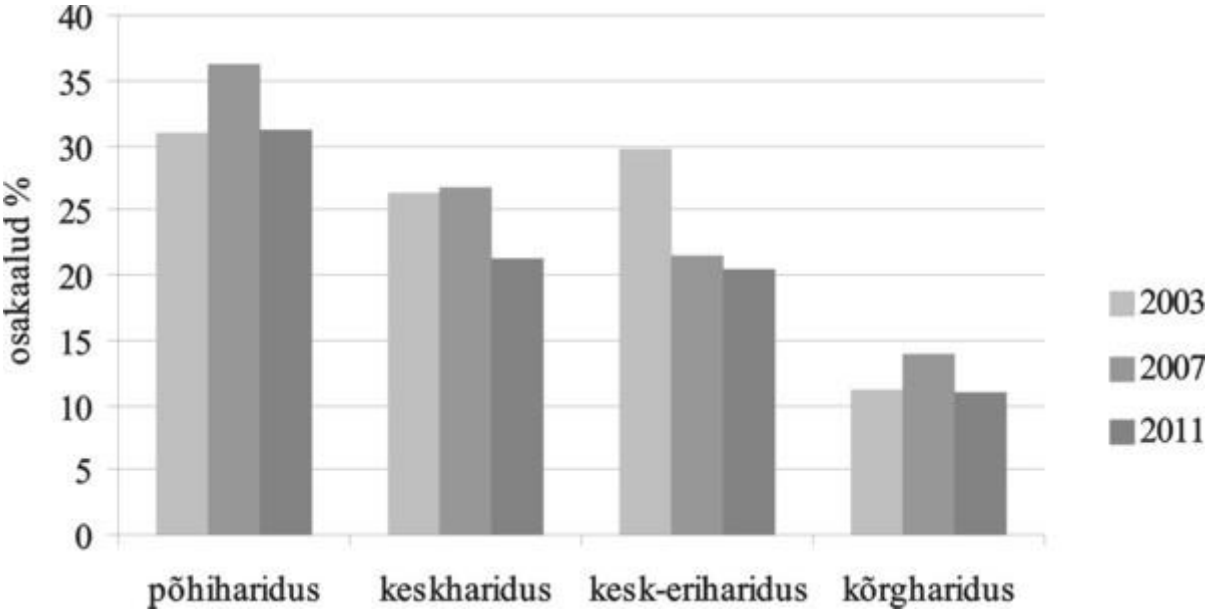
Joonis 2. Valimas mittekäinute osakaal vanuserühmade alusel



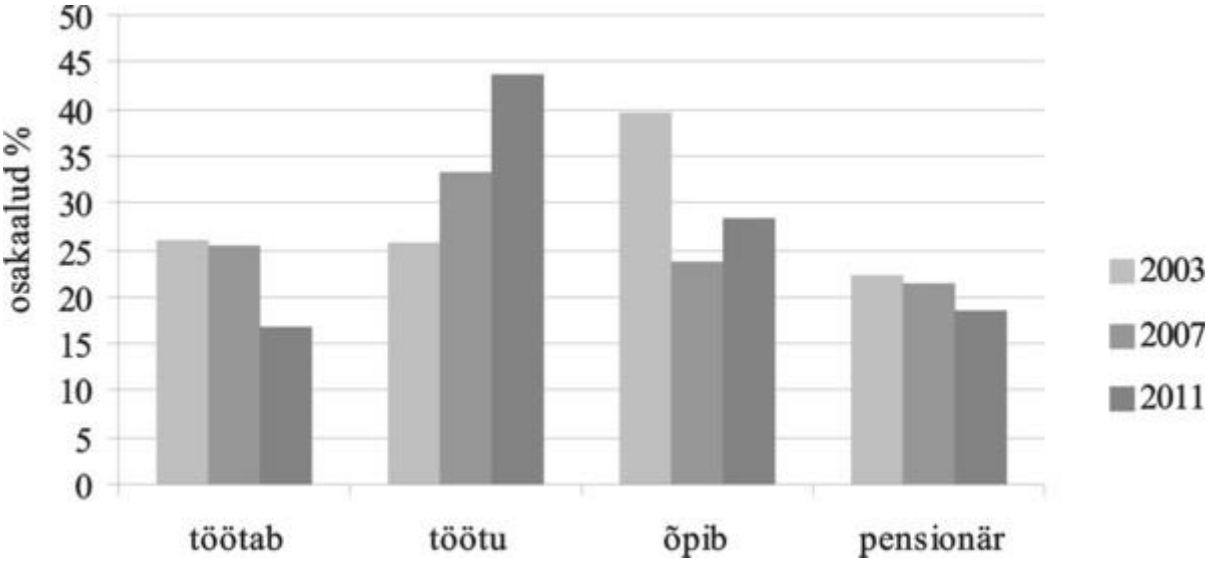
Joonis 3. Valimas mittekäinud eestlased ja mitte-eestlased



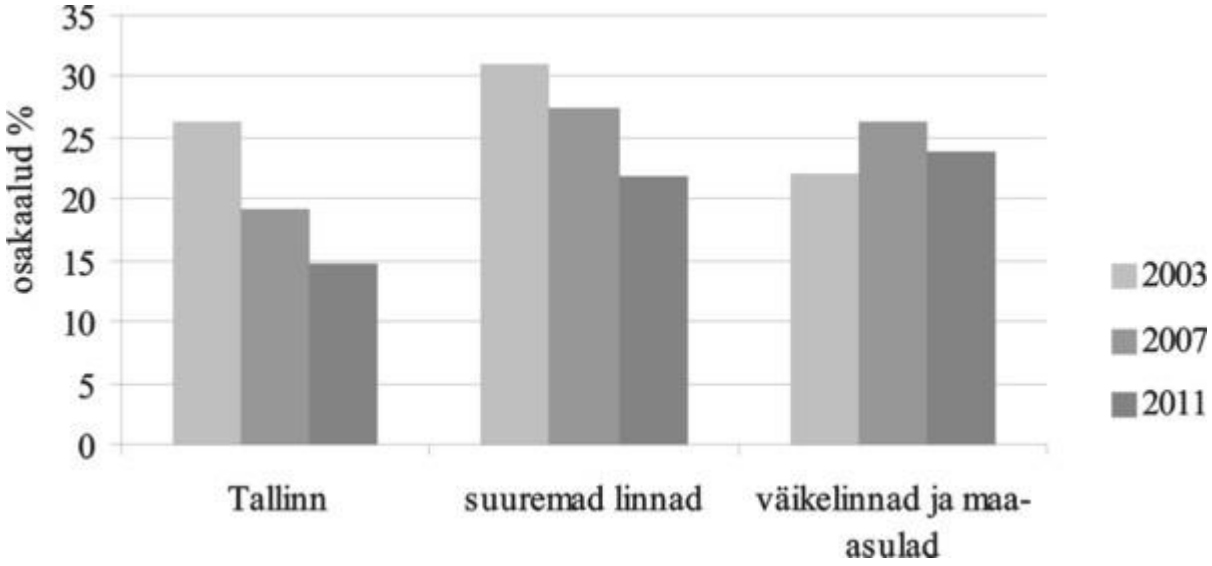
Joonis 4. Valimas mittekäinud haridusrühmade alusel



Joonis 5. Valimas mittekäinud hõiverühmade alusel



Joonis 6. Valimas mittekäinud elukoha alusel



Hääle vahetamine 2011. aasta Riigikogu valimisel

Mihkel Solvak, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi assistent

Valijate küsitlus näitas, et Eesti valija ei ole eriti erakonnatruu, seetõttu löövad erakonnad pidevalt üksteiselt hääli üle.

Artiklis on kasutatud 2011. aasta märtsis tehtud valijaküsitlust. Uuring kuulub rahvusvahelise võrdleva valimisuuringu *Comparative Study of Electoral Systems* (CSES) alla. Eestis viidi seda läbi esimest korda käesoleval aastal Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi juhtimisel Eesti Teadusfondi grandi nr 8676 toel. CSES on suurimaid rahvusvahelisi valimisuuringuid, mida on 1996. aastast alates tehtud kolmes laines. Igal lainel on temaatiline pakett, mille osalevad riigid lisavad enda valimisjärgsesse küsitlusse.

Praegu kestev kolmas laine (2006–2011) kaasab ligi 50 riigi valimisuuringuid. Andmebaasi lisatakse Eesti andmestikud ning huvilistel tekib võimalus analüüsida Eesti kodanike valimiskäitumist nii eraldi kui ka teiste demokraatiatega võrdlevalt.

Volatiilsuse indeksi abil

Riigi erakondliku süsteemi stabiilsust saab hinnata erinevate indikaatoritega. Levinumaid viise on vaadata seda agregeeritult nn Pederseni volatiilsuse indeksi abil. See näitab lihtsustatult, kui suur protsent häältest erakondade vahel kahtede valimiste võrdluses ümber paigutus. 2011. aasta Riigikogu valimistel oli see 11,6 protsenti. (Formaalsel kujul kus pi,t on partei i häälte protsent valimistel t ja pi,t-1 on sama partei häälte protsent varasematel valimistel ning n on mõlemal valimisel osalenud parteide arv. Arvutustesse pole kaasatud üksikkandidaatide hääli.)
Arvestades seda, et Lääne-Euroopas oli see 1885–1985 keskmiselt 8,9 ja alates 1990. aastatest 12,6 protsenti (Mair 1998), on Eesti 2011. aasta valimistulemus volatiilsuselt võrreldav Lääne-Euroopa omaga, hoolimata sellest, et parlamendis on nüüd kaks erakonda vähem. Võimalusi häälte liikumise hindamiseks on teisigi, näiteks erakondade tulemuste võrdlus ringkonna tasemel, kuid kõigi sarnaste lähenemiste miinuseks on indiviidi tasandi andmete puudumine. Näiteks puudub kindlus, kas ühe erakonna edu taga on uute või traditsiooniliste valijate mobiliseerimine või hoopis teise erakonna valijate endale võitmine. Nendele küsimustele saab vastata küsitlusandmetega, mida allpool ka lühidalt tehakse. Ruumipuudusel jääb see küll vaid mõningate tabelite vaatamise tasemele, kuid sellest peaks piisama vastamaks kahele küsimusele: kuidas hääled 2011. aasta valimisel 2007. aasta häältega võrreldes liikusid ja kes olid need, kes erakonnale truuks ei jäänud ja häält vahetasid?
Miks see kõik nii toimus, vajaks juba põhjalikumat statistilist analüüsi, mida andmete värskuse tõttu pole veel tehtud. Loomulikult on ka küsitlusandmete puhul omad probleemid. Respondendid peavad meelde tuletama, kelle poolt nad eelmisel valimisel hääletasid. Võimekus seda täpselt meenutada ei ole aga kõigil ühesugune. Seetõttu võib tunduda, et häälevahetajad on kõrgema hariduse ja suurema huviga poliitika vastu, kuid tegelikult kipuvad need inimesed lihtsalt paremini mäletama, kuidas nad neli aastat tagasi valisid (Schoen 2006, 373). Seda tuleb ka allpool olevat analüüsi lugedes meeles pidada.

Kuidas hääled liikusid

Tabel 1 annab ülevaate hääle vahetamisest indiviidi tasandil 2007. ja 2011. aasta valimiste võrdluses. Lugeja näeb, et tabel ei anna samu valimistulemusi nagu tegelikkuses, see ei ole aga märk probleemist valimiga. Tegemist on esindusliku juhuvalimiga (regiooni, soo ja

rahvuse alusel), valimisotsus ise pole aga juhuslik sündmus, seepärast ei saagi see täpselt samal kujul kajastuda respondentide raporteeritud otsustes.
Reaprotsendi alusel (esimene sulgudes olev protsent) saab hinnata, kellele andsid erakonnad 2011. aastal oma hääli ära, võrreldes 2007. aasta valimistega. Veeruprotsendi alusel (teine sulgudes olev protsent) saab hinnata, kuidas said erakonnad 2011. aastal teiste erakondade valijate hääli 2007. aasta valimistega võrreldes. Mõlemad on informatiivsed. Esiteks hakkab silma, et 2007. aastal Reformierakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu (IRL) poolt hääletanud on 2011. aastal päris suures ulatuses need erakonnad hüljanud, oma valikule truuks on jäänud vaid vastavalt 55 ja 54,5 protsenti. Mõlemad nimetatud erakonnad on kaotanud valijaid Sotsiaaldemokraatlikule Erakonnale (SDE), Reformierakond aga ka IRL-ile.
Kõige lojaalsemad on olnud Keskerakonna valijad, kus lausa 70,3 protsenti tegi nii 2007. kui 2011. aastal ühesuguse valiku. Samas on näha, et suur osa nende varasematest valijatest seekord valimiskasti juurde ei tulnudki ja teatud osa liikus SDE juurde. Sotsid ise on kaotanud osa hääli IRL-ile, suures osas on nende valijad aga erakonnale truuks jäänud. Roheliste puhul on näha, et paljud nende endised valijad ei läinudki 2011. aastal hääletama või valisid sotse. Rahvaliidu endised valijad on aga üsna ühtlaselt jaotunud Keskerakonna, IRL-i ja SDE vahel või siis hääletamata jätnud.
Veeruprotsente vaadates on näha, et Reformierakond on suutnud oma teistele erakondadele liikunud hääli kompenseerida 2007. aastal mittehääletanuid mobiliseerides, aga saanud ka suure osa hääli endistelt väikeparteide või üksikkandidaatide valijatelt ja neilt, kelle 2007. aasta valik ei ole meile teada. IRL seevastu, nagu juba mainitud, on haaranud hääli Reformierakonnalt ning olnud samamoodi edukas 2007. aastal hääletamata jätnute mobiliseerimises. Keskerakond on samuti suutnud varasemaid mittevalijaid valima meelitada, kuid teistelt erakondadelt nad pea üldse hääli võitnud ei ole. Tähelepanuväärne on ka väga väike esmakordsete valijate osakaal nende valijaskonnas. Sotsid on suutnud haarata valijaid nii Reformierakonnalt, IRL-ilt kui ka Keskerakonnalt ning mobiliseerinud ka varasemaid mittevalijaid ning esmakordselt valijaid. Roheliste ja Rahvaliidu puhul on aga veeruprotsendid väheinformatiivsed, sest 2011 hääletas nende poolt lihtsalt nii vähe valijaid.
Millega siis seletada paljuräägitud Reformierakonna ja IRL-i edu ning Keskerakonna valimiskaotust? Nii Reformierakonna kui ka IRL-i valijaskond on heterogeenne ja mitte väga erakonnatruu. Samas on Reformierakond suutnud edukalt mobiliseerida varasemaid mittevalijaid ja võita enda poole esmakordseid hääletajaid ehk noori. IRL seevastu on võitnud enda poole päris suure hulga 2007. aastal Reformierakonna valinuid. Keskerakonna valijate puhul hakkab aga silma, et teatud osa nendest on seekord eelistanud SDE-d ja suur osa on hoopis valimata jätnud. Samas näitavad andmed, et 2007. aastal mittevalinute mobiliseerimisel olid nad sama edukad kui ülejäänud suured erakonnad. Arvestades, et nende valijad on üldiselt väga lojaalsed, tundub Keskerakonna puhul kaotuse taga olevat eelkõige suutmatus oma traditsioonilisi pooldajaid mobiliseerida. Teistelt erakondadelt nad valijaid võita pole suutnud.

Kes poolt vahetasid

Neid, kes hääletasid mõne erakonna poolt nii 2007. kui ka 2011. aasta valimistel, on valimis 42,9 protsenti. Ülejäänud kas hääletasid ühel valimisel, kuid mitte teisel, hääletasid väikeparteide poolt, ei suutnud ühte kahest häälest meenutada või keeldusid küsimusele vastamast. Sellest 42,9 protsendist erakondade valijatest omakorda jäi 66,2 protsenti kindlaks oma parteivalikule. Teisisõnu vahetas mõlematel valimistel parteide poolt hääletanutest 33,8 protsenti oma parteieelistust. See näitab, kuivõrd ekslik võib vaid parteide koguhäälte muutust vaatav pilt olla. Eesti puhul varjab ennast selle taga tegelikult erakonnavalikul väga muutuv valimiskäitumine. Tekib küsimus, mis suunas hääle vahetamine põhiliselt toimus.

Kui jaotada valijad selle alusel, kas nad 2007. aastal olid hääletanud erakonna poolt, kes enne 2011. aasta valimisi oli veel valitsuses (Reformierakond ja IRL), siis 12,4 protsenti valijatest liikus oma 2007. aasta otsusega võrreldes koalitsioonierakondade juurest opositsiooni ja 6,1 protsenti opositsioonierakondade juurest koalitsiooni juurde. Ligi 80 protsenti jäi aga truuks opositsioonile või koalitsioonile. Kui tabel 1 näitab täpset liikumist kogu valimi kohta, siis tabel 2 annab sotsiodemograafiliste näitajate abil lühikese ülevaate mõlematel valimistel parteid valinutest ehk valimisharjumusega inimestest ja sellest, kes olid need, kes ületasid oma häälevahetusega opositsiooni-koalitsiooni piiri.
Hakkab silma, et koalitsiooni valija on selgelt keskmisest noorem, opositsiooni valija seevastu vanem. Opositsiooni koalitsiooni vastu vahetanud või vastupidise muutuse teinud valijate seas on 41–60-aastaseid selgelt rohkem kui kõigi parteivalijate seas. On näha, et koalitsioonist opositsiooni toetajaks liikunud valijad on nooremad kui vastupidiselt liikunud valijad. Tabelis toodule lisaks võib öelda, et erakonniti on keskmiselt kõige nooremad Reformierakonna valijad. Kuni 25-aastaseid valijaid oli nende 2011. aasta valijaskonnas 20,6 protsenti, samas kui IRL-il oli vastav näitaja 16,7, Keskerakonnal 4,7 ja SDE-l 15,3 protsenti. Ka 26–40-aastased valijad on Reformierakonnal suurema osakaaluga kui ülejäänutel. Kategoorias 65-aastased ja vanemad on aga vaid 16,4 protsenti Reformierakonna valijaskonnast, IRL-il 21,2, Keskerakonnal 31,2 ja SDE-l 19,6 protsenti.

Lojaalsus pole moes

Oodatav on rahvuste kaupa jagunemine. Mitte-eestlased on opositsioonile truud, kõigis teistes veergudes on nad selgelt alaesindatud. Tegemist on ilmselge Keskerakonna efektiga, mille 2011. aasta valijatest vaid 34,3 protsenti luges ennast rahvuselt eestlaseks, samal ajal kui Reformierakonna, IRL-i ja SDE puhul oli see osakaal vastavalt 98,8, 94,2 ja 95,7 protsenti. Etnilise lõhe roll valimiskäitumises on seega väga suur.
Hariduskategooriate jaotust vaadates ilmneb, et koalitsioonierakondadest opositsioonierakondade kasuks loobunute seas on selges ülekaalus kõrgharidusega inimesed. Vastupidises suunas oma häält vahetanute seas on aga kutse- ja põhiharidusega inimesed üleesindatud. Võib öelda, et haridusliku jaotuse poolest on nelja suurema erakonna valijad suhteliselt sarnase profiiliga, ainult Keskerakonna valijaskonnas on teistest rohkem kutseharidusega ja vähem kõrgharidusega inimesi.
Pilk sissetulekutele näitab, et koalitsiooni valijate seas on suure sissetulekuga inimesed üleesindatud ja madalama sissetuleku saajad alaesindatud. Opositsiooni valijate hulgas on seis vastupidine. Koalitsioonierakondade toetamisest loobunud valijaid on võrdselt kõigis sissetulekukategooriates, samas kui opositsiooni toetamisest loobunute seas on üleesindatud pigem madalama leibkonna sissetulekuga valijad. Kõrvalpilk erakondadele ütleb, et keskmise sissetuleku järgi on kõige jõukamad Reformierakonna valijad, nii IRL-i kui ka SDE valijad on suhteliselt sarnase sissetulekuga, Keskerakonna valija aga juba selgelt allpool eelmisi.
Viimane kategooria eristab linna ja maa-asulaid, esimene sisaldab endas nii suuremate kui ka väiksemate linnade elanikke. Ilmneb, et koalitsiooni toetajatest opositsiooni liikunud valijate seas on väga tugevalt üleesindatud just maapiirkondade elanikud. Ka siin on teatud erakondade kaal suurem. Kokku oli 2011. aastal üht nelja suurimat erakonda valinute hulgas maapiirkondade elanikke 34,4 protsenti. Reformierakonnal ja IRL-il oli sama osakaal vastavalt 39,2 ja 35,7, SDE-l isegi 45,7, Keskerakonnal aga ainult 17,6 protsenti.
Kokkuvõttes 2011. aasta valimised suure agregeeritud volatiilsusega silma ei paistnud, kuigi SDE suutis oma häältesaaki kõvasti suurendada ja kaks väikeerakonda jäid üldse parlamendist välja. Indiviidide tasandil oli hääle vahetamine väga levinud. Kahtede valimiste võrdluses võib öelda, et valija ei ole oma otsuses eriti erakonnatruu ja kõik erakonnad suudavad kõigilt hääli üle lüüa, ainult Keskerakond eristub lojaalsete valijate

poolest. Stabiilsema valimiskäitumisega süsteemides on erakondadel oluline mobiliseerida nii enda lojaalsed toetajad kui ka juhuslikud valijad. Eestis lisandub siia suur seltskond, kes on küll valimisharjumusega, kuid erakondi vahetav.
Käesoleva analüüsi alusel ei saa iseenesest veel väita, et valimiskäitumise seletamisel Eestis on keskne kandidaatide- või teemadepõhine hääletamine ning mitte stabiilse sotsiaal-majandusliku positsiooni põhine või maailmavaateline valimine. Küll võib aga eeldada, et põhjalikum analüüs pigem toetaks seda seletust.

Tabel 1. Häälte vahetamine 2007 ja 2011 valimiste võrdluses, N (reaprotsent) (veeruprotsent)

	Valik 2011								
Valik 2007	Reformi-erakond	Kesk-erakond	IRL	SDE	Rohelised	Rahva-liit	Ei hääletanud	Muu*	Kokku
Reformi-erakond	83 (55,0) (50,6)	4 (2,6) (2,3)	23 (15,2) (14,7)	23 (15,2) (14,1)	2 (1,3) (6,9)	0 (–) (–)	13 (8,6) (6,4)	3 (2,0) (3,2)	151 (100,0) (15,1)
Kesk-erakond	0 (–) (–)	104 (70,3) (60,5)	5 (3,4) (3,2)	12 (8,1) (7,4)	3 (2,0) (10,3)	0 (–) (–)	17 (11,5) (8,3)	7 (4,7) (7,4)	148 (100,0) (14,8)
IRL	6 (6,1) (3,7)	1 (1,0) (0,6)	54 (54,5) (34,6)	21 (21,2) (12,9)	1 (1,0) (3,4)	1 (1,0) (5,9)	5 (5,1) (2,5)	10 (10,1) (10,5)	99 (100,0) (9,9)
SDE	0 (–) (–)	1 (2,4) (0,6)	8 (19,5) (5,1)	24 (58,5) (14,7)	0 (–) (–)	2 (4,9) (11,8)	4 (9,8) (2,0)	2 (4,9) (2,1)	41 (100,0) (4,1)
Rohelised	3 (9,7) (1,8)	1 (3,2) (0,6)	4 (12,9) (2,6)	7 (22,6) (4,3)	9 (29,0) (31,0)	0 (–) (–)	5 (16,1) (2,5)	2 (6,5) (2,1)	31 (100,0) (3,1)
Rahvaliit	1 (2,9) (0,6)	4 (11,8) (2,3)	5 (14,7) (3,2)	6 (17,6) (3,7)	1 (2,9) (3,4)	10 (29,4) (58,8)	3 (8,8) (1,5)	4 (11,8) (4,2)	34 (100,0) (3,4)
Ei hääletanud	23 (10,5) (14,0)	30 (13,6) (17,4)	29 (13,2) (18,6)	23 (10,5) (14,1)	1 (0,5) (3,4)	1 (0,5) (5,9)	102 (46,4) (50,0)	11(5,0) (11,6)	220 (100,0) (22,0)

Muu*	34 (16,0) (20,7)	24 (11,3) (14,0)	22 (10,4) (14,1)	33 (15,6) (20,2)	10 (4,7) (34,5)	2 (0,9) (11,8)	34 (16,0) (16,7)	53 (25,0) (55,8)	212 (100,0) (21,2)
Polnud hääle-õigust	14 (21,9) (8,5)	3 (4,7) (1,7)	6 (9,4) (3,8)	14 (21,9) (8,6)	2 (3,1) (6,9)	1 (1,6) (5,9)	21 (32,8) (10,3)	3 (4,7) (3,2)	64 (100,0) (6,4)
Kokku	164 (16,4) (100,0)	172 (17,2) (100,0)	156 (15,6) (100,0)	163 (16,3) (100,0)	29 (2,9) (100,0)	17 (1,7) (100,0)	204 (20,4) (100,0)	95 (9,5) (100,0)	1000 (100,0) (100,0)

Märkus: *Väikeparteide ja üksikkandidaatide valijad, vastusest keeldujad või need, kes ei suuda valikut meenutada.

Tabel 2. Valijate sotsiodemograafiline profiil 2007 ja 2011 valimisotsuse võrdluse alusel, protsent (N)

	Koalitsioonile truu	**Opositsioonile truu**	**Koalitsioonist opositsiooni**	**Opositsioonist koalitsiooni**	**Kokku 2007. a ja 2011. a parteid valinud**
Sugu					
mees	44,0 (73)	35,3 (65)	28,3 (15)	42,3 (11)	38,2 (164)
naine	56,0 (93)	64,7 (119)	71,7 (38)	57,7 (15)	61,8 (265)
kokku	100,0 (166)	100,0 (184)	100,0 (53)	100,0 (26)	100,0 (429)
Vanus					
18–25	8,4 (14)	1,6 (3)	1,9 (1)	3,8 (1)	4,4 (19)
26–40	30,7 (51)	17,4 (32)	26,4 (14)	11,5 (3)	23,3 (100)
41–64	41,0 (68)	45,7 (84)	52,8 (28)	57,7 (15)	45,5 (195)

65 ja vanem	19,9 (33)	35,3 (65)	18,9 (10)	26,9 (7)	26,8 (115)
kokku	100,0 (166)	100,0 (184)	100,0 (53)	100,0 (26)	100,0 (429)
Rahvus					
eestlane	98,8 (164)	57,6 (106)	96,2 (51)	84,6 (22)	80,0 (343)
mitte-eestlane	1,2 (2)	42,4 (78)	3,8 (2)	15,4 (4)	20,0 (86)
kokku	100,0 (166)	100,0 (184)	100,0 (53)	100,0 (26)	100,0 (429)
Haridus					
algharidus	1,2 (2)	1,6 (3)	–	3,8 (1)	1,4 (6)
põhiharidus	7,8 (13)	8,7 (16)	1,9 (1)	11,5 (3)	7,7 (33)
kutse-, kutse-keskharidus	27,1 (45)	38,6 (71)	28,3 (15)	42,3 (11)	33,1 (142)
keskharidus	25,9 (43)	20,1 (37)	19,2 (10)	11,5 (3)	21,7 (93)
kõrgharidus	38,0 (63)	40,0 (57)	50,9 (27)	30,8 (8)	36,1 (155)
kokku	100,0 (166)	100,0 (184)	100,0 (53)	100,0 (26)	100,0 (429)
Leibkonna sissetulek kuus (neto)					
kuni 350	17,2 (26)	27,0 (44)	20,0 (9)	26,1 (6)	22,3 (85)

351–500	10,6 (16)	13,5 (22)	22,2 (10)	30,4 (7)	14,4 (55)
501–700	20,5 (31)	28,2 (46)	22,2 (10)	13,0 (3)	23,6 (90)
701–1000	12,6 (19)	16,0 (26)	15,6 (7)	13,0 (3)	14,4 (55)
1001 ja üle	39,1 (59)	15,3 (25)	20,0 (9)	17,4 (4)	25,4 (97)
kokku	100,0 (151)	100,0 (163)	100,0 (45)	100,0 (23)	100,0 (382)
Maa-linn					
maa-asula	31,3 (52)	28,8 (53)	43,4 (23)	36,0 (9)	32,0 (137)
linn	68,7 (114)	71,2 (131)	56,6 (30)	64 (16)	68,0 (291)
kokku	100,0 (166)	100,0 (184)	100,0 (53)	100,0 (25)	100,0 (428)

Kasutatud kirjandus

Mair, P. (1998). Party System Change: Approaches and Interpretations. Oxford: Oxford University Press.

Schoen, H. (2005). Wechselwahl. – J. W. Falter, H. Schoen (Hrsg.). Handbuch Wahlforschung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 367–387.

Hääletamiskaalutlused 2011. aasta Riigikogu valimisel

Martin Mölder, Tartu Ülikooli võrdleva poliitika assistent

Eesti valija lähtub rohkem konkreetsest kandidaadist kui sellest, millist erakonda see isik esindab.

Selle järgi, kuidas erakonnad valijate häälte pärast konkureerivad ja valijad oma otsuseid teevad, on võimalik hinnata ka esindusdemokraatiate toimimist ja kvaliteeti. Erakondade vahel võib olla nende strateegilistest eesmärkidest ja käitumuslikust loogikast tingitud süstemaatilisi erinevusi. Ühelt poolt võime rääkida poliitikaid esiplaanile seadvatest erakondadest (Wolinetz 2002, 150–151), kes koguvad toetust peaasjalikult ja otse oma programmiliste või poliitiliste seisukohtade abil. Teisalt võib rääkida hääli taotlevatest erakondadest (Wolinetz 2002, 151–152), kes on valmis suurema toetuse nimel enda ja teiste erakondade poliitikatega manipuleerima (parim näide on negatiivsed kampaaniad).

Ideaaltüübina võib eraldi välja tuua ka isikupõhised erakonnad (Gunther, Diamond 2003, 187–188), kellele ei ole poliitikad kampaaniate kontekstis lõppkokkuvõttes üldse olulised ning kelle tugevus põhineb erakonna liidri või kandidaatide karismal ja imagol. Samamoodi on mitmekesine nende tegurite hulk, mis mõjutavad valijate otsust valimiskasti juures või enne seda – inimese perekondlik ja sotsiaalne taust ning sellest tulenevad eelistused, erakondade programmide ja poliitikate tõlgendused ning riigi majanduslik olukord (Evans 2004), aga ka kandidaatide välimus ning selle põhjal tekkiv mulje (Little *et al* 2007).
Demokraatia mõttes ei ole need lihtsalt erakondade või valimiskäitumise eristused, vaid neil on oluline roll ka demokraatia toimimise seisukohalt. Nii nagu ei ole mõistlik loota, et valimised pelgalt protseduurimehhanismina tagavad esindusdemokraatia toimimise viisil, mis lähtub elanike eelistustest või arvestab nende huve (Manin, Przeworski, Stokes 1999), ei saa ka öelda, et igasugune erakonna vorm või valimiskäitumise loogika optimaalselt toimiva esindusdemokraatiaga samaväärselt kokku sobiks.

Mille põhjal tehakse valikuid

Eeldades, et esindusdemokraatia toimib nüüdisaegses riigis kõige paremini, kui erakondade käitumine ja omavaheline konkurents (rääkimata nende hilisemast valitsemiskäitumisest) on määratud otseselt poliitikatel põhinevatest kaalutlustest ning kui valijate otsuseid on samamoodi ennekõike need motiveerinud (vastasel juhul ei saaks eksisteerida esindusdemokraatia jaoks vajalikku sidet valijate ja erakondade vahel), võime erakondade ideaaltüüpides ja inimeste valimiskäitumiste loogikas eristada vorme, mis viitavad selgelt paremini või halvemini toimiva demokraatia suunas. Nii on programmilised erakonnad ja poliitikapõhine otsustamine demokraatia mõttes eelistatavamad kui populaarsuse kogumine või valikute tegemine muudel kaalutlustel.
2011. aasta Riigikogu valimise järel Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi tehtud valimisuuring (Eesti Teadusfondi grant nr 8676) võimaldab anda esmase hinnangu Eesti erakondade ja valijate suhestumise kohta. Järgnevalt on vaadatud üksnes Riigikokku pääsenud erakondi. Artikkel kirjeldab ja hindab:
1. erakondade mõnede valimiseelsete poliitiliste positsioonide ja valijaskondade eelistuste kokkulangevust;
2. valijate hinnanguid selle kohta, kuidas valitud erakond või selle erakonna juht esindab tema vaateid;
3. valijate kaalutlusi erakonna või konkreetse kandidaadi poolt hääletamisel;
4. kaalutlusi teiste erakondade poolt hääletamisel.

Mida rohkem langevad kokku erakondade poliitilised positsioonid ja nende valijate eelistused, seda enam on võimalik oletada, et tegemist on poliitikapõhise konkurentsiga erakondade vahel ning sellest lähtuvad otsustamisel valijad. Samuti tuleks välja selgitada, kui palju valijaid arvab, et valitud erakond esindab nende vaateid. Sidet valijate ja erakondade vahel saab hinnata ka selle järgi, kelle poolt valijad hääletasid – kas kandidaadi või erakonna poolt.
Esimene variant viitab enam isikupõhistele erakondadele ja valimisele, viimasel juhul saab aga eeldada rohkem poliitikapõhist valimist. Viimasena oleks kasulik vaadata valijate teisi eelistusi. Võib eeldada, et mida enam ollakse valmis mõne teise erakonna poolt hääletama, seda vähem on tõenäoline, et valijate otsused on tingitud mõne kindla erakonna ainuomastest poliitilistest seisukohtadest ning seega ei eksisteeri ka sellepõhist konkurentsi.

Kaheksa poliitilise teema lõikes

Valijate kaalutlusi valiku tegemisel saab hinnata ka selle järgi, kuidas langevad kokku erakondade positsioonid ja valijate hoiakud teatud võtmetähtsusega poliitilistes küsimustes. Enne valimisi üles kerkinud teemade puhul on erakondade positsioonide kindlakstegemiseks kasutatud Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi poolt enne 2011. aasta Riigikogu valimisi koostatud valijakompassi (http://valijakompass.err.ee), selleks selgitati välja Eesti erakondade positsioonid 30 poliitilise teema lõikes. Erakondade asukoha määramisel kasutati nii valimisplatvorme, põhiprogramme kui ka erakondade enesepositsioneeringut ja poliitikute väljaütlemisi ning tegutsemist enne valimisi. Siin on nendest kasutatud kaheksat, mille puhul erakondade seisukohad kõige enam lahknesid. Enne edasiliikumist tuleb loomulikult tõdeda, et need kaheksa teemat ei anna terviklikku ülevaadet ning nendest tulenevad oletused on piiratud.
Samad teemad olid ka riigiteaduste instituudi tehtud valimisuuringus – inimesed said hinnata nii teemade olulisust kui ka oma seisukohta. Erakondade valijaskondade hoiakud on toodud tabelis 1. Iga erakonna valijaskonda on käsitletud eraldi ning vastavat poliitilist positsiooni pooldavate inimeste (“nõustun täielikult” ja “pigem nõustun”) osakaalust on lahutatud sellega mittenõustuvate inimeste (“pigem ei nõustu” ja “ei nõustu täielikult”) osakaal. Mida suurem on tabelis kuvatud arv, seda enam toetas selle erakonna valijaskond vastavat poliitikat, ja mida väiksem on arv, seda enam oldi sellele vastu. Nullile lähenevad suurused viitavad sellele, et erakonna valijaskonnas ei valitsenud sellel teemal üksmeelt – suhteliselt võrdselt oli nii pooldajaid kui ka vastaseid.
Valijaskondade ja erakondade võrdlemise lihtsustamiseks on valijate ja erakondade positsioonid viidud samasse formaati. Valijaskondade kogueelistused (tabel 1) on kategoriseeritud erakondade positsioonide sarnaselt: ±30 protsenti või enam: nõustub / ei nõustu täielikult; ±10 kuni ±30 protsenti: pigem nõustub / pigem ei nõustu; kuni ±10 protsenti neutraalne (“neutraalne” erakonna koguvalijaskonna lõikes tähendab, et erinevad poolt ja vastu seisukohad olid omavahel suhteliselt tasakaalus). Sellest lähtuvalt on tabelis 2 erakondade positsioonidele lisaks välja toodud ka nende valijaskondade positsioonid. Niimoodi on võimalik hõlpsasti hinnata valijate ja nende valitud erakondade positsioonide kokkulangevust, mis on tabelis tähistatud halli tooniga.
Nelja erakonna ja kaheksa poliitilise küsimuse lõikes on kokku 32 võimalikku kokkulangevust või lahknevust. Tabelist 2 on näha, et erakondade poliitikad ja nende valijate eelistused langesid kokku 14 korral ehk vähem kui pooltel kordadel. (Kui arvestada üksnes kokkulangevuse suunda ja mitte selle määra, oli kokkulangevusi 17 ehk mitte märkimisväärselt rohkem.) See annab alust arvata, et poliitikapõhine otsustamine ei olnud valijate hulgas kindlasti domineeriv ning nende andmete põhjal valiti umbes pooltel käsitletud juhtudel erakondi, kelle poliitilised seisukohad olid valija omadele vastu.

Kui vaadata kokkulangevusi erakondade lõikes, siis kõige vähem langesid kokku Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ja tema valijate eelistused (kahel korral; kui arvestada poliitikapositsioonide suundi, siis kolmel korral), kõige sagedamini aga Isamaa ja Res Publica Liidu ja tema valijate eelistused (viiel korral; suundi arvestades kuuel korral). Huvitav on täheldada, et kahe poliitikavaldkonna lõikes (vanemahüvitis ja tuumajaam) olid kõigi erakondade positsioonid erinevad nende valijaskondade eelistustest. Ühe teema puhul (samasooliste partnerluse võimaldamine) langes ainult ühe erakonna ja tema valijaskonna positsioon kokku (IRL). Valijaskondades oli kõige vähem konsensust vanemahüvitise teemal – kõigi erakondade valijaskonnas oli nii selle maksimummäära alandamise vastaseid kui ka pooldajaid. Samuti joonistusid valijaskondade tasandil välja kolm teemat (kodakondsus, kutseline kaitsevägi ja vene gümnaasiumide eestistamine), milles oli näha Keskerakonna valijate eristumist teiste erakondadega võrreldes ning kolm teemat (samasooliste kooselu, tuumajaam ja maksude tõstmine), milles valitses kõigi valijate lõikes suhteline üksmeel.

Tabel 1. Erakondade valijaskondade eelistused

	Reformierakond	**Kesk-erakond**	**IRL**	**SDE**
Vanemahüvitise maksimummäära alandamine	–18,6	5	–2,7	26,3
Astmelise tulumaksu kehtestamine	–32,5	63,8	–19	36,3
Samasooliste kooselu registreerimise võimaldamine	–37,9	–67,2	–52	–48,7
Kodakondsuse andmise lihtsustamine	–73,1	67,9	–60,3	–44,5
Kutselisele kaitseväele üleminek	–60,9	–1,9	–61,1	–65,6
Vene gümnaasiumide kiirustatud üleminek eesti keelele	–55,8	68,6	–48,7	–31,6
Tuumajaama ehitamine Eestisse	–27,5	–57,7	–26,9	–33,3
Maksude tõstmine sotsiaaltagatiste suurendamiseks	–67,3	–72,1	–63,6	–53,2

ALLIKAS: Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi küsitlus.

Paradoksaalne vastuolu

Nimetatud uuring võimaldab vaadata ka seda, kuidas erakondade valijaskonnad hindasid oma huvide esindamist valitud erakonna või erakonna juhi poolt. Tabelis 3 on välja toodud nende osakaal iga erakonna valijaskonnas, kes väitsid, et vastav erakond või erakonnajuht esindab tema vaateid kõige paremini.
Tabelist võib välja tuua järgmised iseärasused. Erakondadest ja valijaskondadest paistis taas kõige rohkem silma Isamaa ja Res Publica Liit, kuid natuke teises valguses. Kõigi erakondade lõikes arvasid IRL-i valijad kõige vähem, et see erakond (74,3 protsenti) või selle erakonna juht (55,9 protsenti) esindab nende vaateid. Märkimisväärne osa leidis, et Reformierakond (või selle juht) või sotsiaaldemokraadid (või selle juht) esindab nende vaateid paremini. Teistpidi arvas märkimisväärne osa Reformierakonna valijatest (9,9 protsenti), et kõige paremini esindab nende vaateid Sven Mikser.
Nende andmete põhjal oli kõige nõrgemas positsioonis IRL, kelle valijaskonnast suur osa arvas, et mõni teine erakond või erakonna juht esindab nende vaateid paremini. Paremad positsioonid olid ehk Reformierakonnal ja sotsiaaldemokraatidel, mõlemal paistis olevat märkimisväärne võimalus enda poole meelitada IRL-i valijaid, kes arvasid, et need kaks nende huve paremini esindavad. Selle küsimuse puhul ilmneb ka paradoksaalne vastuolu eelmise käsitletud teemaga. Kui erakonna poliitikad ja valijaskonna eelistused langesid kõige paremini kokku IRL-i puhul, on IRL samas erakond, kelle valijaskonnast kõige väiksem osa arvas, et see erakond esindab nende vaateid kõige paremini.
Järgnevalt vaatame põgusalt veel seda, mis oli valijate sõnul nende valiku tegemise puhul määrav – kas erakond või konkreetne kandidaat. Tabelis 4 on välja toodud iga erakonna valijaskonna puhul nende osakaal, kes valisid ennekõike erakonda, ja nende osakaal, kes valisid ennekõike kandidaati.
Nagu näha, valiti Reformierakonna puhul kõige rohkem erakonda ja kõige vähem konkreetset kandidaati. Kõigi teiste käsitletud erakondade puhul oli domineeriv mitte erakonna valimine üldiselt, vaid konkreetse kandidaadi eelistamine. Eriti tugevalt paistab selles osas silma Keskerakond, kelle valijaskonnast 72,7 protsenti valis konkreetset kandidaati ja ainult 26,7 protsenti pigem erakonda tervikuna. Üldine kandidaadi valimise domineerimine annab alust eeldada, et erakonna poliitilised positsioonid ei ole valiku tegemisel kõige määravamad.

Tabel 2. Erakondade ja valijaskondade poliitilised eelistused

	Reformierakond		**Keskerakond**		**IRL**		**SDE**	
	E	V	E	V	E	V	E	V
Vanemahüvitise maksimummäära alandamine	– –	–	++	0	– –	0	++	+
Astmelise tulumaksu kehtestamine	– –	– –	++	++	– –	–	++	++
Samasooliste kooselu registreerimise võimaldamine	+	– –	++	– –	– –	– –	++	– –

Kodakondsuse andmise lihtsustamine	– –	– –	++	++	– –	– –	+	– –
Kutselisele kaitseväele üleminek	+	– –	– –	0	– –	– –	– –	– –
Vene gümnaasiumide üleminek eesti keelele kiirustatud	– –	– –	++	++	– –	– –	+	– –
Tuumajaama ehitamine Eestisse	++	–	++	– –	+	–	0	– –
Maksude tõstmine sotsiaaltagatiste suurendamiseks	– –	– –	+	– –	– –	– –	+	– –

Märkus: E – erakonna positsioon; V – erakonna valijaskonna positsioon; ++ nõustub täielikult; + pigem nõustub;
0 neutraalne; – pigem ei nõustu; – – ei nõustu üldse.
ALLIKAS: Valijakompass; Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi küsitlus.

Tabel 3. Valijaskondade vaadete esindamine

	Kes esindab nende vaateid kõige paremini?							
	Reformierakond		Keskerakond		IRL		SDE	
	erakond	juht	erakond	juht	erakond	juht	erakond	juht
Reformierakonna valijad	92,9	85,7	0,9	0	2,7	2,2	0,9	9,9
Keskerakonna valijad	1,7	2,4	95,8	85,7	0,8	0,8	1,7	1,6
IRL-i valijad	10,1	14,0	3,7	5,4	74,3	55,9	8,3	15,1
SDE valijad	0,9	3,2	2,8	2,1	4,7	3,2	86,9	83,2

ALLIKAS: Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi küsitlus.

Alternatiivsed valikud ja välistamine

Viimasena vaatleme erakondade valijaskondade alternatiivseid valikuid ja nende välistatud eelistusi. Käsitletud nelja erakonna lõikes kaalus IRL-i valijatest 36,5, sotsiaaldemokraatide valijatest 36,2, Reformierakonna valijatest 29,9 ja Keskerakonna valijatest 11,6 protsenti mõne teise erakonna poolt hääletamist. Tabelis 5 on välja toodud nende mõne teise erakonna valimist kaalunud inimeste alternatiivsed eelistused ja nelja erakonna valijaskondade lõikes need erakonnad, kellele kindlasti ei oleks oma häält antud. Selline anti-eelistus oli 81,4 protsendil IRL-i, 81 protsendil sotsiaaldemokraatide, 82,3 protsendil Reformierakonna ja 70,9 protsendil Keskerakonna valijatest. Tundub, et tihti ollakse tugevamini mõne erakonna vastu kui konkreetselt oma erakonna poolt.
On näha, et see väike osa Keskerakonna valijaskonnast, kes kaalus mõne teise erakonna poolt hääletamist, oleks oma hääle andnud peamiselt sotsiaaldemokraatidele. Ülejäänud kolme erakonna valijaskondade puhul oli märgata selget ühist trendi – nende valijaskonnad oleksid hääli vahetanud ennekõike omavahel, ainult sotsiaaldemokraatide kahevahel olevast valijaskonnast kaalus märkimisväärne osa Keskerakonna poolt hääletamist (16,9 protsenti). Sama lõhe paistab silma ka teiselt poolt vaadates. Nende kolme erakonna valijaskonna hulgas oli anti-eelistuseks ülekaalukalt Keskerakond. Eriti selgelt joonistub välja kahepoolne vastuseis Reformierakonna ja Keskerakonna valijate vahel – anti-eelistust omanud valijaskondade hulgas poleks 78,5 protsenti Reformierakonna valijatest valinud Keskerakonda, samuti oli Keskerakonna valijaskonna hulgas kõige suurem vastuseis just Reformierakonna valimisele (59,8 protsenti).

Ruumi arenguks on piisavalt

Mida võib seega eelnevast käsitletust järeldada meie erakondade ja valijate käitumise kohta? Kas tegemist on poliitikapõhise valimisega, mis on toimiva esindusdemokraatia eelduseks? Ühelt poolt tundub, et valijad paistavad ise seda küll uskuvat – ainult Isamaa ja Res Publica Liidu valijad usuvad teiste erakondade valijatega võrreldes märkimisväärselt vähem, et nende erakond ja selle juht nende vaateid kõige paremini esindab. Nagu nimetatud, tuleks seda hoiakut tervikuna natuke skeptiliselt võtta – esindusdemokraatia ideoloogia, mille sees me elame, kirjutab meile vastuse ette ning sellises kontekstis ei oleks mõeldav, et märkimisväärne hulk inimesi ei ütleks nende valitud erakonna kohta, et see ei esinda nende vaateid. Sellele viitab ka erakondade poliitikate ja valijate eelistuste võrdlemine, sest siin on IRL-i ja tema valijate kokkulangevus teiste erakondadega võrreldes kõige suurem.
Samal ajal tuleb siiski tõdeda, et kogu valijaskonna ja kõigi käsitletud erakondade lõikes on kokkulangevus poliitilisel pinnal väike – ligikaudu pooltel siinkohal piiritletud juhtumitest. Samuti võib täheldada märkimisväärseid erinevusi erakondade ja valijaskondade poliitiliste eelistuste vahel – kolmes mõõtmes (samasooliste partnerlus, tuumajaam, maksud) valitseb valijate hulgas sisuline konsensus, samal ajal kui lahknevused erakondade vahel on märgatavad. Samuti viitab poliitilise sideme nõrkusele kaalukausi kaldumine pigem kandidaadi kui erakonna põhjal valimise poole. Seega ei saaks väita, et poliitiline side meie erakondade ja nende valijate vahel oleks eriti tugev.
Küll aga joonistub välja üks teine loogika. Valijaskonnad on teatud küsimustes (kodakondsus, kaitsevägi, vene gümnaasiumide eestistamine) erakondade eelistustest hoolimata joondunud kahte leeri – ühel pool Keskerakonna ja teisel pool muude erakondade valijad.
See joondumine tuleb selgelt välja ka alternatiivsete eelistuste puhul – eriti Reformierakonna ja IRL-i, aga ka sotsiaaldemokraatide valijad ei valiks mitte mingil juhul Keskerakonda, omavahel vahetaksid nad hääli aga suhteliselt meelsasti. Sellele vastupidiselt on Keskerakonna valijad oma erakonnale tunduvalt lojaalsemad ning ei hääletaks Reformierakonna või IRL-i poolt. Seega põhjustab Eesti valijate käitumist ka teatud üldisem lõhe meie parteimaastikul ja valijaskonnas. Mis puudutab aga

esindusdemokraatia aluseks olevat poliitikapõhist konkurentsi ja valimist, siis siin on kindlasti arenguruumi.

Tabel 4. Erakonna või kandidaadi valimine

	Valis erakonda	**Valis kandidaati**
Reformierakonna valijad	55,5	42,7
Keskerakonna valijad	26,7	72,7
Isamaa ja Res Publica Liidu valijad	42,9	54,5
Sotsiaaldemokraatide valijad	47,2	50,9

ALLIKAS: Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi küsitlus.

Tabel 5. Alternatiivsed valikud

	Valijaskondade alternatiivsed eelistused							
	IRL-i valijad		SDE valijad		Reformierakonna valijad		Keskerakonna valijad	
	+	–	+	–	+	–	+	–
Isamaa ja Res Publica Liit			32,2	12,1	32,7	0,7	15,0	25,4
Sotsiaaldemokraatlik Erakond	31,6	1,6			46,9	1,5	50,0	0,8
Eesti Reformierakond	40,4	5,5	28,8	15,2			15,0	59,8
Eesti Keskerakond	7,0	69,3	16,9	46,2	2,0	78,5		

Märkus: + kaalus selle erakonna poolt hääletamist; – ei oleks kunagi selle erakonna poolt hääletanud.
ALLIKAS: Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi küsitlus.

Kasutatud kirjandus

Evans, J. A. J. (2004). Voters and Voting: An Introduction. London: Sage.
Gunther, R., Diamond, L. (2003). Species of Political Parties. – Party Politics, vol 9, no 2, pp 167–199.

Little, A. C., Burriss, R. P., Jones, B. C., Roberts, S. C. (2007). Facial Appearance Affects Voting Decisions. – Evolution and Human Behavior, vol 28, pp 18–27.
Manin, B., Przeworski, A., Stokes, S. (1999). Elections and Representation. – A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds). Democracy, Accountability, and Representation. New York: Cambridge University Press.
Wolinetz, S. B. (2002). Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. – R. Gunther, J. R. Montero, J. J. Linz (eds). Political Parties. New York: Oxford University Press.

OECD analüüs Eesti riigivalitsemisest – suurim probleem on killustumine

Annika Uudelepp, Poliitikauuringute Keskuse Praxis juhatuse liige, OECD analüüsi Eesti-poolne koordinaator

Eestis põhineb riigivalitsemine iseseisvatel ministeeriumidel, mis on toonud kaasa killustumise ning muudab valitsusel ühtsete eesmärkide seadmise ja saavutamise keeruliseks.

18. märtsil 2011 tutvustati OECD koostatud Eesti valitsemissektori toimivuse analüüsi "Ühtse riigivalitsemise suunas". Tegu on Eesti riigi tellitud põhjaliku riigivalitsemise analüüsiga, milliseid on OECD koostanud varem Iirimaale ja Soomele. Asjaolu, et peagi asub OECD samasugust tööd tegema ka Sloveenias, Poolas, Prantsusmaal ja Kreekas, näitab, et riigivalitsemise teemat käsitletakse mitmel pool riigi olulise arengueeldusena. OECD töö tulemusena on valminud kaks publikatsiooni: hindamisdokument koos soovitustega (*Assessment and Recommendations*, 80 lk – http://www.valitsus.ee/et/riigikantselei) ja täisraport kahe põhjaliku juhtumianalüüsiga hariduse ja sotsiaalhoolekande valdkonnast (Full Report, 420 lk). Täisraport ilmub OECD ametliku raamatuna trükist 2011. aasta suvel, trükieelne versioon on saadaval Riigikantselei strateegiabüroos.
Artikli eesmärk on anda lühike ülevaade OECD töö peamistest tähelepanekutest, järeldustest ja soovitustest. See ei ole täielik sisuülevaade, pigem kiire abivahend üldise huviga lugejale – loodetavasti tekitab see tahtmist tutvuda põhjaliku analüüsiraportiga. OECD analüüsi Eesti-poolse koordinaatorina on mul lihtne seda sisutihedat tööd tutvustada, sest olen enam kui aasta kestnud analüüsitööga hästi kursis.
OECD-lt kui sõltumatult ja professionaalselt organisatsioonilt analüüsi tellimise tingis vajadus vaadata riigivalitsemise pikaajalistest ülesannetest lähtudes seniseid arenguid ja hinnata, kuidas Eesti saaks riigivalitsemist kui üht arenguvõtit paremini rakendada. Mitmed avalikud üleskutsed – riik nn röntgeniga läbi valgustada, avalikke teenuseid paremini osutada ja haldusreform läbi viia – on suurendanud vajadust vastata kõigile neile küsimustele tervikuna. See on viimaste aastate kõige põhjalikum ja mahukam Eesti riigivalitsemise kohta koostatud analüüs, milles hinnatakse riigivalitsemise toimivust tervikuna. Analüüsitakse nii keskvalitsuse toimivust kui ka avalike teenuste osutamise kvaliteedi parandamiseks vajalikke tegevusi kohaliku omavalitsuse tasandil, organisatsioonilist korraldust ja võimalikke muutusi.
Analüüs valmis OECD analüüsimeeskonna ühistööna, millesse olid kaasatud mitmed teiste riikide eksperdid ning hulk Eesti ametnikke, eksperte ja kodanikuühendusi. OECD tegi analüüsi käigus Eestis ligikaudu140 intervjuud ja töötas läbi hulgaliselt analüütilist ja statistilist informatsiooni, dokumente ning õigusakte. Raporti esialgseid tulemusi arutati oktoobris peetud Eesti avaliku sektori tippjuhtide konverentsil; teised OECD liikmesriigid esitasid kommentaare 2010. aasta novembris toimunud OECD avaliku halduse komitee kohtumisel.

Eesti riigivalitsemise väljakutsed

Eesti riigivalitsemine on pärast taasiseseisvumist teinud täieliku kannapöörde ja uuesti üles ehitatud. Areng on olnud kiire ja dünaamiline, loodud on tänapäevane riik oma funktsioonide ja asutustega, õigusruum, avalik teenistus ja kohalik omavalitsus. - Ühinemine Euroopa Liidu, NATO, OECD ja eurotsooniga on näidanud väikeriigi võimekust ennast mobiliseerida. Mitmel pool tuuakse Eesti edukat reformikogemust eeskujuks, viimasel ajal eriti rahvusvahelise finantskriisiga toimetuleku kontekstis, kus rõhutatakse väikese ja avatud majandusega riigi konservatiivset rahanduspoliitikat ning otsustavust kriisile reageerimisel.

OECD esitab oma analüüsis küsimuse: kas Eesti suudab ka kriisimeeleolude taandumisel vajalike muudatuste juhtimisel sellist distsipliini säilitada? Ta analüüsib pikaajalisi vajadusi, millega Eesti peab kindlasti aktiivselt tegelema, mitte jääma äraootavale seisukohale või pelgalt muutuse sedastajaks. Järgnevalt käsitletavad muudatused ja ülesanded ei ole ainuomased Eestile, vaid puudutavad paljusid arenenud riike.
Üks suur väljakutse tuleneb Eesti demograafilisest olukorrast, eeskätt elanikkonnavananemisest. Eesti elanikkonna vanuseline struktuur muutub järjekindlalt selles suunas, et tööealise elanikkonna osatähtsus väheneb ja eaka elanikkonna osatähtsus suureneb. Selle trendi taga on nii viimase paarikümne aasta madalamad sündimusnäitajad, vanemaealiste põlvkonna arvukus, inimeste eluea pikenemine kui ka väljaränne. Praegu on üle 65-aastaste osatähtsus Eesti elanikkonnas (17 protsenti) suurem kui OECD riikides keskmiselt (14,6 protsenti) ning aastaks 2025 juba 20 protsenti. Kõrged töötuse näitajad muudavad pildi veelgi nukramaks, sest suurendavad nn sõltuvusmäära. Nimetatud trendid tähendavad vajadust muuta valitsemissektori töö tõhusamaks ja mõjusamaks. Näiteks asjaolu, et Eesti tööealine elanikkond järjest väheneb, tingib vajaduse vähendada ka avaliku sektori kulutusi. Kindlasti on võimalik kulutusi vähendada mõistlikuma töökorralduse, efektiivsemate protsesside, parema tööjaotuse ja pädevamate ametnike abil. Kui tööealine elanikkond rahvastikuprotsesside tagajärjel väheneb, tuleb suure tõenäosusega vähendada ka avalikus sektoris töötavate inimeste arvu. Viimane nõuab põhjalikku läbimõtlemist, et mõista, millistes valdkondades on näiteks võimalik tööd infotehnoloogia abil tõhustada ja millistes valdkondades vajadused hoopis kasvavad. Ilmselt tuleb hakata lähiaastail ühiskonnas pidama dialoogi selle üle, kus vähendada riigi pakutavaid teenuseid ja kus suurendada inimeste omavastutust, see tähendab Eesti peab avalike teenuste pakkumisel arvestama pikemas perspektiivis demograafiliste muutustega. Siit tuleneb teine ühiskondlik vajadus – sotsiaalteenuste jätkusuutlik rahastamine.

Kuidas mõjutada majanduskasvu

Vananeva rahvastiku ja kõrge tööpuudusega riik tähendab väiksemaid maksutulusid ja suuremat survet sotsiaalkulutuste eelarvetele. Sellised muutused toovad teatud valdkondades, näiteks tervishoius ja sotsiaalhoolekandes, kaasa uusi ja suuremaid ootusi avalike teenuste kättesaadavusele ja kvaliteedile. Kuna üldine maksutulu kiiresti ei kasva, tuleb suures plaanis leida ühe valdkonna kasvavateks kulutusteks raha mõne teise valdkonna arvel. Vananev elanikkond põhjustab veel ühe probleemi – eaka elanikkonna ebaühtlane regionaalne jaotus muudab teenuste väljaarendamise ja pideva rahastamise keeruliseks ka omavalitsustele.
Regionaalne ebaühtlus on kolmas probleem, sest inimeste sissetulekud, tööealise ja eaka elanikkonna paiknemine mõjutavad piirkonna arenguväljavaateid tervikuna. OECD analüüs näitab, et kõigis Eesti piirkondades on olemas tööealise elanikkonna potentsiaal ning õnneks ei ole viimaste aastate siserände näitajad tuvastanud olulist liikumist maapiirkondadest linnadesse. Arvestades majanduse ümberstruktureerimise vajadust ja struktuurset tööpuudust, tuleb kõigis piirkondades arendada inimeste oskusi ja teadmisi, mille najal majandus elavneks ja tööpuudus väheneks.
OECD näeb riigivalitsemise tähtsat rolli riigi konkurentsivõime arendamisel, sest oskusliku valitsemisega saab mõjutada olulist majanduskasvu eeldust – investeeringuid füüsilisse ruumi ja inimkapitali. OECD on selgitanud, kuidas riigivalitsemine ja sellega seotud reformid mõjutavad majanduskasvu:
– finantsiline jätkusuutlikkus: ohjata ja vajaduse korral kärpida eelarvekulusid, et vähendada eelarvepuudujääki ja valitsusvõlga;
– valitsuse töö efektiivsus: tõhustada riigivalitsemist, et vähendada kodanikel ja ettevõtetel riigiga asjaajamisele kuluvat aega ja raha;
– õiguslik keskkond: luua soodne ettevõtlus- ja ärikeskkond;

– riigi strateegiline ettevaatamisvõime: seada strateegilisi eesmärke, jälgida tegevuskeskkonda ning reageerida ajakohaselt ja sobilikult;
– avalike teenuste osutamine: saavutada tõhusamalt ja mõjusamalt riigi tegevuse sotsiaalsed tulemused (näiteks töötute ümberõpe, kriisiabi vms).

Loetletud muudatustel on majanduskasvule kaudne mõju, sest need loovad head tingimused ja motivaatorid, mis mõjutavad investoreid nimetatud riigi inimkapitali või füüsilisse keskkonda investeerima.

OECD raporti põhisõnum on, et Eesti peab liikuma ühtsema riigivalitsemise suunas. Selleks on vaja muuta keskvalitsuse töö paindlikumaks, parandada koostööd asutuste vahel, keskenduda senisest enam valitsuse eesmärkide elluviimisele ning leida võimalusi nii riigi kui ka omavalitsuste pakutavate avalike teenuste kvaliteedi tõstmiseks. Raport on üles ehitatud kolme põhiteema kaupa, mille sisu järgnevalt avatakse.

Põhiprobleemiks killustumine

Vajadus panna valitsus tööle ühtse tervikuna tuleneb ühiskondlikest muutustest ja Eestis väljakujunenud asutusepõhisusest. Ühiskondlikud muutused (majanduslikud, sotsiaalsed või keskkonnaalased) tähendavad, et lahendamist vajavad probleemid on märksa laiemad kui ühe ministeeriumi või asutuse pädevuspiirid. Näiteks Eestis on aktuaalsed teemad noorte riskikäitumine või tööpuudus ja sellega seonduv elukestev õpe. Elanike ootused avalike teenuste paranemisele on samuti järjest suuremad, inimesed ei ole valmis kulutama päevi asutustega asjaajamisel. Need arengud eeldavad tervikuna toimivat riiki, milles asutuste tegevuspiirid ei tohi saada takistuseks mõne ühiskondliku probleemi lahendamisel või kodanikele kvaliteetsete avalike teenuste osutamisel. Paljud OECD riigid, mitte üksnes Eesti, on huvitatud, kuidas panna valitsus tööle ühtse tervikuna. Oluline on märkida, et mõiste "valitsus kui tervik" all ei mõelda üksnes keskvalitsust, vaid kõigi valitsustasandite terviklikku, koordineeritud ja tulemuslikku toimimist.

Väikeriigile omaselt toimib Eestis muidugi hulk mitteformaalseid töövorme, nagu ametnike omavaheline tihe suhtlemine, *ad hoc* töörühmad või praktikad, kellega mingis küsimuses nõu pidada. See kõik on Eesti valitsemiskultuuri puhul vajalik ja väärtuslik, kuid sellest ei piisa. Mitteformaalsed koostööviisid sõltuvad tugevalt isikutest ning kipuvad kaduma või murenema isikute vahetumisega. Kuigi majanduskriisile reageerimisel suutis näiteks Eesti keskvalitsus tegutseda märksa ühtsemalt kui varem, ei tähenda see veel pikaajaliselt valitsuse kui terviku toimimist. OECD selge hinnang on, et Eesti vajab muutusi killustumisest ülesaamiseks ja valitsuse tervikuna tööle panemiseks. Valitsuse kui terviku toimimiseks poliitikate väljatöötamisel ja elluviimisel tuleb parandada nii horisontaalseid (asutustevahelisi) kui ka vertikaalseid (ülalt alla) koordinatsiooni- ja koostööviise. Samuti nõuab see ressursside targemat kasutust – olgu selleks siis inimpotentsiaal või eelarvesummad – ning võimekust pidada ühiskondlike partnerite ja huvipooltega sisukas dialoog. See tähendab, et riigiasutused (sõltumata tüübist ja valitsustasandist) peavad ühiste eesmärkide saavutamiseks ja keerukatele poliitikaprobleemidele lahenduste pakkumiseks hakkama töötama ka väljaspool oma formaalse pädevuse piire.

Sellised harjumused ja töövormid ei sünni iseenesest, tarvis on nii formaalset raamistikku kui ka mitteformaalseid töömeetodeid ja kontakte. Ühtse valitsuse töölepanek on tihedalt seotud institutsionaalse või mõne muu formaalselt ette nähtud hoovaga. Selleks hoovaks võib olla näiteks tugeva koordinatsiooni ja ülevaataja mandaadiga valitsuskeskus (ingl *Centre of Government*), aga ka tõhusam finantsjuhtimise raamistik ja sellega kaasnev vastutuse jaotus. Valitsuskeskuseks võivad eri riikides olla erinevad asutused, tavaliselt etendavad selles teatud osa meie mõistes riigikantselei, rahandusministeerium ja justiitsministeerium.

Valitsus kui tervik

OECD rõhutab, et ühtse valitsusena töötamine ei tähenda ühte institutsiooni või tsentraliseeritud valitsemismudelit. Ühtse valitsusena toimimine tähendab suuremat tasakaalu tsentraliseerituse ja detsentraliseerituse vahel ning seetõttu on põhirõhk riigiasutuste koordinatsioonil, koostööl ja sisulisel ühistegevusel. Valitsuse kui ühtse terviku toimimiseks on tarvis osapoolte sisulist koostööd ning otsustuse, sealhulgas detsentraliseerimise viimist sobilikule valitsustasandile.
OECD soovitab Eestil ühtsema valitsuse saavutamiseks töötada viiel suunal.
1. Parandada horisontaalset koordinatsiooni ja täpsustada vastutust mitut valdkonda hõlmavate algatuste eest. Need sammud on iseäranis olulised, et saada üle praegusest killustumisest. Selle suuna puhul on OECD soovitanud näiteks tugevdada valitsuskeskuse koordineerivat rolli, et kõik poliitikaalgatused oleksid kooskõlas kokkulepitud strateegiliste eesmärkidega ja valitsuse tegevuskavaga. Samuti on soovitatud määrata vastutus nii-öelda horisontaalsete teemade eest (näiteks alkoholipoliitika, inimõigused) ühele ministeeriumile, kes koordineerib koostööd teiste ametkondadega. Eesmärkide seadmine ja tööjaotuse kokkuleppimine eeldab valitsuse arutelusid ja otsust.
2. Toetada seniseid mitteametlikke koostöövorme institutsionaalsete võrgustike ja formaalsete koostöövormidega. See suund peab tagama, et koostöökultuur Eesti riigiasutustes ulatub konkreetse ametniku isikuomadustest ja eestvedamisest kaugemale ning muutub riigivalitsemise stabiilseks osaks. Soovitustena on OECD välja toonud koostöö tugevdamise nii kantslerite kui ka asekantslerite tasandil näiteks uute algatuste väljatöötamisel ning ametkondade igapäevase koordinatsiooni ja koostöö edendamisel. Oluline on ka kolmas soovitus, mis rõhutab vajadust selgelt reguleeritud tööprotseduuri järele poliitikate väljatöötamisel ja rakendamisel.
3. Arendada valitsuse kui terviku mõtteviisi ja muuta see organisatsioonikultuuri osaks. Soovitatakse oluliselt parandada valitsuse sisemist ja ka välist kommunikatsiooni eesmärkide, ootuste ja kavandatavate muudatuste kohta. Rõhutatakse avaliku teenistuse väärtuste ja personalijuhtimise kogemuste ülevaatamist ühtse valitsuse eesmärkide kontekstis. Mitmeid soovitusi antakse riigiasutuste juhtide kui ühtse valitsuse mõtteviisi levitajate arendamiseks ja eestvedamise võimekuse suurendamiseks.
4. Luua ametkondadele paremad võimalused ühtseks toimimiseks. Soovitatakse teha muudatusi avaliku teenistuse seaduses, näiteks jaotada selgelt vastutus poliitilise ja administratiivse tasandi vahel, määrata täpsemalt asekantslerite roll ja vastutus, määrata avaliku teenistuse arengu ja juhtimise eest vastutav asutus ning uuendada palgasüsteemi. Tähtsate sammudena soovitatakse ka avalikus teenistuses sisse viia rotatsiooni- ja stažeerimissüsteemid, et edendada avaliku teenistuse sisest karjääri ja kasutada oskuslikumalt inimeste oskusi. OECD toetab ka teatud tugitegevuste standardimist ja tsentraliseerimist, et efektiivsust saavutada (nt riigihanked, kinnisvara).
5. Muuta valitsuse töökorraldus ja struktuurid paindlikumaks, et paremini reageerida ühiskonnas toimuvatele muutustele. Selleks muuta näiteks Vabariigi Valitsuse seadus vähem jäigaks, et paindlikumalt korraldada ümber ministrite vastutusalasid. Ühe töömeetodina soovitatakse valitsuskeskuse juures rakendada töörühmi uute prioriteetsete küsimuste ettevalmistamisel. Töörühmadesse peaksid kuuluma asjaomaste ministeeriumide ja teiste riigiasutuste esindajad ning ettevalmistava etapi lõpul peab olema täpselt teada, milline ministeerium edaspidi selle teema eest vastutab.

Ühtne tegevuskava

Valitsuse kui terviku toimimisviisidega (ehk kuidas-küsimus) paralleelselt tuleb tegelda sellega, et riigil oleks kindel arengusiht ja ühtne tegevuskava (ehk mida-küsimus), mille nimel pingutada. Pikaajalise sihi ja ühtse tegevuskava seadmisel peetakse silmas konsensust Eesti arenguprioriteetide suhtes. See ei tähenda lühiajalist poliitiliste

prioriteetide seadmist, vaid pikemaajalist jagatud arusaama ühiskonna ees seisvatest probleemidest ja nende lahendamise võimalustest. Sõnapaari "ühtne tegevuskava" tuleks mõtestada laiemate ühiskondlike eesmärkidena, mitte lühiajalise tööplaanina. Ühtne tegevuskava peab olema arusaadav ja kõnetama ühiskonda, aitama püsida õigel kursil ka erakorralistes oludes otsuseid langetades ning olema eelkõige ühine arusaam meie riigi arengueesmärkidest.
Eestil ei puudu ka praegu strateegilised sihid, kuid igal ametkonnal on oma arusaam, mis on riigi arengus tähtis, ning ühist arusaama pole tekkinud. Strateegiadokumentide paljusus (praegu on Riigikogu ja valitsuse heaks kiidetud kehtivaid strateegiadokumente ligi 70) on ametkonnakesksust isegi süvendanud ja andnud strateegiatele bürokraatliku hõngu. Strateegilise ettevaatamisvõimega peab kaasas käima võimekus raha targalt juhtida, sest mis kasu on läbimõeldud ja ühtsest tegevuskavast, kui eelarve jagatakse ikka vana loogika järgi ja kokkulepitud prioriteetidel suurt rolli täita ei ole.
Paljude teiste riikidega võrreldes kasutatakse Eestis nii sisuliste kui ka rahaliste otsuste tegemisel vähe tulemusjuhtimise ja -eelarve põhimõtteid. Nende oskuslik ja Eesti oludesse sobilik rakendamine aitaks riigil oma ressursse paremini juhtida ja annaks vajalikku infot, kuidas on eesmärkide täitmine õnnestunud. Kõik see eeldab teadmispõhist poliitikakujundamist, pädevamaid ametnikke ja poliitikuid, kvaliteetsemat dialoogi ühiskondlike partneritega ning asjakohast otsustusprotsessi. Seetõttu on OECD leidnud, et Eesti peab tugevdama ka ametkondade analüüsivõimekust ja parandama poliitika kujundamise oskusi. Eeltoodud märksõnad moodustavad kolm töösuunda, kuidas ühtse tegevuskavani jõuda.
1. Kujundada ühiskonnas selge ja jagatud arusaam Eesti arenguprioriteetidest. Selleks on vaja teha palju tööd ja mitmeid algatusi, alates ühiskondlikust arutelust ja ettevaatamisvõimekusest ning suutlikkusest analüüsida pikaajalisi eesmärke kuni ühiskonna arengu indikaatorsüsteemide väljaarendamiseni. Väga tähtis on ühtne arenguvisioon, mis saavutatakse eri valdkonna poliitikate seostamisega (näiteks mida tähendab võimalik rahvatervise visioonieesmärk haridus-, keskkonna- ja regionaalpoliitikas jms) ja kommunikatsiooniga (info jagamine valitsuse otsuste tagamaadest ja sõnumitest).
2. Juurutada sobilikul viisil tulemusjuhtimise ja -eelarve põhimõtted, et toetada proaktiivset ja eesmärkide täitmisele suunatud mõtteviisi ja valitsemiskultuuri. Selleks tuleb üle vaadata riigi strateegilise planeerimise raamistik ja ühendada see paremini poliitilise juhtimise ja vastutusega. Strateegiad toimivad, kui nad on reaalseks suuniseks ja sihiks ka poliitilistel eelarveotsustel. Seega ei saa poliitilise vastutuse tähtsust rakendatavate strateegiate väljatöötamisel alahinnata. OECD soovitab rakendada tulemusjuhtimise ja -eelarve põhimõtteid, rõhutades, et see on pikaajaline töö ja nõuab ametkondade kompetentsuse ja analüütilise võimekuse suurenemist.
3. Tugevdada otsustusvõimekust kõigil tasandeil, arendades infoallikaid ja analüüsivõimekust ning uuendades otsustusprotsesse. Suur osa sellest tööst seisneb teadmispõhise otsustuskultuuri juurutamises, näiteks on vaja seada täpsed nõuded poliitikate ettevalmistamisele, mõjude analüüsile, huvirühmade kaasamisele ning ametnike oskuste, teadmiste ja väärtuste arendamisele. OECD soovitab üle vaadata ka otsustusprotsessid ning kasutada paremini infot, tõendeid ja argumente, et vähendada ettevalmistatud töö ümbertegemist.

Avalike teenuste tõhusam osutamine

Analüüsi kolmandas osas käsitletakse avalike teenuste osutamisega seotud vajadusi, keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste koostööd, riigi ja omavalitsuste võimekust teenuseid osutada ja rahastada ning regionaalarengu küsimusi. Ka siin on põhiprobleemiks killustumine – alates ministeeriumidest, nende valitsemisala maakondlikest asutustest kuni omavalitsusteni välja. Artikli algul nimetatud Eesti

riigivalitsemise probleemid avalduvad juba praegu avalike teenuste osutamises riigi eri paikades. Riigi ühtlane ja terviklik areng ning inimeste õigused avalikele teenustele eeldavad, et elukohast sõltumata on elanikel võimalik saada kvaliteetseid avalikke teenuseid alates lastehoiust ja üldharidusest ning lõpetades sotsiaalhoolekande ja ühistranspordiga.
OECD järeldab, et hulk vajalikke eeldusi kogu riigis kvaliteetsete avalike teenuste pakkumiseks on puudu. Näiteks ei ole määratud, kes vastutab avalike teenuste üldise arendamise eest. Iga ministeerium ja riigiasutus arendab ise oma valdkonnas teenuseid oma äranägemise järgi, arvestades kehtivaid seadusi, mis teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse põhimõtete kohta ütlevad üsna vähe. Eesti on küll eeskujuks edukate e-teenuste rakendajana, kuid teenuste ebaühtlast kvaliteeti ja kättesaadavust valdkonniti ja piirkonniti see ei lahenda. OECD arutleb, kuidas paremini koordineerida teenuste osutamist nii keskvalitsuse sees kui ka keskvalitsuse ja omavalitsuste koostöös.
OECD tõstatas keskvalitsuse kohapealsete üksuste killustatuse teema, mis on suuresti selge suuna ja koordineerimise puudumise tagajärg. Näiteks võib tüüpilises maakonnakeskuses leida peaaegu 30 riigiasutust. Iga ministeerium ja selle haldusala asutused on kujundanud oma asutuste tööpiirkonnad ja teenuspunktid oma vajaduste järgi. Senine detsentraliseeritud lähenemine on selliseid lahendusi soosinud, kuid ilmselgelt on maakondades ja regioonikeskuses võimalik teenuste ühtsema osutamise kaudu praegusest tõhusamalt toimida. Selle teema valguses on OECD soovitanud üle vaadata praeguste maavalitsuste rollid.
Kohalike omavalitsuste võimekuse suurendamiseks ja teenuste osutamise parandamiseks on OECD välja toonud mitmeid võimalusi, mille keskne märksõna on kohalike omavalitsuste koostöö parandamine. Rõhutatakse riigi ja omavalitsuste sisukat koostööd, et lahendada teatud teenuste finantseerimine ning tagada omavalitsuste finantsiline jätkusuutlikkus. Viimase puhul on OECD soovitanud ka omavalitsuste enda tulubaasi suurendamist teatud omatulude abil.

Mitmed võimalused kiireks arenguks

Regionaalpoliitika on Eesti valitsemise proovikivi ja siin on kiire arengu võimalusi mitmeid. Iga regiooni areng eeldab nii infrastruktuuri kui ka inimkapitali arendamist ning OECD soovitabki neid vaadelda koos. Rõhutatakse, et regionaalpoliitika elluviimiseks praegune killustatud valitsemine ei sobi, vaja on uusi koostööviise ministeeriumide vahel ning täpset vastutust piirkonna arendamise eest. OECD on soovitanud tegutseda viiel suunal.
1. Arendada avalike teenuste pakkumist terviklikult, tagades teenuste kodanikusõbralikkuse ja kättesaadavuse kogu riigis. Näiteks on OECD rõhutanud vajadust määrata vastutus avalike teenuste üldise arendamise eest institutsioonile; juurutada ühtseid teenuste nõudeid ja teenuste kvaliteedijuhtimist nii keskvalitsuse kui ka omavalitsuse pakutavates teenustes.
2. Muuta riigi kohalolu maakondades funktsioonide lõimimise abil tõhusamaks ja terviklikumaks. Vaadata üle maakondade rollid ja kaaluda ühtsete teenuskeskuste väljaarendamist regioonide baasil. Tööd on võimalik tõhustada ka ühtsete protsesside, tugitegevuste standardimise ja teenindussaalide kaudu. Sealjuures tuleb teenuse iseloomust olenevalt silmas pidada, et säiliksid kodanikele füüsiliselt lähedal paiknevad teenused.
3. Kaaluda teenuste osutamise kohustuste vastavusse viimist omavalitsuste suuruse, võimekuse ja tüübiga. Selline lähenemine aitab paremini mõista omavalitsuste vajadusi ja võimalusi ning hoiab ära paljudele ebasobiva “üks lahendus kõigile”. See tähendab, et eri omavalitsusgruppide jaoks luuakse erinevad nõuded ning need, kes üksi ei suuda nõudeid täita, peavad seda tegema koostöös teise omavalitsusega.

4. Tõsta omavalitsuste teenuste osutamise suutlikkust, suurendades omavalitsusi ja parandades nende võimekust. Kõige olulisema soovitusena tõi OECD välja omavalitsuste horisontaalse koostöö edendamise, mis põhineb selgetel eesmärkidel (teenuse mõttes tulemustel), ajaraamistikul ja motiveerivatel eelarvevahenditel. Soovitatakse luua tugevamad motivaatorid omavalitsuste koostööks nii, et vabatahtlik koostöö teenuspiirkondadena muutuks tõsiseltvõetavaks alternatiiviks omavalitsuste liitmisele. Omavalitsuste ametlik liitumine võib jätkuda, kuid selle eduks on vaja palju tugevamat rahalist ja sisulist motivatsiooni, mida praegu napib. Kui vabatahtlik koostöö ei anna tulemusi, kaaluda järgmise sammuna liitumist soodustavaid meetmeid. Samuti rõhutab OECD omavalitsuste finantsilise jätkusuutlikkuse olulisust, luues võimalused kohalike maksude kehtestamiseks ja kohandades riiklikke omavalitsuste toetusskeeme.
5. Suurendada ministeeriumidevahelist koostööd ja koordinatsiooni regionaalpoliitika suunamisel ja elluviimisel. Regionaalarengu eesmärgid tuleb siduda riigi strateegiliste eesmärkide ja üleriigilise planeeringuga. OECD soovitab anda regionaalarengule selgema fookuse, selgitades välja konkreetsed regionaalse planeerimise valdkonnad ning koostades neile piirkonniti arengukavad, mida on sihipäraselt võimalik toetada näiteks Euroopa Liidu fondidest. Ministeeriumidevahelised töörühmad on OECD sõnul sobilik viis, kuidas eri poliitikavaldkondades ühiselt arendada ja jälgida avalike teenuste kvaliteeti ning poliitika tulemusi piirkonniti.

OECD analüüs on tasakaalustatud ja põhjalik hinnang Eesti riigivalitsemisele. Raport on väärtuslik lugemisvara aastateks, sest paljud eesmärgid ja lahenduskäigud eeldavad aastatepikkust tööd. Loodan, et OECD analüüs annab ainest aruteludeks ja konkreetseteks tegudeks poliitikuile, ametnikele ja ühiskondlikele partneritele. Eesti riigivalitsemise ees seisvad probleemid ei lahene iseenesest, nende ignoreerimine ainult süvendab killustumist ja lükkab edasi lahendusi. “Riigi röntgen” on tehtud, diagnoosid pandud ning antud mõtteainet lahenduste leidmiseks. Nüüd tuleb Eestil endal edasi tegutseda.

Millist kohaliku omavalitsuse rahastamise süsteemi nõuab põhiseadus?

Tim Kolk, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Aja kulgemisest hoolimata ei ole päevakajalisust kaotanud artikli ajendiks olev Riigikohtu üldkogu 2010. aasta 16. märtsi otsus 2009. aasta lisaeelarve kohta (kohtuasi nr 3-4-1-8-09).

Selle kohtuasja algatamise ajaks oli tekkinud järgmine olukord: omavalitsusüksustele oli antud õigus pöörduda vahetult Riigikohtusse oma põhiseaduslike tagatiste kaitseks, omavalitsusüksuste rahastamissüsteemi kohta oli kujunenud kaks domineerivat mõttemudelit (nn kulupõhine rahastamine ehk lähtumine oodatavatest kuludest, konkreetsete ülesannetega seotud kulude katmine ja tulupõhine rahastamine ehk lähtumine oodatavatest tuludest), omavalitsusüksuste majanduslik suutlikkus oli kohustuste lisandumise tõttu pidevalt halvenenud ning muutus veelgi nigelamaks, kui majandussurutise käigus laekumisi vähendati. Tulumaksuseaduse § 5 lõike 1 punkti 1 muutmise sättega, mis jõustus 1. aprillil 2009, kärpis Riigikogu residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust omavalitsusüksusele laekuvat osa (tulumaksuosa) 11,93 protsendilt 11,4 protsendile.
Niisuguse olukorra taustal otsustas Tallinna Linnavolikogu vaidlustada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 alusel 2009. aasta lisaeelarve seaduse ja sellega erinevatesse seadustesse tehtud muudatused.
Riigikohtu üldkogu vastas seda kaebust lahendades pealkirjas esitatud küsimusele alljärgnevalt. Põhiseaduse kohaselt peavad kohaliku elu ja riigielu küsimused olema selgelt eristatud. Selle eristuseta ei ole võimalik täita põhiseaduslikku nõuet, mille kohaselt riiklike ülesannete täitmise kulud tuleb katta riigieelarvest. Kohaliku elu küsimuste lahendamiseks peab riik maksu- ja eelarvesüsteemis ette nägema vajaliku raha või selle hankimise võimaluse. Seega peaks omavalitsusüksuste eelarve lisaeelarve otsuses põhiseadusele antud tõlgenduse kohaselt koosnema riigi ülesannete lahendamiseks mõeldud sihtotstarbelistest ja kohaliku elu küsimuste lahendamiseks mõeldud üldjuhul sihtotstarbeta vahenditest.
Artikkel asetab otsuse ajaloolisse konteksti, selgitab selle põhinõuete täitmist, seotust haldusreformiga. Mitmed aspektid (näiteks omavalitsusüksuste kaebeõigust puudutavad, finantstagatiste üksikasjalik sisu) jäävad laialivalgumise vältimiseks käsitlemata.

Finantstagatiste kujunemine

Põhiseaduse XIV peatükk “Kohalik omavalitsus” annab kohaliku omavalitsuse üksustele §-des 154 ja 157 muu hulgas mitmeid õigusi, mis on seotud nende rahastamisega. Sõna “finantsgarantii” (finantstagatised) tähistabki seda õiguste kogumit. Selle peatüki sõnastus on võimalusterohke nagu pintslist puutumata lõuend ega kirjuta üksikasjalikult ette, kuidas peaks olema korraldatud omavalitsusüksuste rahanduselu. Algset valikute paljusust on erinevate tekstide ja kohtupraktika tulemusena peamiselt ahendatud, aga paiguti ka avardatud selleks, mida praegu kohaldatakse põhiseadusest tulenevate õiguste ja kohustustena.
Finantstagatiste kujunemisel on mitu olulist teetähist. Esimene on mõistagi põhiseaduse XIV peatükis finantstagatiste allikate (§-de 154 ja 157) sätestamine osaliselt Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale (edaspidi harta) tuginedes (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee 1997, 338, 399, 766), teine põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni töö ja eriti Ülle Antoni tegevus kohalikku omavalitsust puudutava analüüsi ettevalmistamisel (Varul 2000; Stober 1997; ekspertiisikomisjoni 11. oktoobri 1997. aasta istungi protokoll[1]; põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne 1998). Kolmas tähis on Riigikohtu üldkogu otsus Avanduse valla asjas (2004. aasta 19. aprilli otsus kohtuasjas nr 3-3-1-46-03, vt

iseäranis eriarvamusi) ning neljas pöördepunkt mõistagi Riigikohtu otsus 2009. aasta lisaeelarve asjas, mida ei oleks sellisel kujul saanud teha omavalitsusüksuste kaebeõiguse avardamiseta 2002. aastal[2].
Avanduse valla asjas leidis üldkogu enamus häältega 11:6 kokkuvõtlikult, et riiklike ja omavalitsuslike ülesannete ja nende jaoks mõeldud rahaallikate eristamine ei ole põhiseaduslikult nõutav, kuigi üldiselt oleks parem, kui valitseks selgus vähemalt selles, millised on omavalitsusüksustele pandud riiklikud kohustused. Omavalitsusüksuste rahastamise korraldus oli üldkogu enamuse arvates väga keeruline mitmekomponendiline süsteem, mis pidi tervikuna tagama piisava raha kõigi omavalitsusüksustel lasuvate kohustuste täitmiseks.
Lisaeelarve puhul muutis Riigikohtu üldkogu Avanduse asjas võetud positsiooni. Lähtekohaks üldkogu üksmeelsele otsusele said Avanduse lahendile lisatud eriarvamuste peaseisukohad, et põhiseadus esitab riiklike ja omavalitsuslike ülesannete rahastamisele erinevad nõuded ning et riiklikke kohustusi tuleb riigieelarvest rahastada kulupõhiselt.

Kohalike omavalitsusüksuste rahastamisega seotud õigused

Lisaeelarve lahend täpsustas varasemast paremini, mida tuleb mõista omavalitsusüksustele põhiseaduses sätestatud finantstagatistena. Kuna põhiseadus eristab §-s 154 kohaliku elu küsimusi ja riiklikke kohustusi, moodustub ka omavalitsusüksuste rahastamise korraldus Riigikohtu otsuse kohaselt ühelt poolt omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemist ja teiselt poolt omavalitsusüksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamist reguleerivatest sätetest. Esimesse süsteemi kuuluvad järgmised õigused:
1) õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks;
2) õigus kehtestada makse ja panna peale koormisi[3];
3) õigus võtta võlakohustusi ning
4) õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele.

Riiklike kohustustega seondub õigus seadusega pandud riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest. Nende õiguste sisu avavad lisaeelarve otsuse punktid 50–83. Finantstagatisi ehk mõningaid põhiseaduse §-dest 154 ja 157 tuletatud õigusi on Riigikohus sisustanud hartat ja eelkõige selle artiklit 9 abiks võttes. Hartast tulenevad need minimaalsed nõuded, mida riik peab silmas pidama kohaliku omavalitsuse korraldamisel, sealhulgas omavalitsusüksuste rahastamisel.
Kõnesolevate õiguste tagamine on riigi kohustus. Tegemist on kohtulikult kaitstavate õigustega, mille maksmapanekuks võib omavalitsusüksus olenevalt vaidluse olemusest pöörduda riigi vastu halduskohtusse või põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 alusel vahetult Riigikohtusse. Kohtutel on omavalitsusüksuste ulatusliku kaebeõiguse tunnustamise tulemusena avar otsustuspädevus olulise poliitilise küsimuse üle – kuidas toimub eri tasandite halduskandjate vahel ülesannete jaotamine ja sellest tulenevalt ka avalike vahendite ümberjagamine.

Riiklikud ülesanded tuleb eristada kohalikest ülesannetest

Omavalitsusüksustele pandud riiklike ülesannete selget eristamist nõudsid Avanduse asjas eriarvamusele jäänud kohtunikud. Selle nõudmise aluseks on põhiseaduse § 154 lõike 2 teine lause, mille kohaselt seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest (vt nt Avanduse valla otsuse eriarvamused; Anton 2006, 44). Lisaeelarve asjas jõudis Riigikohus selle nõudmiseni väikese ringiga. Riigikohtu üldkogu mõttekäik oli lühidalt järgmine. Kui põhiseadus annab omavalitsusüksustele õigused (siinkohal eelkõige õiguse piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja õiguse riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest), peavad need olema ka kohtulikult kaitstavad. Kui need

õigused peavad olema kohtulikult kaitstavad, siis peab saama kontrollida, kas neid on rikutud. Rikkumise kontrollimiseks ja tõendamiseks on vajalik, et oleks selge, millised on riiklikud ja millised omavalitsuslikud ülesanded ning milline raha on mõeldud omavalitsuslike, milline riiklike ülesannete jaoks. Ülesannete eristamine ei ole siiski üksnes vahend rahastamises selguse loomiseks ja kohtule arusaadavate vaidluste vormimiseks. Eristamine on vajalik omavalitsusüksuste vaba iseotsustamise sfääri piiritlemiseks ning enesekorraldusõiguse kasutamise tagamiseks.
Seaduses peab olema kindlaks määratud, millised kohustused on riiklikud. Sedakaudu on võimalik teada, milliste kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. Seadusega omavalitsusüksustele pandud 300–450 ülesande (Friedrich *et al* 2010, 55; Geomedia 2008) seas on tänapäeval kindlasti ka neid, mis võivad nii riigi kui ka omavalitsusüksuste vaatevinklist olla olemuslikult omavalitsuslikud.
Riiklike ülesannete eristamine kohaliku elu küsimustest on ilmselgelt keerulisim küsimus riigi ja omavalitsusüksuste vahelistes suhetes. Enamasti saavadki just siit alguse (kohtu)vaidlused: omavalitsusüksus soovib mõnd küsimust lahendada üht viisi, kuid riigi keskvõimu tasandil on soov lahendada see teisiti (niisuguse sisuga on olnud suurem osa Riigikohtus omavalitsusüksuste algatatud vaidlusi) või soovib omavalitsusüksus saada riigilt mingi ülesande jaoks kindla summa raha, kuid riik leiab, et see on omavalitsuslik ülesanne, milleks omavalitsusüksus peab raha leidma omavahendeist.
Põhiseadus teatavasti riiklike ülesannete ja omavalitsuslike ülesannete ammendavat loetelu ei sisalda, kuid annab §-s 154 kindlalt märku, et omavalitsusüksuste täidetavaid avalikke ülesandeid tuleb nõnda liigitada. Artikkel ei paku välja meetodit riiklike küsimuste eristamiseks kohaliku elu küsimustest. Seda on üritatud teha mitmes teises kirjutises (Stober 1997; Anton 1998a ja 1998b; Madise 2001; Olle 2002 ja 2004), mis peamiselt lähtuvad Saksamaal kasutatavatest teooriatest. Ülle Madise (Antoni) bakalaureusetööst ja selle põhjal kirjutatud artiklist pärineb ka Riigikohtus kasutatav kohaliku elu küsimuse definitsioon (Anton 1998a, 38–39; 1998b, 307; alates Riigikohtu 2007. aasta 8. juuni otsusest kohtuasjas nr 3-4-1-4-07, p 12). Igas olukorras töötavat šablooni küsimuste eristamiseks ei pruugigi olla võimalik luua. Ka Vallo Olle on märkinud, et kuna ülesande olemusliku kuuluvuse määramiseks puudub üldtunnustatud ja lihtne hindamiskriteerium, on vajalik diferentseeritud üksikjuhtumile orienteeritud hindamine (Olle 2004, 25). Töötava rahastamismudeli jaoks tuleb ülesanded siiski üksteisest eristada vähemalt ulatuses, mis puudutab ülesandeid, millega seoses omavalitsusüksused peavad tegema arvestatavaid väljaminekuid.

Kõigepealt tuleb määrata kindlaks riiklikud ülesanded

Riigi keskvõimu kohustus on esmalt määrata kindlaks riiklikud ülesanded. Enne seda tuleb kõiki ülesandeid pidada omavalitsuslikeks. Omavalitsusüksuste universaalpädevus (põhiseaduse § 154 lõige 1) seisab vastakuti põhiseaduse § 65 punktis 16 sätestatud Riigikogu universaalpädevusega riigielu küsimuste lahendamisel. Riigikogul on õigus ja võimalus otsustada, mis on riigielu küsimus ja seega määrata omavalitsusüksuste ülesannete piir. Riigikogul ei ole selleks aga piiramatut õigust, sest sellisel juhul kaotaks omavalitsusüksuste garantii (eelkõige enesekorraldusõigus) olulise osa oma sisust (Anton 1998a). Riik peab otsustama, milline on tema roll avalike ülesannete täitmisel. Riigivõimul on liigituse tegemisel suur vabadus. Paljude ülesannete puhul on veenvalt võimalik väita nii seda, et tegemist on riikliku ülesandega, kui ka seda, et tegemist on omavalitsusliku ülesandega.
Riiklike ülesannete ja kohalike ülesannete eristamine (nagu ka rahastamine) võib toimuda ka kokkulepete sõlmimise teel. Riigi keskvõimul (Vabariigi Valitsus) ja omavalitsusüksustel või nende liitudel võiks olla võimalus leppida kokku, et käsitavad mingeid ülesandeid kindlal ajal ja kindlas ruumis riiklike või omavalitsuslikena. Sellisel kohustuste jaotamisel on ka suurim potentsiaal hoida ära hilisemad kurnavad vaidlused

teemal, kas mingi ülesanne on riiklik ja tuleks riigi rahakotist rahastada või on ta omavalitsuslik koos sellest tulenevate tagajärgedega. Seda laadi kokkulepete võimaldamiseks tuleb muuta kehtivaid seadusi (muu hulgas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõike 4 punkti 2, mis ei näe ette võimalust, et riiklikud kohustused võiksid tuleneda ka omavalitsusliitude sõlmitud lepingust). Seadusandja peaks looma võimaluse, et seadusega omavalitsusüksusele pandud kohustuse puhul tuleneb selle riiklikkus või omavalitsuslikkus ja sellest tulenevad tagajärjed riigiga sõlmitud lepingust.
Praegu on peamine koostöövorm Vabariigi Valitsuse moodustatud valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni vahel igal aastal peetavad eelarveläbirääkimised. See koostöövorm oma töörühmadega peaks väikeste modifikatsioonidega ülesannetes ja volitustes sobima ka siinses tekstis käsitletud teemade arutamiseks. Välistatud ei tohiks olla ka spetsiaalselt ülesannete kaardistamiseks, liigitamiseks ja rahastamiseks moodustatud töörühm. Läbirääkimised ei saa olla üksnes vormilised, võimalik, et need peaksid toimuma lisaks ametnike tasandile ka poliitilisel tasandil. Niisugust dialoogimehhanismi soosib ka harta artikli 4 lõige 6, mille kohaselt "kohalike võimuorganitega konsulteeritakse õigeaegselt ja sobival viisil kõigi neid otseselt puudutavate küsimuste planeerimise ja otsustamise osas niipalju kui võimalik", ja selle rahastamist puudutav erisäte artikli 9 lõige 6.
Kokkulepete sõlmimine võib toimuda ka üksikute omavalitsusüksuste ja riigi vahel sõlmitava halduslepinguga. Nii leidis Riigikohus piirirežiimi reguleerimise ülesande halduslepinguga Narva linnale andmise kohta, et õiguslikust küljest pole põhimõttelist erinevust, kas riikliku ülesande täitmine pannakse kohalikule omavalitsusele seaduse või halduslepinguga (põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2010. aasta 8. juuni otsus kohtuasjas nr 3-4-1-1-10 punktid 70–75).
Hea plaan oleks kaasata konkreetse ülesande sisu ja otsustamistasandi määramiseks sellest ülesandest-teenusest puudutatud inimesi või nende ühendusi. Riigikohtu otsusest tulenevaid tegevusi tehakse siiski eesmärgiga tagada inimestele avalike teenuste enam-vähem ühetaoline kättesaadavus ja kvaliteet.
Ühed ja samad ülesanded võivad omavalitsusüksuse suurust, suutlikkust, elanike vajadusi ja kokkulepete saavutatavust arvestades olla erinevates omavalitsusüksustes riiklikud, kohustuslikud omavalitsuslikud või vabatahtlikud. Iga hinna eest ei pea kinni hoidma senisest mudelist, mille kohaselt peavad kõik omavalitsusüksused täitma täpselt samu kohustuslikke ülesandeid ühesuguses mahus.
Riiklikku kohustust tuleb määrata piisava täpsusega. Piisavaks ei saa lugeda olukorda, kus üks suur valdkond (olgu selleks näiteks haridus või sotsiaalvaldkond) loetakse riiklikuks ülesandeks. Sellise valdkonna sees on mitmeid alamülesandeid, mis vajavad selguse ja kontrollitavuse huvides eraldi pikemat selgitust.
Riiklike ülesannete piiritlemisel tuleb kindlaks määrata ka omavalitsusüksustele esitatavad nõuded nende ülesannete täitmisel. Õigusaktidest peab, mõistagi ülesande olemust arvestades, nähtuma, millal saab seadusest või kokkuleppest tulenevalt lugeda kindla riikliku ülesande omavalitsusüksuse poolt täidetuks (vt ka OECD 2011, 53).

Riiklike ja omavalitsuslike ülesannete eristamine on pooleli

Riigi rolli kindlaksmääramine avalike teenuste osutamisel teljel riik–omavalitsusüksus tähendab omavalitsusüksuste täidetavate kohustuste inventuuri. Niisuguse inventuuriga tegi valitsus 2010. aasta 8. aprilli otsusega algust 2010. aasta esimeses pooles. Seda protsessi juhib siseministeerium. Ka valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni läbirääkimised 2011. aasta riigieelarve üle olid muu hulgas kantud eesmärgist selgitada välja kohalike omavalitsuste täidetavad riiklikud ülesanded ning tagada nende kulupõhine rahastamine riigieelarvest kokkuleppe kohaselt omavalitsusliitudega (Läbirääkimiste lõpp-protokoll 2011).

Ülesannete liigitamiseks ministeeriumide valitsemisalas koostas siseministeerium juhendi pealkirjaga “Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend” (Taluste 2010). Juhendis on esitatud loetelu võimalikest argumentidest, mida tuleks liigitusotsustuse tegemisel kaaluda. Lisaks on juhendis selgitatud piirjuhtumite kohta, et poliitikaga seotuse tõttu lisandub ülesande liigitamise ühe võimalusena ka poliitiline otsustus või kompromiss selle kohta, mis liiki ülesandega on tegemist. Juhendis esitatud argumentide kaalumine peaks andma hea põhja liigitusotsustuste tegemiseks. Juhendile võib ette heita soovitust kaaluda üksnes nende õigusaktide analüüsimist, milles võis olla riiklikke ülesandeid, mitte aga kõikide kohustuste analüüsi. Juhend ei selgitanud ka seda, kui detailseks tuleks mingi üldisema kohustuse puhul selle liigitamisega minna.

Siseministeeriumi juhendi alusel tehtud analüüsi käigus leiti 2010. suvel vaid nelja ministeeriumi valitsemisalast mõned üksikud ülesanded, mida saab pidada omavalitsusüksuste täidetavateks riiklikeks ülesanneteks. Nende ülesannete hulka kuuluvad näiteks järelevalveametniku poolt loomaomanikult ära võetud loomapidamise kohustus, maakonnaraamatukogu teenuse osutamine, riigi rahastatav lapsehoiuteenus, sündide ja surmade registreerimine, omasteta surnute vedu, kriminaalmenetluses vahistatud, kahtlustatava või süüdistatava järelevalveta vara hoidmine. Lahtiseks jäeti küsimused, mis puudutavad omavalitsusüksuste järelevalvekohustusi ja väärteomenetlusi, riiklike registrite pidamine, toimetulekutoetustega seonduv. Siseministeeriumi analüüsitulemuste kokkuvõttes mööndakse siiski, et need järeldused ei pruugi olla lõplikud, edaspidi võib ilmneda veel riiklikke ülesandeid, millele saab reageerida kaasusepõhiselt (Kokkuvõte seadustes sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete kohta, Siseministeerium, 13. juuli 2010).

Üksikute kohustuste riiklikuks pidamine ei saa jääda lõplikuks lahenduseks. See on iseenesest kooskõlas põhimõttega, et kahtluse korral tuleks eeldada ülesande kuulumist omavalitsuslike ülesannete hulka. Olukorras, kui suurema osa omavalitsusüksuste täidetavatest ülesannetest moodustavad need, mida riik on seaduste või muude õigusaktidega omavalitsusüksustele pannud (vt Eesti Linnade Liidu kiri 2010), ei saa selline riigi keskvõimu vaatevinklist mugav lahendus tõenäoliselt pikalt püsida. Piisab vaid viitest sotsiaalse kaitse valdkonnale, kus kohustuste olemuse ja rahastamisega seotud ebamäärasus võib olla põhjustanud olukordi, et abivajav inimene on abist ilma jäänud. Omavalitsusüksused on arvanud, et tegemist on riigi kohustusega, riik aga, et abi peab osutama omavalitsusüksus. Oodata on erinevaid vaidlusi kas omavalitsusüksuse ja riigi vahel, omavalitsusüksuste liitude ja riigi vahelistel läbirääkimistel või kohtutes.

Ülesannete pidamine valdavalt omavalitsuslikeks tähendaks ka, et omavalitsuslike ülesannete rahastamise süsteem tuleb riigil üle vaadata plaanitust põhjalikumalt. Kui suurem osa täidetavaid ülesandeid jääb liigituselt omavalitsuslikeks, jääb kahtlus, kas senine rahastamiskorraldus on võimeline tagama nende ülesannete tarbeks piisavad vahendid. Edaspidi oleks tark analüüsida kõiki omavalitsusüksuste täidetavaid ülesandeid ja paigutada neid teljele riiklik–omavalitsuslik, arvestades sinna vahele jäävat piirkondlikku tasandit, kus võiks toimuda omavalitsusüksuste (riiklikult suunatud) koostöö.

Eelmises lõigus viidatud kirjast võib järeldada ka seda, et omavalitsusüksused ei ole eriti kirglikult huvitatud riiklike ülesannete täpsest määratlemisest (vt Eesti Linnade Liidu kiri 2010). Nende huvi on saada raha juurde kõigi kohustuslike ülesannete tarbeks, et seejärel ise otsustada, kuidas seda kulutada. Sellist võimalikult laia enesekorraldusõiguse säilitamise seisukohast põhjendatud positsiooni ei saa toetada. Kui omavalitsusüksused ei osale aktiivselt neile seadusega pandud ülesannete määramisel ühte või teise liiki, on selle tagajärjeks, et nad peavad kõigi võimalike kohustuslike ülesannete täitmiseks hakkama ise raha “otsima”. See olukord jätab neile küll märkimisväärse otsustamisvabaduse ülesande täitmisel, kuid seab nad raha leidmise seisukohast halvemasse positsiooni.

Tuleb arvestada, et tulenevalt liigitusotsuste vaidlustatavusest kohtus, on neis küsimustes lõpliku sõna õigus antud Riigikohtule. Riigikohus ei pruugi (vahetevahel ka konkretiseerimata kaalutlustel) alati nõustuda seadusandja tehtud valikutega. Seadusandja, valitsus ja omavalitsusüksused peaksid sõbralikku arutelu pidades vältima nende vaidluste eskaleerumist kohtuvõitluseks.

Riiklikke kohustusi tuleb täies ulatuses rahastada riigieelarvest

Ülesande riiklikuks liigitamine tähendab muu hulgas, et põhiseaduse § 154 lõike 2 teise lause kohaselt tuleb seda rahastada riigieelarvest. Selle kohustuse täitmiseks tuleb üheselt sätestada, kust laekub raha konkreetsete riiklike ülesannete täitmiseks. Riiklikke kohustusi tuleb rahastada viisil, mis võimaldab kontrollida, kas riik ka tegelikult katab kõik nendega seotud kulud riigieelarvest. Selleks peab riik üheselt määratlema, mis on ülesande sisu, millal seda saab täidetuks lugeda ja palju see maksab, et tagada riigi jaoks (kuid elanike huvides) ülesande kvaliteet ja täitmise kontrollitavus.
Riigieelarvest rahastamine tähendab, et kohustuste täitmise kulud tuleb seal, kus see on kohane, esitada vähemalt funktsioonipõhiste riigieelarve kirjetena. Kas riigieelarvest või selle alusel vastuvõetavast aktist peab nähtuma, et kindla ülesande jaoks on konkreetsele omavalitsusüksusele ette nähtud kindel summa.
Aktsepteeritav ei ole olukord, kus seaduse alusel on eraldatud riiklike ülesannete täitmiseks osa mõnest maksust. See ei ole kooskõlas riigieelarve kõikehaaravuse ja läbipaistvuse põhimõtetega. Niisuguse lahenduse korral jääb mingi osa riigi kuludest riigieelarves kajastamata.
Riiklike ülesannete täitmiseks eraldatavad vahendid peavad katma nende ülesannete täitmisega kaasnevad halduskulud ja proportsionaalselt ka investeeringud, mis tehakse ülesannete täitmisega seotud põhivarasse. Näiteks on riik planeerinud hüvitada sündide ja surmade registreerimisega seotud kulu, mis koosnebki põhiosas tööjõukulust (vt Vabariigi Valitsuse 2011. aasta 10. märtsi määruse nr 33 ““2011. aasta riigieelarve seaduses” kohaliku omavalitsuse üksustele määratud tasandusfondi toetuse, muude toetuste ja hüvitiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord” §-i 19).
Põhimõtteliselt on põhiseaduspärane ka rahastamismudel, mille kohaselt - omavalitsusüksus kannab esmalt kulud ja esitab seejärel “arve” riigasutusele, kes selle kulutuse hüvitab. Nõnda on see näiteks sätestatud siseministri 2006. aasta 13. juuni määruses nr 37 “Riigieelarvest kohalikule omavalitsusele surnu vedamise kulude hüvitamise kord”. Mingite väljamaksetega seoses võib ette kujutada ka süsteemi, kus omavalitsusüksus kannab üksnes halduskulusid ja väljamaksed teeb tema asemel mõni riigiasutus. Mõistagi on otsuse kohaselt aktsepteeritavad ka sihtotstarbelised eraldised.
Sisuliselt nõuabki Riigikohtu otsus kõigi riiklike ülesannetega seotud kulutuste kandmist nõnda, et oleks selgelt näha, et konkreetne rahasumma on mõeldud selleks, et hüvitada kindla ülesande täitmine kindlas omavalitsusüksuses. Selline nõue ei ole autori hinnangul riiklikke ülesandeid puudutavas osas vastuolus harta põhimõttega, et omavalitsusüksustel peaks olema vabadus ise otsustada, kuidas ja millele raha kulutada (artikli 9 lõiked 1 ja 7).
Kindla riikliku ülesande rahastamise korras võib kokku leppida ka üksiku omavalitsusüksuse ja riigi vahelise halduslepinguga (vt eelmises peatükis kokkulepluse kohta kirjutatut). Seda ei tohi aga teha nõnda, nagu riik reguleeris piirirežiimiga seonduvate tegevuste rahastamist Narva linnaga sõlmitud halduslepingus (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2010. aasta 8. juuni otsust kohtuasjas nr 3-4-1-1-10). Selle kohtuasja asjaoludest nähtub nimelt, et siseministeerium ja Narva linn leppisid halduslepingus kokku, et hoolimata sellest, et tegemist on riikliku ülesandega, kannab Narva linn piiripunkti sisenemise korraldamisega kaasnevad kulud, mis ületavad riigi eraldatud summa.
Riigikohus märkis selle olukorra kohta *obiter dictum*’ina (eelmises lõigus viidatud otsuse punkt 75, osaliselt ka lisaeelarve otsuse punkt 74), et haldusleping ei tohi olla riigile

vahend, vähendamaks kulutusi oma ülesannete täitmisele. Kui kohalik omavalitsus peab riiklikke ülesandeid täitma omavalitsuslike ülesannete täitmiseks mõeldud rahaliste vahendite arvel, on rikutud põhiseaduse § 154 lõike 2 teisest lausest tulenevat kohaliku omavalitsuse finantstagatist.
Rahaallikate eristamine koos keeluga kasutada riiklikeks kohustusteks mõeldud raha omavalitsuslike ülesannete jaoks piirab omavalitsusüksuste senist (osaliselt põhiseadusvastast) vabadust rahaga ümberkäimisel. Kahanenud vabadus sissevoolava rahaga ümberkäimisel on hind, mida omavalitsusüksused peavad maksma korrastatud, läbipaistvamate ja kontrollitavate rahaliste suhete eest. Pealegi ei ole välistatud, et riik näeb siiski ette tingimused, mille esinemisel võib omavalitsusüksus kasutada ühe riikliku ülesande täitmiseks saadud raha teiste riiklike kohustuste või omavalitsuslike ülesannete rahastamiseks.
Ülesannete riiklikuks liigitamine ja nende riigieelarvest rahastamine mõjutab ka tegevuste üle võimaliku järelevalve ulatust (vt Riigikontrolli seaduse § 7 lõikeid 2 ja 2^1, samuti Riigikohtu 2009. aasta 19. märtsi otsust kohtuasjas nr 3-4-1-17-08).

Omavalitsuslike ülesannete jaoks tuleb tagada piisavalt raha

Omavalitsuslike ülesannete rahastamisele näeb põhiseadus ette teistsuguse korra kui riiklike ülesannete rahastamisele. Omavalitsuslike ülesannete täitmisega seotud kulusid ei pea riik katma vahetult riigieelarvest sihtotstarbeliste eraldistena. Riigile on ilmselt tõsisemaid väljakutseid kavandada selline omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem, mis tagaks konkreetsele omavalitsusüksusele enesekorraldusõiguse kasutamiseks piisava rahastatuse ja võimaldaks ka väljastpoolt hinnata, kas seda raha on piisavalt.
Riigi kohustus on luua regulatsioon, mis kindlustaks omavalitsusüksustele raha laekumise kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus ehk mahus, mis võimaldab täita minimaalselt vajalikke kohalikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses. Lisaks seaduses sätestatud kohalike ülesannete täitmisele peab omavalitsusüksusel enesekorraldusõiguse kasutamiseks olema raha ka selleks, et otsustada ja korraldada seaduses sätestamata olulisi kohaliku elu küsimusi (nn vabatahtlikke ülesandeid). Omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerides tuleb arvestada harta artikli 9 nõuetega, millele on tuginenud ka Riigikohus lisaeelarve otsuse punktis 56.
Riigil on vabadus valida, millistest allikatest (maksud, toetused, muu) omavalitsusüksustele piisav raha koguneb. Põhiseaduse § 154 lõikega 1 ei ole kooskõlas kohalike ülesannete täitmiseks määratud tulu piiritlemine n-ö ülejäägimeetodil, mille kohaselt on kohalike ülesannete täitmiseks ette nähtud see osa omavalitsusüksuse laekumistest, mis ületab riiklike kohustuste täitmise kulusid. Omavalitsusüksuste rahastatus ei tohi sattuda ebaproportsionaalselt sõltuvusse riigi ühekordsetest rahaeraldistest (vrd Avanduse valla juhtumiga, kus valla toimetulek sõltus Vabariigi Valitsuse suva alusel reservfondist tehtavatest eraldistest). Rahastamise korrastamisel peab riik arvestama ka seda, et omavalitsusüksustel on võimalus raha saada ka allikaist, mille üle riigil ei ole olulist kontrolli (näiteks kohalikud maksud, kuigi nendest tulu teenimisega on Eestis praegu olukord kehvapoolne, või finantseerimistehingud). Seetõttu võib omavalitsusüksuste rahaliste vahendite ebapiisavus olla osaliselt tingitud ka omavalitsusüksustest endist. Oluline on tähele panna, et omavalitsusüksustel ei ole õigust sellele, et kord juba saavutatud rahastamise taset mitte kunagi ei vähendataks. Riigil on ka harta artikli 9 lõikest 1 tulenevalt õigus kujundada omavalitsuslike ülesannete rahastamise süsteem vastavaks üldisele majandusolukorrale ja riigi majandus- ja rahanduspoliitilistele eesmärkidele. Sellele tugines ka Riigikohus, kui ta leidis lisaeelarve otsuses, et teeseaduse muutmine selliselt, mis võimaldas vähendada omavalitsusüksustele kohalike teede korrashoiuks eraldatavat raha, ei olnud vastuolus põhiseaduse § 154 lõikega 1 (lisaeelarve otsuse punkt 121).

Keerulisim ülesanne piisava rahastatuse tagamise üle otsustamisel on ilmselt täitmist vajavate kohalike ülesannete minimaalse mahu tuvastamine. Esiteks tuleb mõista, et see maht on iga omavalitsusüksuse puhul erinev ning sõltub omavalitsusüksuse sotsiaalsetest, demograafilistest, majanduslikest ja geograafilistest iseärasustest. Lisaeelarve otsuse punktis 67 on minimaalse mahu määramise kohta antud mõned üldised suunised. Minimaalselt vajalikku mahtu mõjutavad otseselt nõuded, mis on omavalitsuslike ülesannete täitmisele sätestatud seadustes või alamalseisvates õigusaktides ülesannete sisu või ka nende osutajate kvalifikatsiooni kohta. See ei tähenda, et iga omavalitsusliku ülesande puhul peaks riik üheselt kindlaks määrama, millistele nõuetele peab selle ülesande täitmine vastama. See tähendaks liigset sekkumist enesekorraldusõigusesse. Riik peab siin leidma mõistliku tasakaalu omavalitsusüksuste otsustamisvabaduse (enesekorraldusõiguse) ja soovi vahel kehtestada ülesannetele konkreetsed (kvaliteedi)standardid, mis võimaldaksid hõlpsamalt hinnata nii nende täitmist kui ka täitmise maksumust (vt ka OECD 2011, 53). Niisugused standardid võivad siiski olla vajalikud esmatähtsate avalike teenuste puhul. Teenuste esmatähtsuse üle otsustamine on osaliselt riigi keskvõimu teha. Samas on Riigikohus näiteks märkinud, et peamiste sotsiaalsete põhiõiguste (põhiseaduse § 28) tagatus ei või osas, milles selle eest vastutab kohalik omavalitsus, oluliselt riigi eri piirkondades varieeruda olenevalt erinevustest omavalitsusüksuste majanduslikus suutlikkuses. Esmatähtsate põhiõiguste puhul ei tohiks teenuste tase langeda rahapuuduse tõttu palju madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes omavalitsusüksustes.

Riigikohtu lisaeelarve otsuse täitmine on osa haldusreformist

Pärast Riigikohtu otsuse kuulutamist avaldas Ülle Madise arvamust, et Riigikohus on selle otsusega lükanud käima kohaliku omavalitsuse reformi (distantseerudes teadlikult terminitest “haldusreform” või “haldusterritoriaalne reform”, Madise 2010). Selle seisukohaga tuleb põhijoontes nõustuda.

Omavalitsuskorralduse uuendamine võib aset leida kas haldusterritoriaalse reformina ehk omavalitsusüksuste suuruse muutmisena nõnda, et igas omavalitsusüksuses elaks praegusest rohkem inimesi, või omavalitsusüksuste täidetavate ülesannete reformina või mingi kombinatsioonina neist kahest (vt reformikavade ülevaadet Almann, Arumäe 2009). Riigikohtu otsuse täieliku täitmise eelduseks on kõigi omavalitsusüksustel lasuvate ülesannete (olgu nad riiklikud või kohalikud) kaardistamine. Valmiva kaardi põhjal peaks otsustatama, milliseid ülesandeid tuleb pidada riiklikeks ja milliseid omavalitsuslikeks. Nagu eespool märgitud, on valitsus selle liigitamisega algust teinud. Põhiseaduspärase rahastamise tagamiseks peab riik hindama, kui palju ühe või teise ülesande täitmine maksab. Maksumuse määramiseks tuleb aga kirjeldada ülesande sisu. See tähendab ülesande täitmise standardite-kriteeriumide koostamist. Hiljemalt siin kerkib aga küsimus, kas kindlaid ülesandeid on otstarbekas täita ühes omavalitsusüksuses või mitme omavalitsusüksuse koostöös või hoopis riikliku ülesandena näiteks maakondlikul tasemel. Sellest omakorda tekib küsimus omavalitsusüksuste koostööle kohustamisest kindlates valdkondades. Mõnel omavalitsusüksusel võib tekkida vajadus ühineda mõne teise omavalitsusüksusega. Riigikohtu otsuse täitmise eest vastutavad riigiorganid, eelkõige valitsus. Kui vastutajad suhtuvad sellesse innu ja hoolega, tähendabki see tegevus omavalitsusüksuste täidetavate ülesannete reformi, mida saab täiesti põhjendatult nimetada haldusreformiks.

Selle otsuse täitmine ei suuna aga tegema haldusterritoriaalset reformi. Sellele iseloomulik omavalitsusüksuste liitumis-liitmisprotsess pole siiski lõpuks väiksemas ulatuses välistatud, kui see osutub sisuliselt põhjendatuks. Otsuse taustaks võib tagantjärele omistada seisukoha, et teoreetiliselt ei ole olemas omavalitsusüksuse (elanike arvu ja pindala mõttes) optimaalset suurust. Omavalitsusüksuse optimaalne suurus saab eksisteerida ainult siis, kui omavalitsusüksuste pakutavate erinevate teenuste kulukõverad on samasugused (Reiljan, Ülper 2011, 484). Tegelikkuses on teenuste kulukõverad erinevad ja seetõttu oleks erinevate avalike teenuste pakkumiseks

optimaalsete kuludega vaja eri suurusega omavalitsusüksust – ühe teenuse pakkumise seisukohast võib konkreetne omavalitsusüksus olla väike, teise seisukohast aga liiga suur. Haldusterritoriaalse jaotuse muutus võib järelikult parandada ühtede teenuste pakkumist, kuid halvendada teiste oma. Puhtalt optimaalse haldusterritoriaalse jaotuse otsimine on seetõttu sisulise lahenduseta pseudoülesanne (Reiljan, Ülper 2011, 484; Drechsler 2000 ja 2007, 114[4]; Madise 2001, 98). See lähtepunkt on aluseks ka OECD riigivalitsemise raportile, milles tõdetakse, et üksnes omavalitsusüksuse suurusele keskendumine võib olla piiratud lähenemine ega paku lahendust laiematele piirkondlikele ja regionaalsetele muredele (OECD 2011, 53–55). Raport näeb lahendust eelkõige horisontaalse koostöö arendamises riigi toel ja vajaduse korral ka mõõduka kohustuslikkuse abil (OECD 2011, 57–58, 74).
Omavalitsusüksuste koostööle kohustamist kindlate ülesannete täitmisel ei tohiks mõista kui põhiseaduse § 154 lõike 1 ja § 159 rikkumist. Koostööle kohustamine tähendab pigem enesekorraldusõiguse piiramist, kuid võib olla olulise eesmärgi ja kohalike elanike huvides proportsionaalne vahend eeskätt siis, kui motivaatorid vabatahtlikuks koostööks ei ole mõjunud. Sellel seisukohal on ka põhiseaduse kommentaatorid (2002 ja 2008: § 159 kommentaar 2).
Edaspidiseks jõudu ja edu kõigile poliitikuile ja ametnikele, kelle ülesanne on täita Riigikohtu otsust, tagades sellega kohalikele elanikele kvaliteetsete avalike teenuste kättesaadavuse mõistlike kulutustega, ning saavutada need eesmärgid nii, et rahule jääksid ka haldusreformi nõutajad! Loodetavasti ei jää selle gigantse ülesande täitmine paari inimese õlule. Kui Riigikohus järgmine kord seisab endiselt silmitsi sarnase olukorraga kui lisaeealrve lahendi tegemise hetkel, võib juhtuda, et uue otsuse täitmiseks seatakse kindel tähtaeg.

[1] Ekspertiisikomisjoni protokollidega saab tutvuda Riigikantselei arhiivis ja tulevikus Riigiarhiivis.
[2] Omavalitsusüksuste õiguses esitada põhiseaduslike tagatiste rikkumise korral kaebus halduskohtusse ei ole midagi eriskummalist. Õigus pöörduda õigustloova akti peale vahetult Riigikohtusse anti neile põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusega, mis jõustus 1. juulil 2002. Mõte sellisest õigusest võttis aga esimest korda konkreetse kuju põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni töö käigus 1997. aastal (Stober 1997; Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni arutelude protokollid, 11. oktoober 1997).
[3] Koormis on mitterahaline kohustus, millele on siiski lõppastmes omistatav ka mingi rahaline väärtus. Sõna koormis kasutamine on tingitud selle kasutamisest harta vigases tõlkes ja põhiseaduses (vt Lääne jt 2006, 21), kuid on siinses kontekstis põhjendamatu.
[4] Selle seisukohaga külgnevalt viitab Drechsler ka Saksa Mecklenburg-Vorpommerni liidumaa konstitutsioonikohtu 2007. aasta 26. juuli otsusele (LVerfG 9-17/06), milles kohus leidis põhiseadusega vastuolus olevat väga suurte omavalitsusüksuste loomise mitme väiksema asemele, sest see rikub kõige muu hulgas ka omavalitsusüksuste autonoomiat (Drechsler 2007, 115). Vt selle otsuse kohta ka Wollmann (2010, 266–267). Autori teada on reform siiski muudetud kujul jõustumas 2011. aasta septembrist.

Autor tänab rohkete märkuste ja abi eest Ülle Madiset, Airi Miklit, Vallo Ollet ja Olivia Talustet.

Kasutatud kirjandus
Almann, A., Arumäe, U. (2009). Omavalitsussüsteem kui demokraatliku riigikorra alus. – Riigikogu Toimetised 20, lk 115–122.
Anton, T. (2006). Kohaliku omavalitsuse harta mõju Eestis? – 20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile. Tallinn, lk 42–44.
Anton, Ü. (1998a). Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a. põhiseaduses. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool.

Anton, Ü. (1998b). Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. – Juridica, nr 6, lk 305–313.
Drechsler, W. (2000). Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused. – Riigikogu Toimetised 2, lk 145–150.
Drechsler, W. (2007). Safeguarding Municipal Autonomy by the Supreme Court. – Juridica International, 13, pp 111–115.
Eesti Linnade Liidu kiri (2010).4. juuni 2010. aastavastus regionaalministri kirjale omavalitsusüksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemisest. – http://portaal.ell.ee/15264 (16. märts 2011).
Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002). Tallinn: Juura.
Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2., täiendatud väljaanne (2008). Tallinn: Juura.
Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (1998). – http://www.just.ee/10716 (16. märts 2011).
Friedrich, P., Reiljan, J., Nam, C. W. (2010). The Need of Municipal Fiscal Equalization Reform in Estonia. – Eesti majanduspoliitilised väitlused XVIII. Mattimar: Tallinn, lk 52–73.
Geomedia (2008). Kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkus ja seda mõjutavad tegurid. Uuring. – http://www.siseministeerium.ee/public/J_rvamaa_pilootuuring_FINFINFIN.pdf (28. märts 2011).
Lääne, S., Merusk, K., Mäeltsemees, S., Olle, V., Truuväli, E.-J. (2006). Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja tema mõju Eesti kohaliku omavalitsuse õigusruumile ja toimimisele. – 20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile. Tallinn, lk 18–41.
Madise, Ü. (2001). Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a. põhiseaduses. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool.
Madise, Ü. (2010). Riigikohtu otsus näitab kohaliku omavalitsuse reformi vajalikkust. – Postimees, 16. märts. – http://www.postimees.ee/?id=237707
OECD (2011). Estonia – towards a Single Government Approach.– http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/PGR_Estonia_A&R.pdf (28. märts 2011).
Olle, V. (2002). Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. – Juridica, nr 8, lk 523–531.
Olle, V. (2004). Munitsipaalõigus. Loengukonspekt. Tallinn: Juura.
Reiljan, J., Ülper, A. (2011). Riigi haldusterritoriaalse jaotuse Gordioni sõlm. – Akadeemia, nr 3, lk 476–509.
Stober, R. (1997). Põhiseadusõiguslik ja põhiseaduspoliitiline hinnang Eesti põhiseaduse kohalikku omavalitsust puudutavatele sätetele. Justiitsministeerium: põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. – http://www.just.ee/52943 (16. märts 2011).
Taluste, O. (2010). Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. Siseministeerium. – www.siseministeerium.ee/public/SiM_juhend.rtf
Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni läbirääkimiste lõpp-protokoll 2011. aasta riigieelarve osas. – http://portaal.ell.ee/15423 (16. märts 2011).
Varul, P. (2000). Põhiseaduse juriidiline ekspertiis: eesmärgid, töökorraldus ja tulemused. – Riigikogu Toimetised 1, lk 65–76.
Wollmann, H. (2010). Territorial Local Level Reforms in the East German Regional States (Länder). Phases, Patterns, and Dynamics. – Local Government Studies, vol 36, no 2, pp 251–270.

Parema õigusloome põhimõtete rakendamine Eesti sisejulgeolekupoliitikas*

Aare Kasemets, Sisekaitseakadeemia uurimisrühma juht
Annika Talmar, Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku instituudi teadur
Ero Liivik, Sisekaitseakadeemia õppejõud

Turvalisustunde tähtsust on raske ülehinnata. Paljude ühiskonnas laiemalt ilmnevate riskide juhtimine sõltub sisejulgeolekupoliitika ja -õiguse kvaliteedist.

Artikkel käsitleb parema õigusloome (*better regulation*) põhimõtete ja sisejulgeolekupoliitika (*internal security policy*) seoseid, tuginedes seaduseelnõude ja arengudokumentide sisuanalüüsile. Seaduseelnõude seletuskirjade analüüs (Kasemets 2009) näitas, et õigus- ja sisejulgeolekupoliitika juhtivministeeriumidel on raskusi õigusloome eeskirjade järgimisega. Et kvaliteetne õigusloome ja seadused on riigi poliitiliste eesmärkide saavutamise vahendid ning arengudokumentide kaudu toimub ka ministeeriumides õigusloome eelarvestamine, kujunes uurimishüpoteesiks väide, et Eesti sisejulgeolekupoliitika dokumentide mõistetes ja meetmetes ei ole parema õigusloome suunistega piisavalt arvestatud.
Kõigepealt selektiivsest õigusloomekuulekusest ja teoreetilistest käsitlusviisidest (õigusriik, riskiühiskond, institutsioonid), mis võimaldavad selgitada poliitikas valitsevate väärtuste, mõistete, rutiinide "nähtamatu süsteemi" ning selle materialiseerumise seoseid arengudokumentides ja seadustes. Seejärel uuritakse sisejulgeolekupoliitika mõisteid teaduskirjanduses, täpsustatakse uurimisküsimusi ning esitatakse arengudokumentide sisuanalüüsi tulemused koos arutelu ja poliitikasoovitustega.

Õigusloome kvaliteedi tagamisega on probleeme

Riigi õigusloome väärtuste, normide, mõistete ja töörutiiniga seotud institutsionaalsed nähtamatud probleemid materialiseeruvad lugejale ühes nn poliitikaaknas – seaduseelnõude seletuskirjades. Seletuskirjad peaksid muu hulgas näitama regulatsiooni otstarbekust ehk miks probleemi oli vaja õiguslikult reguleerida, millised on taotletud tulemused sihtrühmadele, ning kinnitama, et uus seadus ei suurenda riski tõenäosust. Ministeeriumide regulatiivse juhtimise oluline koondnäitaja on võime täita Riigikogu ja valitsuse õigustloovate aktide normitehnika eeskirju sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- ja eelarvemõjude hindamise, infoallikatele viitamise ning huvirühmade kaasamise teabe osas.
Nimetatud õigusloome infonõuded kehtivad väikeste muudatustega Riigikogus alates 1993. ja valitsuses 1996. aastast (Kiviorg 1999; Narits 2004).
Selles kontekstis oli Eesti ministeeriumide võrdlemisel üllatav avastus, et just õigus- ja sisejulgeolekupoliitikate eest vastutavates ministeeriumides on õigusloome kvaliteedi tagamisega probleeme (tabel 1).

Tabel 1. Seaduseelnõude seletuskirjades esitatud mõjude hindamise ja kaasamise teabe määr 2007–2009 (andmed on esitatud %-des)

Vastutav ministeerium ja analüüsitud seaduse-elnõude arv (n)	Seos EL-i õigu-sega	Mõjude hindamise info esinemine seletuskirjas	Allikaviited, sh uuring, analüüs, register	Kaasamine	Kokku keskmine nõuete täitmine

Kategooriad	**1.0**	**2.1** sotsiaal	**2.2** maa-ja n-dus	**2.3** keskkond	**2.4** haldus	**2.5** riigieelarve	**2.6**	**2.7** avalik sektor	**2.8** MTÜ-d jt	**2.1–2.8**
Justiitsministeerium (n = 20)	30	25	10	0	90	95	40	80	40	**48**
Siseministeerium (n = 18)	33	39	6	6	94	89	28	94	28	**48**
Vabariigi Valitsuse keskmine kategooriate lõikes (n = 170 eelnõu)	61	**31**	**32**	**16**	**91**	**96**	**35**	**97**	**49**	**55**

ALLIKAS: Kasemets 2009, 109.

Seaduseelnõude normatiivse sisuanalüüsi meetodiga (Kasemets 2006, 2009) saab hinnata valitsusele ja Riigikogule esitatud eelnõude kooskõla õigusloome eeskirjadega ning seepärast on meetod käsitletav ametiisikute õigusloomealase õiguskuulekuse testina. Siseministeeriumi õigustloovate aktide normitehnika eeskirjade nõuete täitmine mõjude ja kaasamise infokategooriates oli nn punane latern ka eelmises seaduseelnõude uuringus 2004–2005, kus valitsuse keskmine oli 52 protsenti ja siseministeeriumil 47 protsenti (Kasemets 2006, 155).
Seaduseelnõude normatiivse sisuanalüüsi puhul ei ole põhiküsimus mitte eelviidatud normitehniliste eeskirjade selektiivse täitmise fakti tuvastamine, vaid Eesti Vabariigi põhiseaduse sätete kehtivuse ja õiguse kvaliteedi hindamise eeltingimuste täitmine. Kui seaduseelnõude seletuskirjas ei ole mõjude hindamise infot, on kabinetil võimatu vastutustundlikult väita, et eelnõu säte ja eesmärk/mõju on seaduse subjektide suhtes faktilises kooskõlas põhiseaduse paragrahvidega, näiteks paragrahviga 12 (võrdne kohtlemine), 28 (tervise kaitse), 32 (vara kaitse), 53 (looduskeskkond). Kui seaduse sihtrühmad ja mõjud nende elule ning tööle on eelnõu seletuskirjas märkimata, ei saa rakendada Euroopa Liidu õigus(loom)e hindamise kriteeriume, sealhulgas vajalikkust, lähedust, proportsionaalsust, läbipaistvust, aruandlust, kättesaadavust ja lihtsust (Mandelkern 2001, 9–11), millele Eestis lisandub seaduslikkus, õiguskindlus, avatus ja vastutus (Õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi üldkirjeldus, 2008, 1–21).
Sisejulgeolekupoliitika arengudokumentide täitmise puhul võib väita kahjuks sedasama: “Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika aluste” (2004) lubadus tugevdada ühiskonna sotsiaalset, majanduslikku ja keskkonnaalast turvalisust peaks leidma kinnitust ka siseministeeriumi juhtimisel koostatud seaduseelnõude seletuskirjade avalikus teabes.

Miks uurida arengudokumentide ja õigusloome haakuvust?

Sellest normide jafaktide vastuolust (vrd Habermas 1996), mida tõendavad Eestis selektiivse õigusloomekuulekuse andmed, kasvab välja mitmeid teoreetilisi ja empiirilisi küsimusi sisejulgeolekupoliitiliste arengudokumentide ja õigusloome haakuvuse uurimiseks. Vaatleme järgnevalt nelja teoreetilist lähenemisviisi, mis selgitavad demokraatliku poliitikakujunduse ja parema õigusloome seoseid.

1. Õigusriik ja poliitika legitiimsus

"Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015" (2008) "toetavad nüüdisaegse, ühtse ja õigusriikliku alusega avaliku korra kaitsesüsteemi loomist Eestis". Lõhe õigusriigi väärtuste ja õigus(loom)e kvaliteedi vahel (tabel 1) viitab juhtimisriskidele, sest nii parema õigusloome kui ka sisejulgeolekupoliitika lähtealused on legitiimsete seadustega õigusriigi põhimõtetes.

Õigusriik tähendab usaldusväärsete institutsioonidega ühiskonnaelu korraldust, kus kõik avaliku halduse kandjad peavad oma kohustuste täitmisel juhinduma seadusest. Õigusriigile kohased hea avaliku halduse omadused on: a) avatus, läbipaistvus; b) usaldusväärsus, ennustatavus; c) vastutusvõime; d) tõhusus ja mõjusus (OECD Sigma 1998). Seega on õigusriikluse üks eeldusi läbipaistvad mõjude hindamise ja kaasamise protsessid. Jürgen Habermasi (1984) kommunikatiivse tegevuse ja arutleva demokraatia teooria kohaselt on kodanike osalemine õigusloomes olemuselt ratsionaalne ja osalusõigus peaks olema normatiivselt tagatud. "Kui soovime olla kindlad, et ühiskondliku kokkuleppe mudel töötab, tuleb süstemaatiliselt kaitsta selliseid asju nagu loomulik üksikisiku autonoomia ja võrdõiguslikkus tema osaluse kaudu ühiskonna ning turu toimingutes"(Habermas 1996, 44–45). Õiguskorra legitiimsus on seotud ühiskondliku leppe ja kaasamise filosoofiaga: "ainult need normid on kehtivad, millega neist normidest mõjustatud isikud on ratsionaalses arutelus osalejatena nõustunud" (*ibid*, 107).

Õiguse legitiimsuse küsimus on terav sisejulgeolekupoliitikas, sest seadused peavad olema kõigi normiadressaatide poolt aktsepteeritud üldkehtivate ja õiglastena. Seda eriti juhul, kui seadused tagavad sunnijõu rakendamist või piiravad muid põhiseaduslikke õigusi (Bigo *et al* 2008). Habermasi legitiimsuskäsitluse veenvus peitub asjaolus, et poliitika/õiguse legitiimsuse suurendamisel on keskse kohale seatud kommunikatiivse eetika ja arutluse mõisted (Habermas 1996, 107, 304; Käärik 2000, 129–130).

Eestis on inimeste poliitikas osalemise normatiivsete eelduste kujundamine käinud Riigikogu juhatuse ja valitsuse õigustloovate aktide normitehnika eeskirjade, valitsuse reglemendi ja kaasamise hea tava abil. Arutlevaks demokraatiaks vajalik õigusaktide mõjude eel- ja järelhindamise süsteem koos juhistega on olemas, kuid seni on selle käivituseks puudunud piisav poliitiline tahe, koordinatsioon ja kvaliteedikontroll (Kasemets 2009).

2. Parem õigusloome ja mõjude hindamine

Parema õigusloome ja õigusaktide mõjude hindamise arengule andsid maailmas tõuke OECD Ministrite Nõukogu soovitused (1997). Euroopa Liidus hakati teemadega süvitsi tegelema pärast OECD riikide regulatiivsete reformide analüüsi (OECD 2000) ja Lissaboni tippkohtumist, kui moodustati kõrgetasemeline töörühm Dieudonne Mandelkerni juhtimisel. Mandelkerni raport oli esimene Euroopa Liidu riikide kokkulepe parema õigusloome saavutamise viisides (Illing 2004, 139). Raportis on seitse suunist: 1) poliitiline kokkulepe poliitika valikute hindamises; 2) õigusaktide mõjude hindamine; 3) huvirühmadega konsulteerimine; 4) lihtsustamine; 5) parem juurdepääs õigusele (sealhulgas kodifitseerimine); 6) vastutavad tugiüksused, koordinatsioon; 7) õiguse tõhus rakendamine (Mandelkern 2001, 13–52).

Claudio Radaelli (2010, 90) väidab: "Parem õigusloome on *protsess*, mis tegeleb regulatsioonide kogu elutsükliga, määrates üldreeglid, kuidas reegleid tuleks sätestada,

hinnata, jõustada, rakendada ja järelhinnata. Parema õigusloome juhendid võivad hõlmata suurt vahendite valikut, näiteks haldusmenetluse lihtsustamine, õigusaktide konsolideerimine, halduskoormuse vähendamine, turusõbralike alternatiivide kasutamine, riskipõhine järelevalve, õigusloome eelarved, huvirühmadega konsulteerimise standardid, kehtiva ja uue regulatsiooni jätkusuutlikkuse hindamine ja mõjude järelkontrolli teostamine. Kõige tähtsamaks parema õigusloome "paketi" tunnuseks on õigusaktide mõjude analüüs."
Mõjusid hinnatakse kogu poliitikakujunduse, sealhulgas õigusloome protsessi käigus kuni poliitilise otsuse vastuvõtmiseni (OECD Sigma 2004). Seaduseelnõude seletuskirjades nõutav mõjude hindamise teave (tabel 1) on seaduse rakendusetapi sisendiks.
OECD, sealhulgas Euroopa Liidu riikide regulatiivsed reformid 1990. aastail olid institutsionaalsed poliitika väärtuste, mõistete ja töörutiinide muutmise reformid. 2010. aastal OECD-ga liitunud Eesti ei saa seda arenguetappi vahele jätta. Radaelli kaardistab akadeemilised lähenemised, mis püüavad seletada või kasutada õigusaktide mõjude analüüsi populaarsuse tõusu maailmas (OECD 2008). Temale tundub OECD mõjude analüüsi süsteemide rakendamise edetabeleid jälgides sümpaatsena see teoreetiline perspektiiv, mille järgi paljudes riikides on tegemist OECD soovituste täitmise imiteerimisega (Radaelli 2010, 90). Rahvusvaheliste võrdluste ja soovituste puhul tuleb olla tähelepanelik, sest ühiskondade kultuurid ja institutsioonid on erinevad ning kõigile ühtviisi sobivaid parimaid praktikaid pole olemas. Matt Andrews tõendab, et variatiivsus on maailma põhilisi karakteristikuid ja see kehtib ka OECD hea valitsemise (*good governance*) programmide parima praktika kohta. Hea valitsemine tähendab erinevaid asju eri riikide jaoks ja sarnase nimega programmidel on sageli erinev sisu – poliitikasoovituste pakkujad peavad tundma riigi konteksti (Andrews 2010, 6–8).
Miks peaks ratsionaalne poliitik kasutama õigusaktide mõjude analüüsi? Peale loomuliku poliitökonoomilise taotluse maksimeerida teadmistepõhise poliitika abil oma võimu võimalikult pikas perspektiivis ja panna ametnikud selle nimel tööle, toob Radaelli esile ka poliitilise ebamäärasuse ja riskide vähendamise taotluse, kus mõjude eel-, vahe- ja järelhindamist kasutatakse poliitikas tuletõrjealarmi funktsioonis (Radaelli 2010, 91–92).

3. Riskiühiskond
"Riskiühiskonna kontseptsiooni keskne idee on üleilmastunud kõrgtehnoloogilise ühiskonna suurenenud vastuvõtlikkus looduskatastroofide, tehnoloogiliste häirete, majandusriskide ja inimliku ekslikkuse või kuritahtlikkuse tekitatud ning kiiresti ülemaailmse ulatuse võtvatele keskkonnaohtudele. Kasvav materiaalne heaolu ei vähenda riske, vaid suurendab neid," kirjutab Marju Lauristin (2006, 11) ja lisab Ulrich Beckile viidates, et riskiühiskonnale omane individualism ei seostu mitte tarbimisliku hedonismiga, vaid üksikisiku suurema vastutusega ise ohtudega toime tulla.
"Riskiühiskonna keskne omadus on suur refleksiivsus. See tähendab enese- ja keskkonnateadlikku hoiakut, valmisolekut muutuvale olukorrale kiiresti reageerida" (*ibid*).
Ulrich Becki käsitluses saavad teadusliku uurimistöö, sealhulgas mõjude analüüsi sõltumatuse proovikiviks teaduse enda võidulepääsu kiuste tekkivad tabudja poliitiline surve. Vastuolulised välisootused õhutavad professionaalseid konflikte ja see kõik ei jäta puutumata ka teadusliku ratsionaalsuse aluseid(Beck 2005, 203–204; ESRIF 2009, 234),mille abil seadusandjad on legitimeerinud reforme. Kui seadus on jõustunud, on riigi sisejulgeoleku- ja justiitsasutuste roll hoida kehtivat korda ja veenda ratsionaalsete argumentidega, et see on parim. Poliitiliselt survestamata teadusuuringud aitavad vähendada riske õigusloomes, kus omavahel konkureerivad võimu tsentraliseerimise, bürokraatia ja sotsiaalsete struktuuride jäigastumise printsiibid uute sotsiaalvõrgustike detsentraliseerimise ja koostöö paindlikkuse printsiipidega (Beck 2005, 289). Jäik ülereguleerimine võib teatud tingimustes muutuda riski allikaks, samal ajal mõjude hindamine koos kaasamisega suurendab refleksiivsust ja paindlikkust. OECD soovitused

(1997) väärtustavad tervet mõistust: otsuste kvaliteedi tagamiseks ei ole kõige tähtsam mitte arvutuste täpsus, vaid analüüs ise, õigete küsimuste esitamine, põhjuste ja mõjude mõistmine ning kahtluste kontroll (Ben-Gera 1999, 28).

4. Institutsiooniteooria

Otsides vastuseid küsimusele, miks poliitikareformid, strateegiad või seadused sageli ei saavuta oodatud mõju, on institutsiooniteooria aidanud põhjusi avada (OECD 2000, 70–71). Nobeli preemia laureaadi Douglass C. Northi mõistes on institutsioonid inimeste loodud sotsiaalsed piirangud, sealhulgas reeglid ja normid, mille tulemus on nii formaalsed kui ka mitteformaalsed õigused ja kohustused, mis hõlbustavad vahetust ja koostööd, sest lubavad inimestel kujundada kindlaid ja usaldusväärseid arvamusi teiste inimeste ja organisatsioonide tegevuse kohta (North 1990, 4–5). "Riigi jaoks on ainukene võimalus ennast legitimeerida õiguse abil ja kaudu" (Narits *et al* 2008, 25). Kui riik soovib sisejulgeolekupoliitiliste strateegiate ja seaduste kaudu muuta või hoida mingit tüüpi käitumist ühiskonnas, sealhulgas riigiasutustes, ja kujundada turvalisi eluviise ning töörutiine, tuleb tegelda nähtamatute institutsionaalsete suhetega, mida poliitika otse ei saa mõjutada.

Et institutsioone ei saa silmaga näha, uuritakse kus, miks ja kuidas nad materialiseeruvad. W. Richard Scott (2001, 77) eristab nelja tüüpi institutsioonide kandjaid: 1) sümboolsed süsteemid (reeglid, seadused, eeskirjad, sõnastatud väärtused, mõisted); 2) suhete ja sõltuvuste süsteemid (valitsemise ja autoriteedi süsteemid, identiteedid, organisatsioonikultuur); 3) rutiinid (protokollid, ametirollid, tüüpprotseduurid, tööoperatsioonid, harjumused); 4) artefaktid (objektid, kujundid ja pildid, mis järgivad etteantud nõudeid).

Sisukad mõisted, eeskujud ja rutiinid toimivad käitumise reguleerijana. Arengudokumentide sisuanalüüsi keskmes on õigusloomega tegelevate ametnike mõistete kasutus, sest sisejulgeolekupoliitika mõjusus sõltub suuresti sellest, kui hästi parema õigusloome mõisted, juhised ja rutiinid seatud eesmärke läbi poliitikaprotsessi kannavad.

Institutsioonide analüüs on seotud juhtimistasandite autonoomia ja vastutusega (Scott 2001, 5). Küsimus on selles, millisel tasandil on põhjused, mis soodustavad või takistavad parema õigusloome levikut sisejulgeolekupoliitika juhtimises. Eesti puhul võib kinnitada kolme järeldust: 1) rahvusvahelisi takistusi ei ole, parema õigusloome programmid on liikmesuse tunnuseks (Mandelkern 2001; OECD 2008); 2) Eesti jõudis õiguspoliitikas märgiliselt OECD juhtriikidele järele 23. veebruaril 2011, kui Riigikogu kinnitas "Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018"; 3) parema õigusloome suuniste rakendamine sõltub suurel määral asekantslerite ja osakondade valikutest, kus valitsevad sellele rühmale omased väärtused, normid, suhted, mõisted ja töörutiinid.

Sisejulgeolekupoliitikas peaksid mõisted jt sümboolsed süsteemid, autoriteedid, töörutiinid ja märgilised kuvandid hammasratastena haakuma, sest operatiivjuhtimise tasandil (näiteks politsei, päästetööd, kriisikommunikatsioon) sõltub nende haakuvusest kuritegude ennetamise ja elude päästmise kiirus, mille ajaline mõõtkava on sageli sekundites.

Puudub sisejulgeolekupoliitika ühtne mõiste

Sisejulgeolekupoliitika protsesside ja parema õigusloome seoseid on teaduskirjanduses vähe käsitletud. Eesti Teaduse Infosüsteemi märksõnaotsing (turvalisus-, sisejulgeolekupoliitika jm) näitas, et Presidendi Akadeemilise Nõukogu kogumikule (Raska, Raitviir 2005) lisaks on tegemist peamiselt Sisekaitseakadeemia väljaannetes (Tabur, Koort 2010; Talmar 2009; jt) ja Riigikogu Toimetistes ilmunud artiklitega (Tabur 2009; Laanet 2006; Jaaksoo 2006; jt). Heal tasemel rakendusteaduslikke artikleid leidub ka Politsei- ja Piirivalveameti ajakirjas Radar.

Erkki Koorti määratluses saab rääkida sisejulgeoleku probleemist, kui mingi tegevusega kaasneb oht paljude inimeste elule ja tervisele (2010, 40–42). Ka Lauri Taburi hinnangul on julgeolek kui protsess keskendunud üldriiklike väärtuste asemel inimeste kaitsmisele, märkides, et "julgeolekupoliitiline olukord on üsna soodne julgeolekuriskide tõrjumiseks, uute tehnoloogiliste lahendustega turule tulemiseks ja asjakohaste poliitikakujundamise mehhanismide loomiseks. Sellised mehhanismid ei ole tõenäoliselt enam mitte niivõrd rahvusriigipõhised, kuivõrd riikidevahelised tulenevalt julgeolekuriskide asümmeetriast" (Tabur 2009, 185).
Ka rahvusvahelistes teadusajakirjades rõhutatakse mõiste "julgeolek" amorfsust ja varieeruvust poliitikas. Riikide võrdlemist segab sageli riigi, erasektori ja kodanikuühiskonna suhete erinev regulatsioon (Zedner 2003). Sisejulgeolekualade (näiteks politsei, pääste, kiirabi, keskkonnakaitse) vaheliste mõistete defineerimine ja poliitikaprotsesside koordineerimine on üldisem probleem, kus mõistete mitmekesisus näitab ühtlasi ametkondlike identiteetide, huvide ja võimutaotluste paljusust (Lægreid, Serigstad 2006; Smith 2005; Brauch 2008).
Poliitikast ja julgeolekust kui protsessist kirjutatakse palju, kuid julgeolekupoliitika protsessi hõlmavad mõisted on haruldased. Poliitikaprotsessi selle probleemide analüüsist kuni poliitika tagasisidestuseni võib võrrelda nn ankru seadusega – ankru kett on nii tugev kui selle kõige nõrgem lüli. Kui sisejulgeolekupoliitikas on nõrgad teadmiste kogumisega seotud õigusaktide mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise lülid, võib poliitikaprotsessi ankurdamisel ohtu sattuda nii huvirühmade toetuse tagamine (Brinkmann 2008) kui ka riigieelarve taotlemine.
Teadusartiklite põhjal võib väita, et sõna sisejulgeolekupoliitika on käibel, selle olemust kirjeldatakse eri komponentide kaudu, kuid mõistena on defineeritud vaid üksikud sisejulgeolekupoliitika valdkonnad. Mõningat täiendust pakuvad mõiste küsimuses järgnevalt Eesti ja Euroopa Liidu sisejulgeolekupoliitika dokumendid.

Parema õigus(loom)e kajastus arengudokumentides

Uurimishüpoteesi kohaselt tuleb sisejulgeoleku õigusloome kvaliteedi probleemide põhjusi otsida muu hulgas arengudokumentidest, mille alusel toimub ministeeriumi tegevuste planeerimine ja eelarvestamine. Kui arengudokumendid ei sisalda süsteemselt parema õigusloomega seotud mõisteid ja tegevusi, avaldub see paratamatult ka ministeeriumi töörutiinides ja õigusloome kvaliteedis (tabel 1).
Parema õigusloome uurimiseks sisejulgeolekupoliitikas on kasutatud kolme arengudokumendi sisuanalüüsi, mida täiendab siseministeeriumi teenistujate e-küsitlus. Arengudokumentide analüüs keskendub küsimusele, kas ja kui süsteemselt on parema õigusloome suunised (Mandelkern 2001) seotud sisejulgeolekupoliitika mõiste, eesmärkide ja meetmetega ning mitut poliitikaprotsessi etappi on hõlmatud.
"Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alustes" (2004) hõlmab sisejulgeolekupoliitika "riigi sisejulgeoleku struktuuride ülesandeid ja süsteemi üldist korraldust ning see sisaldab osavõttu rahvusvahelist julgeolekut tagavast tegevusest. Julgeolekupoliitika eesmärgi saavutamiseks on sisejulgeolekupoliitika põhiülesanded Eesti sisemise stabiilsuse kindlustamine ning inimelude päästmine ja kaitsmine". Poliitikaprotsessi ja parema õigusloome teemasid dokument ei käsitle.
"Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015" (2008) on eelmise edasiarendus, mis sätestab "pikaajalised mõjupõhised eesmärgid, millest avalik, mittetulundus- ja erasektor peavad lähtuma". Põhimõistes on kolm poliitikaprotsessi etappi: "Turvalisuspoliitika – õigusaktide ja arengu- ning tegevuskavade väljatöötamine, täiendamine ja elluviimine, eesmärgiga ennetada avalikku korda ähvardavaid ohte, ohukahtluse korral selgitada need välja ning kõrvaldada." Seda täiendavad teised mõisted, millest artikli kontekstis on olulised "turvalisus kui paljude kaasabil loodav ühiskonna seisund" ja julgeolekupoliitika koordineerimisel tähtsad "sotsiaalsed ennetusmeetmed – korrarikkumisi põhjustavate

tegurite mõjutamine sotsiaal-, haridus-, pere-, noorte-, kultuuri-, majandus-, transpordi-jms poliitika abil ning kaasamise head tava arvestades, eesmärgiga luua eeldused iga inimese kaasamiseks ühiskonnaellu, arvestades ühiskonnas seatud arengueesmärke, et sel moel ära hoida tema hälbiv käitumine". Kaasamise hea tava (2006) lõimimine dokumenti on samm parema õigusloome poole. Kaasamine on siin seotud poliitika rakendamisega, välja arvatud mõiste "sotsiaalsed ennetusmeetmed" ja põhimõte "Eesti sisemise stabiilsuse kindlustamisel ning inimelude päästmisel ja kaitsmisel on ohtude ennetamine ja tõrjumine ning kodanike ulatuslik protsessi kaasamine oluliselt tõhusam karistusõiguslikest meetmetest". Poliitika põhimõtetes on ka riskiühiskonna kontseptsiooni kesksed mõisted "igaühe vastutus" (sealhulgas ametiisikud), "kaasamine" (elluviimise tasandil), "koostöö", "ennetus" ja lõpuks "pikaajaline planeerimine", mis regulatiivse juhtimise loogikas on esimene etapp.

Nagu nähtub meetmete struktuurist (tabel 2), on mõjude hindamine, kaasamine jm parema õigusloome suunistega seotud märksõnad kajastatud turvalisuspoliitika tõhususe ja elluviimise osades.

"Siseministeeriumi valitsemisala arengukavas 2011–14" kuulub sisejulgeoleku tegevusvaldkonda "riigi sisejulgeolekupoliitika kujundamine, mis koosneb omakorda kriisireguleerimise ja päästepoliitikast, migratsiooni- ja piirivalvepoliitikast, korrakaitse- ja kriminaalpoliitikast, ning sisekaitselisest hariduspoliitikast". Meede 2.3.5 (sisejulgeolekupoliitika ja partnerlus) hõlmab korrakaitse ja kriminaalpoliitika kujundamist, kohalike omavalitsuste korrakaitse regulatsiooni korrastamist, uut relvaseadust ning turvaseadust. Sisuanalüüs näitas, et parema õigusloome suuniste hulka kuuluvaid mõisteid ega tegevusi arengukava tegevusvaldkondade arendusmeetmetes (põhitekstis) süsteemsel kujul ei esine. Küll aga leidus neid (näiteks kaasamine, riskianalüüs, halduskoormus, kuluefektiivsus) arengukava lisades 1 ja 2 (olukorra analüüs).

Eesti turvalisuspoliitika põhistruktuur (tabel 2) on sarnane "Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegiaga" (2010), mis keskendub rohkem piiriülese kuritegevuse (sealhulgas terrorismi) ja liikmesriikide koostöö teemadele (lk 21–31). Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegia on ühine raamdokument, kus rõhutatakse, et eesmärk ei ole luua uut pädevust, vaid ühendada olemasolevad strateegiad ja lähenemised (lk 8). Põhimõistet käsitletakse integraalsena: "sisejulgeoleku mõistet tuleb tõlgendada mitut valdkonda ühendava ulatusliku ja tervikliku kontseptsioonina, mille eesmärk on võidelda kodanike elu, turvalisust ja heaolu vahetult mõjutavate nimetatud peamiste ja muude ohtudega, sealhulgas loodusõnnetuste ning inimeste põhjustatud katastroofidega, nagu metsatulekahjud, maavärinad, üleujutused ja tormid" (lk 9). Hoolimata demokraatia ja muude Euroopa Liidu põhiväärtuste kordamisest (lk 9), on siingi poliitika rõhuasetus poliitikaprotsessi rakendusosadel. Euroopa Liidu parema õigusloome suuniste panust sisejulgeolekupoliitikasse näitavad teised dokumendid (Future Group 2008; European Commission 2010).

Eesti ja Euroopa Liidu sisejulgeolekupoliitikate sünergia analüüsiks on lisainfot "Turvalisuspoliitika 2010" raportis (Tabur, Koort 2010) ja Euroopa Sisejulgeoleku Uuringute ja Innovatsiooni Foorumi raportis (ESRIF 2009). Viimases on ka Euroopa Liidu õigus- ja sisejulgeolekupoliitika seoste kaardistus – julgeolekuõiguse (*security law*) kataloogis on üle 20 mahuka õigusvaldkonna (*ibid*, 198–199). Uurimisrühma analüüs näitab, et Eesti õigussüsteemis on ligi 150 (!) sisejulgeolekuga seotud üksikseadust.

Arengudokumentide sisuanalüüsi kokkuvõtteks võib väita: 1) sisejulgeolekupoliitika on integraalne ja ühtset mõistet Eestis ega rahvusvaheliselt ei ole kujunenud; 2) parema õigusloome suuniste süsteemsest rakendamisest ning õiguspoliitika ja sisejulgeolekupoliitika põhimõtete lõimimisest on vaadeldud Eesti arengudokumentide sisuanalüüsi põhjal raske rääkida, kuigi suuniste märksõnad esinevad üksiti arengukavade alapunktides ja taustainfos ning turvalisuspoliitika põhisuundade (2008) näitel on selge edasiminek kaasamise hea tava juurutamiseks arengudokumendi rakendamise etapil.

Samal ajal tuleb hinnata arengudokumentide tugevuseks keskendumist julgeolekupoliitilistele tulemustele (sealhulgas arvulised sihttasemed); 3) uurimisrühm ei tuvastanud siseministeeriumi valitsemisala arengukavas 2011–14 parema õigusloome suunistega seotud organisatsiooni võimekuse suurendamise meetmeid. Erinevalt mitmest teisest ministeeriumist puudub siseministeeriumi arengukavas keskne organisatsiooni arendusmeetmete osa, kuhu parema õigusloome meetmed tavaliselt kuuluvad.

Tabel 2. Turvalisuspoliitika põhisuunad 2008–2015, struktuur

Probleemid	**Valik tulemuseesmärke**
Turvatunne	Isikuvastaste kuritegude, vägivalla ja rahvustevaheliste pingete vähendamine.
Liiklusohutus	Surmajuhtumite, vigastuste ja varalise kahju vähendamine, liikluskultuuri paranemine.
Tuleohutus	Hukkunute ja vigastatute arvu ja varaliste kahjude vähendamine, teadlikkuse kasv.
Varavastased kuriteod	Varguste arvu vähendamine; töö alaealistega; kriminaalsel teel saadud tulu konfiskeerimise tõhustamine; elanike teadlikkuse kasv.
Õnnetusjuhtumid	Õnnetustes hukkunute ja vigastatute arv kahaneb; elanike teadlikkus õigest käitumisest õnnetuste korral kasvab.
Riigi turvalisus	Riigil on võimekus tuvastada Eestis viibivad isikud; väheneb illegaalide arv; tugevneb Eesti vastu suunatud luure, õõnestustegevuse ja terroriaktide ennetus ja tõkestus; elutähtsad valdkonnad toimivad õnnetus-, häda- ja eriolukordades.
Abi jõudmise kiirus	Väheneb ohukahtlusest ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamiseni kuluv aeg politseis, päästeteenustes, kiirabis, mereõnnetustel, metsapõlengutes jm.
Turvalisuspoliitika tõhusus	Poliitika kujundamise ja rakendamise parandamine: a) korrarikkumiste põhjuste ja ennetusabinõude mõjususe analüüs; strateegiline planeerimine; b) kriisireguleerimisala üldseadus; c) kohalike omavalitsuste avaliku korra ohtude ja ennetustegevuste analüüs; d) sisejulgeoleku organisatsiooni arendus lähtuvalt riskihinnangutest ja kuluefektiivsuse suurendamise vajadusest; e)

	võimaluste loomine sisejulgeolekuteenistujate koolitamiseks Sisekaitseakadeemias.
Elluviimine. Turvalisuspoliitika põhisuundades määratletud põhimõtete elluviimise ja eesmärkide saavutamise üle valvab siseministeerium (p 27); ministeeriumid kaasavad kohalikke omavalitsusi, ettevõtteid, ühiskondlikke jm organisatsioone ning vabatahtlikke (p 28).	

Märkus: Autorite kokkuvõte.

Arutelu: õiguspoliitika ja sisejulgeolekupoliitika lõimumisraskused

Arengudokumentide sisuanalüüsi eesmärk oli kindlaks teha, kuivõrd Euroopa Liidu ja Eesti õiguspoliitika juhtimise tuumaks olevad parema õigusloome suunised on lõimitud sisejulgeolekupoliitika mõistete, eesmärkide ja meetmetega. Selgus, et "Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015" (2008) hõlmavad mõningaid parema õigusloome suuniseid, kuid rõhuasetus on eelkõige poliitika täideviimisel, mitte poliitikaprotsessi kvaliteedil tervikuna. Samuti näitas sisuanalüüs, et "Siseministeeriumi valitsemisala arengukavas 2011–14" ei ole organisatsiooni arendusmeetmeid, mis toetaksid parema õigusloome põhimõtete rakendamist.
Eraldi probleemina väärib esiletoomist tervikliku sisejulgeolekupoliitika mõiste puudumine, mis artikli autorite hinnangul takistab tõhusa kommunikatiivse süsteemi kujundamist poliitilis-administratiivse ja operatiivjuhtimise vahel ning mõjutab ka poliitika sihtrühmade kaasamist.
Turvalisuspoliitika (2008) mõiste rattas on kolm poliitikaprotsessi kodarat – väljatöötamine, täiendamine ja elluviimine. See viis uurimisrühma ideeni pakkuda aruteluks terviklik sisejulgeolekupoliitika mõiste, mis hõlmab spetsiifilisi poliitikaprotsessi juhtimise etappe.
Et turvalisuspoliitika põhisuunad lubavad toetada "nüüdisaegse, ühtse ja õigusriikliku alusega avaliku korra kaitsesüsteemi loomist Eestis", tuleks kaaluda ka selge parema õigusloome alase tegevuskava käivitamist sisejulgeolekupoliitiliste seaduste kvaliteedi parendamiseks. Poliitikaprotsessi planeerimises tähendab see suuremat tähelepanu probleemide analüüsile, mõjude hindamisele, sihtrühmade kaasamisele ja õigusloome kvaliteedi kontrollile, mis on eelduseks sisejulgeolekuõiguse legitiimsusele nii riigiametnike kui ka elanikkonna silmis.
Seaduseelnõude normatiivne sisuanalüüs näitab õigusloome eeskirjade täitmise ja otsustusprotsessi läbipaistvuse taset mõjude hindamise ja kaasamisteabe avaldamise osas, kuid ei saa täiendava uurimiseta midagi väita ministeeriumide tegeliku informeerituse kohta. Tulemus (tabel 1) viitab halvale õigusloometavale õigus- ja sisejulgeolekupoliitika eest vastutavates ministeeriumides. Siseministeeriumi puhul on lisaküsimus, kas, millal ja kui palju nõuab sisejulgeoleku valdkond mõjude hindamise ning kaasamise tulemuste ametkondlikku salastamist. "Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2011–14" lisades on üsna põhjalik andmete analüüs ministeeriumi põhitegevuste lõikes, kuid mingil põhjusel ei ole andmed enamasti jõudnud seaduseelnõude seletuskirjadesse. Põhjuseks võib siin olla see, et siseministeeriumis on välisministeeriumi ja kaitseministeeriumi sarnaselt õigusloome tsentraliseeritud ühte õigusloomega tegelevasse osakonda (Saarniit 2005, 5) ning mõjude hindamise küsimustes pole koostöö poliitikaosakondadega piisav.
Hiljutine siseministeeriumi ametnike e-küsitlus näitas, et 26 protsenti kõigist vastanuist ei ole rahul arengukavade ja õigusaktide sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, julgeoleku- jm mõjude eel- ja järelhindamisega ministeeriumis, 15 protsenti peab seda rahuldavaks ja 19 protsenti on pigem rahul (39 protsenti vastas: raske öelda). Ametnike rahulolu huvirühmade kaasamisega otsustusprotsessidesse on sarnaselt poliitikadokumentide

sisuanalüüsi tulemusega kõrgem: huvirühmade kaasamise juhtimisega ei ole rahul 16, rahuldavaks peab seda 31 ja pigem rahul või väga rahul on 25 protsenti. Institutsionaalses organisatsioonikultuuri analüüsis võib väärtuskonflikte ja rahulolematust vaadelda juhtimises võimalusena, mis näitab inimeste valmisolekut muutusteks (Kasemets *et al*2011).

Kaasamis- ja käsuliinikultuuride pingeväli

Üks selektiivse õigusloomekuulekuse ja vähese kaasamise põhjusi võib olla seotud kahe olemuslikult erineva organisatsioonikultuuri pingeväljaga, kus üks poolus on läbirääkiv kaasamiskultuur ning teine militaarne käsuliinikultuur. Sisejulgeolekupoliitikas on mõlemad vajalikud ja küsimus on tasakaalus. Parema õigusloome suunised toetavad inimeste kaasamist väärtustava organisatsioonikultuuri kujunemist, kuid ohtude ja riskide avaldumisel vajab nii riigi operatiivjuhtimine kui ka ohupiirkonnas olev elanikkond selget ja tõhusat käsuliinikultuuri. Tõlgendust toetab e-küsitlus: vastanutest 44 protsenti leidis, et asutuses valdab operatiivne käsuliinikultuur, seitsme protsendi arvates valdab avatud kaasamiskultuur ja 33 protsenti leidis, et avatud ja operatiivne on enam-vähem tasakaalus. Seda sotsioloogilist hetkepilti mõjutab ka ametnike suur töökoormus (*ibid*, 2011).
Eesti sisejulgeolekupoliitika alateemade (tabel 2) õigusliku regulatsiooni esialgne analüüs näitab, et Eesti õigussüsteemis on sisejulgeolekuga seotud ligi 150 üksikseadust, millest suuremal osal on ka rakendusaktid. See viitab sisejulgeolekupoliitika regulatiivse juhtimise killustatusele, käsuliinikultuuriga seotud üleregulatsiooni ohtudele ja tööajakuluga kaasnevale halduskoormusele. Neid probleeme saab lahendada parema õigusloome meetmete abil, sealhulgas sisejulgeolekuõiguse (eesti keeles uus termin!) mõjude analüüsiga, süstematiseerimisega ja selle järel võimaluse korral sisejulgeolekuõiguse üldosaseaduse loomisega. “Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2011–14” kohaselt algab süstematiseerimine kriisireguleerimise valdkonnas. Tõenäoliselt on enne ühe alasüsteemi ettevõtmist vaja kaardistada sisejulgeolekupoliitika regulatsioonide “suur pilt”.
Eestis on sisejulgeolekupoliitika uuringutega seotud publikatsioone suhteliselt vähe, suurem osa Euroopa Liidu koostöötasandi uurimisprioriteete (ESRIF 2009) on Eesti andmetega katmata (vrd Jaaksoo 2006). Sisejulgeolekupoliitika rakendusteemasid (kuritegevus, pääste jms) on rohkem uuritud, keskset poliitikaprotsessi on aga siiani vähe vaadeldud, näiteks sisejulgeolekupoliitika legitimiseerimisprobleemid Euroopa Liidu väikeriikide õigusloome näitel. Teaduskirjanduses on õiguse legitiimsusprobleemidest palju teoreetilisi kirjeldusi, kuid vähe rahvusvaheliselt võrreldavaid empiirilisi uuringuid, mis aitaksid mõista, miks ja kuidas on õigus(loom)e legitiimsus seotud sisejulgeolekupoliitika mõjususega sihtrühmade käitumisele, sealhulgas ametiisikute väärtuste, normide ning õiguskuulekusega seotud mõtlemis- ja töörutiinidele.
Lisaks uuele teadmisele sisejulgeolekuga seotud kultuuriliste, tehnoloogiliste, majanduslike jm muutuste kohta Eesti ühiskonnas vajavad poliitika osapooled uuringupõhist tagasisidet.
Seaduseelnõude seletuskirjade analüüsi ja siseministeeriumi ametnike e-küsitluse tulemustest ilmneb, et ministeerium on erinevate põhjuste tõttu pigem suletud kui avatud organisatsioon. See teeb raskemaks ka parema õigusloome suuniste rakendamise ühiskonnale suunatud sisepoliitikas.

Poliitikasoovitused

1. Sisejulgeolekupoliitika mõiste edasiarendus.
Arvestades Eesti sisejulgeolekupoliitika praeguse arenguetapi probleeme õigusloomes ja regulatiivses juhtimises, pakume aruteluks terviklikuma sisejulgeolekupoliitika mõiste,

mis hõlmab mõjude hindamist ja kaasamist. Eeldame, et mõiste kujundamine instrumentaal-regulatiivseks töövahendiks aitab kaasa sisejulgeolekupoliitika eesmärkide saavutamisele.
Kui "Eesti turvalisuspoliitika põhisuundades aastani 2015" (2008) on turvalisuspoliitikas kolm poliitikaprotsessi etappi, siis terviklikum sisejulgeolekupoliitika käsitlus hõlmaks esmalt legitiimse poliitikakujunduse eeldused ja seejärel poliitikaprotsessi 10 etappi.
Terviklik sisejulgeolekupoliitika mõiste leiab loodetavasti rakendust kõrgkoolides ja ametnike täienduskoolitustel, sest mõistes hõlmatud terminid ja tegevused on seotud pädevustega. Teiseks võib mõiste töövahendina kasulik olla rahvusvahelises koostöös, mille kommunikatiivne eeldus on hariduse kaudu jagatud väärtused, normid, mõisted, protsessiskeemid jms.
Kaaludes kaht poliitikasõna – turvalisuspoliitika (ingl *security policy*) ja sisejulgeolekupoliitika(ingl *homeland/internal security policy*) –, pidasime otstarbekaks minna edasi konkreetsema sisejulgeolekupoliitikaga. Valiku juures oli oluline, et parema õigusloome mõistesse kätketud protsesside juhtimist saaks praktikas siduda siseministeeriumi valitsemisala juhtimisega.
Mõiste kujundamisel on sisejulgeolekupoliitika kirjeldusi lõimitud poliitikaprotsesside, parema õigusloome, mõjude hindamise ja kaasamise mõistetega (Birkland 2001; OECD Sigma 2004; Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioon 2009; Lepa *et al* 2004). Eraldi on lisatud mõjude hindamine ja kaasamine.
Teadmuspõhise sisejulgeolekupoliitika mõistes on iga märksõna ja etapp käsitletav nn hammasrattana poliitikamehhanismis, mis eeldab ametnikelt ja partneritelt teatud pädevusi.
2. Siseministeeriumi valitsemisala arengukava täiendamine.
Kuna turvalisuspoliitika põhimõtete elluviimise ja eesmärkide saavutamise üle valvab siseministeerium, teeme ettepaneku täiendada ministeeriumi valitsemisala arengukava struktuuri ja lisada sinna eraldi peatükina kesksed organisatsiooni arendusmeetmed, sealhulgas:
1) koostada siseministeeriumi valitsemisala valdkondlike arengukavade ja õigusaktide mõjude hindamise ning kaasamise juhend, et suurendada valitsemisalas parema õigusloome analüüsi- ja haldusvõimekust, sealhulgas hinnata riske ja halduskoormust;
2) sisejulgeolekupoliitikaga seotud seaduste suurt arvu arvestades on otstarbekas enne uute seaduste koostamist analüüsida kehtivate regulatsioonide tegelikke mõjusid ja kaaluda Eesti sisejulgeolekuõiguse ulatuslikku kodifitseerimist (vt kahttp://www.just.ee/41314);
3) korraldada riigiametnike koolitusi enne oluliste sisejulgeolekupoliitiliste eelnõude koostamist. "Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioonis" (2009) on sotsiaal-, majandus-, keskkonna- ja haldusmõjudele lisaks sisejulgeoleku mõjude hindamise küsimustik, millele on eelneva koolituseta raske vastata (vt ka http://www.avalikteenistus.ee).
3. Riigikantselei ja Riigikogu roll õigusloome kvaliteedikontrollis.
Lähtudes Riigikogu poolt 23. veebruaril 2011 heaks kiidetud "Eesti õiguspoliitika arengusuundadest aastani 2018", vaadata üle täitevvõimu tasandil Riigikantselei ning seadusandja tasandil Riigikogu juhatuse ja komisjonide ülesanded seaduseelnõude ja nende seletuskirjade teabe kvaliteedi kontrollimisel. Seaduseelnõude kvaliteedi kontrolli funktsioonide täitmine aitab kaasa parema õigusloomega seotud demokraatlike väärtuste, normide ja töörutiinide institutsionaliseerimisele.

Teadmuspõhine sisejulgeolekupoliitika hõlmab ühiskonna turvalisuse tagamise, riskide ennetuse ja põhiseadusliku korra kaitsega seotud parema õigusloome ja hea halduse institutsionaalseid eeldusi (sh väärtused, normid, koostöösuhted ja -rutiinid) ning aitab tagada juhtimisteabe kvaliteedi kõigil poliitikatsükli etappidel: 1) probleemide,

sihtrühmade ja põhjuste määramine; 2) sihtrühmade ja teadlaste kaasamine; 3) eesmärkide seadmine (lahenduste pakkumine, arutelu ja soovitud mõjude sõnastus); 4) regulatiivsete meetmete kindlakstegemine, mõjude eelanalüüs ja võrdlus (alternatiivsete meetmete tõhususe ja riskide võrdlus); 5) valitsuse sekkumise vajaduse analüüs ja tegevuse otsustamine (nt seadus, arengukava vm, ministrite tööjaotus, mõjueesmärkide valik); 6) avalikkuse teavitus ja arutelu; 7) poliitika täpsustamine, eelarvestamine ja otsustamine; 8) poliitika elluviimine; 9) seire ja mõjude vastavuse analüüs; 10) poliitika hindamine, aruandlus ja tagasiside.
Arengukavade/õigusaktide **mõjude hindamist** mõistame süstemaatilise majandus-, sotsiaal-, keskkonna-, julgeoleku- ja haldusmõjude eristamise ning mõõdetavaks muutmise protsessina, mis käib kuni pakutud regulatsiooni heakskiitmiseni või viib mitteregulatiivsete poliitikameetmete (nt hea tahte lepingud, koolitused, teavitused) kaalumiseni. **Kaasamine** tähendab sisejulgeolekuga seotud arengukava/õigusakti regulatsioonialasse kuuluvate sidus- ja sihtrühmade informeerimist, ühendustega konsulteerimist ja kaasatud esindajate arutelus osalemist kaasamise hea tava põhimõtete kohaselt. Olulise sotsiaal-, majandus-, keskkonna- ja haldusmõjuga eelnõudele koostatakse osaliste kaasamise kava.

Märkus: Autorite koostatud.

* Eelretsenseeritud artikkel.

Autorid tänavad retsensente põhjalike arvustuste eest.

Kasutatud kirjandus

Andrews, M. (2010). Good Governance Means Different Things in Different Countries. – Governance, vol 23, no 1, pp 7–35.
Beck, U. (2005). Riskiühiskond. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
Ben-Gera, M. (1999). Impact Assessment: Role, Procedures, Methods and Good Practices in OECD and CEE countries. – Society, Parliament and Legislation. Ed by A. Kasemets *et al.* Tallinn: Riigikogu Chancellery, pp 27–35.
Bigo, D., Carrera, S., Guild, E., Walker, R. (2008). The Changing Landscape of European Liberty and Security. – International Social Science Journal, vol 59, issue 192, pp 283–308.
Birkland, T. A. (2001). An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
Brauch, H. G. (2008). Conceptualising the Environmental Dimension of Human Security in the UN. – International Social Science Journal, vol 59, issue Supplement, pp 19–48.
Brinkmann, H. (2008). Towards a Beautiful New World of Regulation? – EIPASCOPE 2, pp 41–42.
Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015. Riigikogu otsus 10.06.2008. – Riigi Teataja I 2008, 25, 165. – http://www.siseministeerium.ee/31926
Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused. Riigikogu otsus 16.06.2004. – Riigi Teataja I 2004, 49, 344.
ESRIF Final Report. December 2009. –http://www.esrif.eu/documents/esrif_final_report.pdf
Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegia. Euroopa julgeolekumudeli suunas (2010). Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.

European Commission (2010) ROADMAP: Communication on the Internal Security Strategy. DG JLS/F3, October 2010.
Future Group (2008). Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an Open World. Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy, June 2008.
Habermas, J. (1984). The Theory of Communicative Action. Cambridge: Polity Press.
Habermas, J. (1996). Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: Polity Press.
Illing, E. (2004). Õigusaktide mõjude analüüsi areng Euroopas. – Riigikogu Toimetised 9, lk 136–142.
Jaaksoo, Ü. (2006). Teadusuuringud sisejulgeoleku teenistusse. – Riigikogu Toimetised 13, lk 114–118.
Kaasamise hea tava (2006). – http://www.siseministeerium.ee/30329
Kasemets, A. (2006). Teadmistepõhise ja säästliku avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis. – Riigikogu Toimetised 14, lk 152–160.
Kasemets, A. (2009). Lõhe õigusloome normide ja faktide vahel mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise teabe esitamisel. – Riigikogu Toimetised 19, lk 104–115.
Kasemets, A., Lilleste, S., Orumaa, E., Mäe, V., Urbalu, J., Peets, K., Pagel, O., Liivik, E. (2011). Siseministeeriumi ametnike küsitlus (21.02.–07.03.11, n = 104). Sisekaitseakadeemia.
Kiviorg, M. (1999). Õigusakti mõju ja rakendamise analüüs. – K. Merusk *et al.* Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, lk 19–40.
Koort, E. (2010).Siseturvalisus või sisejulgeolek. – L. Tabur, E. Koort (toim-d). Turvalisuspoliitika 2010. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, lk 39–43.
Käärik, H. (2000). Õigussotsioloogia ja õigusloome. – Riigikogu Toimetised 1, lk 125–138.
Laanet, K. (2006). Sisejulgeoleku valdkond vajab kiireid lahendusi. – Riigikogu Toimetised 13, lk 21–24.
Lægreid, P., Serigstad, S. (2006). Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway. – Journal of Management Studies, vol 43, issue 6, pp 1395–1413.
Lauristin, M. (2006). Jätkusuutlikkuse poliitiline mõõde. – Riigikogu Toimetised 14, lk 9–20.
Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsustustetegemise protsessi. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
Mandelkern Group on Better Regulation Final Report (2001). – http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf.
Narits, R. (2004). Good Law Making Practice and Legislative Drafting Conforming to It in the Republic of Estonia. – Juridica International IX, pp 4–13.
Narits, R. *et al* (2008). Sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura.
North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.
OECD (1997). Policy Recommendations on Regulatory Reform. – Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. OECD /PUMA, Paris.
OECD (2000). Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance. Paris.
OECD (2008). Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers. Paris
OECD Sigma (1998). Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. Sigma Papers no 23. Paris.
OECD Sigma (2004). Regulatory Management Capacities of New EU Member States. Paris.
Radaelli, C. M. (2010). Regulating Rule-Making via Impact Assessment. – Governance, vol 23, issue 1, pp 89–108.

Raska, E., Raitviir, T. (koost-d) (2005). Eesti edu hind: Eesti sotsiaalne julgeolek ja rahva turvalisus. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.
Saarniit, L. (2005). Policy Development, Monitoring and Evaluation: The Role of Ministries in the Policy Cycle. Estonia. Research paper for SIGMA regional workshop. Budva, 1.–2.11.2005. – http://www.sigmaweb.org/dataoecd/59/56/35935786.pdf
Scott, W. R. (2001). Institutions and Organizations. Thousand Oaks: Sage.
Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2011–14. – http://www.siseministeerium.ee/17410/
Smith, G. M. (2005). Into Cerberus' Lair: Bringing the Idea of Security to Light. – The British Journal of Politics & International Relations, vol 7, issue 4, pp 485–507.
Zedner, L. (2003). The Concept of Security: an Agenda for Comparative Analysis. – Legal Studies, vol 23, issue 1, pp 153–175.
Tabur, L. (2009). Väikeriigi julgeolekusektor kui innovatsioonivedur. – Riigikogu Toimetised 19, lk 181–187.
Tabur, L., Koort, E. (toim-d) **(2010).** Turvalisuspoliitika 2010. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
Talmar, A. (2009). "Tsiviilkaitse" rahvusvahelises humanitaarõiguses ning selle riigisisene rakendamine. – Sisekaitseakadeemia Toimetised 8, lk 114–133.
Õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi üldkirjeldus (2008). Justiitsministeerium. – http://www.just.ee/41314
Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioon (2009). Justiitsministeeriumi töörühm. – http://www.just.ee/41314
Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018. Riigikogu otsus 23.02.2011. – Riigi Teataja III, 07.03.2011,1.

Soolise palgalõhe vähendamine on aeganõudev protsess

Pirjo Turk, Poliitikauuringute Keskuse Praxis töö- ja sotsiaalpoliitika programmi analüütik

Sooline palgalõhe mõjutab ühel või teisel moel kõiki ühiskonnaliikmeid. Lõhe vähendamiseks on vaja teada selle tekke põhjusi.

Sooline palgalõhe kui soolise ebavõrdsuse näitaja on viimastel aastatel olnud sageli kõneaineks. Eurostati 2007. aasta andmete järgi oli Eesti 30,9-protsendise naiste ja meeste palgaerinevusega teiste Euroopa riikidega võrreldes kõrgeimal kohal. Kuivõrd töötasu on määrav ka hüvitiste (töötuskindlustus-, ravikindlustus- ja ka vanemahüvitis) ning pensionide arvestamisel, mõjutab meie praegune töötasu ka tuleviku elukvaliteeti. Ka Eesti üksikvanemluse probleemi taustal on mõistetav, et naiste ligi kolmandiku võrra madalam palk mõjutab lapsi ja nende võimalusi.
Soolise võrdõiguslikkuse monitooringu kohaselt toetab 92 protsenti Eesti elanikest põhimõtet saada võrdväärse töö eest võrdset palka sõltumata sellest, kes on töö tegija. Uurimaks põhjalikumalt, miks saavad Eestis naised madalamat palka kui mehed, tegi Poliitikauuringute Keskus Praxis sotsiaalministeeriumi tellimusel koostöös Rakendusuuringute Keskusega CentAR uuringu "Sooline palgalõhe Eestis". Uurisime, millest tekib naiste ja meeste palgaerinevus ja kuivõrd on palgalõhe seletatav Eesti naiste ja meeste oskuste, teadmiste ja kogemuste kogumist tulenevate erinevustega, ning pakkusime välja meetmed palgalõhe vähendamiseks. Järgnevalt on kirjeldatud erinevate teooriate põhjal palgalõhe tekke põhjusi ning vaadeldud uuringu tulemuste põhjal, kas Eesti kontekstis need teooriad kehtivad. Artikli lõpuosa keskendub poliitikasoovitustele, mis koostati soolise palgalõhe uuringu, teiste riikide kogemuse ning muude Eesti olukorda kirjeldavate uuringute ja statistika põhjal.
Oluline on selgitada, et keskmine sooline palgalõhe ei tähenda seda, et Eesti tööandjad maksaksid naistöötajale sama töö eest ligikaudu kolmandiku võrra vähem palka kui mehele. Palkade erinevus võib tuleneda nii sellest, et naised ja mehed töötavad eri ametikohtadel, kui ka sellest, et naistel ja meestel on erinevad oskused, haridus, kogemus jms, mis mõjutavad inimese väärtust töötajana. Seda osa palkade erinevusest nimetatakse selgitatud palgalõheks.Ülejäänud osa palgalõhest, mida ei saa nimetatud teguritega selgitada, on selgitamata palgalõhe.

Sooline segregatsioon

Keskmisest soolisest palgalõhest, mis oli Eesti tööjõu-uuringule toetudes 2000.–2008. aastal 28,7 protsenti, moodustas selgitatud palgalõhe 4,4 ja selgitamata palgalõhe 24,3 protsendipunkti. Seega samas ametis, samal tegevusalal, samasuguse tööaja, sama vanuse jm sarnaste teguritega naiste ja meeste palgalõhe oli 24,3 protsenti. Selgitamata soolise palgalõhe põhjused võivad olla nii mittemõõdetavad tegurid (näiteks isikuomadused – ambitsioonikus, riskialtisus), diskrimineerimine kui ka liialt vähedetailsed statistilised andmed.
Kõige suurem osa keskmisest soolisest palgalõhest on selgitatav tööturu soolise segregatsiooniga ehk asjaoluga, et Eesti naised ja mehed on koondunud erinevatele ameti- ja tegevusaladele. Samasugust tööd tegevaid naisi ja mehi oli vähe. Naised töötavad - sagedamini ametikohtadel, mis on madalamalt tasustatud. Nii ametialase kui ka tegevusalade segregatsiooni näitajate poolest oleme sarnaselt soolise palgalõhe näitajatega Euroopa Liidus kõige kõrgemal kohal (Bettio, Verashchagina 2009). Soolise palgalõhe empiirilisest analüüsist selgus, et 2,7 protsendipunkti ulatuses on naiste palgavahe selgitatav naiste ja meeste töötamisega erinevatel ametikohtadel ning 3 protsendipunkti keskmisest palgalõhest on selgitatav naiste ja meeste töötamisega erinevatel tegevusaladel. Kasutades statistikaameti töötasu struktuuri uuringu tunnipalkade

andmeid (2006. aasta kohta), ilmnes, et kui Eesti naised ja mehed jaotuksid ühtlaselt eri sektorite ja/või ametialade vahel, väheneks palgalõhe kolmandiku võrra. Seega võib öelda, et sooline palgalõhe on olulisel määral põhjustatud tööturu soolisest segregatsioonist. Mitmete teooriate kohaselt teevad naised ja mehed juba enne tööturule sisenemist ehk eriala valikut otsuseid, mis hiljem mõjutavad nende positsiooni ning palka tööturul. Soolise palgalõhe empiirilisest analüüsist selgus, et neid ameteid, mis peaksid tagama kõrgema palgataseme, õpib nii naisi kui ka mehi (vt tabel 1). Samuti on Eestis kõrghariduse omandanute seas rohkem naisi. Seega ei selgita naiste madalamat palka nende erialavalikud ega haridustase. Vastupidi, kui Eesti naiste ja meeste erinevad erialavalikud oleksid ainus palgalõhet mõjutav tegur, peaksid naiste palgad olema meeste omadest kõrgemad.

Majanduskriisi mõju palgalõhele

Nagu eelnevas tööturusegregatsiooni käsitluses mainisime, töötavad naised üldjuhul töökohtadel, kus on madalamad palgad. Aga kas naiste traditsiooniliste ametite madalamad palgad on õigustatud, kas õpetajate ja hooldekodudes töötavate hooldajate madalam palk ehitajatega võrreldes on põhjendatud? Devalvatsiooniteooria kohaselt on naised üldiselt ühiskonnas alaväärtustatud, seetõttu on ka tööd ja ülesanded, mida nad täidavad, vähem väärtustatud kui meeste tööd. Nimetatud teooria kohaselt on ka ametikohtade palgad tugevalt seotud sellega, kui suur on neil ametikohtadel töötavate naiste osakaal (England 1992). Seega on devalvatsiooniteooria kohaselt töö väärtus soolistatud, s.t töökohtade palgad on seotud töötajate sooga.
Ka majanduskriisil on olnud mõju palgalõhele. Sedakorda aga vähendav mõju: 2008. aastal ületas naiste ja meeste palgavahe 31 protsenti, 2009. aastal oli sooline palkade erinevus 27 protsenti. Majanduskriisi mõju palgalõhele on seotud eelnevalt käsitletud tööturu soolise segregatsiooniga. Naistega võrreldes töötasid mehed enam tegevusaladel, kus majandustegevus kriisi tõttu rohkem kokku tõmbus (näiteks ehituses), seetõttu vähenesid üldiselt ka meeste sissetulekud.
Seda, et majanduse tsüklilisusel on mõju soolisele palgalõhele, on näidanud ka eelmised majandusbuumi ja -kriisi perioodid (joonis 1). Meeste ja naiste palkade erinevus suurenes ka 1995.–1997. majandusbuumi ajal. Seega on Eestis soolise palgalõhe dünaamika olnud protsükliline ehk muutunud majandustsükliga samas suunas.

Töö- ja pereelu ühitamine

Mitme teooria kohaselt põhjustavad kodused kohustused ja laste kasvatamine erinevusi naiste ja meeste omandatud oskuste, kogemuste ja teadmiste varus, mis omakorda mõjutab soolist palgalõhet. Sellised lähenemised kirjeldavad, kuidas pikad karjäärikatkestused seoses pere loomisega mõjutavad naiste edenemist karjääriredelil. Eestis vältab lapsehoolduspuhkus kuni kolm aastat, millest tasustatud on ligikaudu poolteist aastat. Seega on naised (mitme) lapse saamise tõttu sageli mitu aastat tööturult eemal. Selliste karjäärikatkestuste puhul peatub tihtipeale naiste töökogemuse kasv, jäädakse ilma töökohal toimuvatest koolitustest ja edutamisvõimalustest (O'Dorchai 2008). Naiste karjäär edeneb laste saamise tõttu aeglasemalt kui meeste oma ning sellest on sageli tingitud ka nende madalam palk.
Soolise palgalõhe uuringu empiirilisest osast ilmnes, et Eesti naiste ja meeste palkade vahe on suurim (31–33 protsenti) vanusevahemikus 25–44 aastat, kui pere loomine ja laste kasvatamine on kõige tõenäolisem (vt joonis 2). Nimetatud näitajad annavad alust oletada, et selles eas naistel (hoolimata laste olemasolust või mitte) on oht olla tööturul diskrimineeritud, sest fertiilses eas naistelt eeldatakse pere loomist. Ka 2009. aasta soolise võrdõiguslikkuse monitooringust selgus, et 61 protsendilt 20–39-aastaselt töötavalt Eesti naiselt oli tööle kandideerimisel küsitud nende perekonnaseisu kohta. Naiste palga

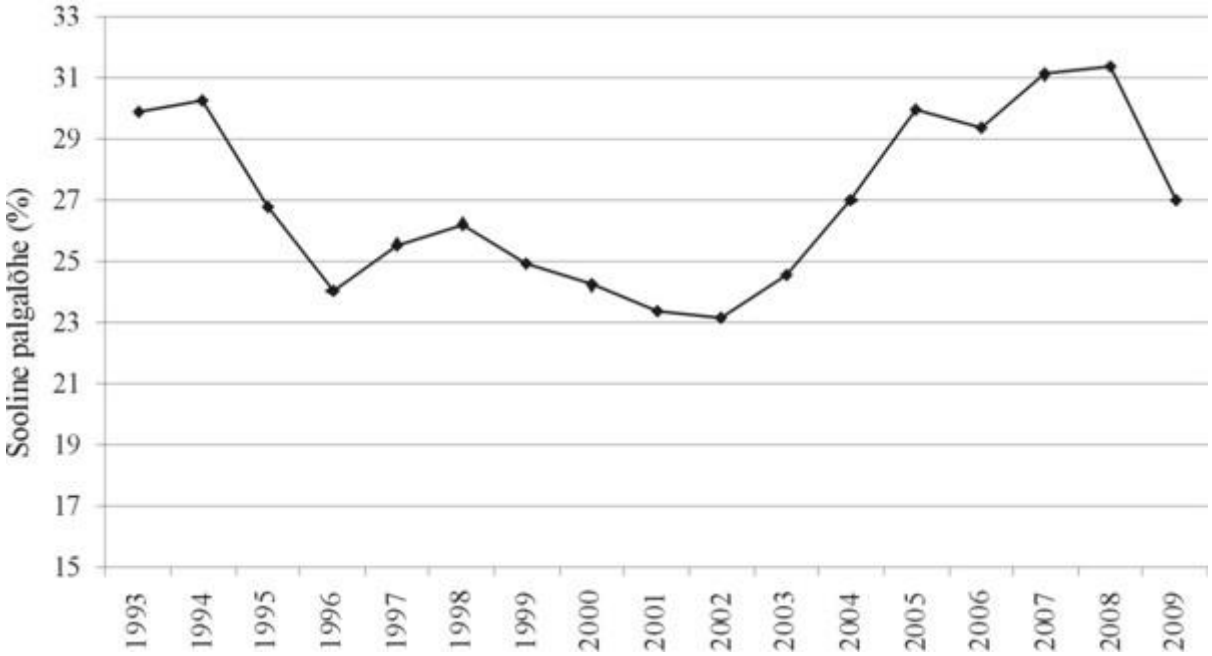
suurust ei mõjuta üksnes vanus, vaid ka laste arv: soolise palgalõhe uuringust ilmnes, et Eesti naised teenivad iga lapse kohta keskmiselt 1,2 protsenti vähem kui lasteta naised. Mitme teooria kohaselt on ka abielus naiste ja meeste palgaerinevus suurem kui vallaliste vahel (Weichselbaumer, Winter-Ebmer 2005; Kunze 2000; Bryan, Sevilla Sanz 2008). Uuringu empiirilisest osast ilmnes, et paarisuhtes (abielus või vabaabielus) olevate naiste ja meeste palgaerinevus on 31 protsenti, üksikute naiste ja meeste palgavahe 19 protsenti. Kuna Eesti mehed, kes on abielus või vabaabielus, teenivad vallaliste meestega võrreldes 11,2 protsenti rohkem palka, on paarisuhtes olevate naiste ja meeste palgaerinevused mõjutatud pigem meeste kõrgemast kui naiste madalamast palgast.
Kuivõrd soolise palgalõhe põhjused on komplekssed ning paiknevad ühiskonna ja tööturu eri tasandeil, on järgnevalt välja toodud nii otseseid kui ka kaudseid soovitusi soolise palgalõhe vähendamiseks.

Tabel 1. Segregatsioon hariduses, naiste ja meeste erialavalikud

	Naiste osakaal (%)	**Palgatase (keskmine = 100)**
Matemaatika ja statistika	60	148
Loodus- ja täppisteadused	58	136
Sotsiaalteadused, ärindus ja õigus	85	111
Tehnika, tootmine ja ehitus	72	110
Humanitaaria ja kunstid	72	110
Tervis ja heaolu	93	103
Teenindus	45	101
Õpetajakoolitus	91	97
Põllumajandus, metsandus ja kalandus	48	89
Üldharidus	53	89

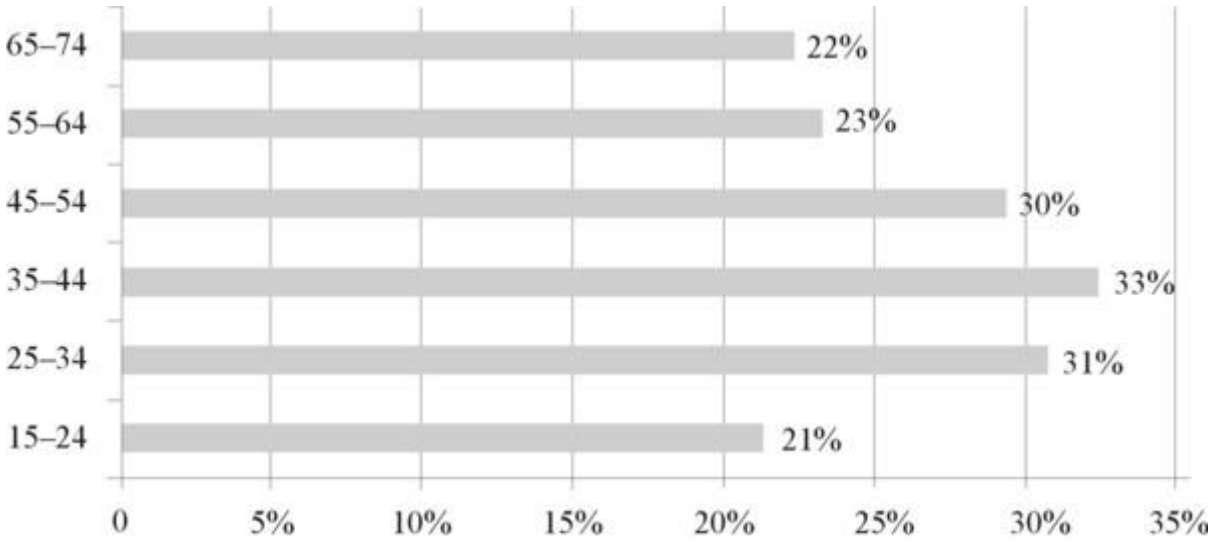
ALLIKAD: Eesti tööjõu-uuring 2000–2008; Anspal, Kraut, Rõõm 2010.

Joonis 1. Soolise palgalõhe dünaamika aastatel 1993–2009



ALLIKAD: Eesti tööjõu-uuringud; Anspal, Kraut, Rõõm 2010.

Joonis 2. Palgalõhe vanuserühmade järgi



ALLIKAD: Eesti tööjõu-uuringud; Anspal, Kraut, Rõõm 2010.

Palgalõhe vähendamine riigi tasandil

Eestis kestab tasustatud lapsepuhkuse (vanemahüvitise) periood koos rasedus- ja sünnituspuhkusega kokku peaaegu poolteist aastat. Kuigi meestel on samasugune õigus olla lapsehoolduspuhkusel, kasutavad seda võimalust enamasti naised (2010. aasta detsembris oli sotsiaalkindlustusameti andmeil vanemahüvitise saajate hulgas isasid 5,5 protsenti). Eesti ja mitme teise riigi (näiteks Põhjamaade) kogemus näitab, et rahaline kompensatsioon pole piisav tingimus, et oluliselt suurendada lapsehoolduspuhkusele jäävate meeste osakaalu. Kõige tõhusamaks lapsehoolduspuhkuse korralduseks, mis motiveerib mehi lastega koju jääma, on osutunud individuaalse õiguse sätestamine isadele ehk isa kuude (*daddy months*) kehtestamine.
Tegu on põhimõttega, kus osa lapsehoolduspuhkust on mõeldud isale ja osa emale ning kumbki lapsevanem ei saa oma puhkuseosa teisele üle kanda. Kui isa ei kasuta talle

mõeldud puhkust ära, kaotab perekond need lapsehoolduspuhkuse päevad (ning sellega kaasneva lapsehoolduspuhkuse tasu). Vanemapuhkust reguleeriva Euroopa Nõukogu direktiivi 2010/18/EL (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:068:0013:0020:ET:PDF) kohaselt on lapsehoolduspuhkuse soovitatav pikkus vähemalt neli kuud, millest vähemalt üks kuu individuaalset lapsehoolduspuhkust peaks olema eraldatud isale ja üks kuu emale. Soovituse eesmärk on soodustada sooliselt tasakaalustatumat lapsehoolduspuhkuse kasutamist. Ka Eestis võiks kaaluda isale vanemapuhkuse individuaalse õiguse kasutuselevõttu. Isale mõeldud individuaalne periood vanemapuhkusest leevendaks ühest küljest veidi Eesti naiste pikki karjäärikatkestusi ja teisalt tähendaks see riiklikult isa kui lapse kasvataja ja hooldaja rolli väärtustamist. Näiteks Islandil, kus lapsehoolduspuhkuse periood vältab üheksa kuud ja sellest kolm kuud on mõeldud isale, võttis 2005. aastal iga 100 ema kohta 89,4 isa välja mingi osa lapsehoolduspuhkusest. Siis ei ole ka tööandjatel põhjust fertiilses eas naisi diskrimineerida, nii naised kui mehed on nende silmis potentsiaalsed lapsehoolduspuhkusele minejad (Einarsdóttir, Pétursdóttir 2009). Seega aitaks isa rolli ümbermõtestamine riigi seaduste tasemel mõjutada ka ühiskonnas levinud hoiakuid ja leevendaks fertiilses eas naiste (kui esmaste lapse eest hoolitsejate) riski olla tööturul diskrimineeritud.
Isa individuaalse lapsehoolduspuhkuse õiguse andmise soovitusele lisaks tuleks suurendada lapsevanemate võimalusi (väikelapse vanemana) tööturul osaleda. Sellest tulenevalt teha paindlikumaks vanemahüvitise periood: võimaldada lapsevanemal osaliselt töötada ja saada sellevõrra kauem vanemahüvitist, jagades samal ajal teise lapsevanemaga lapse eest hoolitsemist ja töölkäimist.

Avalik sektor võiks näidata eeskuju

Eestis puudub usaldusväärne ja piisavalt detailne info töötasude kohta. Statistikaameti kogutav palgainfo ei ole ajakohane muutliku tööturu tingimustes, seetõttu ei saa seda palgaläbirääkimise sisendina kasutada. Läbirääkimistel mängib suuremat rolli inimeste endi initsiatiiv ja teadlikkus. Töötasude statistika avaldamine on Euroopa Liidu liikmesriikides enam levinud palgalõhe vähendamise kaudseid meetmeid. Ka Eestis tuleks parandada riikliku töötasude statistika detailsusastet. Avalik statistika oleks hea allikas ka karjäärinõustamise ja tööjõuvajaduse prognooside koostamiseks, rääkimata indiviidi tasandil keskmiste palgamääradega kursis olemisest. Et veelgi täpsustada toodud soovitust, oleks üks töötasude statistika kogumise võimalus täiendada maksu- ja tolliameti poolt tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsioonidel kogutavaid palgaandmeid (töökohtade ISCO koodiga ja töötajate töötundide infoga).
Soolise võrdõiguslikkuse seaduse (Riigi Teataja 2004 I, 27, 181) kohaselt on tööandja kohustatud koguma soopõhiseid tööalaseid statistilisi andmeid, mis vajaduse korral võimaldavad asjaomastel institutsioonidel jälgida ja hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist töösuhetes. Praktikas see aga ei rakendu, sest valitsus pole vastu võtnud määrust, mis annaks tööandjale juhised, milliseid andmeid tuleb koguda ning kuidas võrdväärset tööd määratleda.Teiste riikide kogemus on näidanud, et tööandjad vabatahtlikkuse alusel laiaulatuslikult või regulaarselt analüüse ei tee, saamaks teada, kas nende organisatsioonis makstakse võrdväärse töö eest võrdset tasu. Seetõttu tuleks toetada sooliselt tasakaalustatud analüütilist ametikohtade hindamist selliselt, et riik koostaks asjakohased juhendid ning viiks läbi koolitused.
Kuigi avalikus sektoris on sooline palgalõhe keskmiselt mõnevõrra väiksem kui erasektoris, on see siiski oma 23 protsendi ulatuses märkimisväärselt suur (Anspal, Kraut, Rõõm2010). Arvestades, et statistikaameti andmeil oli 2009. aastal hõivatud naistest 36,1 protsenti tööl avalikus sektoris (meestest 16,5 protsenti), oleks soolise palgalõhe vähendamine avalikus sektoris otsene mõjutegur keskmise palgalõhe vähendamisel. Seetõttu peaksid avaliku sektori organisatsioonid soolise palgalõhe vähendamiseks

püüdma rakendada soolist võrdõiguslikkust tagavat personalipraktikat, vähendama ebavõrdset kohtlemist ning selle kaudu naiste ja meeste palgaerinevusi organisatsioonis. Avaliku sektori tööandjatel on ka moraalne kohustus olla teiste sektorite tööandjatele seaduste täitmisel eeskujuks.
Peale selle on avalikul sektoril kui poliitikakujundajal väga tähtis arvestada soolise süvalaiendamise põhimõttega ehk avalik sektor peaks oma tegevust pidevalt analüüsima, et mitte töötada soolise võrdõiguslikkuse tagamise eesmärgile vastu. Selle pilguga tuleks analüüsida kõikide valdkondade poliitikaid ja otsuseid, alustades maksusüsteemidest ja tööturupoliitikast kuni perepoliitika ja vanemahüvitise skeemini välja.

Läbipaistvus vähendab ebavõrdsust

Võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise printsiibi juurutamiseks ja selle kaudu individuaalsete palgakokkulepete vältimiseks on soovitatav organisatsiooni tasandil koguda ja analüüsida soopõhiselt töötasu (ja lisakompensatsioone) puudutavat statistikat ja hinnata ametikohti. Täpsemalt tähendab see kõigil ametikohtadel tehtava töö väärtuse hindamist. Ametikohtade hindamisel määratakse hinnatavad kriteeriumid – nagu vastutus, oskused, töötingimused, eeldatav kvalifikatsioon – ning antakse nende kriteeriumide järgi hinnang konkreetsetele ametikohtadele. Hinnangute andmisel tuleb olla ettevaatlik, et vältida stereotüüpset mõtteviisi ja ohtu hinnata näiteks mõnd sekretäri tööks eeldatavat omadust madalamalt kui sama omadust eeldava juhtivtöötaja oma.
Eesti töölepinguseaduse kohaselt on tööandja määrata, millise informatsiooni puhul kehtib töötajal tootmis- või ärisaladuse hoidmise kohustus. See aga ei keela tööandjal käsitleda salastatud informatsioonina ka palgainfot. Salastamata palgainfo annab töötajatele võimaluse jälgida, kas võrdväärse töö eest on tasud võrdsed. Näiteks Inglismaal kuulutati 2009. aastal võrdõiguslikkuse seaduse muudatustega lepingutes kehtetuks konfidentsiaalsusklauslid, mis keelavad töötajatel oma palka kolleegidele avalikustada. Ekspertide sõnul viidi selline muudatus sisse eelkõige selleks, et julgustada töötajatevahelist dialoogi ja suuremat avatust töökohal.
Eesti avaliku sektori organisatsioonides on samuti palgainfo sageli avalik. Tuginedes tööjõu-uuringu 2000.–2008. aasta andmeile, võib öelda, et avalikus sektoris oli naiste ja meeste palgaerinevus keskmiselt 23 protsenti, samal ajal erasektoris ligikaudu 31 protsenti. Kuigi soolise palgalõhe uuringu põhjal ei saa kindlalt väita, et avaliku sektori väiksemad palgaerinevused naiste ja meeste vahel on tingitud reglementeeritumast personalipraktikast, võib siiski oletada, et nii avalikustatud palkadel kui ka läbinähtavamal personalipoliitikal on oma osa palkade ebavõrdsuse vähendamisel. Seetõttu on soovitatav ebavõrdse kohtlemise kahtluste vältimiseks mitte salastada (näiteks konfidentsiaalsusklausliga) organisatsiooni sees personalipraktikat puudutavaid dokumente ja eeskirju. Palgasüsteemide läbipaistvus vähendab ebavõrdse kohtlemise kogemusi töötajaskonnas ja loob eeldused võrdse tasu saamiseks võrdväärse töö eest.
Soolise palgalõhe uuringu ühe osana tehti juhtumiuuringuid, kus analüüsiti detailselt kuue organisatsiooni palku ja personalipraktikaid. Paarist juhtumist selgus huvitav asjaolu, et majandusbuumi ja tööpuuduse valguses värvati naisi (meeskandidaatide puudumise tõttu) ka traditsioonilistele meeste ametikohtadele. Pigem meestele sobivaks peeti mõningaid ametikohti füüsilist jõudu nõudvate pingutuste tõttu. Samas tõdeti, et kuigi otsus värvata naisi nendele töödele ei tulnud lihtsalt, on naised nimetatud töödega suurepäraselt hakkama saanud. Seetõttu on organisatsiooni tasandil ja töökohtade kujundamisel oluline analüüsida tööülesandeid ja mõista, kas ning millist rolli mängib sooline dimensioon.
Miks ei tule füüsilise jõu küsimus päevakorda näiteks meditsiiniasutustes, kus hooldajatena töötavad peamiselt naised, kelle töö eeldab sageli patsientide tõstmist? Naiste palkamine traditsioonilistele meeste ametikohtadele võib organisatsioonile mõningatel juhtudel kaasa tuua lisainvesteeringuid, et tagada tööohutuse nõuded, samas

on väär arvata, et meeste puhul tuleks töö turvalisusele vähem rõhku panna. Seega tuleks tööturu soolise segregatsiooni kui olulise soolise palgalõhe mõjutaja vähendamiseks leida võimalusi, kuidas mehi ja naisi ametikohtadele ühtlasemalt jaotada.

Kuidas kasvatada õigusalast teadlikkust

Eesti töölepingu seaduse (Riigi Teataja I 2009, 5, 35) ja soolise võrdõiguslikkuse seaduse kohaselt ei tohi tööintervjuul esitada küsimusi, mis puudutavad töötaja eraelu ja perekonnaseisu. Seadusega on sätestatud Eestis võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise printsiip ning keeld diskrimineerida. Töötajal on võimalik diskrimineerimiskahtluse korral pöörduda kohtu, töövaidluskomisjoni või soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole, lepitusmenetluse korras ka õiguskantsleri poole. Samuti võib ebavõrdse kohtlemise puhul pöörduda töötajate esindusorganisatsioonide (ametiühingud, usaldusisikud) poole.
Pöördumiste statistikat nimetatud institutsioonidesse vaadates näeme, et 2005. aastast kuni 2010. aasta teise kvartalini ei ole tööinspektsiooni esitatud ühtegi kaebust töötaja ebavõrdse kohtlemise kohta töö tasustamisel (Töövaidlused kvartalite lõikes ... 2010). Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole pöörduti 2009. aastal seoses ebavõrdse kohtlemisega töökohal või palgadiskrimineerimise küsimustes 37 korral. Õiguskantsler lahendas 2008. aastal ainult kolm eraisikute diskrimineerimisvaidlust (Menetlusstatistika 2008). Seega võib öelda, et pöördumiste arv institutsioonidesse seoses diskrimineerimiskahtlustega on väike. Seetõttu on soovitatav tõsta kodanike teadlikkust nii oma õigustest palga suhtes kui ka institutsioonidest, kuhu ebavõrdse kohtlemise kahtluse korral pöörduda. Soolise võrdõiguslikkuse õigusalast teadlikkust saab tõsta näiteks üldhariduskoolide kodanikuõpetuse õppeprogramme täiendades, aga ka näiteks karjäärinõustajate koolitamise kaudu.
Kokkuvõttes võib riikide kogemustele tuginedes öelda, et ükski palgalõhe vähendamisele suunatud meede ei toimi meeste ja naiste palgaerinevuste vähenemisel katalüsaatorina. See on pikk protsess ja nõuab süstemaatilist lähenemist igas soolist palgalõhet mõjutavas valdkonnas. Mõeldes sellele, et veel eelmise sajandi teisel poolel oli riike, kus naistele valimisõiguse andmine oli diskussiooniteema, jääb loota, et ka sooline palgalõhe on jututeemaks peagi vaid ajalooõpikutes.
Soolise palgalõhe uuringu raportid ja detailsemad poliitikasoovitused leiate sotsiaalministeeriumi kodulehelt.

Kasutatud kirjandus

Anspal, S., Kraut, L., Rõõm, T. (2010). Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analüüs. Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR, Poliitikauuringute Keskus Praxis, Sotsiaalministeerium.
Bettio, F., Verashchagina, A. (2009). Gender Segregation in the Labour Market: Root Causes, Implications and Policy Responses in the EU. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G1. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
Bryan, M. L., Sevilla Sanz, A. (2008). Does Housework Lower Wages and Why? Evidence for Britain. ISER Working Paper 2008-3. Colchester: University of Essex.
Einarsdóttir, T., Pétursdóttir G. M. (2009). Iceland: From Reluctance to Fast-Track Engineering. – S. Kamerman, P. Moss (eds). The Politics of Parental Leave Policies. Bristol: Policy Press.
England, P. (1992). Comparable Worth: Theories and Evidence. New York: Walter de Gruyter.
Eurostat online (märts 2010).
Kunze, A. (2000). The Determination of Wages and the Gender Wage Gap: A Survey.IZA Discussion Paper, 193, 75.

Menetlusstatistika 2008. – http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/MENETLUSSTATISTIKA_2008x.pdf (01.10.2010)
O'Dorchai, S. (2008). Pay inequality in 25 European countries. Working paper DULBEA,Research series No 08-06.RS, March.
Töövaidlused kvartalite lõikes, 2005–2010 II kvartal. Tööinspektsioon. – http://www.ti.ee/index.php?page=820& (06.09.2010).
Vainu, V., Järviste, L., Biin, H. (2010). Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2009. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 1.
Weichselbaumer, D., Winter-Ebmer, R. (2005). A Meta-Analysis of the International Gender Wage Gap. – Journal of Economic Surveys, vol 19, no 3, pp 479–511.

Nimekirjad, hääled ja sugu 2007. ja 2011. aasta Riigikogu valimistel

Mirjam Allik, Dublini Ülikooli Trinity kolledži doktorant

Poliitikas soolist võrdsust toetavatele inimestele valmistasid 2011. aasta Riigikogu valimised pettumuse, sest eelmistega võrreldes vähenes naiste osakaal nii nimekirjades kui ka valitute hulgas.

2011. aasta valimisi eristab eelmistest tähelepanu naiste vähesele osakaalule nimekirjades. Valimiste eel ja järel avaldasid naispoliitikud avalikult toetust nii kvootide kehtestamisele kui ka naiste kõrgemale asetusele nimekirjades (Mikko 2011; Oviir 2011). Viimaste aastate arvamusuuringud näitavad, et ka valijad soovivad poliitikas näha rohkem naisi (Vainu *et al* 2010, 136–137).

Artikli eesmärk on anda oma panus tõstatunud mõttevahetusse naiste kandideerimise ja valituks osutumise teemal. Võrreldakse 2007. ja 2011. aasta Riigikogu valimisi, kasutades Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehel avaldatud valimistulemusi ja andmeid kandidaatide kohta.

Naiskandidaadid ja valimisedu: rahvusvaheline pilt

Naiste edukust parlamenti pääsemisel on enamasti uuritud riigi ehk makrotasandil, kus tähelepanu keskmes on naiste protsent seadusandlikus kogus. On leitud, et naiste suurt arvu parlamendis soodustavad näiteks proportsionaalsed valmissüsteemid, naiste kõrgem haridus- ja tööhõivetase ning toetav kultuuritaust, näiteks protestantismi domineerimine muude religioonide üle (eestikeelse ülevaate saamiseks vaata näiteks Vask 2007). Kui proportsionaalseid valimissüsteeme peetakse oluliseks naiste esindatust soodustavaks muutujaks, siis ülejäänud mõjude kohta puudub teadlaste seas üksmeel.

Teine võimalus analüüsida soo mõju valimisedule on kasutada indiviidi ehk mikrotasandi andmeid. Seletatavaks sündmuseks on siin kandidaadi häältesaak või (sagedamini) valituks osutumine. Selliseid analüüse on suhteliselt vähe, sest indiviidi tasandil uuring nõuab iga kandidaadi kohta andmeid, mida enamasti on raske koguda. Niisuguseid uuringuid on tehtud valdavalt riikides, mis kasutavad kandidaadikeskset valimissüsteemi, nagu näiteks ühemandaadi ringkondi (Kanada, Suurbritannia, USA) või üksikut ülekantavat häält (Iirimaa). Et need valimissüsteemid on pigem kandidaadi- kui parteikesksed, on teadlastel lihtsam andmeid saada (kandidaadi kohta on rohkem infot). Nimetatud riikides tehtud uuringud on enamasti näidanud, et sugu ei mõjuta valituks osutumist ega häälte arvu (Black, Erickson 2003; McElroy, Marsh 2010; Norris, Lovenduski 1995). Eestis puuduvad samuti kindlad andmed, et naiskandidaadil oleks raskem Riigikokku pääseda kui sama tausta ja kogemusega mehel. Näiteks leiab Margit Tavits (2010) 2003. aasta valimisi uurides, et kandidaadi häälte saaki ja valituks osutumist ennustavad kõige paremini seos ringkonnaga, kogemus riiklikus poliitikas, vanus, haridus, erakonna suurus ja kulutused kampaaniale. Sugu on siinjuures statistiliselt ebaoluline kõigis mudeleis, mis valimisedu ennustavad. Ka leiab Tavits, et asukoht nii ringkondlikus kui ka riiklikus nimekirjas on valituks osutumisel statistiliselt oluline.

Sugu ja järjekord nimekirjas

Mitmed Eesti autorid (Põldsaar 2002; Raitviir 2002) on oletanud, et probleem naiste väheses esindatuses peitub just nimekirjades, mille esinumbrid on sagemini mehed. Lisaks väidab Sheri Kunovich (2003), et postkommunistlikes riikides võib kandidaadi järjekord nimekirjas olla tähtsam kui arenenud demokraatiates. Esiteks on valijate kogemus demokraatlike valimistega vähene ning seetõttu on suurem tõenäosus, et valitakse nimekirjas eespool asuvat kandidaati. Teiseks oli erakondade arv esimestel demokraatlikel valimistel erakordselt suur, mis vähendas ühest erakonnast valituks osutunud inimeste osakaalu ja tõstis esinumbriks olemise tähtsust.

Uurinud Tšehhi ja Poola kandidaatide asetust nimekirjades, leiab Kunovich, et naiskandidaatidel on väiksem tõenäosus saada koht nimekirja eesotsas, sealjuures arvestades muid isiku või erakonna omadusi (näiteks kandidaadi vanus, kogemus; kandidaadi selektsiooni protsess, erakonna suurus) ja valimisringkonna suurust. Empiirilist tõestust selle oletuse toetuseks Eestis on vähe. Siiski leiab Tavits (2010), et naiskandidaat paikneb riiklikus nimekirjas keskmiselt ligi neli kohta tagapool kui samade omadustega mees ning soo mõju on siinjuures statistiliselt oluline. Samas leiab ta, et sugu ei mõjuta asetust piirkondlikus nimekirjas. Kokkuvõttes võib mainitud artikli põhjal öelda, et kuigi naiseks olemine ei mõjuta Eestis häältesaaki või valituks osutumist otse, võib sugu mõjutada valituks osutumist kaudselt, riiklike nimekirjade kaudu. Järgnevalt vaatlen soo ja nimekirja järjestuse seoseid 2007. ja 2011. aasta Riigikogu valimistel.

Valimisnimekirjad aastail 2007 ja 2011

Tabel 1 esitab mees- ja naiskandidaatide arvu ning suhte vastavalt järjekorrale ringkonnas 2007. ja 2011. aasta Riigikogu valimistel. Parema võrdluse saamiseks on lisatud ka meeste ja naiste suhe kõigi kandidaatide hulgas (alumine rida). On näha, et mõlemal valimisel on piirkonna esinumbrite seas ebaproportsionaalselt rohkem mehi kui naisi: kui 2007. aastal oli kandidaatide hulgas mehi 2,7 korda rohkem kui naisi, siis esinumbrite seas oli neid 4,1 korda rohkem; aastal 2011 oli mehi kandidaatide hulgas 3,4 ja piirkonna esinumbrite seas 5,7 korda rohkem.

Nimekirja teiste ja kolmandate numbrite seas oli aga mõlemal aastal suhteliselt rohkem naisi. Näiteks aastal 2007 oli mehi teiste numbrite hulgas vaid 1,9 ja kolmandate seas 2,2 korda rohkem. Aastal 2011 oli teiste numbrite seas mehi 2,7 ja kolmandate hulgas 2,5 korda rohkem. Järgnevatel kohtadel on mees- ja naiskandidaatide suhe enamasti sarnane üldise meeste-naiste suhtega kandidaatide hulgas.

Tabel 2 esitab samasugused andmed riiklike nimekirjade kohta. Siin on mehi ebaproportsionaalselt rohkem nii esimese kümne kui ka kahekümne seas. Kohtadel 21–40 on aga suhteliselt rohkem naisi. Samamoodi nagu piirkondades sarnaneb riiklikes nimekirjades (alates viiendast kümnest) meeste-naiste suhe üldise meeste-naiste osatähtsusega kandidaatide seas (kuid esineb ka kõikumisi). Nende kahe tabeli põhjal võib teha kolm järeldust soo ja järjestuse kohta nimekirjas. Esiteks on mehi ringkonna esinumbrite ja riikliku nimekirja kahe esimese kümne seas ebaproportsionaalselt rohkem kui naisi. Sealjuures on ebaproportsionaalsus meeste kasuks suurem aastal 2011.

Teiseks on naiste asetus üldiselt parem ringkondlikes kui riiklikes nimekirjades: esimesel juhul on naisi suhteliselt rohkem juba teiste ja kolmandate numbrite seas, riiklikes nimekirjades alles kohtadel 21–30 ja 31–40. See tulemus on kooskõlas eespool mainitud Tavitsa omaga aastast 2003, kui ta leiab, et sool on mõju asetusele riiklikus, aga mitte ringkondlikus nimekirjas.

Kolmandaks: et naiskandidaate on suhteliselt rohkem teiste-kolmandate ja kolmanda-neljanda kümne seas, võib väita, et kogu nimekirja ulatuses asetuvad naised pigem keskel. Nende andmete põhjal ei saa öelda, et kogu nimekirja ulatuses oleks kandidaadi soo ja järjekorra vahel selge lineaarne seos – naiste proportsioon ei lange samaaegselt järjekorranumbri tõusuga. Küsimus on aga selles, millised nimekirjakohad üldse loevad – riikliku nimekirja teises pooles asetuval kandidaadil pole suurt lootust Riigikokku pääseda. Kõige suurema riikliku nimekirja järjekorranumbriga Riigikokku pääseja oli 2011. aastal 25. paigutusega Tõnis Kõiv. Reaalne lootus (ka asendusliikmena) on Riigikokku pääseda võib-olla vaid 30 esimesel. Seetõttu on meessoost kandidaate ebaproportsionaalselt rohkem riiklike nimekirjade nendel positsioonidel, kust on kõige tõenäosem parlamenti pääseda. Naiste ülekaal neljandas kümnes võib olla juba ebaoluline.

Piirkondlike nimekirjade puhul on olukord keerulisem, sest arvestada tuleb avatud nimekirjade ning kandidaatide ümberreastumisega. Teiste sõnadega, koht piirkondlikus nimekirjas ei ole sama määrava tähtsusega kui riiklikus nimekirjas – halva paigutuse võib

korvata hea häältesaak. Seda, kas ja milline on sooline aspekt ümberreastumisel, on käsitletud artikli lõpus.

Tabel 1. Nais- ja meeskandidaatide järjestus ringkonnas aastail 2007 ja 2011

Ringkonna järjekord	2007			2011		
	mehi	naisi	mehi : naisi	mehi	naisi	mehi : naisi
1.	110	27	4,07	119	21	5,67
2.	68	35	1,94	59	22	2,68
3.	65	30	2,17	52	21	2,48
4.	72	21	3,43	57	16	3,56
5.	66	26	2,54	57	15	3,8
6.	64	24	2,67	47	24	1,96
7.	62	24	2,58	53	13	4,08
8.	61	23	2,65	47	13	3,62
9.	56	18	3,11	43	10	4,3
10.	42	19	2,21	35	11	3,18
11.	14	8	1,75	16	3	5,33
12.	11	4	2,75	6	4	1,5
13.	10	3	3,33	8	2	4
14.	4	2	2	5	0	¥
15.	6	0	¥	3	2	1,5
16.				4	1	4

Kokku	711	264	2,69	611	178	3,43

Märkus: Siin ja edaspidi on tabelites esitatud andmed kõigi kandidaatide, sealhulgas üksikkandidaatide kohta. Kõik üksikkandidaadid on märgitud kui esinumbrid. Esinumbrite suur hulk on tingitud nii mainitust kui ka sellest, et väiksemate erakondade nimekirjades on piirkonnas sageli vaid üks-kaks kandidaati.

Tabel 2. Nais- ja meeskandidaatide järjestus riiklikus nimekirjas aastail 2007 ja 2011

Riiklik järjekord	2007			2011		
	mehi	naisi	mehi : naisi	mehi	naisi	mehi : naisi
1.–10.	87	30	2,9	101	21	4,81
11.–20.	69	23	3	62	15	4,13
21.–30.	62	28	2,21	41	19	2,16
31.–40.	59	26	2,27	44	16	2,75
41.–50.	58	22	2,64	50	10	5
51.–60.	51	22	2,32	47	13	3,62
61.–70.	53	17	3,12	45	15	3
71.–80.	49	21	2,33	46	14	3,29
81.–90.	50	20	2,5	44	14	3,14
91.–100.	49	21	2,33	40	10	4
101.–110.	55	13	4,23	39	11	3,55
111.–125.	69	21	3,29	52	20	2,6
Kokku	711	264	2,69	611	178	3,43

Soo seos häälte arvuga

Varasemad uuringud naistest Eesti poliitikas on leidnud, et naised saavad keskmiselt meestest vähem hääli (Raitviir 2002). Tabelis 3 ning joonisel 1 on esitatud andmed soo ja häälte arvu seose kohta. Aastal 2007 said meeskandidaadid keskmiselt ligi 150 häält rohkem kui naised, neli aastat hiljem oli see vahe 100 häält. Aritmeetiline keskmine on aga lihtsalt mõjutatud ülisuurtest (või väikestest) väärtustest ja seega on esitatud ka keskmised hääled nende kandidaatide hulgas, kes said alla 10 000 hääle. Ekstreemsete väärtuste eraldamine enne andmete analüüsi (või osaks analüüsist) on üsna tavapärane, sest nii on võimalik paremini hinnata tüüpilisemaid või "normaalsemaid" tulemusi ja saada valdavast andmehulgast realistlikum pilt. Aastal 2007 on seetõttu eemaldatud kaks kandidaati (Edgar Savisaar – 18 003, Andrus Ansip – 22 540 häält), aastal 2011 kolm (Urmas Paet – 10 779, Andrus Ansip –18 967, Edgar Savisaar – 23 000 häält). Äärmuslikud väärtused on eemaldatud ainult tabelis 3, muu analüüs on kõigi kandidaatide põhjal. On näha, et 2007. aastal väheneb keskmiste häälte erinevus 100-le ning viimastel valimistel said mehed ja naised keskmiselt ühepalju hääli.

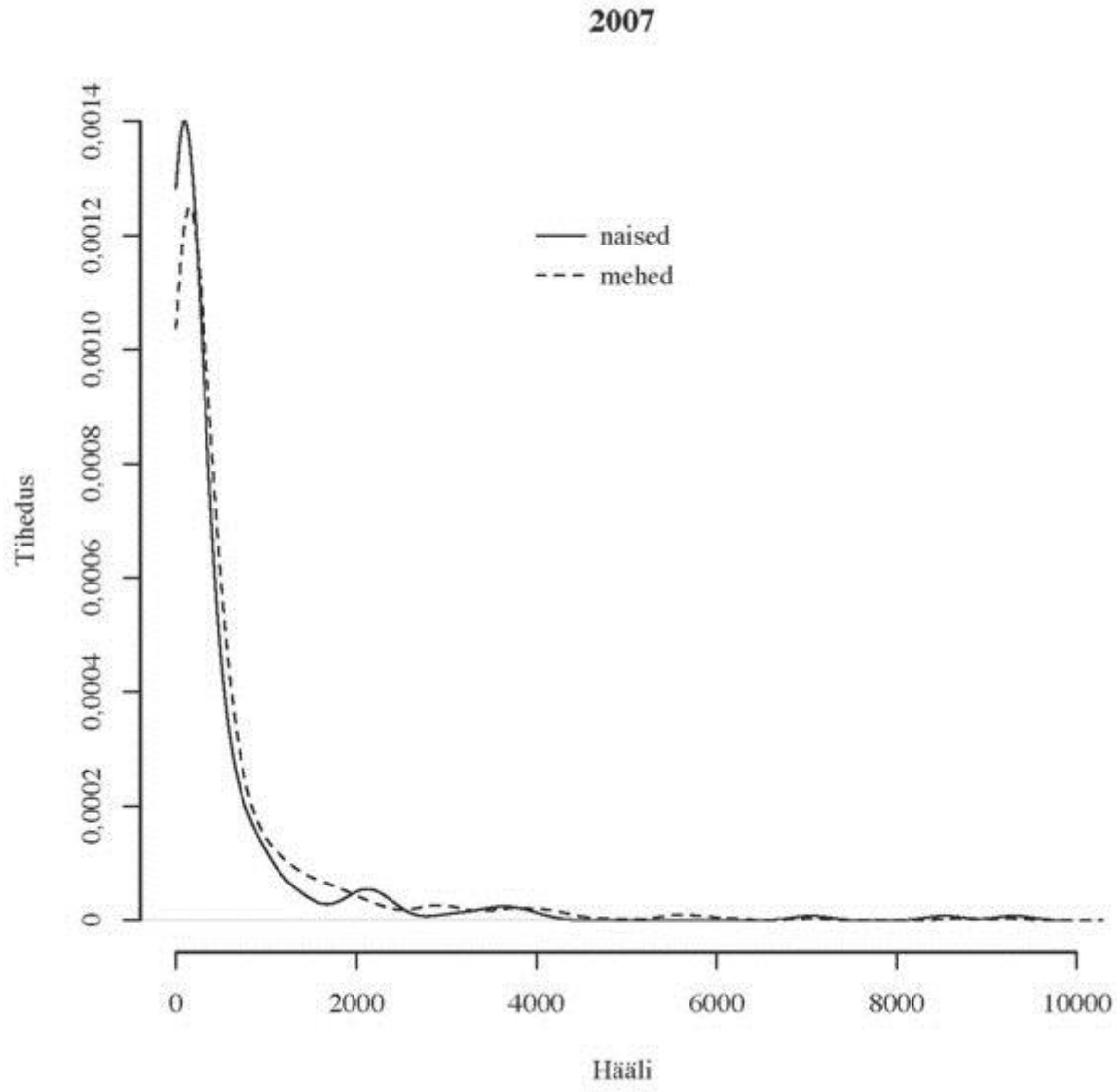
Parema ülevaate meeste ja naiste häältesaagist annab joonis 1, mis kirjeldab häälte jaotust kõigi vastavast soost kandidaatide hulgas. Kui jooned langevad kokku, on häälte jaotus meeste ja naiste seas sama ehk nii meeste kui ka naiste seas on proportsionaalselt sama palju väikese, keskmise ja suure häältesaagiga kandidaate. Viimastel valimistel oligi meeste ja naiste häälte jaotus väga sarnane. Seega ei saa öelda, et valijad oleksid aastal 2011 andnud naistele vähem või rohkem hääli kui meestele. Mõlemast soost kandidaatide seas on samas proportsioonis nii väikese, suure kui ka keskmise häältesaagiga inimesi. Aastal 2007 oli häälte jaotuses märgata väikesi erinevusi. Naistele antud häälte jaotust kirjeldav kõver on väga väikese häältesaagi (kuni 200 häält) puhul kõrgem – naisi on väga väikese häältesaagiga kandidaatide hulgas ebaproportsionaalselt palju. Samas on 200–2000 häält saanute puhul naisi kirjeldav kõver veidi madalamal meeste omast ehk naisi on selles häältevahemikus ebaproportsionaalselt vähem (täpsema ülevaate saamiseks vaata ka lisa 1). Seega oli naiste keskmine häältesaak 2007. aastal meeste omast väiksem, sest naisi oli väga väikese häältesaagiga kandidaatide seas ebaproportsionaalselt rohkem. Aga nagu juba mainitud, erinevus häälte jaotuses 2011. aastal enam ei ilmne. Kuna üldiselt langevad kõverad mõlemate valimiste puhul valdavalt kokku, võib üldistavalt öelda, et sugu häältesaaki ei mõjuta.

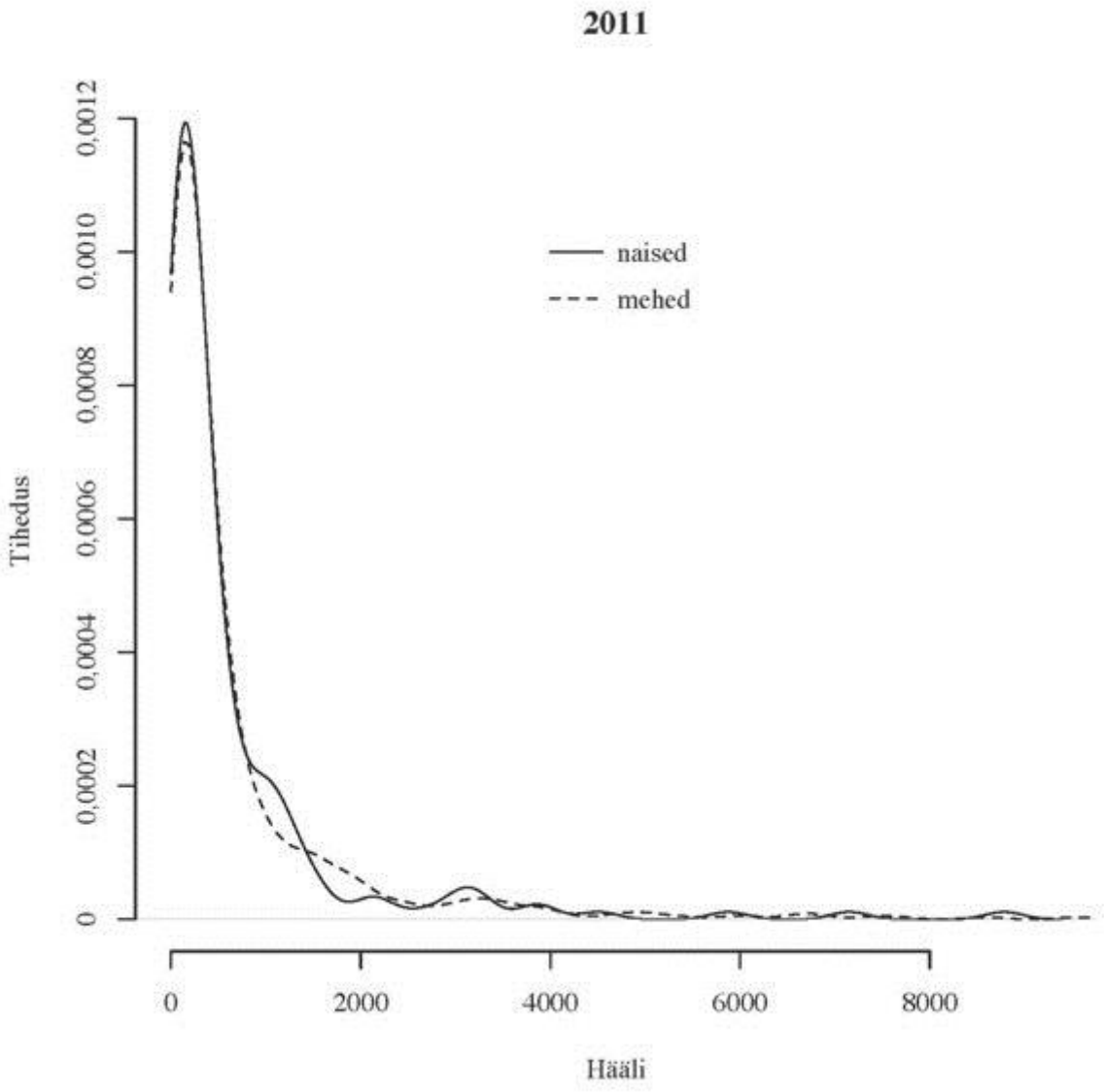
Tabel 3. Keskmised hääled soo järgi aastail 2007 ja 2011

	Mehed	**Naised**	**Keskmine**
2007			
Kõik kandidaadid	604,5	456,2	564,3
Alla 10 000 hääle	549,0	456,2	523,8
2011			
Kõik kandidaadid	751,6	651,0	728,9

Alla 10 000 hääle	668,6	651,0	664,6

Joonis 1. Häälte jaotus soo järgi aastail 2007 ja 2011





Märkus: Joonistel märgitud tihedus (ingl *density*) on sisuliselt sarnane sagedusega ehk histogrammiga. Vahe on selles, et y-telg ei näita sündmuste sagedust, vaid proportsiooni, ning joonealune pindala on võrdne ühega.

Tabel 4. Valituks osutumist seletavad tegurid aastail 2007 ja 2011

	2007		**2011**	
(Konstant)	–0,91		0,54	
	1,22		*0,71*	
Naine	0,18		–0,25	
	0,35		*0,36*	

Riiklik järjekord	–0,02	**	–0,01	
	0,01		*0,01*	
Piirkondlik järjekord	–0,35	***	–0,42	***
	0,09		*0,10*	
Vanus	–0,05	**	–0,05	***
	0,02		*0,01*	
Kogemus riiklikus poliitikas	2,8	***	2,43	***
	0,36		*0,31*	
Kõrgharidus	2,47	*	1,28	*
	1,04		*0,50*	
N	802		714	

Märkus: Tärnid näitavad statistilist olulisust, *** $p < 0,001$, ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$
Koefitsiendid on püstkirjas ja standardvead kaldkirjas.

Soo mõju valituks osutumisele

Uurimaks soo mõju valituks osutumisele, on tabelis 4 esitatud logistilise regressiooni tulemused. Need kaks mudelit (üks valimisaasta kohta) ennustavad valituks osutumise tõenäosust vastavalt kandidaadi soole, järjekorrale kummaski nimekirjas, vanusele, eelnevale kogemusele poliitikas (kas kandidaat on minister, Riigikogu või Euroopa Parlamendi liige) ning kõrgharidusele. On näha, et sugu ei ole statistiliselt oluline ehk naiseks olemine ei mõjuta kandidaadi tõenäosust saada Riigikokku. Kõige paremini seletavad Riigikokku pääsemist varasem kogemus poliitikas, vanus ning järjekord piirkondlikus nimekirjas. Eelnev poliitikakogemus ja parem asetus ringkonnas suurendavad kandidaadi võimalusi pääseda parlamenti. Ka eespool mainitud rahvusvahelised uuringud leiavad, et varasem poliitiline kogemus või kandideerimise ajal parlamendiliikmeks olemine (ingl *incumbency*) suurendavad valimisedu. Kuna naisi on ametisolijate seas alati vähem kui mehi, võib sugu mõjutada valituks osutumist kaudselt poliitilise kogemuse kaudu. Seega vähendab varasemate aastate naiste väiksem osakaal parlamendis naispoliitikute kogemust, mis omakorda halvendab naise võimalusi järgmistel aastatel Riigikokku pääseda. Nii võib naiste osatähtsuse langus kandidaatide, Riigikogu liikmete ja ka ministrite seas 2011. aastal takistada naiste edu ka järgmistel

valimistel. Ka rahvusvahelistel uuringutel on leitud, et kõrge parlamendiliikmete tagasivalimise määr (ingl *retention rate*) kahandab ja tagasivalimise piirangud suurendavad naiste protsenti esinduskogus (Schwindt-Bayer 2005).
Tabelist 4 selgub veel, et vanus on negatiivselt seotud valituks osutumise tõenäosusega – samade omaduste ja taustaga vanemal kandidaadil on raskem pääseda Riigikokku kui nooremal poliitikasse pürgijal. Asetus riiklikus nimekirjas oli statistiliselt oluline ainult 2007., kuid mitte 2011. aastal. Tulemuse põhjus võib peituda selles, et aastal 2011 sai kompensatsiooni mandaadi alusel Riigikokku ainult 19, kuid 2007. aastal 26 inimest. Ehk järjest rohkem on kohad jaotatud piirkondades ning kompensatsioonimandaadi tähtsus on vähenenud. Sellega on vähenenud ka üleriigiliste nimekirjade ning selle järjekorra tähtsus. Niisugune tulemus kahandab ka artikli alguses kirjeldatud soo ja riikliku nimekirja asetuse seose tähtsust.

Nõudlus ja pakkumine

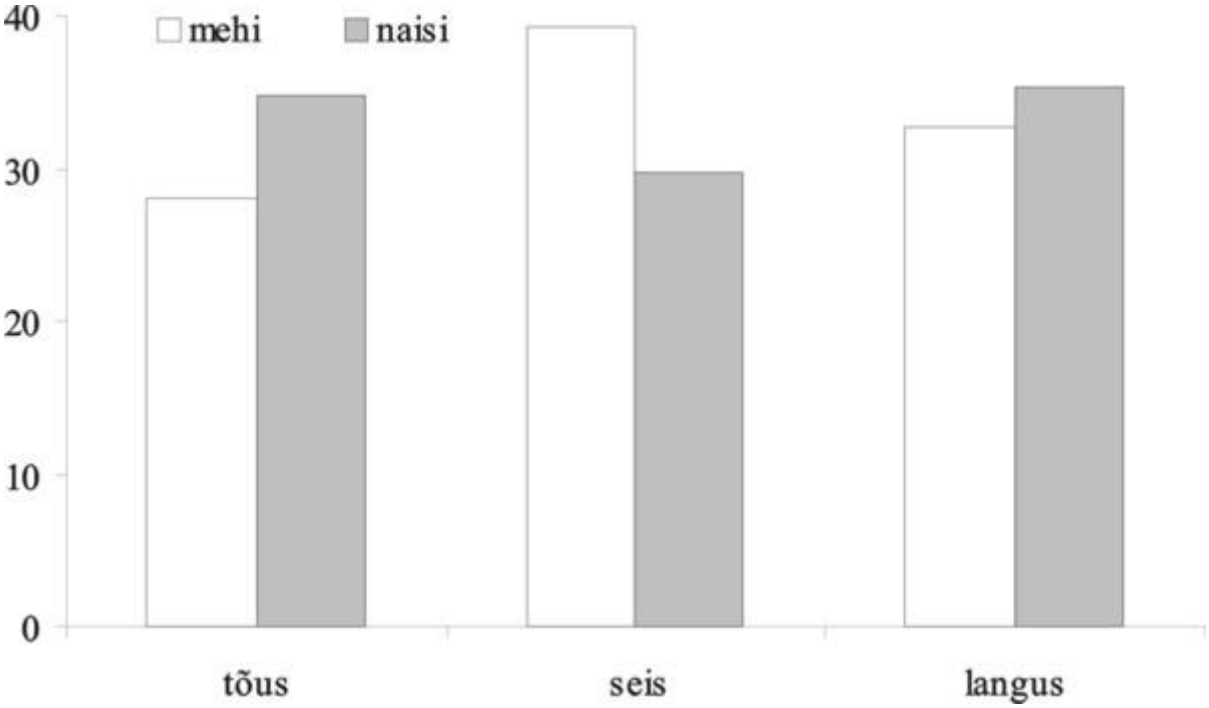
Eeltoodud andmed ning analüüs ei suuda leida ühest seletust naiste alaesindatusele Riigikogus. Soo mõju asetusele ringkondlikes nimekirjades ning häältesaagile ja valituks osutumisele on nende andmete põhjal ebaoluline. Ainsana võib soo mõjust rääkida riiklike nimekirjade puhul, kus naised on ebaproportsionaalselt alaesindatud esimese kahekümne kandidaadi seas. Samal ajal on aga riiklike nimekirjade endi tähtsus langenud, sest järjest rohkem jaotatakse kohti piirkondades.
Milles siis peitub naiste vähese esindatuse põhjus? Üks seletusi võib olla nii selle kui ka mitmete teiste uuringute vale vaatenurk – naiste vähese esindatuse põhjusi ei tasu otsida nimekirjadest ega valimistulemustest, vaid sellele eelnenud sündmustest, nagu nimekirjade koostamine ja naiste väike osatähtsus kandidaatide seas. Siinjuures tuleb tähelepanu pöörata nii nimekirjade koostamise protsessile erakondade sees kui ka naissoost erakonnaliikmetele ja poliitikasse pürgijatele. Või nagu väidavad teised teadlased (näiteks Norris, Lovenduski 1995), mõjutavad naiste esindatust poliitikas nii nõudlus (ingl *demand*) kui ka pakkumine (ingl *supply*).
Nõudluse all peetakse silmas nii valijate kui ka erakondade suhtumist naistesse (nõudlus on väike, kui valijad ei hääleta naiste poolt või kui erakond ei aseta naisi kõrgematele positsioonidele nimekirjades või partei hierarhias). Selles artiklis esitatud hääletustulemuste põhjal tundub, et valijate poolt on nõudlus olemas – naised ei saa meestest vähem hääli. Ka sissejuhatuses viidatud soolise võrdõiguslikkuse monitooring näitab, et avalik arvamus toetab naiste suuremat esindatust Riigikogus. Iseküsimus on nõudlus erakondade sees. Usutlused erakonnajuhtide ja liikmetega on varasematel aastatel näidanud, et seal on nõudlus suurema naiste osaluse järele pigem väike (Laur 2003; Talves 2003).
Kuigi valdav osa Eesti ja ka rahvusvahelisi uuringuid keskendub just nõudlusele, on viimastel aastatel hakatud enam tähelepanu pöörama ka pakkumisele ehk naiste enda otsustele astuda poliitikasse. Nõnda leiavad Richard L. Fox ja Jennifer L. Lawless (2004), et USA-s on naised poliitikas alaesindatud, sest esiteks kaaluvad naised kandideerimist või poliitikasse minemist palju harvem kui mehed ja teiseks isegi kui naised selle üle mõtlevad, on tõenäosus, et nad seda ka teevad, väiksem kui meeste puhul. Autorid leiavad ka, et naised peavad end sagemini ebapädevaks ning teised inimesed julgustavad neid harvem poliitikasse minema. Järgmised uuringud naiste osalusest Eesti poliitikas peaksid samamoodi tähelepanu pöörama võimalikele tuleviku naispoliitikute seisukohtadele, näiteks sellele, mis neid motiveerib või heidutab kandideerimast Riigikokku või kohalikesse omavalitsustesse.

Avatud nimekirjad ja ümberreastumine

Teine põhjus, miks see uuring ei suuda leida head seletust naiste alaesindatusele, võib peituda protsessi, sealhulgas valimissüsteemi keerukuses. Eespool nimetatud

rahvusvahelised uuringud on pigem keskendunud oluliselt lihtsamatele valimissüsteemidele nagu enamushäält kasutavatele ühe mandaadi ringkondadele. Seetõttu pole välja kujunenud meetodeid ega seisukohti keerulisemate süsteemide (nagu avatud nimekirjade) analüüsimiseks. Eesti valimissüsteemi puhul tuleb aga kindlasti arvesse võtta ka seda, et avatud nimekirjad võimaldavad valijail kandidaadid ümber reastada. Kuigi ümberreastumisele pole Eestis veel suurt tähelepanu pööratud, näitavad 2011. aasta valimistulemused selgelt, et sellele teemale peaks tulevikus rohkem mõtlema. Joonisel 2 on esitatud andmed selle kohta, kui palju kandidaate on pärast häälte lugemist järjekorras tõusnud, langenud või samale kohale jäänud. On märkimisväärne, et vaid 39 protsenti mehi ja 30 protsenti naisi on jäänud samale kohale (vaata ka lisa 2). Samamoodi ilmneb, et naised tõusevad järjestuses sagedamini kui mehed – vastavalt 35 ja 28 protsenti samast soost kandidaatidest. Kuigi ka langejate seas on naisi rohkem, on vahe meestega üsna väike – kaks kuni kolm protsenti. Seega tundub nende esialgsete andmete põhjal, et avatud nimekirjad on naiskandidaatidele pigem kasuks.
Kuid iga tõus või langus nimekirjas ei tähenda veel muutust valituks osutumises. Näiteks suurim tõusja, keskerakondlane Erki Savisaar, oli valimisringkonnas number 4 (Harju- ja Raplamaa) asetatud 16. kohale ja hääletustulemuste järel oli tema asetus viies. Riigikokku ta siiski ei pääsenud, sest Keskerakond sai selles ringkonnas ainult kaks mandaati. Seega peaks ümbrreastumist uurima detailsemalt, võttes arvesse nii sugu kui ka mõju lõplikule tulemusele ehk valituks osutumisele.

Joonis 2. Ümberreastumine piirkonnas soo järgi aastal 2011 (protsentides)



Lisa 1
Nais- ja meeskandidaatide arv häälte järgi aastail 2007 ja 2011

Hääli	2007			2011		
	mehi	naisi	mehi : naisi	mehi	naisi	mehi : naisi

0–200	363	169	2,15	280	85	3,29
201–400	125	30	4,17	109	28	3,89
401–600	70	20	3,50	63	20	3,15
601–800	30	8	3,75	27	5	5,4
801–1000	21	10	2,10	22	8	2,75
1001–1200	16	3	5,33	14	10	1,4
1201–1400	13	4	3,25	11	2	5,5
1401–1600	10	1	10	15	4	3,75
1601–1800	9	1	9	8	1	8
1801–2000	7	1	7	11	0	¥
…						
2001–3000	19	9	2,11	16	5	3,2
3001–4000	12	5	2,4	16	6	2,67
4001–5000	6	0	¥	4	1	4
5001–6000	4	0	¥	4	1	4
6001–7000	1	0	¥	4	0	¥
7001–8000	1	1	1	2	1	2
8001–9000	1	1	1	1	1	1
9001–10 000	1	1	1	1	0	¥

…						
10 001 +	2	0	¥	3	0	¥
Kokku	711	264	2,69	611	178	3,43

Lisa 2
Kandidaatide ümberreastumine

Muutus reastuses	Mehi	Naisi	Mehi : naisi
11	1	0	¥
10	1	1	1
9	1	0	¥
8	1	1	1
7	3	1	3
6	7	1	7
5	10	0	¥
4	16	5	3,2
3	33	7	4,71
2	34	17	2
1	64	29	2,21
0	240	53	4,53
–1	79	20	3,95

–2	66	22	3
–3	19	12	1,58
–4	19	5	3,8
–5	9	2	4,5
–6	6	2	3
–7	2	0	¥
Kokku	611	178	3,43

Märkus: Muutus kirjeldab kohavahet enne ja pärast häälte lugemist ehk muutus 7 tähistab tõusu seitsme koha võrra, 0 samale positsioonile jäämist ja –7 langust seitsme koha võrra.

Autor tänab kaasabi eest Priit Vinkelit ja Liina Järvistet.

Kasutatud kirjandus

Black, J. H., Erickson, L. (2003). Women Candidates and Voter Bias: Do Women Politicians Need to Be Better. – Electorial Studies, vol 22, issue 1, pp 81–100.
Fox, R. L., Lawless, J. L. (2004). Entering the Arena? Gender and the Decision to Run for Office. – American Journal of Political Science, vol 48, no 2, pp 264–280.
Kunovich, S. (2003). The Representation of Polish and Czech Women in National Politics. Predicting Electoral List Position. – Comparative Politics, vol 35, no 3, pp 273–291.
Laur, T. (2003). Naiste poliitilise esindatuse edendamine. – Eesti naised eneseteostamise võimalustest. Kvalitatiivuuringu esmase analüüsi tulemused. Tartu: Tartu Ülikool.
McElroy, G., Marsh, M. (2010). Candidate Gender and Voter Choice: Analysis from a Multimember Preferential Voting System. – Political Research Quarterly, vol 63, no 4, pp 822–833.
Mikko, M. (2011). Eesti poliitikas on naised alaesindatud. – Pärnu Postimees, 2. märts.
Norris, P., Lovenduski, J. (1995). Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament. Cambridge: Cambridge University Press.
Oviir, S. (2011). Naistest valimiste järel ja *de facto*. – Õhtuleht, 16. märts.
Põldsaar, R. (2002). Women in Estonian Politics: Baltic and Global Perspective. – M. Goloubeva, D. Hanovs (eds). Women in Baltic Societies: Past and Present. Riga: N.I.M.S.
Raitviir, T. (2002). Eesti naised poliitilise võimu juures. – Ariadne Lõng, nr 1/2, lk 124–128.
Schwindt-Bayer, L. A. (2005). The Incumbency Disadvantage and Women's Election to Legislative Office. – Electoral Studies, vol 24, no 2, pp 227–244.
Talves, K. (2003). Naised poliitikas. – Eesti naised eneseteostamise võimalustest. Kvalitatiivuuringu esmase analüüsi tulemused. Tartu: Tartu Ülikool.
Tavits, M. (2010). Effect of Local Ties on Electoral Success and Parlamentary Behaviour: The Case of Estonia. – Party Politics, vol 16, no 2, pp 215–235.
Vainu, V., Järviste, L., Biin, H. (2010). Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2009. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 1.

Vask, L. (2007). Naised poliitikas: vajadused, takistused ja nende ületamise teed. – Eesti Vabariigi naisministrid: koguteos naistest poliitika tipus. Koost M. Sutrop, K. Lõuk, T. Kiho. Tartu: Eesti Keele Sihtasutus.

Eesti tee majanduskriisi ja selle õppetunnid: tööjõukulu aspekt

Janno Reiljan, Tartu Ülikooli välismajanduse korraline professor

Eesti majanduspoliitika puhul ei saa rääkida jätkusuutlikust arenenud riikidele järelejõudmise strateegiast.

Eesti majanduspoliitika nurgakivina rakendati valuutakomitee süsteemi vahetuskursi tagamisel, väliskaubanduse barjääride (imporditollide ja subsiidiumide) puudumist, väliskapitalile soodsat ettevõtete tulumaksu korraldust, madala miinimumpalga abil madala palgataseme säilitamist ja madalat sotsiaalsele kaitsele suunatud maksukoormuse taset. Esmapilgul näis see tagavat kiire arengu. Eestit hinnati "Balti tiigritest" edukaimaks ja ta kuulus aastail 2000–2007 Euroopa Liidu kõige kiiremini kasvava majandusega riikide hulka (Brixiova *et al* 2010, 57).
Majanduskriis tabas 2008. aastal enamikku Euroopa Liidu liikmeid, eriti raskelt Eestit ja teisi Balti riike. Kieli Maailmamajanduse Instituudi teadurid esitavad sellega seoses küsimuse: kas "tiigritest" on nüüd saanud "voodiesised vaibad"? (Schrader, Laaser 2010.) Eesti valitsus on püüdnud luua välisinvesteeringutele võimalikult häid tingimusi, lootes sellega kindlustada oma rahvas töökohtade ja sissetulekuga. Seejuures tõsteti jumala seisusse finantskapital. See tekitas (suurpankade võitluses turu jaotamise pärast) inimestele ja ettevõtetele takistamatult sissevoolanud laenuraha abil illusiooni majanduskasvu ja heaolu saavutamise võimalusest investeeringuteks sääste kogumata. Lõpptulemusena püüti inimesed võlalõksu, mille lõplikke mõjusid on praegu võimatu ette näha.
Inimesi seob majandusega nende teenitav töötasu, mille muutus annab inimestele vahetult märku nii majanduse positiivsest kui ka negatiivsest arengust. Palgal on kahtlemata tähtis vahetu mõju majapidamiste heaolule. Vähem tähtsad ei ole ka palgaga seotud maksudest rahastatavad sotsiaalkaitse kulud. Eeltoodust tulenevalt analüüsitakse artiklis Eesti teed majanduskriisi ja selle tagajärgi üldises majanduspoliitilises kontekstis ning empiiriliselt brutopalga arengu alusel.
Artikli eesmärk on hinnata Eesti majanduspoliitika aluseid majanduskriisi kontekstis ning brutopalga arengut kriisi eel ja ajal üldiselt ning tegevusalade lõikes. Eesmärgi saavutamiseks püstitatakse järgmised uurimisülesanded:
– analüüsida Eesti arengu eduloo väidetavaid majanduspoliitilisi põhjusi;
– analüüsida Eesti majanduspoliitikat majanduskriisi kontekstis ja hinnata selle tegelikke väljavaateid;
– analüüsida brutopalgaga seotud üldisi arenguid ja sektoraalseid erinevusi Eesti majanduses kuni majanduskriisini ja kriisi ajal.
Analüüs toetub teoreetiliselt majandusekspertide käsitlusele Baltimaade majandusarengu võimaluste kohta, empiiriliselt aga Eurostati ja Eesti statistikaameti andmetele brutopalga arengust Eestis tervikuna ja eri tegevusaladel.

Lootus mahajäämust ületada

Eestil nagu teistel Euroopa Liidu keskmisest arengutasemest kaugele maha jäänud riikidel tuleb leida arengustrateegia mahajäämuse vähendamiseks. Vähemalt majanduses näis Euroopa Liiduga ühinemise ajaks edustrateegia olevat leitud ja edukalt rakendatud – aastail 1995–2004 oli Eesti SKT aastakeskmine reaalkasv 6,1 ja aastail 2000–2004 koguni 7,2 protsenti, mille aluseks hindasid liberaalsed valitsusringkonnad pikaajalise järjekindla ja ettenägeliku raha-, eelarve- ja majanduspoliitika (Paet 2005). Väliselt näis selleks ka põhjust olevat.
– Krooniaja algusega võrreldes oli inflatsioon vähenenud ligi 90 protsendilt (1993. a) 1,4 protsendile (2003. a), mida peeti valuutakomitee süsteemi või laiemalt fikseeritud

vahetuskursisüsteemi (Laursen, Grawe 2004) rakendamise tulemuseks. Kahtlemata vähendab fikseeritud vahetuskursi tingimustes survet hinnatõusule peamiste ekspordipartnerite vääringute devalveerimine (eksport)sissetulekute vähenemise tõttu. Eestil on selline kogemus Vene rubla ja Rootsi krooni väärtuse languse mõjust ekspordisektorile. Sellest hoolimata hindasid Eesti valitsusringkonnad valuutakomitee süsteemi edustrateegia alusena.

– Kiire riigivara erastamine tõi Eestisse märgatava hulga välisinvesteeringuid, mida hinnati kui liberaalse (barjäärideta) majanduspoliitika tulemust, ja kutsuti üles jätkama riigi suurettevõtete erastamist (Laursen, Grawe 2004). Otseinvesteeringute sissevool oli tõepoolest märkimisväärne: aastail 1995–2003 kasvas välismaiste otseinvesteeringute maht Eestis 9,46 korda, samal ajal kui Läänemere regioonis tervikuna 3,43 korda (Lihto 2005). Välisinvesteeringuid Eestisse hinnati seejuures Eesti rahvusvahelisustumise ja Eestist väljasuunduvate välisinvesteeringute eeldusena (Purju 2004). Kergelt ligipääsetav ja lääneliku ettevõtlusregulatsiooniga Eesti kujunes paljudele Soome ettevõtetele (eriti väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele) rahvusvahelisustumise katselaboriks, kust mindi edasi teistesse Balti riikidesse (Kosonen, Heliste 2005; Heiskanen 2006). Samal ajal vaadati Soome poolt Eesti suurt sõltuvust välisinvesteeringutest kui riski seal juba tegutsevatele Soome ettevõtetele (Alho *et al* 2004). Poliitringkondades valitses aga selge eufooria (Parts 2007; Kauppi 2007; Ansip 2008).

– Madalast maksukoormusest hoolimata suudeti Eestis eelarve mitte lihtsalt tasakaalus hoida, vaid koguni eelarve ülejääk saavutada ja keskvalitsusele reserve koguda. Näis, et hariduses, tervishoius ja turvalisuse tagamisel on võimalik vastuvõetav tase saavutada mitte ainult absoluutselt, vaid ka suhteliselt palju väiksemate kulutustega SKT-s (majanduslikult efektiivsemalt) kui kõrgelt arenenud riikides. Tegelikult tuleb tunnistada, et paljuski elati lihtsalt varem loodud ressursi arvel.

– Kesk-Euroopa konkurentriikidest tunduvalt madalama palga algtaseme tõttu suudeti saavutada oluline tööviljakuse tõus, osaliselt küll tööjõu voolamisega madalama tootlikkusega tegevusaladelt kõrgema tootlikkusega majandusharudesse (Laursen, Grawe 2004). Prognoositi, et veerand sajandiga jõuab Baltimaades palgatase tõusust hoolimata väga madala algtaseme tõttu ainult 75 protsendini 15 Euroopa Liidu “vana” liikmesriigi keskmisest palgatasemest (Alho *et al* 2004). Töötajad ei ole Eestis oma huvide kaitseks organiseerunud: kui Põhjamaades kuulub ametiühingutesse ligikaudu 80 protsenti töötajatest, siis Eestis ainult veidi üle kümne protsendi; Põhjamaades on kollektiivlepingutega hõlmatud 80–90 protsenti töötajatest, Eestis ligikaudu 25 protsenti (Sippola 2006). Leidus ka kahtlejaid madalale palgale toetuva arengustrateegia jätkusuutlikkuses – majanduskasv toob paratamatult kaasa surve palgatõusuks (Ketels 2006).

– Eesti poole võrra Euroopa Liidu keskmisest tasemest (suhtena SKT-sse) väiksemad sotsiaalkulutused – Eurostati andmeil Eestis ligi 13 protsenti SKT-st Euroopa Liidu ligikaudu 26 protsendi vastu – tähendasid tegelikult, et ostujõu pariteedi alusel hinnatuna jäid sotsiaalkulud inimese kohta Eestis tasemele 25–30 protsenti Euroopa Liidu keskmisest. Ometi ei kutsunud sotsiaalse turvalisuse madal tase ühiskonnas esile märkimisväärset rahulolematust. See näib tõestavat indiviidi enda vastutusele rajatud lähenemisviisi põhjendatust, võrreldes liigselt solidaarset turvalisuse tagamist rõhutavate Põhjamaade ja teiste Euroopa Liidu sotsiaalriikidega. Läänemere regiooni kujundamise majanduslikku mõtet nähtigi selles, et tööjõuintensiivsed tootmisetapid liiguvad kõrge palga- ja sotsiaalkulude tasemega riikidest piirkondadesse, kus ei eeldata keskpikas perspektiivis kõigi avalike teenuste pakkumist ja nendega seotud kulude kandmist (Akerholm 2005).

Näilisus ja tegelikkus

Euroopa Liidu liikmeks saamine pidi olema Eesti eduloo tunnustuseks (Lehtomäki 2005) ja teisalt edasikestmise tagatiseks. Kuigi juba 2004. aastal märgiti "väljakutsena" arengu jätkusuutlikkusele suure jooksevkonto defitsiidi kõrval krediitraha kiiret sissevoolu (Laursen, Grawe 2004), ei käsitletud seda siiski vastuabinõude rakendamist vajava olulise ohutegurina. Äritegevuse arendamise peamise puudusena uutes Euroopa Liidu liikmesriikides märgitakse avaliku halduse viletsat kvaliteeti (Alho *et al* 2004). Arenguperspektiivide hindamiseks tulebki selgeks teha, mis peab Eestile jätkuva edu tagama. 1990. aastate algusest kujunema hakanud endogeensed kasvuteooriad (Romer 1990; Romer, Rivera-Batiz 1991) rõhutasid teadus- ja arendustööle rajanevat innovatsiooni kui põhilist majanduskasvu saavutamise allikat. See lähenemine kujundas riigi arengu perspektiivide käsitlust ka Eestis. 1997. aastal koostatud arengustrateegias "Eesti 2010" (Terk 2007) toodi peamise Eesti arengutegurina välja (Venemaa ja Lääne-Euroopa riikide vahel sillaks olemise kõrval) juhtpositsioonidele tõusmine informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas. Loomulikult ei olnud sellise eesmärgi seadmiseks reaalset alust, puudusid nii baas (ressursid ja võimekus) kui ka poliitiline tahe astuda selle valdkonna arendamiseks reaalseid samme.
Innovatsioonivedurik kujunemise eesmärk ei vastanud samuti meie tegelikule positsioonile süvenevas lõimumises Euroopa Liiduga. Soome poolt vaadatuna pidi Eesti (nagu teisedki Baltimaad) kujunema allhangete tegijaks rahvusvahelistele suurettevõtetele, millest lähtudes peaks valitsus kujundama haridus-, (rakendus)teadus-, standardi-, IT- ja muud poliitikad (Hyvärinen 2005). Eestil soovitati seega pingutada haridusliku, teadusliku ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia infrastruktuuri, samuti võimeka (*high-skilled*) tööjõu ettevalmistamise nimel, et olla valmis pakkuma rahvusvahelistele ettevõtetele odavalt järjest keerulisemaid allhanketöid.
See lähenemine on väga pikaajaline, kui mitte lõputu tee nüüdisaegse innovatsiooni- ja teadmistepõhise majanduseni. Samal ajal on "areneva allhankija" positsiooni "pakkumine" Balti riikidele loogiline. Eestil oli nende riikide parimana teadus- ja arendustöö kulude osatähtsus SKT-st 2003. aastal 0,77 protsenti Rootsi 4,27, Soome 3,51 ja Taani 2,60 protsendi vastu (Savo, Elo 2005). 2009. aastaks kasvas Eesti teadus- ja arendustöö kulude osatähtsus 2003. aastaga võrreldes ligikaudu kahekordseks ja jõudis 1,42 protsendini SKT-st, mis jäi siiski liidritest kaugele: Eurostati andmetel oli teadus- ja arendustöö kulutuste tase Soomes 3,96, Rootsis 3,6 ja Taanis 3,02 protsenti.
Märksa rohkem põhjendatud näis arenenud riikide "kinnipüüdmise strateegia" seisukohalt otseste välisinvesteeringute (OVI) riiki meelitamine. Esmapilgul näib, et see strateegia oli edukas: 2005. aasta lõpu (varasemad andmed ei ole järgmistega võrreldavad) 9,56 miljardilt eurolt kasvas OVI positsioon Eestis 2008. aasta lõpuks 11,87 miljardile eurole, s.t 2,31 miljardi euro ehk 24,2 protsendi võrra. 2009. aasta jooksul vähenes küll OVI positsioon 11,28 miljardi euroni (Eesti Panga *online*-andmebaas), kuid sellest hoolimata võiks euroliidu liikmesuse mõju hinnata kokkuvõttes positiivseks. Paraku selgub Eesti Panga andmeist, et samal ajal on Eestist väljavoolanud OVI positsioon kasvanud 1,64 miljardilt eurolt 2005. aasta lõpul 4,76 miljardile eurole 2008. aasta lõpul, s.t 3,12 miljardi euro ehk 192 protsendi võrra.

Välisinvesteeringud ei aita

Kuigi ka kapitali väljavoolus toimus 2009. aastal tagasiminek 4,60 miljardi euroni, on OVI välispositsiooni juurdekasvutempo olnud ligi kümme korda kiirem OVI positsiooni kasvutempost Eestis. 2005. aasta lõpul oli OVI välispositsiooni suhe OVI positsiooni Eestis 17,2 protsenti, 2009. aasta lõpus aga juba 40,8 protsenti. Seega ilmneb, et Eesti on OVI seisukohalt väliskapitalile vähem atraktiivne kui välismaa Eestis loodud kapitalile. Põhjuseks on järgmised asjaolud.

– Eesti väga lihtne, kõigile sektoritele ühetaoline maksusüsteem on atraktiivne eelkõige meie turgu hõivavatele ja teenindavatele rahvusvaheliselt mittekaubeldavate kaupade ja teenuste pakkumisele suunatud investeeringutele. Innovaatilisi eksportkaupu tootvale kapitalile selline maksusüsteem atraktiivne ei ole.
– Madalapalgalise lihttööjõuga tehakse mitmes suures väliskapitalile kuuluvas ettevõttes Eestis tööjõumahukaid vaheoperatsioone (detailide kontroll ja kokkupanek), mis annavad suure import-eksporttehingute mahu, kuid kohaliku väärtusloome osa on väike.
– Eesti väikese turu teenindamiseks vajalikud investeeringud on väliskapitalil paljudes valdkondades (finantsvahendus, kommunikatsioon, kaubandus jt) suures osas tehtud ja nii puudub teenitud kasumile Eestis rakendus. Siin teenitud kasumid otsivad üha enam rakendusala Eestist väljaspool.
– Et Eestis maksustatakse ainult dividendidena jaotatud kasum ja väliskapitalil rajanevad ettevõtted on leidnud Eestis teenitud kasumi maksuvaba väljaviimise kanalid (näiteks investeeringuna tütarettevõttesse välismaal kuni 2009. aastani, laenudena emafirmadele või nende tütarettevõtetele), voolab siit juba rohkem OVI välja, kui seda sisse tuleb.

Otseste välisinvesteeringute sisse- ja väljavoolu maht ning dünaamika, samuti struktuur näitab, et välisinvesteeringud sellise majanduspoliitika jätkumisel arenenud riike Eestil kinni püüda ei aita.

Kui ühiskonnas valitsev meelsus seda võimaldab, on kindlasti kasulik hoida maksukoormus võimalikult madalana. Sellise strateegia jätkamine kujuneb järjest probleemsemaks. Maksukoormus on tähtis konkurentsitegur, mis pärast kaupade-teenuste, kapitali ja inimeste liikumiselt tõkete kõrvaldamist nihkub paratamatult tähelepanu keskpunkti. Arenenud Põhjamaad hindasid, et ettevõtlusmaksude ühtlustamine on Läänemere majandusruumi edasise arengu üks põhitingimusi (Svedberg 2006). Nüüd on maksude harmoneerimine Saksamaa eestvedamisel kerkinud kogu Euroopa Liidus keskse tähtsusega poliitiliseks küsimuseks.

Madal palgatase on kahtlemata atraktiivne lihttööjõudu vajavatele ettevõtjatele, kuid välismaised ametiühingud sallivad seda hädapärast ainult valdkondades (allhangetes), kus odav tööjõud ei konkureeri otseselt nende kõrgepalgalise tööjõuga. Seetõttu tuuakse Läänemere majandusruumi eduka arengu ühe eeltingimusena välja hõõrumiste ärahoidmine tööturul (Svedberg 2005). Euroopa Liidu keskmisest kiirema majanduskasvu tingimustes (arenenud riikide "kinnipüüdmise" eeldus) ei ole aga madala palga ja hinnataseme pikaajaline säilitamine reaalne. Niels Mygind (2006) tõi õigustatult esile, et Balti riikides kehtestatud fikseeritud vahetuskursi tingimustes on arenenud riike "kinnipüüdvates" majandustes kasvavast tootlikkusest tingitud kodumaise vääringu kallinemise ainus väljendusviis hindade, sealhulgas palkade tõus.

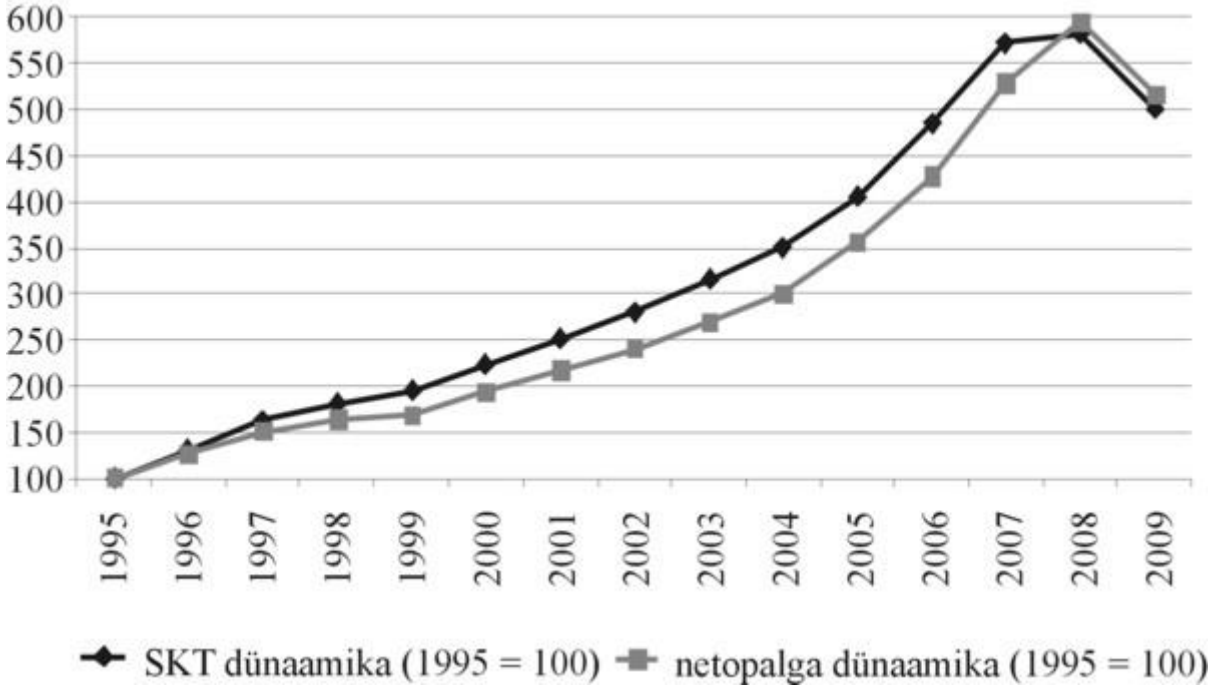
Paavo Okko (2007) näitas põhjendatult, et madala sissetulekutasemega Euroopa Liidu uute liikmesriikide konvergents arenenud riikidega on väga pikaajaline ja vastuoluline protsess.

Eliidi südametunnistuse küsimus

Madalalt arenenud riigid suudavad esialgu saavutada sissetulekute kiirema suhtelise kasvu (β-konvergentsi), kuid sissetulekute taseme nominaalse erinevuse vähenemist (σ-konvergentsi) lähiajal saavutada ei suuda. Kui Eesti suutnuks hoida SKT reaalse aastakasvu aastatel 2008–2015 tasemel 6,6 protsenti Soome 3,8 protsendi vastu (aastate 2000–2005 näitajad), kasvaks Eestis SKT *per capita* kahekordseks ja Soomes poolteisekordseks. Samal ajal suureneks sissetulekutaseme nominaalne erinevus 70 protsendi võrra. Kui palgataseme erinevus on kordades, siis mõnekümneprotsendine palgatõus palgataset Balti riikides veel väheatraktiivseks ei muuda. Arenenud riikidest palju madalam palgatase (2006. aastal Eestis 25 protsenti Saksamaa palgatasemest) jäävat ka pärast kriisi

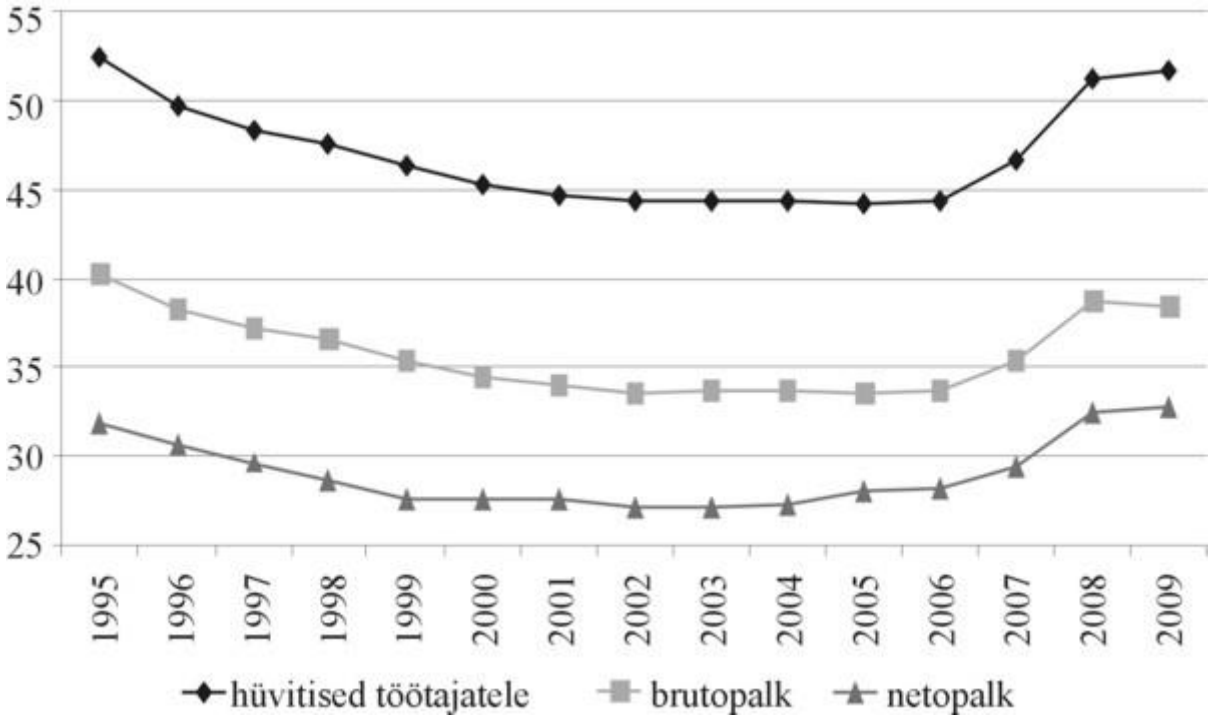
välisinvestoritele atraktiivseks, kuid tööpuudus püsib sellest hoolimata veel aastaid kõrge (Wiegert 2009).
Madala palgataseme puhul tuleb arvestada ka selle negatiivset mõju tööjõu kvalifikatsiooni tõstmisele. Noored ei ole motiveeritud raskeid tehnilisi erialasid omandama, kui erialase töö leidmine on Eestis raske ja töötasu madal. Kõrge kvalifikatsiooni omandanutele tugevneb tõmme välismaale tööle siirduda.
Riikidevaheliste sissetulekute erinevuste kasvule lisaks suurenevad regioonidevahelised erinevused ka riikide sees – linnade (eelkõige metropolide) kiire kasv ja maapiirkondade taandareng ning rahvastikust tühjenemine (Damsgaard 2008). Selle tulemusena kallineb metropolides maa ja halvenevad elutingimused, mis ähvardab pidurdada ka tõmbekeskuste arengut.
Sotsiaalkulude madalat taset võib kahtlemata teatud piirides käsitleda majanduslikku konkurentsivõimet suurendava tegurina. See kehtib eelkõige väliskapitalil rajanevate ettevõtete kohta, mis ei pea silmas pidama investeeringute sihtriigi rahva (ühiskonna) pikaajalisi arenguperspektiive. Eesti on ühinenud Euroopa sotsiaalhartaga, mis esitab inimeste sotsiaalse kaitse tagamisele küllalt kõrged nõuded. Tõsise ühiskondliku surve puudumise tingimustes on aga hartaga ühinemisel võetud kohustuste täitmine ainult valitseva eliidi südametunnistuse küsimus. Tulevikuväljavaated madala sotsiaalkaitse poliitika jätkamisel ei ole sugugi kindlad: eriti Prantsusmaa, Saksamaa ja Austria on teravalt tõstatanud nn sotsiaalse dumpingu probleemi, mis takistavat Euroopa Liidu majandusliku lõimingu süvenemist (Terk 2006).
Palkade ja sotsiaalse kaitse kulude kasvu surve olukorras tuleb arengu jätkusuutlikkuse tagamiseks saavutada produktiivsuse kiirem kasv, mis on võimalik ainult innovatsioonile toetudes. Innovatsioonile toetuvale arengustrateegiale üleminekuks on tarvis pikaajalist meetmete kompleksi nii innovatsioonisüsteemi komponentide (haridus, teadus, arendustegevus, intellektuaalse omandi kaitse jms) ja nende seoste arendamiseks kui ka ettevõtete innovatsioonistrateegiasse (klastrite väljaarendamine, koostöövõrgustike loomine, arendusprojektide initsieerimine, innovatsiooniprojektide toetamiseks jms) kaasamiseks (Ketels 2006).
Kokkuvõttes ei anna Eesti majanduspoliitika alust rääkida arenenud riikidele järelejõudmise strateegiast. Buum tugines lihtsa laenuraha massilisele sissetoomisele. Regiooni majandusarengu raportis tõdetakse, et kriis lõpetas mahajäänud riikide kiire kasvu, sest see ei olnud jätkusuutlik, ja riikide majanduslikud erinevused on jälle suurenenud. Tõenäoliselt erineb edaspidi arenenud ja tõusvate (*emerging*) riikide suutlikkus tagada innovatsioon ja kõrge tootlikkus veelgi enam (State of ... 2009).
Eesti majandusbuumi ja -langust analüüsinud Zuzana Brixiova jt (2010) soovitasid Eesti valuutakomiteele toetuva välismajandusliku liberalismi tagajärgedest teistel riikidel õppida, et makromajanduslikus raamistikus tuleb säilitada vajalik paindlikkus ja suhtuda ettevaatlikult kapitali vabasse liikumisse.

Joonis 1. Eesti SKT ja brutopalga kogusumma kasvutempo aastatel 1995–2009 (1995. aasta tase = 100)



ALLIKAS: Eesti statistikaameti *online*-andmebaas 2011, autori koostatud.

Joonis 2. Töötajate koguhüvitiste, brutopalga ja netopalga kogusumma suhe SKT-ga Eestis 1995–2009, protsentides



ALLIKAS: Eesti statistikaameti *online*-andmebaas 2011, autori koostatud.

Brutopalga arengutendentsid

Eestisloodud nominaalne SKT (jooksvates turuhindades) ja töötajatele makstud brutopalga kogusumma dünaamikast ilmneb (joonis 1), et 1995–2003 edestas SKT kasvutempo brutopalga kogusumma kasvutempot. Seejärel mõlema kasvutempo paariks aastaks võrdsustus. Eestisse tulvanud laenurahast tingitult kasvas järsult nõudlus tööjõu järele, mille tulemusena tõusis kiirenevas tempos töötajate palgatase ja võeti tööle üha madalama tööviljakusega töötajaid. 2008. aastal SKT reaalselt juba kahanes ja ainult inflatsiooni tõttu nominaalselt veel veidi kasvas. Samal ajal jätkus väljamakstud brutopalga kogusumma kasv endises tempos ja edestas vaatlusaluse perioodi kokkuvõttes SKT kasvu: 2008. aastaks oli nominaalne SKT 1995. aastaga võrreldes kasvanud 5,82 korda, brutopalga summa aga 5,93 korda. Majanduskriis saabus nagu ikka ootamatult, sellele ei suudetud adekvaatse tööjõu rakendamise ja palgapoliitikaga reageerida. 2009. aasta majanduslangus SKT ja brutopalga proportsiooni ei muutnud: SKT oli 1995. aastaga võrreldes 5,01 korda, brutopalga summa 5,16 korda suurem.
Jooniselt 2 näeme, et kõrge inflatsioonitaseme tingimustes (aastani 2002) jäi töötajate palga ja sotsiaalmaksude kasvutempo pidevalt maha SKT kasvutempost ja töötajate hüvitiste kogumahu (brutopalk koos sotsiaalkindlustusmaksetega) suhe SKT suhtes langes pidevalt. Tööjõuga seotud kulutuste osa SKT-s vähenes oluliselt: 1995. aasta 52,4 protsendilt 44,2 protsendile 2002. aastal, s.t seitsme aastaga enam kui 8 protsendipunkti võrra. Tööjõuga seotud kulude osatähtsus stabiliseerus sellel tasemel kuni 2006. aastani. Buumist tingitud suur nõudlus tööjõu järele tõstis aga tööjõuga seotud kogukulutuste taseme 51,2 protsendile SKT-st, s.t kahe aastaga 7 protsendipunkti võrra. 2009. aasta majanduslanguses jõudis töötajate koguhüvitiste suhe SKT-s 51,6 protsendile – selles osas oli Eesti tagasi jõudnud samasse olukorda kui 1990. aastate keskpaigas.
Brutopalga suhe SKT-ga tegi läbi sisuliselt eeltooduga sarnase arengu: 40,3 protsendilt 1995. aastal jõuti 2005. aastaks 33,5 ja 2009. aastal 38,4 protsendile. Kuna sotsiaalkindlustuse maksetele lisandus viimastel aastatel töötuskindlustusmaks (1,4%), kujunes brutopalga suhte osas SKT-ga vahe 2008. ja 1995. aasta tasemete vahel suuremaks, võrreldes vahega tööjõuga seotud kogukulude tasemetes. Netopalga kogusumma suhe SKT-ga arenes aga veidi teistmoodi: 31,8 protsendilt SKT-s langes see suhe 27,1 protsendile SKT-s 2002.–2003. aastal, kuid 2009. aastal moodustas see 32,7 protsenti, s.t ligi 5,6 protsendipunkti võrra enam kui 1995. aastal. Põhjuseks oli üksikisiku tulumaksumäära alandamine 26 protsendilt 21 protsendile.
Tööjõuga seotud kogukulutuste osatähtsust SKT-s võib pidada küllalt oluliseks rahvusvahelise konkurentsivõime teguriks. Sealjuures tuleb aga arvestada riigi arengutasemest tulenevalt toodetavate kaupade ja teenuste iseloomu. Eesti kuulub rahvusvahelises tööjaotuses peamiselt tööjõumahukate odavate allhangete pakkujate hulka, seetõttu muudel võrdsetel asjaoludel peaks siin tööjõuga seotud kulude suhe SKT-ga olema Euroopa Liidu keskmisest suurem.

Riigiti erinev suhe

Joonisel 3 võrreldakse Eesti tööjõuga seotud kulutuste suhet SKT-ga (taset ja dünaamikat) Euroopa Liidu keskmisega ja lähinaabritega kui partnerite ja konkurentidega. Vaatlusaluse perioodi võib tinglikult jaotada kolmeks.
– Aastani 2006 valitsesid suhteliselt stabiilsed, kuigi riigiti erinevad tendentsid. Euroopa Liidus tervikuna ja vaatlusalustest riikidest Rootsis tööjõuga seotud kulutuste ja SKT suhe langes, Soomet ja Eestit iseloomustab selle näitaja stabiilsus ning Lätis js Leedus valitses tõusutendents.
– 2007.–2009. aasta buum ja kriis üldjuhul tõstsid tööjõukulude suhet SKT-ga: Eestis ja Lätis järsult (need riigid jõudsid 2008. aastal Soome tasemest kõrgemale), Soomes mõõdukalt ning Rootsis ja eriti Leedus suhteliselt tagasihoidlikult.

– Kriisi järel prognoositakse üldise arengutendentsina tööjõuga seotud kulude ja SKT suhte langust. Sisuliselt oodatakse teatud mõttes varasemate riikidevaheliste proportsioonide taastumist (Soome puhul oletatakse siiski, et seal jääb näitaja tase Euroopa Liidu keskmisest kõrgemaks, samal ajal kui enne buumi-kriisi läbimist oli see tase Euroopa Liidu keskmisest madalam). Prognoosi paikapidavus selgub loomulikult alles aastate pärast.

Kõige enam on buumi-kriisi tulemusena tööjõuga seotud kogukulutuste osas muutunud Eesti rahvusvaheline konkurentsipositsioon. 2006. aastal oli Eesti Euroopa Liidu keskmisel tasemel olevast Soomest kaks protsendipunkti ja Rootsist neli protsendipunkti madalamal tasemel, Läti ja Leedu lähenesid aga jõudsalt Eesti tasemele. 2009. aastal oli aga Eestis tööjõuga seotud kulutuste suhe SKT-ga Soomega võrdne ja Euroopa Liidu keskmisest tasemest ligi kaks protsendipunkti kõrgemal. Rootsist jääb Eesti küll ligi neli protsendipunkti madalamale, kuid Lätist on Eesti neli ja Leedust koguni seitse protsendipunkti kõrgemal.

Läti ja Leedu püüavad ilmselt säilitada madalate tööjõukuludega riigi staatust, Eestil muutub see vahetus konkurentsis oma Balti naabritega üha raskemaks. Loomulikult on Eesti SKT ja seega ka tööjõukulud inimese kohta Euroopa Liidu keskmisest ning eriti Rootsist ja Soomest oluliselt madalamad (Eurostati andmeil oli lisandväärtus turuhindades inimese kohta 2009. aastal Eestis 8900, Rootsis 27 100 ja Soomes 27 900 eurot). Seetõttu jääb Eesti Põhjamaadega võrreldes ikkagi odavate allhangete pakkujaks.

Tuleb leida uus strateegia

Ettevõtete rahvusvahelist konkurentsivõimet ei mõjuta ainult töötasude ja sellega seotud sotsiaalmaksete tase, vaid ka muudest maksudest tulenev koormus. Joonis 4 näitab SKT kujunemist sissetulekumeetodil ning ettevõtete, majapidamiste ja avaliku sektori osa selles. Töötajate sissetulekuks on nende netopalk. Ettevõtete osaks on tootmise ülejääk ja segatulud, põhivahendite amortisatsioon ja riigilt saadud subsiidiumid. Avalikule sektorile laekuvad peale sotsiaalmaksete ka tootmis- ja impordimaksud, millest tuleb maha arvata ettevõtetele suunatud subsiidiumid.

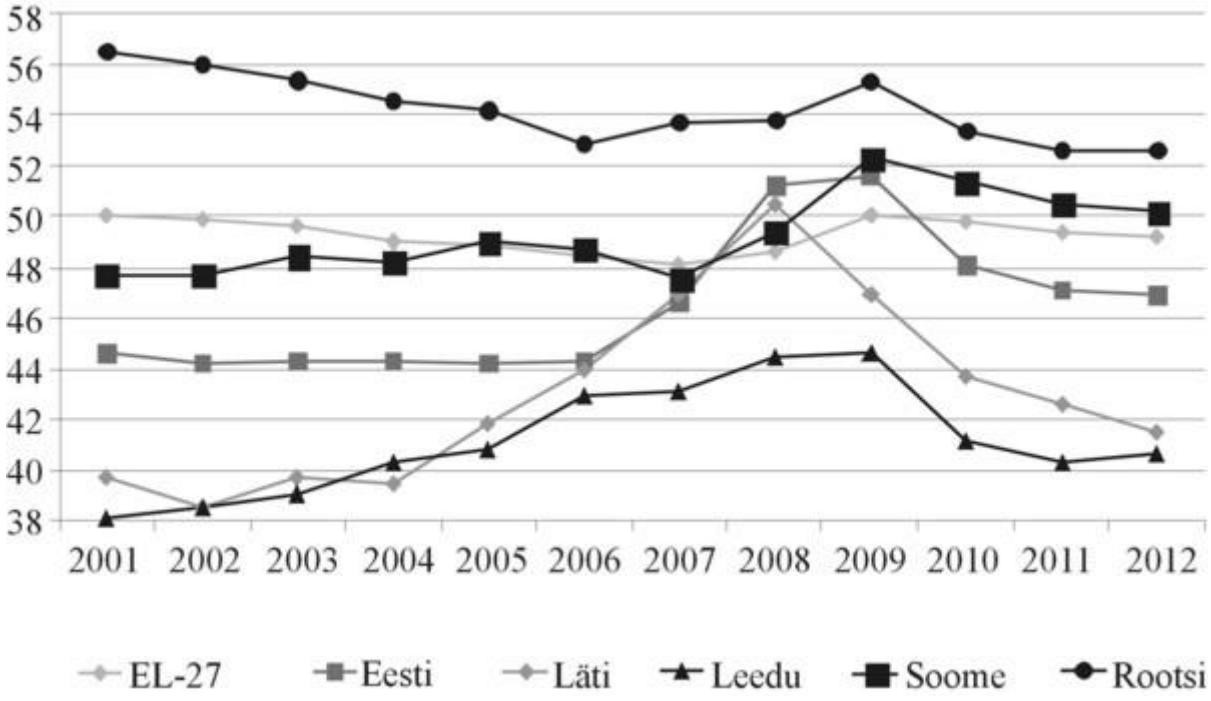
Jooniselt 4 näeme, et ettevõtete osa SKT-s kasvas 36 protsendilt 1995. aastal üle 45 protsendi 2001. aastaks ja stabiliseerus sellel tasemel 2005. aastani. Buum ja kriis langetasid ettevõtete osa SKT-s tagasi 1995. aasta tasemele. Majapidamiste (töötajate) osa SKT-s langes miinimumini (ligi 27%) 2002.–2003. aastal, hakkas aga seejärel (alguses tulumaksumäära alanemise, hiljem majanduskeskkonna ja tööturu muutuste mõjul) suurenema, jõudes 2008.–2009. aastal kõrgemale 1995. aasta tasemest. Avaliku sektori osa SKT-s langes 1995. aasta ligi 33 protsendilt 2005. aastaks 28 protsendile, seejärel tõusis 2009. aastal 32 protsendile. Kokkuvõttes on SKT jaotuses ettevõtlussektori, majapidamiste ja avaliku sektori vahel taastunud ligikaudselt 1995. aasta olukord, kui pärast turumajandussüsteemile üleminekut saavutati esimest korda majanduse reaalkasv. Reaalsissetulekute tase on aga sel perioodil Eestis kasvanud enam kui kaks korda.

Ettevõtlusele mõneks ajaks kujunenud erakordselt soodsad tingimused on buumis-kriisis kaotsi läinud ja nende taastamine on Euroopa Liidu avatud tööjõuturu tingimustes vähe tõenäoline. Seda näitab Eesti kogemus: majanduskriisis kadusid peamiselt töökohad, kuid keskmise palga langus oli tagasihoidlik. Majanduskasvuks on vaja leida uus strateegia, et saavutada rahvusvahelises konkurentsis edu töötajate oluliselt kasvanud sissetulekute tingimustes.

Tabelis 1 esitatakse andmed, mis iseloomustavad Eesti tööturu prioriteete tegevusalade lõikes – töötajate brutopalga kogusumma dünaamikat 1995. aastaga võrreldes (1995. aasta brutopalga summa = 100). Eestis on teistest tegevusaladest kiiremini arenenud kinnisvaraarendus ja sellega seotud äritegevus,ehitusvaldkond, hotellid ja restoranid, hulgi- ja jaekaubandus, samuti finantsvahendus. Keskmisest kaugele maha jääb palga kasv primaarsektoris, aga ka töötlevas tööstuses. Teadmispõhisest kõrge lisandväärtusega

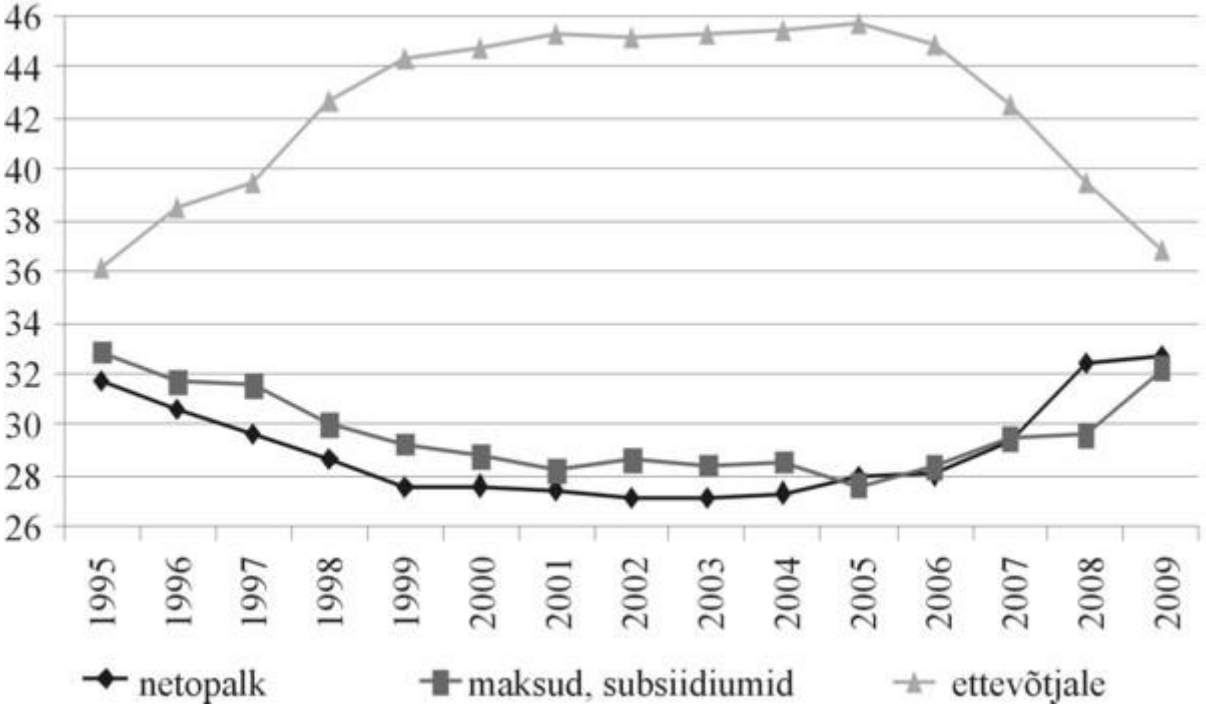
toodete pakkumisest kui riiklikust prioriteedist selliste arengute puhul rääkida ei saa. Eesti on spetsialiseerunud odavale allhankele ja turistidele lihtsate teenuste pakkumisele. Hariduse palgakulude keskmisest madalam kasvutempo tähendab, et teadusmahuka innovaatilise tootmise arendamiseks ei suudeta piisava kvalifikatsiooniga töötajaid vajalikul hulgal ette valmistada.

Joonis 3. Tööjõuga seotud kulutuste suhe SKT-ga Eestis, võrreldes Euroopa Liidu keskmisega ja lähemate naaberriikidega aastail 2001–2012, protsentides



ALLIKAS: Eurostat *online*-andmebaas 2011, autori koostatud.

Joonis 4. Eesti ettevõtlussektori, majapidamiste ja avaliku sektori osa SKT-s (arvutatuna sissetulekumeetodil) aastatel 1995–2009, protsentides



ALLIKAS: Eesti Statistikaameti *online*-andmebaas 2011, autori koostatud.

Vaheprodukti tootja positsioon

Tabelis 2 on toodud andmed Eestis loodud lisandväärtuse struktuuri kohta tegevusalade lõikes. Töötlev tööstus on 15 aastaga kaotanud kolmandiku oma osatähtsusest ja langenud veidi enam kui 14 protsendiga 2009. aastal kinnisvaraarenduse ja sellega seotud äritegevuse (enam kui 21%) järel teisele kohale. Sellega edestab töötlev tööstus ainult napilt hulgi- ja jaekaubandust ning veonduse, laonduse ja side valdkonda. Primaarsektori harud on kaotanud keskeltläbi poole oma niigi tagasihoidlikust osatähtsusest lisandväärtuse loomisel. Ainult monopoolsed elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus on hinnatõusu abil oma osatähtsuse säilitanud. Kokkuvõttes ei saa Eestit enam tööstusriigiks nimetada, sest teenindussektor on selges ülekaalus. Majanduskasv sõltub seega eelkõige välisnõudlusest allhangete ja teenuste järele, sest majapidamiste suure laenukoormuse tõttu ei suuda sisenõudlus märkimisväärset kasvu esile kutsuda.
Euroopa Liidu liikmeks saamine ei stabiliseerinud Eesti majandusarengut. Seni majanduskasvu toetanud protsessid on pöördunud vastupidiseks, s.t majandusarengut pidurdavaks. Majanduslanguse sügavus kriisis näitas, et senine areng oli rajatud mittejätkusuutlikele teguritele.
Euroopa Liidu avatud tööturu tingimustes on ettevõtlussektorile uue aastatuhande esimese aastakümne keskpaigaks kujunenud ülisoodsa olukorra taastamise võimalus vähetõenäoline. Eesti majandusstruktuur on 15 aastaga oluliselt muutunud ja vastab Eestile rahvusvaheliste suurettevõtete poolt ette nähtud odava allhankemaa iseloomule. Samal ajal on reaalpalga tase kahekordistunud. Lootus pärast majanduskriisi senise majanduspoliitikaga uuesti edu saavutada on muutunud keskkonnatingimustes ja siseolukorras põhjendamatu. Edu saavutamise eeldus oleks radikaalne muutus majanduspoliitikas, mis eelkõige tähendab innovaatilise, teadmistepõhise majanduse aluste eelisarendamist ja rakendamist. Ka praegu alustades võib jätkusuutliku kasvubaasi loomine nõuda kümmekond aastat.

Tabel 1. Brutopalga kogusumma muutus tegevusalade lõikes (1995. aasta tase = 100), protsentides

	2000	2005	2008	2009
Tegevusalad kokku	191	337	560	478
Põllumajandus, jahindus ja metsamajandus	135	200	308	269
Kalapüük	77	74	118	114
Mäetööstus	136	151	234	211
Töötlev tööstus	182	320	472	378
Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	153	177	252	244
Ehitus	149	387	811	591
Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja kodumasinate remont	229	410	713	604
Hotellid ja restoranid	203	428	770	617
Veondus, laondus ja side	176	267	390	328
Finantsvahendus	240	393	652	618
Kinnisvara, rentimine ja äritegevus	241	559	1048	923
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	221	354	590	539
Haridus	201	325	501	473
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	198	347	602	573
Muu ühiskonna-, sotsiaal- ja isikuteenindus	174	299	502	440

ALLIKAS: Eesti statistikaameti *online*-andmebaas 2011, autori koostatud.

Tabel 2. Eestis loodud lisandväärtus tegevusalade lõikes aastail 1995, 2000, 2005 ja 2009, protsentides

	1995	2000	2005	2008	2009
Põllumajandus ja jahindus	3,47	2,80	2,17	1,63	1,49
Metsamajandus	1,77	1,71	1,17	0,96	0,84
Kalapüük	0,58	0,31	0,19	0,18	0,25
Mäetööstus	1,90	1,17	0,98	1,06	1,30
Töötlev tööstus	20,98	17,65	17,18	16,35	14,32
Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	3,40	3,16	3,33	3,07	3,88
Ehitus	6,67	5,55	7,11	8,68	6,95
Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja kodumasinate remont	12,30	12,20	14,49	13,16	12,89
Hotellid ja restoranid	1,40	1,57	1,74	1,60	1,45
Veondus, laondus ja side	11,21	14,49	11,43	10,43	11,04
Finantsvahendus	2,20	4,04	3,61	4,25	3,45
Kinnisvara, rentimine ja äritegevus	16,51	18,35	20,28	20,54	21,37
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	5,37	6,09	5,39	6,38	7,71
Haridus	6,03	5,11	4,56	4,79	5,44
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	3,38	3,01	3,09	3,70	4,21
Muu ühiskonna-, sotsiaal- ja isikuteenindus	2,83	2,78	3,29	3,25	3,40

ALLIKAS: Eesti Statistikaameti *online*-andmebaas 2011, autori koostatud.

Kasutatud kirjandus

Akerholm, J. (2005). Why a Baltic Sea Economic Region. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 5, p 8.
Alho, K., Kaitila, V., Kotilainen, M. (2004). Finnish Firms Look forward to Growth Prospects in the New EU Countries. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 2, p 6.
Ansip, A. (2008). Estonia´s development perspectives. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 1, p 9.
Brixiova, Z., Vartia, L., Wörgötter, A. (2010). Capital flows and the boom-bust cycle: The case of Estonia. – Economic Systems, vol 34, no 1, pp 55–72.
Damsgaard, O. (2008). Disparities and potentials in the BSR. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 4, pp 23–24.
Eesti Statistikaameti *online*-andmebaas 2011.
Eurostat online database 2011.
Heiskanen, K. (2006). Baltic Sea region´s new EU member states increasingly important in the internationalisation of Finnish small and medium-sized companies. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 4, p 11.
Hyvärinen, J. (2005). The Baltic Countries and Integration into the EU Innovation Environment. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 3, p 5.
Kauppi, P.-N. (2007). May the Baltic way be the European way. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 4, p 12.
Ketels, C. (2006). The Baltic Tigers – an end in sight for the growth story? – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 5, p 8.
Kosonen, R., Heliste, P. (2005). Finnish firms expanding their operations in the Baltic Sea Region. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 2, p 6.
Laursen, T., Grawe, R. (2004). Doing Business in the Baltics – a World Bank Perspective. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 6, p 5.
Lehtomäki, P. (2005). The Baltic Sea – A New Dimension. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 1, p 5.
Liuhto, K. (2005). A common Baltic Sea investment agency could attract new capital into the region. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 2, p 5.
Mygind, N. (2006). The Euro-rule for inflation is too strict for the Baltic economies. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 6, p 10.
Okko, P. (2007). The Baltic Sea Region as an arena for income level convergence. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 4, p 15.
Paet, U. (2005). More than a Decade of Purposeful Economic Policy. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 5, pp 5–6.
Parts, J. (2007). The future of the Estonian economy and economic policy. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 3, p 9.
Purju, A. (2004). Internalisation of the Estonian Economy through Foreign Direct Investments (FDI). – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 5, p 6.
Romer, P. M. (1990). Endogenous Technological Change. – Journal of Political Economy, vol 98, no 5, part 2, pp 71–102.
Romer, P. M., Rivera-Batiz, L. (1991). Economic Integration and Endogenous Growth. – The Quarterly Journal of Economics, vol 106, issue 2, pp 531–555.
Savo, J., Elo, H. (2005). The Position of Southwest Finland as a Baltic Growth Centre. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 4, pp 7–8.
Schrader, K., Laaser, C.-F. (2010). Tiger oder Bettvorleger? Die baltischen Staaten nach der Krise. – Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 485.
Sippola, M. (2006). Nordic manufacturing companies in the Baltic States – are they diffusing or evading the Nordic industrial relations practices? – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 5, p 16.
State of the Region-Report 2009. Boosting the Top of Europe (H. Christian, M. Ketels).

Svedberg, M. (2006). The Baltic Rim Model. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 1, p 8.
Terk, E. (2006). Futures Scenarios for the Baltic Sea Economic Space. – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 1, p 9.
Terk, E. (2007). "Eesti 2010" stsenaariumid tagantjärele tarkusega ehk paradoksaalne tee Lõuna-Soome suunas. – Eesti Majanduse Teataja, nr 10, lk 8-12.
Wiegert, R. (2009). The Baltic recovery – anything else but a long hard slog? – Baltic Rim Economies. Bimonthly Review 6, p 31.

Majandus liigub paratamatult kord üles, kord alla[1]

Kalev Kukk, peaministri nõunik, Tallinna Ülikooli inimgeograafia lepinguline dotsent

Majanduse tsüklilise arengu paratamatus kehtib ka Eesti majanduse kohta.

Eksinud on need, kes mingil hetkel on arvanud, et lõpuks ometi on majandusarengu tsüklilisusest jagu saadud, olgu arvaja Saksamaa Liitvabariigi legendaarne majandusminister (1949–1963) ja hilisem liidukantsler (1963–1966) Ludwig Erhard või USA Föderaalreservi pikaajaline (1987–2006) juht Alan Greenspan, sovetlikest "poliitökonoomidest" rääkimata.
1957. aastal ilmunud ja seni Saksamaa majanduspoliitilise kirjanduse vaieldamatuks juhtteoseks jäänud "Heaolus kõigile" kirjutab Ludwig Erhard 1. peatüki alajaotuses "Konjunktuuritsüklist saadi jagu": "Need tungivad vajadused nõudsid aga ka vana ja seni vääramatult kehtivaks peetud majanduse tsüklilise arengu seadusest jagusaamist. Teatavasti usuti, et majandus areneb rütmiliste lainetena. Umbes seitse aastat pidanuks olema see aeg, kui läbitakse elavnemist, tõusu, langust ja kriisi sisaldav tsükkel, mille jooksul tekivad uuesti need tervendavad jõud, mis on positiivseks tõukeks majanduse järgmisele tsüklile. Nende peaaegu üheksa aasta jooksul, mil ma olen kandnud vastutust Saksa majanduspoliitika ees, on igatahes õnnestunud seda jäika rütmi lõhkuda, saavutades püsiva majandusliku tõusu, ühendades täishõive ja mahukonjunktuurse kasvu." (Heaolu kõigile. Tõlkinud Kalev ja Kaie Kukk, Tallinn: Steamark 1998, lk 10.) Tõsi, sõjajärgse Saksamaa majanduse ainulaadne, majandusimeks tituleeritud katkematu kasv jätkus isegi 1966. aastani, kuid seejärel tuli ikkagi langus.
Tsüklilisuse põhjus on eelkõige emotsionaalsest inertsusest johtuv väärotsuste kumulatiivne kasv, mis nii või teisiti pole lõpmatuseni kestlik. Valeinvesteeringud, mis on moraalselt vananenud kiiremini kui füüsiliselt, tuleb varem või hiljem vältimatult n-ö maha kirjutada. Kui "mahakirjutamine" ei toimu ühtlaselt, vaid erinevatel põhjustel ajas koondub, on kriis käes. Tagasilöök on seda tugevam, mida rohkem on otsused ja investeeringud toetunud (odavale) laenurahale, mille kraanid ei saa olla lõpmatult avatud. Teisalt võib kriisi otsene põhjus olla välisturgude kokkutõmbumine. See risk on seda suurem, mida rohkem on riigi majandus avatud välisturgudele.

Eesti pole olnud erand

Iseseisva Eesti ajalooski pole sedalaadi tagasilöögid tundmata, kui mõelda kas või 1922. ja 1923. aastal Vene turu ja *Gründertum*'i lummas avanenud rahakraanidele ja heldetele sõbralaenudele. 1931.–1933. aasta kriisi vallandas aga ülemaailmne majanduskriis, kuid see polnud ka toona ainupõhjus.
Iseseisvuse taastamise ja sovetliku majandussüsteemi kokkuvarisemisega kaasnenud nn transformatsioonikriisist, mida oleks väär käsitleda üheselt klassikalise tsüklilise kriisina, väljus Eesti majandus 1994. aasta lõpus. Mõningad segadused, nagu koduse börsimulli lõhkemine 1997. aastal või 1998. aasta Vene kriisist lähtunud tagasilöögid, osutusid üldise tõusu juures olemuslikult sektoriaalseiks ega haaranud läbivalt kogu majandust ja ühiskonda. Struktuursete muudatustega kaasnenud tootlikkuse üldisest tõusust ja varasema idaturu kokkulangemisest johtunud tööpuuduse kasv võimendus küll Vene kriisi mõjul (1998–2000 suurenes töötute arv 66 100-lt 89 900-le), kuid haruti piirdus see üksnes põllumajanduse ja toiduainetööstusega, iseäranis piimatööstusega, mille äsjased investeeringud olid seotud suuresti välisraha toel hüppeliselt kasvanud Vene turu ostujõuga.
Pangandussektori tagasilöögid maksti suurel määral kinni kohalike pankade (Hansa- ja Ühispank) järkjärgulise ülevõtmisega Skandinaavia suurpankade poolt. Sisemajanduse kogutoodang langes 1999. aastal 0,3 protsenti (nominaalväärtuses suurenes see siiski 6,5

protsenti), kusjuures praeguste tagantjärele arvutuste kohaselt oldi statistilises miinuses vaid II ja III kvartalis. Eesti eksport Venemaale vähenes aastaga 43 protsenti (kogueksport siiski vaid 0,6 protsenti). Välisinvestoritele andis tuge ja täiendava õigustuse Eesti kaasamine Euroopa Liidu laienemise nn Luksemburgi ringi 1997. aasta detsembris. Vene kriisist kosus Eesti majandus kiiresti, juba 2000. aastal kujunes sisemajanduse kogutoodangu kasvuks koguni 10,0 protsenti, mis oli ülekaalukalt kiireim toibumine ja kasv kogu Vene kriisist vähemal või rohkemal määral puudutatud Euroopa Liiduga liitumisele suuna võtnud postsotsialistlikes riikides (tõsi, peale Eesti kahanes sisemajanduse kogutoodang neist riikidest korraks ainult Leedus). Tollaseid arenguid jälgides võis teha järelduse, et valuutakomitee põhimõtteid rakendavates riikides on keynesliku *stop and go* poliitika rakendamise piiratud võimalustest johtuvalt tsükliliste kõikumiste amplituud suurem kui klassikalise keskpanga mudeliga riikides: languse põhi on mõneti sügavam ja sellest väljumine suhteliselt kiire (nn V-kujuline kriis). Seda hüpoteesi kinnitasid hiljem 2008.–2010. aasta sündmused.

Tabel 1. Monetaarne ekspansioon postsotsialistlikes riikides

	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Kodumaine laen erasektorile (kasv eelmise aasta suhtes; %)						
Eesti	30,0	32,5	40,7	32,6	7,9	–4,9
Läti	40,0	67,6	53,4	32,9	17,9	–10,5
Leedu	32,0	56,1	34,9	40,6	17,4	–7,1
Poola	4,2	13,8	23,0	27,0	32,5	8,6
Tšehhi	0,1	1,7	22,0	19,5	…	…
Slovakkia	14,1	14,9	23,3	20,3	25,5	–10,9
Ungari	14,1	16,3	18,5	12,8	18,5	–3,5
Sloveenia	24,1	20,2	21,6	24,9	14,9	7,6
Kodumaine laen erasektorile (suhe SKT-sse; %)						
Eesti	39,6	56,6	76,5	86,1	91,7	…
Läti	50,3	67,8	87,0	88,3	90,1	103,3
Leedu	28,8	40,9	50,1	60,4	63,0	69,8

Poola	31,0	33,4	38,5	44,6	55,0	55,2
Tšehhi	31,6	35,7	39,9	…	…	…
Slovakkia	30,4	35,1	38,7	42,4	44,7	51,1
Ungari	44,5	49,9	54,4	59,5	67,3	66,5
Sloveenia	48,1	56,3	65,8	78,8	85,2	92,7
Rahapakkumine M2 (kasv eelmise aasta suhtes; %)						
Eesti	16,6	42,4	27,6	14,1	6,2	0,8
Läti	26,9	38,7	39,7	14,4	–4,4	–2,8
Leedu	21,4	31,9	21,5	21,4	–0,4	0,7
Poola	7,5	12,6	15,9	14,2	20,2	8,2
Tšehhi	4,5	10,6	13,7	16,3	8,3	…
Slovakkia	5,7	5,8	8,2	11,8	5,5	6,4
Ungari	9,9	13,0	11,8	8,6	10,8	–0,8
Sloveenia	6,6	7,8	8,2	10,6	5,2	0,4

ALLIKAS: EBRD – http://www.ebrd.com/pages/research/economics/data/macro.shtml

Tabel 2. Olulisemad majanduse ülekuumenemisele viitavad konjunktuuriindikaatorid

	2003	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2008/ 2003**
SKT reaalkasv (%)	7,6	7,2	**9,4**	**10,6**	6,9	–5,1	32%
Inflatsioon (%)	1,3	3,0	4,1	4,4	**6,6**	**10,4**	32%

Tööstustoodangu tootjahinnaindeks (%)	0,2	2,9	2,1	4,5	**8,3**	**7,1**	27%
Ehitushinnaindeks (%)	3,7	6,5	7,3	**10,3**	**12,7**	3,4	47%
Keskmise kuupalga kasv (%)	9,4	8,4	10,8	**16,5**	**20,5**	13,9	92%
Jooksevkonto defitsiit (mld eurot)	1,0	1,1	1,1	**2,1**	**2,7**	1,6	
Jooksevkonto defitsiit (% SKT-st)	11,3	11,3	10,0	**15,3**	**17,2**	9,7	
Kogu majanduse välisvõlgnevus (mld eurot; aastalõpu seisuga)	5,6	7,5	9,7	12,9	**17,4**	**19,0**	240%
Krediidiasutuste netovälisvõlgnevus (mld eurot; aastalõpu seisuga)	0,3	0,5	**1,0**	**2,7**	**4,8**	**5,9**	1732%
Krediidiasutuste laenujääk eraisikutele (mld eurot; aastalõpu seisuga)	1,2	1,9	**3,2**	**5,2**	**7,0**	**7,7**	527%
… võrdluseks: Eraisikute hoiused krediidiasutustes (mld eurot; aastalõpu seisuga)	*1,5*	*1,7*	*2,3*	*3,0*	*3,4*	*3,8*	*154%*
Eraisikute võlgnevuse kasv krediidiasutuste ees (%; aastalõpu seisuga)	48,0	52,3	**70,0**	**62,9**	33,9	11,1	527%

Rahapakkumise M2 kasv (%; aastalõpu seisuga)	9,9	16,6	**42,4**	**27,6**	14,1	6,2	157%
Avaliku sektori tulude kasv (%)	13,3	8,5	14,1	**22,6**	**21,1**	2,0	87%
Avaliku sektori kulude kasv (%)	9,2	8,4	14,2	**19,8**	**21,0**	**18,0**	112%

ALLIKAD: Statistikaamet, Eesti Pank.

Uus arenguimpulss

Liitumine Euroopa Liidu ja NATO-ga andis Eestile uue arenguimpulsi. Suurenes usaldus välis- ja kodumaiste investorite silmis, mis tõi endaga kaasa nii välisotseinvesteeringute olulise kasvu Eesti majandusse kui ka pankade välisressursi kaasamisele toetuva üliekspansiivse krediidipoliitika. Sealjuures eristusid Eesti, Läti ja Leedu vähemalt viimase puhul kardinaalselt ülejäänud viiest Euroopa Liiduga 2004. aastal liitunud postsotsialistlikust riigist (tabel 1). Millest selline rahanduslik altruism Balti riikide suhtes, on juba omaette teema. Kolme Euroopa Liiduga liitumise järgse aastaga (2005–2007) kasvas erasektori kodumaine krediteerimine Eestis, Lätis ja Leedus vastavalt 147, 242 ja 391 protsenti (viies võrdlusriigis 48 … 83 protsenti) ning rahapakkumine M2 (nn*broad money*, mis hõlmab ringluses oleva sularaha ning residentide nõudmiseni ja tähtajalised hoiused krediidiasutustes) vastavalt 107, 122 ja 95 protsenti (võrdlusriikides 28 … 49 protsenti). Tabelis 1 toodud numbrid annavad ka vastuse küsimusele: “Miks Sloveenia sai 2007. aastal (ja Slovakkia 2009. aastal) euro, Eesti ja Leedu aga mitte?”
Siinseid panku rahastati valdavalt Skandinaavia emapankade kaudu, näiteks eraisikutele antud laenude kodumaine formaalne säästukate (eraisikute kõik hoiused krediidiasutustes) langes 2007. ja 2008. aastaks vähem kui poolele. Kolme ja poole aastaga (juunist 2005 kuni 2008. aasta lõpuni) suurenes Eesti pankade netovõlgnevus välispankade ees 526,4 miljonilt eurolt 5921 miljonile eurole ehk 11,2 korda, mis moodustas lõpuks 36,8 protsenti sisemajanduse kogutoodangust (2003. aastal 3,7 protsenti). Ekspansiivne raha- ja laenupakkumine, mida omalt poolt ajendas ka pankade võitlus turu ümberjagamise pärast, viisid 2006. aastal selgelt majanduse ülekuumenemisele (tabel 2). Otseselt ja kaudselt sisetarbimisele toetuv sisemajanduse kogutoodangu kasvu kiirenemine (2005. ja 2006. aastal vastavalt 9,4 ja 10,6 protsenti) oli vaid toimuva kaudne statistiline fikseerimine. Välisotseinvesteeringute ja laenuraha ulatuslik kaasamine majandusse tõi endaga kaasa uute töökohtade loomise kiire kasvu: aastakeskmisena kulmineerus see 656 500 hõivatuga 2008. aastal, mida oli 62 200 võrra rohkem kui 2003. aastal. Sedamööda vähenes kiiresti tööpuudus: 66 200 inimeselt 32 000 inimesele 2007. aastal. Sisuliselt võis seejuures rääkida täishõivest, sest üldise tööpuuduse kadu oli käivitanud palkade katteta, tootlikkuse kasvuga mitteseotud kasvu ja viinud sedamööda ka inflatsiooni järsule kiirenemisele.

Suur löök konkurentsivõime pihta

Plahvatuslikult hakkasid kerkima palgad. Kümne kvartali jooksul, s.o ajavahemikus 2006. aasta I kvartalist kuni 2008. aasta II kvartalini, ületas keskmise kuupalga kasv aastaarvestuses 15 protsenti, sealjuures kogu 2007. aasta vältel isegi 20 protsenti (tabel 3). Kulutused tööjõule (palkade + tööandja sotsiaalmaksete kogusumma) suurenesid aastail

2005–2008 4,9 miljardilt eurolt 8,2 miljardile eurole ehk osatähtsuselt sisemajanduse kogutoodangus 44,2 protsendilt 51,2 protsendile! Sedamööda kahanes ka siinse toodangu konkurentsivõime nii sise- kui ka välisturul.
Uusi (tulevasi arenguid silmas pidades ajutisi) töökohti tekkis valdavalt suletud sektoris nagu ehituses ja kaubanduses, seda mõnevõrra töötleva tööstuse kõrvaletõrjumise arvel. Toimis omalaadne laenuturul tuntud *crowding out* efekt, mis seisnes suuresti ressursside (sh laenuressursi) koondumises neisse harudesse, eelkõige välisrahastatavasse kinnisvaraarendusse ja selle kaudu ehitusse. Ehituses hõivatute arv suurenes mõne aastaga enam kui kahekordseks, ulatudes 2007. aasta III kvartalis 87 400-ni, mis moodustas isegi 13,2 protsenti kõigist hõivatuist (tabel 4). See on ka mõistetav, kui arvestada, et kõigi kinnisvaraga seotud majandussektorite osatähtsus krediidiasutuste laenuportfellis küündis 2010. aasta algul 60 protsendini. Koguhõive kasvust 49 700 inimese võrra aastail 2005–2008 langes tervenisti 44 700 ehituse ja kaubanduse osaks. Siseturule suunitletud majandussektorite eelistamine avaldus ka ekspordi ja sisemajanduse kogutoodangu suhtarvu languses 50,8 protsendile 2007. aastal eelmise aasta 57,6 protsendiga võrreldes. Ühtlasi vähendas see koos tööjõu kiire kallinemisega Eesti toodangu konkurentsivõimet eelkõige n-ö tugevatel turgudel ning pööras tootjad kõike vastu võtvate ja samuti ülekuumenemise ilmingutega turgude poole. Näiteks suurenes 2006. aastal eksport Euroopa Liidu (EL-25) liikmesriikidesse ainult 4,1 protsenti, eksport Venemaale seevastu 50,7 protsenti. Sama jätkus 2007. aastal, kui Euroopa Liitu suunduva ekspordi 11,6-protsendilisele kasvule vastandus ekspordi 17,2-protsendiline kasv Venemaale kevadisest pronkssõduri juhtumist hoolimata.
Ülekuumenemise kõige otsesem ilming oli inflatsiooni kiirenemine kiiresti tõusnud palkadest ja suurenenud hõivest johtuva sisenõudluse hüppelise kasvu tagajärjel, mida omalt poolt võimendas energia-, toorme- ja toiduainete maailmaturuhindade hoogustuv kasv (2008. aastal tõusid Eesti keskmised impordihinnad 5,8 protsenti). Kuine inflatsioonitempo (aastaarvestuses) oli 2007. aasta märtsist kuni 2008. aasta lõpuni pidevalt üle 5 protsendi, sealhulgas üheksa kuu vältel (jaanuarist septembrini 2008) isegi üle 10 protsendi.
Kogu majandust läbivalt süvenes tasakaalustamatus, seda nii sisemise (mida mõõdab inflatsiooni plahvatuslik kiirenemine), välise (jooksevkonto defitsiidi kasv), tööturu (tööjõuturu muutumine töövõtjaturuks) kui ka struktuurse (siseturule orienteeritud majandussektorite vohamine) tasakaalustamatuse mõttes.

Tabel 3. Keskmine palk ja selle kasv aastaarvestuses

	Euro	Kasv (%)
2005: I kv	475	10,1
II kv	530	11,8
III kv	498	10,9
IV kv	555	12,8
2006: I kv	549	15,7
II kv	609	15,0

III kv	580	16,5
IV kv	653	17,5
2007: I kv	**660**	**20,1**
II kv	**738**	**21,2**
III kv	**697**	**20,2**
IV kv	**784**	**20,1**
2008: I kv	788	19,5
II kv	850	15,2
III kv	800	14,8
IV kv	838	6,9

ALLIKAS: Statistikaamet.

Tabel 4. Ehituses hõivatute arv ja osatähtsus koguhõives

	I kv	**II kv**	**III kv**	**IV kv**
Ehituses hõivatute arv (tuh)				
2003	40	41	48	48
2004	48	43	51	49
2005	44	46	53	52
2006	53	62	66	75
2007	74	83	87	84

2008	82	85	83	75
Ehituses hõivatute osatähtsus koguhõives (%)				
2003	6,9	6,9	7,8	8,0
2004	8,2	7,3	8,6	8,1
2005	7,4	7,6	8,6	8,5
2006	8,3	9,5	10,1	11,5
2007	11,4	12,6	13,2	12,9
2008	12,4	13,0	12,5	11,4

ALLIKAS: Statistikaamet.

Ülekuumenemise põhjused

Selgelt ülekuumenemiseks üle kasvanud kõrgkonjunktuuri põhjused võib seega võtta kokku järgmiselt.

1. Välisraha intensiivne sissevool (nii otseinvesteeringute ja pankade, aga ka Euroopa Liidu struktuurifondide kaudu) suurendas rahapakkumist ja küttis nõudluspoolset inflatsiooni tagant. Kapitali vaba liikumise kui Euroopa ühe põhivabaduse tingimustes olid välisraha sissevoolu piiramise ehk selle negatiivsete mõjude steriliseerimise võimalused äärmiselt piiratud. Viimane toimus eeskätt sel moel, et valuutakomitee režiimis jäigalt fikseeritud vahetuskurss välistas vähemalt krooni nominaalse kallinemise välisvaluutade suhtes. Tõsi, selle hinnaks oligi kõrgem inflatsioon. Eesti Pank jättis sisuliselt kasutamata kohustusliku reservi nõude tõstmise võimaluse, millel olnuks vähemalt sõnumiline väärtus (kohustusliku reservi nõuet tõsteti vaid üks kord ja sedagi alles 1. septembrist 2006. aastast 13 protsendilt 15 protsendile). Iga valitsuse poolt eelarveülejäägiga käibelt kõrvaldatud krooni asemele tõid pangad ringlusse sisuliselt neli uut krooni. Kõige ebamõistlikum oleks olnud tollal euro saamise, s.t Maastrichti inflatsioonikriteeriumi täitmise eesmärgil sageli soovitatud kaudsete maksude (käibemaks, aktsiisid) alandamine, mis oleks tarbija jaoks vabaneva (kui üldse) raha näol üksnes suurendanud horisontaalset survet hindadele, sest ringluses olev rahamass poleks vähenenud. Välisraha transformeerus lõppkokkuvõttes sisetarbimiseks ja sedamööda ka statistiliseks majanduskasvuks, mille reaalne sisu oli paljuski küsitav. Või nagu 2007. aasta 10. märtsi The Economist irooniliselt kirjutas: "*your money, my growth*" ehk eesti keeli ja Eesti-keskselt "teie raha, minu majanduskasv". Algselt kinnisvaraturule ja selle kaudu ehitusse pumbatud raha valgus laiali (nn *spill-over* efekt) ja hakkas inflatsiooni tagant kütma, mis suurendas omakorda survet palkade tõstmiseks. Maksude kaudu muutus see ka avaliku sektori (erakorralisteks) tuludeks ja sedamööda ka (nüüd juba suuresti korralisteks) kuludeks, mille juures suudeti siiski tagada euroopalikus mõttes suur eelarveülejääk ja reservide kasvatamine.

2. Tööjõu vaba liikumine Euroopa Liidus, mis Eesti tööjõuturu väliskonkurentsile avades survestas omalt poolt palku, vähendades sellega majanduse senise struktuuri konkurentsivõimet. Kiire statistilise majanduskasvu (ja kasumlikkuse) oludes puudusid stiimulid struktuurseteks muutusteks. Tööturg oli muutunud üheselt töövõtjaturuks.
3. Psühholoogilised tegurid, mis avaldusid valmisolekus osta esimese võimaluse tekkel varem saamata jäänud asju nende hinnale tähelepanu pööramata. Lubati endale seda, millest veel mõni aasta tagasi ei osatud unistadagi. Samasuguse olukorraga puutusid 1950.–1960. aastail kokku mitmed sõjast kosunud Mandri-Euroopa riigid, iseäranis Lääne-Saksamaa. Saksakeelses majanduskirjanduses on sellise sunnitult edasilükatud nõudluse tähistamiseks väga õnnestunud mõiste *Nachholbedarf* (inglise keeles *backlog demand*, ka *pent-up demand*).

Kukkumine oli kiire

Tollane "mull" oli õigupoolest üldrahvalik tegu, millele igaüks kaasa aitas: laenu võtsid (peaaegu) kõik ja pealegi korraga, keegi ei vaielnud tootlikkust ennetava palgatõusu vastu, poes nõustuti mis tahes küsitud hinnaga ning päästjad, õpetajad jpt vahetasid oma alalise töö ajutise ehitajaameti vastu. Ent ülekuumenemisse suubunud kõrgkonjunktuur lõpeb vältimatult tsüklilise langusega. Kui uut, antud juhul välisraha enam endises mahus juurde ei tulnud, hakkas lausa taevastesse kõrgustesse kerkinud kasv raugema. Esialgu oli Eesti arengutes küllaltki palju sarnasust 1980. aastate alguse Lõuna-Ameerika, iseäranis Tšiili võlakriisiga, aga ka 1997. aastal korraga mitmes Kagu-Aasia riigis lahvatanud kriisiga. 2007. aasta lõpul, pigem 2008. aasta algul ilmnesid esimesed märgid majanduse jahtumisest. Üheselt järgnenud kriisi algust ajaliselt täpselt määratleda pole siiski võimalik. Sisemajanduse kogutoodangu reaalkasv (aastaarvestuses) pöördus Eestis langusesse 2008. aasta I kvartalis ja tööstustoodang II kvartalis. Tööpuudus hakkas kasvama sama aasta IV kvartalis ja hõive vähenema alles 2009. aasta I kvartalis. Hõive ehituses püsis kõrgena kuni 2008. aasta III kvartalini.
USA kinnisvaraturgudelt 2008. aasta septembris alguse saanud maailma finantsturgude kokkukukkumise mõju jõudis kiiresti ka Eestisse. Välisraha sissevool majandusse lakkas (pankade netovälisvõlgnevus oli 2010. aasta lõpuks 2008. aasta lõpuga võrreldes vähenenud kolmandiku võrra), mis haavas kõige enam ehitussektorit ja kinnisvaraturgu. Suurimaks tagasilöögiks oli aga eksporditurgude sulgumine juba novembrist alates, mis andis kohe tunda töötlevas tööstuses: tööstustoodangu maht vähenes 2008. aasta IV kvartalis eelmise aasta sama ajaga võrreldes 16,4 protsenti. Sellega oli lõplikult välistatud mõnda aega kõne all olnud nn pehme maandumise võimalus. Sealjuures olid impordinõudluse poolelt vaadatuna suurimad langejad Euroopas just meie peamised eksporditurud Soome, Rootsi, Venemaa, Läti, Saksamaa ja Leedu, kelle osatähtsus Eesti kogueksportis oli olnud 2008. aastal 63,4 protsenti (tabel 5).
Eesti ekspordi kogumaht vähenes 2009. aastal 23,4 protsenti, ületades napilt 2005. aasta taseme. Võrdluseks tuleks märkida, et Soome eksport oli 2009. aastal 31,3 protsenti väiksem kui 2007. aastal ja langes 45 miljardi eurose käibega isegi tagasi 20. sajandisse. Eesti kuue suurema ekspordi sihtriigi osatähtsus kogueksportis taandus 2009. aastal 61,0 protsendile. Kodune kriis kombineerus Eestis nagu ka teistes Balti riikides globaalse kriisiga.
Välis- ja sisenõudluse vähenemine viis ka tööhõive langusesse, mis jõudis madalseisu 2010. aasta I kvartalis (553 600), samal ajal kui tööpuudus kerkis oma kõrgseisu (136 900; tabel 6). Registreeritud töötus suurenes seejuures märtsi lõpuks 95 244-ni. Sise- ja välisnõudluse vähenemine ning impordihindade langus hakkasid suruma maha inflatsiooni, kusjuures 2009. aasta maist 2010. aasta veebruarini olid keskmised tarbijahinnad aastaarvestuses languses. Positiivse poole pealt tuleks märkida majanduse kohanemisvõimet peegeldava keskmise palga langust, mis toetas majanduse konkurentsivõime taastumist. Töötlevas

tööstuses vähenes hõivatute aastakeskmine arv 2009. aastal 21 200 inimese võrra ehk 15,7 protsenti, mis korreleerus selgelt ekspordi tugeva langusega.

Põhiraskus langes üksikisiku õlgadele

Üheksa kvartalit järjest aastaarvestuses languses olnud sisemajanduse kogutoodang pöördus 2010. aasta II kvartalis, nagu ka enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides, taas kasvule. Samal ajal hakkas vähenema tööpuudus (järgneva kolme kvartaliga 43 700 võrra ehk 32 protsenti) ja suurenema hõive (39 300 võrra ehk 7 protsenti; tabel 6). Tööstustoodangu kiire kasvule pöördumise taga 2010. aasta I kvartalis oli välisturgude elavnemine, iseäranis Skandinaavia turgude taastumine (tabel 5). Eesti 2010. aasta ekspordi kogumaht kasvas 35 protsenti ja ületas aastaarvestuses isegi 2008. aasta taseme. Kas ja kuivõrd on selle taga struktuursed nihked või varasema olukorra taastumine, on veel vara öelda.

Kuigi majandus on pöördunud kasvule ja hõive suurenenud, jääb tööpuudus Eestis tõenäoliselt veel pikaks ajaks suhteliselt kõrgeks, mis on tingitud vältimatutest struktuursetest nihetest kõrgema tootlikkusega harude kasuks. Sellist arengukulgu võib eeldada kas või Soome näitel, kus Vene turu kokkuvarisemisest johtunud sügav kriis tõstis tööpuuduse 1990. aasta 3,2 protsendilt 1994. aastaks 16,6 protsendile. Sealne tööpuudus langes esimest korda alla 10 protsendi alles 2000. aastal ja jõudis 6,4 protsendiga madalseisu 2008. aastal.

Ebameeldiv üllatus on olnud ka inflatsiooni kiire kasv, mida emotsionaalselt võimendab vahepealne deflatsiooniline võrdlusbaas. Statistiliselt kujunes kriis sügavamaks ja tsükliline kõikumiste amplituud Eestis üheks ulatuslikumaks Euroopa Liidu liikmesriikide seas (tabel 7).

Kas selle artikli kirjutamise aegu oli kriisi selgroog lõplikult murtud ja kas seekordne kriis oli V- või U-kujuline, võiks jääda tulevaste arutluste teemaks. Vähemalt praegu võib tõdeda, et majanduses tervikuna hiljutine kriis mingit katastroofi endaga kaasa ei toonud. Kriisi põhiraskus langes üksikisiku õlgadele. Samas tuleb tunnistada, et globaalse kriisita oleks Maastrichti inflatsioonikriteeriumi täitmist oodanud euro tulek jäänud veel mõneks ajaks Eestile kättesaamatusse kaugusse. Avaliku sektori kulutuste ohjamine oli seevastu meie endi kätes, millega saadi talupoegliku tarkuse ja varem kogutud reservide toel piisavalt edukalt hakkama. Ühtlasi välditi sellega võlalõksu langemine: valitsussektori koguvõlg suurenes aastail 2007–2010 suhestatuna sisemajanduse kogutoodangusse vaid 2,9 protsendipunkti võrra ehk 3,7 protsendilt 6,6 protsendile.

Tabel 5. Eesti peamiste kaubanduspartnerite impordinõudluse langus 2009. aastal ja tõus 2010. aastal (europõhiselt)

	Osatähtsus Eesti ekspordis 2008. aastal (%)	Nimetatud riigi impordi vähenemine 2009. aastal, võrreldes 2008. aastaga (%)	Eesti ekspordi vähenemine antud riiki 2009. aastal (%)	Nimetatud riigi impordi suurenemine 2010. aastal, võrreldes 2009. aastaga (%)	Eesti ekspordi suurenemine antud riiki 2010. aastal (%)	Osatähtsus Eesti ekspordis 2010. aastal (%)
Soome	18,4	–30,0	–22,8	18,0	23,9	17,0
Rootsi	13,8	–24,7	–30,2	29,9	67,7	15,6

Venemaa	10,4	–33,9	–31,7	44,0	40,9	9,7
Läti	10,0	–37,4	–27,3	25,2	28,5	9,0
Leedu	5,7	–37,9	–35,6	34,5	38,9	4,9
Saksamaa	..5,1	–17,5	–7,8	21,2	15,4	5,2

ALLIKAD: Nimetatud riikide statistikaametid.

Tabel 6. Olulisemate konjunktuuriindikaatorite muutumine aastail 2008–2010

	2008:				**2009:**				**2010:**			
	I kv	**II kv**	**III kv**	**IV kv**	**I kv**	**II kv**	**III kv**	**IV kv**	**I kv**	**II kv**	**III kv**	**IV kv**
SKT reaalkasv (%)[1]	–2,2	–2,6	–4,5	–10,7	–14,6	–16,6	–15,4	–8,8	–2,6	3,1	5,0	6,7
Tööstustoodangu mahu kasv (%)[1]	1,2	–2,4	–2,3	–16,4	–23,5	–31,3	–27,3	–12,4	5,7	18,9	24,1	34,6
Hõivatute arv (tuh)	657	657	661	653	612	593	598	581	554	559	578	593
Töötute arv (tuh)	29	27	44	54	79	92	102	107	137	128	106	93
Töötuse määr (%)	4,2	4,0	6,2	7,6	11,4	13,5	14,6	15,5	19,8	18,6	15,5	13,6
Ehituses hõivatute arv (tuh)	82	85	83	75	64	55	59	56	41	41	55	54

Ehituses hõivatute osatähtsus (%)	12,4	13,0	12,5	11,4	10,4	9,3	9,9	9,6	7,3	7,4	9,6	9,2
Keskmine kuupalk (euro)	788	850	800	838	776	813	752	783	758	822	759	814
Keskmine kuupalk ehituses (euro)	832	889	918	899	747	756	792	770	723	787	816	853
Eksport (mld eurot)	2,0	2,2	2,2	2,0	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8	2,1	2,3	2,6
Krediidiasutuste laenujääk äriühingutele (mld eurot)	7,3	7,5	7,6	7,5	7,4	7,3	7,3	7,1	7,1	6,9	6,8	6,6
Krediidiasutuste laenujääk eraisikutele (mld eurot)	7,2	7,5	7,7	7,7	7,6	7,6	7,5	7,5	7,4	7,3	7,3	7,2
Rahapakkumise M2 kasv (%)[1]	11,3	9,6	11,5	6,2	3,4	0,2	–0,8	0,8	2,7	5,0	3,0	3,0
Inflatsioon (%; kvartali lõpukuu)[1]	10,9	11,4	10,5	7,0	2,0	–0,9	–1,6	–1,7	1,7	3,5	4,0	5,7

Märkus: [1] Aastaarvestuses.
ALLIKAD: Statistikaamet, Eesti Pank.

Tabel 7. Majanduskasvu kvartaalse muutuse amplituud postsotsialistlikes ja mõnedes võrdlusriikides ajavahemikus I kvartal 2008 – IV kvartal 2010

	Suurim kasv (%)	**Suurim langus (%)**	**Amplituud (protsendipunkti)**	**Pöördumine kasvule (kvartal)**	**Kasv IV kv 2010**
Eesti	6,7	–16,6	23,3	II/2010	6,7
Läti	3,6	–19,1	22,7	III/2010	3,6

Leedu	7,3	–15,9	23,2	II/2010	4,8
Poola	6,5	(0,6)	5,9	pidev kasv	4,1
Tšehhi	3,7	–5,1	8,8	I/2010	2,9
Slovakkia	9,5	–5,4	14,9	I/2010	3,5
Ungari	2,3	–8,0	10,3	I/2010	1,9
Sloveenia	6,3	–9,4	15,7	II/2010	2,1
Bulgaaria	7,2	–7,6	14,8	II/2010	3,1
Rumeenia	9,6	–8,7	18,3	jätkuv langus	–0,6
Soome	5,2	–9,9	15,1	II/2010	5,2
Rootsi	7,7	–7,1	14,8	I/2010	7,7
Taani	3,5	–7,4	10,9	II/2010	3,0
Saksamaa	4,3	–6,8	11,1	I/2010	3,8
Iirimaa	–0,3	–9,3	9,0	jätkuv langus	–0,7

ALLIKAS: Eurostat.

Lõpetuseks

Majanduse elavnemine jätkus ka 2011. aasta I kvartalis. Sisemajanduse kogutoodangu kasv oli esialgseil hinnanguil eelmise aasta sama ajavahemikuga võrreldes 8,0 protsenti ehk kõrgeim Euroopa Liidus. Jätkus ka tööstustoodangu ja ekspordi kiire suurenemine. Jätkuvalt leidis kinnitust, et Eesti-taolise väikese ja ülimalt avatud majandusega riigi edenemine saab toetuda üksnes ekspordi kasvule, mitte aga laenurahale toetuvale sisetarbimisele, mis suurendab küll töökohtade arvu suletud sektoris ja statistiliselt ka sisemajanduse kogutoodangut, kuid ei aita karvavõrdki kaasa majanduse arengule. Tööpuudus oli aastaarvestuses 37 600 inimese ehk 27,5 protsendi võrra väiksem kui aasta varem, hõivatute arv suurenes seevastu eelmise aasta I kvartaliga võrreldes 37 800 inimese võrra ehk 6,8 protsenti. Registreeritud töötute arv oli 19. maiks kahanenud 58 389-ni ehk

vähenenud 2010. aasta märtsi lõpus olnud kõrgseisuga võrreldes 36 855 inimese võrra ehk 38,7 protsenti.

[1] Käesoleva artikli statistiline andmestik on toodud seisuga 20. mai 2011.

Vangide valimisõigusest

Katre Tubro, Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik

Euroopas jääb järjest vähemaks riike, kus vangidele kehtib automaatne seadusest tulenev hääleõiguskaotus nagu Eestis.

Vanglakaristust kandvad isikud kaotavad ühe oma põhiõigustest – õiguse vabadusele. Samal ajal peavad neil säilima teised põhiõigused: ka vangistatul on õigus elule, teda ei tohi kohelda julmalt ega inimväärikust alandavalt, tal on õigus pöörduda kohtusse jms. Kuid vangistus võib siiski kaasa tuua ka muude põhiõiguste piiramise, seda ainult legitiimsel eesmärgil ja proportsionaalsuse põhimõtet järgides. Kuidas on lugu sellise demokraatlikus riigis keskse tähendusega põhiõigusega nagu hääleõigus?
Hääleõigus sisaldab endas nii valimisõiguse kui rahvahääletamisel osalemise õiguse, valimisõigus omakorda nii hääletamisõiguse kui kandideerimisõiguse. Artiklis kasutatakse paralleelselt nii laiemat hääleõiguse kui ka kitsamat, ent tavakeeles levinumat valimisõiguse mõistet.
Euroopa riikide regulatsioonid on erinevad. On riike, kus vangide valimisõigust ei ole piiratud, ja neid, kus mõningaid piiranguid tehakse, kuid ka riike, sealhulgas Suurbritannia ja Eesti, kus vangidel hääleõigust ei ole. USA mõnes osariigis võib kaotada oma valimisõiguse isegi alaliselt, nii et see ei taastu ka pärast karistuse kandmist (vt näiteks http://www.stateline.org/live/details/story?contentId=342831).
Pikaajalised vaidlused vangide valimisõiguse üle võttis Euroopa Inimõiguste Kohus kokku oma lahendis Hirst *versus* Ühendkuningriik (nr 2) 2005. aastal. Nimetatud lahendis jõudis kohus järeldusele, et vangide valimisõiguse täielik piiramine (nn *blanket ban*) on ebaproportsionaalne ega ole kooskõlas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokolli nr 1 artikliga 3, mis sätestab: "Kõrged Lepinguosalised kohustuvad mõistlike ajavahemike järel läbi viima salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel." Siiski ei välistanud kohus piirangute kehtestamist iseenesest, märkis aga, et piiranguil peab olema legitiimne eesmärk ning nad peavad olema proportsionaalsed. Üldist seadusest tulenevat kõigi karistatud kinnipeetavate valimisõiguse piiramist pidas kohus ebaproportsionaalseks.
Esimesele lahendile on järgnenud mitmed teised, kus kohus oma seisukohti ei ole muutnud. Ehkki konkreetsed lahendid on täitmiseks kohustuslikud vaid asjaosalistele riikidele, tasub meilgi neile tähelepanu pöörata. Samal ajal on Euroopa Inimõiguste Kohus oma lahendites jäänud suhteliselt ebamääraseks ja viidanud küll proportsionaalsete piirangute lubatavusele, kuid väga selgeid piire ette seadnud ei ole. See jätab ikkagi lahtiseks küsimuse, milliseid või millises mahus piiranguid on riikidel võimalik vangide valimisõigusele seada. Artiklis vaadeldakse Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendit Hirst *versus* Ühendkuningriik (nr 2), Suurbritannia ja Eesti näitel vangide valimisõigusele piirangute seadmise tausta ja kehtivat olukorda ning piirangu levinumaid põhjendusi.

Piirangu ajalooline taust

Euroopa Inimõiguste Kohus rõhutas oma otsuses, et riikides on eri ajal valimisõiguse õiguspärane regulatsioon erinev, sõltudes konkreetse riigi ajaloolisest arengust ning kultuuri- ja poliitilisest taustast.
Inglismaal on vangidelt hääleõiguse äravõtmine kauane traditsioon. Ajalooliselt ulatuvad selle juured 1327–1377 valitsenud Edward III aega ja on seotud nn tsiviilsurma mõistega. Kurjategijat peeti lindpriiks, kes kaotas nii oma omandi kui ka muud õigused. Kui 1832. aastal laiendati valimisõigust vähemalt kümne naela väärtuses maad omavatele meestele ning süüdimõistmise korral tuli ühes muuga loobuda ka maast, tõi see mõistagi

automaatselt endaga kaasa valimisõigusest ilmajäämise. Väiksemate rikkumiste eest oma varandusest loobuma ei pidanud, seega ei mõjutanud see ka valimisõigust, välja arvatud juhul, kui isik juhtus valimispäeval parasjagu vanglas istuma. Omandi konfiskeerimine kuritegude eest kaotati 1870. aastal, kuid valimisõiguse kaotamine oli sellest ajast seaduses kirjas. Inglismaale, Walesi ja Iirimaale kohalduv *Forfeiture Act* nägi ette, et igaüks, kes oli vangi mõistetud kauemaks kui 12 kuuks, kaotas oma vangisoleku ajaks õiguse osaleda parlamendi- või kohalikel valimistel. Praegu Suurbritannias kehtiv piirang pärineb 1983. aasta rahva esindamise seadusest ning jätab valimisõigusest ilma kinnipeetavad neile määratud vangistuse pikkusest sõltumata. Samas isikud, kellele on määratud mõnd muud liiki karistus, säilitavad valimisõiguse.
Eestis sisaldus hääletamisõiguse piirang nii 1920., 1933. kui ka 1938. aasta põhiseaduses. 1920. ja 1933. aasta põhiseadus lubas seadusega mõned liigid kurjategijaid hääleõigusest ilma jätta, 1938. aasta põhiseaduse § 37 sätestas: “Seadusega võidakse ära võtta hääleõigus mõnelt liigilt kohtulikult karistatud kodanikelt. Hääletamisest ei võta osa: 1) kodanikud, kes hääletamise ajal on vahistatud kohtu poolt määratud karistuse kandmiseks või kohtuvõimude poolt määratud tõkkevahendite teostamiseks, /—/”. Põhiseaduse Assambleele esitatud põhiseaduse eelnõudes pakuti välja mitmeid lahendusi, mis enamasti lähtusid just eeltoodud sätetest. Kehtiva Eesti põhiseaduse § 58 on kompromisslahendus, lubades kinnipeetavate hääleõigust piirata seadusega. Piirangu eesmärk oli tagada kord, sest 1990. aastate algul puudus piisav tehniline valmisolek valimiste korraldamiseks ning demokraatia kogemus oli napp. Piirangut nähti ajutisena ning seetõttu ei sätestatud seda otse põhiseaduses, vaid delegeeriti seadusandjale (vt Õiguskantsleri 2006. a tegevuse ülevaadet, 2007).

Piiranguid õigustavad argumendid

Vangide hääleõiguse piiranguid õigustatakse erinevalt. Levinud on arusaam, et valimisõigusest ilmajätmine on täiendav karistus, millega vähendatakse isiku võimalust ühiskonnaelu mõjutada. Teisalt läheb see vastuollu aluspõhimõttega, et ühiskonna kõik liikmed on ja jäävad poliitiliselt võrdseks. Läbi aegade on olnud suund üha üldisema valimisõiguse suunas, näiteks ei kahtle me tänapäeval enam naiste õiguses valida, ent veel sada aastat tagasi oli see õigus Euroopas ainult mõnes riigis. See ei tähenda, et hääleõigusele ei tohiks mingeid piiranguid seada. Näiteks piirab Eesti põhiseaduse § 57 kodanike võrdsust hääleõiguse osas nii vanusetsensuse kui ka teovõime nõudega, sest eeldatakse, et lastel ja teovõimetutel inimestel ei ole väljakujunenud ja selget arvamust või huvi ühiskonnaelu korralduse mõjutamiseks.
Vangide puhul toob valimisõigusest ilmajätmine kaasa nende poliitiliselt ebavõrdse staatuse, mis on küll sümboolne ja traditsiooniline ning võib meeldida avalikkusele, ent toimub teiste väärtuste arvel. Eraldi võib küsida, kas sellist teguviisi saab üldse moraalselt vastuvõetavaks pidada. Ühe võimalusena võiksime vange vaadelda ekslikult käitunud ühiskonnaliikmetena, kes oma ekslikust käitumisest hoolimata on endiselt ühiskonna liikmed, sest ainult see peaks andma ühiskonnale moraalse õiguse neid karistada. Kui me käsitleksime vange kui endisi ühiskonnaliikmeid, kes on oma käitumise tõttu ühiskonnast välja tõugatud – seda ju valimisõigusest ilmajätmine põhimõtteliselt deklareerib –, kas on siis üldse moraalselt vastuvõetav, et väljatõugatud pannakse sellise valijaskonna võimu alla, mille hulka nad ise ei kuulu? Ometi puudutavad valimistel ja valitute kaudu tehtavad otsused ka vange. Seega võiks pidada mõistlikuks, et kinnipeetavatel on samuti õigus anda hääl oma vaadete väljendamiseks. Paljudes muudes küsimustes ei peeta vange kuidagi väljapoole ühiskonda kuuluvaks: nad maksavad oma sissetulekutelt makse, võivad abielluda jne.
Kui lähtuda sellest, et raskemate üleastumiste korral on valimisõiguse äravõtmine lubatud, siis ei ole ikkagi selge, miks eeldatakse, et nimelt vangistusega karistatavad kuriteod on teistest raskemad. Kui sama kuriteo eest mõistetakse ühele vangistus ja teisele

kohaldatakse seda tingimisi, ei pruugi see tuleneda otseselt kuriteo raskusest, vaid seda võivad mõjutada mitmesugused muud tegurid. Ometi on nii see, kellele mõisteti karistuseks vangistus, kui ka teine, keda sarnase kuriteo eest vangi ei mõistetud, süüdi ühes ja samas kuriteos.
Valimisõiguse kaotust on vaadeldud ka kui süüdimõistmisega seonduvat kaudset tsiviilvastutust, mis järgneb süüdimõistetu poolt karistusõigusega ettenähtud üldiste käitumisreeglite järgimata jätmisele. Kui isik ei täida üldist kohustust järgida seadusandja kehtestatud seadusi, rikub ta sellega kujutletavat ühiskondlikku lepet ning sellise ilmselge mittepühendumisega esindusdemokraatiale kaasneb privileegi kaotus valimisõigusest ilmajäämise näol. Selline lähenemine annab taas võimaluse pärida: kui seaduserikkumine toob kaasa valimisõigusest ilmajäämise ühiskondliku lepingu rikkumise eest, miks laieneb see ainult sellistele nn lepingurikkumistele, mis toovad kaasa vanglakaristuse? Kohustuse rikkumine jääb kohustuse rikkumiseks ka siis, kui selle eest karistatakse tingimisi vangistusega.

Moraalse sobivuse küsimus

Mõnikord põhjendatakse vangide valimisõigusest ilmajätmist vangistatud isikute moraalse palge kui sellisega ning leitakse, et valimisõigus peaks olema reserveeritud nii-öelda headele kodanikele, kes on hääleõiguse teostamiseks piisavalt moraalsed ning mõõdupuuks on siinjuures karistusõigusega paika pandud nõuded. Muidugi ei ole lihtne välja tuua, milline täpselt peaks see nõndanimetatud hea kodanik olema, tavaliselt peetakse oluliseks tema väärikust ja vastutustundlikkust. Jättes vangid valimistelt kõrvale, kaitstakse valimiskasti puhtust. Siiski ei ole väga kergesti põhjendatav, miks peaks valija moraalse palge hindamine käima ainult kriminaalmenetluse kaudu. Kui valida peaksid saama üksnes õilsad kodanikud, miks saavad siis ikkagi valida lepingurikkujad, väärtegude toimepanijad või tingimisi karistatud isikud? Kui sooviksime tagada, et valimistel osalevad vaid igati austust väärivad kodanikud, siis tõmmates austust vääriva ja mitteväärivа kodaniku piiri kinnipidamisasutuses viibimise juurde, laseme valimisurnide juurde ometi hulga ebamoraalseid, ent väljaspool vanglat viibivaid kodanikke. Välistada ei saa ka võimalust, et hoolimata üldisest tõdemusest, et vangis viibivad ainult madala moraaliga isikud, võib mõni kinnipeetav juhtumisi olla ometi kõrgema moraaliga kui paljud valijad. Tegelikkuses ei huvita valijate moraalne pale valimisõigust sugugi. Vastupidi, valimisõiguse üldisuse ja ühetaolisuse põhimõtete levimine on üha vähendanud moraalse sobivuse kriteeriumi valijaskonna kujundamisel.
Mõnikord jõutakse moraalse kõlbmatuse juurest ebakompetentsuseni ja väidetakse, et vangid ei peaks saama valida lihtsalt sel põhjusel, et nad ei ole selleks piisavalt kompetentsed. Nad ei ole valimistest küllaldaselt informeeritud, seega ei ole nad võimelised teadlikku valikut tegema. Väga tabavalt on selle argumendi kummutanud Kanada ülemkohus, märkides, et paljud valijad on otsustanud elada maailmas, mis ei ole palju suurem kui vangikong, sellal kui paljud kinnipeetavad on massimeedia innukad tarbijad (kohtuasjas Sauvé *versus* Kanada).
Vahel väljendatakse muret vangide hulgas valimiste korraldamise administratiivse külje pärast. Ei ole selge, millisesse piirkonda tuleks vangid valijana registreerida, kas nende elukohta või vangla asukohta, millisel moel peaks vanglas hääletamine toimuma jne. Sellist muret ei saa tänapäeval kindlasti eriti tõsiseks pidada. Kui ka mingeid raskusi peaks esinema, lasub riigil ikkagi ülesanne valimised korraldada ja probleemidele lahendused leida. Sellised administratiivsed raskused ei ole põhiõiguste piiramisel kindlasti aktsepteeritavad. Tegelikult peaks hääletamistingimusi olema vanglas isegi lihtsam kontrollida kui mujal, sest vanglas toimub nagunii pidev kontroll. Arvestades seda, et vanglates hääletamine tegelikkuses nagunii toimub ja on edukalt korraldatud – seda nii Eestis kui ka Inglismaal –, ei saa sellist argumenti tõsiselt võtta.

Kohtuasi Hirst *versus* Ühendkuningriik

Oluline juhis vangide valimisõiguse küsimuses on Euroopa Inimõiguste Kohtu lahend Hirst *versus* Ühendkuningriik (nr 2). Tapmise eest süüdimõistetu John Hirst pöördus pärast kaotust Ühendkuningriigi kohtutes Euroopa Inimõiguste Kohtu poole Euroopa inimõiguste konventsiooni lisaprotokolli nr 1 artikli 3 rikkumise asjus ühes artikliga 14 ning konventsiooni artikliga 10. Konventsiooni lisaprotokolli nr 1 artikkel 3 on sõnastatud kui riikide kohustus, kuid kohus on juba varemalt tõlgendanud seda sättena, mis tagab subjektiivseid õigusi, sealhulgas isiku õiguse valida ja olla valitud. Kaebuse esitaja väitis, et vangide üldisel valimisõiguse piirangul ei ole ühtki legitiimset eesmärki ning et Briti parlament ei ole valimisõiguse kaotamise küsimustele kunagi mõelnudki. Ühendkuningriik õigustas vastuses piirangut järgmiste eesmärkidega: rikkuja karistamine, millel on preventiivne mõju, ning kodanikuvastutuse edendamine ja respekti tekitamine õiguskorra vastu. Ühtlasi leiti, et sellise kuriteo toimepanemisega, millega kaasneb vangistus, loobub isik põhimõtteliselt ise oma soovil enda vangistamise perioodiks õigusest kaasa rääkida, kuidas riiki valitsetakse. Riigil on laialdased õigused otsustamaks hääleõiguse piirangute üle, piirang on legitiimne ning ei ole sellisel määral ebaproportsionaalne, et see moonutaks piiratava õiguse olemust.
Euroopa Inimõiguste Kohus möönis, et hääleõigus ei ole absoluutne ja lepinguosalistel on selles valdkonnas laialdane otsustusõigus. Samas leidis kohus, et hääleõigus rahvaesindajate valimisel on demokraatliku ühiskonna võõrandamatu osa, selle õiguse igasugune piiramine nõrgendab demokraatiat ja seetõttu ei tohi seda kergekäeliselt teha. Vangistus piirab küll isiku vabadust, kuid see ei tähenda seda, et ta ainult seetõttu kaotaks teiste Euroopa inimõiguste konventsioonis sätestatud põhiõiguste kaitse, ehkki vangistus võib kaasa tuua ka nende teiste õiguste piiranguid. Piirangu legitiimsete eesmärkide küsimust ei käsitletud väga põhjalikult, kuid kohus möönis, et eesmärgi saavutamiseks neid päris sobimatuks pidada ei saa, arvestades ka seda, et vaadeldav säte ise ei näe selgelt ette, mida riik konkreetselt tegema peaks.
Mis puudutab tsiviilvastutuse ja õiguskorra argumenti, siis kohus ei näinud valimisõiguse kaotuse ning vangistuse vahel loogilist sidet, arvestades, et samaväärselt antisotsiaalsete tegude eest, mis vangistust kaasa ei too, isikult hääleõigust ära ei võeta. Kohtu hinnangul töötab valimisõiguse piiramine süüdimõistetu seaduskuulekaks ühiskonnaliikmeks muutumise vastu ja õõnestab seaduse autoriteeti, sest see pärineb seadusandjalt, keda ei ole saanud valida kogu ühiskond.

Piirangute rakendamine juhuslik

Kohus keskendus lahendis piirangu legitiimse eesmärgi asemel piirangu proportsionaalsusele. Euroopa Inimõiguste Kohus märkis, et piirang puudutab suurt hulka isikuid, “ühest päevast kuni eluks ajaks vangistatuid” ning ulatub “üsna vähese tähtsusega rikkumistest kõige tõsisemateni”, ent samal ajal on piirangu rakendumine juhuslik, sõltudes sellest, millisel perioodil isik oma karistust kandma satub, s.t kas vangisoleku ajale langevad mõned valimised või mitte. Lisaks rakendusid piirangud ka neile isikuile, kes olid küll oma karistuse ära kandnud, kuid keda peeti karistusjärgselt kinni seoses nende ohtlikkusega ühiskonnale. Kuna piirang oli seotud karistusega, ei olnud kohtu arust karistusjärgse kinnipidamise puhul valimisõiguse piiramisel üldse loogilist põhjendust. Rääkides kaalutlusõiguse piiridest, leidis kohus, et seadusandja määrata on, kas võimalikud valimisõiguse piirangud seotakse teatud kindlate kuritegudega või teatud raskusastmega kuritegudega või peaks piirangu rakendamine jääma karistust mõistva kohtu otsustada. Kuna aga nimetatud asjas ei leitud mingit tõendust, et parlament oleks üleüldse erinevaid huve kaalunud või keelu proportsionaalsust hinnanud, ei saanud kohtu arvates selline absoluutne vangide valimisõiguse piiramine Euroopa inimõiguste konventsiooniga kooskõlas olla.

Suurbritannia taotles asja läbivaatamist ka Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoja poolt ning suurkoda toetas varasemat otsust häältega kaksteist viie vastu. Suurkoda rõhutas, et valimisõigus on demokraatia oluline osa ning see on õigus, mitte privileeg. Euroopa inimõiguste konventsioon ei välista piirangute kohaldamist, aga proportsionaalsuse põhimõte nõuab selget otsest sidet isiku käitumise ja sanktsiooni vahel ning konkreetse isikuga seotud asjaolude arvestamist. Suurkoda rõhutas, et ehkki üldiste raamide seadmise õigus on parlamendil, peaksid need raamid igal juhul võimaldama kohtulikku kaalumist. Vahemärkusena võib öelda, et tegelikult ei ole ka Suurbritannias vangide valimisõiguse piirang sugugi täielik. Näiteks säilitavad oma valimisõiguse kinnipeetavad, kes on eelvangistuses või vangis kohtu solvamise või trahvide maksmata jätmise eest. Et aga piirang puudutas siiski 48 000 kinnipeetavat, pidas Euroopa Inimõiguste Kohus sellist piirangut vabade valimiste põhimõtet rikkuvaks.

Muudatused endiselt tegemata

Kõnealune kohtulahend on tekitanud Inglismaal palju poleemikat. Oma arvamus on kõigil, alates toetusgruppidest, kes tuliselt pooldavad vangidele täieliku valimisõiguse andmist, kuni nendeni, kes on raevukalt vastu Euroopa Inimõiguste Kohtu sekkumisele riigi siseasjadesse ning leiavad, et Suurbritannia peaks oma sõltumatuse kaitseks Euroopa inimõiguste konventsioonist üldse loobuma. Eriliselt on kritiseeritud kohtu viiteid otsuse tegemisel selle kohta, et parlament ei ole küsimust kunagi kaalunud ning sisulist debatti nimetatud küsimustes ei ole toimunud. Selle kohta leitakse, et kohus on tunginud parlamendi pärusmaale, asudes ette kirjutama, kuidas peaks parlament oma legislatiivfunktsiooni täitma.
Inglise kohtutes on parlamendidebattidele tuginemine lubatav harvadel juhtudel, kuid nimetatud lahendi valguses on tekkinud hirm, et kohus peaks nagu alati hakkama regulatsioone hindama ka selles osas, kas nende kehtestamist on parlamendis ikka piisavalt põhjendatud, vastasel juhul lugema neid ebaproportsionaalseks. Üldiselt leitakse, et kohus peaks hindama ikka seaduse enda proportsionaalsust, mitte ministrite sõnavõttude adekvaatsust parlamendis. Esitatud seisukohti võib taustamaterjalina kasutada küll, kuid põhjenduste või adekvaatsete põhjenduste puudumine parlamendidebatis ei saa olla konventsioonile mittevastavuse aluseks iseenesest. Lahendit on kritiseeritud ka tema määramatuse pärast, sest lahendis on öeldud, et riik võib piiranguid seada, kuid mingeid täpsemaid kriteeriume antud ei ole.
Lahendi tegemisest on möödunud üle viie aasta, ent vajalikud muudatused õigusaktides on Suurbritannias endiselt tegemata. 2010. aasta novembris määras Euroopa Inimõiguste Kohus piloototsuses Greens & MT *versus* Ühendkuningriik ka tähtaja, riigi regulatsioon peab olema inimõiguste konventsiooniga vastavusse viidud 2011. aasta augustiks. Ei saa öelda, et inglased tervitaksid mõtet anda vangidele valimisõigus. Küsitlused näitavad, et rohkem kui pool küsitletutest on sellele vastu (http://www.visioncritical.com/wp-content/uploads/2010/11/2010.11.22_Prisoner_BRI.pdf ; http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/8299288/Majority-of-public-say-no-prisoner-should-get-vote.html). Nii kavatseb valitsus täita kohtu nõudmise vähemalt sellel määral, mis tagaks regulatsiooni vastavuse konventsioonile. Välja on käidud ettepanek anda valimisõigus neile kinnipeetavaile, kes on vangi mõistetud vähem kui neljaks aastaks, kuid kõneldud on ka aastast, ent anda kohtunikule õigus ka nende puhul otsustada hääleõiguse äravõtmine. Kinnipeetavail oleks õigus valida parlamendi alamkoja (*House of Commons*)ja Euroopa Parlamendi valimistel, kuid see õigus ei laieneks teistele valimistele või referendumitele.
Et Hirstile määras kohus muu hulgas 23 200 eurot kulude katteks ning Greens & MT*versus* Ühendkuningriik lahendi tegemise ajal peatati 2500 avalduse menetlemine ja põhimõtteliselt oleks kõigil kinnipeetavail õigus sama rikkumisega kohtusse pöörduda, on võimalikud kahjunõuded brittides suurt muret tekitanud ning tegutsema sundinud.

Olukord Eestis

Eesti põhiseaduse § 58 alusel on hääleõigus piiratud kuriteos süüdimõistetud ja vanglakaristust kandvatel isikutel nii Riigikogu, kohaliku omavalitsuse volikogu kui ka Euroopa Parlamendi valimistel. Ühtlasi ei või nad osa võtta ka rahvahääletusest. Piirang kehtib kõigile vangidele, sõltumata toimepandud kuriteo laadist või määratud karistuse pikkusest. Et põhiseadus annab siin seadusandjale kaalutlusõiguse, tuleb selle teostamisel mõistagi järgida põhiõiguste piiramise üldpõhimõtteid.
Piirangu tühistamise vajaduse üle on arutletud meilgi. Pärast Hirst *versus* Ühendkuningriik (nr 2) lahendi tegemist juhtis meie kehtiva regulatsiooni problemaatilisusele tähelepanu ka õiguskantsler. Ta tõi välja, et põhiseaduse vastuvõtmisel võis kinnipeetavate hääletamisest osavõtu piirang olla igati õigustatud julgeolekukaalutlustel ning tehniliste takistuste tõttu, ent nende argumentide kaalukus on tunduvalt vähenenud. "Tänaseks on riigil piisavalt väljaarenenud vanglasüsteem ning valimiskorraldus koos seda kindlustavate õiguslike ja tehniliste meetmetega, tagamaks valimistel korra ning ühetaolisuse põhimõtte ja valimisvabaduse realiseerumise. Ka on riigil olemas toimivad elukoha registreerimise süsteem (rahvastikuregister) ja karistusandmete säilitamine (karistusregister), mis tagavad avalikule võimule valimiste korrakohaseks korraldamiseks vajalike andmete olemasolu." (Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, 2007.)
Arvestades seda, et valimisi korraldatakse vanglas nagunii ka praegu (valimisõigus on kohtualustel ja vahistatutel), ei ole tehnilistel või julgeolekuga seotud kaalutlustel enam tähtsust. Seisuga 14. märts 2011 oli Eesti vanglates kokku 3393 isikut, neist 699 vahistatut ja 2694 süüdimõistetut (http://www.vangla.ee/41291). Kõigil neil ei ole mõistagi hääleõigust (nt kodakondsuse puudumise või alaealisuse tõttu), ent muljetavaldavalt suur arv on see siiski. Võrdluseks olgu toodud, et 2011. aasta Riigikogu valimistel oli siseministeeriumi andmeil hääleõiguslike inimeste arv Eestis 912 565 ning sellele lisandus 50 787 välisriigis elavat hääleõiguslikku kodanikku.
Hääleõiguse kaotus on analoogselt Suurbritanniaga ka Eestis vabaduskaotusliku karistuse automaatne tagajärg, sest kohtunik ei kaalu otsuse tegemisel seda küsimust eraldi. Nii sõltub konkreetse isiku hääletamisõigusest ilmajäämine sellest, kas ta mõistetakse kuriteo eest reaalselt vangi või vabastatakse sellest tingimisi või asendatakse vangistus üldkasuliku tööga või lihtsalt sellest, kas vangistuses oldud ajale langevad mõned valimised. Õiguskantsler on veel välja toonud, et hääletamisest osavõtmise õigusest ilmajäämine võib seonduda ka isiku varalise seisundiga, sest rahaliste vahendite puudumisel võib kohus rahalise ja varalise karistuse asendada vangistusega.
Jättes kõrvale võrdluse Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohtadega vangide valimisõiguse piiramise küsimustes, on meie kehtiv regulatsioon õiguskantsleri hinnangul vastuolus ka põhiseadusega. Kui vaadata Veneetsia Komisjoni "Valimisküsimuste hea tava koodeksit", tuleks arvesse võtta järgmist: piirang peaks olema ette nähtud seadusega, sealjuures peaks olema järgitud proportsionaalsuse põhimõtet, tegu peaks olema tõsise rikkumisega ning konkreetse otsuse hääleõiguse äravõtmise suhtes peaks tegema kohus (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) "Code of Good Practice in Electoral Matters". Adopted by the Venice Commission at its 51st Plenary Session (Venice, 5–6 July 2002)). Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on uuesti rõhutanud, et konkreetse isiku hääleõiguse äravõtmise peaks otsustama kohus (vt näiteks kohtulahendit Scoppola *versus* Itaalia).

Põhiõigus, mitte privileeg

Riikidena, kus kehtib vangidele automaatne seadusest tulenev hääleõiguse kaotus, võib Euroopas Eestile lisaks välja tuua Bulgaaria, Gruusia, Liechtensteini, Venemaa, Ungari ja siiani veel Suurbritannia. Moldovas muudeti seadust ja anti vangidele õigus valida

eelmisel, 2010. aastal. On riike, kus vangide valimisõigust ei ole piiratud: Albaania, Horvaatia, Küpros, Taani, Soome, Island, Iirimaa, Leedu, Makedoonia, Portugal, Serbia, Sloveenia, Hispaania, Rootsi, Šveits ja Ukraina. Mitmes riigis on seatud muid piiranguid, näiteks on valimisõiguse äravõtmine jäetud kohtu otsustada lisakaristusena, piiratud teatud kuritegude või vangistuse pikkusega või näiteks Lätis ja Tšehhis saavad vangid valida riigi parlamendi- ja Euroopa Parlamendi valimistel, kuid ei saa valida kohaliku omavalitsuse valimistel (Prisoners' voting rights, SN/PC/01764, 29.03.2011).
Euroopa Inimõiguste Kohus on oma lahendiga Hirst *versus* Ühendkuningriik (nr 2) kinnitanud, et õigus valida on põhiõigus, mitte privileeg. Üldine hääleõiguse piiramine, mis ei tulene konkreetsest kuriteost, on ebaproportsionaalne, õõnestab võrdsuse ja kaasatuse põhimõtet ning usku õiguskorda. Valimistel osalemine suurendab pühendumist kodanikuühiskonnale, vastutustunnet ning edendab sotsiaalset kaasatust.
Eesti kehtiva regulatsiooni põhiseadusevastasusele on viidanud õiguskantsler, ka OSCE on soovitanud juba pärast 4. märtsil 2007 toimunud Riigikogu valimisi teha parandused valimisseadusesse, et see oleks kooskõlas Euroopa standarditega ning OSCE suhtes võetud kohustusega, et kõik õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema rangelt kooskõlas seaduse mõttega (OSCE/ODIHR valimiste hindamise missiooni aruanne, Riigikogu valimised 4. märtsil 2007). Ehkki piirangute leevendamisest on räägitud, ei ole tegudeni jõutud. Nii nagu Suurbritannias, on Eestiski probleemi lahendamist pikalt edasi lükatud, ehkki peaks olema selge, et lõputult seda teha ei saa.

Kasutatud kirjandus

Easton, S. (2006). Electing the Electorate: The Problem of Prisoner Disenfranchisement. – The Modern Law Review, vol 69, no 3, pp 443–452.
Eesti Vabariigi põhiseadus. – Riigi Teataja 1920, 113/114, 243.
Eesti Vabariigi põhiseadus. – Riigi Teataja 1937, 71, 590.
Eesti Vabariigi põhiseadus. – Riigi Teataja I 2007, 43, 311.
Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Tallinn, 1998. – http://www.just.ee/10716
Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. – Riigi Teataja 1933, 86, 628.
Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2. täiendatud väljaanne (2008). Tallinn: Juura.
Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid:
6. oktoobri 2005. a otsus kohtuasjas nr 74025/01, Hirst *versus* Ühendkuningriik (nr 2);
18. jaanuari 2011. a otsus kohtuasjas Scoppola *versus* Itaalia (nr 3), kaebus nr 126/05;
23. novembri 2010. a otsus kohtuasjas Greens & MT *versus* Ühendkuningriik, kaebused nr 60041/08 ja 60054/08.
Euroopa Parlamendi valimise seadus. – Riigi Teataja I, 10.12.2010, 5.
European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Code of Good Practice in Electoral Matters. Venice, 5–6 July 2002. – http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.asp
Foster, S. (2009). Reluctantly Restoring Rights: Responding to the Prisoner's Right to Vote. – Human Rights Law Review, vol 9, issue 3, pp 489–507.
Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. – Riigi Teataja I, 10.12.2010, 6.
Lardy, H. (2001). Democracy by Default: The Representation of the People Act 2000. – The Modern Law Review, vol 64, issue 1, pp 63–81.
Lardy, H. (2002). Prisoner Disenfranchisement: Constitutional Rights and Wrongs. – Public Law, pp 524–546.
Lewis, T. (2006). Difficult and Slippery Terrain: Hansard, Human Rights and Hirst v UK. – Public Law, no 2, pp 209–218.
Most Britons Believe Prisoners Should Not Vote in Elections, public opinion poll. – www.visioncritical.com

OSCE/ODIHR valimiste hindamise missiooni aruanne, Riigikogu valimised 4. märtsil 2007. – http://www.osce.org/et/odihr/elections/estonia/25925.
Prisoners' voting rights. Standard Note: SN/PC/01764, 29 March 2011, Isobel White and Vaughne Miller, House of Commons Library, Section Parliament and Constitution Centre. – http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-01764.pdf
Rahvahääletuse seadus. – Riigi Teataja I 2002, 30, 176.
Riigikogu valimise seadus. – Riigi Teataja I, 10.12.2010, 7.
Slapper, G. (2011). The Ballot Box and the Jail Cell. – Journal of Criminal Law, vol 75, issue 1, pp 1 –3.
Voting Rights of Convicted Prisoners Detained within the United Kingdom. Second stage consultation. Consultation Paper CP6/09, 8 April 2009. – http://www.justice.gov.uk/consultations/docs/prisoner-voting-rights.pdf
Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (2007). Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei. – http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/_levaade_2006_e_k_L_PLIK.pdf

Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve Eestis

Ele Sisas, Riigikogu Kantselei julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni konsultant

Julgeolekusektorit peetakse tihti üksnes valitsuse mängumaaks, tegelikult on julgeolekuteemade käsitlemisel oluline roll rahva esinduskogul parlamendil.

Parlament võtab vastu seadusi ja vajaduse korral muudab neid, teostab järelevalvet seaduste täitmise üle ning avaldab üldisi poliitilisi seisukohti. Luuresektor tegutseb enamasti varjatult ja saladuse loori all, seetõttu on läbipaistev parlamentaarne järelevalve hädavajalik, et kindlustada julgeolekuasutuste tõhus seaduslik tegevus rahva ja riigi kui terviku huvides. Vana-Rooma kirjanikku Juvenalist tsiteerides: "Quis custodiet ipsos custodes" – kes valvab valvurite endi järele?
Viimasel kümnendil maailmas, sealhulgas Eestis, aset leidnud sündmused, nagu 2001. aastal terrorirünnakud New Yorgis ja Washingtonis, 2007. aasta aprillirahutused Tallinnas ja kaitseväeluure skandaal Eestis, 2008. aastal NATO suurim spioonijuhtum ja Gruusia sõjaline konflikt, on taas päevakorrale tõstnud riikide luurevõime tähtsuse ning põhjustanud mitmeid muutusi rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas. Julgeolek on iga riigi iseseisvuse ja sõltumatuse tagamise seisukohalt strateegiliselt oluline valdkond.
Julgeolekusektori all käsitletakse teabehanke (riigikaitseks vajaliku info kogumine ja töötlemine) ülesannet täitvaid asutusi. Paralleelselt kasutatakse mõisteid julgeoleku- ja luureasutused, eriteenistused ning julgeoleku- ja luureteenistused (*intelligence services, security services*). Eestis on teabehangete korraldamise õigus kaitsepolitseiametil, teabeametil ja funktsioonina kaitseväeluurel. Kaitseväeluure ei ole koondunud eraldi asutuseks, vajalike luureandmete kogumise ja töötlemisega tegelevad kaitseväe struktuuriüksused (kaitseväe põhimääruse järgi Scoutspataljon, õhuseiredivisjon, mereväe väeüksused, luurepataljon).

Järelevalve olemus

Tänapäeva luure suurim probleem on see, et heidetakse kõrvale ajalooline kogemus, sellest õppimata (Scott, Hughes 2008, 10). Luures ei saa olla selektiivset mälu, Iraagi sõda ja kaitseväeluure skandaal Eestis on vaid üksikud näited, mis peaksid olema õpetuseks analoogsete olukordade vältimiseks tulevikus. Luureinfoga manipuleerimine on tõsine oht riigi julgeolekule. Õppetundidest paberil ei ole kasu, kui neid ei kasutata reaalses tegevuses.
Järelevalve tähendab tegelikult autonoomia piiramist. Kontroll ja autonoomia on üldjuhul pöördvõrdelises seoses – kontrolli suurendades autonoomia väheneb ja vastupidi. Autonoomia puhul eristatakse kaht aspekti – otsuse langetamise pädevust ja selle tegeliku kasutamise piiramist (Verhoest *et al* 2004, 106). Otsuse langetamise pädevus jaguneb omakorda kaheks: juhtimisautonoomia, mis hõlmab töö tegemiseks eraldatud ressursside kasutamise pädevust, ja poliitiline autonoomia, mis hõlmab töö sisulist poolt puudutavat otsustuspädevust (*ibid*, 104–105). Nii juhtimis- kui ka poliitilise autonoomia raamid paneb paika riigi parlament: regulatsioonide kehtestamisega saab parlament piirata asutuste juhtimisautonoomiat ning aruandluskohustuse kaudu asutuste poliitilist autonoomiat.

Parlamentaarse järelevalve eesmärk

Parlamentaarse järelevalve võtmefunktsioonid on (Yamamoto 2007, 9–10):
1) avastada ja vältida kuritarvitamisi, halduse omavoli, valitsuse või riigiasutuste ebaseaduslikku ja põhiseadusevastast käitumist, et tagada isikute põhiõigused ja -vabadused;
2) kontrollida, kuidas valitsus kulutab maksumaksja raha;
3) kindlustada valitsuse poliitikate elluviimine;
4) parandada valitsuse tegevuse läbipaistvust, et suurendada sellega avalikkuse usaldust.

Parlamentaarse järelevalve eesmärk on tagada luuresektori vastutavus. Barbara S. Romzek ja Melin J. Dubnick (1987, 229) eristavad demokraatlikus avaliku halduse süsteemis kontrolli allikast ja määrast tulenevalt nelja vastutavussuhete liiki (joonis 1).

Asutuste ja ametnike tegevuse vastutavuse tagamiseks on olulised kõik liigid. Käesoleva artikli eesmärgist tulenevalt käsitleb autor üksnes poliitilist vastutavust ja selle üht tüüpi, parlamentaarset järelevalvet. Poliitilise vastutavuse sisuks on ametnike ülesanne viia ellu poliitikute otsuseid, mistõttu peab nende tegevus olema kooskõlas poliitiliste prioriteetide ja ülesandepüstitusega (*ibid*, 229).

Glenn Hastedti (2010, 719–733) järgi vastutab kogu luuresüsteem – ametnikud ja poliitikud. Poliitiline vastutavus hõlmab nii valitsemisala ministri, peaministri kui ka parlamendi järelevalvet eriteenistuste üle. Parlamendi ees vastutavad ametnikud ja ministrid, kelle ülesanne on kontrollida poliitiliste otsuste elluviimist. Kohustus selgitada ja õigustada kehtib kõigi toimingute, tegevuste ja otsuste kohta. Eesmärk on avastada eksimusi ja vigu, võimaluse korral need parandada ja neist õppida, et vältida sääraste situatsioonide kordumist tulevikus ning muuta asutuste tegevus efektiivsemaks.

Robert Gregory (2007, 349) iseloomustab vastutavust kui demokraatlikult tervet suhet rahva, ametnike ja poliitikute vahel. Mark Bovensi järgi hõlmab vastutavus erinevaid väärtusi, nagu läbipaistvus, õiglane ja aus valitsemine ning usaldusväärsus (Bovens *et al*2008, 225). Vastutavusmehhanismide eesmärk ongi hinnata delegeeritud volituste ootustekohast täitmist ja vältida avaliku võimu väär- ja kuritarvitamisi (Thomas 1998, 348). Vastutavus on samaväärne *ex post* kontrolliga ehk toimub alati pärast tegevuste elluviimist. Siinkohal peab autor silmas kontrolli kui järelevalvet, mitte kontrolli kui juhtimisfunktsiooni.

Maailma mastaabis kerkis julgeolekusektori vastutavuse teema päevakorrale seoses üldise demokratiseerumise protsessiga ning eriteenistuste luuramisega poliitiliste oponentide järele (Gill 2003, 1–3). Eelmisel kümnendil lisandus uue tahuna nn luure läbikukkumine ehk intsidendid, kus luureinformatsiooni puuduse või vigasuse tõttu leidsid aset sündmused nagu New Yorgi ja Washingtoni terrorirünnakud, mis näitasid, et luuresektor peab tegutsema tõhusamalt. Seepärast on paljudes riikides muudetud luuresektorit puudutavaid regulatsioone, kuid sellest üksi ei piisa. Vaja on ka julgeolekuasutuste organisatsioonikultuuri muutumist ja koostööd järelevalve tegemisel (*ibid*, 3).

Praegu seisab kõikide riikide ees uus ülesanne – luureasutuste vastutavus rahvusvahelise koostöö mõõdet silmas pidades (Cameron 2010). Kasvava terrorismiohu vastu võitlemiseks tuleb luureasutuste vahel luua efektiivne rahvusvaheline koostöövõrgustik. Praegused riiklikud järelevalve- ja vastutavusmehhanismid on loodud ajal, kui rahvusvahelisel mõõtmel ei olnud nii suur roll ning peamised eesmärgid olid kindlustada, et luureteenistus ei sekkuks sisepoliitikasse ning ei kuritarvitaks oma volitusi.

Joonis 1. Vastutavussuhete liigitus

	Kontrolli allikas	
	sisemine	**väline**
Kontrolli kõrge määr	hierarhiline	legaalne
Kontrolli madal määr	professionaalne	poliitiline

Julgeolekuasutuste ülesanded

Julgeolekuteenistustele pandud ülesannete tõttu (riigi julgeoleku tagamine mittesõjaliste ennetavate meetmete abil) ei saa neid kohelda võrdselt teiste valitsusasutustega ning enamikus riikides käsitletaksegi luureteenistusi omaette (Born, Wetzling 2007, 316; Johnson 2005, 102; Caparini 2007, 26). See aga ei tähenda, et nende kohta ühiskonnas tunnustatud reeglid ei kehti, vaid nende tegevuse eripära arvestades tuleb reeglid kohandada luureteenistustele sobivaks.
Riikliku julgeoleku tagamiseks on vaja adekvaatset luureinfot. Luureinfo, mida valitsus rakendab poliitiliste otsuste langetamisel, et minimeerida ohte riiklikule julgeolekule, on avalik ja salajane (Carlisle 2005, vii). Osa autoreid (Magenheimer 2001, 6) haarab luure mõistesse ka asutused, kes seda infot koguvad ja analüüsivad, ning meetodid, kuidas seda tehakse. Demokraatlikus riigis peavad luureteenistused tegutsema tõhusalt, olema poliitiliselt neutraalsed, austama moraali- ja eetikanorme, pidama kinni seadustest ja demokraatlikest põhimõtetest (Born *et al* 2003, 63). Selle teeb keerukaks tõik, et suurt osa luureteenistuse tegevusest ümbritseb õigustatult salajasus.
Luure ei saa ega tohi ennustada tulevikku, vaid peab kindlaks tegema arenguid ja trende, mis võivad mõjutada tulevikku, koguma ja analüüsima vastavat infot, tooma välja võimalused ja riskid ning edastama kogu vajaliku teabe õigel ajal ja sobivas formaadis otsustajatele (Petersen 2006, 426). Hilinenud info mittesobivas formaadis võib osutuda kasutuskõlbmatuks ja väärtusetuks, tagantjärele tarkuseks. Luure ei tohi sekkuda poliitikasse ega koguda informatsiooni olenevalt poliitilistest eelistustest, luureametnikud peavad tegutsema objektiivselt, erapooletult ja apoliitiliselt ning tegema vahet faktide, arvamuste ja hinnangute vahel (*ibid*, 427). Luureasutused ei tohi luua ega soosida endale sobivaid poliitikaid ega elimineerida olemasolevaid ohte, kuid efektiivse tegutsemise korral on võimalik riske minimeerida (*ibid*, 427). Öeldakse, et üks luureametnik õigel ajal õiges kohas on väärt sama palju kui 20 000 sõdurit lahinguväljal.

Luurel ja politseil erinevad ülesanded

Mõnes riigis täidavad luureasutused teatud mahus ka politsei ülesandeid. Näiteks Prantsusmaal, Norras, Taanis ja Rootsis on luure- ja politseiasutused suuremal või väiksemal

määral ühendatud (Cameron *et al* 2006, 20). Tuleb aga eristada kriminaalset tegevust ja ohtu riiklikule julgeolekule ning seetõttu on eelistatud luure- ja politseiinstitutsioonide (repressiivõigust omavad asutused) eraldatus (Roberts 2009, 179; Scheinin 2010, 24). Seda printsiipi on järginud näiteks Holland, Saksamaa, Tšehhi ja Sloveenia (Cameron *et al* 2006, 20). Kuigi kriminaaluurimine ja luureinfo kogumine võivad tunduda üldjoontes sarnaste tegevustena, on eesmärgid ja kasutatavad meetodid erinevad (Schreier 2007, 33). Kriminaaluurimise eesmärk on kurjategija süüdimõistmine kohtus, luure ülesanne koguda võimalikult palju infot potentsiaalsete riiki ja ühiskonda ohustavate riskide kohta. Seetõttu võib ette tulle juhtumeid, kus luureasutus ei lase kohe avastatud kurjategijat arreteerida, sest tema kaudu on võimalik koguda täpsemat infot ohtude kohta. Selge vahetegemine on vajalik ka luureasutuste käsutuses olevate erinormide ja nüüdistehnoloogia kasutamise vältimiseks rutiinsetes kriminaalmenetluse situatsioonides, kui puudub reaalne oht riigi julgeolekule ja eesmärk on üksnes kurjategija süüdimõistmine kohtus (*ibid*, 34).
Ka Euroopa Nõukogu soovituste kohaselt (Council of Europe … 1999) ei peaks luureasutustel üldjuhul olema kriminaalmenetluse pädevust ja see on õigustatud ainult siis, kui on oht riiklikule julgeolekule.
Tavaliselt on luure erinevad funktsioonid jagatud mitme asutuse vahel, ainult mõnes riigis (nt Holland, Hispaania, Türgi) on üks julgeolekuteenistus, mis täidab kõiki riigile vajalikke luurefunktsioone (Leigh 2007, 67). Luurefunktsiooni monopoliseerimist peetakse demokraatlikus ühiskonnas ohu märgiks ja tõhusa järelevalve seisukohalt eelistatakse eraldi asutusi (Born *et al* 2003, 66).

Põhiõiguste piiramine

Põhiõigused ja demokraatia on lääne kultuuriruumis poliitilise korra alusväärtused (Lõhmus 2010, 354). Julgeolekuasutustel on oma ülesannete täitmiseks õigus piirata osa põhiõigusi (sõnumi saladus, kodu, perekonna- ja eraelu puutumatus), kuid põhiõiguste piiramine peab olema kooskõlas põhiseadusega ja proportsionaalne – vajalik, sobiv ja mõõdukas. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 11 kohaselt: “Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust”. (Vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsust nr 3-4-1-1-02, punkt 15, 06.03.2002.) Julgeolekuasutus võib kasutada ainult vajalikke abinõusid ja mitme abinõu puhul tuleb kasutada seda, mis isikute põhiõigusi võimalikult vähe piirab (julgeolekuasutuste seaduse § 3).
Teabe kogumiseks ja salvestamiseks või selleks vajalike abivahendite paigaldamiseks võib varjatult ruumidesse siseneda ainult kohtu loal, sama kehtib sõnumi saladuse piiramise kohta (julgeolekuasutuste seaduse § 27). Julgeolekuasutuse juhi või tema määratud isiku loal on õigus piirata isiku õigusi kodu, perekonna- või eraelu puutumatusele. Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt hõlmab eraelu puutumatus kõiki eraelu valdkondi, mis ei ole kaitstud eriõigusega (Truuväli *et al* 2002, 229). Sõnumi saladus on küll kaitstud eriõigusega (põhiseaduse § 43), kuid julgeolekuasutuste seaduse kohaselt käsitletakse andmeid kommunikatsioonivõrgu kaudu edastatava sõnumi edastamise fakti, kestuse, viisi ning andmete edastaja ja vastuvõtja (sisuliselt on tegemist kõneeristusega) kohta eraelu riivena ning sellekohast infot kogutakse kohtu loata (julgeolekuasutuste seaduse § 26 lõige 3). See tähendab, et kohtu luba on vaja sõnumi sisu kohta andmete kogumiseks (pealtkuulamiseks,

salvestamiseks), kuid kõneeristuste jaoks annab loa julgeolekuasutuse juht (jälitustegevuse puhul prokurör).
Põhiõiguste piiramisega kaasneb kohustus teavitada isikuid nende põhiõiguste piiramisest. Julgeolekuasutuste seaduse kohaselt (§ 29) peab julgeolekuasutus teavitama isikut tema põhiõiguse piiramisest, kui see ei ohusta piirangu eesmärki. Põhiseaduse järgi (§ 44) on kõik riigiasutused kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud. Mitteteavitamine peaks olema erand, kuid sellest on kahetsusväärsel kombel kujunenud reegel. Hinnanguliselt pooltel jälitustegevust puudutavatel juhtudel ei ole isikuid nende põhiõiguste riivamisest teavitatud (julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni kiri nr 3.3-3/2020-3, 13.12.2010) ning teabehanke teostamisel puudub igasugune ülevaade samaväärsest statistikast.
Teavitamiskohustus iseenesest distsiplineerib julgeolekuasutusi. Kui isikut tuleb teavitada tema põhiõiguste riivamisest, tekib isikul võimalus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtu poole. See omakorda kindlustaks, et julgeolekuasutused kasutavad ära kõik muud meetmed ja alles viimase abinõuna valitakse isikute põhiõiguste piiramine. Kohtulubade taotluste rahuldamise suur protsent koos mitteteavitamise praktikaga on demokraatlikus riigis ohtlik trend ja loob võimaluse põhiõiguste liigseks piiramiseks.

Riigikogu erikomisjoni roll

Eestis kehtiv regulatsioon pärineb 2001. aastast, kui jõustus julgeolekuasutuste seadus (selle väljatöötatamist alustati juba 1997), parlamentaarse järelevalve institutsionaalseks väljenduseks on Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon. Erikomisjoni kuuluvad kõigi Riigikogu fraktsioonide esindajad ja kaks ametnikku. Komisjon töötab esmaspäeviti 13.30-15 ja neljapäeviti alates kella 16-st (Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 47 lõige 1). Komisjoni esimehe ettepanekul on võimalik istungeid pidada ka muul ajal, kuid regulaarselt kohtub komisjon vaid esmaspäeviti ja vajaduse korral neljapäeviti, see tähendab poolteist tundi tööaega nädalas. Seda on artikli autori hinnangul kahetsusväärselt vähe. Järgnevalt komisjoni järelevalvetegevusest luuresektori üle, s.t asutuste üle, kes tegutsevad julgeolekuasutuste seaduse alusel ja hangivad teavet (kaitsepolitseiamet, teabeamet, kaitseväeluure). Erikomisjoni roll teabehanke tegevuse järelevalves on eriti tähtis, sest salajane infokogumine riigi julgeoleku tagamise eesmärgil on valdkond, kus suure tõenäosusega ei teavitata isikuid nende varjatud jälgimisest ja esineb info ülekogumise oht (Laos 2008, 26-28).
Julgeolekuasutuste tegevust valvab enamasti komisjon, muid parlamentaarse järelevalve võimalusi (kirjalikud küsimused, arupärimised, infotund jne) kasutatakse vähem. XI Riigikogu erikomisjoni liikmed on nimetatud võimalusi kasutanud: julgeolekuasutuste järelevalve kohta on esitatud neli arupärimist, kaks kirjalikku ja kümme suulist küsimust infotunnis. Teemad on olnud tsiviilkontroll, isikute põhiõiguste tagamine, logifailide säilitamine, jälitustegevus, riiklik julgeolek ja muud komisjoni tegevusega seonduvad aktuaalsed probleemid.
Erikomisjoni liikme juurdepääs riigisaladusele ja salastatud välisteabele on samaväärne Riigikogu liikme õigustega, ainus vahe tuleneb komisjoni liikme spetsiifilisemast teadmisvajadusest. Igal Riigikogu liikmel on ametikohajärgselt juurdepääs riigisaladusele (riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse § 27), kuid peaministri või asjaomase ministri

põhjendatud otsuse korral võib keelata Riigikogu liikmele juurdepääsu andmise konkreetsele salastatud välisteabele või riigisaladusele, näiteks julgeolekualase teabe allikale (Riigikogu liikme staatuse seaduse § 19). Erikomisjoni liikmed ja ametnikud on kohustatud hoidma neile töö käigus teatavaks saanud riigisaladust ning salastatud välisteavet (julgeolekuasutuste seaduse § 36 lõige 7).

Julgeolek puudutab iga inimest

Julgeolekusektori parlamentaarse järelevalve süsteem Eestis kujutab endast suure pädevusulatuse ja reaktiivse mandaadiga tegevust – eespool nimetatud erikomisjon kontrollib toiminguid pärast nende elluviimist, teostab järelevalvet julgeolekuasutuste tegevuse ja selle tõhususe ning põhiõiguste tagamise üle (*ibid*, § 36 lõige 1). Komisjonil on õigus kontrollida julgeolekuasutuste tegevuse kõiki tahke, välja arvatud operatiivtegevus, mille puhul komisjoni juurdepääsu võib keelata peaministri või asjaomase ministri põhjendatud otsusel (Riigikogu liikme staatuse seaduse § 19 lõige 2).
Regulaarne järelevalve julgeolekuasutuste üle toimub peaministri ja asjaomaste ministrite vahendusel (julgeolekuasutuste seaduse § 36 lõige 2), kes vähemalt kaks korda aastas peavad erikomisjonile andma ülevaate julgeolekuasutuste tegevusest ja järelevalvest nende tegevuse üle. Samuti kohtub komisjon vajaduse korral julgeolekuasutuste esindajatega ja teiste asjaomaste instantside ning ekspertidega.
Üks julgeolekuasutuse tegevuse märksõna on varjatus, seega on enamik infost salajane ning avalikkusele piiratud juurdepääsuga. Erikomisjon on lüli rahva kui kõrgema võimukandja ja julgeolekuasutuste vahel. Julgeolekuasutuste tõhusa tegevuse eelduseks on asutuste rolli ja ülesannete mõistmine ning tunnustamine ühiskonnas (Schreier 2007, 41–44). Legitiimsus ja vastutavus suurendavad avalikkuse usaldust ja austust julgeolekuasutuste vastu.
Viimaseil aastail on erikomisjoni tegevuse ülevaated olnud Riigikogu kodulehel avalikud ja kättesaadavad kõigile soovijaile. Artikli autori hinnangul on nimetatud aruanded formaalsed ja üldsõnalised – refereeritakse seadusi, loetletakse, kellega mitu korda kohtuti, ja korratakse juba meedias aasta jooksul kajastatud teemasid. Sisulisemad komisjoni aruanded aitaksid tõsta avalikkuse teadlikkust julgeolekuasutuste tegevusest ning looksid võimaluse laiemaks julgeolekuteemaliseks debatiks ühiskonnas. Julgeolek puudutab iga inimest. Teemade avalik käsitlemine aitaks inimestel ennast paremini oma õigustega kurssi viia.
Kokkuvõttes on Eestis loodud õiguslik raamistik julgeolekusektori parlamentaarseks järelevalveks, mis peaks tagama julgeolekuasutuste ja kaitseväeluure tegevuse vastutavuse, seaduslikkuse ja tõhususe. Kuid praegu on regulatsioon üldsõnaline ja järelevalve sõltub suuresti erikomisjoni liikmete tahtest ja tõlgendustest. Tõhusa parlamentaarse järelevalve toimimise eelduseks on aga selge ja üheselt mõistetav seadusandlik raamistik. Ka komisjoni käsutuses olevad ressursid ei toeta efektiivset parlamentaarset järelevalvet julgeolekusektori üle.

Kasutatud kirjandus

Born, H., Fluri, P., Johnson, A. (eds) **(2003).** Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, mechanisms and practices. Geneva: DCAF.

Born, H., Wetzling, T. (2007). Intelligence Accountability: Challenges for Parliaments and Intelligence Services. – L. K. Johnson, Handbook of Intelligence Studies. New York: Routledge, pp 315–328.
Bovens, M., Schillemans, T., Hart, P. (2008). Does Public Accountability work? An Assessment Tool. – Public Administration, vol 86, no 1, pp 225–242.
Cameron, I., Dutheillet de Lamothe, O., Helgesen, J., Leigh, I., Matscher, F., Zorkin, V. (2006). Report on the Democratic Oversight of the Security Services: Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session in June 2007. Council of Europe. Study 388/2006. Strasbourg. – http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)016-e.pdf
Cameron, I. (2010). Particular Accountability Problems Relating to International Co-operation between Intelligence Agencies. 6th conference of the parliamentary committees for the oversight of intelligence and security services of the European Union Member States. Brussels. – http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-1okt-Thema3-Iain%20Cameron.pdf
Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. – H. Born, M. Caparini (eds). Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants. Hampshire: Ashgate, pp 3–25.
Carlisle, R. P. (2005). Introduction. – Encyclopedia of Intelligence and Counterintelligence. Volume one. New York: Sharpe Reference.
Council of Europe, Parliamentary Assembly Recommendation 1402 (1999). Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States. – http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm (01.11.2010).
Council of Europe, Parliamentary Assembly Recommendation 1713 (2005). Democratic Oversight of the Security Sector in Member States. – http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta05/erec1713.htm (01.11.2010).
Gill, P. (2003). Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th. Working Paper no 103. Geneva: DCAF.
Gregory, R. (2007). Accountability in Modern Government. – B. G. Peters, J. Pierre (eds). Handbook of Public Administration. London: SAGE Publications, pp 339–350.
Hastedt, G. (2010). The Politics of Intelligence Accountability. – L. K. Johnson. The Oxford Handbook of National Security Intelligence. New York: Oxford University Press, pp 719–734.
Johnson, L., K. (2005). Governing in the Absence of Angels: On the Practice of Intelligence Accountability in the United States. – H. Born, I. Leigh, L., K. Johnson (eds). Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability. Washington DC: Potomac Books.
Laos, S. (2008). Sisemise rahu tagamiseks teostatava jälitustegevuse legitiimsed eesmärgid ja seaduslikkuse kontroll. – Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei, lk 10–35.
Leigh, I. (2007). The Accountability of Security and Intelligence Agencies. – L. K. Johnson, Handbook of Intelligence Studies. New York: Routledge, pp 67–81.
Lõhmus, U. (2010). Põhiõiguste kaitse kolmnurgas riik – Euroopa Nõukogu – Euroopa Liit. – Juridica, nr 5, lk 354–370.
Magenheimer, H (2001). Comprehensive Security: Zum erweiterten Verständnis von Sicherheit. Wien: Landesverteidigungsakademie.

Petersen, M. (2006). What We Should Demand from Intelligence. – R. Z. George, R. D. Kline. Intelligence and the National Security Strategist: Enduring Issues and Challenges. New York: Rowman & Littlewield Publisher, pp 425–430.
Roberts, P. S. (2009). How Security Agencies Control Change: Executive Power and the Quest for Autonomy in the FBI and CIA. – Public Organization Review, vol 9, no 2, pp 169–198.
Romzek, B. S., Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. – Public Administration Review, vol 47, no 3, pp 227–238.
Scheinin, M. (2010). Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight. United Nations General Assembly. A/HRC/14/46.
Schreier, F. (2007). The Need for Efficent and Legitimate Intelligence. – H. Born, M. Caparini (eds). Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants. Hampshire: Ashgate, pp 25–44.
Scott, L., Hughes, R. G. (2008). Intelligence, Crises and Security: Lessons from History? – L. Scott, R. G. Hughes (eds). Intelligence, Crises and Security: Prospects and Retrospects. New York: Routledge, pp 1–22.
Thomas, P. G. (1998). The Changing Nature of Accountability. – G. B. Peters, D. J. Savoie (eds). Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms. Montreal and Kingston: Canadian Centre for Management Development / McGill–Queen's University Press.
Truuväli, E.–J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J., Schneider, H. (2002). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.
Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G, Verschuere, B. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. – Public Administration and Development, vol 24, no 2, pp 101–118.
Yamamoto, H. (2007). Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments. Geneva: Inter–Parliamentary Union.

Politsei areng läbi aegade

Priit Suve, politseinik

Politsei usaldusväärsus sõltub paljuski sellest, kuidas politseis mõistetakse kohustust oma tegevust rahvale selgitada ja põhjendada.

Politseis on enam kui saja aasta vältel olnud tsentraliseeritud ja autoritaarne juhtimine ning militaarne bürokraatia, mis on viinud vastuoludeni elanikkonnaga ja tekitanud isolatsiooni (Murray 2005, 356). Kunagi ammu olid politseinikud ühiskonnast eraldunud grupp, kes pidas end heidikuks ja rahvast oma vaenlaseks.
20. sajandil vahetus arenenud demokraatlikes riikides bürokraatlik valitsemismudel turukeskse ja võrgustikul põhineva mudeliga. Politseiteadlased väidavad, et muutes politsei juhtimise hierarhilisest bürokraatiast turu- ja võrgustikupõhiseks, peaks politsei võitlus kuritegevusega ja kuriteohirmu vastu muutuma tõhusamaks (Marks 2007, 235; Otu 2006, 294–295). Turupõhine politsei käsitleb kodanikke kui kliente.
Arenenud riigid liiguvad autoritaarsest politseist demokraatliku politsei poole ning otsivad mudelit, mille abil muuta inimeste kontrollile suunatud politseiorganisatsioonid sellisteks, mis oleksid inimeste jaoks ja nende ees aruandekohustuslikud (Davis, Henderson, Merrick 2003, 285–286). Viimastel kümnenditel on politseis toimunud märkimisväärsed muutused.
Politsei töökorralduses on vana bürokraatlik terminoloogia asendunud erasektori -žargooniga: politseijuhid räägivad teenustest, luuakse strateegilisi visioone, sõnastatakse missioone ja organiseeritakse politseijaoskonnad eelarvelisteks üksusteks.
Politseiorganisatsioonid esindavad nüüd rohkem ühiskonna huve ja on mitmekesisemad.
Kuritegevusvastane võitlus on arenenud märkimisväärselt, nii strateegias kui ka õpingutes on rohkem akadeemilist lähenemist ning juhtimine on muutunud korporatiivseks (Marks, Singh 2007, 359).
Käesolevas ülevaateartiklis peatutakse karakteristikutel, mida politsei saab ise mõjutada ja mis on etendanud senises arengus olulist rolli. Vaadeldakse paradigmade muutust suhtumises haridusse, jälgitakse tsiviil- ja militaarorganisatsiooni võimalikke mõjusid ning peatutakse legitiimsusel kui politseitöö edu alusel.

Politseinikud kui käsitöölised

Frederick Taylor hoiatas 1911. aastal, et vaimselt ergas ja intelligentne inimene ei sobi üksluise töö tegemiseks (Sklansky 2007, 31). Politseitöö ei ole oma loomult üksluine, kuid seda on võimalik keerulise normistiku ja bürokraatia abil korraldada nii, et tagajärjeks on ebahuvitav ja loovust pärssiv tegevus, kus ametnik on masina osa, kellel puudub võimalus ja vajadus mõelda ning initsiatiivi näidata.
Tänapäeva politsei alguseks peetakse 1829. aastal loodud Londoni Metropoli politseid. Kuna tegemist oli avalikkusele tundliku küsimusega, pöörati suurt tähelepanu politseiniku välimusele (McLaughlin 2009, 3). Ajaloost on teada, et Briti politseinikud ei olnud eriti haritud. Londoni Metropoli politsei konstaabel oli austustväärivamet väheharitud töölisklassi meeste seas. Ohvitserid pärinesid samast seltskonnast ning seetõttu ei olnud neil väga terase inimese mainet. Maine parandamiseks algasid arutelud politseihariduse üle, eriti USA-s, Inglismaal ja Austraalias (Punch 2007, 106). Algselt olid politsei õppekavad soo suhtes neutraalsed ning suunatud ette valmistama professionaalseid ja kompetentseid politseinikke nende soost olenemata. Selline õppekava kohtles naisi autsaideritena (Brown 2007, 215) ja hoidis politsei maskuliinsena. Samal ajal sobis selline lähenemine hästi reaktiivsele tegevusele ja kontrollile orienteeritud organisatsioonile.

Rahulolematus politsei tegevusega ja kuritegevuse kasv lõid terava vajaduse muutusteks politseis, sealhulgas politseinike hariduses. Lisaks maine parandamisele tekkis nõudlus isikute järele, kes oleksid võimelised paremini avalikkusega suhtlema. Peamiseks probleemiks kujunes politseiniku kutse vähene atraktiivsus haritud inimeste seas, mille põhjuseks oli ka arusaam, et teadmiste ja initsiatiivi väärtustamine oli politseis puudulik. Kuid just avatud ja õppimist toetava organisatsiooni kuvand on parim võimalus saada politseitööle haritud ja parimad kandidaadid (Sklansky 2007, 32).
1960. aastail hakati kõrgemaid politseiohvitsere saatma kõrgkooli, nende värbamist alustati otse ülikoolist ning eduka töö korral võimaldati kõrgharidusega töötajatele kiiret karjääri. Sellega hüljati pärast 130 aasta möödumist Londoni Metropoli politsei looja *sir*Robert Peeli nn Peeli paradigma, mille kohaselt peab politseiniku karjäär algama madalamatelt astmetelt (Punch 2007, 121). Peeli paradigma seadis politseisse väljastpoolt tulijad raskesse seisu, mis omakorda tingis politseis kinnise ja homogeense kultuuri säilimise.
Politsei ja kõrghariduse seosed toovad esile mitmeid probleeme. Nn uue haritud politsei tekkimisel olid politsei ja avalik ülikool eraldi seisvad ja seostamata mõisted. Veelgi enam – paljud rõhutasid, et politsei mõtlemine on olemuslikult antiintellektuaalne. Selle tingis politsei ajalooliselt tõrjuv käitumine väliste toimijate suhtes ning oli seotud politseinike määratlemisega käsitöölistena, kes omandavad vajalikud oskused praktikas (Punch 2007, 111–112).

Paradigma muutus

Selgitades, miks mõned politseinikud on usaldusväärsemad kui teised, jõuti järeldusele, et usaldusväärsemad ja edukamad on need, kes kannavad demokraatlikke ja moraalseid väärtusi, oskavad näha asju eri värvides ja varjundites, on tolerantsemad ja tahavad suhelda ning kellel on suur empaatiavõime (Sklansky 2007, 33). Kõik need väärtused on seotud hariduse, harituse ja laia silmaringiga ning neid evivad valdavalt kõrgharidusega inimesed. Viimastel kümnenditel ongi politseiharidus kaldunud kõrghariduse poole (Punch 2007, 106).
Peale selle, et haridus tervikuna ja eriti kõrgharidus on politseis au sisse tõusnud, on hakatud nägema ka politseitöö erinevaid tahke. Kui politseinikud õpivad politseikõrgkoolis, suhtlevad nad seal oma kolleegidega ning selle kaudu tugevdavad politseikultuuri ja -võrgustikku, mis on kasuks edasises töös.
Politseivälises kõrgkoolis (näiteks sotsiaalteadusi) õppides segunevad politseinikud aga eri tausta ja üleüldse väga erinevate inimestega. See annab politseinikele õppimiskogemuse, mis on avaram kui elukutsele kohased süvateadmised (*ibid*, 114). Eriti vajalikuks võivad sellised teadmised osutuda politseijuhtidele, kelle ülesanne on mõista ühiskondlikke protsesse ja osata näha politsei kohta nendes.
Õppimine politseivälistes kõrgkoolides aitab vähendada lõhet juhtide ja tänavapolitseinike ning kraadiga ja kraadita töötajate vahel (*ibid*, 124). See omakorda peaks aitama pehmendada mõnel pool veel valitsevat hierarhilist struktuuri ja juhtimiskultuuri. Mitteerialane kõrgkooliõpe annab lisaväärtust, sest politseinik väljub politseimaailmast ja saab vabalt omandada hariduse, mis teda tõeliselt huvitab (*ibid*, 123). Niisuguste võimaluste pakkumine peaks parandama politsei mainet just õpihimuliste ja arenemisvõimeliste inimeste seas. Kui organisatsioon on avatud, toetab isiklikku arengut ja initsiatiivi ning on suunatud loovusele, on see politseisse värbamisel oluline lisaväärtus. See lähendab politseid elanikele ja on aluseks organisatsiooni usaldusväärsusele.
Paradigma muutumine nn käsitöölisest haritud ja ühiskonnas lugupeetava institutsiooni esindajaks on tegureid, mis on tõstnud politsei usaldusväärsuse rahva silmis kõrgele ja omakorda aidanud politseinikel oma tööd paremini teha. Hariduse seoseid organisatsiooniga peegeldab joonis 1.

Tänapäeva haritud politseinik näeb puhaste toonide kõrval erinevaid varjundeid, oskab ühiskondlikke probleeme ära tunda ja neile lahendusi leida edukamalt kui tema käsitöölise kuvandiga eelkäija.

Joonis 1. Haridustaseme muutused politseiorganisatsiooni arengu taustal

reageeriv, militaarorganisatsioon — ennetav, tsiviilorganisatsioon

1829 — 1960 — 2011
politseinikud kui "käsitöölised" — kõrghariduse väärtustamine

Kogukonnakesksuse tõus

Nagu juba nimetatud, seostatakse enamikus arenenud riikides tänapäevase politsei teket Londoni Metropoli politsei loomisega 1829. aastal. Organisatsiooni struktuur ja juhtimisfilosoofia, mis selle ammuse organisatsiooniga kaasas käisid, olid paramilitaarsed. Seda kinnitavad järgmised tegurid:
1) Peel soovis, et politsei peab olema stabiilne, efektiivne ja organiseeritud militaarsete põhimõtete järgi;
2) sel ajal ei olnud eeskuju võtta ühestki teistsugusest organisatsioonimudelist kui militaarne;
3) otsustati, et esimene juht peab olema sõjaväelase taustaga (Murray 2005, 349).
Traditsioonilisel paramilitaarsel politseil on järgmised tunnused:
– tsentraliseeritud juhtimine koos jäiga käsuliiniga;
– jäik ülemuse-alluva suhe põhineb auastmetest tulenevatel õigustel;
– kontrolli rakendatakse käskude ja korralduste järgimiseks;
– initsiatiivi ei soodustata ja selle poole ei püüelda;
– juhtimisstiil on autoritaarne;
– meie-nemad suhe juhtide ja ülejäänute vahel;
– distsipliin põhineb reeglitel ja karistustel.
Traditsioonilise politseitöö kultuuri juurde käis vastuvaidlematu allumine kõrgemalseisva ohvitseri käsule ja ühesuunaline kommunikatsioon. Selline kultuur eeldab, et alluvad ootavad, et neile öeldakse, mida on vaja teha, ning auaste või pagun ütleb, mis on õige (*ibid*, 353). Kirjeldatud tunnustele vastav töö sobib isikutele, kes ei suuda või ei taha ise mõelda ja otsustada, kellel on lineaarne maailmapilt ning kellele meeldib lihtne ja reguleeritud väheloominguline töö.
Militaarset politseimudelit iseloomustab sageli:
– tsentraliseeritud struktuur koos peakorteritega, kelle käes on võim;
– standardimine ja ühetaolisus;
– töö tulemuste hindamine peamiselt kvantitatiivsete näitajate, näiteks arestide arvu alusel;
– liigne spetsialiseerumine;
– patrullpolitseinike tegevuse kitsas defineerimine, s.t patrullpolitseinik on reegleid järgiv kaebuste lahendaja.
Suures osas vastandub kirjeldatud mudelile kogukonnakeskse politsei mudel, mida iseloomustab:
– detsentraliseeritud struktuur eesmärgiga viia politsei inimestele lähemale;
– paindlikkuse toetamine ja julgustamine;
– see, et töö hindamisel kasutatakse lisaks kvantitatiivsetele mõõdikutele ka kvalitatiivseid näitajaid, näiteks kuidas on lahendatud kogukonna probleeme;
– suund kitsalt spetsialiseerituselt mitmekülgsuse ja spetsialiseerituse tasakaalule;
– patrullpolitseinike üldine vastutus probleemide lahendamisel koostöös kogukonnaga, et ennetada kuritegusid ja teha lihtsamaid kriminaalmenetluse toiminguid (*ibid*, 354).

Tabel 1. Traditsioonilise paramilitaarorganisatsiooni ja tsiviilorganisatsiooni võrdlus

	Traditsiooniline paramilitaarne organisatsioon	Tsiviilorganisatsioon
Organisatsiooni ülesehitus	tsentraliseeritud	detsentraliseeritud
Juhtimine	autoritaarne	paindlik, võrgustiku tüüpi
Alluvussuhted	jäik ülemuse-alluva suhe, auastmed	avatud, töötajad kui kolleegid
Initsiatiiv	ei ole soodustatud	oodatud ja motiveeritud
Töö hindamine	kvantitatiivsed näitajad	kvantitatiivsed + kvalitatiivsed näitajad

Kõige positiivsem muutus

Kui militaarse organisatsiooni tunnused viitavad peaasjalikult jäigale juhtimisele, hierarhilisele karjäärisüsteemile ja loovust pärssivale töökorraldusele, siis kogukonnakeskne lähenemine on suuresti selle vastand. Eespool kirjeldatud militaarorganisatsiooni erisused tsiviilorganisatsioonist on koondatud tabelisse 1. Militaarne politsei kaugenes rahvast, selle objektiivseks väljenduseks oli kõrge kuritegevuse tase, inimeste usaldamatus politsei vastu ja madal õiguserikkumistest informeerimise tase.

Viimasel kolmel kümnendil toimunud üleminek traditsiooniliselt reaktiivsele tegevusele orienteeritud politseitöölt teenindusele orienteeritud kogukonnakesksele mudelile on väidetavalt kõige positiivsem muutus politseifilosoofias (*ibid*, 349). Samuti on väidetud, et detsentraliseeritud süsteemid on kohalikule ühiskonnale rohkem avatud ja toodavad rohkem innovatsiooni (Davis, Henderson, Merrick 2003, 287), s.t just seda, millest militaarses süsteemis puudus on.

Hoolimata muutustest politseitöö metodoloogias kogukonnakeskse politsei strateegia suunas, on politsei oma loomult võimu rakendav institutsioon. Politsei teeb korravalvurina asju, mida teised teha ei saa. Politseil on õigus ja kohustus kasutada sundi, ta peab mõnikord käituma vägivaldselt ja pealetükkivalt, kasutama relva, vajaduse korral vigastama ja tapma (Manning 2007, 48–49). Viidatud igapäevasele politseitööle iseloomulikud tegevused on üldiselt mõistetavad ja vajalikud, kuid nende rakendamine on alati seotud konkreetsete inimeste ja piirkondadega ning muude asjaoludega, mis võivad muuta inimeste arvamust politsei suhtes negatiivseks. Kui üldjuhul on arusaadav ja aktsepteeritav, et politsei kasutab jõudu ja repressioone seaduse alusel ning üldistes huvides, on tavainimesele see ikkagi mittetavapärane olukord. Isegi seaduslik vägivald jätab jälje seda pealt näinud isikutele, ammugi siis veel neile, kes asjaga vahetult kokku puutuvad. Sellepärast on politsei tegevuse avalikkusele selgitamine tähtis, kuigi võib politseinikele tunduda mittevajaliku, ebameeldiva ja liigse bürokraatiana.

Kui militaarses politseis oli bürokraatial keskne koht, siis on ka kogukonnakeskses politseis liigne bürokraatia visa kaduma. Põhjuseks on see, et bürokraatial on mitmeid eeliseid, millest ühe peamisena märgitakse, et see loob selgust segases maailmas (Bevir, Krupicka 2007, 168). Samal ajal seab bürokraatia, reeglitele orienteeritus, hierarhiline käsuliin ja kontroll politseile teatud piirid (Manning 2007, 52) ning pärsib loovat käitumist.

Organisatsioonikultuuriline külg

Militaarses politseis oli jäik karjäärisüsteem organisatsiooni lahutamatu osa. Ka tänapäeva politseiorganisatsioonid pakuvad töötajatele mitmesuguseid karjäärivõimalusi, mis erinevad varasemast, valdavalt militaarsest süsteemist.
Kõrgemate ja madalamate ametnike ebavõrdne vahe ehk võimudistants (Hofstede, Pedersen, Hofstede 2004, 181) on riigiti erinev ning sõltub peale politsei organisatsiooniliste tegurite ka riigi üldisest kultuuritaustast. Kui karjäärivõimalused on üldiselt mõeldud ametnike motiveerimiseks, võivad sellel olla ka sootuks teistsugused tagajärjed. Näiteks Hollandi karjäärisüsteem põhines väga pikka aega otseselt staažil: kui kedagi edutati või keegi lahkus, astusid kõik automaatselt sammu edasi. Selleks et karjääriredelil edasi minna, ei tohtinud teha vigu. Süsteem lõi endale väärastunud olukordi initsiatiivi puudumise, rituaalide, laiskuse ja ükskõiksuse näol, liigse initsiatiivi näitamine oli sobimatu (Punch 2007, 109). Seega võivad karjäärisüsteemil positiivsetele lisaks olla ka negatiivsed järelmid. Kuigi tegemist on ühe militaarse organisatsiooni tunnusega, on karjäärisüsteemid erineval kujul säilinud ka kogukonnakesksetes politseiorganisatsioonides, kuigi hoopis teistel alustel ja teisel kujul.
Organisatsioonides on nii positiivseid kui ka negatiivseid tegureid, mis tekitavad töötajas vastavaid tundeid. Organisatsioonilise stressi allikad on muu hulgas juhtimisstiilid, bürokraatiaprotseduurid ja vilets kommunikatsioon. Stressi allikad on näiteks töökoormus, teiste eest vastutamine, rollikonfliktid ja rolli ebaselgus (Chan 2007, 134). Austraalia ühes vanemas ja suuremas politseiüksuses New South Wales Police Forces uuriti politsei stressifaktorite ja politseikultuuri vahelisi suhteid. Ühe stressiallikana tuvastati karjäärisüsteem, mis tõi välja ka arvamuse, et politsei keskendub rohkem edutamisele kui politseitööle (Chan 2007, 142). Tegemist on ainult ühe näitega, kuid politseiorganisatsioonide kujundamisel oleks mõistlik sellega arvestada.
Militaarsest süsteemist pärit karjäärisüsteem on nüüdseks muutunud võistlevaks edutamissüsteemiks, mis koos kõrgendatud aruandekohustusega ja suurenenud survega politsei väärkäitumise väljajuurimisele on täiendav surve kõigile töötajaile (Chan 2007, 147). See omakorda annab tunnistust neoliberaalsetest muutustest politseis, mis on iseloomulikud viimastele kümnenditele. Politseilt oodatakse kõrgendatud suhtlust kogukonnaga, suurenevat paindlikkust detsentraliseerimise kaudu, arenevaid partnerlussuhteid teiste asutuste ja organisatsioonidega ning probleemipõhist lähenemist kriminaalpreventsioonis (Bevir, Krupicka 2007, 165).
Arvatakse, et kaks politseifilosoofiat – paramilitaarne ja kogukonna keskne – võivad eksisteerida koos, kuid ainult kogukonnakeskse politsei raamistikus (Murray 2005, 349). Määrav on siin valitud suund. Kui politseiorganisatsioon tahab olla avatud ja paindlik, kiiresti reageerida keskkonnamuutustele ning soosida loovust, tuleks vältida militaarsele organisatsioonile iseloomulikke tunnuseid.

Politsei suhted avalikkusega

Normid on inimeste baasuskumused või veendumused, põhilised tegurid, mis määravad arusaamise heast ja halvast. Normid õpitakse selgeks sotsialiseerumise käigus lapsepõlves ja üks selliseid norme on inimeste usk politseitöö legitiimsusse (Hinds 2009, 56). Avalikkus nagu ka politsei ise mõistavad, et mõnes situatsioonis on jõu kasutamine mitte ainult

vajalik ja vältimatu, vaid ka kohustuslik, et ära hoida tõsiseid tagajärgi, näiteks enesetappu, surma või vara hävimist. Igal juhul peab politsei oskama kasutada jõudu seaduslikult (Otu 2006, 295). Eksimused kõigutavad politsei usaldusväärsust rahva silmis. Kui keegi usaldab mingit institutsiooni, siis ta usub, et see kollektiiv on kogumis kompetentne, täidab oma kohustusi ja käitub vastutustundlikult. Usaldus tähendab, et sellele institutsioonile võib kindel olla – institutsioon järgib reegleid ja seadusi ning töötab hästi enamuse huvides (Kääriäinen 2008, 142–143). Liberaalsetes demokraatiates rõhutatakse seaduslikkust ja head valitsemist (McLaughlin 2009, 172), selliste riikide politsei on orienteeritud kogukonna ja politsei suhete parandamisele, teeb strateegilisi struktuurimuudatusi, detsentraliseerib organisatsioone ja julgustab avalikku osalust (Davis, Henderson, Merrick 2003, 299). Kõike seda tehakse politseitöö tulemuslikkuse nimel. Tulemusena käsitletakse valdavalt inimeste turvatunnet, kõrget õiguserikkumistest teatamise taset ning inimeste usaldust politsei vastu. Need on enamasti ka kogukonnakeskse politsei eesmärgid.

Kogukonna mõistest saadakse eri riikides muidugi erinevalt aru. Ideaal, et kogukond on ühes piirkonnas elavate inimeste hulk, kes üksteist vastastikku mõjutavad ning ühtesid ja samu väärtusi jagavad, ühtemoodi korda ja hirmu tajuvad, on suuremal või vähemal määral illusoorne, vähemalt Põhjamaade urbaniseerunud piirkondades. Tõsiasi, et inimesed elavad mingis kindlas kohas, ei tähenda tingimata seda, et nad teiste sealsete elanikega suhtlevad või kohalikke asju teavad (Holmberg 2004, 215). Kuigi Põhjamaades ei ole elanike ja politseinike suhted antagonistliku iseloomuga ja neid ei ole hädavajalik parandada (Domonoske 2006, 333), on ka nendes riikides inimeste ja politseinike suhted olulised ning tuleb ette konflikte.

Üldiselt võib öelda, et konflikt kogukonnaga leiab aset siis, kui miski tundub olevat ebaõiglane. Näiteks võib ebaõiglustunnet toetada ressursside asümmeetria või institutsioonide vaheline tasakaalutus. Konfliktide tekkimise põhjus võib olla ka see, kui kohalik politsei on liiga tolerantne või liiga nõrk seaduste täitmise tagamisel (Domonoske 2006, 336–337). Politsei tegevus peab olema alati õiglane ja sellisena ka välja paistma.

Legitiimsus kui edu instrument

Legitiimsust saab defineerida kui ameti või institutsiooni omadust, mis paneb inimesi tundma, et ametil või institutsioonil on õigus rakendada sundi ja allutada näiteks tahet. Legitiimsus on seaduslik õigus, mille rahvas on andnud vabatahtlikult. Inimeste hinnang politsei legitiimsusele sõltub mitmest asjaolust, näiteks rahvastiku olukorrast, vanusest, rassist, naabruskonnast, kuritegevuse tasemest, kuriteohirmust ja majandusolukorrast, samuti politseilistest faktoritest – kui edukalt nad oma tööd teevad ja kas nad avalikkusega suhtlemisel kasutavad ausaid protseduure. Politsei legitiimsus on eriti tähtis mitmekesises ja nõrgas ühiskonnas. On täheldatud, et usaldamatus politsei vastu on seotud kõrge kuritegevuse tasemega ja üldise korralagedusega, sealhulgas vägivallakuritegudega, madala õiguserikkumistest teatamise tasemega ja inimeste puuduliku seotusega kuritegevuse vähendamisel (Hinds 2009, 56). Kahjulikku mõju politsei usaldusväärsusele avaldavad korruptsioon ja politsei väärkäitumine (Wright 2010, 339).

Legitiimsuse saavutamiseks ja hoidmiseks peab politsei tegevus olema läbipaistev, avalik ja allutatud välisele kontrollile. Legitiimsus sõltub paljuski sellest, kuidas politseis mõistetakse kohustust selgitada oma tegevust, anda aru oma käitumisest ja seda põhjendada. Demokraatlikus ühiskonnas tähendab oma tegevuse selgitamise ning aruandmise kohustus, et politsei tegevus peab olema reguleeritud reeglite ja normidega ning politsei peab näitama, et ta nendest kinni peab. Avalikkuse usaldus põhineb suuresti tõsiasjal, et politsei tegevus on avalikkuse tähelepanu ja kritiseerimise all (Kääriäinen 2008, 143).

Aruandmise ja oma tegemiste selgitamise kohustus on politseinikele üldiselt ebameeldiv, sellesse ei suhtuta hästi ning see võib olla politseis stressi allikaid (Chan 2007, 134). Avalik tegutsemine ja oma tegevuse selgitamise kohustus on aga politseile vajalik kas või seetõttu, et ennast teatud hetkel kaitsta ja kindlustada (Otu 2006, 299). Legitiimsuse garant on avatud suhtlemine kogukonnaga, mis tagab inimeste harjumise politseiga kui riigi institutsiooniga, mis on loodud inimeste abistamiseks ja kaitseks ning tegutseb üldistes huvides.
Kui traditsiooniline politseitöö sõltub peaaegu alati eespool kirjeldatud paramilitaarsest struktuurist, mis distantseerib politsei kogukonnast, siis kogukonnakeskne politsei põhineb koostööl kogukonnaga ning eduka töötamise korral mitte ainult ei vähenda kuritegusid, vaid ka kuriteohirmu (Murray 2005, 348).

Avatus aitab

Kokkuvõttes on edukas politseiteenus tänapäeval otseses seoses legitiimsuse ja usaldusega. Vaja on kummutada müüt, et see, mida politsei tegelikult teeb, erineb sellest, mida inimesed arvavad, et ta teeb (Cockcroft 2007, 88). Avalikkuse positiivne suhtumine aitab politseil tõhusamalt tegutseda. Kui inimesed politseid usaldavad, teatavad nad kergemini õiguserikkumistest ning aitavad neid lahendada. Seega peab politsei oma tööd tehes appi võtma usalduse (Kääriäinen 2008, 144).
Politsei areng on olnud märkimisväärne ning mõistetavalt ei ole võimalik nii mastaapseid ja keerulisi muutusi koondada ühte artiklisse. Siiski võib väita, et suhtumine haridusse ja politsei muutumine väheharitud käsitöölisorganisatsioonist kõrgharidusele orienteeritud ja teaduse võimalusi kasutavaks organisatsiooniks on taganud politseile väärika ning usaldusväärse ühiskondliku positsiooni.
Haridusega ei ole midagi peale hakata, kui puudub haridust toetav keskkond. Hierarhilistes militaarsetes organisatsioonides, mis on keskendunud käsutäitmisele, ei ole loomingulisusel palju ruumi. Avatud paindlik mõtlemine ja loomingulisus tagavad tänapäeva keerulises maailmas edu ning neid võimalusi pakub tsiviilorganisatsioon.
Tänapäeva avaliku võimu organisatsioonide lahutamatu osa on avatus. Oma tegevuse põhjendamine ja selgitamine, ilma et seda küsitakse, on iseenesestmõistetav ning garanteerib rahva usalduse ehk politsei sisulise legitiimsuse.
Artiklis vaadeldud karakteristikud on universaalsed ja neis muudatuste tegemine võimaldab organisatsioone pöörata soovitud suunas. Mõistagi ei ole tegemist lihtsate ja kiirete muudatustega, kuid keeruliste protsesside puhul oleks seda ka naiivne loota.

Kasutatud kirjandus

Bevir, M., Krupicka, B. (2007). Police Reform, Governance, and Democracy. – M. O'Neill, M. Marks, A.-M. Singh (eds). Police Occupational Culture: New Debates and Directions. Oxford: Elsevier Ltd, pp 153–179.
Brown, J. (2007). From Cult of Masculinity to Smart Macho: Gender Perspectives on Police Occupational Culture. – M. O'Neill, M. Marks, A.-M. Singh (eds). Police Occupational Culture: New Debates and Directions. Oxford: Elsevier Ltd, pp 205–226.
Chan, J. (2007). Police Stress and Occupational Culture. – M. O'Neill, M. Marks, A.-M. Singh (eds). Police Occupational Culture: New Debates and Directions. Oxford: Elsevier Ltd, pp 129–151.
Cockcroft, T. (2007). Police Culture(s): Some Definitional, Methodological, Contextual and Analytical Considerations. – M. O'Neill, M. Marks, A.-M. Singh (eds). Police Occupational Culture: New Debates and Directions. Oxford: Elsevier Ltd, pp 85–102.
Davis, R. C., Henderson, N. J., Merrick, C. (2003). Community Policing: Variations On the Western Model in the Developing World. – Police Practice and Research, vol 4, no 3, pp 285–300.

Domonoske, C. (2006). Towards an Integrated Theory of Police Management. – International Journal of Police Science and Management, vol 8, no 4, pp 326–341.
Hinds, L. (2009). Public Satisfication with Police: the Influence of General Attitudes and Police-citizen Encounters. – International Journal of Police Science and Management, vol 11, no 1, pp 54–66.
Hofstede, G. J., Pedersen, P. B., Hofstede, G. (2004). Kultuuri uurides: **ülesanded, näited, sünteetilised kultuurid.** Väike Vanker.
Holmberg, L. (2004). Policing and the Feeling of Safety: the Rise (and Fall?) of Community Policing in the Nordic Countries. – Journal of Scandinavian Studies inCriminology and Crime Prevention, vol 5, pp 205–219.
Kääriäinen, J. (2008). Why Do Finns Trust the Police? – Journal of Scandinavian Studies inCriminology and Crime Prevention, vol 9, no 2, pp 141–159.
Manning, P. K. (2007). A Dialectic of Organisational and Occupational Culture. – M. O'Neill, M. Marks, A.-M. Singh (eds). Police Occupational Culture: New Debates andDirections. Oxford: Elsevier Ltd, pp 47–83.
Marks, M. (2007). Police Unions and Their Influence: Subculture or Counter-culture? – M. O'Neill, M. Marks, A.-M. Singh (eds). Police Occupational Culture: New Debates andDirections. Oxford: Elsevier Ltd, pp 229–251.
Marks, M., Singh, A.-M. (2007). Conclusion: Taking Stock and Looking ahead in Police Culture Studies. – M. O'Neill, M. Marks, A.-M. Singh (eds). Police Occupational Culture:New Debates and Directions. Oxford: Elsevier Ltd, pp 349–367.
McLaughlin, E. (2009). The New Policing. London: Sage Publications Ltd.
Murray, J. (2005). Policing Terrorism: A Threat to Community Policing or Just a Shift in Priorities? – Police Practice and Research, vol 6, no 4, pp 347–361.
Otu, N. (2006). The Police Service and Liability Insurance: Responsible Policing. – International Journal of Police Science and Management, vol 8, no 4, pp 294–315.
Punch, M. (2007). Cops with Honours: University Education and Police Culture. – M. O'Neill, M. Marks, A.-M. Singh (eds). Police Occupational Culture: New Debates and Directions. Oxford: Elsevier Ltd, pp 105–128.
Sklansky, D. A. (2007). Seeing Blue: Police Reform, Occupational Culture, and Cognitive B urn-in. – M. O'Neill, M. Marks, A.-M. Singh (eds). Police Occupational Culture: New Debatesand Directions. Oxford: Elsevier Ltd, pp 19–45.
Wright, B. (2010). Civilianising the "Blue Code"? An Examination of Attitudes to Misconduct in the Police Extended Family. – International Journal of Police Science and Management, vol 12, no 3, pp 339–356.

Eesti andmekaitse Euroopa Kohtu praktika peeglis

Eve Rohtmets, Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtupraktika analüütik
Liina Kanger, Riigikohtu õigusteabe osakonna haldusõiguse analüütik

Andmekaitsedirektiivi Eesti õiguskorda ülevõtmise õnnestumist saab hinnata Euroopa Kohtu praktikast lähtuvalt.

Euroopa Kohus on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitsest isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (andmekaitsedirektiiv) tõlgendanud seitsmes eelotsuse taotluse alusel tehtud kohtuotsuses ja kohaldanud kolmes kaebuse alusel kohtusse jõudnud asjas.
Euroopa Kohtu praktika on mitmekesine, ulatudes isikuandmete töötlemisest lennuliinide automaatsetes broneeringusüsteemides (*parlament* vs *nõukogu*, 30.05.2006 otsus liidetud kohtuasjades C-317/04 ja C-318/04) kuni isikuandmete avaldamiseni internetis isiklikul kodulehel (*Lindqvist*, 6.11.2003 otsus kohtuasjas C-101/01).Raske on neis kümnes otsuses käsitlemist leidnud õiguslikes küsimustes ühisosa leida.
Mõned näited: millised on isikute maksuandmete töötlemise nõuded; kas isikuandmete avaldamine internetis tähendab nende edastamist kolmandatesse riikidesse; kas sõltumatu andmekaitse järelevalve asutuse üle haldusjärelevalve tegemine on lubatud; kas töötajate sissetulekute avalikustamine on lubatud?
Enamikust eespool toodud lahenditest saab vastuseid üksikküsimustele, mis põhimõtteliselt võivad tõusetuda ka Eestis, kuid mille juhtnöörid ei ole siiski nii tooniandvad, et neid siinkohal abstraktselt käsitleda. Seevastu suurt tähelepanu väärivad kaks kohtuasja, millele tuginedes saab artikli autorite arvates teha järeldusi andmekaitsedirektiivi ülevõtmise õnnestumise kohta Eesti õiguskorras. Need lahendid on*Lindqvist* (6.11.2003 otsus kohtuasjas C-101/01) ja *komisjon* vs *Saksamaa* (9.03.2010 otsus kohtuasjas C-518/07).

Direktiivi ülevõtmise nõuded Lindqvisti kohtuasjas

Aastal 2001 esitas Rootsi Göta Apellatsioonikohus (*Göta hovrätt*) Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 234 alusel Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse andmekaitsedirektiivi tõlgendamiseks. Ühelt poolt on Lindqvisti vaidluses tehtud Euroopa Kohtu otsus huvitav, sest käsitleb eraisikute poolt andmete levitamist internetis – mis on tänapäeval tavalisemaid nähtusi –, kuid sellist tegevust kontrollida on järjest raskem, arvestades ka seda, et õiguslik raamistik alles kujuneb.
Euroopa Komisjoni hiljutises teatises “Terviklik lähenemisviis isikuandmete kaitsele Euroopa Liidus” on rõhutatud, et tehnoloogia kiire areng ja üleilmastumine on maailma põhjalikult muutnud ning tekitanud isikuandmete kaitse valdkonnas uusi probleeme, mistõttu võetakse ette edasisi samme andmekaitseõiguse täpsustamiseks Euroopa Liidus. Teiselt poolt on 2003. aastal tehtud otsuses toodud andmekaitsedirektiivi ülevõtmise nõuded, mis peaksid ka Eestile siduvaks juhiseks olema.
Küsimused tekkisid Rootsi kohtus pooleli olnud kriminaalasjas, milles Bodil Lindqvisti süüdistati isikuandmete kaitset reguleerivate Rootsi õigusaktide rikkumises, sest ta avaldas oma veebilehel mitme isiku andmed, kes töötasid nagu temagi vabatahtlikena Rootsi protestantliku kiriku koguduse juures. Põrkusid sõnavabadus ja andmekaitse, mille tasakaalustamise vajadust Euroopa Kohus oma otsuses tugevasti toonitas. Kohus märkis, et erinevate õiguste ja huvide tasakaalustamist võimaldavad mehhanismid sisalduvad esiteks andmekaitsedirektiivis ja teiseks tulenevad liikmesriikide kehtestatud sätetest, mis tagavad direktiivi ülevõtmise liikmesriigi õigusesse, samuti nende sätete kohaldamisest liikmesriikide ametiasutuste poolt (punkt 82).

Kohus sõnastas riigisisese regulatsiooni ülevõtmise kohta üldisi suuniseid ning nõudeid, mille alusel on ka Eestil kui liikmesriigil võimalik hinnata ülevõtmise õnnestumist. Kõigepealt põhjendas Euroopa Kohus liikmesriikide kohustust direktiivi täpsustada järgmiselt: andmekaitsedirektiivi sätted ise on paratamatult üldised, sest direktiiv peab reguleerima suurt hulka erinevaid olukordi, kuid direktiivis sisalduvate nõuete teatav paindlikkus on põhjendatud. Põhjendatud on ka see, et üksikasjade üle otsustamine või mitme võimaluse hulgast valiku tegemine on paljudel juhtudel jäetud liikmesriikide hooleks (punkt 83). Seejärel rõhutas kohus, et liikmesriikidel on andmekaitsedirektiivi ülevõtmisel mitmes suhtes tegutsemisruumi (punkt 84), ning tegi lõppjärelduse, et seega tulebki õige tasakaal osutatud õiguste ja huvide vahel leida pigem direktiivi ülevõtmiseks vastu võetud õigusaktide üksikjuhtude kaupa riigi tasandil rakendamise käigus (punkt 85). Sama seisukohta kordas kohus oma 29.01.2008 otsuses kohtuasjas*Promusicae* (C-275/06, punkt 66–67). Lindqvisti kohtuasjas tehtud otsuses on tajutav etteheide liikmesriigile, kes ei ole oma õiguses täpseid regulatsioone loonud.

Hinnang Eesti isikuandmete kaitse seadusele

Kui Lindqvist oleks tegutsenud Eesti õiguse alusel, oleks tõenäoliselt Euroopa Kohus Eestilegi ette heitnud, et direktiivi ülevõtmisel ei ole me konkretiseerinud isiku õiguste ja huvide tasakaalu internetis andmete avalikustamise regulatsiooni loomise kaudu, sest isikuandmete kaitse seadusest jääb isikule selgusetuks, mis tingimustel võib või ei või eraisik internetis avalikustada teise isiku kohta käivaid isikuandmeid.
Siit tekib küsimus: kas ja kuivõrd on Eesti üldse suutnud reguleerida andmekaitset üksikjuhtude kaupa ja konkretiseerida direktiivi sätteid? Pigem tuleb artikli autorite arvates tõdeda, et Eesti isikuandmete kaitse seadus võtab direktiivi üle samas printsipiaalsuse astmes, kui on direktiiv ise. Riigisisese õigusega direktiivi eriti ei täpsustata, kuigi seda lubab otsesõnu direktiivi artikkel 5 ja toonitab ka Euroopa Kohus. Ilmselt eriregulatsioonide loomise tarvidust isikuandmete kaitse seaduse kehtestamise ajal ei nähtud, kuid nüüd on see vajadus tekkinud. Isikuandmete kaitse seaduse üldseaduse iseloomu ja samas eriseadustes või isikuandmete kaitse seaduses erinormide puudumist võib pidada üheks andmekaitseprobleemide rohkuse peamiseks põhjuseks Eestis. Isikuandmete kaitse seadus toimib edukalt kui üldosaseadus, puuduvad aga eriosa normid, mis jätab seaduse rakendajatele laia diskretsiooniõiguse ning sellega koos ka kohaldamisraskused. Samateemaline diskussioon on algatatud ka justiitsministeeriumis, kes näeb peamist probleemi selles, et isikuandmete kaitse seaduses ei ole õiguslikud alused isikuandmete töötlejate jaoks piisavalt selged.
Justiitsministeeriumi õiguspoliitika asekantsler Martin Hirvoja esitas ettekandes "Õiguspoliitika arengutest ja justiitsministeeriumi rollist selles" 28. jaanuaril 2011 advokatuuri seminaril ettepaneku eristada ja süstematiseerida isikuandmete töötlemisele esitatavaid nõudeid ning teha teatud nõuetest erandeid, tagades piisava andmekaitsepõhimõtete järgimise muude vahenditega, näiteks järelevalve tõhustamisega. "Võimalik, et edaspidi tuleks eristada lihtisikuandmete töötlemise ning delikaatsete isikuandmete töötlemise erandeid, täpsustamist vajaksid isikuandmete töötlemine töösuhtes ja avalikus teenistuses. Samuti ilmnes mitmeid probleemkohti kriminaalmenetluse raames kogutavate ja riiklikesse registritesse kantavate delikaatsete isikuandmete (DNA ja sõrmejäljed) regulatsioonis," märkis Hirvoja. Artikli autorid nõustuvad selle kriitikaga, toetades isikuandmete kaitse seaduse täpsustamist või muudesse seadustesse erinormide lisamist, et ületada seaduse liigne abstraktsus.

Liikmesriigi tegutsemisruum direktiivi ülevõtmisel

Kui otsida Euroopa Kohtu praktikast näiteid, kus kirjeldatakse lähemalt liikmesriigi tegutsemisruumi ulatust direktiivist täpsemate regulatsioonide loomisel, on üks selliseid

Euroopa Kohtu otsus *Rijkeboeri* kohtuasjas (C-553/07). Madalmaade kohtust (*Raad van State*) laekunud eelotsusetaotluses küsiti, kas andmekaitsedirektiivi (eelkõige selle artikli 12 punkti a) kohaselt võib isiku õigust tutvuda teabega teda käsitlevate isikuandmete kohta piirata üheaastasele perioodile. Liikmesriigi regulatsiooniga oli seega seatud konkreetne tähtaeg, mis direktiivist ei tulene. Kohus hoiatas esmalt, et artikli 12 punkti a ülevõtmiseks on olemas tegutsemisruum, kuid see ei ole siiski piiramatu (punkt 56), seejärel andis piirangule kõrge üldistusastmega hinnangu. Ta sedastas, et liikmesriikide ülesanne on kehtestada selline teabe säilitamise tähtaeg ja sellele vastav õigus teabega tutvuda, mis väljendab õiglast tasakaalu ühelt poolt andmesubjekti huvi vahel kaitsta oma eraelu puutumatust, kasutades eelkõige direktiivis ette nähtud sekkumisvõimalusi ja õiguskaitsevahendeid, ning teiselt poolt koormuse vahel, mis selle teabe säilitamise kohustuse tõttu vastutava töötleja jaoks kaasneb (punkt 70). Kohus leidis, et kui teavet isiku pöördumiste kohta (s.o võrreldav meie teabenõuete ja selgitustaotlustega) säilitatakse ametiasutustes ainult üks aasta, piirab see ebaproportsionaalselt isikuõigusi ehk on liiga lühike tähtaeg, välja arvatud siis, kui tõendatakse, et selle teabe pikemaajalisem säilitamine koormaks liigselt vastutavat töötlejat. Näitest ilmneb, et sellise konkreetsusastmega õigusnorm, mis nägi ette andmete säilitamise üheaastase tähtaja, võib põhimõtteliselt olla riigisiseseks direktiivi edasiarenduseks. Andmekaitsedirektiivi riigisisese edasiarendusena võib ette näha ka isikuandmete tõhusama kaitse või kaitse laiemas kohaldamisalas, kui tuleneb direktiivist. Euroopa Kohtu tõlgenduse kohaselt lubab andmekaitsedirektiiv liikmesriigil jätta kehtima või kehtestada erieeskirju eriliste olukordade jaoks. Seda tuleb teha direktiivis ettenähtud viisil ja kooskõlas direktiivi eesmärgiga, mis seisneb tasakaalu säilitamises isikuandmete vaba liikumise ja eraelu puutumatuse kaitse vahel. Liikmesriigil ei ole takistusi direktiivi sätteid ülevõtvate riigisiseste õigusaktide ulatuse laiendamiseks selle direktiivi kohaldamisalasse mittekuuluvatele valdkondadele, kui see ei lähe vastuollu mõne muu ühenduse õigusnormiga (punktid 97–99).

Eesti võimalused andmekaitse tõhustamiseks

Eestil tuleb vastata küsimusele, millistes valdkondades me täiendavat andmekaitseregulatsiooni vajame. Kooskõlas direktiivi piiridega oleks see võimalik kehtestada. Praegu võib valdkondlikke erinorme isikuandmete kaitse seadusest leida ajakirjanduse (§ 11 lõige 2) ning teadusuuringu ja statistika (§ 16) kohta. Erinormid sisalduvad ka direktiivis. Üks valdkondi, mille kohta saab kindlalt väita, et Eesti on erinormid loonud, on kohtumenetlus. Peab aga nentima, et kohtumenetluse regulatsioonides on andmekaitselisi lünki: näiteks on reguleerimata, kas jõustumata kohtulahendid on kättesaadavad ka kolmandatele isikutele. Ehk mitte regulatsiooni, küll aga diskussiooni vääriks küsimus, kuidas ja millal peaks kohus selgitama menetlusosalisele isikuandmete kaitse alaseid õigusi, juhuks kui ta soovib esitada taotluse lahendist oma nime või muude isikuandmete eemaldamiseks.
Veel üks valdkond, kus vähemasti osaliselt on olemas erisätted, on avalik sektor. Erisätted ei tohiks aga pakkuda põhjendamatult nõrgemat isiku õiguste kaitset kui isikuandmete kaitse seadus. Näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu (vt otsus 16. detsembrist 1992 *Niemitz* vs *Saksamaa*; otsus 4. maist 2000 *Rotaru* vs *Rumeenia*) ja Euroopa Kohtu (otsus 20. maist 2003C-465/00, C-138/01 ja C-139/01 *Österreichischer Rundfunk*) praktikas on avalikus sektoris töötavate isikute palgaandmete avalikustamist peetud intensiivseks eraelu riiveks.
Eestis on see intensiivne riive ametnike suhtes kahjuks paratamatuks kaasnähteks sellele, et avaliku teabe seaduse § 28 lõike 1 punkti 25, mis näeb ette kohustuse avalikustada riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuses kehtivad palgamäärad, -juhendid ja lisatasukorrad, rakendatakse erinevalt. Näiteks on mõnede asutuste ametnike palgad (mitte palgamäär) koos haiguse ajal makstava hüvitise, lisatasude ja puhkusetasudega nime ja perioodi

äranäitamisega internetis kättesaadavad (näiteks PRIA ja päästeameti koduleht). Riigikohtu praktika selles küsimuses piirdub põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 24. detsembri 2002. aasta lahendiga nr 3-4-1-10-02, mis puudutab riigi vähemusotsustusõigusega äriühingutes erahuve esindavate isikute palgaandmete avaldamist. Ka Riigikohus ei pidanud Euroopa Inimõiguste Kohtu eeskujul nende andmete avalikustamist vajalikuks ega põhjendatuks (punkt 33).
Seaduse rakenduspraktika ühetaolisuse eelduseks on õigusselgus. Kui eeldada, et isikuandmete kaitse seadus sisaldab keeldu avalikustada palgaandmeid (minimaalsuse põhimõte § 6 lõige 3), peab see olema seaduse rakendajale selgesti äratuntav. Kui piirang avalikustada palgaandmeid tuleneb isikuandmete kaitse seaduse mõnest liiga üldise sõnastusega sättest, ei olegi võimalik eeldada, et kõik seaduse rakendajad seda ühtemoodi tõlgendaksid. Ühtse rakenduspraktika kindlustamiseks võiks isikuandmete kaitse seaduses kehtestada näidisloetelu andmetest, mida peetakse isikuandmeteks ja mille töötlemine üldjuhul ilma loata ei ole lubatud. Diskuteerida võiks selle üle, et ka palgaandmed kuuluksid sellesse loetellu.
Kokkuvõttes on andmekaitse valdkonnas direktiivist tulenevalt kõrge kaalutlusõiguse osakaal. Eestis on kaalutlusõiguse määr kõrge ka isikuandmete kaitse seaduses, sest seadusandja on direktiivi üle võtnud täpsustusi tegemata. Tulemuseks on see, et liiga abstraktseid norme on keeruline rakendada.

Nõuded sõltumatule järelevalveasutusele kohtuasjas *komisjon* vs *Saksamaa*

Andmekaitsedirektiivi artikli 28 lõikes 1 on sätestatud, et “iga liikmesriik näe b ette ühe või mitu riigiasutust, et teostada järelevalvet tema territooriumil direktiivi kohaselt vastuvõetud sätete kohaldamise üle. Kõnealused asutused tegutsevad neile usaldatud ülesannete täitmisel täiesti sõltumatult”. Kohtuasjas *komisjon* vs *Saksamaa*võttis Euroopa Kohus seisukoha väljendi “täiesti sõltumatult” tõlgendamiseks.
Küsimus tekkis sellest, et Saksamaal on andmekaitse järelevalveasutus allutatud omakorda riiklikule järelevalvele, mis Euroopa Komisjoni ja Euroopa andmekaitseinspektori arvates on vastuolus nõudega, et järelevalveasutust ei tohi teiste asutuste poolt või haldusväliselt kuidagi mõjutada. Euroopa Kohus leidis, et direktiivi artikli 28 lõike 1 teise lõigu sõnastusele ning direktiivi eesmärkidele ja ülesehitusele tuginedes on võimalik jõuda artikli 28 lõike 1 teise lõigu selge tõlgenduseni. Kohus alustas grammatilisest tõlgendusest, märkides, et kuna kõnealuses sättes ei määratleta väljendit “täiesti sõltumatult”, tuleb arvesse võtta selle tavapärast tähendust. Avalik-õigusliku organi puhul tähendab mõiste “sõltumatus” harilikult staatust, mis tagab asjaomasele organile võimaluse tegutseda vabalt, juhenditest sõltumata ning surveta. Seejärel juhtis kohus tähelepanu sätte eesmärgile, märkides, et liikmesriikide järelevalveasutuste sõltumatuse tagatise eesmärk on tagada isikuandmete töötlemisel üksikisikute kaitset käsitlevate sätete järgimise üle teostatava kontrolli tõhusus ja usaldusväärsus.
Kohus selgitas, et sõltumatuse tagatist ei kehtestatud mitte selleks, et anda nendele asutustele ja nende töötajatele eriline seisund, vaid eesmärgiga tugevdada nende isikute ja asutuste kaitset, keda järelevalveasutuste otsused puudutavad. Sellest järeldub, et ülesannete täitmisel peavad järelevalveasutused tegutsema objektiivselt ja erapooletult ning olema kaitstud igasuguse välise mõju eest, kaasa arvatud riigi või liidumaade otsene või kaudne mõju (punkt 25).
Tähelepanu väärib otsuse punkt 36, milles kohus rõhutas: pelk oht, et riiklikku järelevalvet teostavad asutused võiksid poliitiliselt mõjutada järelevalveasutuste otsuseid, on piisav selleks, et takistada viimati nimetatute poolt nende ülesannete täitmisel sõltumatult tegutsemist. Kohus lisas, et järelevalveasutustele pandud eraelu puutumatuse kaitsja roll nõuab, et nende otsused ning seega ka nemad ise oleksid väljaspool igasugust erapoolikuse kahtlust. Esitatud põhjendustest lähtudes otsustas Euroopa Kohus, et kuna Saksamaa Liitvabariik allutas riiklikule järelevalvele asutused, kes on liidumaades pädevad

teostama järelevalvet isikuandmete töötlemise üle erasektoris, ning ei võtnud seetõttu õigesti üle nõuet, et need asutused tegutsevad oma ülesannete täitmisel täiesti sõltumatult, on nimetatud liikmesriik rikkunud direktiivi 95/46 artikli 28 lõike 1 teisest lõigust tulenevaid kohustusi.
Artikli kirjutamise ajal on Euroopa Kohtu menetluses veel üks kohtuasi – *komisjon* vs*Austria* (C-614/10), mille hagis märgib komisjon, et Austrias teeb Föderaalkantselei andmekaitsekomisjoni teenistujate üle teenistuslikku järelevalvet ning on ühtlasi vastutav nimetatud komisjoni tehniliste seadmetega varustatuse eest. Peale selle allub andmekaitsekomisjoni juhtkond ühele Föderaalkantselei ametnikule, kellele on kohustuslikud tema tööandja juhised ja kes on tema teenistusliku järelevalve all. Komisjoni hinnangul tekitab see olukord ilmse lojaalsuse ja huvide konflikti ning on olemas poliitilise mõjutamise oht.
Eelnevast nähtub, et andmekaitse üle järelevalvet tegeva organi sõltumatus on komisjoni tugeva tähelepanu all, mistõttu tuleb kontrollida, kas Eestis järelevalveasutuse ülesandeid täitvale Andmekaitse Inspektsioonile on tagatud täielik sõltumatus direktiivi artikli 28 lõige 1 tähenduses.

Andmekaitse Inspektsiooni sõltumatus

Vabariigi Valitsuse seaduse § 59 lõike 3 kohaselt on Andmekaitse Inspektsioon justiitsministeeriumi valitsemisalas, samuti kuuluvad justiitsministeeriumi valitsemisalasse andmekaitsealased küsimused (sama paragrahvi lõige 1). Tulenevalt § 41 lõikes 1 sätestatust on inspektsioon aruandekohustuslik justiitsministri ees, kes suunab ja koordineerib tema tegevust ning teostab tema üle seaduses sätestatud korras teenistuslikku järelevalvet. Isikuandmete kaitse seaduse § 32 lõige 2 sätestab, et Andmekaitse Inspektsioon on nimetatud seadusest tulenevate ülesannete täitmisel sõltumatu ja tegutseb isikuandmete kaitse seadusest, muudest seadustest ja nende alusel kehtestatud õigusaktidest lähtudes. Inspektsiooni juht ei tohi ametisoleku ajal osaleda erakondade tegevuses, töötada muudel palgalistel töö- või ametikohtadel, välja arvatud pedagoogiline ja teadustöö (isikuandmete kaitse seaduse § 34 lõige 3), sõltumatuse tagamiseks on inspektsiooni juhi ametissenimetamisel ja ametist vabastamisel ette nähtud erisused võrreldes Vabariigi Valitsuse seaduses sätestatuga.
Andmekaitse Inspektsiooni sõltumatus on selle 12-aastase ajaloo jooksul korduvalt päevakorda tõusnud. Veel vahetult enne Euroopa Liiduga liitumist ei pidanud Euroopa Komisjon Andmekaitse Inspektsiooni sõltumatust küllaldaseks (inspektsiooni 2004. a ettekanne Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskantslerile). Et vältida inspektsiooni kuulumist politseiasutustega samasse haldusalasse ja tagada sellega tema sõltumatus, viidi 1999. aastal siseministeeriumi valitsemisalas loodud asutus 2007. aasta veebruarist üle justiitsministeeriumi valitsemisalasse. Muudatusi inspektsiooni sõltumatuse tagamiseks sisaldab ka 01.01.2008 jõustunud isikuandmete kaitse seadus. Nagu selle seaduse eelnõu seletuskirjast võib lugeda, peeti isikuandmete tõhusa kaitse tagamiseks äärmiselt oluliseks, et tagatud oleks ka andmekaitse järelevalveasutuse piisav institutsionaalne ja otsustuslik sõltumatus.
Andmekaitse Inspektsiooni sõltumatuse küsimus tõusetus ka 2009. aasta kevadel isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni lisaprotokolli ratifitseerimise seaduse eelnõu lugemisel Riigikogus. Kuivõrd lisaprotokolliga nähti ette sisuliselt sama regulatsioon, nagu see on kehtestatud Euroopa Liidu tasandil andmekaitsedirektiivi artikliga 28, leidis justiitsministeerium, et lisaprotokollist tulenevad nõuded on riigisisese õigusega juba tagatud. Eelnõu lugemisel Riigikogus justiitsministri ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehe antud kinnitustest võib järeldada, et isikuandmete kaitse seaduses sätestatud sõltumatuse garantiisid peetakse sõltumatuse nõudele vastavaks. Ometi tekitab Andmekaitse Inspektsiooni staatus Euroopa

Kohtu poolt kohtuasjas *komisjon* vs *Saksamaa* antud tõlgenduse puhul küsimusi, mis on pannud artikli autoreid kõnealuse nõude täitmises kahtlema.

Andmekaitse Inspektsiooni sõltumatuse riived

Esiteks nõuab Euroopa Kohus, et välistatud oleks igasugune riigi otsene või kaudne mõju järelevalveasutusele. Austria juhtumi näitel võib selline mõju seisneda kas või tehniliste seadmetega varustatuses. Justiitsministeeriumi haldusalas olles ei saa niisugune mõju puududa, liiatigi kui inspektsiooni põhimääruse § 4 lõikes 1 on kirjas, et inspektsiooni eelarve kinnitab, muudab ja eelarve täitmist kontrollib justiitsminister. Inspektsiooni majanduslik sõltuvus täidesaatva võimu otsusdiskretsioonist ei vasta artikli autorite arvates täieliku sõltumatuse nõudele.
Teiseks peaks sõltumatus andmekaitsedirektiivi tähenduses tähendama organisatsioonilist lahutatust täidesaatvast riigivõimust. Näiteks võib võrrelda soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku institutsiooni, mis ei ole loodud sotsiaalministeeriumi valitsemisalas oleva ameti või inspektsioonina (vrd Vabariigi Valitsuse seaduse § 67 lõiget 2), vaid iseseisvalt tegutseva institutsioonina. Täitevvõimu struktuurist tuleks lahutada ka Andmekaitse Inspektsioon, et välistada direktiivi artikli 28 lõikes 1 sätestatud nõude rikkumise oht.
Kolmandaks allub inspektsioon ministeeriumi valitsemisalas tegutseva valitsusasutusena teenistuslikule järelevalvele Vabariigi Valitsuse seaduses ette nähtud alluvuskorras (§ 93 lõige 4). See tähendab, et nimetatud seaduse § 95 lõike 1 alusel valvab justiitsminister Andmekaitse Inspektsiooni ja tema ametiisikute tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle. Järelevalve üheks hoovaks on see, et minister tunnistab kehtetuks inspektsiooni peadirektori akte ja toiminguid, mis ei ole vastavuses põhiseaduse, muude seaduste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste ning ministri määruste ja korraldustega, või ebaotstarbekuse tõttu, kui akt või toiming on ilmses mittevastavuses seadusest tuleneva ning Vabariigi Valitsuse või ministeeriumi realiseeritava riikliku poliitikaga või põhjustab riigi vara ja eelarveliste vahendite ebaratsionaalset kasutamist või muul viisil kahjustab riiklikke huve (Vabariigi Valitsuse seaduse § 95 lõiked 2 ja 3 ning § 100). Niisugune ministri järelevalvepädevus ei saa artikli autorite arvates olla kooskõlas direktiivis ette nähtud sõltumatuse nõude ega Euroopa Kohtu tõlgendusega, mis eeldab võimalust tegutseda vabalt, juhenditest sõltumata ja surveta.
Neljandaks läheb sõltumatuse nõudega vastuollu õiguslike vaidluste lahendamise kord riigi- ja valitsusasutuste vahel, sest Vabariigi Valitsuse seaduse § 101 näeb ette ministri otsustava sõnaõiguse vaidluse lahendamisel. § 101 lõige 1 näeb ette, et valitsusasutuste ja muude riigiasutuste omavahelised õiguslikud vaidlused lahendatakse alluvuskorras, mis tähendab, et justiitsministeeriumi ja Andmekaitse Inspektsiooni vaheline andmekaitsevaidlus peaks samuti lahenema alluvuskorras.
Allutatus ja sõltumatus on vastandlikud mõisted, mida ei saa korraga ühele organile omistada. Sama probleem tekib ka Vabariigi Valitsuse seaduse § 101 lõike 2 alusel. Nimelt lahendab ministeeriumi struktuuriüksuste vahelised ja ministeeriumi hallatavate riigiasutuste õiguslikud vaidlused minister, mis tähendab, et Andmekaitse Inspektsiooni vaidlus näiteks vanglaga taandub samuti justiitsministri otsustuspädevusele. Kui riigiasutused kuuluvad eri valitsemisaladesse, lahendavad nende õiguslikud vaidlused sama paragrahvi lõike 3 järgi asjaomased ministrid. Kokkuleppe mittesaavutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus. Seega läheb andmekaitsevaidluse lahendamine taas üle kõrgemalseisvale organile.
Ühelt poolt tundub artikli autoritele, et Vabariigi Valitsuse seaduse § 101 ei ole kooskõlas direktiiviga, sest muudel riigiorganitel ei tohiks direktiivi mõtte kohaselt olla riikliku järelevalve menetlusse sekkumise õigust. Direktiivi artikli 28 lõige 3 nõuab, et järelevalveasutusel peab olemas olema volitus osaleda kohtumenetluses ja volitus juhtida rikkumistele õigusasutuste tähelepanu. Kui andmekaitsevaidluse lahendamine läheb

inspektsioonilt üle ministri või valitsuse pädevusse, ei ole inspektsioonil enam võimalik teostada direktiivist tulenevaid volitusi. Teiselt poolt tähendab inspektsiooni allutamine ministrile või valitsusele sõltumatuse riivet, sest kõrgemalseisva organi lahendus vaidlusele kujuneb juhiseks järgmiste vaidluste lahendamisel. Pole välistatud ka poliitiline või isiklik mõju inspektsiooni valikutele edaspidistes järelevalvemenetlustes avaliku sektori üle. Seega ei saa artikli autorite arvates riigiorganitevahelise andmekaitsevaidluse puhul Andmekaitse Inspektsiooni sõltumatusest rääkida.

Sõltumatus ja võimude tasakaal

Artikli autorid soovivad rõhutada, et Andmekaitse Inspektsiooni sõltumatus ei tähenda samal ajal seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu volituste kumuleerumist ühele asutusele. Ei saa õigusriigi põhimõttega kooskõlas olevaks pidada olukorda, kui üks ja sama organ annab seaduste tõlgendamise juhiseid, kontrollib seaduste täitmist enda antud juhiste valguses ning karistab mittetäitmise eest. Kui üle vaadatakse inspektsiooni sõltumatus, tuleb samal ajal tegelda ka inspektsiooni pädevustes õigusriigile omase tasakaalu otsimisega ning küsimusega, kas inspektsiooni otsuste vaidlustamiseks on olemas tõhus menetlus. Artikli autorid arvavad, et eraisikute jaoks on selline menetlus vaide ja halduskohtusse kaebuse esitamise võimaluse kaudu tagatud, kuid näiteks põhiseaduslike institutsioonide jaoks on menetluslik võimalus inspektsiooni ebaõige järelevalve otsuse vaidlustamiseks ebaselge. Vabariigi Valitsuse seaduse § 101 kohaldamine Andmekaitse Inspektsiooni ja põhiseadusliku institutsiooni vahel tekkivate õigusvaidluste lahendamiseks on küsitav, sest põhiseaduslikud institutsioonid ei kuulu ühegi ministeeriumi valitsemisalasse.
Olukorras, kus Andmekaitse Inspektsioon algatab näiteks ekslikult väärteomenetluse ja kohaldab sunniraha põhiseadusliku institutsiooni suhtes või teeb muul põhjusel õigusvastase järelevalveotsuse, peab olema ka tõhus võimalus selle otsuse vaidlustamiseks ja väärpraktika muutmiseks. Järelevalveasutuse sõltumatus ei tähenda niisiis selle otsuste vaidlustamise võimaluse puudumist ega ka mitte sellist tegevusvälja, mis hõlmab korraga kõigi riigivõimu harude funktsioonid, ilma välise tasakaalustuse võimaluseta. Niisamuti ei saa liiga abstraktset seadusandlust leevendada sellega, et Andmekaitse Inspektsiooni tõlgendused ja juhised astuvad seaduse tähendusse.

Kaks järeldust

Euroopa Kohtu praktikast saab teha kaks Eesti jaoks põhimõttelise tähtsusega järeldust:
– andmekaitsedirektiivi paindlikkus toob liikmesriigile kaasa kohustuse see omalt poolt sisustada konkreetsete õiguslike alustega üksikjuhtude kaupa, mis vastaksid piisava määratletuse põhimõttele;
– Andmekaitse Inspektsioon kui sõltumatu järelevalveasutus peab riigiasutuste süsteemis seisma väljaspool ühegi ministeeriumi kontrolli majandusliku, organisatsioonilise ja isikliku sõltumatuse tähenduses, et välistada isikute põhiõiguste kaitse taseme sõltuvus poliitilisest tahtest.
Praktilises mõttes tähendavad need kaks järeldust esiteks, et sotsiaal- ja õigusteadlastel, infotehnoloogidel ja paljude muude valdkondade spetsialistidel tuleb teha tõhusat koostööd andmekaitsealase õigusliku raamistiku sidususe suurendamiseks. Teisiti ei ole mõeldav isikuandmete kaitse seaduse eriosa normide loomine. Teiseks eeldab institutsioonilise struktuuri tugevdamine, arvestades andmekaitse valdkonna kasvavat olulisust infoühiskonnas, riiklikku initsiatiivi viia see valdkond väljapoole poliitiliselt mõjutatavat sfääri ja samas leida järelevalveasutuse volituste teostamisel sobiv tasakaal.

Lisa
Euroopa Kohtu otsused isikuandmete kaitse valdkonnas alates 1. maist 2004:
1. 20. mai 2003. a otsus liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01:*Österreichischer Rundfunk* jt, Euroopa Kohtu lahendid 2003, lk I-04989*;
2. 6. novembri 2003. a otsus kohtuasjas C-101/01: *Lindqvist*, Euroopa Kohtu lahendid 2003, lk I-12971*;
3. 30. mai 2006. a otsus liidetud kohtuasjades C-317/04 ja C-318/04: *parlament* vs*nõukogu*, Euroopa Kohtu lahendid 2006, lk I-04721;
4. 29. jaanuari 2008. a otsus kohtuasjas C-275/06: *Promusicae*, Euroopa Kohtu lahendid 2008,
lk I-00271*;
5. 16. detsembri 2008. a otsus kohtuasjas C-524/06: *Huber*, Euroopa Kohtu lahendid 2008,lk I-09705*;
6. 16. detsembri 2008. a otsus kohtuasjas C-73/07: *Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia*, Euroopa Kohtu lahendid 2008, lk I-09831*;
7. 7. mai 2009. a otsus kohtuasjas C-553/07: *Rijkeboer,* Euroopa Kohtu lahendid 2009, lk I-03889*;
8. 9. märtsi 2010. a otsus kohtuasjas C-518/07: *komisjon* vs *Saksamaa*;
9. 29. juuni 2010. a otsus kohtuasjas C-28/08 P: *komisjon* vs *Bavarian Lager*;
10. 9. novembri 2010. a otsus liidetud kohtuasjades C-92/09 ja C-93/09: *Volker und Markus Schecke**.

Märkus: * Eelotsuse taotluse alusel tehtud otsused.

Kohtulahendid
Euroopa Kohtu 20. mai 2003. a otsus liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01: *Österreichischer Rundfunk jt*, Euroopa Kohtu lahendid 2003, lk I-04989.
Euroopa Kohtu 6. novembri 2003. a otsus kohtuasjas C-101/01: *Lindqvist*, Euroopa Kohtu lahendid 2003, lk I-12971.
Euroopa Kohtu 29. jaanuari 2008. a otsus kohtuasjas C-275/06: *Promusicae*, Euroopa Kohtu lahendid 2008, lk I-00271.
Euroopa Kohtu 7. mai 2009. a otsus kohtuasjas C-553/07: *Rijkeboer*,Euroopa Kohtu lahendid 2009,
lk I-03889.
Euroopa Kohtu 9. märtsi 2010. a otsus kohtuasjas C-518/07: *komisjon* vs *Saksamaa.*
Euroopa Inimõiguste Kohtu 16. detsembri 1992. a otsus kohtuasjas
13710/88: *Niemitz*vs *Saksamaa,* Series A, nr 251-B.
Euroopa Inimõiguste Kohtu 4. mai 2000. a otsus kohtuasjas
28341/95: *Rotaru* vs*Rumeenia,* Reports of Judgments and Decisions 2000-V.
22. detsembril 2010 esitatud hagi kohtuasjas C-614/10: *Euroopa Komisjon* vs *Austria Vabariik*, Euroopa Liidu Teataja C 072, 05/03/2011, lk 0013 - 0013.
Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 24. detsembri 2002. aasta otsus nr 3-4-1-10-02. Riigi Teataja III 2003, 2, 16.

Kasutatud kirjandus
Andmekaitse Inspektsiooni 2004. a ettekanne Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja Õiguskantslerile. – http://www.aki.ee/est/?part=html&id=39
KOM (2010), 609, 4. novembri 2010 teatis “Terviklik lähenemisviis isikuandmete kaitsele Euroopa Liidus”.
Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. – EÜT L 281, lk 31; ELT eriväljaanne 13/15, lk 355.

Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni lisaprotokolli ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskiri. – http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=565529&u=20110413170222
Isikuandmete kaitse seadus. – Riigi Teataja I, 30.12.2010, 11.
Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu seletuskiri. – http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=063130007
Justiitsministeeriumi õiguspoliitika asekantsleri Martin Hirvoja ettekanne 28. jaanuaril 2011. a advokatuuri seminaril “Õiguspoliitika arengutest ja justiitsministeeriumi rollist selles” [p 5.10, lk 21]. – http://www.just.ee/53344.
Justiitsministri 14.02.2007 määrus nr 10 “Andmekaitse Inspektsiooni põhimäärus, struktuur ja koosseis”. – Riigi Teataja Lisa 2007, 17, 266; Riigi Teataja I, 17.03.2011, 7.
PRIA – http://www.pria.ee/et/pria/palgad
Päästeamet – http://www.rescue.ee/434.

Vabariigi Valitsuse seadus. – Riigi Teataja I, 15.03.2011, 22.

Eesti vanemahüvitis Euroopa Liidu tööhõive strateegilise eesmärgi taustal

Dagmar Kutsar, Tartu Ülikooli sotsiaalpoliitika dotsent
Häli Tarum, riigiteaduste bakalaureus

Eestil pole kindlat perepoliitilist visiooni ega ressursse, et sidusat ja toetavat perepoliitikat luua.

Perepoliitika on vastuoluliste eesmärkidega poliitikavaldkond, mis püüab oma meetmetega mõjutada ühiskonna füüsilist taastootmist ja toetada heaolurессursside loomist. Vananeva, madala iibega ühiskonna perepoliitika põhiküsimus on, kuidas tagada ühiskonna füüsiline taastootmine, säilitades samal ajal kodanike kõrge tööhõive. Euroopa Liidu tasandil ei ole perepoliitika prioriteetne poliitikavaldkond, kuid üha enam tunnistatakse muret tööhõivenäitajate ja vananeva Euroopa pärast. Euroopa Komisjoni dokument "Euroopa 2020" seab eesmärgi viia Euroopa Liit välja finantskriisist ning muuta majandus nutikaks, jätkusuutlikuks ja kõikehõlmavaks madalate töötusmäärade, produktiivsuse ning sotsiaalse sidususe abil. Perepoliitika seisukohalt on oluline, et dokument rõhutab tööhõive määra tõstmise vajadust 20–64-aastaste vanuserühmas, just ühiskonna selles osas, kes kõige sagedamini jäävad eemale tööturul osalemisest, need on naised, eakad ja noored.
Eurostati andmeil (Europe 2020 indicators…) on 20–64-aastaste naiste tööhõive määr Eestis (2009. aastal 68,8 protsenti) 6,3 protsendipunkti võrra kõrgem kui euroliidu 27 riigi naiste keskmine, olles võrreldav Skandinaaviamaadega. Alates 2008. aastast, ootamatult suure majanduslanguse ja tööpuuduse kasvu tõttu meeste poolt enam hõivatud majandusharudes, on naiste ja meeste tööhõive määr Eestis enam-vähem võrdsustunud (meeste tööhõive määr on 2,2 protsendipunkti võrra naiste omast kõrgem), olles Euroopa Liidu riikides väiksemaid (Euroopa Liidu keskmine 13,3 protsenti).
Uuringud on näidanud, et töö omamine on Eestis kõrgelt väärtustatud, s.t tööl ei käida ainult parema majandusliku toimetuleku, vaid ka enesearengu ja karjääri pärast. Kuid täiskasvanud soovivad omada lapsi ning veeta nendega koos aega, selleks töölt mõneks ajaks eemale jäädes. Üks töölt eemale jäämist toetav meede on vanemahüvitis, mida 1,5 aasta jooksul saavad lapse 70-päevaseks saades võrdselt kasutada mõlemad vanemad. Soolise võrdõiguslikkuse monitooringu andmeil (Järviste 2010) pooldab üle kolmandiku vastanutest (38 protsenti meestest ja 37 protsenti naistest) vanemahüvitise aja jagamist võrdselt vanemate vahel. Tegelikult moodustasid sotsiaalkindlustuse andmebaasi 2009. aasta andmeil vanemahüvitise saajatest isad ainult 8,3 protsenti (Kalkun 2010, 49).

Kõige kulukam meede

Vanemahüvitise puhul on tegemist Eesti kõige kulukama perepoliitilise meetmega. Sotsiaalkindlustusameti andmeil (2011. a) kulutati riiklikele peretoetustele 2010. aasta 12 kuuga kokku 4293,2 miljonit krooni, millest 63 protsenti ehk 2722,6 miljonit krooni määrati vanemahüvitise makseteks. Seega võib vanemahüvitist pidada omamoodi suunaloojaks Eesti perepoliitikas, sest isegi teiste Euroopa riikide süsteemidega võrreldes on tegemist ülimalt helde heaolurессursside kompensatsiooniga, mis on seotud lapse lisandumisega peresse. Avo Trumm (2009, 47) sedastab oma uuringuraportis "Perede rahaline toetamine Euroopa Liidus 2007. aastal": "Nii kõrge netoasendusmääraga vanemahüvitise süsteem on kasutusel veel üksnes Sloveenias. Ka vanemahüvitisest saadav absoluuttulu on Eestis kõrge, jäädes maha üksnes (tunduvalt jõukamatest) Rootsist, Saksamaast ja Sloveeniast."
Euroopa Liit seab kõikidele liikmesriikidele ühtsed strateegilised eesmärgid, kuid meetmed, mis nendeni jõuda aitavad, on iga riigi enda otsustada. Üks strateegiline

eesmärk on jõuda aastaks 2020 vanusegrupis 20–64 tööhõive määrani 75 protsenti (Euroopa Liidu keskmine 2009. aastal oli 69,1 protsenti).
Artikli autoreid huvitab, millist perepoliitilist suunda loob Eesti vanemahüvitise seadus ning kuidas see sobitub "Euroopa 2020" strateegilise eesmärgiga. Selleks käsitleme järgnevalt perepoliitika eesmärke lähemalt ning püüame neid asetada heaolumudelite raamistikku, et selle kaudu hinnata vanemahüvitise võimalikku mõju nimetatud eesmärgile.
Perepoliitika eesmärkidele on võimalik läheneda politiseeritava peremudeli ja poliitiliste vahenditega sünnikäitumise mõjutamise kaudu. Töö- ja pereelu ühitamist saab suunata ühiskonnas levinud peremudeli politiseerimise tasandil. Ühiskonna taastootmise eesmärkideni jõuame nn refamiliseerivaid ja defamiliseerivaid perepoliitilisi meetmeid kasutades. Refamiliseerima tuleneb ingliskeelsest mõistest *refamilisation* ehk perekonda tagasi toov (selles kontekstis mõeldakse laste kasvatamise vastutuse toomist erasfääri ehk perekonna tasandile), defamiliseerima aga mõistest *defamilisation* ehk perekonnast välja viiv (vastupidine protsess *refamilisation*-mõistele, s.t laste kasvatamise vastutuse suurendamist avalikul tasandil).
Perekonna toetuseks kasutatavaid meetmeid mõjutab arusaam, millisena nähakse rollide jaotust perekonnas avalikul tasandil, s.t millist peremudelit riik toetab. Selleks et perepoliitika meetmed oleksid tõhusad, peavad ühiskonnas domineeriv peremudel ja riigi perepoliitika omavahel sobima, s.t poliitiliste vahenditega toetatakse seda peremudelit, mis on ühiskonnas levinud ja milles on potentsiaali ühiskonna poliitiliste eesmärkide saavutamiseks.

Kolm erinevat peremudelit

Tuginedes Walter Korpile (2000), saame eristada kolme peremudelit, igaühel neist on erinev mõju töö- ja pereelu ühitamisele ja sugudevahelistele suhetele. Nii võivad riigid toetada kahe leivateenija peremudelit (ingl *dual-earner model)*, traditsioonilist meesleivateenija mudelit (ingl *male-breadwinner model)* või jätta valiku indiviididele, kellel tuleb sel juhul toetuda erasektori lahendustele.
Kahe leivateenija peremudel näeb aktiivselt tööturul osalemas nii meest kui ka naist, tänu millele kujuneb perekonna sissetulek mõlema pereliikme palgast. Traditsioonilise meesleivateenija mudeli kohaselt on aga perekonna peamine sissetulekutooja mees. Anita Haataja ja Anita Nyberg (2006, 218–219) on tabavalt seletanud nende mudelite politiseerimise tagajärgi: "Meesleivateenija mudeli valitsemisel on ainult mehed ühiskonnas nähtaval positsioonil, samas kui naised on justkui nähtamatud. Kahe leivateenija mudelis on aga ainult palgatöö nähtav, samal ajal kui tasustamata töö [laste kasvatamine] on nähtamatu ning naised on mudelis märgatavad vaid siis, kui nad osalevad tööturul."
Eristatav on ka neljas peremudel, mida kasutatakse Skandinaavia heaoluühiskondade peremudeli kirjeldamiseks. Skandinaavia perepoliitika asetab rõhu sugudevahelisele võrdõiguslikkusele, seetõttu kasutatakse sealse politiseeritud peremudeli kirjeldamiseks mõistet kahe leivateenija / kahe hoolitseja mudel (ingl *dual-earner / dual-carer family).*Selline peremudel on soo suhtes neutraalne, toetades mõlema pereliikme töölkäimist ning pakkudes samal ajal mõlemale sugupoolele võimalusi laste eest hoolitseda. Sellise peremudeli politiseerimisel jätab riik pereliikmete endi otsustada, kuidas nad tööd pereeluga sobitavad, ning mõlemale vanemale luuakse selleks võrdsed võimalused. Haataja ja Nyberg (2006, 219) lisavad, et just kahe leivateenija / kahe hoolitseja peremudeli puhul on nii naised kui ka mehed perepoliitika subjektidena nähtavad ning nii tasustatud kui ka tasustamata töö ühiskonnas väärtustatud.
Kui töö- ja pereelu ühitamise reguleerimiseks riigi tasandil on võimalik toetada meelepärast peremudelit, siis ühiskonna taastoomise eesmärkide täitmiseks saab kasutada erasfäärile toetuvaid (refamiliseerivaid) ja avaliku vastutuse suurendamisele

suunatud defamiliseeriva toimega poliitilisi meetmeid. Gøsta Esping-Andersen (1999, 4) mõistab refamiliseerivate suundumuste all poliitikaid, mis laste kasvatamise eesmärgil loovad vanematele võimaluse jääda koju pikemaks perioodiks. Selle toetamiseks kasutatakse tihti poliitilise meetmena eri versioonis vanemahüvitise skeeme. Seega rõhuvad erasfäärile toetuvad poliitilised meetmed perekonnale kui laste esmasele heaolu tagajale, võttes sellega kaasnevad kulud osaliselt riigi kanda. Defamiliseerivad poliitilised meetmed viivad laste kasvatamise perekonnast väljapoole, luues sellega mõlemale vanemale võimaluse osaleda tööturul. Olulisem riiklikult kasutatav meede defamiliseeriva poliitika elluviimisel on näiteks riiklikult tagatud ja ühtselt kättesaadav lastehoiuasutuste võrgustik. Siinkohal on tähtis mõista, et tänapäeva perepoliitikas ei nähta defamiliseerivat ja refamiliseerivat poliitikat mitte üksteisele vastanduvana, vaid parima tulemuse annab nende omavaheline sidumine.

Lahenduste seotus heaolurežiimidega

Kuigi heaoluühiskondades on sarnased perepoliitilised probleemid, erinevad need poliitilistelt lahendustelt. Olenevalt sellest, millised on sotsiaalpoliitilised eesmärgid ning kuivõrd riik soovib sekkuda laste kasvatamisse, on heaoluriike võimalik liigitada mitme tüpoloogia järgi. Heaolurežiimide tüpoloogiale pani Esping-Andersen aluse juba 1990. aastal oma nüüdseks kultuskirjanduseks muutunud teoses “The Three Worlds of Welfare Capitalism”. Esping-Andersen eristab kolme heaolurežiimi: liberaalset, konservatiivset-korporatiivset ja sotsiaaldemokraatlikku.
Liberaalne režiim sekkub kõige vähem laste kasvatamisse, s.t ei kasuta ei re- ega defamiliseerivaid poliitilisi meetmeid. Samuti jätab just see režiim indiviidid sõltuma turujõududest, kus parima laste kasvatamise lahenduse leidmiseks on oluline, et mõlemad vanemad osalevad tööturul – riiklikult toetatakse kahe leivateenija peremudelit.
Konservatiivne-korporatiivne heaoluriigi mudel toetab traditsioonilisi pereväärtusi, iseloomulik on refamiliseerivate poliitiliste meetmete kasutamine. Naist nähakse selles režiimis pigem koduse tasustamata töö tegijana ning seetõttu on selge, et riigi tasandil toetatakse meesleivateenija peremudelit. Perepoliitiliselt tähtsustatakse lapse perekonnas kasvamist esimestel eluaastatel ehk levinud on paindlikud vanemahüvitise skeemid, kusjuures defamiliseeriva poliitikana on loodud universaalsed lastehoiuteenused, mis on pärast refamiliseerivate meetmete kasutusaja lõppu kättesaadavad kõigile.
Sotsiaaldemokraatlik heaolurežiim on eelmistega võrreldes kõige indiviidikesksem. Riik kasutab nii refamiliseerivaid kui ka defamiliseerivaid poliitilisi meetmeid omavahel sidudes, et rakendatava poliitika abil jõuda isiklike valikute, vabaduse ja sõltumatuse suurendamiseni. Toetatakse avalikul tasandil kahe leivateenija / kahe hoolitseja peremudelit, mille kohaselt saavad indiviidid soost olenemata osaleda nii tööturul kui ka laste kasvatamisel.
Esping-Anderseni tüpoloogia oli asjakohane, kirjeldamaks heaoluriikide olukorda omas ajas, kuid heaolurežiimid on viimase paari aastakümnega teinud läbi märgatava arengu. Tuleb nõustuda nendega, kes väidavad, et Esping-Anderseni heaolurežiimide mudelid pole Euroopa Liidus enam aktuaalsed. Arengut võib seostada mitmete protsessidega. Esiteks hõlmab uuenenud Euroopa Liit mitmeid Kesk- ja Ida-Euroopa siirdeühiskondi, mida Esping-Anderseni tüpoloogias ei ole arvestatud. Teiseks on riikide sotsiaal-majandusliku arengu tulemusena heaoluühiskonna käsitlustes päevakorral uus, sotsiaalselt investeeriva riigi paradigma, mis tunnistab vajadust määratleda uut heaolurežiimi.

Lapsepõlvesotsioloogia

Ka poliitikakujundajad tunnetavad üha enam vajadust lõimida sotsiaal- ja majanduspoliitilised eesmärgid, see on üks sotsiaalselt investeeriva riigi keskne idee. Näiteks rõhutavad Jane Jenson ja Denis Saint-Martin (2003), et sotsiaalselt investeeriva riigi

paradigma kohaselt tuleb riigi kulutused suunata eelisjärjekorras valdkondadesse, kus on selleks vajadus, tingimusel, et see muudab sotsiaalvaldkonna kuluefektiivsemaks. Seega eemaldub sotsiaalselt investeeriva riigi kontseptsioon neoliberalismi põhimõtetest ning selle kontseptsiooni kohaselt peab riik majanduslikult konkurentsivõimelise ning teaduspõhise riigi loomiseks rohkem sekkuma sotsiaalvaldkonda, sest on selge, et turumehhanismid ei suuda olukorda piisavalt reguleerida. Sotsiaalselt investeeriva riigi mudelis kätkeb arusaam: mida rohkem inimkapitali investeeritakse, seda enam tasub see ära tööhõive näitajates ja teaduspõhise riigi arengus. Eelöeldud teadmiste valguses peaks ka perepoliitika eesmärk olema riigile majandusliku kasu toomine.
Sotsiaalselt investeeriva riigi paradigmat koos perepoliitiliste eesmärkidega kritiseerivad lapsepõlvesotsioloogid. Juba 2002. aastal rakendas Esping-Andersen sotsiaalselt investeeriva riigi paradigma ideed perepoliitikale ning väitis (Esping-Andersen 2002), et eduka heaoluühiskonna loomiseks on oluline investeerida lastesse. Ta leidis, et lapsi tuleb riigi abil kasvatada nii, et nad on hiljem valmis edukalt osalema tööturul. Seega tasuvad riigi investeeringud laste haridusse ja hooldusse sedavõrd ära, et tulevikus on laste puhul tegemist edukate tööturul osalejatega. Lapsepõlvesotsioloogid väidavad, et lapsi käsitletakse sellises poliitilises strateegias kui tulevasi täiskasvanuid, kuid nende heaolule ei pöörata piisavalt tähelepanu (James, Jenks, Prout 1998).
Leena Alanen (2007, 27–40) väidab, et lapsepõlvesotsioloogide kohaselt tuleb lapsi mõista kui sotsiaalseid osalejaid / tegutsejaid (ingl *social actors*), kes on teiste sotsiaalsete gruppidega võrdsed ühiskonnaliikmed ning seetõttu tuleb neile poliitilisel tasandil läheneda võrdväärselt teistega. Laste heaolu tuleb individualiseerida ning heaolukriteeriumite paika seadmisel arvestada laste endi soovide ja vajadustega. Samuti rõhutavad lapsepõlvesotsioloogid (Olk, Wintersberger 2007), et heaoluteooriate ja lapse heaolu käsitluste vahel valitseb lõhe. Neid kahte lähenemist ei ole suudetud ühendada, s.t investeerimine lastesse sotsiaalselt investeeriva riigi heaolumudeli rakendamisel ei pruugi kaasa tuua laste subjektiivse heaolu taseme tõusu.

Eesti perepoliitika paigutumine

Eesti perepoliitikat paigutada Esping-Anderseni heaolurežiimide tüpoloogiasse perepoliitilistest eesmärkidest lähtudes ei ole otstarbekas, sest autor ei arvestanud oma tüpoloogias Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega ning see tüpoloogia vajab ümbervaatamist. Sotsiaalselt investeeriva riigi mudel on uus suund, mis aitab mõista Euroopa Liidu uusi strateegilisi eesmärke perepoliitikaga seotult, seega pakub see huvi järgmise analüüsi mõttes.
Võiks arvata, et Euroopa, sealhulgas Eesti parim valik Euroopa Liidu strateegiliste eesmärkideni jõudmiseks on sotsiaalselt investeeriva riigi mudel, kuid Eesti heaolurežiim pole varem Euroopa ühiskondade arengust lähtunud. Üleminekul kommunistlikult režiimilt demokraatlikule järgisid endise Nõukogude Liidu riigid tihti omalaadseid lahendusi. Dagmar Kutsar ja Ene-Margit Tiit (2000, 36) rõhutavad, et üleminekuriikide puhul ei tasu eeldada, et nad järgivad sama arenguteed, mida mööda on käinud Lääne-Euroopa heaoluühiskonnad. Üleminekuriigid on pärast Nõukogude Liidu kokkuvarisemist hakanud tasapisi oma teed pidi liikuma nn peavoolupoliitikate poole, kuid lähevad oma rada pidi ega pruugi läbida samu arenguetappe nagu Lääne-Euroopa heaoluühiskonnad. Marre Karu ja Katre Pall (2009) lisavad kriitiliselt, et Eesti arengut üleminekuajal silmas pidades jäid sotsiaalpoliitilised eesmärgid tihti tagaplaanile ning prioriteetsed olid kaitse-, majandus- ja rahanduspoliitilised valdkonnad.
Linda Hantrais (2003, 17–20) paigutab Eesti perepoliitika ühte gruppi Ungari ja Poolaga ning nimetab seda ülemineku perepoliitikaks, millele on omane valitsuse vastutuse vähenemine. Mõistmaks, millises suunas liigub Eesti perepoliitika, tundsid käesoleva artikli autorid huvi vanemahüvitise seaduse väljatöötamise arutelude vastu Riigikogus ning analüüsisid selleks Riigikogu stenogramme. Seaduse esimene lugemine toimus 8.

oktoobril 2003, teine lugemine 12. novembril 2003. aastal ja kolmas lugemine, kui seaduseelnõu vastu võeti, 10. detsembril 2003. Seaduse aruteluga kaasnenud diskussioonid Riigikogus on olulised määratlemaks, millised on seaduse eesmärkide tagamaad. Meid huvitab, kuidas käsitleti vanemahüvitise seaduse eelnõu de- ja refamiliseerival skaalal ja millist peremudelit politiseeriti. Lisaks soovime teada, kuivõrd ja millistest aspektidest käsitleti lapse kui kolmanda osapoole heaolu. Püüame hinnata vanemahüvitise toimimise efekte ja vastata küsimusele, kuidas selline perepoliitiline meede toetab "Euroopa 2020" üldisele tööhõivestrateegilisele eesmärgile jõudmist.

Uue seaduse suundumused

Vanemahüvitise seaduse eelnõu vastuvõtuprotsessi Riigikogus peegeldavad stenogrammid, mida on täpsemalt analüüsinud Häli Tarum (2010). Analüüsist selgus, et riikliku tahtena tõusevad esile nii refamiliseeriva poliitikaga kokku sobivad põhjendused kui ka defamiliseerivat poliitilist lähenemist toetavad argumendid. Kuigi riik soodustab vanematele hüvitist makstes laste kasvatamist kodus ehk toetab refamiliseerivat poliitilist suunda, jääb domineerivaks ikkagi seaduse defamiliseeriv mõju. Nimelt väärtustab riik vanemahüvitise skeemiga töötavaid inimesi, s.t motiveerib kodanikke olema tööturul, sest hüvitise suurus oleneb otse tulevase lapsevanema eelnevast sissetulekust ning mittetöötavatele vanematele on sätestatud toetus alammäära ulatuses.
Vanemahüvitise regulatsiooni käsitlus peremudelite skaalal ei leidnud Riigikogu arutelus piisavalt tähelepanu. Võrdne vanemaksolek kui võimalik laste kasvatamise kohustuse jaotus ei olnud 2003. aasta perepoliitilises debatis aktuaalne. Seaduseelnõu arutelus nähti lapse kasvatajana siiski eelkõige ema. Oli ju seaduse nimigi esmalt emapalga seadus ning seda käsitleti kui abinõu, mis aitab eelkõige praegustel töötavatel naistel realiseerida laste saamise soovi. Seega oleneb hüvitis, mis lapse kasvatamise perioodil saadakse, otse ema enda tööpanusest, s.t enne lapse sünnitamist ema osaleb tööturul. Järelikult oli poliitilises diskussioonis heaks kiidetud peremudeliks kahe leivateenija mudel. Väärtustades naiste töölkäimist, mis on defamiliseeriva toimega, ei väärtustatud seaduse arutelul kordagi isa rolli laste kasvatamises.
Lapse heaolu temaatikaga tõusis Riigikogu aruteludes esile eelkõige küsimus, kas vanemahüvitis peaks sõltuma vanema eelnevast sissetulekust või peaks see olema kõigil ühesuurune. Vanemahüvitise puhul on tegemist kindlustuspõhimõttel toimiva süsteemiga, mitte lapsetoetusega. Seega, kuigi arutelu Riigikogus keerles laste heaolu temaatika ümber – miks toetada ühte last mitu korda suurema summaga kui teist –, saadi tegelikult seaduse eesmärgist paljuski valesti aru ning ei süüvitud laste heaolu temaatikasse. Seadust ei loodud lapse heaolu silmas pidades, vaid see jäi oma olemuselt selgelt sündimust toetavaks meetmeks. Samuti ei ole seaduse eesmärk maksta lapsevanematöö eest, vaid panna ühiskonnagrupid laste saamise vastu huvi tundma. Küsimused, mida on vaja lapse heaoluks, kui suur on summa, mis heaolu tagama peaks, ei olnud vanemahüvitise arutelus päevakorras. Vanemahüvitist nähakse kui meedet, mis aitab säilitada lapse peresse ilmudes perekonna heaolutaset, jättes lapse ikkagi sõltuma perekondlikust toimetulekust, mis ei sobitu defamiliseeriva mõjugapoliitiliste ideedega.

Terviklik lahendus puudub

Vanemahüvitise seaduse eelnõuga kaasnenud arutelu Riigikogus oli mitmeti kasulik eeskätt seetõttu, et tõi välja Eesti perepoliitika probleemid, mida peetakse oluliseks just riigi tasandil. Vanemahüvitise seaduse puhul on peamine sünde toetav (pronatalistlik) lähenemine, mille eesmärk on suurendada sündimust ja muuta laste saamine Eesti naise jaoks atraktiivsemaks. Problemaatiliseks võib pidada vanemahüvitise sobivust Eesti perepoliitilisse süsteemi, mis ilmnes ka seaduse arutelul Riigikogus. Nimelt leiti, et vanemahüvitis ei ole terviklik lahendus ning iibeprobleemi tuleks lahendada ühtse

seadusepaketiga, mitte ühe konkreetse meetmega. Samuti jõuti debatis tulemuseni, et vanemahüvitise seadus vajab hädasti enda kõrvale sama selekteerivat laste- ja peretoetuste süsteemi, mis arvestaks enam laste endi heaolutaset ning eraldaks selle perekonna sissetulekute suurusest (individualiseeriks lapse heaolu), s.t oleks oma olemuselt lapsi kui ühiskonnagruppi võrdsustavama toimega. Kuivõrd praegu puudub piisavalt heaolu kompenseeriv peretoetuste süsteem, juhtub tõesti nii, et vanemahüvitist kasutatakse sellel eesmärgil, milleks on loodud peretoetused. Seega tõstetakse vanemahüvitise seadusega Eesti perepoliitiliseks prioriteediks hoopis rahvastikupoliitilised eesmärgid. "Euroopa 2020" strateegia tööhõive-eesmärki silmas pidades on Eesti vanemahüvitise skeem asjakohane meede, sest hüvitise suurus põhineb otse varem teenitud tulul ja hüvitise perioodi ajal on loodud võimalused töö- ja pereelu ühitamiseks. Seega loob vanemahüvitise seadus aluse kodanike tööpanuse väärtustamiseks ja inimese väärtuse määramiseks tema tööst lähtudes. Ühelt poolt on Eesti sünde toetav perepoliitika vananeva ühiskonnaga Euroopas õige suund, teisalt on oluline suurendada riigi vastutust laste kasvatamises, et tagada naiste ning ennekõike emade suurem osalus tööturul. See tähendab sotsiaalselt investeeriva riigi paradigma ülevõtmist perepoliitika sfääris ning ennekõike defamiliseerivate poliitikameetmete kasutamist. Oluline on ka, et Eestis võimaldataks ühtselt kättesaadavat ja valikurohket lastehoidu, mille kaudu eraldataks lapse heaolu perekonna omast ning investeeritaks kodanike võrdsetesse võimalustesse. Statistikaameti 2010. aasta andmeil käib kolme- kuni kuueaastastest lastest üle 80 protsendi lasteaias, kuni kaheaastastest viiendik (Eesti Statistikaameti pressiteade 8. märtsil 2011). "Euroopa 2020" dokumendi seisukohalt on tähtis, et riik võtaks enda kanda laste kasvatamisel suurema vastutuse, nii lapse esimestel aastatel perekonnas hooldamist toetades kui ka hiljem lastehoiu teenustele üldist ligipääsu luues.

Skeemi võimalikud ohud

Vanemahüvitise seaduse jõustumisega on Eesti perepoliitika astunud sammukese Euroopale lähemale: sünde toetavad ja avalikku sfääri reguleerivad perepoliitilised meetmed on Nüüdis-Euroopas valitud suund. Ometi tasub tähelepanu juhtida vanemahüvitise skeemi võimalikele ohtudele vanemate tööturukäitumise ja sugudevahelise võrdõiguslikkusega seoses.
Vanemahüvitist kasutavad Eestis endiselt eelkõige emad. Sotsiaalkindlustusameti andmeil pärast isade osakaalu suhteliselt hoogsat kasvu 1,6 protsendilt 2005. aastal 8,3 protsendile 2009. aastal järgnes 2010. aastal langus – vanemahüvitise saajate hulgas oli isasid 5,5 protsenti (Sotsiaalkindlustusamet 2011b). Isade väikese osakaalu tõttu vanemahüvitise saajate hulgas avaldab vanemahüvitis eelkõige mõju naiste tööturukäitumisele. Sellele on Euroopa Komisjoni andmeile tuginedes juhtinud tähelepanu Marion Pajumets (2007, 37): "Võrreldes EL keskmiste, eriti aga põhjanaabrite näitajatega jäävad paljud noored Eesti naised pärast laste sünnitamist tööturul passiivseteks. Makromajanduslikus perspektiivis on parimas tööeas kodused naised Eesti niigi napi tööjõuressursi raiskamine."
Selle artikli autoreil ei ole käepärast andmeid selle kohta, kui paljud pärast lapsepuhkust kodus olnud emad tööturule tagasi pöörduvad ja milliseid raskusi nad seejuures kogevad. Probleemile on tähelepanu juhtinud sotsiaalministeeriumi sotsiaalpoliitika info ja analüüsi osakond, kes oma viimases mahukas uuringus "Riiklike perepoliitiliste meetmete analüüs" (2009, 96) annab konkreetse soovituse: "Hinnata ja arvestada vanemahüvitise mõju naiste ja meeste tööturukäitumisele ning omakorda sellest tulenevaid mõjusid naiste ja meeste võrdõiguslikkusele ja võrdsetele võimalustele."
Praeguses majandusolukorras võib ohtlikuks saada vanemahüvitise seaduse eripära, mis soosib laste järjestikuseid sünde. Nõrga tööturu tõttu võivad naised tööle naasmise asemel eelistada järgmise lapse saamist, mis viib nad pikemaajalisele eemalejäämisele tööturult. Ka see võimalik tendents vajaks lähemat uurimist.

Teiseks on oluline vanemahüvitise skeemi mõju sugudevahelistele suhetele ja võrdõiguslikkusele. Ulla Björnberg (2002) arvab, et naiste töölt äraolekul laste kasvatamise tõttu ei ole positiivset tulemust tööturu võrdõiguslikkusele, vaid see toodab soolist diskrimineerimist. Björnberg väidab Rootsi riigi praktika põhjal (2002, 42), et mida võrdsem on naiste ja meeste staatus töö ja hariduse osas, seda võrdsemalt jagatakse vanemahüvitise perioodi. Seetõttu oleks oluline, et naiste topeltkohustuste rõhutamisele lisaks pööraks riik enam tähelepanu ka isade osaluse suurendamisele vanemahüvitise perioodil. Hea eeskuju on siinkohal Skandinaavias kasutatav isadele adresseeritud vanemahüvitise periood (ingl *daddy quota).* Isapuhkuse vajalikkusele juhib samuti tähelepanu Eesti sotsiaalministeeriumi koostatud "Riiklike perepoliitiliste meetmete analüüs" (2009, 96): "Isa rolli väärtustamiseks kaaluda vanemahüvitisest teatud osa muutmist ainult isa õiguseks, arvestades sealjuures ka teiste riikide kogemusi." Viimane sobib hästi kokku Eesti ühiskonnas üha enam pinda võitva nn aktiivse isa propageerimisega.

Kasutatud kirjandus

Alanen, L. (2007). Theorizing Children's Welfare. – H. Wintersberger, L. Alanen, T. Olk, J. Qvortrup (eds). Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring Children's Social and Economics Welfare. Odense: University Press of Southern Denmark, pp 27–44.

Björnberg, U. (2002). Ideology and Choice between Work and Care: Swedish Family Policy for Working Parents. – Critical Social Policy, vol 22, no 1, pp 33–52.

Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1999). Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (2002). Why We Need a New Welfare State. Oxford: University Press.

Europe 2020 indicators. Eurostat online. – http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators (13.03.2011).

Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth (2010). Brussels: European Commission.

EV sotsiaalministeerium (2009). Riiklike perepoliitiliste meetmete analüüs. Sotsiaalpoliitika info ja analüüsi osakond.

Haataja, A., Nyberg, A. (2006). Diverging Paths? The Dual-earner / Dual-carer Model in Finland and Sweden in the 1990s. – A. L. Ellingsæter, A. Leira (eds). Politicising Parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare state. Bristol: The Policy Press, pp 217–241.

Hantrais, L.(ed) **(2003).** Comparing Family Change and Policy Responses in Europe. Cross-National Research Papers. Sixth Series: Improving Policy Responses and Outcomes to Socio-Economic Challenges: Changing Family Structures, Policy and Practice, No 7. Loughborough University: European Research Centre. Working Paper.

James, A., Jenks, C., Prout, A. (1998). Theorizing Childhood. Cambridge: Polity Press.

Jenson, J., Saint-Martin, D. (2003). New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State. – Canadian Journal of Sociology, vol 28, no 1, pp 77–99.

Järviste, L. (2010). Kas Eestis on levinud võrdõiguslikkust toetavad hoiakud? – R. Marling, L. Järviste, K. Sander (toim-d). Teel tasakaalustatud ühiskonda II. Tallinn: EV Sotsiaalministeerium, lk 13–25.

Kalkun, M. (2010). Muutuv perekond ja sotsiaalsed riskid. – R. Marling, L. Järviste, K. Sander (toim-d). Teel tasakaalustatud ühiskonda. Tallinn: EV Sotsiaalministeerium, lk 46–51.

Karu, M., Pall, K. (2009). Estonia: Halfway from the Soviet Union to the Nordic Countries. – S. B. Kamerman, P. Moss (eds). The Politics of Parental Leave Policies. Bristol: The Policy Press, pp 69–85.

Korpi, W. (2000). Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States. – Social Politics, vol 7, issue 2, pp 127–191.
Kutsar, D., Tiit, E.-M. (2000). Comparing Socio-Demographic Indicators in Estonia and the European Union. – L. Appleton (ed). Spatio-Temporal Dimensions of Economic and Social Change in Europe. Cross-National Research Papers. Sixth Series: Improving Policy Responses and Outcomes to Socio-Economic Challenges: Changing Family Structures, Policy and Practice, No 2. Loughborough University: European Research Centre, pp 27–34.
Olk, T., Wintersberger, H. (2007). Welfare States and Generational Order. – H. Wintersberger, L. Alanen, T. Olk, J. Qvortrup (ed). Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring Children's Social and Economics Welfare. Odense: University Press of Southern Denmark, pp 59–90.
Pajumets, M. (2007). Miks emme läheb tööle? Naiste subjektiivsed ootused ja tööle antavad tähendused. – B. Vaher, K. Seeder (toim-d). Töö ja pere: paindlik töökorraldus ja lastevanemate tööhõive. Tallinn: Eesti Tööandjate Keskliit, lk 35–62.
Sotsiaalkindlustusamet (2011a). Riiklik sotsiaalkindlustus. 2010. aasta analüüs. Tallinn.
Sotsiaalkindlustusamet (2011b). Seletuskiri aruannetele "Määratud vanemahüvitised liikide lõikes" (seisuga 31. detsember 2010) ja "Määratud vanemahüvitised sotsiaalmaksuga maksustatava tulu lõikes" (seisuga 01. jaanuar 2011). Tallinn.
Tarum, H. (2010). Eesti perepoliitika suundumused Euroopa heaolumudelite kontekstis: vanemahüvitise näide. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli riigiteaduste instituut.
Trumm, A. (2009). Perede rahaline toetamine Euroopa Liidus 2007. aastal. Uuringuraport. Tartu: Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut. – http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/perede_rahaline_toetamine.pdf

Alalised nõuandvad kogud kaasamisvormina

Külvi Noor, Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik
Maiu Uus, Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

Eesti avalikus sektoris on levinud kaasamise viise töörühmapõhine kaasamine: valitsusasutus astub kontakti huvi- ja sihtrühmadega, et võimaldada neil poliitika kujundamises osaleda.

Artiklis anname ülevaate alaliste nõuandvate kogude kui ühe kaasamisvormi rollist ja funktsioonidest.Alalisi nõuandvaid kogusidsaabpidadaEestis üsna pika traditsiooniga koostöövormiks, esimesed neist loodi juba 1990. aastate alguses, näiteks Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu. Seda vormi on kasutatud paljudes valdkondades – kaunitest kunstidest kalanduseni, transiidist tervishoiuteemade aruteludeni. Samal ajal ei ole nende loomiseks ühtset süsteemi, nõuandvad kogud on tekkinud ja edasi arenenud omasoodu.
Artikli aluseks olnud analüüs on valminud Praxise ja Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu (EMSL) äsja lõppenud projekti "Mittetulunduslikud esindusorganisatsioonid kui võrdväärsed partnerid riiklike otsuste planeerimisel ja elluviimisel" raames Euroopa Sotsiaalfondi tarkade otsuste fondi strateegilise juhtimissuutlikkuse arendamise alameetme abil. (Projekti käigus valminud teiste analüüsidega saab tutvuda www.praxis.ee.) Järgnevalt ülevaade Praxise analüüsist, mis selgitas välja Eestis toimivad alalised nõuandvad kogud ja käsitles nende tööd. Analüüsi põhieeldus oli, et nõuandvad kogud peaksid olema püsivas ja toimivas partnerlussuhtes riigi ja kodanikuühiskonnaga.
Nõuandva kogu kui ühe kaasamise meetodi kirjeldamiseks vaadeldi viit kogu: informaatikanõukogu (majandus- ja kommunikatsiooniministeerium), eakate poliitika komisjoni (sotsiaalministeerium), täiskasvanuhariduse nõukogu (haridus- ja teadusministeerium), kaunite kunstide nõukoda (kultuuriministeerium) ja kalandusnõukogu (põllumajandusministeerium). Nende liikmeid intervjueeriti. Juhtumite valikul jälgisime, et esindatud oleksid nii valdkonna- kui ka sihtrühmapõhised ning strateegilise ja praktilise ülesandepüstitusega kogud.

Nõuandvate kogude määratlus

Rohkem on analüüsitud ajutisi töörühmi, mis kutsutakse kokku näiteks arengukava koostamise eesmärgil. Eesti avaliku halduse praktikas on aga levinud nõuandvad kogud, mis tegutsevad alaliselt ministeeriumi juures ning on moodustatud nõustamiseks teatud valdkonnas. Aluseks võib olla seadusest tulenev kohustus või ministeeriumi initsiatiiv. Moodustamise õiguslikke aluseid on mitmeid, sealhulgas Vabariigi Valitsuse seadus, kui nõuandev kogu on moodustatud Vabariigi Valitsuse komisjonina, valdkondlik seadus või ministri määrus ja käskkiri, kui tegemist on ministeeriumi initsiatiivil loodud nõuandva koguga. Peamine tunnus, mis eristab nõuandvaid kogusid teistest ministeeriumide juures tegutsevatest töörühmadest, on nõuandvate kogude alaline iseloom ja teema- või valdkonnapõhisus.
Alaliste nõuandvate kogude peamised kriteeriumid on:
– ministeeriumide juurde loodud nõukogud, nõuandvad kogud, komisjonid;
– püsivad või alalise iseloomuga;
– eesmärk ministri ja ministeeriumi nõustamine mingis poliitikavaldkonnas või valdkondade üleselt;
– ametlikult moodustatud Vabariigi Valitsuse poolt (Vabariigi Valitsuse seaduse paragrahv 21), ministeeriumi initsiatiivil, õigusakti alusel;
– liikmed on avaliku sektori esindajad, huvi- ja sihtrühmade esindajad, valdkonna eksperdid.

Nimetatud kriteeriumidele vastavaid nõuandvaid kogusid on kaasamismeetodina defineerinud Illing ja Lepa (2005, 13–14), tuues välja, et nõuandvad kogud võivad toimida nii lühikest kui ka pikka aega, kusjuures alaliste kogude eesmärk on sagedamini konsensuse saavutamine eri gruppide vahel.
Nõuandvad kogud võivad olla nii ekspertkogud kui ka kodanike nõuandvad kogud. Ekspertkogudesse kuuluvad esindajad eri institutsioonidest ja organisatsioonidest nõuandva kogu eesmärgist lähtudes. Kodanike kogudkoosnevad tavaliselt väikesest rühmast avaliku sektori organisatsiooni poolt valitud kodanikest, kes esindavad eri ühiskonnagruppide vaateid. Seda tüüpi kogude tugevuseks on kindlasti teadlikumad kodanikud, suurenenud usaldus riigi institutsioonide vastu, nõrkuseks aga esinduslikkuse probleemid (Rowe, Frewer 2000). Kodanike kogud ei ole Eestis teadaolevalt laialdast kasutust veel leidnud.

Tabel 1. Erinevaid lähenemisi ühendav kaasamisspekter

Kaasamisvorm	Eesmärk	
Informeerimine	Anda avalikkusele tasakaalustatud ja objektiivset informatsiooni ja aidata neil mõista probleemi olemust ning selle lahendusi.	Suureneb avalikkuse, huvirühmade ja osalejate mõju otsustele. Väheneb kaasatud osapoolte ning osalejate arv.
Uuringud	Koguda taustainformatsiooni vajaduste ja võimaluste kohta. Mõjuanalüüsid.	
Konsulteerimine	Saada avalikkuselt tagasisidet probleemile ja selle lahendusvariantidele või otsustele.	
Kaasamine	Teha avalikkusega koostööd, et avalikud huvid oleksid teadvustatud ja arvesse võetud. Aktiivsete osalusvõimaluste loomine.	
Koostöö	Olla avalikkusega partnerlussuhtes kõigis otsustusprotsessi etappides, sealhulgas probleemi lahenduse alternatiivide ja otsuse väljatöötamisel.	
Võimustamine/ delegeerimine	Anda lõplik otsuse tegemine avalikkuse kätte. Delegeerimine: anda avaliku võimu teostamise vastutus koos avalike ressurssidega valitsusvälistele organisatsioonidele, kodanike grupeeringutele.	

ALLIKAD: Involve 2005, 18–19; Hinsberg, Kübar 2009, 13.

Nõuandvate kogude eesmärgid

Nii nagu kaasamisel on ka nõuandvate kogude kasutamisel kaasamismeetodina võimalikud erinevad eesmärgid. Oluline on mõelda sellele, milliseid kaasamiseesmärke saab nõuandva kogu meetodit kasutades üldse saavutada. Kui heita pilk kaasamisvormidele ja eesmärkidele, võib öelda, et spekter on lai, ulatudes informeerimisest, mille eesmärk võib olla nii huvirühmade vaigistamine kui ka teavitamine kuni võimustamiseni, kus otsustamine on jagatud ja delegeeritud (tabel 1). Nõuandvad kogud kuuluvad dialoogipõhiste kaasamismeetodite hulka. Meetod on eriti asjakohane siis, kui üks eesmärk on osalejatevahelise konflikti ennetus.Lepa ja Illing (2005,13) on omakorda välja toonud, et nõuandvad kogud on moodustatud peamiselt kahel, lisainfo saamise ja konsensuse saavutamise eesmärgil või kui ekspertiisi pakkuvad kogud, mis võivad suurel määral mõjutada ka lõppotsuse või seaduse valmimist. Eelnevalt väljatoodud kaasamisspektrit vaadates saab öelda, et nõuandvad kogud sobivad kasutamiseks kõrgemate astmete puhul, milleks on kaasamine ja koostöö.
Kui nõuandvate kogude puhul on tegemist pikaajalise koostööga ja osalejate vahel on kujunenud tihedad koostöösidemed, võib nõuandva kogu paigutada ka kaasamisastme võimustamise alla. Teisalt võib nõuandvaid kogusid kasutada konflikti vältimise eesmärgil. Konflikti vältimise puhul on olenevalt kaasaja soovist võimalikud nii konflikti vältimine vaigistamise teel, mis on kaasamisspektri n-ö madala astme vorm, kui ka konflikti vältimine dialoogi kasutades, mis kuulub kaasamise või koostöö alla.
Nõuandvaid kogusid ei ole seega asjakohane kasutada konsulteerimise või uuringute eesmärgil. Nõuandvate kogude kasutamine nn vaigistamise eesmärgil ei realiseeri samuti tegelikku meetodi potentsiaali, mis väljendub võimaluses arendada huvirühmadega sidemeid ning parandada kommunikatsiooni ja usaldust (Involve 2005), luues kaasatavatega toimiva, koostööl põhineva partnerlussuhte.

Nõuandvad kogud Eestis

Eespool kirjeldatud kriteeriumide põhjal õnnestus kindlaks teha, et ministeeriumide juures on kokku ligikaudu 50 alalist aktiivset nõuandvat kogu.Kindlasti on neid rohkem, kuid meile pakkusid huvi ainult aktiivselt tegutsevad kogud.Esmase kaardistuse põhjal võib öelda, et kuna nõuandvate kogude loomine on toimunud ajalooliselt mööda isevooluteed, on nende variatiivsus üsna suur. Erinevad on ka kogude nimetused – nõukojad, nõukogud, (ekspert)komisjonid, töörühmad, koostöökojad, ümarlauad –, mis sisuliselt vastavad nõuandva kogu kriteeriumidele.
Kogude formaalsete eesmärkide ja ülesannete sõnastuse järgi võib öelda, et osa nõuandvatest kogudest on strateegilise iseloomuga, osa väga selgelt kaasatud kindla valdkonna poliitikakujundamisse. Osaliselt kasutatakse nõuandvaid kogusid ka poliitikate rakendamisel. Alalised nõuandvad kogud koosnevad avaliku ja erasektori esindajatest. Olenevalt eesmärgist kaasatakse kodanikuühendusi, ülikoole, teisi ametkondi, ettevõtjate esindusorganisatsioone, eksperte. Nõuandva kogu liikmed on nii organisatsioonid (kust on valitud või nimetatud esindaja) kui ka üksikisikutest eksperdid. Ametlik liikmete arv jääb valdavalt vahemikku 10–25. Osas nõuandvates kogudes soodustatakse teiste huviliste osalemist töös, seega võib tegelik osalejate arv olla suurem.
Nõuandva kogu eesmärgid on:

- valdkonna terviklikule arengule kaasaaitamine;
- strateegiliste eesmärkide seadmine, täitmine ja hindamine;
- erinevate arvamuste koondamine, arutelu;
- konsensuse saavutamine eri gruppide vahel või osalejatevahelise konflikti ennetus;
- lisainfo saamine valdkonnas (ekspertiisi pakkuvad kogud);
- otsuste läbipaistvuse parandamine;
- valdkonna osapoolte harimine, teadmiste taseme ühtlustamine.

Peamised eesmärgid ja ülesanded on sätestatud tavaliselt nõuandva kogu loomisdokumendis või põhikirjas. Neis dokumentides on sätestatud ka kogu töö peamine adressaat.
Nõuandvate kogude roll poliitika kujundamise protsessis mõneti erineb. Osa täidab eelkõige strateegilist rolli – kogu on olnud aktiivselt kaasatud vastava valdkonna strateegia loomisse ja seadusloomesse. Teised võivad olla samuti strateegilise suunaga, kuid üldisemal tasandil, mitte niivõrd konkreetsete poliitikadokumentide eelnõudega seotult. Selline nõukogu on eelkõige valdkonna tulevikutrendide esiletooja. On ka nõuandvaid kogusid, mis on tihedamalt seotud ametnike igapäevatööga.
Olgugi et nõuandvate kogude tegevuse alusdokumentides on tavaliselt sätestatud soovitatav koosolekute arv aastas (näiteks kord kvartalis), on tegelik kohtumiste arv kujunenud teistsuguseks. Üldiselt kogunetakse vajaduse järgi, kui päevakorras on arutelu vajavad teemad. Peaaegu kõigil kogudel on lühemaid või pikemaid pause, mis on otseselt seotud vastutava ministri nägemusega vajadusest sellise koostöövormi järele. Suuremad muudatused nõuandva kogu töös ja n-ö uued algused on sageli seotud valitsuse vahetumisega.
Nõuandva kogu koosolekutest tehakse kokkuvõtted, kuid protokollide avaldamine ei ole levinud praktika. Mõne tegevusest saab ülevaate avalikustatud aruteluteemade, nõukogu soovituste ja pressiteadete abil. Viimaste koostamine töö tulemuste kohta on veel vähe levinud, kuid tasub kaalumist. Intervjueeritud nõuandvate kogude liikmed pooldasid protokollide avalikustamist, et huvilistel oleks võimalik nende tööst rohkem infot saada.

Liikmeskonna muutumise mõju

Kõigi vaatluse all olevate nõuandvate kogude liikmed on mitmesuguste sektorite esindajad, peale avaliku sektori kodanikuühendused, sageli ettevõtted ja teadlased. Olenevalt kogu peamisest adressaadist – Vabariigi Valitsus, minister või ministeerium – võib eristada n-ö kõrgetasemelisema ja laiapõhjalisema liikmeskonnaga kogusid. Vahel on liige ka minister, sel juhul on nõuandva kogu oluline eesmärk muu hulgas ministri teavitamine valdkonnas toimuvast (kasuks ka ministri aja kokkuhoid).
Nõuandvad kogud on pika ajalooga, seetõttu on peaaegu kõikide kogude liikmeskonnas suuremaid või väiksemaid muutusi. Väidetavalt ei ole see tööd oluliselt mõjutanud. On loomulik, et uued liikmed vajavad mõningast sisseelamisaega. Samuti leiti, et uued liikmed toovad pigem värskendust. Paaril korral mainiti, et ministeeriumi ametnikest esindajad vahetuvad isegi tihedamini kui tavaliikmed.
Kõige suuremat mõju nõuandva kogu tegevusele avaldab ministrite vahetumine, selles olid ühel meelel nii ametnikud kui ka ühenduste esindajad. Uuele ministrile tutvustavad ametnikud nõuandva kogu eesmärke ja tegevusi ning sõltub ministrist, kas ta leiab töö vajaliku olevat või otsib huvirühmadega suhtlemiseks teisi viise. Koosseisu muudatusi kinnitatakse erinevalt, on juhtumeid, kus seda teeb Vabariigi Valitsus, kuid sellest on ka bürokraatlikkuse tõttu loobutud. Vahel polegi võimalik kehtivat koosseisu leida (infoallikaks võib olla viimase kohtumise protokoll, kui seal on puuduolevad liikmed märgitud).

Hinnang tulemuslikkusele

Üldiselt on nii ametnikud kui ka vabaühenduste esindajad nõuandvate kogude töö tulemustega pigem rahul. Ametnikud nimetasid nõuandva kogu kui kaasamisvormi eelistena alalist iseloomu (efektiivsem kui ajutised töörühmad), võimalust saada erinevaid seisukohti ja teadmisi, otsuste põhjalikku arutamist, vahetut infojagamist ja tagasisidet oma tööle. Ühenduste esindajate seisukohad ühtisid paljuski sellega. Nõuandva kogu olemasolu kinnitab ka valdkonna olulisust. Nõuandvat kogu peeti vahetumaks kaasamisvormiks kui eelnõude kirjalikku kommenteerimist või konsulteerimist.

Nõuandev kogu annab võimaluse olla kaasatud poliitikakujundamisse varajasest etapist alates ning nõnda on ettepanekute arvestamise võimalus suurem.
Mõned liikmed avaldasid ka arvamust, et nõuandva kogu roll võiks olla palju suurem ja tegevus aktiivsem. Sageli pärsib seda piiratud inimkapital (vähe ametnikke ja kohati ühenduste endi väike inimeste arv), mõnes valdkonnas ka poliitilise huvi ja tahte puudus. Nõuandvate kogudega seotud ametnike tööle andsid liikmed peaaegu eranditult positiivse hinnangu. Ollakse rahul nii kohtumiste korralduse, läbiviimise kui ka tagasisidega.
Teiste kaasamise ja koostöö viisidega võrreldes on nõuandvatel kogudel eriline väärtus:
– nõuandev kogu on loodud õigusakti alusel ning see on hea toetuspunkt nii ametnikele kui ka huvirühmadele sedastamaks, et tegemist on olulise koostöövormiga;
– parandab otsuste läbipaistvust. Kui alalisse nõuandvasse kogusse kutsuda kõik olulised osalised, on tal väärtus siht- ja huvirühmadele poliitikate kujundamise protsessi läbipaistvuse looja ja tagajana;
– nõuandev kogu on alaline, pikaealine. Nõuandva kogu väärtus seisneb "ühises mälus", eriti valdkondades, kus eksperte on raske leida. Ühine mälu on oluline just valdkonnapoliitika arendamises – mida rohkem on osalistel ühiseid teadmisi ja informatsiooni, seda vähem eeldab iga kohtumine üldist ettevalmistust ja osalised saavad keskenduda spetsiifilistele teemadele, otsustuskohtadele;
– võimaldab saavutada kõrgeima partnerluse vormi, milles siht- ja huvirühmad saavad küll otsuseid mõjutada, kuid otsustusõigust poliitikate üle ei ole neile päriselt antud. Kogu potentsiaal on paljude näidete puhul kasutamata;
– nõuandev kogu võimaldab selgitada valdkonna huvirühmadele ministeeriumi (riigi) seisukohti ning jagada otsustusõigust valdkonnas tegutsevate organisatsioonide ja ekspertidega (näiteks rahastamisotsused, valdkonna arengusuunad).
Ministeeriumis nõuandva kogu hästi toimima panemisekspeabministeeriumil olema vastava valdkonna arendamiseks visioon või valikuvariandid arenguteedeks. Sel juhul on olemas lähtepunkt nii kaasamiseks ja huvipooltega diskuteerimiseks kui ka avalike ja erahuvide paremaks tasakaalustamiseks. Kui seda lähtepunkti ei ole, võib ministeerium ja sellega koos avalik huvi olla manipuleeritav, kallutatav.

Soovitused paremaks toimimiseks

Nõuandvate kogude töö muudab paremaks see, kui ametnikud tunnevad oma valdkonnas tegutsevaid huvirühmi. Teada tuleb nii organisatsioone kui ka nende tegevusloogikat, seisukohti ja võtmeisikuid: mida ja keda organisatsioon esindab, mis on organisatsiooni tegevuse ja seisukohtade ajendid. Eesti eelis on väiksus, seetõttu saab iga ametnik teha teadlikult oma valdkonnas tegutsejatest ülevaate ja luua kontaktvõrgu.
Nõuandval kogul võib olla tähtis roll ka läbipaistvuse tagamiseks. Valdkonnas, kus osalistel on era-, mitte avalikud huvid, tuleb luua ühine aruteluruum, kus erinevaid probleeme arutatakse läbipaistvalt ja jõutakse koos parima lahenduseni. Ministeerium peaks erinevad huvid välja selgitama ja olema tasakaalustaja rollis. Üks võimalusi nõuandvat kogu kursis hoida on infolist, mille kaudu saab korraga teavitada kõiki liikmeid nii olulistest sündmustest ja ees ootavatest otsustest kui ka ministeeriumi kohtumistest ja osalemisest üritustel. Samuti tuleb kasuks asjaomase valdkonna uuringute ja statistika tutvustamine – see aitab ühtlustada osaliste teadmiste taset ja parandada arutelude kvaliteeti.
Asjakohane ei ole kasutada nõuandvaid kogusid ainult konsulteerimiseks, arendada tuleb sidemeid huvirühmadega ning tihendada kommunikatsiooni ja võita usaldust. Enamasti on nõuandvate kogude liikmed võimelised osalema sisulistes aruteludes, kus soovitakse poliitikat mõjutada enam, kui selleks parajasti võimalusi on.
Nõuandva kogu kokkukutsumisel ja selle töö käigus tuleks aeg-ajalt vaadata üle senise koostöö toimimine – kas osalised on rahul, kas liikmed on saanud sobivas mahus osaleda,

kas ametnikud on saanud kasulikku sisendit. Kogude tööst ja viimastest tulemustest tuleb anda ülevaade ka uutele ministritele.
Kokkuvõttestuleks avaliku sektori poliitikakujundajal kõigepealt mõelda, kas ja miks on valdkonnas vaja alalist nõuandvat kogu, ja kui on vaja, siis keda ja kuidas sinna kaasata, et esindatud oleksid kõik huvilised. See eesmärk ja ülesandepüstitus on kõige tähtsam, sest igapäevane asjaajamine ja suhtlus inimestega on poliitikakujundamise pärisosa.
Osalemine nõuandva kogu töös on ühendustele teatud mõttes auasi, aga ka kohustus osaleda aktiivselt arutelus, kaasata oma ühenduse liikmeid ja sihtrühma seisukohtade kujundamisse ning anda oma panus, et nõuandva kogu töö oleks läbipaistev ja võimalikult mõjus. Nõuandev kogu on kõigile huvipooltele oluline püsiv koostöövorm heitlikus poliitikakujundamise keskkonnas.

Kasutatud kirjandus

Hinsberg, H., Kübar, U. (2009). Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele. Tallinn: Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit.
Illing, E., Lepa, R. (2005). Kaasamisvormid – ülevaade ja kasutusvõimalused. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
Involve (2005). People and Participation. How to put citizens at the heart of decision-making. – http://www.epractice.eu/files/media/media1928.pdf (19.05.2011).
Rowe, R., Frewer, L. J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. – Science, Technology & Human Values, vol 25, no 1, pp 3–29.
Warburton, D., Wilson, R., Rainbow, E. (2007). Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government. Involve. – www.involve.org.uk/evaluation-guide/ (11.05.2011).

Parlamentaarne välispoliitika Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee näitel

Andres Herkel, Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee asepresident 2009–2011

Parlamendiliikmed on oma seisukohtades vabamad kui valitsused, seetõttu saab väärtuspõhist välispoliitikat kõige paremini ajada suurte rahvusvaheliste organisatsioonide parlamentaarsete assambleede kaudu.

Esimesi uudiseid, mis viimati (aprillis 2011) Strasbourgis käies minuni jõudis, oli Holger Haibachi äraminek. Parlamendiliikmed lahkuvad kogu aeg, sest kusagil on valimised, mõni ei kandideeri, mõnda ei valita ja mõni saab ministriks või antakse talle oma riigi parlamendis muu roll. Pikaajalised liikmed saadetakse ära pidulike sõnadega ja need, kes oma poliitilise karjääri lõpetavad, käivad pärast koduparlamendist lahkumist veel mitu korda Strasbourgis kohal. Mõnes riigis võtab uue delegatsiooni moodustamine aega ja mõnikord lastakse endisel rahvaesindajal Euroopa tasandil pooleli jäänud raport lõpetada. Lõpuks on ka Eestis õnnestunud selgeks teha, et "endiste" päevapealt lahkumine pole praktiline, kui mõni töö ootab lõpuleviimist või uut delegatsiooni pole veel moodustatud. See võimaldas Roheliste nimekirjaga valimiskünnisele alla jäänud Aleksei Lotmanil Berni konventsiooni puudutav raport aprillis Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee (ENPA) ette viia ja kuulda keskkonnakomitee lahkuva esimehena kolleegidelt heasoovlikke komplimente. Aleksei oli assamblee liikmena kompetentne ja töökas, nagu oli seda ka Holger Haibach.
Aga Haibachi lahkumine oli teistsugune. Saksamaal polnud mingeid valimisi, tema lahkumine tuli ootamatult. Haibach oli ühtäkki *Bundestag*'ist läinud, et võtta vastu Konrad Adenaueri Fondi juhi koht Namiibias. Parlamendiliikme staatus on kindlasti kõrgem, lisaks olid Haibachil Euroopa Nõukogus raportid pooleli. Ta ise polnud kohal, selgitus oli just nagu olemas, aga ei olnud ka. Üks teine sakslane viitas Holgeri isiklikele põhjustele, aga möönis samas, et sellist *Bundestag*'ist tagasiastumist tuleb ette ülimalt harva.

Kui mõõt saab täis

Mulle meenus Liina Tõnisson, kes 2007. aasta sügisel enam-vähem demonstratiivselt Riigikogust ära läks, andes mõista, et parlamendi, aga võib-olla ka tema enda jaoks on parimad ajad juba möödas. Tõnisson läks pensionieas, aga Holger on minustki ligi kümme aastat noorem, kuid mitte algaja. Ta oli olnud *Bundestag*'is mitu ringi ja ees võinuks oodata veel pikk ja edukas karjäär.
Me ei olnud Holgeriga nii lähedased, et ta oleks oma plaane mulle varemalt tutvustanud. Minu jaoks ligitõmbavas monitooringukomitees, kus vaetakse üksipulgi demokraatia seisundit üleminekuriikides, ta ei käinud. Mina seevastu olin varem vaid episoodiliselt kuulunud õigusasjade ja inimõiguste komiteesse, kus Haibach oli alati juhtivaid liikmeid. Inimõiguste küsimusi Venemaal või Kaukaasias võttis ta lääneeurooplase kohta ebatavalise tõsidusega. Olin mõnede ta raportite kohta kiitvalt sõna võtnud ning mitme küsimuse puhul olime väljendanud sarnaseid seisukohti kas parteirühmas või assamblee kõnevoorudes. Kui Haibachi nime *Google*'is lahti lõin, avastasin, et ta oli muu hulgas*Bundestag*'is aastaid tegelnud Tiibeti küsimusega – nagu mina Eestis. Mingeid lähemaid selgitusi tema poliitikast lahkumise kohta seal polnud. Siiski ringles assamblee kuluaarides versioon, et Haibach oli Saksa parlamendis mitu korda kristlike demokraatide (CDU) fraktsioonist erinevalt hääletanud ja seda pandi temale pahaks. ENPA-s tegutsenuks ta väidetavalt hea meelega edasi, sest inimõiguste ja demokraatia kaitse talle sobis. See olnud hoopis sisepoliitika küünilisus, millest tundliku mehe mõõt täis sai.
Minule on Eesti seni tundunud üpris normaalselt toimiva riigina, muude maade probleemid löövad pahviks. Ma ei räägi üksnes Venemaast või Aserbaidžaanist, mille kohta tegin kuus aastat raporteid. Haibachile mõeldes tundus mulle kuidagi ootamatu, et

pettumuse allikas pole mitte Euroopa Nõukogu võimetus põhiväärtusi kaitsta, vaid see, mis toimub Saksamaal. Kuid ma ei tea CDU siseasju. Olen põgusalt lugenud Hajo Schumacheri raamatut "Angela Merkeli edu saladused. Võimu kaksteist seadust" (Olion, 2010), mis lahkab päris hästi sisemise võimuvõitluse mehhanisme. Kui aga välispoliitikast rääkida, on Eesti valitsuse ja seda enam Riigikogu liikmete seisukohad oluliselt väärtuspõhisemad kui ENPA-l keskmiselt või näiteks Saksamaal.
Aastate jooksul olen adunud, et tugevad sambad, kes on põhimõtete eest seisnud, astuvad assamblee tööst ükshaaval kõrvale. Vahel tuleb peale ka uusi, nagu noor taanlane Michael Aastrup Jensen, kes nüüd veab Georgia raportit, kuid neid on vähe. Ei tahaks kinnitada õhtumaa allakäiku, aga faktid kinnitavad, et haigus süveneb.

Nõuded ja loobumised

Venemaa võeti Euroopa Nõukogusse 1996. aastal ja vastuvõtutingimustesse kirjutati Tšetšeenia konflikti rahumeelse lahendamise nõue. Varsti pärast seda tapeti president Dudajev, seejärel algas teine, veel julmem Tšetšeenia sõda. Mõne aasta pärast tapeti uus valitud president Mashadov. ENPA-s kirjutati algul teravaid raporteid, korraks võeti Venemaa delegatsioonilt isegi hääleõigus ära. Aja jooksul kuivas raportite sagedus kokku, poliitilised aspektid jäeti üldse kõrvale, nüüd on vahel harva vaatluse all inimõiguste olukord Põhja-Kaukaasias või inimõiguste kaitsjate olukord liikmesriikides.
Seesama teemaringi ahenemine ja olukorraga leppimine avaldub Vene-Georgia sõja käsitelus. Uued inimesed, kes tulevad, näevad pigem jõuetut organisatsiooni, kus mitte ei püstitata teravaid teemasid, vaid üksikud donkihhotid seisavad selle eest, et mõnd teemat lõplikult maha ei võetaks. Alati leidub mõni kergem, neutraalsem raport, mida esitades saab mõne riigi parlamendi liige näidata end suure paneuroopa ühenduse aktiivse tegelasena. Et teha ENPA-s veel enam karjääri, kulub marjaks ära suurearvulise Vene delegatsiooni toetus. Milleks siis rääkida Tšetšeeniast või Vene-Georgia sõjast?
On üks sõna, mille väljavõtmiseks rahvusvahelistest dokumentidest rakendab Vene Föderatsioon kogu oma diplomaatilise jõu. See sõna on "okupatsioon". Viimane Venemaa monitooringuraport tehti 2005. aastal ja siis tõusis see küsimus esile seoses Balti riikidega. Meil olid omapoolsed ettepanekud, mis kõnelesid Venemaale viidud kultuurivarade tagastamisest ning Eesti, Läti ja Leedu kodanikele küüditamisega tekitatud kahjudest koos vajadusega nood kahjud kannatanutele või nende järeltulijatele kompenseerida. Nähes, et meie parandused lähevad assamblee tahtel lõppdokumenti sisse, tegi Konstantin Kossatšov plenaaristungil veel viimase katse oma tahet peale suruda. Tema ettepanek oli võtta lausest, kus oli juttu inimeste küüditamisest, välja just seesama omadussõna okupeeritud. Küüditamist "okupeeritud Balti riikidest" pidi asendama lihtsalt "küüditamine Balti riikidest". See ettepanek ei läinud läbi.
Eesti, Läti ja Leedu puhul on tegemist nüüd juba kaugemasse ajalukku ulatuvate küsimustega, mille suhtes Venemaa, tõsi küll, pole ühtegi eelmainitud kohustust täitnud. Vene-Georgia sõja puhul on okupatsioon palju värskem ja paraku ka seni lõpetamata. Jaanuaris 2009 oli assamblee päris heas hoos, hääletades Vene-Georgia sõja raportisse nii okupatsiooni mõiste kui ka näiteks nõude võtta tagasi Venemaa ühepoolsed tunnustamisotsused Abhaasia ja Lõuna-Osseetia režiimide suhtes. Hiljem nenditi juba jõuetumalt, et Georgia täidab enamikku assamblee ees konflikti reguleerimiseks võetud kohustustest, aga Venemaa ignoreerib peaaegu kõiki. Seejärel otsustati sõjaraportitest üldse loobuda.

Võitlus sõna pärast

Teema pidi jätkuma tavaliste monitooringuraportite abil, mida kummagi maa kohta nagunii koostatakse. 2011. aasta aprillis oligi Georgia-raport päevakavas. Maa konstitutsiooni ja valimissüsteemi muutmine olid olulised teemad, millel peatuda. Jensen

ja kunagine Albaania välisminister Kastriot Islami olid ettenägelikud ja kirjutasid "okupatsiooni" kohe alguses sisse. Õieti oli jälle tegemist omadussõnaga, jutt käis okupeeritud aladelt pärit põgenike olukorrast ja nende õigusest koju pöörduda. Esimene katse sõna välja võtta tehti märtsi lõpus Pariisis peetud monitooringukomitee istungil. Õnneks olime Indrek Saarega kohal, hääletus jäi viiki ja komitee esimees Dick Marty ei rakendanud otsuse tegemiseks oma hääleõigust, vaid leidis, et viik tähendas ettepaneku läbikukkumist. Teist korda oli meie kohalolek möödapääsmatu äsja Strasbourgis. Mailis Reps ja Indrek Saar, kellel oli parasjagu kohustusi mitmes komitees korraga, jõudsid täpselt selleks hääletuseks kohale ja nüüd lõime rünnakukatse tagasi juba kahe plusshäälega.
Kuid venelased olid kavalad. Nüüd põhjendasid nad oma muudatust ühe lisadetailiga, tuues 2008. aasta sündmuste kõrvale "varasemad konfliktid", mis samuti olid Georgiale toonud hulga sõjapõgenikke, eeskätt Abhaasiast. Justkui möödaminnes oli ka "okupatsioon" lausest kaduma läinud. Seda ettepanekut ei esitanud nad mitte oma nime all, vaid püüdsid nõusse saada võimalikult autoriteetseid assamblee liikmeid. Seal oli vasakpoolse rühma juhi, hollandlase Tiny Koxi allkiri, mis aga üllatavam, ka liberaalide juhi Anne Brasseuri oma. Too Luksemburgi daam olla kuluaarivestluses kinnitanud, et see pole ju enam see Venemaa, keda kartma peab, ja Kossatšovi saab usaldada. Euroopa Rahvaparteist oli allkirja andnud prantslane Jean-Claude Mignon, kes minu arvates ei jaga selliseid toetusavaldusi juhuslikult. Kas ta väljendas isiklikku seisukohta, Prantsusmaa seisukohta või püüdis midagi mingi muu eesmärgi nimel vastu saada – ei tea!
Grusiinid olid samuti kavalad ja püüdsid venelaste käike ette aimata. Nad tegid sama punkti kohta paar teravat ettepanekut, nimetades Venemaad agressoriks ja veel hullemini. Neil ettepanekutel polnud lootust läbi minna, aga nad olid head selleks, et teha kirik keset küla ja ka Vene poole ettepanek sujuvalt tagasi lükata.

Töö või parlamenditurism?

Minu toetust paluti ühele väikesele täiendusele, mis ütles, et koos 2008. aasta sõjapõgenike olukorraga tuleb lahendada ka varasemate põgenikega seotud küsimused. See pidi võtma venelaste algatatud ettepanekust välja selles sisalduva pisikese positiivse iva ja võimaldas öelda, et nende tõstatatud probleem kaetakse ühe teise muudatusega. Säärast poliitiliste käikude pundart lahti seletades mõtlen ma soojusega Tšiora peale. Tšiora Taktakišvili tuli mõne aasta eest noorukesena Georgia delegatsiooni, sai nende kõneisikuks monitooringukomitees ja siis algas kurikuulus augustisõda. Kõik, mis puudutas sõja käsitlemist, käis selle komitee kaudu. Noor naine oli nagu tundmatus kohas vette kukkunud, kõik oli talle võõras ja iga hetk tuli oma maa eest seista, aga kus ja kuidas reageerida, oli rohkem tunnetuse ja kogemuste küsimus. Ta oli tihti raskes olukorras, mõnikord tegi ka vigu ja mõnikord paistis, et vead tulenesid pigem talle Tbilisist kaasa antud käsulaudadest. Aga ta oli vapper ja täitis oma rolli iga kord järjest paremini. Seekord oli Tšiora välja töötanud täiusliku taktika ja see töötas sajaprotsendiliselt.
Aga mis võrdsest kohtlemisest me räägime? Kaksteist aastat liikmesust Euroopa Nõukogus tähendab Georgia puhul kokku kuut täiemõõdulist monitooringuraportit, seevastu Venemaa on juba viisteist aastat liige, aga monitooringuraporteid on suudetud teha ainult kolm. Toimub pidev edasilükkamine. Assambleel jätkub jõudu-julgust tegelda väikeste maadega, aga suurte maade ja põhjapanevate probleemide puhul saab kõik otsa. Ütlesin selle mõttearenduse oma kõnes välja. Pärast tuli Venemaa raportöör Andreas Gross minu juurde ja kurtis, et ta ei suuda teise raportööri György Frundaga uue visiidi aega kokku leppida, sest Frunda on kogu aeg kinni ja venitab. Mind see jutt ei veennud, sest Venemaal on käidud juba küll ja küll, pole ta mingi avastamata manner. Seal toimuv on teada, tuleb raport valmis kirjutada, mitte üksteist korda kokku üheteistkümnes ajavööndis ringi rännata. Vahel kasutatakse halvustavat väljendit "parlamentaarne turism". Raportööride

visiite ma selle väljendiga kindlasti ei nimeta, aga tõsi ta on, et mõne töö saab ka vähem reisides lõpule viia.

Meie viis välisdelegatsiooni

Samal ajal kui meie veel vanalt Riigikogult saadud volitustega Strasbourgis ringi müttasime, arutasid kolleegid kodus uute delegatsioonide moodustamist. ENPA on vaid üks viiest Riigikogu välisdelegatsioonist. Meil on kokku neli parlamentaarset assambleed ja peale selle veel Parlamentidevaheline Liit (*Inter-Parliamentary Union*,IPU).
ENPA kohta julgen väita, et enamasti tehakse seal tööd. Eesti saab ENPA delegatsiooni määrata kolm põhi- ja kolm asendusliiget. Koalitsioon ja opositsioon peavad olema esindatud proportsionaalselt ning vähemalt kaks delegatsiooniliiget peavad olema naised. Kui opositsiooni või naisi piisaval arvul ei kaasata, teeb mõni assamblee*watchdog* ettepaneku jätta selline delegatsioon kinnitamata ja kogu nimekiri saadetakse häbiga koju tagasi. Mõne riigiga on nii juhtunud ja see on kindlam viis hääleõigusest ilma jääda kui sõja alustamine naaberriigi vastu.
ENPA nädalasi töösessioone peetakse neli korda aastas Strasbourgis, sellele lisaks on hulk komiteede koosolekuid, mis tihti toimuvad Pariisis. Komiteed võidakse kokku kutsuda eesistujariigi pealinnas või lihtsalt mõnes liikmesriigis, kes seda soovib. Strasbourgi sessioonidel osalevad nii liikmed kui ka asendusliikmed. Ka siis, kui viimased ei saa suures saalis hääletada, on kogu delegatsiooni kohalolek vajalik, et meie esindajad oleksid vähemalt kõige olulisemate ühel ja samal ajal istungeid pidavate komiteede koosolekutel.
ENPA kõrval oskan ma lähemalt rääkida üksnes Balti Assambleest, kuhu sajandivahetusel kuulusin. Teiste delegatsioonidega mul vahetuid kogemusi pole. Loomulikult pole Balti Assamblee dokumentide kaal võrreldav ENPA omadega. Pidasin õigeks Balti Assamblee liikmeskonna vähendamist ning praegu ongi Eestil 12 liiget kunagise 20 asemel. Kuid ma ei nõustu nendega, kes tahavad Balti koostööle ühepoolselt kriipsu peale tõmmata. Sobiva formaadi otsimisel võivad kergesti põrkuda eestilik ratsionalism ja leedulik lai joon.
Sellega seoses ei saa ma unustada kiluvõileibu, mida pidin kunagi külalisi võõrustades ühe Toompea nõupidamisteruumi lauanurgal pakkuma – pärast seda kui Vilniuses ja Riias oli meid võõrustatud restoranis. Eelmises ja üle-eelmises Riigikogus tüütas Trivimi Velliste paljud ära jutuga soolapuudadest, mis meil tulevat koos lätlaste ja leedulastega ära süüa. Kummati oli Trivimi pühendumus imetlusväärne ja tema asendamine on raske ülesanne kellele iganes.
NATO Parlamentaarse Assamblee ja OSCE Parlamentaarse Assamblee puhul on selgeid ühisjooni ENPA-ga. Kõik kolm kujutavad endast suurte rahvusvaheliste organisatsioonide parlamentaarset kehandit. Näiteks valimiste vaatlemine probleemsetes riikides toimub kolme assamblee vahel koordineeritult ja kui vähegi võimalik, esitatakse ühishinnang. Neist alusorganisatsioonidest on NATO kahtlemata kõige jõulisem ja Eesti poliitikutele ka kõige glamuursem. Pealegi toimub 2012. aasta kevadel Tallinnas NATO Parlamentaarse Assamblee istung. Mis OSCE Parlamentaarset Assambleed puudutab, siis on selle dokumentide keel palju diplomaatilisem ja hambutum kui ENPA oma. OSCE püüab enamasti hoiduda konkreetsete riikide kritiseerimisest ja sel taustal paistab ENPA monitooringumehhanism silma lausa uskumatu otseütlevusega.
Lõpuks tuleb peatuda IPU-l, globaalsel parlamentidevahelisel ühendusel. Formaalselt kuuluvad IPU-sse kõik 101 Riigikogu liiget. Tegelikult asi nii hull ei ole, reisidel käib siiski ainult väike juhtrühm. IPU etiketi juurde kuuluvat seegi, et osa võtavad ka riikide parlamentide kantseleijuhid. IPU üritused toimuvad tihti eksootilistes riikides, kus Euroopa standardeist lähtudes on täiesti isevärki demokraatia. Tegemist on globaalse organisatsiooniga, millel on teatud seos ÜRO-ga. Vahepeal käidi välja mõte aretada IPU-st tulevikus ÜRO Parlamentaarne Assamblee, aga õnneks jäi see monstrum sündimata. Juba kontinentidevahelistest reisidest tulenevalt on IPU-t mõnikord “reisibürooks” kutsutud ja

mine sa tea, kas on tolles väljendis rohkem kadedust kui irooniat või vastupidi. IPU-st kõrvalseisva inimesena pole mul ilmselt paslik selle aruteluga kaugemale minna. Kunagi ütles üks Eesti diplomaat kuldsed sõnad: lihtsam kui üht rahvusvahelist organisatsiooni reformida, oleks see laiali saata ja uus moodustada. Arvestades etableerumist, mille organisatsioonid aastakümnete jooksul läbi teevad, samuti neid saatva bürokraatia ja juhtrolli hoidvate riikide tõrksust, tuleb mul selle arusaamaga nõustuda. Aga meie võimuses pole neid organisatsioone laiali saata ja uuesti üles ehitada – kui Balti Assamblee kõrvale jätta.

Vabamad kui valitsused

Kui räägime väärtuspõhisest välispoliitikast, saab seda kõige paremini ajada just eelnimetatud assambleede kaudu. Parlamendiliikmed on oma seisukohtades vabamad kui valitsused ja nad ütlevad välja asju, mis suurte riikide välisministritel üle huulte ei tule, olgu näiteks kas või sõna okupatsioon.
Euroopa Nõukogu masinavärk on suur ja kohmakas ning vajaks kindlasti kohendamist. Uus peasekretär Thorbjørn Jagland lubas sisemist reformi ja ma hoian talle pöialt. Euroopa Inimõiguste Kohus on hädas arvukate kaebustega, mis tulevad korrumpeerunud õigussüsteemiga riikidest, kuid kust leida tuge ja lisavahendeid? Samal ajal käivad koos rohkearvulised valitsustevahelised komiteed ja töörühmad, aga tolku neist ei ole, sest koos käivad keskastme ametnikud, kellel pole voli ega julgust midagi otsustada. Jagland on nõuks võtnud neid komiteid tublisti harvendada. Ka assamblees saab mõned komiteed kokku liita ning kriitiliselt tuleks üle vaadata algatuste hulk, millest lõpuks raportid tehakse. Bürokraatia ja rahvasaadikute edevus suruvad kvantiteedile, kuigi tegelikult on vaja kvaliteeti ja isikupära.
Aleksei Lotman tegi raporti Berni konventsiooni täitmisest ning bioloogilise liigirikkuse kaitseks. See oli väga tähelepanuväärne raport, sest Aleksei kirjutas selle ise valmis, nõunike asi oli redigeerida. Tavaliselt liiguvad asjad vastupidi: nõunik kirjutab, raportöör paremal juhul redigeerib ja annab poliitilised suunised. Aga on juhtumeid, kus raportöör esitab dokumendi, mida ta pole ise vaevunud läbigi lugema.
Mugandunud süsteemis ei tee poliitikud enam ise poliitikat, vaid nad on mängukannid kellegi teise kätes, kes on otsustanud neid oma näo järgi kujundada. Selliseks manipulaatoriks võib osutuda Bürokraatia, Partei või Suur Juht. Mugavam on loota kellegi teise tööle ja otsustele, kui töö ise ära teha. Ajalugu kinnitab, et sellist mugavuspositsiooni ei saa väikerahva esindajad endale lubada.

Aprillis 2011,
Strasbourg – Tallinn

Parlamentaarsed uudised

Tiina Tammiksalu, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2010. aasta novembrist 2011. aasta maini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud BNS-i (www.bns.ee), teiste uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide kodulehtedel leiduvaid materjale.

Afganistan

2010. aasta septembris toimusid Afganistanis parlamendivalimised, kuid lõplike tulemuste avaldamine viibis ulatuslike pettuste uurimise tõttu. Lõplikud tulemused avaldati alles 1. detsembril. Afganistani parlamendi alamkoja Wolesi Jirga 249 kohale kandideeris enam kui 2500 inimest. 68 kohta parlamendis on reserveeritud naistele. Valimiskomisjon oli novembri lõpuks tühistanud 1,3 miljonit 5,6 miljonist häälest ja diskvalifitseerinud 19 esialgu võitjaks kuulutatud kandidaati. Kaotanud kandidaadid korraldasid meeleavaldusi ning pingeid lisasid teated, et riigi peaprokuratuur taotles valimistulemuste tühistamist. Afganistani erikohus esitas president Hamid Karzaile palve parlamendi ametissevannutamine edasi lükata, et saada võimalike valimisrikkumiste uurimiseks rohkem aega. Hamid Karzai andiski käsu lükata uue parlamendi kokkukutsumine kuu võrra edasi. Parlamenti valitud saadikuid aga presidendi otsus vihastas ja nad lubasid kokku tulla olenemata sellest, kas president istungil osaleb või mitte. Karzai taganes otsusest ja 26. jaanuaril, neli kuud pärast valimisi, toimus parlamendi esimene istung.

Reuters-BNS, 20.12.2010, “Afganistani saadikud nõuavad Karzailt uue parlamendi moodustamist”;
Reuters-BNS, 22.01.2011, “Karzai pakub parlamendi avaistungi päevaks 26. jaanuari”.

Ameerika Ühendriigid

Ameerika Ühendriikides toimusid novembris vahevalimised, valiti Kongressi 100-liikmelise ülemkoja 37 senaatorit ja kõik 435-liikmelise alamkoja liikmed. Võidu saavutasid vabariiklased, kes said Esindajatekojas juurde ligi 60 kohta ja on nüüd seal 242 kohaga enamuses. Senatis jäi võim endiselt demokraatidele, ehkki üsna napilt, sest vabariiklastel on 100-liikmelises Senatis 47 esindajat. Uueks spiikriks valis Esindajatekoda jaanuaris vabariiklase John Boehneri. USA demokraadist presidendi Barack Obama sõnul oli vabariiklaste edu põhjus ameeriklaste pettumine majanduse taastumise tempos ja rahulolematus 9,6-protsendise tööpuudusega.

BBC News, 03.11.2010, “US Elections 2010: Congress splits between parties”. – http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-11671935
AP-AFP-BNS, 04.11.2010, “Obama tunnistas vabariiklaste suurt edu vahevalimistel”.

Rhode Islandi osariigi rahvasaadiku, USA kauaaegse senaatori Edward Kennedy poja Patrick Kennedy lahkumine parlamendi alamkojast 2011. aasta jaanuaris tähendas ühe ajastu lõppu. Esimest korda 64 aasta jooksul ei tööta ükski Kennedyte suguvõsa poliitik Washingtonis mõnes valitavas ametis. Kennedyte dünastiast ainsana on poliitilisel ametipostil John F. Kennedy õepoeg Bobby Shriver (Robert Sargent Shriver III), kes on Los Angelese eeslinna Santa Monica linnavolikogu liige.

The Telegraph, 28.12.2010, “Last Kennedy to leave Washington”. – http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/us-politics/8228387/Last-Kennedy-to-leave-Washington.html

Andorra

Andorra vürstiriigi peaminister Jaume Bartumeu saatis veebruaris parlamendi laiali ja kuulutas välja ennetähtaegsed valimised, sest opositsioon blokeeris teist aastat järjest riigieelarve vastuvõtmist. 2009. aasta valimiste tulemusel võimule tulnud Sotsiaaldemokraatlik Partei ei suutnud absoluutse enamuseta parlamendis oma maksu- ja eelarveplaanidele heakskiitu saavutada. 2011. aasta aprillis toimunud valimised võitis paremtsentristlik koalitsioon Demokraadid Andorra Eest eesotsas Antoni Martiga, kes kogusid 55,2 protsenti häältest. Andorra seadusandlik organ on 28-liikmeline Orgude Peanõukogu, mille 14 liiget valitakse üleriigilisest valimisringkonnast ja 14 liiget valdadest. Orgude Peanõukogu määrab ametisse peaministri. Andorra on ainus riik, kus riigipea kohuseid täidavad kaks välismaa ametikandjat: episkopaalse kaasvalitsejana Hispaania (Kataloonia) linna La Seu d'Urgelli piiskop Joan Enric Vives i Sicilia ja Prantsuse kaasvalitsejana Prantsusmaa president Nicolas Sarkozy.

The Australian, 04.04.2011, "Ruling party defeated in Andorra". – http://www.theaustralian.com.au/news/breaking-news/ruling-party-defeated-in-andorra/story-fn3dxity-1226033146794
AFP-BNS, 04.04.2011, "Andorra varajased valimised võitis paremtsentristlik opositsioon".

Armeenia

Armeenia parlament ratifitseeris aprillis protokolli, mis pikendab Venemaa sõjaväebaasi paiknemist Armeenia territooriumil 2046. aastani. Vene baas asub Armeenia põhjaosas, seal teenib ligikaudu 5000 sõjaväelast. Armeenia asekaitseministri sõnul nähakse protokollis ette, et Vene pool abistab Armeeniat moodsa sõjatehnika hankimisel. Lepe on tekitanud ärevust naaberriigis Aserbaidžaanis, kellel on Armeeniaga konflikt Mägi-Karabahhi piirkonnas, ja Gruusias, kelle arvates seob Armeenia end liiga tihedalt Venemaaga.

Interfax-AFP-BNS, 12.04.2011, "Armeenia parlament pikendas Vene armeebaasi lepingut 2046. aastani";
Macleans, 12.04.2011, "Armenian parliament ratifies deal on hosting Russian military base through 2046". – http://www.macleans.ca/article.jsp?content=w6542268

Aserbaidžaan

Aserbaidžaanis toimusid 2010. aasta novembris parlamendivalimised, kus võimupartei Uus Aserbaidžaan saavutas suure enamuse, mis kindlustab veelgi president Ilham Alijevi võimu. Alijevi erakond võitis 125-kohalises parlamendis enam kui 70 kohta, peaaegu kõik ülejäänud kohad läksid Alijevit toetanud sõltumatutele kandidaatidele. Opositsiooni valimisblokk sai parlamendis kaks kohta.

AFP-BNS, 08.11.2010, "Aserbaidžaani valimised võitis võimupartei".

Bulgaaria

Bulgaaria parlament võttis 2010. aasta detsembris vastu ordenite ja medalite seaduse muudatused. Üks muudatustest puudutas kommunismiajal salateenistustega koostööd teinud inimeste riikliku autasustamise keelamist. Riiklikke autasusid ei tohi määrata 1944.–1989. aastal salateenistuse, sõjaväe- ja tsiviilluurega koostööd teinud isikutele. Bulgaaria parlamendi erikomisjon, kes tegeles julgeolekupolitsei Darzavna Sigurnost arhiivide avamisega, avalikustas detsembris 192 endise luureagendi nimed, kes töötasid diplomaatidena välismaal pärast kommunismi kokkuvarisemist. Bulgaaria välisministri sõnade kohaselt oli nimekirjas olevatest diplomaatidest 2010. aasta lõpus 88 endiselt välisministeeriumi teenistuses, neist 33 suursaadikud Londonis, Berliinis, Roomas, Moskvas, Pekingis, ÜRO-s jm. Nende suursaadikute tagasikutsumine loodetakse korraldada 2011. aasta jooksul.

AFP-BNS, 01.12.2010, "Bulgaaria keelustab kommunismiaja agentide autasustamise";

The Telegraph, 15.12.2010, “Bulgarian row over diplomats with Soviet past”. – http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/bulgaria/8204976/Bulgarian-row-over-diplomats-with-Soviet-past.html
SETimes.com, 16.12.2010, “Bulgaria to recall ambassadors with communist secret service records”. – http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2010/12/16/feature-01

Bulgaaria parlament keelas veebruaris üle 15 000 leevi ehk 7670 euro suurused sularahamaksed, et vähendada ümbrikupalkade maksmist ja käibemaksupettusi. Algne ettepanek oli kehtestada limiidiks 5000 leevi, kuid sellest loobuti, sest see oleks põhjustanud probleeme inimestele, kes soovivad osta kasutatud sõidukeid või kodumasinaid. Kõik 15 000 leevi piiri ületavad maksed tuleb teha pangakontode või kassaterminalide kaudu, et riigil oleks võimalik maksete liikumist jälgida ja raha saamise seaduslikkust kontrollida. Varem pole Bulgaarias sularahamaksete ülempiiri olnud. Ka suurte kinnisvaratehingute eest võis maksta sularahas.

Novinite, 09.02.2011, “Bulgaria restricts cash payments to BGN 15 000”. – http://www.novinite.com/view_news.php?id=125077
AFP-BNS, 09.02.2011, “Bulgaaria keelas suured sularahamaksed”.

Iirimaa

Jaanuaris oli Iiri parlamendis lugemisel seaduseelnõu, mis oli vajalik Euroopa Liidu ja IMF-i päästeplaani realiseerimiseks. Peaminister Brian Cowen lubas pärast eelnõu vastuvõtmist parlamendi mõlemas kojas kuulutada välja ennetähtaegsed valimised. Veebruari alguses saatiski peaminister parlamendi laiali. Parlamendivalimised toimusid 25. veebruaril. Alamkoja 166 kohale oli 564 kandidaati. Seni võimul olnud, Iiri poliitikas 80 aastat domineerinud vabariiklik partei Fianna Fáil (Saatuse Sõdalased) kaotas ligi 60 parlamendikohta, eelmise koosseisu 78 kohast jäi järele vaid 20. Fianna Fáilile ja peaminister Brian Cowenile said saatuslikuks majanduskriis ning Euroopa Liidu ja IMF-iga sõlmitud päästepakett, mis oli paljude iirlaste meelest alandav. Valimised võitis kristlik-demokraatlik partei Fine Gael (Ühendatud Iirimaa), kes sai parlamendis 76 kohta. Peaministriks valisid Iiri seadusandjad Fine Gaeli juhi, 59-aastase endise õpetaja Enda Kenny. Kenny kinnitamine valitsusjuhiks järgnes koalitsioonileppe sõlmimisele valimised võitnud Fine Gaeli ja Leiboristliku Partei vahel (37 kohta parlamendis).

New York Times, 28.01.2011, “Ireland, mired in crisis, will dissolve parliament”. – http://www.nytimes.com/2011/01/29/world/europe/29ireland.html?_r=1
EPL, 28.02.2011, “Iirimaa parlamendivalimistel nähti seekord parajat maavärinat”. – http://www.epl.ee/artikkel/593402
AFP-BNS, 09.03.2011, “Iiri parlament valis uueks peaministriks Enda Kenny”.

Indoneesia

Indoneesia parlamendi istungi ajal aprillis, kui arutati plaani ehitada uus parlamendihoone, vaatas konservatiivist parlamendiliige Arifinto oma pihuarvutist pornovideot, mis ei jäänud märkamata tähelepanelikule fotograafile. Järgmisel päeval olid fotod sellest kohalike ajalehtede esikülgedel. 50-aastane viie lapse isa, kes oli varem ise nõudnud pornograafiavastase seaduse vastuvõtmist, teatas seepeale, et lahkub parlamendist. 237 miljoni elanikuga Indoneesias on rohkem moslemeid kui üheski teises riigis ning äärmiselt ranged reeglid avalike õrnusavalduste osutamise suhtes, juba avalikus kohas suudlemise eest võib saada viieaastase vanglakaristuse.

The Wall Street Journal, 11.04.2011, “Indonesian lawmaker resigns over explicit videos”. – http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704662604576256401970728750.html

Itaalia

Itaalia Senat kiitis detsembris heaks üliõpilaste seas palju vastuseisu tekitanud ülikoolireformi. Itaalia peaministril Silvio Berlusconil ja tema poliitilistel liitlastel on Senatis suur enamus, nii et võit hääletusel ei olnud suureks üllatuseks. Reformiga vähendatakse ülikoolide rahastamist ligi 300 miljoni euro võrra ja suurendatakse erasektori rolli ülikooli juhtimises, samuti nähakse ette väiksemate ülikoolide ühendamist ning akadeemilise personali vähendamist. OECD andmetel kulutab Itaalia haridusele 4,5 protsenti sisemajanduse kogutoodangust; vähem kui mitmed teised Euroopa riigid.

Euronews, 23.12.2010, "Italy's Senate approves contested university reform". – http://www.euronews.net/2010/12/23/italy-s-senate-approves-contested-university-reform/
Reuters, 23.12.2010, "Italy approves hotly contested university reform". – http://www.reuters.com/article/2010/12/23/us-italy-university-reform-idUSTRE6BM3UK20101223

Kanada

Märtsis avaldas Kanada parlament 156 häälega 145 vastu umbusaldust konservatiivist peaministri Stephen Harperi juhitud valitsusele. Opositsioonis olev Kanada Liberaalne Partei, kes esitas hääletuse aluseks oleva resolutsiooniprojekti, ei olnud rahul, et valitsus polnud andnud parlamendi ees aru kuritegevuse vastu suunatud programmide kulutustest ega informeerinud piisavalt riiklikest ostudest ja programmidest, ilmutades nii lugupidamatust parlamendi vastu. Rahul ei oldud Harperi kavaga vähendada ulatuslike kärbete kaudu eelarvepuudujääki, teda süüdistati ka valimisseaduse rikkumises. Järgmisel päeval pärast umbusaldushääletust teatas Kanada riigipea kindralkuberner David Lloyd Johnston parlamendi laialisaatmisest peaminister Stephen Harperi vastava palve peale. Mais toimuvad uued parlamendivalimised, mis on viimase seitsme aasta jooksul juba neljandad.

Bloomberg, 25.03.2011, "Canada opposition topples Harper, triggers general election". – http://www.bloomberg.com/news/2011-03-25/opposition-set-to-trigger-canadian-election-may-aim-at-tax-cut.html
The Guardian, 26.03.2011, "Canadian government collapses in no-confidence vote". – http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/26/canadian-government-no-confidence-vote

Kasahstan

Kasahstani parlamendis moodustati detsembris mõlema koja spiikrite osavõtul saadikute algatusrühm, et korraldada rahvahääletus president Nursultan Nazarbajevi ametiaja pikendamiseks kaheksa aasta võrra – 2020. aastani –, mis võimaldaks Nazarbajevil jätta vahele kahed valimised. Kasahstani lääneliitlane USA ja ka OSCE kritiseerisid referendumiideed, seepeale teatas Nazarbajev algatusest loobumisest. Kasahstani parlament võttis veebruaris vastu põhiseaduse muudatused, mille alusel sai president Nazarbajev võimulolekut pikendava reformi asemel välja kuulutada ennetähtaegsed presidendivalimised. Seni oli ennetähtaegsete presidendivalimiste väljakuulutamine üksnes parlamendi pädevuses. Aprillis toimunud presidendivalimistel kogus Nazarbajev üle 95 protsendi häältest. Rahvusvahelised investorid olid võiduga rahul, sest see kindlustab stabiilsuse naftarikkas riigis, mille turumajandust soosivad majandusreformid on toonud kaasa tugeva majanduskasvu ja autoritaarsest poliitilisest süsteemist hoolimata tõmmanud ligi suuri välisinvesteeringuid.

Interfax-BNS, 27.12.2010, "Kasahstani parlament toetab Nazarbajevi ametiaja pikendamist";
Reuters-Interfax-AFP-BNS, 14.01.2011, "Kasahstani parlament toetas referendumit presidendi üle";

Financial Times, 03.04.2011, “Kazakh poll criticised as president wins”. – http://www.ft.com/cms/s/0/c3c8b80c-5de7-11e0-b1d8-00144feab49a.html#axzz1JzMOvyUh

Kosovo

Aprillis valis Kosovo parlament riigi uueks presidendiks politsei asejuhi Atifete Jahjaga. Jahjaga on Kosovo kolmeaastase iseseisvusaja esimene naispresident. Ta on 36-aastane, vaid aasta vanem, kui Kosovo põhiseadus presidendilt nõuab. Kosovo konstitutsioonikohtu otsuse järgi oli eelmise presidendi Behgjet Pacolli valimine 22. veebruaril põhiseadusega vastuolus, sest opositsiooni boikoti tõttu ei osalenud hääletusel nõutud hulk saadikuid. Opositsioon ähvardas boikotti korrata, kui Pacolli peaks uuesti kandideerima. Pacolli on rahvusvaheliste ehitusprojektidega rikastunud ärimees. Kõige rikkamaks kosovolaseks nimetatud Pacolli on elanud suurema osa elust Šveitsis. Poliitiliselt kogenematu Jahjaga riigipeaks valimisega vältis Kosovo ennetähtaegseid parlamendivalimisi.

Reuters, 07.04.2011, “Kosovo elects policewoman as new president”. – http://in.reuters.com/article/2011/04/07/idINIndia-56195720110407
CNN, 07.04.2011, “Kosovo Assembly elects nation’s first woman president”. – http://edition.cnn.com/2011/WORLD/europe/04/07/kosovo.president/index.html?eref=rss_latest&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+rss%2Fcnn_latest+%28RSS%3A+Most+Recent%29

Kuveit

Kuveidi valitsus astus märtsis tagasi, et vältida valitsevast al-Sabah’ perekonnast pärit kolme ministri küsitlemist parlamendi ees. Valitsuse tagasiastumine peegeldab täidesaatva ja seadusandliku võimu vahelisi pingeid. Araabia riikide kohta end tavatult jõuliselt kehtestava parlamendi liikmed soovisid ministreid küsitleda seoses venivate majandusreformidega. Kuveidi emiir on 50-liikmelist Kuveidi Rahvusassambleed 2006. aasta veebruarist alates kolm korda laiali saatnud, iga kord järgnesid sellele parlamendivalimised põhjendusel, et seadusandjad on blokeerinud majanduse moderniseerimise kava. Seadusandlik kogu on omakorda kasutanud oma põhiseaduslikku õigust küsitleda ministreid ja blokeerida poliitilisi programme.

Reuters-BNS, 31.03.2011, “Kuveidi emiir rahuldas valitsuse tagasiastumispalve”;
Bloomberg, 31.03.2011, “Kuwait Cabinet resigns before facing questions from parliament”. – http://www.bloomberg.com/news/print/2011-04-01/kuwait-cabinet-resigns-before-facing-questions-from-parliament.html
Reuters, 31.03.2011, “Kuwait cabinet quits to avoid ministers’ grilling”. – http://www.reuters.com/article/2011/03/31/us-kuwait-cabinet-idUSTRE72U2X620110331

Kõrgõzstan

Kõrgõzstani parlamendis tapeti aprillis rituaalselt seitse lammast, et parlamendihoonest pahu vaime välja ajada. Hoone sai kahjustada rahutustes, mis levisid 2010. aastal üle Kesk-Aasia. Peale selle oli aprilli alguses istungisaalis vaidlus korruptsiooni üle nii tuliseks läinud, et tekkis kaklus. Politsei konfiskeeris pärast intsidenti parlamendihoonest 10 käsirelva ja ühe Kalašnikovi automaadi. Ohverdatud lammaste liha saadeti vanade- ja lastekodudele.

The Guardian, 21.04.2011, “Lambs to go slaughter: sheep sacrificed by Kyrgyzstan parliament”. – http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/21/sheep-scarificed-kyrgyzstan-parliament

Leedu

Leedu Seim võttis märtsis vastu haridusseaduse muudatused. Haridussüsteemi reformimisega loobutakse Leedus keskkoolist ning kinnistatakse kolme taseme koolid: algkool, progümnaasium ja gümnaasium. Kavas on laiendada ka leedu keeles õpetatavate ainete hulka vähemuste koolides. Poola poliitikud on kritiseerinud seaduse neid sätteid, mis näevad vähemuste koolide gümnaasiumiosas ette vähemalt 2–3 aine õpetamist leedu keeles. Leedu ametiisikud viitavad, et praegu õpetatakse vähemuste koolides 95 protsenti ainetest vähemuste keeles, seejuures on Euroopa keskmine tase 60 protsenti ning samalaadne on see näitaja ka Poolas. Leedu ametnike sõnul on haridusseaduse eesmärk parandada poolakate võimalusi integreeruda ja tööd leida.

BNS, 30.03.2011, "Leedu president kuulutas välja poolakate kritiseeritud haridusseaduse"; The Baltic Times, 06.04.2011, "Poland's war against Lithuania over education law". – http://www.baltictimes.com/news/articles/28383/

Läti

Läti Seim andis jaanuaris parlamendi mandaatide ja eetikakomisjonile läbivaatamiseks paremtsentristliku ühenduse Ühtsus fraktsiooni koostatud otsuseprojekti vasakühendusse Üksmeele Keskus kuuluva Valērijs Kravcovsi väljaarvamiseks parlamendi koosseisust, sest Seimi eelarve- ja rahanduskomisjoni kuuluv Kravcovs polnud ei komisjoni ega Seimi plenaaristungitel seni kuuldavale toonud ühtegi sõna. Samal päeval esitas Valērijs Kravcovs Seimis kõne läti keeles, kuid luges selle paberi pealt maha. Tema sõnavõtu ajal valitses saalis haudvaikus. Kravcovs tunnistas, et ei suuda veel läti keeles intervjuusid anda, kuid õpib hoolsalt läti keelt. Kravcovs sai Läti kodakondsuse naturalisatsiooni korras 2005. aastal. Naturalisatsioonieksami tegi ta Valmiera regiooni naturalisatsiooniametis, mida juhtis siis Elmārs Kokins, kes 2005. aasta sügisel vahistati süüdistatuna pistisevõtmises ja võimu kuritarvitamises. Läti Seimi õiguskomisjon leidis veebruaris, et otsuseprojekti Kravcovsi Seimist väljaheitmise kohta ei saa menetleda, kuni pole kehtestatud protseduuri saadikute läti keele oskuste kontrollimiseks. Õiguskomisjon moodustas töörühma, et töötada välja muudatused Seimi reglemendis, mis näeksid ette võimaluse riigikeeleoskuseta parlamendiliige tagandada.

BNS, 27.01.2011, "Läti venelasest seimisaadik pidas lätikeelse kõne, kuid luges paberilt"; BNS, 09.02.2011, "Läti seim muudab umbkeelsuse kindlakstegemiseks oma reglementi".

Läti põhiseaduslikkuse büroo 2010. aasta tegevusaruande kohaselt oli välismaistel luureteenistustel suur huvi 2010. aasta parlamendivalimiste vastu. NATO-sse ja Euroopa Liitu mittekuuluvate riikide eriteenistuste agendid üritasid hankida üksikasjalikku informatsiooni valimiseelsete protsesside ja valimiste järel võimuliidu moodustamise kohta, neid huvitasid parteidesisesed protsessid, parteiliikmete vahelised suhted, erakondade rahastamine. Büroo väitel ei tegelenud välisspioonid ainult luureandmete passiivse kogumisega, vaid kavandasid ka aktiivset tegevust. Luureagentide eesmärk oli mõjutada poliitilist olukorda, kuid büroo aruande kohaselt spioonide tegevus valimistulemustele mõju ei avaldanud.

BNS, 23.03.2011, "Läti vastuluure: spioonide huvi seimivalimiste vastu oli suur".

Moldova

Moldovas toimusid 2010. aasta novembris erakorralised valimised. Kommunistid said 101-kohalises parlamendis 42 saadikukohta, Liberaaldemokraatlik Partei 32, Demokraatlik Partei 15 ja Liberaalne Partei 12 kohta, ülejäänud parteid ei ületanud vajalikku neljaprotsendilist valimiskünnist. Need olid Moldovas juba kolmandad üldvalimised viimase poolteise aasta jooksul. Parlament on saadetud kahel korral laiali, sest parlamendiliikmed ei ole suutnud seaduse kohaselt presidenti valida. Presidendi valimiseks oleks vaja kolm viiendikku ehk 61 häält, senised võimuliidud pole nii palju

hääli kokku saanud. Detsembris moodustasid liberaaldemokraadid, demokraadid ja liberaalid võimuliidu Euroopa Integratsiooni Allianss, neil on parlamendis kokku 59 saadikut, millest jällegi ei piisa presidendi valimiseks.

Interfax-BNS, 26.12.2010, "Moldova uus parlament peab avaistungi 28. detsembril"; Reuters-BNS, 14.01.2011, "Moldovas kinnitati ametisse uus läänemeelne valitsus".

Norra

Norra parlamendi kahele endisele liikmele määrati jaanuaris vanglakaristus, kui Oslo kohus mõistis nad süüdi pensioni väljapetmises. Anders Talleraasi karistati kuue kuu pikkuse vangistusega, sest ta sai 2,7 miljonit Norra krooni ülemäärast pensioni, töötades samal ajal hästimakstud töökohal. Magnus Stangelandile mõisteti 60-päevane vangistus üle 500 000 Norra krooni lisapensioni vastuvõtmise eest. Lisaks peab kumbki maksma 100 000 Norra krooni kohtukulude eest. Kohus leidis, et mõlemad näitasid üles rasket hooletust, kui nad ei teatanud oma lisasissetulekust, mis oleks vähendanud nende pensioni. Kohus jättis tähelepanuta mitme parlamendiliikme tunnistused, et parlamendipensioni regulatsioonid on ebamäärased ja neist on keeruline aru saada. Üks tunnistuse andnutest, Norra endine peaminister Kåre Willoch väitis, et Stangeland ja Talleraas on valitud patuoinasteks. Algselt olid mitmed eri parteidesse kuuluvad pensionile jäänud parlamendiliikmed olnud uurimise all, sest kahtlustati, et nad on saanud liiga palju pensioni, aga teised peale Stangelandi ja Talleraasi vabastati kahtlustustest.

Norway News, 08.01.2011,"Former MPs sentenced to jail terms". – http://www.norwaynews.com/en/~view.php?72Va854KOa4834B285Bhf844UO388bOq76Dzn353NbK8

Norra parlament ratifitseeris veebruaris Venemaaga 2010. aasta septembris Murmanskis allkirjastatud lepingu, mis puudutab merepiiri markeerimist nafta- ja gaasivaruderikkas Barentsi meres. 40 aastat vaidlusaluseks olnud 175 000 km² suurune territoorium jagati pooleks. Leping sündis kompromisside tulemusena, kus mõlemad pooled pidid tegema järeleandmisi. Vene Riigiduuma ratifitseeris lepingu märtsis.

The Foreigner, 08.02.2011, "Norwegian parliament ratifies Barents Sea deal". – http://theforeigner.no/pages/news/norwegian-parliament-ratifies-barents-sea-deal/
Maritime Sun, 09.02.2011, "Norwegian parliament ratifies maritime border pact with Russia". – http://www.maritimesun.com/news/norwegian-parliament-ratifies-maritime-border-pact-with-russia/

Poola

Märtsis võttis Poola parlamendi alamkoda vastu pensionireformi. Töövõtjate organisatsioonid ja äriringkonnad on suhtunud sellesse väga kriitiliselt. Seni maksid poolakad II pensionisambasse 7,3 protsenti sissetulekutest, uute seadusesätete kohaselt läheb teise sambasse 2,3 protsenti ja ülejäänud 5 protsenti makstakse Poola riiklikusse sotsiaalkindlustussüsteemi (ZUS) ehk esimesse pensionisambasse praeguste pensionäride pensionimaksete katteks. Valitsus loodab muudatustega vähendada survet riigieelarvele ja säästa riigile 2020. aastaks 48 miljardit eurot.

Euractiv, 29.03.2011, "Poland saves pensions cut budget deficit". – http://www.euractiv.com/en/euro-finance/poland-saves-pensions-cut-budget-deficit-news-503577

Prantsusmaa

Prantsuse parlament andis jaanuaris lõpliku heakskiidu seadusele, mille kohaselt suurte ettevõtete nõukogude liikmetest vähemalt 40 protsenti peavad olema naised. Muudatuse

täideviimiseks on antud aega kuus aastat. Nii valitsev konservatiivne partei kui ka opositsioonis olevad sotsialistid pooldasid seadust. Seadus puudutab ligikaudu 2000 ettevõtet, mis on kas börsiettevõtted, nende aastakäive on üle 50 miljoni euro või neil on üle 500 töötaja. Praegu on naisi Prantsuse firmade nõukogudes vaid ligikaudu 15 protsenti. Vastav seadus on juba olemas Norras (aastast 2003) ja Hispaanias (2007).

Reuters, 13.01.2011, "France sets quota for women on big companies' boards". – http://www.reuters.com/article/2011/01/13/us-france-equality-idUSTRE70C5ZA20110113

Rootsi

Rootsi parlament võttis 2010. aasta novembris vastu uuendatud põhiseaduse, mis hakkas kehtima 2011. aasta alguses. Põhiseaduse muudatused kiideti heaks juba eelmisel kevadel, kuid nende jõustumiseks tuli läbi viia kaks parlamendihääletust, mille vahele pidid jääma valimised. Põhiseaduses on nüüd kirjas Rootsi liikmesus Euroopa Liidus, millele on vastu seisnud Rootsi demokraadid, sest see teeb keerulisemaks Euroopa Liidust lahkumise. Samuti ei meeldinud demokraatidele, et Rootsit nimetatakse nüüd multikultuurseks ühiskonnaks. Põhiseaduse muudatuste kohaselt tugevneb saamide positsioon ning sätestatakse etniliste, usu- ja keelevähemuste õigus viljelda ja arendada oma kultuuri. Muudatusi on ka valimissüsteemis, näiteks alandati üksikkandidaadi parlamenti pääsemiseks vajalikku häältekünnist kaheksalt protsendilt viiele, valitsus peab tulevikus alati valimistega seoses tagasi astuma ja parlament hääletab pärast valimisi peaministri üle. Nüüd ei ole enam ka kodakondsus takistuseks riigi kõrgetesse ametitesse pääsemisel. Riiklik süüdistaja võib olla mis tahes riigi kodanik ja ministriks pürgijailt ei nõuta enam, et neil oleks Rootsi kodakondsus olnud vähemalt kümme aastat.

The Local, 24.11.2010, "Swedish parliament votes in new constitution". – http://www.thelocal.se/30410/20101124/

Saksamaa

Saksamaa parlament määras 2010. aasta detsembris kantsler Angela Merkeli konservatiivsele Kristlik-Demokraatlikule Parteile (CDU) valimiskampaania rahastamise reeglite rikkumise eest üle 1,2 miljoni euro suuruse trahvi. CDU Reinimaa-Pfalzi liidumaa rühm tunnistas, et võttis 2006. aastal vastu üle 400 000 euro suuruse ebaseadusliku annetuse partei enda liidumaa parlamendifraktsioonilt. Selle seaduserikkumise eest on ette nähtud trahv, mille suurus on ebaseaduslikult saadud annetuse kolmekordne summa.

The Local, 23.12.2010, "CDU fined €1.2 mln for illegal party funding". – http://www.thelocal.de/politics/20101223-32005.html

Sloveenia

Sloveenia parlament võttis 2009. aasta oktoobris vastu uue meediaseaduse, kuid opositsioon nõudis selle üle referendumi korraldamist. Opositsiooni arvates võimaldaks meediaseadus säärasel kujul erastada rahvusringhäälingu RTV Slovenia ja suurendaks poliitilist mõju meediaväljaannetele. Detsembris toimunud rahvahääletusel lükati uus meediaseadus tagasi. Uue seaduse vastu oli 72,6 protsenti rahvast, valimisaktiivsus oli samas üliväike – 14,6 protsenti.

Reuters-BNS, 13.12.2010, "Sloveenlased lükkasid rahvahääletusel tagasi uue meediaseaduse".

Sloveenia parlament võttis 2010. aasta detsembris vastu pensionireformi, mille eesmärk oli tõsta pensioniiga ja vähendada survet riigieelarvele. Reformiga tõuseks pensioniiga järk-järgult 65 aastani, seni on see naistel 57 ja meestel 58 aastat. Parlament toetas reformi häältega 49:35, kuid ametiühingute nõudmisel pannakse reform rahvahääletusele. Sloveenia valitsus taotles konstitutsioonikohtult referendumi blokeerimist, sest reformiga

viivitamine seaks ohtu Sloveenia riigieelarve, kohus aga lükkas valitsuse vastuväited tagasi.

Balkans.com, 15.12.2010, “Slovenia: Parliament adopts pension reform but Unions demand referendum”. – http://www.balkans.com/open-news.php?uniquenumber=84887
AFP-BNS, 11.03.2011, “Sloveenias toimub referendum pensionireformi üle”.

Soome
Sanoma meediakontserni maakonnalehtede korraldatud küsitlusest selgub, et soomlased suhtuvad parlamendiliikmetesse üha agressiivsemalt. Rahvasaadikutele on viimastel aastatel varasemast rohkem saadetud vihaseid kirju ja tapmisähvardusi. Küsitlusele vastas 82 Eduskunna liiget ehk natuke alla poole parlamendiliikmetest. Vastanuist üle 40 protsendi on kogenud ähvardusi. Ligi viiendik on pöördunud politsei poole ja sama palju on otsinud abi mujalt, peamiselt Eduskunna julgeolekuüksuselt. Küsitluse tulemuste põhjal on eriti interneti kaudu saadetud tigedad e-kirjad muutunud varasemast ägedamaks, ka avalike ürituste õhkkond on muutunud mõningatel juhtudel lausa agressiivseks. Üks parlamendiliige tõi näiteks ärritunud pensionäri, kellega ta oleks avalikul üritusel äärepealt käsikähmlusse sattunud.

Helsingin Sanomat, 21.02.2011, “Lehdet: Moni kansanedustaja saa tappouhkauksia”. – http://www.hs.fi/politiikka/artikkeli/Lehdet+Moni+kansanedustaja+saa+tappouhkauksia/1135263969636
Etelä-Saimaa, 21.02.2011, “Merkittävän monia kansanedustajia uhattiin vaalikaudella”. – http://www.esaimaa.fi/Online/2011/02/21/Merkitt%C3%A4v%C3%A4n+monia+kansanedustajia+uhattiin+vaalikaudella/2011510607714/4

Soome parlamendi põhiseaduskomisjon lükkas veebruaris tagasi eraviisilist parkimiskontrolli käsitleva seaduseelnõu. Komisjoni arvates on parkimiskontroll avaliku võimu teostamine, millele on õigus ainult ametivõimudel, eraettevõtted ei tohi trahve määrates avalikku võimu kasutada. Soome ülemkohus otsustas, et eraettevõttel on õigus määrata parkimistrahv valesti parkimise eest eramaal. Soome justiitsminister Tuija Brax ütles märtsis Eduskunnas, et eraettevõtete parkimistrahvide määramise õiguslikkus on ebaselge ja justiitsministeerium üritab koostada uue seaduseelnõu. Tema sõnul on teistes Põhjamaades samasugune seadus olemas. Hinnanguliselt on Soomes praegu 60 parkimist kontrollivat eraettevõtet, kes jagavad eramaal valesti parkinuile trahvikviitungeid. Ebaselgest olukorrast hoolimata jätkub neil firmadel kliente, sest nõudlus teenuse järele on olemas; seaduse puudumisest hoolimata tasutakse nende määratud parkimistrahve täiesti tavapäraselt.

Helsingin Sanomat, 04.03.2011, “Erimielisyys jatkuu yksityisen pysäköinninvalvonnan laillisuudesta”. – http://www.hs.fi/politiikka/artikkeli/Erimielisyys+ jatkuu+ yksityisen+ pys%C3%A4k%C3%B6inninvalvonnan+ laillisuudesta+/1135264275923

Soome parlament võttis märtsis vastu uue päästeseaduse, millega leevendati tunduvalt varjendite ehitamist puudutavaid seadusesätteid. Seni kehtis nõue ehitada varjend hoonesse, mille pindala on vähemalt 600 ruutmeetrit. Seadusemuudatusega suurendati nõutavat pindala 1200 ning tööstus- ja laohoonete puhul 1500 ruutmeetrini. Hinnanguliselt väheneb varjendite ehitamine 45 protsendi võrra. Varjendite senine ehitamine arvati põhjustavat liiga palju kulutusi, mis tõstis korterite hinda. Eduskunta otsustas ka pikendada varjendi kasutuskõlblikuks muutmise aega 72 tunnini. Praegu võib varjendeid rakendada muuks otstarbeks, kuid pärast varjumishäiret peavad nad kasutamiseks valmis olema 24 tunni jooksul.

Turun Sanomat, 16.03.2011, “Suomen väestönsuojilta ei vaadita edes joditabletteja”. – http://www.ts.fi/online/kotimaa/205366.html

Eduskunta kiitis märtsis häältega 134:50 heaks vaidlusi tekitanud valimisseaduse muudatused. Muudatuste vastu olid sotsiaaldemokraadid. Seadusemuudatused peab üks kord heaks kiitma veel järgmine parlamendikoosseis, siis peab seaduseelnõu toetama kaks kolmandikku parlamendiliikmetest. Uute seadusesätete järgi korraldatakse parlamendivalimised nelja aasta pärast. Valimistulemusi arvestatakse siis uuel viisil, mis soosib väiksemaid parteisid. Samuti võetakse kasutusele üleriigiline kolmeprotsendiline häältekünnis.

Turun Sanomat, 15.03.2011, “Eduskunta hyväksyi vaaliuudistuksen”. – http://www.ts.fi/online/kotimaa/204908.html

Soome parlamendivalimistel aprillis kogus kõige rohkem valijate hääli Koonderakond – 20,4 protsenti häältest – ja sai 44 parlamendikohta. Koonderakond sai esimest korda Soome ajaloos suurimaks parteiks parlamendis. Sotsiaaldemokraadid jäid teiseks 19,1 protsendi ja 42 kohaga. Suure võidu saavutasid kolmandaks tõusnud Põlissoomlased, kes kasvatasid oma mandaatide hulka 5-lt 39-le. Senine võimupartei Keskerakond kaotas eelmiste parlamendivalimistega võrreldes 16 kohta ja on nüüd 35 kohaga neljas. Parlamenti pääsesid ka Vasakliit 14, Rohelised 10, Rootsi Rahvapartei 9 ja Kristlikud Demokraadid 6 kohaga. Uues Eduskunnas on 85 naist, see on rohkem kui kunagi varem.

Helsingin Sanomat, 18.04.2011, “Kokoomus suurin puolue, perussuomalaisille murskavoitti ja Keskustalle rökäletappio”. – http://www.hs.fi/politiikka/artikkeli/Perussuomalaiset+noussut+k%C3%A4rkipaikalle+%C3%A4%C3%A4ntenlaskussa/1135265470753

Suurbritannia

Briti parlamendi konservatiivide ja liberaaldemokraatide koalitsioon kolmekordistas novembris pärast karistusaja kandmist kodumaale naasma nõustunud välismaistele kurjategijatele makstavat summat. Varem oli see summa 500 naela, uue otsuse kohaselt 1500. Nii loodetakse vähendada vanglate ülekoormatust. Välismaalased, kes nõustuvad kodumaale naasma üheksa kuud enne vabastamistähtaega, saavad rohkem raha kui need, kes lahkuvad pärast karistusaja lõpunikandmist.

The Telegraph, 09.11.2010, “Foreign criminals to be paid £1500 to go home”.

Suurbritannia soovib maalt välja saata Briti parlamendi 2010. aasta detsembris arreteeritud ja peatselt kautsjoni vastu vabastatud töötaja, keda kahtlustatakse Venemaa kasuks spioneerimises. See on esimene kord pärast külma sõja lõppu, kui Briti parlamendi töötajat süüdistatakse Venemaa heaks luuramises. Briti luureteenistus MI-5 kahtlustas liberaaldemokraadist parlamendiliikme Mike Hancocki abi, 25-aastast venelannat Jekaterina Zatuliveterit Venemaa Välisluureteenistusele luureandmete kogumises. 64-aastane Mike Hancock tutvus Zatuliveteriga ühel Venemaa-visiidil. Mike Hancock on Esindajatekoja kaitsekomisjoni liige ja esindab sadamalinna Portsmouthi, kus paikneb suurem osa Briti sõjalaevastikust. Zatuliveteri süüdistamisele järgnes vastastikune diplomaatide väljasaatmine Venemaalt ja Suurbritanniast. Zatuliveter ei ole end Venemaa kasuks spioneerimises süüdi tunnistanud ja kavatseb jääda Suurbritanniasse.

AFP-BNS, 05.12.2010, “Suurbritannia saadab välja parlamendis töötanud arvatava spiooni”; The Sun, 11.02.2011, “Russian “spy” girl Katia Zatuliveter’s bail win”. – http://www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/3406638/Russian-spy-girl-Katia-Zatuliveters-bail-win.html

Taani

Taani parlament otsustas veebruaris, et Fehmarni väina alla ehitatakse merealune tunnel, mis ühendaks Taanit Saksamaaga ja lühendaks teekonda Skandinaaviast Lääne-Euroopasse. Taani ja Saksamaa leppisid kokku vajaduses rajada 18 km pikkune maadevaheline ühendus juba 2008. aastal. Nüüd leidis Taani parlament, et silda üle väina ei rajata, vaid ehitatakse tunnel, sest see on ohutum ja keskkonnasõbralikum. Tunneli rajamist alustatakse 2014. aastal ja see loodetakse valmis ehitada kuue aastaga.

BBC News, 02.02.2011, "Fehmarn link: Denmark opts for sea tunnel to Germany". – http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12347525

Tadžikistan

Tadžikistani parlamendi alamkoda võttis jaanuaris vastu pereseaduse muudatused, millega seatakse piirangud välismaalastega abiellumisele.Nüüdsest peab Tadžikistani kodanikuga abielluda sooviv välismaalane kõigepealt elama aasta aega riigis ja sõlmima abielueelse lepingu, milles võtab endale kohustuse kindlustada abikaasa eluasemega ning maksta lahutuse korral alimente. Et välismaalased saavad osta kinnisvara pärast viieaastast resideerumist riigis, näib see seadusesäte olevat suunatud sellele, et kindlustada perekonna eluaseme registreerimine Tadžikistani kodanikule. Tadžikistani peaprobleem on pigem emigratsioon kui immigratsioon, seetõttu on ekspertide arvates seadusemuudatused suunatud eelkõige afgaanide ja Hiina etniliste uiguuride vastu, kelle suhtes on kahtlusi, et osa neist kasutab abiellumist tadžikiga püsiva elamisloa saamiseks ja kodakondsuse saamise kiirendamiseks – kohalikuga abielludes on see viie asemel kolm aastat.

UNHCR, 03.03.2011, "Tajikistan tightens marriage rules". – http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=printdoc&docid=4d75d3e714

Tadžikistani parlamendil on kavas keelustada abielu lahutamine SMS-teadete saatmise vahendusel. Islami tavade kohaselt peab mees abielu lahutamiseks naisest tunnistajate juuresolekul kolm korda lahti ütlema ja sellega loetakse abielu lahutatuks. Lahutus telefonitsi saadetud sõnumi teel on saanud Tadžikistanis üsna tavapäraseks, eriti populaarne on see välismaale tööle läinute seas. Venemaal töötab ligi miljon tadžikki. Paljud on leidnud seal endale uue kaasa ega vaevu enam abielu lahutamiseks Tadžikistani sõitma, vaid saadavad kolm vastavasisulist SMS-i. Valitsuse usuasjade komisjoni juhi Abdurahim Holikovi sõnul peaksid mehed, kui neil tekib vajadus lahutada, tegema seda naisi austavalt ja teatama otsusest oma abikaasa kuuldes.

CBS News, 11.04.2011, "Tajikistan bans divorce by text message". – http://www.cbsnews.com/stories/2011/04/11/501364/main20052895.shtml
Interfax-BNS, 12.04.2011, "Tadžikistan keelab SMS-lahutused".

Tonga

Tonga kuningriigis toimusid 2010. aasta novembris parlamendivalimised, kus esimest korda sai rahvas valida enamiku rahvasaadikutest. Seni oli parlamendi 30 saadikukohast 9 saanud valida rahvas, 33 aristokraati valisid 9 ja kuningas määras isiklikult 12 saadikut, kelle hulgast määrati ka valitsuse kümme ministrit ja kaks kuberneri. Nüüd on parlamendis 26 liiget, kellest 17 valivad saare 42 000 hääleõiguslikku kodanikku ja 9 endiselt aadlikud. Kuningas George Tupou V loobus oma õigustest parlamendiliikmeid määrata. Tonga kuningas on saanud hariduse Suurbritannias Oxfordi ülikoolis ja Sandhursti sõjaväeakadeemias. Pärast kuningaks kroonimist kaks aastat tagasi alustas ta kohe põhiseaduse reformimist, et lähendada oma riiki Briti-tüüpi konstitutsioonilisele monarhiale. Parlamendivalimised võitis demokraatia- ja inimõigusliikumise liider Akilisi Pohiva ja tema erakond Sõpruse Saarte Demokraatlik Partei, kes sai 12 parlamendikohta

valida antud 17-st. Parlamendil oli esimest korda õigus valida ka peaministrit, kelleks sai lord Tu'ivakano.

The Australian, 27.11.2011, "Noble minority in Tonga's new parliament". – http://www.theaustralian.com.au/news/world/noble-minority-in-tongas-new-parliament/story-e6frg6so-1225961681763
Eesti Päevaleht, 29.11.2011, "Demokraatlik valitsemisstiil saabus lõpuks ka pisikesse Tonga kuningriiki". – http://www.epl.ee/artikkel/588213

Ungari

Ungari parlament kiitis detsembris heaks uue meediaseaduse, mis tugevdab valitsuse kontrolli meediaväljaannete üle. Seadus annab uuele meedia- ja kommunikatsiooniametile, mille juhid määras peaminister Viktor Orbani erakond Fidesz, õiguse reguleerida kogu meedia sisu. OSCE hinnangul piirab uus seadus oluliselt trüki- ja *online*-meediat. Suure kodu- ja välismaise kriitika tõttu võeti Ungari parlamendis märtsis vastu meediaseaduse muudatused, mis Euroopa Parlamendi, Euroopa Nõukogu ja OSCE arvates ei ole piisavad, sest jätkuvalt on probleeme riikliku meedia poliit- ja finantssõltumatusega, allikakaitsega, ebaselgete definitsioonidega jms.

Reuters-BNS, 21.12.2010, "Ungari uus seadus tugevdab valitsuse kontrolli meedia üle";
Euroopa Parlament, 10.03.2011, "Hungarian media law needs to be changed further, says European Parliament". – http://www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20110310IPR15259/html/Hungarian-media-law-needs-to-be-changed-further-says-European-Parliament

Ungari parlament võttis aprillis vastu uue põhiseaduse. Selle poolt hääletas ainult Fideszi-KDNP paremtsentristlik koalitsioon, kellel on parlamendis 2/3 häälteenamus. Seni kehtis Ungaris 1949. aastal vastu võetud põhiseadus, mida 1989. aastal põhjalikult muudeti. Kriitikute arvates võimaldab uus põhiseadus peaminister Viktor Orbani erakonnal Fideszil parlamendiga manipuleerida. Ungaris on tuhanded inimesed avaldanud meelt uue põhiseaduse vastu, ka ajalehed ja kolm suurt vabaühendust ei toetanud uue põhiseaduse vastuvõtmist. Opositsioonierakonnad keeldusid üldse põhiseaduse loomises osalemast. Ungari opositsiooni sotsialistist juht Attila Mesterhazy on nimetanud uut põhiseadust Fideszi partei konstitutsiooniks.

Euractiv, 18.04.2011, "Hungary constitution 'Trojan horse for authoritarianism'". – http://www.euractiv.com/en/central-europe/hungary-constitution-trojan-horse-authoritarianism-news-504128
Reuters, 15.04.2011, "Factbox – Hungary's new constitution: key points". – http://www.reuters.com/article/2011/04/15/hungary-constitution-idUSLDE73D1TS20110415?pageNumber=3

Venemaa

Venemaa president allkirjastas Venemaa ja Ameerika Ühendriikide vahelise uue strateegilise tuumarelvastuse kärpimise leppe (START) ratifitseerimisseaduse jaanuaris, kui leppe kiitsid heaks nii Venemaa parlamendi alam- kui ka ülemkoda. USA Senat ratifitseeris leppe 2010. aasta detsembris. START-lepe jõustus 5. veebruaril, kui Venemaa välisminister Sergei Lavrov ja USA välisminister Hillary Clinton vahetasid Münchenis toimunud ametlikul tseremoonial ratifitseerimisdokumente. Leppega kärbitakse seniseid tuumalõhkepeade lubatud koguseid järgmise kümne aasta jooksul ligikaudu 30 protsendi võrra.

Reuters-AFP-BNS, 22.12.2010, "Venemaa tervitas START-leppe ratifitseerimist USA Senati poolt";

AFP-BNS, 28.01.2011, “Uus START-lepe jõustub 5. veebruaril”.

Vene parlamendi mõlemad kojad kiitsid veebruaris heaks politseiseaduse, mille eesmärk on reformida Venemaa ebaefektiivset ja korrumpeerunud miilitsaametkonda. Seadus jõustus 1. märtsil. Venemaa siseministri Rashid Nurgalijevi sõnul on aasta jooksul kavas Venemaa politseist koondada 22 protsenti senistest töötajatest. Kõik korravalvurid peavad läbima atesteerimise, kus muu hulgas kontrollitakse nende usaldusväärsust valedetektoril, samuti tuleb neil läbida psühholoogiatest. Pikka aega tuleb korravalvuritel kanda endiselt miilitsavormi ja sõita miilitsaembleemiga sõidukitega, sest nimetatud muudatuste tegemiseks ei ole Venemaa Siseministeeriumil piisavalt raha. Uus seadus vabastab politseinikud mitmetest varasematest ülesannetest. Politseinikud ei pea enam autode tehnoülevaatust läbi viima, illegaalseid immigrante püüdma ning kainestusmajade tööd korraldama. Politseiseadus kohustab aga korrakaitsjat esimest korda Venemaa ajaloos selgitama kinnipeetule tema õigust juriidilisele abile ja tõlgiteenusele, kinnipidamisest lähedastele teatamisele ning samuti õigust keelduda tunnistuste andmisest.

ERR, 01.03.2011, “Venemaal valvavad nüüd korda miilitsamundris politseinikud”. – http://uudised.err.ee/index.php?06224860
Õhtuleht, 01.03.2011, “Militsionääride asemel kaitsevad Venemaal tänasest korda politseinikud”. – http://www.ohtuleht.ee/416533

Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon

Jane Makke, Eesti Rahvusraamatukogu rahvusvaheliste organisatsioonide töörühma juht
Kairi Saar, Välisministeeriumi rahvusvaheliste majandusorganisatsioonide ja

Eesti liitus Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooniga 9. detsembril 2010 – ajal kui organisatsioon tähistab oma 50. aastapäeva.

Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon *(Organisation for Economic Co-operation and Development)* on rohkem tuntud ingliskeelsest nimest tuleneva lühendi OECD järgi. OECD eelkäija, Euroopa Majanduskoostöö Organisatsioon (OEEC), asutati Pariisis 1948. aastal pärast Teist maailmasõda Euroopa ülesehitamiseks antava USA abi ehk Marshalli plaani koordineerimiseks. OECD konventsioon kirjutati 14. detsembril 1960 ja see jõustus 30. septembril 1961. Aja jooksul muutus organisatsioon tunnustatud analüüsikeskuseks, oluliseks informatsiooni vahetamise paigaks liikmesriikide ekspertidele ning suunanäitajaks mitmetes valdkondades.
Praegu kuulub OECD-sse 34 riiki: Austraalia, Austria, Belgia, Eesti, Hispaania, Holland, Iirimaa, Iisrael, Island, Itaalia, Jaapan, Kanada, Korea, Kreeka, Luksemburg, Mehhiko, Norra, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Suurbritannia, Šveits, Taani, Tšehhi, Tšiili, Türgi, Ungari, USA ja Uus-Meremaa.

OECD ja Eesti

Eesti tegi esimese ametliku sammu OECD suunal 1996. aastal, kui kolme Balti riigi välisministrid saatsid OECD-le ühisdeklaratsiooni, milles tegid ettepaneku luua Balti Regionaalprogramm. Ühtlasi viidati ka soovile pikemas perspektiivis OECD-ga liituda. Balti Regionaalprogramm sai OECD Nõukogu heakskiidu 1998. aastal ning kuni selle lõppemiseni 2004. aastal oli programm Eesti ja OECD suhete põhialuseks. Regionaalprogrammi raames toimusid mitmed seminarid, Balti riikide esindajad said võimaluse OECD sekretariaadis stažeerida.
16. mail 2007 otsustas OECD Nõukogu ministrite tasemel toimunud kohtumisel kutsuda OECD-ga liituma Eesti, Sloveenia, Iisraeli, Venemaa ja Tšiili. Toona liitumiskutse saanud riikidest liitusid 2010. aasta jooksul Tšiili, Iisrael, Sloveenia ja Eesti, läbirääkimised Venemaaga veel kestavad. Eesti alaline esindaja OECD juures Marten Kokk andis volikirja üle 2011. aasta veebruaris.
OECD liikmesuse oluline kriteerium on sarnane mõtteviis *(like-mindedness)*. Sarnaselt mõtlevatel riikidel on hõlpsam üksteisest aru saada, samuti jagavad nad sarnaseid eesmärke, mis teeb teineteiselt õppimise võimalikuks. Liituma kutsumisel arvestatakse ka vastastikuse kasuga, et uuel liikmesriigil oleks midagi vanade liikmesriikidega jagada ning et uus liige oleks valmis ja võimeline teiste kogemustest õppima.
Võimalus saada tunnustatud ja sõltumatute OECD ekspertide koostatud analüüse Eesti majanduselu eri valdkondade kohta oli üks põhjus, miks Eesti otsustas taotleda OECD-ga liitumist.
Eesti OECD liikmeks kutsumisel võeti kindlasti arvesse seda, et ehkki Eesti on väike riik, pärinevad siit mitmed majanduspoliitilised uuendused. 1990. aastatel reformis Eesti kiiresti edukalt ja põhjalikult oma majanduse. Eesti oli esimesi riike, kes 1994. aastal proportsionaalse tulumaksusüsteemi kasutusele võttis. Oleme infotehnoloogia kasutamiselt maailmas esirinnas – meil tavalistest e-hääletamistest või e-pangandusest ei ole paljudes maades midagi kuuldud. Aastatuhande vahetusel oli raske leida Eestist avatuma majandusega riiki, siin polnud isegi tollimakse, mis on väga haruldane. Kui Eesti püstitas oma hiljutise majanduspoliitilise peaeesmärgi – euroga liitumise, kasutades ära majanduslangusega kaasnevat inflatsiooni vähenemist –, kahtlesid selle saavutatavuses

paljud. Protsessi käigus sai Eestist maailmameister eelarvekärbete alal, majandus näitas üles suurt kohanemisvõimet ning Eesti liitus euroalaga 1. jaanuaril 2011.

Organisatsiooni toimimine

Organisatsiooni peamised koostööpartnerid on liikmesriigid, kes on OECD tegevustes esindatud oma ametnike kaudu. Tööandjate ja töövõtjate seisukohtade kajastamise kindlustavad kaks selleks loodud komiteed: äri- ja tööstuse nõuandekomitee (*The Business and Industry Advisory Committee to the OECD*, BIAC) ning ametiühingute nõuandekomitee (*Trade Union Advisory Committee to the OECD*, TUAC).
Sisulist tööd teevad organisatsiooni struktuuri kuuluvad komiteed (ligikaudu 30), igaüks tegeleb ühe valdkonnaga. Näiteks kaubanduskomitee, investeeringute komitee, kemikaalikomitee, põllumajanduskomitee, terasekomitee jne. Komiteed kohtuvad 3–4 korda aastas, et arutada aktuaalseid küsimusi ning selgitada, kuidas OECD saab probleemide lahendamisele kaasa aidata. Küsimusi käsitletakse detailsemalt komiteede töörühmades ja alamkomiteedes, mis on fookustatud kindlatele tegevustele. Enim alarühmi (12) on fiskaalkomiteel, selle töörühmad tegelevad tarbimismaksude, hargmaiste ettevõtete maksustamise, maksulepingutega jms. Tavaliselt allub komiteele kolm töörühma. Kokku kuulub OECD struktuuri enam kui 200 komiteed-alamkomiteed-töörühma.
Komiteedes ja töörühmades kohtuvad regulaarselt OECD liikmesriikide eksperdid, kes harilikult on vastava valdkonna eest vastutavad kogenud riigiametnikud, kuid välistatud ei ole ka muude spetsialistide kaasamine. Eksperdid jagavad kogemusi ja vahetavad informatsiooni õnnestumiste (aga ka ebaõnnestumiste) kohta. Organisatsioonis töötab ligikaudu 750 eksperti, lisaks tõlgid ja abipersonal. Ametnikkond on väga professionaalne, tööleasujalt eeldatakse magistrikraadi ja varasemat töökogemust.
OECD-s korduvad tihti sõnad vastastikune toetus (*peer support*), üksteise mõjutamine (*peer pressure*) ja praktikatega tutvumine (*peer review*). Tegelikult on OECD-l väga vähe juriidiliselt siduvaid õigusakte. Organisatsioon teeb oma otsuseid ja praktikaid nimetatud pehmeid mõjutusvahendeid kasutades. See tee mõjub isegi paremini kui karmid käsud-keelud.

Ülevaated ja analüüsid

OECD tegevusest põhiosa moodustab informatsiooni kogumine ja selle analüüs. Kuigi fookuses on majandus, paneb OECD rõhku ka teiste majanduse ja arenguga tihedalt seotud kõrvalaladele nagu tervishoid, haridus, keskkond, sotsiaalpoliitika, avalik haldus jne. Organisatsiooni tegevus katab peaaegu kõiki riigivalitsemise valdkondi, ei tegeleta üksnes kultuuri ning välis- ja sisejulgeoleku temaatikaga. Kuigi süvaanalüüse avaldatakse peamiselt liikmesriikide kohta, jäävad aeg-ajalt luubialla ka teised riigid.
Mõningaid uuringuid tehakse regulaarselt. Näiteks valmib iga kahe aasta tagant iga liikmesriigi majandusülevaade. Eesti esimene majandusülevaade valmis 2009. aastal. Uut ülevaadet esitleti 2011. aasta aprillis.
Nagu on näidanud Eesti majandusülevaadete koostamise käik, ei ole õpetlik mitte üksnes analüüsi lugemine, vaid ka aruande tegemises osalemine. OECD eksperdid külastavad riiki korduvalt, vestlevad riigiametnike, teadlaste, ametühingute ja ettevõtlusorganisatsioonide esindajate ning paljude teiste inimestega. Lisaks tutvuvad nad varem tehtud uuringute ja statistikaga. OECD eksperdid ei piirdu faktide kogumisega, nad püüavad olukorda mõista ja jõuda poliitiliste otsuste algsete eesmärkideni. Analüüsi tegemisel aitavad neid teadmised sellest, kuidas muudes riikides on niisuguseid eesmärke saavutatud või kuidas mujal on samalaadse poliitika rakendamine mõjunud. Vaatluste tulemusena valmistab ekspertgrupp ette aruande, mida esitletakse liikmesriikide esindajate kohtumisel ning osalistel on võimalik avaldada aruande kohta arvamust ja esitada küsimusi. Kohtumisel on

esindatud ka asjaosaline riik, kes saab küsimustele vastata ja oma kommentaare lisada. Ülevaade sisaldab soovitusi edasiseks riigi tegevuseks. Siinkohal tuleb rõhutada, et OECD analüüsides sisalduvad tõepoolest soovitused, nende täitmine ei ole kohustuslik. OECD-s mõistetakse, et ühe tulemuseni võib viia mitu erinevat teed ning ei ole võimalik öelda, et üks neist on ainuõige ja teised valed. Iga riik peab leidma lahenduse, mis talle kõige paremini sobib. Protsessi lõpetab ülevaate ilmumine trükis.
Organisatsioon on tuntud ka võrdlevate uuringute tegijana. Ilmselt teatakse neist kõige paremini õpitulemuslikkuse uuringut PISA (*Program for International Student Assessment*), kus Eesti on saavutanud väga häid tulemusi.
Uuringuteks vajavad analüütikud head lähtematerjali. Selleks kogub OECD statistikat, mida peetakse maailmas usaldusväärseimaks ja parimaks eelkõige selle võrreldavuse tõttu (Hajnal 1997). Liikmesriigid peavad saatma OECD-le regulaarselt oma riiki puudutavad statistilised andmed ning organisatsioon jälgib, et andmed kogutaks ühtsete meetodite ja standardite alusel, mis on statistika võrreldavuse garantiiks.

OECD kui kirjastaja

OECD-d peetakse maailma suurimaks kirjastajaks (Martens, Jakobi 2010). Igal aastal avaldab OECD ligikaudu 250 raamatut ja perioodilist väljaannet ning koostab jooksvalt mitmeid statistikaandmebaase. Nende väljaannete haare on lai, hõlmates rahvusvahelise statistika, majandusülevaated, prognoosid ja analüüsid. Koostatakse teatmematerjale ning antakse välja seminaride ja kohtumiste toimetisi. Väljaanded ilmuvad paralleelselt nii paberkandjal kui ka elektrooniliselt inglise ja prantsuse keeles. Infoallikate kättesaadavaks tegemiseks ja sihtrühmani jõudmiseks kasutab OECD kõikvõimalikke kanaleid, alates sotsiaalmeediast
nagu Twitter (twitter.com/oecd), Facebook(http://www.facebook.com/theOECD)
ja blogid (http://bit.ly/gl1xRI) ning lõpetades traditsiooniliste raamatukogudega ja mahukate andmebaasidega.
OECD statistika ilmub erinevates väljaannetes, kuid on koondatud ka ühtsesse statistikaportaali OECD.Stat (http://stats.oecd.org/). Kord aastas ilmub statistika koondväljaanne OECD Factbook (http://bit.ly/bj1qbp), mis koondab kõik OECD valdkondade üldandmed ühiste kaante vahele. Väljaanne on kättesaadav kaiPhone'irakendusena (http://bit.ly/acojxC), mis on hea näide OECD innovaatilisest lähenemisest oma infoallikate kättesaadavaks tegemisel.
Oluline infotoode on"OECD Economic Surveys" ehk liikmesriikide majandusülevaated. OECD prognoosid avaldatakse sarjas "OECD Economic Outlook". Väljaanne ilmub iga aasta juunis ja detsembris ning annab põhjaliku ülevaate nii OECD riikide kui ka teiste riikide majandusest ühes lühiajaliste prognoosidega majanduskasvu, tööhõive ja teiste majandusvaldkondade kohta, sisaldades rohkelt arvulisi näitajaid. Prognoosid tuginevad värskeimatele saadaolevatele andmetele ning koostatakse INTERLINK-mudeli abil.
Eesti kaasati majandusprognoosidesse esimest korda 2008. aastal (Outlook 2008), seejärel on meie riik järjepidevalt vaatluse all olnud.
Aastaprognoose koostatakse ka üksikvaldkondades, näiteks ilmuvad regulaarselt järgmised väljaanded: OECD Employment Outlook, World Energy Outlook, International Migration Outlook, OECD Small and Medium Enterprise Outlook, OECD Science, Technology and Industry Outlook.
Nimetatud põhiväljaannetele lisaks koostab OECD mitmesuguseid teemasid puudutavaid süvaanalüüse. Analüüse publitseeritakse erinevalt. Mõned avaldatakse ajakirjades (näiteks OECD Economic Studies (http://bit.ly/i82wQE)), osa seeriatena, osa monograafiatena.
OECD väljaandeid otsides on järgitav kindel põhimõte – igal teemavaldkonnal ja riigil on organisatsiooni kodulehel oma portaal isikliku veebiaadressiga, mis võimaldab kiiresti valdkonna või riigiga seotud info lokaliseerida. Nii leiab näiteks Eestit puudutava info

kiiresti aadressilt http://www.oecd.org/estonia või haridusega seonduvalt aadressilthttp://www.oecd.org/education.
Erinevalt väljaannetest on OECD dokumentide levik harilikult piiratud. Üldiselt rakendatakse põhimõtet, mille järgi OECD salastatud dokumentidele rakendatakse kümneaastast juurdepääsupiirangut. Pärast seda suunatakse dokumendid arhiivi, kus nad on kõigile kättesaadavad. OECD Nõukogu ja komiteede kohtumiste stenogrammid, protokollid, hääletustulemused jmt jäävadki salastatuks oma diplomaatilise iseloomu või delikaatse sisu tõttu. Mõningaid dokumente on siiski võimalik leida ja lugeda.
– OECD Acts (http://www.oecd.org/acts). OECD Nõukogul on õigus vastu võtta õiguslikult siduvaid dokumente (otsused, soovitused, deklaratsioonid) ning sõlmida rahvusvahelisi kokkuleppeid.
– Unclassified official documents(http://www.oecd.org/officialdocumentsearch/).Andmebaas, mis sisaldab OECD dokumente alates 1990. aastast. Andmebaasis olevad dokumendid ei ole salastatud või neilt on eemaldatud ligipääsupiirang.
– Arhiivid (http://www.oecd.org/archives). Vanemad dokumendid, sealhulgas need, mis pärinevad juba OEEC-perioodist, on kättesaadavad arhiividest. Üks neist asub Firenzes Euroopa Ülikool-Instituudi (EUI) (http://www.eui.eu/) juures ning teine Pariisis OECD peakorteris. Firenze arhiivil on olemas ka e-kataloog(http://wwwarc.eui.eu/HAEU/EN/oecd.asp), mille abil saab end arhiivis olemasolevaga enne külastamist kurssi viia.
– OLIS. OECD liikmesriikide ametnikkonna tarbeks loodud keskkond, mis on piiratud kasutajaskonnaga teenus ning vajab ligipääsuõiguse taotlemist. Sisaldab OECD dokumente (nii piiratud levikuga kui avalikke) ning väljaandeid.
Kiirülevaade teemadest ja uuringutest, mis OECD-s parasjagu töös on, avaldatsetöödokumentides (http://www.oecd.org/workingpapers) (ingl *working papers*). Töödokumendid on jaotatud seeriatesse ning kaetud on peaaegu kõik valdkonnad, millega OECD tegeleb. Näiteks ilmuvad töödokumendid järgmistes seeriates: OECD Economics Department Working Papers; OECD Education Working Papers; OECD Environment Working Paper; OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers; OECD Health Working Papers; OECD Social, Employment and Migration Working Papers; OECD Statistics Working Papers; Sigma Papers. Töödokumendid on enamasti tasuta kättesaadavad.

Eesti kohta avaldatud OECD väljaanded:

– Economic Survey of Estonia 2011 (2011) –http://www.oecd.org/eco/surveys/estonia
– OECD Public Governance Reviews. Estonia: Towards a Single Government Approach: Assessment and Recommendations (2011) – http://bit.ly/hXgdeb
– OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Estonia 2010 (2010) – http://bit.ly/fcCTZC
– OECD Economic Surveys: Estonia 2009 (2009) – http://bit.ly/fbCCOi
– OECD Reviews of Tertiary Education: Estonia 2007 (2007) – http://bit.ly/dJeXkO
– Nuclear Law Bulletin: Supplement to No. 76 - Vol 2005, Supplement 2 - Estonia 2004 Radiation Act (2004) – http://bit.ly/gQx6CL
– OECD Tax Policy Studies No. 7d - OECD Fiscal Design Survey Background Paper: Estonia (2001) – http://bit.ly/hTtoqW
– OECD Reviews of Foreign Direct Investment: Estonia 2001 (2001) –http://bit.ly/eDu5ev
– Reviews of National Policies for Education: Estonia 2001 (2001) –http://bit.ly/eIykX9

Balti riikide kohta on ilmunud:

– Policy Issues in Insurance No. 7 - Insurance in the Baltic Countries (2004) – http://bit.ly/emCsXS
– Private Pension Series No. 5 - Pension Reform in the Baltic Countries (2004) – http://bit.ly/i0i3sN

– Promoting Trade in Services: Experience of the Baltic States (2004) – http://bit.ly/gaMQVR
– Agricultural and Rural Development Policies in the Baltic Countries (2003) – http://bit.ly/gqdOGp
– Labour Market and Social Policies in the Baltic Countries (2003) –http://bit.ly/eWGX5O
– Global Trends in the Dairy Industry: Outlook for the Baltics (2002) –http://bit.ly/ijWy9k
– Competition Law and Policy in the Baltic Countries (2000) – http://bit.ly/gdpZf1
– OECD Economic Survey. Baltic States: A Regional and Economic Assessment (2000) – http://bit.ly/esu4jF

Eestis on OECD hoiuraamatukoguks Rahvusraamatukogu

Kõiki OECD e-väljaandeid saab lugeda OECD enda e-raamatukogus OECD iLibrary(http://www.oecd-ilibrary.org/) (varem SourceOECD (http://www.sourceoecd.org/)) ning üht-teist võib leida Google Booksist (http://books.google.com/). Viimane sisaldab väljaandeid muidugi valikuliselt ning nende sisu on avaldatud ainult osaliselt, mitte terviktekstidena.
Üksikuid väljaandeid või väljaannete seeriaid on võimalik leida andmebaasist Business Source Complete (EBSCO) ja ProQuest Academic Research Library. Sellisteks väljaanneteks on OECD Economic Surveys, OECD Economic Outlook, OECD Economic Studies ja OECD Observer (http://www.oecdobserver.org/).
OECD peakorteris Pariisis asub OECD keskraamatukogu ning üle maailma eri paigus on asutatud OECD keskusi (Berliin, Tokyo, Washington, México), mis on sisuliselt peakorteri käepikendused vastavas riigis. Laiema infoleviku tagamiseks on organisatsioon loonud liikmesriikidesse depoo- ehk hoiuraamatukogude võrgustiku, mille kaudu jõuab OECD oma väljaannetega liikmesriikide kodanikeni. Raamatukogude eesmärk on tagada ligipääs organisatsiooni infoallikatele oma riigi piires.
Eesti Rahvusraamatukogu on OECD hoiuraamatukogu 2009. aastast, ent raamatukogu kogudes leidub OECD väljaandeid juba palju varasemast ajast.
Rahvusraamatukogu vahendusel saab kasutada kõiki eespool nimetatud infoallikaid: OECD paberväljaandeid, andmebaase OECD iLibrary ja OECD.Stat jt. Kahjuks puudub raamatukogul ligipääs andmebaasile OLIS.
Kõik Rahvusraamatukokku saabuvad paberväljaanded ning OECD iLibrary kaudu kättesaadavad e-väljaanded kataloogitakse teadusraamatukogude elektronkataloogisESTER (http://tallinn.ester.ee/) ning lingitakse vastava andmekoguga.
Eesti ajakirjanduses OECD kohta ilmunud artikleid saab otsida Eesti artiklite andmebaasist ISE (http://ise.elnet.ee/).
Eesti Rahvusraamatukogu on ka mitme teise OECD-ga koostööd tegeva rahvusvahelise organisatsiooni hoiuraamatukoguks, näiteks ÜRO, UNESCO, ILO, IMF, Maailmapank, WHO jt.

Kasutatud allikad
Hajnal, P. I. (ed) **(1997).** International Information: Documents, Publications, and Electronic Information of International Governmental Organizations.
Martens, K., Jakobi, A. P. (2010). Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-making?
Outlook (2008) – http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2008-issue-2_eco_outlook-v2008-2-en

David G. Victor gaasitööstuse tulevikust

Kristiina Kaju, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse majandus- ja

David G. Victori uurimis- ja tegutsemisvaldkond on lai ja mitmekesine: politoloogia, õigus-, kliima- ja energiaküsimused. Mahukas on ka tema kirjutiste hulk. Sealt võib leida analüüse erinevate energialiikide ja nendega seonduvate turgude, kliimamuutuste, kliimapoliitika ja alternatiivenergia kohta.

David G. Victor on õppinud Harvardi Ülikoolis ning saanud doktorikaadi Massachusettsi Tehnoloogiainstituudis. Praegu töötab ta California Ülikooli õppejõuna (*School of International Relations and Pacific Studies*) ning rahvusvahelise õiguse ja regulatsiooni valdkonna juhina (*director of the Laboratory on International Law and Regulation*). Seega kuuluvad tema haldusalasse teemad energia- ja keskkonnaküsimustest inimõiguste, kaubanduse ja julgeolekuni.
Aastail 2001–2009 oli David G. Victor Stanfordi Ülikooli juures tegutseva Energia ja Jätkusuutliku Arengu Programmi PESD (*Program on Energy and Sustainable Development*) juht, ta uuris energiapoliitikat, maagaasi osatähtsust tulevikus, elektriturgude reformi jms. Kogumikus "Natural Gas and Geopolitics: from 1970 to 2040" (Cambridge 2006), mille toimetaja ja autoreid on David G. Victor, analüüsitakse majanduslike ja poliitiliste faktorite mõju gaasituru arengule nii ajaloolises kontekstis, tänapäeval kui ka tulevikus. Energiatööstuse areng on jõudnud faasi, mis toob kaasa gaasituru järsu üleilmastumise. Arvatakse, et maagaasi tarbimine kasvab 2030. aastaks kahekordseks, suurimate gaasitarbijatena nähakse Põhja-Ameerikat, Euroopat, Hiinat ning Lõuna- ja Ida-Aasiat. Käsitledes gaasitööstusega seotud julgeolekut ja valitsuste osalust gaasitööstuses, vahendab David G. Victor Rice'i Ülikooli uuringute põhjal väljatöötatud mudelit (*Baker Institute World Gas Trade Model*). Ta jõuab järeldusele, et tekib integreeritud gaasiturg, kus mingis regioonis või riigis toimuvad arengud ja sündmused mõjutavad kõiki regioone. See toob omakorda kaasa suurema tähelepanu gaasiga varustamise turvalisusele. Järgmiste aastakümnete jooksul muutub tähelepanuväärselt ka valitsuste roll gaasiturul. Võtmeküsimuseks saab majanduskeskkonna loomine, kus valitsustele jääb suunav osa ning enamiku riskist kannavad erafirmad ja investorid. Gaasituru laienedes võivad peamised gaasieksportijad moodustada kartelli sarnaselt OPEC-i skeemiga naftatööstuses. David G. Victor märgib, et suurimad gaasivarud on Venemaal ja Iraanil, kokku 45 protsenti maailma gaasivarudest. Venemaast saab Euroopa suurim varustaja, täites aastaks 2020 rohkem kui 50 protsenti Euroopa gaasivajadusest. Prognooside kohaselt hakatakse käesoleva kümnendi keskpaigas tarnima Ida-Siberi gaasi Põhja-Hiinasse. Suured gaasikogused, mis liiguvad Venemaalt itta ja läände ning Vene gaasijuhtmed Aasiasse ja Euroopasse, mõjutavad ka Aasia ja Euroopa gaasihinda. Uue paindlikuma ja integreerunud gaasituru hinnakujunduses muutub Venemaa roll pöördeliseks, riik saab kasu mitte ainult asukoha ja gaasivarude suuruse, vaid ka peamise eksportija staatuse tõttu. Sellise domineerimise puhul võib Venemaa piirata gaasiekspordi mahtude kasvu ja tõsta gaasitarnete hinda.
Iseloomustamaks riigi osatähtsust gaasitööstuses, toob David G. Victor esile kaks suunda. Esmalt gaasitööstuse nn vana maailma, kus riik domineerib gaasimajanduse üle, sealhulgas järelevalve gaasisektori üle. Gaasikaubandus on reguleeritud riikidevaheliste kokkulepetega. Kontrastiks sellele on nn uus maailm, kus riigi roll on luua turuasutusi, mis loovad vajaliku keskkonna ettevõtetele, kes riskivad ning saavad kasu gaasiga seotud infrastruktuuriprojektidesse tehtud investeeringutest. Sellised võiksid olla gaasimajanduse ideaaltüübid, kuid ükski gaasitööstus ei tegutse ainult ühes keskkonnas, enamasti on see kombineeritud.
Nafta ja gaasiga seotud julgeolek ei ole kerkinud päevakorrale mitte ainult nafta- ja gaasivarude kiire vähenemise pärast, vaid ka seetõttu, et investorid investeerivad uute

energiaallikate leidmisse ettevaatlikult. Probleemiks on uute projektide alustamisega kaasnev suur poliitiline ja majanduslik risk. Varustajatele teeb muret Hiina, mis on ühtlasi maailma suurim energiatarbija. Hiina varustajad on Aafrika, Kesk-Aasia, Lõuna-Ameerika ja Kesk-Ida. Abirahad, laenud ja infrastruktuuri arendamine, mida Hiina oma partneritele võimaldab, on lääneriikides esile kutsunud kriitikat. Kriitiline hinnang tekitab Hiinas omakorda kartusi, kas ja kuidas suudetakse hoida suhteid oma partnerite ja tarnijatega. Hiinat on raske veenda, et riigi energiajulgeolek on paremini tagatud läbipaistva ja hästitoimiva turu kaudu.
David G. Victor teeb ettepaneku uue institutsiooni loomiseks. Ta leiab, et energiatööstuse edasiseks arendamiseks ja reguleerimiseks tuleks luua energiastabiilsuse amet (*Energy Stability Board*), mis koondaks suuremate energiatarbijate ja -tootjate esindajaid. Ameti ülesanne oleks energiasektoris tegutsevate institutsioonide ja organisatsioonide koostöö koordineerimine. Tähelepanu tuleks enam suunata Aasiasse, kaasates tegevusse ka Hiina, India ja teised suuremad energiatarbijad, kes siiani on energiasektori koostööst eemale jäänud. Amet oleks ühenduseks ettevõtete ja valitsuste vahel, töötades välja tegevusi ja poliitikaid, mis võimaldavad ettevõtetel uutesse energiaprojektidesse suuri investeeringuid teha. Samuti võiks loodav amet olla ühendav lüli riigi- ja eraettevõtete koostöös.

Kirjandust

Victor, D. G. (2006). Toward Effective International Cooperation on Climate Change: Numbers, Interests and Institutions. – Global Environmental Politics, vol 6, pp 90–103.
Victor, D. G. (2008). On the Regulation of Geoengineering. – Oxford Review of Economic Policy, vol 24, pp 322–336.
Victor, D. G. (2010). Natural Gas and Geopolitics. – Security of Energy Supply in Europe: Natural Gas, Nuclear and Hydrogen. Cheltenham, Glos, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar, 2010, pp 91–105.
Victor, D. G., Hayes, M. H. (2006). Politics, Markets and the Shift to Gas: Insights from the Seven Historical Case Studies. – Natural Gas and Geopolitics: from 1970 to 2040. Cambridge: Cambridge University Press, pp 319–353.
Victor, D. G., Morgan, M. G., Apt, J., Steinbruner, J., Ricke, K. (2009). The Geoengineering Option: A Last Resort Against Global Warming? – Foreign Affairs, vol 88, no 2, pp 64–76.
Victor, D. G., Yueh, L. (2010). The New Energy Order. – Foreign Affairs, vol 89, no 1, pp 61–73.
David G. Victori koduleht: – http://irps3.ucsd.edu/dgvictor/

Autoritest

Mirjam Allik, Dublini Ülikooli Trinity kolledži doktorant

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

Hannes Hanso, *Aasia ja Aafrika välispoliitika ekspert*

Sündinud 1971 Tartus. *Haridus:* õigusteaduseõpingud 1992–94 Tartu Ülikoolis; hiina keele õpingud 1996–98 Sichuani ülikoolis; politoloogiabakalaureus 2004, Aasia poliitika magister 2005, Londoni Ülikool. *Töö:* Sichuani ülikooli inglise keele õpetaja 1996–98; Raadio Vaba Euroopa Londoni korrespondent 2002–04; Eesti Raadio Ühendkuningriigi korrespondent 1998–2005; Kaitseministeeriumi nõunik 2005–07; Rahandusministeeriumi nõunik 2007–08; Euroopa Liidu delegatsioon Pekingis 2008–11; Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse teadur 2011–.

Andres Herkel, Riigikogu liige

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

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

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

Liina Kanger, Riigikohtu õigusteabe osakonna haldusõiguse analüütik

Sündinud 1983 Tartus. *Haridus:* õigusteadus, 2004–05 Konstanzi Ülikool; semiootika ja kulturoloogia bakalaureus 2008 (*cum laude*), õigusteaduse magister 2008, õigusteaduse doktoriõpe 2008–, Tartu Ülikool. *Töö:* Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakond, avaliku õiguse talituse nõunik 2005–06; Riigikohtu haldusõiguse analüütik 2007–. *Ühendused:* üliõpilaskorporatsioon Amicitia; SA Metsaülikool; SA Akadeemiake.

Aare Kasemets, Sisekaitseakadeemia uurimisrühma juht

Sündinud 1963 Pärnus. *Haridus:* agronoomia, maasotsioloogia, 1982–87 Eesti Põllumajanduse Akadeemia; ajakirjandus, sotsioloogia, 1988–93 Tartu Ülikool; ajakirjanduse bakalaureus 1995, sotsioloogia magister 2001, sotsioloogia doktoriõpe 2001–07, Tartu Ülikool, 2004–05 Oxfordi Ülikool. *Töö:* Riigikogu majanduskomisjoni nõunik 1993–95; Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja 1995–2003; Riigikogu Kantselei nõunik 2003; Euroopa Parlamendiuuringute ja -dokumentatsiooni Keskuse korrespondent 1996–2003; Keskkonnaministeeriumi nõunik ja strateegiabüroo juhataja 2004–08; Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži programmijuht 2008–10; Sisekaitseakadeemia parema õigusloome ja sisejulgeoleku uurimisrühma juht 2010–. Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 1999–2001. *Ühendused:* Eesti Sotsioloogide Liit; Eesti Rooma Klubi; Eesti Ökoturismi Ühendus; Liikumine Kodukant; ÜS Liivika.

Tim Kolk, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Sündinud 1978 Pärnus. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus, 2002 Tartu Ülikool; Euroopa Liidu õiguse magister (LL.M.), 2005 *Riga Graduate School of Law*. *Töö*: Eestimaa Looduse Fondi keskkonnajurist 2001–04; Euroopa Kohtu jurist-lingvist 2005–08; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik 2008–.

Kalev Kukk, peaministri nõunik, Tallinna Ülikooli inimgeograafia lepinguline dotsent

Sündinud 1951 Tallinnas. *Haridus*: majandusgeograafia, 1974 (*cum laude*) Tartu Ülikool; majanduskandidaat, 1980 Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituut; patentoloogia, 1982 Üleliidulise Patendinduse Keskinstituudi Tallinna filiaal. *Töö*: Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi noorem-, vanem- ja juhtivteadur 1974–90; Eesti Vabariigi valitsusnõunik 1990–92; Eesti Panga peaspetsialist 1992; teede- ja sideminister 1995–96; VII, VIII, IX ja X Riigikogu liige 1992–2003 ja 2006–07; peaministri nõunik 2005–06 ja

2007–; Tallinna Ülikooli inimgeograafia lepinguline dotsent 2009–. *Ühendused*: Eesti Reformierakond; Eesti Geograafia Selts; Eesti Reservohvitseride Kogu; Rootsi Vähemusrahvuse Kultuurinõukogu.

Dagmar Kutsar, Tartu Ülikooli sotsiaalpoliitika dotsent

Sündinud 1951 Otepääl. *Haridus:* psühholoog, 1975 Tartu Ülikool; psühholoogiadoktor, 1995 Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli empiirilise sotsioloogia dotsent ja teadur 1977–95, sotsiaalpoliitika professor 2001–06; sotsiaalpoliitika dotsent 2007–. Eesti Teadusfondi sotsiaalteaduste ekspertkomisjoni esimees 2001–05; Euroopa Teadusfondi sotsiaalteaduste Eesti esindaja ja tuumikgrupi liige 2001–07; Euroopa Sotsioloogiaassotsiatsiooni juhtkomitee liige 2003–07 ja liikmesorganisatsioonide nõukogu president 2007–09; Euroopa sotsiaaluuringu nõuandva kogu liige 2003–.

Ero Liivik, Sisekaitseakadeemia õppejõud

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus 2000, sotsioloogia doktoriõpe 2007–, Tartu Ülikool. *Töö:* Eesti Panga vanemjurist 1997–99; Tallinna Kesklinna Valitsuse õigusosakonna juhataja 2000–03; justiitsministri nõunik 2003–04; Sisekaitseakadeemia õppejõud 2008–; Saue linnapea 2004–07. Saue linna volikogu liige 1999–, esimees 2002–04.

Oudekki Loone, Tallinna Ülikooli rahvusvahelise ja võrdleva poliitika lektor

Sündinud 1979 Tartus. *Haridus:* matemaatikabakalaureus ja filosoofiabakalaureus, 2003 Tartu Ülikool; politoloogiamagister 2005, doktoriõpe 2005–, Tallinna Ülikool. *Töö:* olnud Euroopa Liidu valimisvaatlusmissioonil 2005 Libeerias, 2006 Indoneesias ja Jeemenis , 2008 Bangladeshis ning OECD valimisvaatlusmissioonil 2007 Kirgiisias; Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi lektor 2009–.

Matti Maasikas, Euroopa Komisjoni presidendi nõunike rühma liige

Sündinud 1967 Tallinnas. *Haridus:* ajalugu, 1993 (*cum laude*)Tartu Ülikool. *Töö:* Eesti Rahva Muuseumi tegevdirektori kohusetäitja 1993; Kaitseministeeriumi konsultant 1993–94; RKE Isamaa välissekretär 1994–96; Riigikogu Kantselei välissuhete osakonna juhataja 1996–99; Peaministri Büroo juhataja 1999–2001; Välisministeeriumi nõunik 2001 ja kantsler 2005–08; EV Suursaatkond Helsingis, erakorraline ja täievoliline suursaadik 2001–05; Euroopa Komisjoni laienemisvoliniku ning majandus- ja rahandusvoliniku kabineti liige 2009–10; Euroopa Komisjoni presidendi nõunike rühma liige 2010–.

Jane Makke, Eesti Rahvusraamatukogu rahvusvaheliste organisatsioonide töörühma juht

Sündinud 1976 Tallinnas. *Haridus*: infoteaduste bakalaureus, 2000 Tallinna Ülikool; võõrkeeled ja ärikorraldus, bakalaureus, 2006 *Estonian Business School*. *Töö*: Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 1996–98, Euroopa Liidu infokeskus 1998–99, rahvusvaheliste organisatsioonide töörühm 1999–03; Kaitsejõudude Peastaabi raamatukogu juhataja 2004–05; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse rahvusvaheliste organisatsioonide töörühma juht 2005–.

Marko Mihkelson, Riigikogu liige

Sündinud 1969 Valgas. *Haridus:* ajalugu, 1993 Tartu Ülikool; ajaloomagister 1999. *Töö:* ajalehe Postimees toimetaja 1993–94, Moskva korrespondent 1994–97, peatoimetaja 1997–2000; Balti Venemaa Uurimise Keskuse direktor 2000–03; X, XI ja XII Riigikogu liige 2003–. *Ühendused:* Isamaa ja Res Publica Liit.

Erik Männik, Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse vanemteadur

Sündinud 1967 Tallinnas. *Haridus:* keemiatehnoloogia, 1993 Tallinna Tehnikaülikool; PhD rahvusvaheliste suhete alal, 2005 *Manchester Metropolitan University. Töö:* Kaitseministeerium: nõunik, strateegilise uuringuteosakonna juhataja 1994–95, kaitsepoliitika planeerimise büroo juhataja 1998–2000; Kaitsepolitseiamet 1995–97; Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste strateegia õppetooli juhataja, professor 2005–10; Balti Kaitsekolledži külalisprofessor 2007–; Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse vanemteadur 2010–.

Martin Mölder, Tartu Ülikooli võrdleva poliitika assistent

Sündinud 1983 Tallinnas. *Haridus:* riigiteaduste bakalaureus 2006 ja võrdleva poliitika magister 2008 (*cum laude*), Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi võrdleva poliitika assistent 2008–.

Külvi Noor, Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

Sündinud 1982 Tartus. *Haridus:* avaliku halduse bakalaureus, 2005 Tartu Ülikool; võrdleva poliitika ja poliitika analüüsi magister, 2008 Konstanzi Ülikool. Täiendanud ennast Maastrichti Ülikoolis rahvusvaheline ärijuhtimise

alal. *Töö:* Konstanzi Ülikool, assistent 2007–08; Riigikantselei, strateegiabüroo nõunik 2009; Poliitikauuringute Keskuse Praxis valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi analüütik 2009–. *Ühendused*: Eesti Valgete Lambakoerte Tõuühing; Eesti Kennelliit.

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.

Eve Rohtmets, Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtupraktika analüütik

Sündinud 1976 Pärnumaal. *Haridus*: õigusteadus, 2001 Tartu Ülikool. *Töö*: Maa-ameti juriidilise osakonna jurist 1999–2011; Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtupraktika analüütik 2011–.

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–.

Kairi Saar, Välisministeeriumi rahvusvaheliste majandusorganisatsioonide ja investeeringute büroo direktor

Sündinud 1973 Tallinnas. *Haridus*: ökonomist, 1995 Tallinna Tehnikaülikool; rahvusvaheliste suhete programm, 1998–99 Oxfordi Ülikool; rahvusvaheliste suhete magister, 2002 Kesk-Euroopa Ülikool. *Töö*: Välisministeerium 1997–2004 ja 2007–: rahvusvaheliste majandusorganisatsioonide ja investeeringute büroo direktor; Eesti Vabariigi Suursaatkond Pariisis, välismajanduspoliitika osakond 2004–07.

Ele Sisas, Riigikogu Kantselei julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni konsultant

Sündinud 1984 Raplas. *Haridus:* sotsiaalteaduste bakalaureus (haldusjuhtimine), 2006 Tallinna Tehnikaülikool; sotsiaalteaduste magister (kriisireguleerimine), 2010 Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* StSVÕK Üksik-sidepataljon, väeosa ülema referent 2006–07; Kaitseministeerium, kaitsepoliitika asekantsleri referent 2007–09; Riigikogu Kantselei, julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni konsultant 2009–.

Mihkel Solvak, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi assistent

Sündinud 1982 Jõgeval. *Haridus:* politoloogiabakalaureus 2006, doktoriõpe 2006–11, Tartu Ülikool. *Töö:* Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti peaspetsialist 2005–06; Tartu Ülikooli politoloogia osakonna projektijuht 2006–08, riigiteaduste instituudi assistent 2008–.

Priit Suve, politseinik

Sündinud 1973 Pärnus. *Haridus:* Paikuse Politseikool 1993;Sisekaitseakadeemia Politseikolledž 2002; sotsiaalteaduste magister 2009, riigiteaduste doktoriõpe 2009–, Tallinna Ülikool. *Töö:* Pärnu Politseiprefektuur 1991–96; Paikuse Politseikool 1996–96; Politseikool 1997–2002; Järva Politseiprefektuuri korrakaitseosakonna ülemkomissar 2002–03; Lääne Politseiprefektuuri Paide politseijaoskonna ülemkomissar 2004–05; Lääne Politseiprefektuuri politseiprefekt 2005–09; Lääne Prefektuuri prefekt 2010–.

Annika Talmar, Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku instituudi teadur

Sündinud 1984 Tallinnas. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus 2006, õigusteaduse magister 2008, õigusteaduse doktoriõpe 2008–, Tartu Ülikool; rahvusvahelise õiguse magister, 2008 Helsingi Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikool, õppekorralduse spetsialist 2006–07; Sisekaitseakadeemia teadur 2008–. *Ühendused:* Martensi Seltsi juhatus; *European Law Students Association* (ELSA); *Youth For Understanding* (YFU).

Tiina Tammiksalu, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1965 Tallinnas. *Haridus:* raamatukogundus ja bibliograafia, 1988 Tallinna Pedagoogiline Instituut. *Töö:* Eesti Rahvusraamatukogu toimetaja 1988–94; Eesti Sõnumite korrektor 1994–95; Sõnumilehe korrektor 1995–97; ajakirja Luup korrektor 1997–2000; Eesti Rahvusraamatukogu infospetsialist 2000–.

Häli Tarum, riigiteaduste bakalaureus

Sündinud 1987 Tallinnas. *Haridus*: riigiteaduste bakalaureus, 2010 Tartu Ülikool. *Töö:* Bonaparte OÜ projektijuht ja tegevjuhi assistent 2009–.

Rein Toomla, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi lektor

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

Katre Tubro, Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik

Sündinud 1977 Viljandimaal. *Haridus*: õigusteadus, 2000 Tartu Ülikool. *Töö*: Sideameti järelevalve osakonna jurist 2001–02, tehnilise planeerimise osakonna jurist 2002–03; Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik 2003–.

Pirjo Turk, Poliitikauuringute Keskuse Praxis töö- ja sotsiaalpoliitika programmi analüütik

Sündinud 1979 Helsingis. *Haridus:* sotsioloogia bakalaureus, 2003 Eesti Humanitaarinstituut; sotsioloogiamagister, 2009 Helsingi Ülikool; täiendanud end 2007 New Yorgi Ülikoolis. *Töö:* Tele2 Eesti AS interneti sisutoimetaja ja analüütik 1999–2006; Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik 2010–.

Annika Uudelepp, Poliitikauuringute Keskuse Praxis juhatuse liige, OECD analüüsi Eesti-poolne koordinaator

Sündinud 1978 Tartus. *Haridus:* haldusjuhtimise bakalaureus 2000, MA (*cum laude*) 2003, Tallinna Pedagoogikaülikool; Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpe 2008–; täiendanud ennast Ühendkuningriigis Oxfordi Ülikoolis 2001–02. *Töö:* Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna õppejõud 1999–2004; Keskkonnaministeeriumi kantsler ja nõunik 2003–08; Poliitikauuringute Keskuse Praxis juhatuse liige ning valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi juht 2008–, juhatuse esimees 2010–.

Maiu Uus, Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

Sündinud 1983 Haapsalus. *Haridus***:** sotsiaalteaduste bakalaureus (sotsioloogia) 2006, sotsioloogia magistriõpe2006 –, Tallinna Ülikool. *Töö***:** Haapsalu Linnavalitsus, avalike suhete osakonna juhataja asetäitja 2002; Poliitikauuringute Keskuse Praxis valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi analüütik 2007–.

Kunstnikust

Mare Saar, klaasikunstnik

Sündinud 1955 Tallinnas. *Haridus:* klaasikunsti eriala, 1979 Eesti Riiklik Kunstiinstituut; 1993 Bornholmi Klaasikool (Taani); 1995 *Royal College of Art* (London); residentuur: 1998 *Luckenbooth Gallery*, Edinburgh (Sotimaa), 2000 Corningi Klaasimuuseumi Stuudio (USA), 2009 Eischi Klaasivabrik, Frauenau (Saksamaa). *Töö:* Eesti Riiklik Kunstiinstituut 1979–80; Kaluuga Klaasivabriku (Venemaa) disainer 1980; Eesti Teaduste Akadeemia Geoloogia Muuseumi kunstnik-referent 1980–85; Eesti Kunstiakadeemia 1985– (1993–2001 dotsent, klaasikunsti osakonna juhataja, 2001– professor, klaasikunsti osakonna juhataja). *Ühendused:* Eesti Kunstnike Liit, Eesti Klaasikunstnike Ühendus. Näitustel esinenud aastast 1978. Tunnustusi: 1981 vitraažikonkursil Tallinnas esimene koht, 1991 6. rahvusvahelise miniatuurkunsti näituse kolmas preemia (Toronto, Kanada), *Arts Link*'i stipendium (USA), 2001 Eesti Kultuurkapitali aastapreemia, 2004 Eesti Klaasikunstnike Ühenduse aunimetus, 2005 Bezdružice Klaasimuuseumi (Tšehhi) preemia, 2010 klaasinäituse *Glass Kanazawa 2010* hõbeauhind, 2011 Kristjan Raua preemia.

Nimeregister

al-Adel, Saif 28
Aidt, Toke S. 32
Alanen, Leena 173
Alijev, Ilham 204
Allik, Mirjam 6, 104, 219, 236
Andrews, Matt 86
Ansip, Andrus 107
Anton, Ülle vt Madise, Ülle
Arifinto 205
al-Assad, Bashar 22, 25
al-Assad, Hafez 22
al-Awlaki, Anwar 24
Bartumeu Cassany, Jaume 204
Beck, Ulrich 87
Berlusconi, Silvio 205
Björnberg, Ulla 176
Boehner, John Andrew 203
Brasseur, Anne 191
Brax, Tuija Kaarina 210
Brixiova, Zuzana 119
Carlsen, Fredrik 31
Clinton, Hillary 26, 213
Cooper, Robert 14
Costa Lobo, Marina 31
Cowen, Brian 205
Dubnick, Melvin J. 147
Dudajev, Džohhar 190
Edward III 139
Erhard, Ludwig 127
Esping-Andersen, Gøsta 172, 173
Fox, Richard L. 110
Freire, Andre 31
Frunda, György 192
al-Gaddafi, Muammar 23, 25, 28
George Tupou V 213
Greens, Robert 143
Greenspan, Alan 127
Gross, Andreas 192
Haataja, Anita 171, 172
Habermas, Jürgen 85
Haibach, Holger 189, 190
Hancock, Michael Thomas (Mike) 211, 212
Hanso, Hannes 5, 21-23, 27-30, 219, 231
Hantrais, Linda 174
Harper, Stephen Joseph 206
Hastedt, Glenn 147
Herkel, Andres 189, 219, 242
Hirst, John 138, 141, 143
Hirvoja, Martin 162, 163
Holikov, Abdurahim 212
Illing, Eveli 182, 183

Ilves, Toomas Hendrik 12
Islami, Kastriot 191
Jagland, Thorbjørn 193, 242
Jahjaga, Atifete 206
Jensen, Michael Aastrup 190, 191
Jenson, Jane 173
Johnston, David Lloyd 206
Juvenalis, Decimus Junius (Rooma satiirik, u 60-127) 146
Jõerüüt, Jaak 9
Järviste, Liina 113
Kaju, Kristiina 215, 219
Kanger, Liina 161, 219, 240
Karzai, Hamid 203
Karu, Marre 174
Kasemets, Aare 83, 219, 234
Kennedy, Edward Moore 203
Kennedy, John F. 203
Kennedy, Patrick Joseph 203
Kenny, Enda 205
Kokins, Elmārs 207, 208
Kokk, Marten 197
Kolk, Tim 71, 220, 234
Koort, Erkki 88
Korp, Walter 171
Kossatšov, Konstantin 190, 191
Kox, Martinus Josephus Maria (Tiny) 191
Kravcovs, Valērijs 207
Kross, Eerik-Niiles 35
Kukk, Kalev 127, 220, 237
Kunovich, Sheri 105
Kutsar, Dagmar 170, 173, 220, 241
Kõiv, Tõnis 107
bin Laden, Osama 27
Lauristin, Marju 87
Lawless, Jennifer L. 110
Lavrov, Sergei 213
Lepa, Reesi 182, 183
Liivik, Ero 83, 220, 234
Lindqvist, Bodil 161, 162
Loone, Oudekki 31, 220, 231
Lotman, Aleksei 189, 193
Luik, Jüri 9
Luts, Oskar 5, 9, 11, 12
Maasikas, Matti 5, 9, 220, 229, 230
Madise, Ülle 72, 73, 78, 80
Makke, Jane 197, 220, 243
Mandelkern, Dieudonne 86
Marti, Antoni 204
Marty, Dick 191
Marx, Karl 33
Mashadov, Aslan 190
Meri, Lennart 9, 230
Merkel, Angela 209

Mesterházy, Attila 213
Mignon, Jean-Claude 191
Mihkelson, Marko 5, 21-30, 221, 230
Mikli, Airi 80
Mikser, Sven 58
Mubarak, Gamal 21
Mubarak, Muhammad Hosni 21-25
Männik, Erik 5, 21-26, 28-30, 221, 231
Mölder, Martin 56, 221, 233
Mygind, Niels 118
Nannestad, Peter 31, 32
Nazarbajev, Nursultan 206
Noor, Külvi 181, 221, 241
Nordhaus, William D. 31
North, Douglass C. 87
Nurgalijev, Rashid 214
Nyberg, Anita 171, 172
Obama, Barack 25, 203
Okko, Paavo 118
Olle, Vallo 73, 80
Orbán, Viktor 213
Pacolli, Behgjet 206
Paet, Urmas 107
Pajumets, Marion 176
Paldam, Martin 31, 32
Pall, Katre 174
Pohiva, Akilisi 213
Radaelli, Claudio M. 86, 87
Reiljan, Janno 115, 221, 237
Reps, Mailis 191
Rijkeboer, M. E. E. 163
Robert, Peel 154
Rohtmets, Eve 161, 221, 240
Romzek, Barbara S. 147
Ruusing, Helle 5, 21, 22, 26-28, 30, 221, 229, 231
Saar, Indrek 191
Saar, Kairi 197, 221, 243
Saare, Mare 7, 19, 69, 81, 179, 187, 195, 217, 225, 245
Saint-Martin, Denis 173
Sanders, David 32, 39
Sarkozy, Nicolas 204
Sauvé, Richard 141
Savisaar, Edgar 107
Savisaar, Erki 111
Schumacher, Hajo 190
Scoppola, Franco 144
Scott, W. Richard 87
Shriver, Robert Sargent III (Bobby) 203
Sisas, Ele 146, 222, 239
Solvak, Mihkel 50, 222, 232
Stangeland, Magnus 208
Suve, Priit 153, 222, 240
Zatuliveter, Jekaterina 212

Zine el-Abidine, Ben Ali 25, 26
Tabur, Lauri 88
Taktakišvili, Tšiora 191
Talleraas, Anders 208
Talmar, Annika 83, 222, 234
Taluste, Olivia 80
Tammiksalu, Tiina 203, 222
Taru, Marti 40
Tarum, Häli 170, 174, 222, 241
Tavits, Margit 104, 105, 106
Taylor, Frederick 153
Tiit, Ene-Margit 173
Toomla, Rein 40, 44, 222, 232
Trumm, Avo 171
Tubro, Katre 138, 222, 238
Tu'ivakano lord (Siale 'Ataongo Kaho) 213
Turk, Pirjo 6, 97, 222, 235
Tõnisson, Liina 189
Uudelepp, Annika 62, 223, 233
Uus, Maiu 181, 223, 241
Vanaküla, Iti 34
Velliste, Trivimi 192
Victor, David G. 215
Willoch, Kåre Isaachsen 208
Vinkel, Priit 113
Vives i Sicilia, Joan Enric 204