

www.riigikogu.ee/rva/toimetised

Riigikogu Toimetised



RiTo 5 / 2002

Sisukord

Peatoimetaja veerg

<i>Aivar Jarne</i> – Põhiseaduse 10. aastapäev	5
--	---

I. Essee

<i>Rein Ruutsoo</i> – Võimu vaimust ja vaimu võimust.	13
--	----

II. Poliitiline foorum

KOHALIKUD OMAVALITSUSED

<i>Jaan Põõr</i> – Kohalike omavalitsuste valimised taasiseseisvumisjärgsel perioodil	27
---	----

<i>Olev Raju</i> – Omavalitsuste rahastamine vajab muutmist	30
---	----

<i>Garri Raagmaa</i> – Eesti regionaalne ja kohalik areng globaliseerivas maailmas	36
--	----

EESTI ENERGEETIKA TULEVIK

<i>Heido Vitsur</i> – Vajame uut energeetika arengukava	45
---	----

<i>Gunnar Okk</i> – Eesti energeetika praegune reaalsus	50
---	----

EUROOPA LIIDU LAIENEMINE TULEVIKU KONTEKSTIS

<i>Janno Reiljan ja Liina Kulu</i> – Euroopa tuleviku majanduslik mõõde ittalaienemise taustal.	55
---	----

<i>Ivar Raig</i> – Euroopa Liidu tulevikudebatt ja Eesti	64
--	----

<i>Paavo Palk</i> – Euroopa tulevik: liit või föderaalriik?	70
---	----

III. Põhiseadus

EESTI PÕHISEADUS JA TEMA MUUTMINE

<i>Jüri Adams</i> – Küsimused põhiseaduse kohta	77
---	----

<i>Liia Hänni</i> – Põhiseaduse mõju poliitilisele otsustusprotsessile	82
--	----

<i>Igor Gräzin</i> – Eesti põhiseadus ja Euroopa Liidu referendum	88
---	----

IV. Uuringud ja arvamused

KORRUPTSIOON ÜLEMINEKUÜHISKONNAS	93
--	----

<i>Tiina Jõgeda</i> – Korruptsiooni käsitlemisest meedias	95
---	----

<i>Ene Andresen</i> – Riikliku järelevalve probleem riigihangete seaduses	99
---	----

<i>Vadim Filimonov</i> – Töökoha- ja tegevuspiirangute põhiseaduslikud ja poliitilised piirid	102
--	-----

RIIGIINSTITUTSIOONIDE USALDUSUURING

<i>Raivo Vetik</i> – Usaldus riigi institutsioonide vastu Eestis	107
--	-----

JURIIDILINE SEMANTIKA EESTI ÕIGUSLOOMES

<i>Raul Narits</i> – Juriidiline semantika ehk õiguskeel Eesti õiguskorra kontekstis	112
--	-----

RAHVA INFORMEERITUS RIIGIKOGU TÖÖST

<i>Ivo Rull</i> – Riigikogu töö kajastus Eesti meedias	117
--	-----

<i>Merje Meisalu</i> – Rahva informeeritus Riigikogust	121
--	-----

RAHVASTIKU- JA RAHVUSPOLIITIKA

<i>Mare Ainsaar</i> – Eesti rahvastikupoliitika avalikud väärtused 1997–2001	127
--	-----

<i>Kaljo Laas</i> – Muulased Eestis	132
---	-----

INSENERIHARIDUS

<i>Ülo Tärno</i> – Hea inseneriharidus ausse	136
--	-----

INNOVATSIOON

<i>Tarmo Kalvet ja Rainer Kattel</i> – Majandusareng, innovatsioon ja tehnoloogilis-majanduslik paradigma: väljakutse Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele.	142
--	-----

ELAMUMAJANDUS

<i>Anneli Kährik</i> – Eesti eluasemepoliitika võimalused.	149
---	-----

TEGEVUSLUBADE VÄLJASTAMINE

<i>Diana Eerma</i> – Valitsuse poliitika erinõuetega tegevusalade tegevuslubade väljastamisel.	156
---	-----

V. Kodanikeühiskond ja riigivõim

KODANIKEÜHISKOND

<i>Ülo Siivelt</i> – Seadusloomefoorum Themis kodanike ja kodanikeühenduste teenistuses. .	167
--	-----

FILANTROOPIA EESTIS

<i>Liis Klaar</i> – Heategevus tänapäeva Eestis.	173
<i>Kristina Mänd</i> – Filantroopia peab muutuma loomulikuks.	176

VI. Parlamentaarne maailm ja rahvusvahelised suhted

EUROOPA TULEVIKU KONVENT JA RIIGIKOGU

<i>Tunne Kelam</i> – Euroopa Tuleviku Konvent Euroopa ja Eesti tuleviku kujundamisel. . . .	183
---	-----

VII. Riigikogu ajalugu

PÕHISEADUSE JA TEMA JÄRELEVALVE TEKKELOO

<i>Heinrich Schneider</i> – Eesti põhiseadused ja nende järelvalve.	193
--	-----

VIII. Kirjandus ja andmebaasid

<i>Küllike Maurer</i> – Põhiseaduse kajastumine kirjanduses.	211
<i>Piret Juhani</i> – Seadusandlik kogu infotarbijana.	215
<i>Margit Muul</i> – Parlamentaarsed uudised.	220

<i>IX. Autoritest</i>	229
------------------------------	-----

<i>X. Contents in English</i>	237
--------------------------------------	-----

<i>XI. Summaries in English</i>	240
--	-----

<i>XII. Nimeregister</i>	263
---------------------------------	-----

RiTo 5 kunstigalerii

Peeter Kuutma – Põrandavaip (3,0 x 6,5 m, põime, 2000, OÜ Ars Vaibastuudio)

Riigikogu esimehe Toomas Savi sekretäri ruumis.	11
--	----

Peeter Kuutma – Põrandavaip (5 x 2 m, põime, 2000, OÜ Ars Vaibastuudio)

Riigikogu sekretariaadis.	25
--------------------------------	----

<i>Arne Maasik</i> – Fotod sarjast "Suvi".	75
---	----

<i>Arne Maasik</i> – Fotod sarjast "Suvi".	91
---	----

<i>Marko Laimre</i> – Fotoaktsioon "Paragrahv 45" (1998).	165
--	-----

<i>Marko Laimre</i> – Fotoaktsioon "Paragrahv 45" (1998).	181
--	-----

<i>Marko Laimre</i> – Fotoaktsioon "Paragrahv 45" (1998).	191
--	-----

<i>Marko Laimre</i> – Fotoaktsioon "Paragrahv 45" (1998).	209
--	-----

<i>Marko Laimre</i> – Fotoaktsioon "Paragrahv 45" (1998).	227
--	-----

<i>Marko Laimre</i> – Fotoaktsioon "Paragrahv 45" (1998).	235
--	-----

<i>Marko Laimre</i> – Fotoaktsioon "Paragrahv 45" (1998).	261
--	-----

Põhiseaduse 10. aastapäev

Aivar Jarne (RiTo 5), Riigikogu Toimetuste peatoimetaja, Riigikogu esimehe nõunik

Rahva püsivus, arukus ja kodanikutunne andis Eestile põhiseaduse, mis on püsinud muutumatuna 10 aastat. See annab lootust, et põhiseadusesse raiutud põhimõtted kestavad kauem kui ühe juubeli jagu.

Taasiseseisvumise ajast võiksime mäletada ja tähistada paljusid sündmusi. Ometi on aeg pinnale jättnud neist peamiselt kolm. Need on üksteisega tihedalt seotud ning neid lahutada oleks lausa loomuvastane.

Iseendastmõistetavalt on üks neist Eesti taasiseseisvumine 20. augustil 1991. See kuupäev on otseselt seotud ka põhiseadusega, sest otsuses Eesti riiklikust iseseisvusest seisab teise punktina, et põhiseaduse väljatöötamiseks ning rahvahääletusele esitamiseks moodustatakse Põhiseaduse Assamblee (PA), mille koosseisu kujundavad Ülemnõukogu ja Eesti Kongress.

Teiseks kõrghetkeks oligi uue põhiseaduse vastuvõtmine 1992. aasta juunis, mis koos rahareformiga andis erakordse tõuke vabastamaks meid nõukogude pärandist. Enam kui 91% heakskiiduga avaldas rahvas silmapaistvat tunnustust nii põhiseadusele kui ka selle loojale.

Rahvahääletusele vähem kui kolme kuu pärast järgnenud VII Riigikogu ja presidendi valimised, millest võttis osa 68% valijaist, pani lõpliku punkti taasiseseisvunud riigi rajamisele. Riikluse alused olid loodud ning riigi kindlustamine jätkus loomulikku rada pidi.

Riigikogu Toimetiste käesoleva numbri üks peateemasid ongi Eesti põhiseadus, mille vastuvõtmisest rahvahääletusel täitub 28. juunil 10 aastat. See ajavahemik on just paras, et heita pilk tagasi ning vaadata ka tulevikku. Tänavu ilmub koguni kaks mahukat teost 10 aasta vanusest põhiseadusest. Tagasivaateid põhiseadustele on tehtud Eestis varemgi. Nõnda nägi 1937. aastal ilmavalgust kaunis raamat "Põhiseadus ja Rahvuskogu", mis oli pühendatud küll 1937. aasta põhiseaduse vastuvõtmisele, kuid kõneles ka varasematest. 1997. aastal anti välja mahukas koguteos "Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee".

RiTo 5–s kirjutavad praegusest põhiseadusest Riigikogu liikmed Jüri Adams ja Liia Hänni, Igor Gräzin vaatleb põhiseaduse muudatusi seoses astumisega Euroopa Liitu, varasematest põhiseadustest annab ülevaate Heinrich Schneider ning põhiseadusest kirjanduses Küllike Maurer.

Peale RiTo pühendatakse palju tähelepanu põhiseadusele loomulikult ka mujal. Põhiseadusest räägitakse meedias ja kirjutatakse ajalehtedes, korraldatakse mitu selleteemalist konverentsi.

Muidugi ei saa võrrelda praegust huvi põhiseaduse vastu 10 aasta taguse olukorraga. Tehes kaastööd raamatule "Põhiseaduse tulek", lappasin läbi peamiste Eesti ajalehtede aastakäigud 1991 ja 1992. Neist ilmneb selgelt, kui innustunult ja asjatundlikult jälgisid põhiseaduse arutelu ekspertide, poliitikute ja ajakirjanike kõrval ka lihtsad inimesed.

Muidugi polnud inimeste arvamused PA töö ning põhiseaduse loojate kohta alati positiivsed. Valitses tõeline arvamuste paljus, kus loodava põhiseaduse ja PA töö kaitsmine jäi rohkem poliitikute ja ekspertide ning kritiseerimine rahva osaks. Alljärgnevalt vaatlengi, kuidas kajastas Eesti ajakirjandus põhiseaduse valmimist.

Pilk aastakümne taha

Hinnanguid põhiseadusele ja PA tööle hakati ajakirjanduses andma kohe pärast taasiseseisvuse väljakuulutamist 20. augustil 1991. Et arutelu Eesti võimaliku põhiseaduse üle oli kestnud juba mitu aastat, jätkus ka augustipöörde järel diskussioon eelkõige selle üle, kas kehtestada taas 1937/1938. aasta põhiseadus või teha uus. Peamised vaidlusteemad olid, kas valida president otse rahva, valijameeste või Riigikogu poolt ning § 8 põhiseaduse rakenduseseadusest ehk kas lubada valimistel kandideerida endise kompartei nomenklatuuril.

Saamaks ettekujutust, kui raskelt käivitus PA töö, vaatame põgusalt tollaseid ajalehekirjutisi. Kõige rohkem keskendus PA tööle esialgu Postimees. 22. augusti Postimees avaldab intervjuu EV Ülemnõukogu (ÜN) liikme Illar Hallastega, kelle sõnul on PA sisuliselt poliitiliste jõudude kooskõlastuskomisjon. Hallaste meelest peaksid ÜN ja Eesti Kongress olema esindatud võrdse arvu liikmetega, nt 30 ühelt ja 30 teiselt poolt. Samas tsiteeritakse ka Eesti Komitee esimeest Tunne Kelamit, kes on seisukohal, et PA võiks alustada kohe tööd Eesti põhiseadusele vastavate valimiste ettevalmistamiseks.

2. septembri Postimehes kahetseb ÜN-i liige Mart Laar, et 20. augustiga saavutatud koostöövalmidus ÜN-i ja Eesti Komitee vahel hakkab mõranema. ÜN lükkas edasi otsustamise PA moodustamise ja liikmete valimise kohta. ÜN-i liige Peet Kask rääkinud kaksikvõimust. "Miks on meil vaja lõhkuda tekkinud koostöö ning alustada taas lõputut kisklemist, milles võitu ei suuda saavutada kumbki pool? Kas me mälu on tõesti nii lühike, kas selleks, et tagada Eesti Komitee ja ÜN-i ühisliikmetele PA-s mingid eriõigused, on vaja põhja lasta kogu PA?" kirjutab Laar.

3. septembri Päevalehes kirjutab teine ÜN-i saadik Enn Leisson, et PA moodustamisel "oli tegemist grupi ÜN-i saadikute ja Eesti Komitee liikmete omavahelise sobinguga". Leissoni meelest oleks Eesti Vabariigi põhiseaduse ettevalmistamise usaldamine kitsa ringi isikute kätte, ükskõik milliste võõrkeelsete siltide varjus see ka ei toimuks, tagasipöördumine totalitarismi. Ta teeb ettepaneku moodustada põhiseaduse väljatöötamiseks ÜN-i otsusega hoopis 25–30-liikmeline juristide rühm, kutsuda kokku kõigi tasandite rahvasaadikud ja Eesti Kongressi liikmed, kes paneb põhiseaduse rahvahääletusele. Kaks päeva hiljem asub samas lehes ÜN-i liige Mikk Titma PA-st rääkides seisukohale, et midagi skisofreenilisemat on riigiõiguslikult raske luua. PA on kolmas kõrgeimale võimule pretendeeriv organ, kuulutab ta.

Siiski leidis ka tasakaalukaid ja olukorda laiemalt analüüsida püüdvaid arvamusi. 11. septembri Postimehes reageerib Titmale teine ÜN-i liige Ivar Raig, selgitades, et skisofreeniline oli olukord kuni PA valimiseni ning sellele ei õnnestunud kuidagi lahendust leida. Just PA teeb segadustele lõpu. Järgmise päeva Rahva Hääle intervjuus selgitab professor Rein Taagepera, et PA-s tuleb arutusele väga põhiline asi – põhiseadus, mis

ideaalselt peaks kestma aastakümneid või nagu USA-s on juhtunud, nüüd juba 200 aastat. Kui tuleb selline põhiseadus, mis kestab viis aastat, ja seejärel peab seda rängalt revideerima, siis pole assamblee oma tööd hästi teinud, ütleb Taagepera ning näeb ka ohtu, et Eesti Komitee õhutusel võib PA kuulutada end superparlamendiks ja tühistada sellega 20. augusti kokkuleppe. "Sellega võib tulla hiigelsuur sisetüli ja nagu eelneva pooleteise aasta jooksul, peale ei saaks jääda Eesti Kongress ja komitee, vaid see ÜN ja valitsus, keda on tunnustanud 56 maailma riiki," hoiatab ta.

Pöördumiste ja avalduste aeg

Kui PA alustas 13. septembril oma koosistumisi, hakkasid ajakirjanduses tooni andma kõikvõimalikud avalikud pöördumised ja avaldused, ka lugejate reageeringud. Üheks põhiteemaks muutub probleem, millist põhiseadust Eesti ikkagi vajab ning kes võib osa võtta põhiseaduse koostamisest ja rahvahääletusest.

13. septembri Päevalehes on lugeda 18 kultuuritegelase kiri. Selles seisab: "Vaba Eesti põhiseadust, nagu ka teisi konstitutsioonilisi seadusi saavad Eesti Vabariigis luua vaid Eesti Vabariigi kodanikud. See peaks olema loomulik. Muulastel, kes on sisuliselt teise riigi kodanikud, seda õigust ei ole."

Järgmisel päeval on samas lehes Eesti Vabariigi eksiilvalitsuse ametlik seisukoht, mis käivitab diskussiooni ÜN-i volituste ning järjepidevuse teemal. Selles seisab: "... praegusel Eesti Vabariigi ÜN-il ja valitsusel on nõukogude kontinuiteet, kuna ÜN on valitud okupatsiooni korras." Eksiilvalitsuse juht presidendi ülesannetes Heinrich Mark võib oma põhiseaduslikud õigused üle anda praegu kehtiva Eesti Vabariigi põhiseaduse (1938. aasta – A. J.) või rahva poolt vastuvõetud uue põhiseaduse alusel ametisse astunud presidendile.

Veel päev edasi annab samas lehes PA pihta tuld Voldemar Pinn. "On seletamatu, kuidas ÜN sai võtta endale volitused luua enda ja Eesti Komitee baasil midagi taolist. Mida see assamblee endast kujutab, on terve mõistusega võimatu tabada. Viitab ta loomine aga küll analoogiale 1940. aastal "valitud" Riigivolikogule, kes võttis endale õigusi, mida rahvas polnud talle kunagi andnud." 19. septembri Rahva Hääles U. Uustali lugejakirjas seisab, et PA-sse kuulub mitu inimest, kes on näidanud end kirkliku Eesti-vastasena. Ta küsib, kas nemad hakkavad nüüd koostama Eesti Vabariigi põhiseadust? Ning sarnaselt Titmaga: kas see ei ole skisofreeniline?

7. oktoobri Postimehes kirjutab Harald Tillemann, et PA moodustamine ei lahenda midagi, vaid näitab, et nüüdne ÜN on oma võimalusi ammendamas ja hakkab kaotama usaldust. Tema meelest tuleb PA koostatav põhiseaduse eelnõu anda hindamiseks Eesti Vabariigi Riigivolikogule. Leo Starkov kutsub 11. oktoobri Päevalehe artiklis "PA ei vii ummikust välja" üles korraldama uusi valimisi, mille korraldamine oleks ÜN-i peamine ülesanne enne lahkumist.

Tollased meeleolud võtab üsna hästi kokku ajaloolane Toivo Jullinen, kes 26. septembri Postimehes kirjutab, et praegused lahkarvamused põhiseaduse küsimuses lahendab

rahvahääletus. "Aga need lahkarvamused võimenduvad tunduvalt, kui rahvas peaks tagasi lükkama PA esitatud ja ÜN-i kinnitatud eelnõu."

President arutelu objektiks

Pärast seda, kui 21. detsembril 1991 avaldati Rahva Hääles põhiseaduse eelnõu, keskendus tähelepanu rohkem põhiseaduse sisulise poole arutelule. 1992. aasta 3. jaanuari Postimehes astub üles PA liige Marju Lauristin, kelle seisukohast assamblee seinast seinalt valitud koosseis (ERSP-st EKP-ni) osutus koostöövõimelisemaks ning teotahtelisemaks kui kumbki teda valinud kogu eraldi. "On isegi üllatav, kui kiiresti jõudsid PA erimeelsed liikmed üksmeelele peamises: Eesti Vabariik tuleb üles ehitada tasakaalustatud parlamentaarse demokraatia põhimõttest lähtudes," kirjutab ta, lisades, et "otsevalitava riigivanema roll peaks olema põhiseaduses eriti rangelt piiratud, ilmselt veel rangemalt, kui praegune eelnõu ette näeb. Need, kes pooldavad riigivanema volituste laiendamist ning samal ajal nõuavad tema otsevalimist, avavad tahes või tahtmata ukse võitlusele isikuvõimu pärast."

Seevastu 3. ja 4. jaanuari Rahva Hääle artiklis on jurist Ants Lang teisel arvamusel: "Erinevate võimuorganite tasakaalustatud tegevuse saavutamine selleks hädavajaliku presidendiinstitutsiooni kaudu eeldab aga kõigepealt seda, et riigipea seisund selles süsteemis oleks sõltumatu, et ta poleks mitte parlamendi armust sündinud kõrgem ametiisik, vaid omaks vähemalt sama tugevat mandaati, kui on parlamendil. See tähendab – presidendil peab valima rahvas."

Parlamendi tugeva võimu vastu on ka 8. jaanuari Rahva Hääles jurist Heiki Lindpere. Artiklis "Eesti ei vaja türannist parlamenti" seisab, et arutlusele pakutud põhiseaduse eelnõu ei taga seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu lahusust ning tasakaalustatust. Võimude vastastikuse kontrolli asemel tahetakse kehtestada Riigikogu kontroll.

Samal ajal võib ajakirjanduses lugeda ka lausa hävitavaid hinnanguid väljapakutud eelnõule. 6. jaanuari Postimehes ütlevad ÜN-i liige Andrus Ristkok ja Pirgu arenduskeskuse sotsioloog Eha-Mai Graf otse, et pakutud põhiseadus ei taga demokraatiat: kõne all olev eelnõu sätib asjad just nõnda, et võimulolijad võivad käsutada riigi vara ja luua riigis elukorraldus oma suva järgi. Lehe 10. jaanuari numbris ütleb Ernst Kirs (Maaliidu auesimees): "... PA on erakorraline mittepõhiseaduslik organ uue põhiseaduse ettevalmistamiseks ja ÜN tegelikult sama vähe põhiseaduspärane selle eelnõu rahvahääletusele esitamiseks. Sellisel juhul oleks 1920. aasta põhiseadusest lähtumine põhiseaduse küsimuse lahendamisel kõige seaduspärasem väljapääs praegusest seaduseta virvarrist." 1920. aasta põhiseaduse propageerimist Postimehes jätkab Kirs kuni uue põhiseaduse vastuvõtmiseni.

Põhiseaduse väljatöötamisse kaasatud väliseksperdid olid aga loomulikult uue põhiseaduse poolt, jätmata siiski osutamata tähelepanu probleemidele. 3. ja 4. märtsi Päevaleht avaldab Barnabas Johnsoni (Harvardi Ülikooli õigusdoktor) ja Lowry Wymani (Pennsylvania Ülikooli õigusdoktor) kommentaarid põhiseaduse eelnõu kohta. "Eesti põhiseaduse eelnõu on tuntav samm edasi võrreldes eelnevatega...Siiski ei usu me, et eesti rahvas peaks sellega rahule jääma...Projekt tekitab kenakesti segadust võimujaotuse suhtes riigorganite,

ministeeriumide ja ametnike vahel. Näiteks mitte alati pole selged riigivanema volitused valitsuse ja Riigikogu suhtes, " kirjutavad nad.

Vana või uus põhiseadus

Siiski jääb kogu assamblee töö jooksul enim arutatavaks teemaks, kas jätkata 1938. aasta põhiseadusega või uue, assamblee poolt väljatöötatuga ning kui viimasega, siis milline see võiks olla. Eksiilvalitsuse peaminister presidendi ülesannetes Heinrich Mark arendab sel teemal lausa avalikku kirjavahetust. 31. märtsi Postimehes kirjutab ta Eesti Kodanike Keskerakonna esimehele Ahti Männile ning 8. aprillil on samas lugeda Männi vastus. Diskussiooniks 1938. aasta põhiseaduse rakendatavus ja Vene vägede Eestis viibimine. 6. mail kirjutavad Markile Rahva Hääle vahendusel H. Pöögelmanni nim. ETT 35 töötajat, protesteerides ÜN-i "igasuguste võtete" vastu suruda eesti rahvale peale kolmandat vabariiki. Allakirjutanud on veendunud, et Eesti Vabariik on vaja taastada rahvusriigina. "Poliitilised põhjendused 1938. aasta põhiseaduse rakendamise võimatuses ei ole meie arvates veenvad."

Siiski ei poolda Mark 1938. aasta põhiseaduse jäägitut rakendamist, nagu seda teevad Tallinnas Nõmmel loodud Eesti Kodanike Keskerakonna tegelased Ahti Mänd ja Kalev Ots ning nende mõttekaaslased Eesti Kongressis Endel Lippmaa ja Jüri Estam. Lippmaa koos Jüri Estami ja ÜN-i liikme Johannes Kassiga avaldavad oma eitavat suhtumist uude eelnõusse nt 16. juuni Rahva Hääles. Uue põhiseaduse vastuvõtmine ei saa muuta ega kehtetuks tunnistada 1938. aasta põhiseadust, teatavad nad. "Uue põhiseaduse vastuvõtmine tähendab EW seaduste järgi riigipööret. Uued valimised võib Riigivolikogu täiendvalimistena algatada Eesti eksilvalitsuse peaminister presidendi ülesannetes H. Mark isiklikult või anda selleks volitused Eestisse üle." 19. juuni Eesti Ekspressi intervjuus lisab Lippmaa, et uue põhiseaduse pooldajad toetuvad rahva naiivsusele. Nad vaatavad kitsalt oma mätta otsast, nad vaatavad, kas uus põhiseadus annab nende parteile eeliseid või mitte.

5. juuni Postimehe kommentaaris võtab tegevtoimetaja Vahur Kalmre kokku vaidlused põhiseaduse rakendatavuse ümber. "Siiani ei ole ükski Eesti poliitiline jõud peale mõne üksikvõitleja (Endel Lippmaa, Johannes Kass, Ahti Mänd) agiteerinud põhiseaduse eelnõu vastu. Kas vaistlikult või mitte, igatahes näib ka rahvas mõistvat, et põhiseadus ei otsusta Eestis kõike, kuid see seadus peab olema. Rahvas ei põle põhiseaduse eelnõu ümber nii suure kirega nagu poliitikud."

Punkti paneb 22. juuni Postimehe usutluses kirjanik Jaan Kross, kes esitab küsimuse, mida me võidaksime, kui üritaksime kuidagimoodi rakendada 1938. aasta põhiseaduse ning vastab: "Demokraatse riigi maine asemel, mis meil nüüd on täiesti saavutatav, kukuksime kummaliselt konservatiivsesse minevikuriiki, kus president eriõigusel või selletagi võib praktiliselt teha, mida tahab."

Järelkajad

Põhiseaduse edukas rahvahääletus 28. juunil näitas, kellel oli õigus. Isegi Lippmaa on 30. juuni Rahva Hääle intervjuus sunnitud tõdema, et sisepoliitilisest seisukohast oli uue põhiseaduse vastuvõtmine igati otstarbekas. See oli kasulik kompromiss parteide ja rühmitiste vahel.

Rahvahääletuse tulemused leidsid küllaldast vastukaja ka välispressis. Briti päevaleht The Times toob 30. juunil esile, et eestlased olid esimesed kogu endisest N. Liidust, kes hääletasid referendumil uut konstitutsiooni. Lisamata ei jäeta siiski asjaolu, et 52,5% hääletajaist olid vastu valimisõiguse andmisele mittekodanikele. Sama päeva Helsingin Sanomat tõdeb, et Eestist on pärast põhiseaduse heakskiitmist saanud esimene parlamentaarse demokraatia maa endiste N. Liidu vabariikide hulgas. Samas toob Soome suurim päevaleht esile, et hääletusest said osa võtta vaid Eesti kodanikud.

Eesti ajakirjanduse suhtumise rahvahääletusse annab paremini edasi Rahva Hääle peatoimetaja Toomas Leito: "Ja jälle peab imestama eesti rahva kainet mõistust ja tasakaalukust. Väsinud kogu vintsutustest, tuli ta ikkagi rahvahääletuse urnide juurde, et ütelda jah uuele põhiseadusele. ... See oli parim, mida meie poliitikud ja juristid praegu suudavad välja pakkuda. Eitav tulemus oleks olnud löök noorele demokraatiale."

Järelkajad rahvahääletuse tulemustele olid soodsad, kuid neid ei jätkunud kauaks. Paari kuu pärast ootasid ees parlamendi- ja presidendivalimised, millele keskendus ka kogu meedia tähelepanu.

Nõnda näitas eesti rahvas 10 aastat tagasi püsivust, arukust ja kodanikutunnet. Eesti sai põhiseaduse, mis on püsinud muutumatuna 10 aastat. See annab lootust, et põhiseadusesse raiutud põhimõtted kestavad kauem kui ühe juubeli jagu.

Kasutatud kirjandus

Eesti Ekspress, 1991–1992.

Estonia votes (1992). – The Times, June 30.

Jarne, A. (2001). Tähtsotsused. – 10 aastat uut Eestit. Toim E. Tammer. Tallinn, lk 133–143.

Koponen, K. (1992). Ylivoinmainen enemmistö Viron perustuslain taakse. – Helsingin Sanomat, 30. kesäkuuta.

Noorte Hää, 1991–1992.

Postimees, 1991–1992.

Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (1997). Koguteos. Toim V. Peep. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Põhiseadus ja Rahvuskogu (1937). Tallinn.

Rahva Hää, 1991–1992.

Võimu vaimust ja vaimu võimust

Rein Ruutsoo (RiTo 3), Tartu Ülikooli üldpolitoloogia õppetooli professor

Kõik on peaaegu nagu Hurda ajal! Vaimselt suureks saamata pole meie olemasolul eestlastena lihtsalt mõtet.

Võim ja vaim – nähtavasti üldisemalt kui need metafoorid ühiskonnast rääkida ei saa. Kuid meie teadvuses kinnistatuna ja Eestis ulatuslikumalt mõttemalle kujundades viitavad nad millelegi tähtsale, teist moodi raskesti teadvustatavaile eluseostele. See, mida vanasti nimeti "ühiskondlikuks mõtteks", kaardistab ühiskonda metafoorsemal viisil kui sotsiaalteadlased, kuid siiski mitte sisutult. Ta loob silte, millele maksab otsida tõsisemat sisu.

Esiteks olen kindel, et võimu ja vaimu vahekorda analüüsides võib pääseda lähemale meie mineviku mõne olulise jõujoone mõistmisele. Näiteks, kuidas oli võimalik, et kaheksakümnendate aastate teisel poolel suutis Eesti seada endale eesmärgi – Eesti riigi taastamise, millest polnud kaks põlvkonda – enam kui 40 aastat – tohtinud avalikult rääkida, ja osutada kogu maailma hämmastavat tahet. Eesti laulev revolutsioon oli kindlasti ka vaimu võit võimu üle. Oleks vale öelda, et oleme end "vabaks laulnud", kuid "Koit, valguse võit" on tõsiasi. Näiteks leedulased rõhutavad oma lähiajaloost kirjutades selles "spirituaalse revolutsiooni" osa.

Vaimujõule viitavad ärkamine ja ärkamisaeg on samuti metafoorid, mis laenatud religioosest maailmapildist. Ärkamine tähendab vaimset uuestisündi, vaimult uueks saamist. Kui mitte uskuda, et eesti rahva ärkamises oli tegemist millegi üleloomulikuga, siis on põhjust küsida selle ärkamise allikate järele. Võrdkuju eesti rahva eneseteadvusest kui ärganud "Lumivalgekesest", kes jäi vigastamata ja sülitas välja talle kurku kinni jäänud mürgiõuna, mille oli sinna sokutanud kuri nõid – NLKP – , lisab vaid metafoore, kuid ei seleta palju.

Teiseks on võimu ja vaimu vahekord kõnekas ka tänase päeva ja tuleviku üle arutamiseks. Sest kui otsida nime sellele vaimule, kes annab täna Eestis meie elule ilmet, meenutab see kohati pigem "Frankensteini pruuti" kui kunagi ärganud Lumivalgekest. Nii võiks ehk kõnetada seda "vaimu", mis lõhestab tollase ühisevaimulise Eesti. Kaunis hoolimatu jõuga pühib see, samuti meie enda kätega loodud Frankensteini teisikvaim teelt kõik, mis teda segab, ning on kurt ja pime nõrkade ja kaotajate suhtes. Ei suuda uskuda, et seegi faustlik vaim on laulva revolutsiooni sünnitatud. Kas pole jõudu/võimu, mis suudaks teda peatada. Kelle käes on võim?

Vaimu ja võimu diskursus

Vabaduste tegelik võimalikuks tegemine ehk demokraatia kindlustamine on iga, ka formaalselt juba õigusriigi alatine probleem. Demokraatial on palju mõõtmeid, üks neist on diskursiivne keskkond. Ka kõige suletum ühiskond peab enda kohta midagi ütlema ja ... sellega ennast paljastama. Juba viis, kuidas, ja keel, milles vabadust/demokraatiat kõnetatakse – demokraatia diskursus on kõnekas. See võib olla isegi kõnekam kui muud

uuringud otsustamaks demokraatia võimaluste üle kõnealuses ühiskonnas. Kõnelejate diskursiivse käitumise hea "loetavuse" tõttu pole demokraatia puudumist või piiratud võimalik vabaduse ja demokraatia retoorikaga varjata. Demokraatia kõnetamine eelkõige vaimu ja võimu probleemina on seetõttu juba iseenesest diagnoos ühiskonnale. Kuid avaramas plaanis lisab ka "vaimu" eneseteadvustus ühiskonna analüüsidele alati uusi nüansse. Võimu üle arutamine on osa poliitilisest kultuurist. Pikemal pausil või defitsiidil võimu käsitlemisel on oluline mõju ka poliitilise elu tänasele päevale.

Eestil on olnud olulisi perioode kõnetada oma probleeme ka võimu–vaimu keeles. Selleks et muuta kirjanduslikud metafoorid tunnetuslikeks mõisteteks, on meie filosoofiline kultuur olnud kaua liiga õhuke. Kuid Eesti ajaloos on olnud mitu olulist perioodi, mille kesksete märksõnade hulka kuuluvad "vaim" ja "võim". Avalikuks saanud võimu ja vaimu vastuolu on juba ise sümptomaatiline. Et need elu mõlemad poolused kuuluvad loomupäraselt ühiskonda, siis nähtavasti kujunesid neil aegadel ühiskonnas sellised jõudude konstellatsioonid ehk vahekorrad, mis muutsid võimu–vaimu probleemid kuidagi erilaadset oluliseks. Kui lähemalt vaadata, on need perioodid vaimu ja võimu suhtelise tasakaalu või nende rollide ümbermängimise ajad.

Vaimult suureks saada ...

Nähtavasti esimesi kordi tekkis Eestis vajadus võimu–vaimu vahekorda programmiks sõnastada siis, kui me rahvana hakkasime võõra jõu vastu pead tõstma ja tajusime oma piire, nagu need sõnastas Jakob Hurt. Hurdale oli selge, et eesti rahvas ei või arvuliselt ja poliitilise võimu poolest "suureks ja vägevaks" saada, kuid tõsine "suurus ja vägevus on suurus ja vägevus vaimu asjades ja haritud elu poolest" (Põldmäe 1988, 115). Jakob Hurda sõnastatud üleskute tähendust mõtestades on hiljem keskendutud eelkõige vaimu võimalustele. Selle teiseks pooleks on rahva arvulise väiksuse ja poliitilise jõuetuse (*Ohnmacht*) tõdemus. Eesti rahva kultuuriline eneseteostus ongi ilmselgelt protest, vähemalt püsima jäämise kui mitte ka "suureks saamise" soovi peegeldus.

Kuid selle vaimu ja võimu võimaluste kaalumise avaram sisu on aegade jooksul, milles on oma osa ka leninlikul ajalookirjutusel, läinud kaduma või vähemalt kulunud õhukeseks. Ei või öelda, et vaimu oleks jäänud tingimata vähemaks, kuid ühiskonna elus on toimunud väärtuste nihe. Humanitaarteadustest ei kõnelda enam ammu kui "vaimuteadustest" (saksa *Geisteswissenschaften*) ning kirikuõpetaja kohta kasutatakse harva mõistet "vaimulik mees", kõnelemata hingekarjast, see kõlab hoopis irooniliselt (pruugitakse küll "vaimulik"). Vaimu osa nii igapäevaelus kui ka kultuuris pole mitte ainult taandunud, vaid ka väärikus on vähenenud.

Niisamuti on vaimuliku mehe ja ennast suuresti vaimse juhina näinud Jakob Hurda (Jakobson) nägi end talurahva praktilise jõu kasvatamise eestvedajana) tollasest sõnumist jäänud midagi olulist kättesaamatuks. Needki poliitikud, kes näevad endas peaaegu et Hurda vaimseid pärijaid, kes on lasknud ennast kaasa vedada naiivmilitaarsest romantikast, käituvad poisikeselikult. Vaimusuurus ei tähendanud Hurdale ainult mõistuse suurust või haridust. Vaimu rõhutamises sisaldus eetiline hinnang tollasele Eesti ühiskonnale, võitlusele selle leeride vahel, vaimusuurusele ja lootus koostöövaimule, mis pidi kosutama. Eesti ühiskonda

nägi ta "vaimult suurena", eetilisel täiustatuna. Paraku see osa Hurda nägemusest, mis lõpuks eristas teda eestlaste majandusliku võimu edendamisele panustavast Jakobsonist ja seisnes just kultuuri eetilise olemuse rõhutamises, on jäänud mõtestajateta.

Muidugi, Hurt kordas suuresti seda, mida ta oli lugenud Saksa teoloogidelt–filosoofidelt. See nägemus vaimust elas edasi läbi nõukogude aja. Eesti keeles võib lähedasi mõtteid lugeda möödunud sajandi algul Albert Schweitzeri kirjutatud kultuurikriitilistest tekstidest. Nende tekstide eesti keeles kättesaadavaks muutumine 1970.–1980. aastate oludes oli suuresti juhus, kuid samas kinnitab sellest juhusest kinnihaaramine kultuurikriitilise pilgu süvenemist. Vaimult suureks saamine ja agressiivse, ideologiseeritud, pinnapealse, vaimsusest kaugenevas kultuuris peituvate ohtude nägemine oli tõdemus, mis kannustas Albert Schweitzerit. Tema kirjatööde tõlgete (1972 ja 1984) avalikuks saanud kommentaarid paraku küll kriitikat, mis riivas päris teravalt ka sovetivaimsust, päriselt lahti ei kirjutanud. Jäi see pidama tsensuuri taha või polnud meil piisavalt vaimujõudu, et see mõtlemismaterjal kriitiliseks mõtteks vormida, on tõsiselt huvitav küsimus.

Nn vaimufilosoofia käsitlemine mitte ainult tollase küünilis–pragmaatiliseks muutuva elu, vaid ka ühiskonna jõuetuse kompensatsioonina on muutunud peaaegu et käibetõeks. Tegelikku disainimine vaimu vahendusel, vaimu suuruse rõhutamine pidi tõestama ja kinnitama poliitilises arengus hilinevad ja kõrvale tõrjutud rahva eluõigust ja suurustki. Ärkamisaja vaimu lausa meeleheitlik kangelaslikkus kohustas järeltulevaid põlvkondi. Vaimu kinnitamine, vaimust ja vaimujõust rääkimine on alati omalaadne appihüüd siis, kui midagi muud pole enam varuks jäänud. Vaimust leitakse kinnitust, kui jõud on otsas. Meie viimane padrun okupatsioonivõimu survele vastuseismises olevat Lennart Meri kinnituse järgi olnud oma keelest kinniholdmine. Eesti keelele pandud samm... Tampere kesklinnas soomlaste kangelasliku Talvesõja mälestuseks pandud Karjala graniidist looduslikul tahukal seisab lihtne kiri: "Talvesõja vaimule". See vaim oli erakordselt kõrge. Kindlasti oli just Talvesõja vaim see, mis tegi võimalikuks ime – Soome iseseisvuse säilitamise peaaegu et lootusetus võitluses vähemalt kümnekordset ülekaalu omanud Venemaa vastu.

Kindlasti peaks niisugune silt tulevikus seisma ka mõnel Eesti Vabadussõja monumendil. Mälestussambad pole ainult langenuile, vaid ka "vaimule", nende mürdumatule vaimule. Eestlaste võimalus saada ajalooliseks rahvaks ja mitte kaduda aegade hämarusse peitus möödunud sajandi algul eelkõige vaimus. Muidugi oli see hästi organiseeritud kodanikeühiskond, millele võis toetuda tõhus vastuhakk bolševismile. Sellesse kodanikeühiskonda – arvukaisse seltsidesse ja väljaandesse –oli kodeeritud rahvana ellujäämise soov, meie esimese ärkamisaja vaim. Hoopiski teisejärguline polnud see, et omariikluse esimesed kõige võitlusvõimelisemad väeosad kandsid nime nagu "Kalevi Maleva" ja toetusid spordiühinguile, kus treeniti jõudu. Täiesti irreaalne/unistuslik kurvameelse ja eesti rahva tuleviku suhtes väga pessimistliku, ent ikkagi Kalevipoja mütoloogiaks vorminud Kreutzwaldi lausa tühjusesse hüütud "küllap Kalev jõuab koju" sai teoks. (Vaim ja võim polnud tasakaalus selles tegelases, kelles polnud Odüsseuse kavalust ega Achilleuse tarmukust. Siili nõuta toime ei tulnud.) Eesti ajaloos puudus seegi kogemus, mis Kalevalale andis vahva Lemminkäise – soome viikingi noorema vennapoja kuju. Aga rindele olevat mindud, Kalevpoeg kotis. Omariikluse ootamatu sünn Venemaa impeeriumi varemeil 1918. aasta

veebruaries kõneles vaimujõu, ka võimu loovast algest. Mälestussammaste taastamine laulva revolutsiooni algusaastail 1988–1989 oli tunnustus ja jõu saamine sellelt samalt vaimult. Nähtavasti kord, siis kui poliitilise kapitali kogumise kired on raugenud, kui pole enam vajadust meie võitu enda nimele kirjutada, pannakse mälestusmärk ka laulva revolutsiooni vaimule. Kui me kord seda teeme, siis oleme jälle teel vaimult suureks saamisele. Ma olen kindel, et nende aegade vaimu, mida vahel isegi naeruvääristatakse, läheb meil vähemalt kord veel vaja.

Vaimu vaba hoida ...

Teist korda tõusis vaimu–võimu probleem nähtavalt esile ja muutus üsna dramaatiliseks arutlusaineks 1930. aastail. Selle tähiseks sai artiklikogumik "Vaim ja võim", ehkki vaimust ja võimust olid saanud üldisemad lentsõnad (Võim ja vaim 1940). Vaimule olid kolmekümnendad aastad ka Euroopas äärmiselt raske aeg. "On vardas vaim ja väntab härg", kirjutas luuletaja Heiti Talvik. Paradoksaalselt pole aga vist Euroopa ajaloos olnud rohkem elektriseeritud ja tulevikuprojektidest tiinemat aega. Suured ideed ja suured narratiivid valitsesid ja tumestasid miljonite meeli.

Koos Eesti oma rahvusriikluse ja riigivõimu tugevnemisega "selgusid taevad" ning arutlused vaimu ja võimu üle kandsid siinsed vastasseisud hoopis teise mõõtmesse. Mingis mõttes juhtus enam–vähem seesama, mida kogeme tänapäeval. Kümme aastat on üldiselt piisav aeg, et küsida, milline on ideaalide ja tegelikkuse vahekord.

Probleemid, millele võimu–vaimu vahekorra selgitamine eri riikides kolmekümnendate lõpus pörkas, on siiski hoopis eripalgelised. Ehkki samast kultuuriruumist, olid nt eesti ja saksa kultuuri "vaimud" hoopis kauged. Eestis polnud probleeme vaimu talitsemisega. Ka oli, eelkõige sakslaste arvates (nagu seda täheldas Juhan Luiga), Eesti maalähedases mentaliteedis üldse liiga vähe vaimu, et saada tõeliselt "spirituaalseks laetud" kultuurrahvaks. Aga "Jumalate hämarusest" jäi Eesti just tänu sellele olulisel määral puudutamata. Vaimu entusiasm, vere müstika, terase poeesia ja muu sellelaadne sõnamaagia ei pääsenud valitsema ratsionaalse, pragmaatilise ja maalähedase maailma tajumise üle, nagu see juhtus maailma kõige filosoofilisema rahvaga, kes pidas end Kanti ja Goethe vaimseks pärijaks.

Siiski, eestlaste mõtlemisviis, sõnavara, arutamine ühiskonna asjade üle oli ajaloolistel põhjustel juurdunud väga tugevalt Saksa kultuuriruumis valitsevatesse mallidesse ja opositsioonidesse. Ludwig Klagese, Georg Mische, Max Scheler jt arutlused ühiskonna vaimu ja hinge üle olid üsna laialt tuntud ka Eestis (Alfred Koort, Eduard Tennmann, Walter Freymann). Hing – kitsarinnaline ja mateerist rõhutatud ratsionaalse võimu substantis – oli hoopiski see, mis ahistas vaimu, tõelise vabaduse kandjat. Hing on egoistliku, ratsionaalse vaimu nimi. (Kui kellelegi meenub antud seoses vene hing ja vene idee, siis see on üks hoopis teist laadi problemaatika.) Vaimufilosoofia ülesanne oli "uues julges maailmas", kus kuulutati juba pool sajandit avalikult, et "Jumal on surnud" ja tegutseda tuleb "sealpool head ja kurja" (Friedrich Nietzsche), meenutada eetiliste põhimõtete ja individuaalse alge, eneseteadvuse ja vastutuse rolli ühiskonnas. Hing, mida ei juhi vaim, on pime ja hukule määratud, see on tahe, mida ei juhi refleksioon – seda sõnumit kandsid saksa

vaimufilosoofid. Veel abstraktsemasse metafüüsilisse keelde on poliitikat ja võimuprobleeme raske tõlkida. Mitmeti oli see juba Aisopose keel, mis on samuti ajastu märk. Eesti vaimule olid need arutlused väga viljastavad. Kahekümnendail–kolmekümnendail aastail sirgunud noor intelligentsi põlvkond ammutas oma maailmapildi ja avara entusiasmi just sellest eetikast ja kohusetundest haaratud vaimust. Nõukogude okupatsioon lähendas aga hoolikalt selle osa eesti kultuurist ja ka vaimust.

Eesti demokraatia probleemide tõlkimine intelligentsi poolt võimu ja vaimu vastasseisu keelde 1930. aastail oli olulisel määral teadlik maailmavaateline valik. Ühelt poolt peegeldus selles lahtiütlemine vulgaarmarksistlikust klassivõitluse teooriast, mis taandas kogu ühiskonna problemaatika klasside võitlusele. Häda polnud mitte klassivõitluses, vaid leninismi vaimu orjastavas iseloomus. Vägivallaõpetusega kaasaminek oleks ohustanud Eesti riiki. Kuid vastuolu oli hoopis sügavam – bolševismi vaim oli petlik. Asiaatliku võimuga tembituna oli selles küll keerubite spirituaalsust, nõidade salakavalust, aga see oli ilma jäänud enesekohasest refleksiivsusest. Bolševismi vaimuks oli tahe.

Teiselt poolt oli intelligentsi tõstatatud vaimu ja võimu vastasseis aga ka vastus hoopis omalaadselt mõistetud Vabadussõja vaimule, nagu selle äratasid vapsid. Jäädes lojaalseks oma riigile ja eestluse ideaalidele, andis intelligents seda kaudu mõista oma vastasseisust suletud ühiskonnale, Pätsu režiimi autoritaarsusele. Vaim kui avatuse märk sai vastandmärgiks ka poliitilisele suletusele. Tartu vaim kandis eelkõige vaba, opositsioonilise vaimu tähendust, enne kui hakkas moonduma millekski hoopis teiseks, kitsarinnaliseks ja provintslikuks. "Vabadus, õigusriiklus, demokraatia, kultuur – see on Tartu vaim!" (Tõnisson 1995, 160). Seda avatuse ja protesti poolt ei minetanud Tartu vaim veel kaua – kuni okupatsioonivõim võttis sõnaõiguse.

Võimu surve vaimule

Vaimuga ei olnud nähtavasti juba kaua kõik päris nii, nagu seda eeldasid ja ootasid Vabadussõja vaimu kandjad. Vaim väsis ja murenes. Kuid kolmekümnendail aastail kadus võimu ja vaimu seni püsinud tasakaalus midagi väga olulist, mis oli vastasseisu vaos hoidnud. Vaimu ja võimu vastuolu joonistus teravalt välja, haritlaskonna ja autoritaarse riigivõimu vastasseis muutus koormavaks mõlemale. Kuid selle vastasseisu sisu polnud päriselt see, mida nõukogude ajal kujutati natuke veidra pildina demokraatliku intelligentsi ja diktatuuri vastasseisust.

Tegelikkus oli mõnevõrra keerukam, mis on tähtis ka tänase päeva probleemide mõistmiseks. Eesti kultuur oli kolmekümnendaiks aastaiks piisavalt küps, selles olid välja kujunemas uued haritlaskonna ja seega vaimu kandjate tüübid. Antonio Gramsci terminoloogiat kasutades võib öelda, et nn orgaanilise intelligentsi (kirikuõpetajad, ajakirjanikud, kooliõpetajad jne) kõrval moodustub oma traditsiooniline intelligents (teadlased, kunstnikud jne), kes ei vahenda enam võimu vaimu (ei saa sellelt palka) või ei täida mingeid kindlaid funktsioone (Gramsci 1979). Nad esindavad ja vahendavad väärtusi, mis tunduvad neile tähtsad (kunst kunsti pärast). Sellel pinnal tekib ka Eestis euroopalik vaba vaimu kandja tüüp – intellektuaal. Seegi oli omariikluse saavutus, demokraatliku võimu paradoks, et ta loob eeldused ise oma vastandi – vaba vaimu arenemisele. Intellektuaalide

kihistuse tekkimine on rahvusriiklusega kaasnev luksus. Vaba rahva haritlasel pole enam kohustust olla võimule või ka oma rahvale iga hinna eest lojaalne ("right or wrong – it's my country"). See tähendab, et püsijäämise või edu nimel võis salata tõtt, varjata probleeme või öelda võimudele labaseid meelitusi. Intellektuaali ülesanne ongi olla kriitiline, olla opositsioonis. Alles intellektuaalide piisav jõud saab olla niisuguseks vastukaaluks võimule, et viimane ei vajuks kokku omaenda raskuse all. Seega vastuolu polnud olemuslikult vastuolu demokraatliku haritlaskonna ja diktatuuri vahel. Ehkki Pätsi autoritaarsest režiimist varjutatuna, oli tegemist ikkagi dialoogiga parlamentaarses riigis. Kommunistlik võim aga ei tunnista põhimõtteliselt parlamentaarsust, vaba vaimu – intellektuaalide – erilist rolli. (Partei, mis on ajastu mõistus ja südametunnistus, ei saa sallida kedagi, kes oleks tast kõrgemal.)

Võimu keeles rääkides tugevnes tsensuur. Metafoorselt on neid aastaid Eestis nimetatud vaikivaks ajaks. Kui aga rõhutatakse vaikimist, siis mõeldakse eelkõige vaimu vaikimist. Vaikima sunniti vaim – vaba mõtlemine ja arutlus, vaimu õigus öelda ja mõelda, mida ta võimult tahab. Tsensuur oli ainult vägivalda väline külg. Jäljed, mis võimu surve jättis haavatud vaimule, said meile 1940. aastal saatuslikuks. Jälle kord koolutatud vaim ei suutnud leida poliitilisi orientiire ja hoida eetilisi ideaale. Eesti vaba vaimu esindajate esimesest põlvkonnast võib nii mõnegi leida nende teenistuses, kes tulid seda lämmatama. Tõelise traditsioonilise intelligentsi ja intellektuaalide tekkimiseks vajatakse mitut sugupõlve, mille väarikat sõltumatust kinnitab juba traditsioonide jõud.

Võimu mäng vaimuga

Praeguses Eestis seondub (ja seda eelkõige vanemale põlvkonnale) vaimu–võimu dilemma suuresti ENSV akadeemiku Gustav Naani tuntud esseega "Vaim ja võim" (1969), millesse tunnustavast või iroonilisest suhtumisest on saamas märk ja müüt (lähemalt selle sisu enamik inimesi enam ei mäleta). Nii või teisiti esindab see 1960. aastate vaimsust. (Viiekümnnendate aastate vaimu on veel raske kõneks võtta – liiga raskelt lasub sellel võimu needus.)

Kuuekümnendate aastate vaimu käsitlevad Eesti ajaloolased aga ei suuda tihti säilitada professionaalsust. Sissevaated sellesse perioodi ongi siiani toitnud enam kirgi ja toonud teravaid kokkupõrkeid, kui ärgitanud tõsist uurimise vaimu. Nähtavasti on see mingil määral paratamatus – kui ajaloolastest saavad poliitikud, siis koos sellega saavad neist ajaloolised ideoloogid. Nõukogude ajalookirjutus – ajalooline ideoloogia *par excellence* – õpetas valima selgelt allikaid moonutades üksnes "sobivaid" fakte. Kui samuti toimitakse mõne teise ideoloogia teenimiseks, ei muuda see asja olemust. Demokraatlik vaim, mis oli kallis 1930. aastate haritlaskonnale, kelle peamine mure oli vaimu sõltumatus võimust, vaimuloo eetilise loomuse mõistmine, sünnib taas väga suure vaevaga.

Selle taustal on iseloomulik, kuivõrd on mõningaid ajaloolasi kütkestanud luuletaja Viivi Luige pilt "vaimu allakäigust" 1960. aastail. Allpool toodud tsitaadi võib tõestuse ülesandeis leida ka väarikaist ajaloolistest väljaandeist. "Kuuekümnendail aastatel kodunes nõukogude võim lõpuks ka Eestis. Hakati pidama noorte suvepäevi ja ilmalikke matuseid. Tekkisid ehitusmalevad, moodi läksid komsomolipulmad. Korraldati "Nooruse" laagreid, käidi kolhoosis kollektiivselt kartuleid võtmas. Tehti pulli, noomiti väljakutsuva välimuse ja

ebanõukoguliku käitumise pärast. Muiati Artur Alliksaare ja Uku Masingu luuletuste üle. Tarvitati sõnapaari "kommunismiehitaja moraalikoodeks". Kujundati noortes materialistlikku maailmavaadet. Mõisteti avalikult hukka Arvo Pärt, kes kinnitas, et usub Jumalat. Gustav Naanist sai eesti rahva lemmik ja eruditsiooni etalon. Egon Rannetit peeti kuulsaks näitekirjanikuks. Loetelu võiks jätkata. Lühidalt öeldes, kuuekümnendad aastad aretasid sugupõlve, kelle maailmavaade ja mõtteviis takistavad veel kaua Eestit muutumast tõeliselt demokraatlikuks Euroopa riigiks" (Luik 1991).

Luuletajalt tahaksid mõned väga saada kinnitust, et just neil aastail olevat rahvuslik intelligents andnud alla võimule ja omandanud võõra vaimu. Luuletajad luuletavad (vahel ka luulutavad), ja nad ei pea argumenteerima. Kuid ajalooteaduse vaim peaks küsima argumenti järele.

Mis oli üldse neis muutustes nõukogulikku, kas spirituaalsuse (kiriku) saatust Läänes (s.t ühiskonna sekulariseerumine) oli kuidagi teine? Kuivõrd Alliksaare ja Masingu luulet üldse avalikult arutati? Pigem oli see luule huviliste "tsunfth" sisene asi. Kes pidas Rannetit suureks? Kes mõistis hukka Pärdi? Kes kasutas "koodeksit"? Kas mitte "Nooruse" laagrid pole hoopis üks eesti kultuuri taassünni tähiseid jne. Kuidas kolhoosis käigud "aretasid sugupõlve"? Mina igatahes end nende tähelepanekute alusel kuuekümnendaid päris ära ei tunneks. Nähtavasti oli selles ajastus palju vaime, elu eri kihistusi, nagu oli ka erinevaid inimesi ja luuletajaid. Nähtavasti vajab Eesti vaimulugu veel tõsiste ajaloolaste tähelepanu. Luuletajate emotsioonid võivad olla allikas nt antiigi uurimisel – muid ju lihtsalt pole. Kuid lähiajaloo uurija esitab alati küsimuse, kui palju on need või teised nägemused ka allikaliselt fundeeritavad. See on lihtsalt professionaalsuse probleem.

Üsna hästi on minu arvates võimalik argumenteerida, et 1960. aastail toimus Eesti ühiskonnas väga oluline vaimne murrang, ei midagi vähemat kui vaimu revolutsioon. Just siis, sellel aastakümnel, pandi alus neile vaimsetele väärtustele ja sotsiaalsele võrgustikule (aga ka institutsioonidele), mis 1980. aastail võimaldasid ärkamise. Nõukogude ametliku ühiskonna sees moderniseeriti sõjaeelne muuseumiks kippuv Eesti, kujundati tasahilju üks teine semioosis, kui mitte paralleelühiskond, siis mingi n-ö ühiselu, mis kõikide pinnavirvenduste kiuste suutis tõusta jalule. Selle poorides elas hoopis üks teine vaim, kui võim seda sobivaks kujutles. Õigemini võim teadis, et elas, kuid oli selle vaimu ees jõuetu (Põldroos 2001). Ja just varjatud dialoog võimuga andis sellele elu. Maksab mõtiskleda pagulaskultuuri saatuse üle, mis oli kaua mahukam kui kodumaal tehtu ja ei tundnud mingeid takistusi.

Naani "Võim ja vaim"

Ühes asjas haakub aga Luige väljapahvatus otseselt vaimu ja võimu vahekorra teadvustumise ja avaliku arutamisega, mis oli osa sellest murrangust – Gustav Naani esseega "Vaim ja võim". Ehkki Lääne astrofüüsikute arvates Naanil akadeemilise teadlasena saavutusi pole (Oinas 1988) ja ajaloolasena juhatas ta sisse Eesti ajaloo stalinliku ümberkirjutamise, oli Naan võimeka esseistina ligi tosin aastat populaarne ja isegi uudsenä nähtus. Naani populaarsus rajanes tõigal, et ta sai mitmete Läänes toimunud väga oluliste muudatuste ja ideede (tollal Läänes väga mõjuka Norbert Wieneri) kajastaja. Nõukogude ühiskonnas üsna

erakordset stiili harrastanud esseisti loetavust ei maksa pahaks panna. Suletud ühiskonnas olid alternatiiviks ju Mikk Titma, Jaan Rebane jne, Panksejevist või Sõglast kõnelemata. Naan riivas probleeme, millest rääkimine oli siiani tabu. Võim tahtis olla spirituaalne – nägematu – korraga kõikjal ja ei kusagil. Nüüd oli ta probleem.

Kuid võimu–vaimu vastasseisu nähtavaks muutmine ei olnud Naani teene. Ta polnud isegi mitte selle sõnastaja – eesti kultuuris oli vaimu–võimu vastuolu diskursus sügavalt juurdunud. Nõukogude okupatsioon ei lakanud eestlaste teadvuses kunagi olemast võõras võim ja okupatsioon. Jõudu koguv protestivaim oli ka Eestis 1960. aastate Tartu õhus. Nii nagu kogu Kesk- ja Ida-Euroopas kasvas vastuhakuvaim ebardlikule võimule. Võimusuhte ebapüsivas tasakaalus toimus aga kuuekümnendail aastail nähtavasti oluline nihe, mis vähendas hirme ja andis samas võimalusi kuidagi probleemidest märku anda. Vaim küsis tõepoolest kui mitte oma õiguste, siis vähemalt koha järele. Kuid tuntud muinasjutu moraali kohaselt ei tohi asja "nimepidi nimetada".

Naani kui fenomeni muudab tänasel päeval huvitavaks eelkõige see, kuivõrd tema kaudu nähtub nõukogude ühiskonna patoloogia. Naani kirjatöös esitatud arutlused võimu bürokratiseerumisest ja võõrandumisest on sõnastatud "kodanliku ühiskonna kriitikana". See oli ainus viis, kuidas nõukogude ühiskonnast võis kriitiliselt rääkida. Aga seegi oli tabu ränk rikkumine. Naani staatus n-ö partei printsina võimaldas avaldada kirjutisi, mille käsikirjalinegi levitamine oleks igale teisele toonud hulga pahandusi. See privileeg andis talle teenimatult intellektuaali staatuse, mida oleksid kindlasti väärinud paljud. Tema ägedad parteilised kallaletungid Valtonile ja Kaplinskile 1980. aastate algul osutavad kindlalt, et sõnaosavusele vaatamata jäi ta vaimult stalinistiks. Stalinist ei ole humanist, stalinist on autoritaarne võimuinimene. Naani elu traagiline lõppvaatus, hääbumine eriteenetega polkovnikutest ümbritsetuna, oli ette määratud. Vaimu hüljanud minevik sai hirmuks oma tuleviku pärast ja tegi tast vankuva võõrriigi võimu toetaja.

Naan ei kavatsenud rünnata võimu, mida ta teenis. Juba skandaalseks tehtud essee pealkiri "Vaim ja võim" on eksitusse viiv. Naan oli kohati vaimukas esseist, kuid vaimuga on sellel esseel vähe pistmist. See, mida eestlased esseele "sisse lugesid", oli tihti enam, kui Naan kirja pani ja ka kirja panna sai. Ja mitte niivõrd Naani esseed ise, kuivõrd rahva reageerimine neile tekitas võimudes segadust, sest vaim juba liikus.

Kogu Naani tegevuse paradoks on see, et esseist, keda isegi võeti võimu kriitikuna (vastasena mitte kunagi), kõneles tegelikult võimu suuga ja jääb kogu oma tegevuse jooksul (ka nimetat kirjatöös) sisuliselt võimu poolele. Olles terroristlike võimustruktuuride palgal juba ammu enne akadeemikuks saamist, võis Naan endale lubada mõttemänge, mis sobisid hästi perestroikalike arusaamadega. (Eesti NSV TA-s oli teisigi füüsikuid, kes umbes samal viisil arutlesid.) Küberneetika rajaja Norbert Wieneri filosoofia kui vaimufilosoofia (tema ideedele võlgneb ta tegelikult oma kirjutised) tõsisemad kihistused jäid Naanile kättesaamatuks. Õigemini need ei huvitanud teda. Võimuinimesena jäi ta maailmaga manipuleerijaks. Füüsikat õppinuna mõistis ta, et loodusseadusi (küberneetilist tagasiside printsiipi) rikkuv võim ei saa pikemat aega kesta ega olla edukas. Küberneetika seisukohalt on informatsioon eelkõige n-ö halb uudis, mis toetab juhtimisfunktsioone. Avatus halbadele

uudistele, vigade nägemine (mitte tunnistamine) oleks pikendanud süsteemi eluiga. Just see arusaam tegi Gustav Naanist hiljem mõneks ajaks Gorbatšovi uutmise ja glasnosti üsna innuka toetaja. Glasnosti mõte oli muuta süsteemi nii, et midagi ei muutuks. Küberneetika põhimõtete rakendamine piirdus elementaarse tagasisidega, nii et see pidi veelgi suurendama partei võimu – koondama selle teabemonopolisti kätte täiendavat informatsiooni.

Tõeline vaimsus, vaimsus üldse, ei saa olla küüniline. Vaimsus tähendab hoopis avaramat, avatud vahekorda maailmaga. See tähendab vabadust mitte süsteemi parandada, vaid küsida süsteemi aluste eetilise kohta. Eetilisi probleeme aga Naan oluliseks ei pidanud, ta oli otsustanud liiga paljude inimeste õiguse üle elada. Kuid just maailmavaateline maavärina kutsusid esile need ideed, mis andsid kanva Gustav Naani (Norbert Wieneri "Inimolendite inimlikust kasutamisest") bürokraatia kriitikale. Juri Lotman ja tema õpilased on kirjeldanud Wieneri ideede vabastavat mõju, mis andis võtme "süsteemist" vaba filosoofilise ideestiku ja semiootika arendamiseks (Lotman 1996).

Semiootikast sai inimese kui vaimu kandja emantsipatsiooni (vabastava enesetunnetuse) vahend ja seetõttu jäi semiootika lõpuni võimude silmis kahtlaseks. Vaimu olemuseks pole seega esitada mingeid erilisi vaateid. Ideoloogilistele rünnakutele on semiootika kättesaamatu (nagu küberneetika). Semiootika uurib nimelt reaalsuse esitamise olemust reaalsuse vahendamise protsessis, s.t tegelikult läheb võimu jaoks pühama pühama kallale. Sellega kistakse võim tema nii pühades kui ka ebapühades vormides alasti. Selle taustal on Naani kommentaar, et küberneetika "ei asenda" sotsiaalteadusi (Naan 1969a), lihtsalt lohutus asjatundmatutele (ma ei tea, mida Naan tegelikult mõtles, kuid tundub, et samuti). Küberneetiline lähenemisviis andis võimaluse vaadelda teadusi metatasemelt ja ainus korrektne järeldus selle pinnalt võinuks kõlada: nõukogude tüüpi fundamentalistlikele sotsiaalteadustele polnud isereguleeruvusele ehitatud maailmapildis üldse mingit kohta. Selle probleem polnud jäikdeterministlikkuses, vaid fundamentalismis. (Kõik ideoloogiad, mis rajanevad mingitele algtekstidele, mida ei saa kahtluse alla panna või nende ümber ei toimu avalikku arutlemist, on loomult fundamentalistlikud.) Naani võime olla korraga vaimustuses Wieneri ideedest ja jääda ustavaks leninistiks on tähelepanuvääriv nõukogude ideoloogia resistentsuse uurimise seisukohalt. Naani intellekti ja füüsilise koolitusest ei olnud abi.

Nähtavasti pole juhus seegi, et Wieneri raamatu eestikeelse tõlke kaanele seati originaali allpealkiri – "Küberneetika ja ühiskond". Küberneetika tehnokraatlik rakendamine ei ohustanud süsteemi. Raamatu pealkiri originaalis oli "Inimolendite inimlikust kasutamisest". Inimlikkuse mõõde, mis nihutanuks raamatu sõnumi süsteemi toimimise tõhustamiselt (nt GULAGI arvutiseerimine! KGB arvutiseerimine kulges väga edukalt) selle inimlikuks muutmise suunas, suruti tagaplaanile. Raamatu sõnum oli, et peamine on inimmaailma inimlikuna (eetilisena), aga mitte tõhusana hoidmine. Wiener osutas, et ebaeetiline maailmakorraldus ei saa olla ka küberneetiliselt tõhus, vaimu ja võimu vastuolu on sel puhul ületamatu.

Olen veendunud, et muudatus pealkirjas oli sügavalt taotluslik ja olemuslik. Raamat asetati nõukogude süsteemile iseloomuliku saientistliku mõtlemise raamidesse. Sinnapoole juhib

lugejat ka Naani eessõna. Süsteem ei saanud enam eirata võimu probleeme – need ei jätnud valikuid. Kuid võim polnud üldse valmis muutma või vaidlustama oma aluspõhimõtteid.

Tõsiasi, et 1960.–1970. aastate Eestis kõnetati demokraatia probleeme vaimu ja võimu vastasseisu keeles, jääb Naani isikule vaatamata ajastule iseloomulikuks tõigaks. Demokraatiast kõnelemine kui avalikult võimu diskursus oli rituaalne tegevus, mis oli vangistatud ametlikku keelde – pühadesse vormelitesse partei juhtivast osast. Demokraatiast avalik rääkimine poliitika keeles, võimu enda keeles (valimiste demokraatlikkus, esinduslikkus, tsensuur jne) oli muudetud või muutumas tabuks. Nõukogude demokraatia kui teatavat tüüpi mäng oli muutumas iseenda paroodiaks. Demokraatiast kõnelemine viisil, mis polnud ametlike klišeede kordamine, oli vastuhakk – "nende" keele mittetunnistamine oli juba märk, "ebaseaduslik" tungimine võõrale territooriumile. Kuid see oli veel "territoorium", milles vaimul oli veidigi suveräänsust.

Laulev revolutsioon: vaimu võim?

Suurem selgus vaimu ja võimu vahekorra ümbermängimisse meie lähiminevikus eeldab mõningaid paradigmaatilisi uuendusi, mis võimaldaksid vaimu ja võimu suhet avada veidi teisel ja sisukamal viisil, kui seni poliitiliselt kasulikuna on nähtud. See tähendaks aga loobumist ajaloolisest ideoloogiast – ajaloo degradeerimisest lihtsalt päevapoliitika malakaks. Kui jääda valitseva ajalookäsitluse juurde, siis võimu haare iseseisvuse vaimu suhtes pidi olema surmav ja Eesti taasiseseisvumine võimatu. Formaalselt oli Eestis võimul EKP/NLKP, mille liikmeskond moodustas küll 7–8% elanikkonnast, aga hoopis suurema osa aktiivsest elanikkonnast ning komandopunktid nii majanduses kui ka poliitikas ja kultuuris olid tegelikult punakomissaride, punapärunitel, muidu kollaboratsioonistide (või kuidas kõik need tiitlid loominguliste liitude juhtide, kolhoosi esimeeste jne kohta kõlavad) käes. Institutsionaliseeritud ja klassivõitluslik (antagonistlik) ajalookäsitlus, mis on laenatud nõukogude ametlikust ideoloogiast, lõhestab ühiskonna lepitamatult kaheks – ühel poolel EKP/NLKP/KGB ja teisel poolel n-ö tõelised eestlased. "Tolles ajas oleks nagu kaks aega olnud. Üks oli KGB ja kompartei maailm, teises liikusid ausad inimesed" (Vahtre 1999, 161). Nende kahe poole vahetõrge aga oli võitluslik. "Enamuses kommunismi kuulutavaid õppejõude ei teinud seda aga enam sisemisest veendumusest, vaid karjäärihimust. See tekitas nende vastu aga veel suuremat vastikust" (Laar 1998, 104). Niisiis on kõik paika pandud.

Katsudes möödunud maailma niiviisi oma mälu lahterdada, satub selles maailmas elanu ületamatutesse raskustesse. Niisugune lihtsakoelistest kommunistidest või alatutest inimestest juhitud rahvas poleks enam iialgi jalule tõusnud, kõnelemata nõukogude aja eliidi kohati erakordsest panusest võitluses Eesti taasiseseisvumise eest. Ootuspärane oleks kodusõda või vähemalt kollaboratsioonistide (kommunistliku eliidi) kõrvaldamine. Võimalik on muidugi seletus viimaste kiirest ümbersünnist, mida ka ette tuli. Aga nagu näitas Naani vaimne lõmastumine, polnud see paljudel juhtudel tegelikult võimalik. Keegi ei hakanud endale poomishõõri keerutama, seda enam, et üleskutsed platsi puhastamiseks juba kõlasid.

Meie vaimu ja nende võimu tagantjärele triviaalne vastandamine lähtub suuresti veendumusest või eeldusest, et võim lihtsalt represseerib vaimu – võimu brutaalne jõud

kehtestub vägivallaga. Niisugust pilti toetab vahel ka meist enamiku veel värske totalitaarse ühiskonna kogemus. Kindlasti sobib see ka mitmete sooviga kujutada ennast täiesti süütuna, mitte osalisena, vaid ohvrina, kes pidid alluma toorele, väljastpoolt tulnud vägivallale ning kellel on seetõttu õigus hüvitusele (nt võimule). Mis ja kuidas vaim küpses, õigemini millised vaimud küpsesid, kas nad olidki eelnevatest nii erinevad, seda maksab uurida. Leedulastel on siin meist märgatavamalt tõsisemaid saavutusi (Senn, Motulaite 1993; Shtromas 1996).

Nõukogude süsteemi erilise kärata kokkuvarisemisele, mis oli ka Läänele üllatus, tuleks institutsionaalse seletuse kõrvale seada ka üks teine ja viljakam seletus – vaimu ja võimu vahekorra vaikne, aga kindel muutumine valitseva vaimu kahjuks. Iga võim loob oma vaimu, oma moraali, oma ideaalid. Nõukogude riiki valitseti bolševistliku vaimu abil – vaimu abil, mille kutsusid välja leninlased. Õpetus permanentsest revolutsioonist oli tegelikult riigipöörde hanguva entusiasmi vaimu elus hoidmise õpetus. Peagi sai sellest vaimust vampiir, s.t idee, mis pidi elustama juba surnud revolutsiooni vaimu, hakkas nüüd verd jooma. Nõukogude süsteemi taandamine rutiinseks aparaditööks oli selle olemuse vastand. Viimane pole kunagi olnud institutsionaalselt hästi kirjeldatav ja hästi toimiv. Kuid vampiiri ei saanud muidu peatada, režiimi vaimu surm oli avalik saladus. Nn perestroika oli tegelikult katse vanale võimule uuesti "vaimu sisse puhuda". Sisuliselt pöördus Gorbatšov sovetliku normaalriigi (rutiinse bürokraatliku võimu) juurest stalinliku entusiastliku võimu ja revolutsioonilise romantika poole, soovides taas elustunud revolutsioonilist vaimu pöörata bürokraatia vastu (Zinovjev 1999). Gustav Naani hingele see pööre sobis – mitte asjata ei nimetanud ta ennast "tiigril ratsutajaks". Stalinism ongi see, kui kogu süsteem ratsutab tiigril – enda väljakutsutud vaimul.

Tühjaks jäänud koha täidab teine vaim – eeldusel, et sellest on midagi veel alles. Materiaalseks jõuks saanud vastupanuliikumise sõnastajad ei kasva nagu seened maast, vaid toituvad vaimust. Kõigis ühiskondades, nende varjatuimais poorides elab lausa kõrvuti väga isesuguseid vaime. Nad võivad eksisteerida väga keerulistes seostes. (Üks paradoksaalsemaid on nt see, kuidas 1950. aastate vabadusvõitlejad nendi endi tunnistuste kohaselt said inspiratsiooni nõukogude "noorema poja tänava" taolisest vastupanukirjandusest.) Vaimu probleem on luua "meie" vaimule, valitsevast vaimust erinevale substantsile tugipunkte, arendada välja mingigi autonoomia. Vaimu resistentsus ja leidlikkus võimule vastupanemisel on iseenesest erakordne nähtus. Nii juhtuski, et arenevad diskursiivsed praktikad hakkasid moodustama nähtamatuid kollektiive, milles paljunes ja paljundas end vastupanu vaim (Ruutsoo 2000). Need semiootilised kollektiivid, mis koondusid ajaloolise identiteedi ümber, osutusid olulisemaks kui mis tahes institutsionaalsed kooslused. Ühel hetkel, kui institutsioonid olid kaotanud igasuguse legitiimsuse, saabus "vaimu aeg".

1987. ja 1988. aastal vallandunud vaimu–võimu jõukatsumise juured on Hurda ajas. Selle edu vältimatu tingimus oli aga 1960. aastail toimunud vaimne murrang. Siis pandi idanema see, mis viis 1988. aastal vaimuinimesed Toompeale. Tollal väljendati koguni mõtet, et Toompeal koos istunud loominguliste liitude esindajad ongi meie parlament – vaimueliit versus Ülemnõukogu. (Veidi hiljem avastati, et enam–vähem üks EKP nomenklatuur kõik!)

Vaimu emantsipeerumine

Laulva revolutsiooni, selle erakorralise aja võidu üks hind on, et kõike kaalukausile panev pingutus vähendas poliitikute ja intellektuaalide, võimu ja vaimu loomulikku dialoogi. Vaim andis end vabatahtlikult ühise ja ülla eesmärgi nimel alles nõrga võimu käsutusse. Traditsioonilisest intelligentsist sai selle või teise poliitikute grupi orgaaniline intelligents (hääleтору). Iga võimu ajal on neid, kellele niisugune roll meeldib. Eesti riik tundus võimu eriti püha vormina. Kuid võimul on oma asi ajada. Kindlustunud võimu võõrandumine on loomulik ja on seda kindlam, mida vähem vaba on vaim. Seda erakorraliste aegade olukorralist olukorda on poliitikud püüdnud hoida nii kaua kui võimalik. Vaimuinimeste muutmine parteide maskottideks, nende alandav värbamine parteide nimekirjade punasteks laternateks näitas taas kätte võimusuhte loomuse. Lugupidamine ja usaldus vaimu vastu vähenes ka ühiskonnas tervikuna, vaimu külge seotud võimu kivi ähvardab põhja vedada mõlemad. Vaimu emantsipeerumise katseid püüdis võim loomulikult kõikvõimalike ideoloogiatega ja "rahvuspädagoogika" arendamisega pidurdada. Pätsu aja kogemus ei olnud päris kaduma läinud õppetund. Eesti stabiilsuse seisukohalt on aga nii vaimu tasalülitamine kui ka marginaliseerimine väga ohtlik. Ühiskonna tervis eeldab, et eetikal ja pragmaatil, püsiväärtuste ja päevaotsuste vahel valitseks tasakaal, et neil oleks palju erinevaid kandjaid. End parteipoliitikast väljapoole seadnud defetistid – enda väarikust ja õigust iseolemisele taastama hakkavad intellektuaalid – langesid ranga rünnaku alla. Maksab vaid meenutada jõhkrust, millega parteipoliitiline vaim kohtles Jaan Kaplinski.

Praeguseks on meil jälle mitu Eestit. Teise Eesti kandidaate on tekkinud palju. Siinkohal on see diskursus tähelepanuväärne eelkõige kui sümptom. Teise Eesti kandjateks või esindajateks on pakutud juba ka haritlaskonda (Veidemann 2002). Aeg-ajalt lansseeritav idee uue loominguliste liitude pleenumi kokkukutsumisest on vaimu ja võimu vastuolu märgina tähelepanuvääriv, aga samas kurvalt meeleheitlik ettepanek. Vaim ei ela institutsioonides, vaid ainult inimestes. Nende vabaduse ja harituse kasv on ainus vastumürk võimuühiskonnale.

Vaimu sõltumatuse taastamisele ja intellektuaalsele emantsipeerumisele näen kolme peamist eeldust: esiteks euroopaliku kultuuripärandi taasjuurdumist Eestis, teiseks demokraatliku avalikkuse taas muutumist arvestatavaks jõuks ja kolmandaks kodanikuühiskonnalise alge muutumist ühiskonna pärisosaks. Kõik on peaaegu nagu Hurda ajal! Kuid kõik nad kindlustavad vaimu iseolemist. Vaimselt suureks saamata pole meie olemasolul eestlastena lihtsalt mõtet.

Kasutatud kirjandus

Gramsci, A. (1979). Vankilavihkot. Valikoima. Helsinki: Vastapaino.

Laar, M. (1998). Üliõpilasliikumisest Tartu Ülikoolis 1970.–1980. aastate vahetusel. – Tartu Ülikool 1970–1988. Tartu Ülikooli ajaloo küsimusi, 30. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 103–105.

Lotman, M. (1996). Struktuur ja vabadus. – Akadeemia, nr 9, lk 1795–1812.

Luik, V. (1991). Intervjuu. – Rahva Hääl, 13. okt.

Naan, G. (1969). Võim ja vaim. – Looming, nr 12, lk 1856–1878.

Naan, G. (1969a). Norbert Wiener ja ajastu mõttelaad. – N. Wiener. Inimolendite inimlik kasutamine. Küberneetika ja ühiskond. Loomingu Raamatukogu, nr 45, lk 5–11.

Oinas, V. (1988). Ammendav käsitus akadeemik Gustav Naani teaduslikest töödest. – Põrp!, lk 111–114.

Põldmäe, R. (1988). Noor Jakob Hurt. Tallinn: Eesti Raamat.

Põldroos, E. (2001). Mees narrimütsiga. Tallinn: Kunst.

Ruutsoo, R. (2000). Demokraatia diskursus ja diskursiivne demokraatia annekteeritud Eestis. – V.–R. Ruus (koost). Kõnelev ja kõneldav inimene. Eesti erinevate eluvaldkondade diskursus. Tallinn: TPÜ Kirjastus, lk 24–62.

Schweitzer, A. (1984). Kultuur ja eetika. Tlk M. Sirkel. Tallinn: Eesti Raamat.

Senn, A., Motulaite, V. (1993). The Lithuanian Concept of Statehood. – Nationalities Papers, Vol 21, No 2, pp 22–31.

Shtromas, A. (1996). The Baltic States as Soviet Republics: Tensions and Contradictions. – G. Smith (ed). The Baltic States: the National Self-Determination of Estonia, Latvia and Lithuania. London: Macmillan, pp 86–117.

Zinovjev, A. (1999). Russkaja sudba. Moskva: Tsentropoligraf.

Tõnisson, J. (1995). Tartu vaim. – J. Valge, A. Pajur (koost). Poliitilise mõtte ajaloost Eestis aastatel 1930–1940. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut, lk 160.

Vahtre, L. (1999). Meenutusi kadunud maailmast. Tallinn: Avita.

Veidemann, R. (2002). Pinnavirvendus ja/või allhoovus. Üks aasta pärast ühiskonnateadlaste avalikku pöördumist. – Postimees, 20. apr.

Võim ja vaim (1940). Album Eesti Üliõpilaste Seltsi "Veljesto" 20-ks aastapäevaks. Tartu: EÜS Veljesto Kirjastus.

Kohalike omavalitsuste valimised taasiseseisvumisjärgsel perioodil

Jaan Pöör (RiTo 5), Riigikogu liige, Rahvaliit

Nelja viimase kohaliku omavalitsuse valimise statistikast on näha, et kandideerijate arv pidevalt kasvab. Seega suureneb inimeste hulk, kes tahavad aktiivselt osaleda kodukoha arengu suunamises.

Nõukogude Eestis kehtinud kohalike nõukogude valimissüsteemi järgi sai hääletada ühemandaadilistes valimisringkondades eelnevalt kooskõlastatud kandidaatide poolt.

Eesti iseseisvusdeklaratsiooni vastuvõtmine 1988. aastal võimaldas võtta suuna kohalike omavalitsuste taasloomisele. 8. augustil 1989 võttis Ülemnõukogu vastu põhimõttelise tähendusega otsuse haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s (ENSV ÜVT 1989, 26, 348). Selles otsuses nähti ette läbi viia 1990.–1994. aastail haldusreform, mis hõlmab rahvavõimu vabariigisisesest detsentraliseerimise ning riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiirilise eristamise, samuti territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimise. Kehtestati, et haldusreformiga luuakse Eestis kaheastmeline haldusstruktuur. Esmase haldustasandi pidid moodustama omavalitsuslikud vallad, alevid ja linnad.

Haldusreformi läbiviimise kohapeal pidid tagama kohaliku omavalitsuse esindusorganitena tegutsema hakkavad volikogud, mis valitakse kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseaduse kohaselt. Seejuures pidid valdade, alevite ja linnade kui esmatasandi kohaliku omavalitsuse esindusorganid tegutsema pärast valimisi vastavate asutavate kogudena ning omavalitsuse staatuse kinnitamise hetkest volikogudena.

Üleminekuvalimised 1989. aastal

8. augustil 1989 võttis Ülemnõukogu vastu Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseaduse (ENSV ÜVT 1989, 26, 346). Seadus nägi ette, et saadikud valitakse ühe- või mitmemandaadilistes valimisringkondades viieks aastaks. Esimest korda ligi viiekümne aasta jooksul võis ühes valimisringkonnas üles seada rohkem kui ühe kandidaadi. Mandaatide arvuks määrati linna, alevi või küla rahvasaadikute nõukogu piires 5 kuni 30. Vastavalt mandaatide arvule määrati ka valimisringkonnad.

Saadikukandidaatide ülesseadmise õigus oli EKP-l, ametiühinguil, kooperatiivseil organisatsioonidel, ELKNÜ-l, naisteühendustel, sõja- ja tööveteranide ning teadustöötajate ühendustel ja loomingulistel liitudel, töökollektiividel ning seadusega ettenähtud korras registreeritud ühiskondlikel organisatsioonidel ja liikumistel, nende moodustatud valimisliitudel, valijate elukohajärgseil koosolekuil ning kodanikualgatuse korras saadikukandidaatide ülesseadmiseks liitunud valijail. Rajoonilise alluvusega linna, alevi või küla rahvasaadikute nõukogu saadikukandidaatide ülesseadmise koosolekutel osalejate norm oli vähemalt 50 või 25 valija allkirja vormikohasel esildisel. Vajalik oli ka kandidaadi kirjalik nõusolek kandideerimiseks.

1989. aasta valimisi ei saa nimetada vabadeks ja demokraatlikeks, need olid üleminekuvalimised, mis võimaldasid kandideerida isikuil, kellel seni puudus kohalikus elus kaasalöömise õigus. Ees ootas kohaliku omavalitsussüsteemi taastamine. Paljud kohaliku elu tegelased nägid selles oma missiooni ja kandideerisid nõukogudesse, et taastada vallad. Üle hulga aja võisid saada kohalikul tasandil etteotsa inimesed, kel polnud punast minevikku.

Valimistulemuste kindlakstegemiseks kasutati üksiku ülekantava hääle meetodit. See meetod võimaldas enamjaolt ühekordset hääletust, kuid mitmekordset lugemist. Nii võib ETA 1989. aasta 22. detsembri avaldusest lugeda, et Tallinna volikogu valimistel oli 16 häätelugemise vooru ning 4 ringkonnas korraldati uued valimised, sest osavõtuprotsent oli alla 50.

263 kohalikku rahvasaadikute nõukogusse kuulus 4256 saadikut. Üles seati 9192 saadikukandidaati, s.o 2,16 kandideerijat ühele kohale. Nii valiti 15 rajooninõukogusse 638 saadikut, 6 vabariikliku alluvusega linnanõukogusse 301 saadikut, 27 rajoonilise alluvusega linnanõukogusse 447 saadikut, 23 alevinõukogusse 268 saadikut ja 192 külanõukogusse 2602 saadikut. Hääletamisest võttis osa 72,43% valijate üldarvust.

Suund demokraatlikule valimissüsteemile

Eesti iseseisvumisega ja uue põhiseaduse vastuvõtmisega 28. juunil 1992 muutus olukord ka kohaliku omavalitsuse tasandil. Põhiseaduse järgi on kohaliku omavalitsuse üksused vallad ja linnad. Nii kaotati maakondlik omavalitsuslik tasand. Valimistevaheline periood viidi kolmele aastale. Praegustes tingimustes võib öelda, et kolm aastat on liiga lühike aeg ning selles osas on vaja põhiseadust muuta. Seoses omavalitsusreformi teostumisega, kus enamik omavalitsusi oli saanud omavalitsusliku staatuse, ja põhiseaduse kehtimahakkamisega koostati uus kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (RT I 1993, 29, 505). Riigikogu võttis seaduse vastu 1993. aasta 3. juunil, valimised toimusid sama aasta 17. oktoobril.

Valimised korraldati mitmemandaadilistes valimisringkondades. Valdades, kus valiti minimaalmäär seaduses sätestatud volikogu liikmeid, oli üks valimisringkond. Ülejäänud valdades ning linnades olid valimisringkonnad 8–15-mandaadilised. Tallinna kohta kehtestati erinorm. Volikogu liikme kandidaadiks võis üles seada iga Eesti kodaniku, kes vastas seaduses esitatud nõuetele. Kandidaadi võis üles seada kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil elav iga hääleõiguslik isik, samuti isikud, kes esindavad ühendusi, seltse või muid organisatsioone, kelle registreeritud põhikirjas on fikseeritud kandidaatide kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel ülesseadmise õigus. Ühes valimisringkonnas ülesseatud üksikisikud võisid ühineda ja minna valimistele ühise nimekirjana. Ülesseatud nimekirjades võis olla nii palju kandidaate, kui palju oli selles ringkonnas mandaate. Valimistulemuste kindlakstegemisel reastati nimekiri ümber vastavalt saadud häälte arvule ja kasutati d`Hondti jagajate modifitseeritud meetodit. Selline valimistulemuste kindlakstegemise viis on säilinud tänaseni.

Valimistel seati üles 8971 kandidaati (vt vabariigi valimiskomisjoni kodulehekülge<http://www.vvk.ee>). Nimekirju esitati 844, sh 106 erakonnanimekirja ja 738 kodanike valimisliitude nimekirja. Üsikkandidaate oli 807. Kokku valiti 3522 volikogu liiget,

seega kandideeris ühele kohale 2,55 inimest. Valimistel osales 12 erakonda, sh RKE Isamaa osales 65 omavalitsuses ja Eesti Rahvuslik Erakond 12 omavalitsuses.

Aktiivsus kohalikul tasandil kasvab

16. mail 1996 võttis Riigikogu vastu uue kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (RT I 1996, 37, 739). Võrreldes 1993. aasta valimiseseadusega, oli normitehniliste muudatuste kõrval mitmeid põhimõttelisi muudatusi. Nii võisid valimistel kandideerida erakonnad, üksikkandidaadid ja erakondade või hääleõiguslike Eesti kodanike valimisliidud. Kandidaatide nimekirja pikkust ei piiratud. Erinormid kehtestati Paldiski linnale.

Valimistel osales 11 128 kandidaati. 19 erakonda tuli valimistele oma nimekirjaga või valimisliidus. Eesti Pensionäride ja Perede Liit osales 36 omavalitsuses, Eesti Maarahva Erakond 27, Rahvaerakond Mõõdukad 26 ja Eesti Reformierakond 25 omavalitsuses oma nimekirjaga või valimisliidus. Kokku valiti 3453 volikogu liiget, seega oli ühele kohale 3,22 kandidaati.

Enne 1999. aasta valimisi piirdus Riigikogu vaid valimiseseaduse muudatusega. Kandidaadile kehtestati eesti keele valdamise nõue. Suurem muudatus oli hääletamise korra muutmine.

Valimistel osales 12 801 kandidaati. 18 erakonda esines oma nimekirjaga või valimisliidus. Eesti Keskerakond osales 71, Isamaa 39 ja Rahvaerakond Mõõdukad 30 omavalitsuses oma nimekirjaga või valimisliidus. Kokku valiti 3351 volikogu liiget, seega oli ühele kohale 3,82 kandidaati.

Möödunud nelja valimiste statistikast on näha, et kandideerijate arv pidevalt kasvab. Seega suureneb inimeste hulk, kes tahavad aktiivselt osaleda kodukoha arengu suunamises (vt tabelit).

Tabel. Valimised kohalike omavalitsuste volikogudesse 1989–1999

	Valimised 1989	Valimised 1993	Valimised 1996	Valimised 1999
Kohtade arv volikogudes	4256	3522	3453	3351
Kandidaate kokku	9192	8971	11 128	12801
Kandideerijat ühele kohale	2,16	2,55	3,22	3,82

ALLIKAS: Vabariigi valimiskomisjoni kodulehekülg <http://www.vvk.ee>.

Käesoleva aasta 20. oktoobril toimuvaiks valimisteks võttis Riigikogu 27. märtsil 2002 vastu uue kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (RT I 2002, 36, 220). Suurima

muudatusena kaotati valimisliidud. Muudatus paneb suurema vastutuse erakondadele. Ei ole alust arvata, et kandideerijate arv eriti väheneb. Pigem toimub nihe selginemise suunas. Erakonnad on sunnitud ennast arendama ja end rohkem valijaile avama. Valijais kinnistub arvamus oma erakonnast.

Tänavu sügisel toimuvad valimised on seega viiendad kohaliku omavalitsuse volikogu valimised pärast okupatsioonialal toimunud sundhääletusi. Siirdeprotsessid ühest olekust teise sumbuvad kuue perioodi jooksul. Kui käsitleda üht valimisperioodi ühe võnkeperioodina, peaksid 2005. aasta valimised toimuma juba stabiliseerunud olekus. Vaadeldava perioodi ülevaade annab selliseks arvamuseks ka alust.

Omaavalitsuste rahastamine vajab muutmist

Olev Raju (RiTo 1), Riigikogu liige, Keskerakond

Omaavalitsuste rahastamise reform Eestis tuleb läbi viia Euroopa riikide praktikast ja Eesti praeguse arenguetaapi majanduspoliitilise olukorra analüüsist lähtudes.

Tõestamisele mittekuuluvad teesid, n-ö teoreemi eeldus, on järgmised:

1. Eesti omaavalitsused on suhteliselt väikesed ja, mis veel olulisem, väga erinevad suuruselt (eriti elanike arvult), majanduspotentsiaalilt ja töö efektiivsusest;
2. säilib praegune kahetasandiline omaavalitsussüsteem. Maavalitsuste funktsioonid võivad ja isegi peavad muutuma, kuid maavalitsust ei asendata valitavate omaavalitsusüksustega;
3. täpsustuvad (laienemise suunas) omaavalitsuste funktsioonid. Kuigi neile on juba üle läinud osa (hädavariandina?) riigi funktsioonidest, nt munitsipaalkoolide õpetajate töö tasustamine, see protsess jätkub;
4. omaavalitsuste arvu vähenemine ei tohi neid kaugendada rahvast, s.t ei tohi muuta omaavalitsuste poolt osutatavaid teenuseid rahvale raskesti kättesaadavaks;
5. tuleb arvestada, et Eesti on reservatsioonideta ratifitseerinud Euroopa omaavalitsuste harta, mis nõuab omaavalitsuse tulubaasi stabiilsust ja sõltumatust keskvalitsuse jooksvast poliitikast.

Eelduseks, millest lähtudes saab kavandada omaavalitsuste rahastamise uut skeemi, tuleb loomulikult lugeda ka maailmapraktikat ja Eesti omaavalitsuste praegust olukorda.

Maailmas on kasutusel kaks omaavalitsuste kulu katmise süsteemi, mille elujõulisust ja funktsioneerimist on praktika näidanud. Esimese puhul saavad omaavalitsused tulude põhiosa varal baseeruvaist maksudest (kinnisvara-, auto-, jalgratta- ja maamaksust, ka pärandimaksust) ja mitmesugustest tasudest loodusvarade kasutamise eest (nagu kalapüügimaks, vee, kohalike ehitusmaterjalide jms kasutamise tasud jne), ükskõik kas neid nimetatakse maksudeks või kuidagi teisiti. Eestis on selliste maksude ja tasude osakaal 5,3% omaavalitsuste kogutulust, olles oluline vaid nn põlevkivivaldade ja mõne kõrge metsasusega valla eelarves (2001. aasta I poolaasta... 2001).

Säärase maailmapraktikast erineva olukorra põhjusi on mitu – peamised on puudulik seadusandlik baas (kinnisvara- ja pärandimaksu võimaluse näeb maksukorralduse seadus küll ette, kuid neid pole võetud kasutusele; pealegi oleksid need riigieelarvesse, mitte omaavalitsuste eelarvesse laekuvad maksud) ja elanikkonna laiade hulkade vaesus, eriti maapiirkondades. Seetõttu tuleks kinnisvaramaks arvesse üksnes kallima kinnisvara (nt väärtusega alates miljonist kroonist) korral. Selline vara on aga koondunud keskustesse, eelkõige Tallinna. Rohkem kui 60% omaavalitsuste finantseerimine sellisel baasil ei ole reaalne.

Teise süsteemi korral saab omaavalitsus oma põhitulud antud piirkonna ettevõtlusest. Süsteemi plussiks on tema tekitatav huvi ettevõtluse arendamise vastu – mida arenenum

ettevõtlus, seda suuremad ka omavalitsuse tulud. Selline süsteem oleks vastand (ja seda heas suunas) praegusele, kus omavalitsuste huvi on vastupidine – parim variant on see, kui inimene käib vallast tööle Tallinna, saab sealt rõhuva osa sotsiaalteenustest, tema palgalt laekub tulumaks aga valda. Ka ettevõtluse tulude variandi kasutamine on Eestis praegu peaaegu võimatu. Paljude (eelkõige väikeste) omavalitsusüksuste territooriumil ettevõtlus õigupoolest puudub. Probleemi ei lahenda valdade liitmine. Eesti linnade liidu andmeil on ka pärast omavalitsuste arvu vähendamist 50% võrra vähemalt pooltele omavalitsustele selline süsteem vastuvõtmatu.

Ammendunud süsteem

Omavalitsuste tegevuseks vajaliku raha tagamiseks kasutatava süsteemi aluseks on (suures osas n-ö sundkäiguna) neile suure osa eraldamine füüsilise isiku tulumaksust. Omavalitsustele jääb 56% nende territooriumi elanike makstavast tulumaksust. Et palga tase Tallinnas ja selle lähiümbruses on kaks korda kõrgem kui Kagu-Eestis ning vahe kasvab, tähendab selline süsteem möödapääsmatult ka omavalitsuste tulude suurt ebavõrdsust. Isiku tulumaks moodustas 2000. aastal 91% kõigist omavalitsustele laekunud maksudest ja 77% omavalitsuste tuludest ilma (põhiliselt riigieelarvest) tulevate ülekanneteta. Kuid samal ajal oli isiku tulumaks vaid 47% kogu omavalitsuste 2000. aastal kulutatud rahast (rahandusministeeriumi andmeil).

Isiku tulumaksu omavalitsuste põhilise sissetulekuallikana kasutamise perspektiivid on piiratud. Omavalitsuste funktsioonide laiendamine suurendab nende kulusid. Seda on püütud korvata isiku tulumaksust üha suurema osa jätmisega omavalitsustele (52%-lt tõus 56%-le). Selle protsessi jätkamise võimalused on piiratud. Kõigepealt kasvab üha enam vahe väikseima ja suurima keskmise palgaga omavalitsusüksuste vahel. Vahe ulatus 2000. aastal 4913 kroonini (suurim Viimsis – 6479, väikseim Sõmerpalus – 1566 krooni) ehk 4,3 korrani (rahandusministeeriumi andmeil). Järelikult suurendab omavalitsustele jäetava tulumaksu protsendi tõus rikaste omavalitsusüksuste tulu 3–4 korda suurema summa võrra kui vaestel omavalitsusüksustel.

Teiseks raskendab isiku tulumaksu kasutamist omavalitsuste põhituluallikana tulumaksuvaba miinimumi tõus. Tulumaksuvaba miinimum on Eestis praegu sedavõrd väike, et ei võimalda täita tema eesmärgiks olevaid sotsiaalseid funktsioone. Eesti praegune tulumaksuvaba miinimumi suurus ei vasta Euroopa Liidus väljakujunenud minimaalsetelegi arusaamadele. Seetõttu seisab Eestis möödapääsmatult ees tulumaksuvaba miinimumi suurendamine, mis vähendab tunduvalt omavalitsuste tulubaasi põhikomponenti – isiku tulumaksu. Kui tulumaksuvaba miinimumi suurendada Euroopa Liidu põhimõtetele vastava tasemeni, oleks see 2000. aastal ületanud keskmise maksustatava tulu peaaegu 200 omavalitsuses.

Kohalike omavalitsuste tulud nende endi kehtestatavaist maksudest moodustavad praegu tühise osa omavalitsuste eelarvest (2000. aastal keskmiselt 0,7%). Nende tõstmine tasemele, kus nad kataksid olulise osa omavalitsuste tulust, ei ole lähiajal reaalne.

Tulud varadelt moodustasid 2000. aastal 5,1% omavalitsuste kõigist tuludest. Et sellest tululiigist moodustas 2000. aastal suurema osa vara võõrandamisest saadud tulu (koos aktsiate müügiga), erastamisprotsess aga läheneb lõpule, on oodata ka selle tuluallika vähenemist (rahandusministeeriumi andmeil).

Kõik see rõhutab omavalitsuste rahastamissüsteemi võimaluste ammendumist.

Omavalitsuste rahastamise täiustamine

Nagu juba öeldud, peavad omavalitsustel olema funktsioonide täitmiseks stabiilsed, keskvõimu poliitikast sõltumatud küllaldased tuluallikad. Eestis ei saa ellu viia kumbagi maailmas kasutatavat, kas kinnisvara või ettevõtluse maksustamisel baseeruvat süsteemi. Esimest ei võimalda elanike madalad sissetulekud (välja arvatud Tallinn ja selle lähiümbrus), teist ettevõtluse ebaühtlane jaotumine. (Mainimisväärsel osal omavalitsuste territooriumil ettevõtlus peaaegu puudub.) Nagu eespool juba öeldud, ei paranda olukorda omavalitsuste arvu vähendamine (ka rohkem kui 50%-line vähendamine) – selleks on maakondade piirkondlikud erinevused liiga suured.

Ainsaks stabiilseks tuluks on ja jääb lähiaastail siiski isiku tulumaks kõigi oma eelkirjeldatud puudustega. Kus on rohkem elanikke, seal laekub ka rohkem tulumaksu. Tulumaksu laekumine ja omavalitsuste poolt nende teenuste osutamise maht on tugevas korrelatsioonis elanike arvuga, mistõttu on kõige loogilisem omavalitsuste tulude põhiallikas isiku tulude maksustamine. Võib isegi väita, et sedavõrd eriilmeliste omavalitsuste korral ning ettevõtluse ebaühtlase paigutuse juures on isiku tulumaks ainuke omavalitsustele sõltumatute omatulude kas või osalisegi tagamise vahend. Küll aga vajavad ületamist eespool toodud raskused. Õnneks on need suures osas ületatavad.

Tulumaksuvaba miinimumi tõus lähiaastail on möödapääsmatu. Seetõttu on Eestis soovitatav kasutada Taani kogemust ja jaotada praegune isiku tulumaks kaheks maksuks. Ühel neist – seda ei ole sobilik nimetada tulumaksuks, sest selle funktsioon(id) ja printsiibid ei ole identsed tulumaksu omadega – ei ole maksuvaba miinimumi. Seda maksu maksaksid kõik füüsilised isikud kõigilt tuludelt. Selle maksu – nimetagem teda kommunaal- või omavalitsusmaksuks – suurus võiks olla 8% (selline protsent on Taanis). Sellest maksust laekuks omavalitsustele ligikaudu 3 miljardit, mis oleks omavalitsuste n-ö garanteeritud tulu. Sellest loomulikult ei jätku, veel enam, ta ei asenda täies ulatuses praegust isiku tulumaksu laekumist (4 miljardit). Järelikult peab ka osa isiku tulumaksust laekuma kohalikule omavalitsusele (ainult kommunaalmaksuga opereerides peaks selle suurus olema omavalitsuste vajadustest lähtuvalt 14–15%, mis juba selgelt deformeerib maksusüsteemi ja muudab tulumaksule võimatuks tema sotsiaalse(te) funktsiooni(de) täitmise). Isikute kogu tulu ulatub hinnanguliselt suurusjärku 35 miljardit, sellest maksustatav tulu ligikaudu 25–26 miljardit krooni. Tulumaksuvaba miinimumi tõusuga väheneks see ligikaudu 18–19 miljardi kroonini. Kui säilitada praegune üks tulumaksumäär 26%, moodustaks isiku tulumaks 4,7–4,8 miljardit krooni.

Praeguse jaotuse 56% : 44% korral läheks sellest omavalitsustele 2,7 miljardit ja riigile 2,1 miljardit krooni. Seega laekuks omavalitsustele summa, mis koos nn kommunaalmaksuga

üldsummas kataks nende vajadused. Kuid samal ajal oleks otstarbekas läbi viia ka tulumaksu määrade diferentseerimine, et lähendada Eesti maksusüsteemi Euroopa omale. Selle tulemusena väheneks omavalitsustele laekuv 2,7 miljardit (vähenemise suurus sõltub prognoosiskaalast) ja jaotuks ka üha ebavõrdsemalt.

Alljärgnev arvutus on tehtud eeldusel, et säilib praegune 26-protsendine proportsionaalne tulumaksusüsteem.

Tulumaksuvaba miinimumi tõus suurendab omavalitsuste tulubaasi ebaühtlust – pärast 2000-kroonise (tulevikus veelgi suurema) tulumaksuvaba miinimumi mahaarvamist ei jää vaesemates piirkondades kuigi palju elanikke, kes maksaksid tulumaksu. Väiksema sissetulekuga piirkondade mahajäämise edasise suurendamise leevendamiseks on otstarbekas diferentseerida omavalitsustele jääva tulumaksu osakaal (protsendimäär).

Omavalitsustele mineva tulumaksu osakaalu diferentseerimist saab läbi viia kahel põhimõtteliselt erineval moel. Esimene, lihtsam ja arusaadavam, aga ka rohkem pingeid tekitav, on omavalitsuste jaotamine gruppidesse. Neile omavalitsustele, kus keskmine palk on kõrgem, eraldatakse sellise süsteemi alusel väiksem protsent isiku tulumaksust ja vastupidi – neile omavalitsustele, kus keskmine palk on madalam, suurem protsent. Selline süsteem võrdsustab (teatud ulatuses) omavalitsuste tulude taset. Samal ajal ei tohi ta neid nivelleerida, kaotada omavalitsuste huvi kõrgema palgataseme ja selle kaudu ka ettevõtluse vastu.

Tabel. Tulumaksu eraldamise diferentseerimise variante omavalitsuste vahel (2000. aasta andmeil)

Keskmine palk (kroonides)	Omavalitsuste arv, kus on vastav keskmine palk	Eraldus protsentides	Tulumaks ühe inimese kohta kuus	
			tulumaksuvaba miinimum 1000 kr	tulumaksuvaba miinimum 2000 kr
<u>Variant 1</u> üle 5000 3000–5000 alla 3000	10	30	315	240
	175	50	345	280
	55	80	365	105
<u>Variant 2</u> üle 5000 3000–5000 alla 3000	10	40	420	315
	175	50	345	280
	55	100	455	185
<u>Variant 3</u> üle 5000 3000–5000 alla 3000	10	30	315	240
	175	50	345	280
	55	100	455	175

<u>Variant 4</u>				
üle 5000	10	56	590	435
3000–5000	175	56	435	290
alla 3000	55	56	280	150

Tabelis on mõned võimalikud variandid, kui palju saaksid omavalitsused ühe elaniku kohta tulumaksu. (Viies variant vastab praegu kehtivale süsteemile.)

Isiku tulumaksu omavalitsustele eraldamise protsendi diferentseerimine tekitab probleeme neile omavalitsustele, kes siirduvad ühest grupist teise. Võib tekkida olukord, kus palgataseme tõusuga kaasneb omavalitsusele laekuva tulumaksu vähenemine.

See tekitab probleeme gruppide piiritlemisega. Kindlasti on sellise süsteemi vastu ka suurimasse gruppi sattuvad 10–20 omavalitsust (nende 10 hulgas on ilmselt ka Tallinn).

Sellest mis tahes skaalale omasest puudusest oleks vaba tulumaksu eraldamise protsendi sidumine mingi pideva regresseeruva skaalaga, kus keskmise palga tõus kas või ühe krooni võrra tooks automaatselt kaasa eraldamisprotsendi vähenemise. Selline süsteem oleks kindlasti vaba grupilise skaala hüpetest, kuid samal ajal liiga keeruline rahandussüsteemile. Seetõttu tuleb konkreetsetest tingimustest lähtudes eelistada siiski teatud probleeme ja pingeid esile kutsuvat grupilist skaalat.

Otstarbekas on muuta ka riigi poolt omavalitsustele eraldatava raha jaotamise korda. Praegu laekub omavalitsustele kõige rohkem raha toetusfondist (2002. aastal miljard krooni). Erilise majandusliku ja geograafilise olukorra tõttu makstakse toetusi pankrottide jms tõttu kannatanud piirkondadele, kuid need summad pole suured. Omavalitsused saavad raha ka sihtotstarbeliselt: toetuste maksmiseks jm. Neist suurim on toetuste maksmiseks minev summa (2002. aastal 1,6 miljardit). Selle raha jagamisel on omavalitsused kassiiri rollis: saavad riigilt sihtotstarbeliselt raha ja maksavad selle välja. Seetõttu on otstarbekas analüüsida vaid toetusfondist tehtavaid makseid.

Toetusfondi jaotamise aluseks on üks näitaja – nn omatulud (isiku tulumaks, ressursimaksud, maamaks) ühe elaniku kohta. Selle süsteemi puuduseks on liiga nõrk seos vajadustega, s.o hädavajalike kulutuste tasemega. Omavalitsuste territooriumil elavad inimesed ei ole kaugeltki võrdsed tarbijad – kui võtame täiskasvanu kulutuste taseme üheks, siis koolieeliku kulude tase on 2–4, pensionäril 3–5, kooliõpilasel 4–7. Järelikult oleks otstarbekas omavalitsuse nn omatulud jagada mitte elanike arvuga, vaid eeltoodud koefitsiente arvestava "tingelanikuga".

Niiviisi korrigeeritud omavalitsuste rahastamise süsteem saab Eestis toimida 3–4 aastat. Siis sunnivad euronõuded seda muutma.

Omavalitsuste rahastamine ja kohalikud valimised

Omavalitsuste rahastamise praeguse süsteemi puudujääke võimendas teatud alafinantseerimine selle aasta riigieelarves (ilmselt parandatakse olukorda juunis 2002 lisaeelarvega). See asjaolu ja lähenevad kohalike omavalitsuste valimised on muutnud aktiivsemaks mitmed poliitilised jõud, kes on pakkunud seaduseelnõusid omavalitsuste rahastamise olukorra muutmiseks. Kahjuks kannab mõni eelnõu valimiseelse populismi pitserit.

Alguse tegi 12. detsembril 2000 Rahvaliit maksukorralduse seaduse, tulumaksuseaduse, maamaksuseaduse ja kohalike maksude seaduse muutmise eelnõu esitamisega. Seda täiendati 19. detsembril 2001 esitatud kohalike omavalitsuste finantsolukorra parandamise uue seaduseelnõuga.

Eelnõude sisuks on muuta maksukorraldust laiendades omavalitsuste õigusi selles valdkonnas. Samuti püütakse tagada omavalitsustele stabiilsemat tulubaasi, garanteerides neile 30% kütuseaktsiisi laekumisest ja 15% isiku tulumaksust. Eelnõu näeb ette omavalitsuste tulude tasandusfondi moodustamist alampiiriga 1% SKP-st ja eraldisi investeeringuteks vähemalt 0,5% SKP-st (s.o kokku umbes 1,5 miljardit krooni). Eelnõus toodu ellurakendamine rahuldab ilmselt algul omavalitsusi (nende tulud kasvavad), kuid ei rahulda riigi rahandussüsteemi tervikuna, sest kindlate garanteeritud eraldiste osakaal riigieelarve tuludes on niigi suur, nüüd lisanduks veel omavalitsuste tulude tasandusfondi ja investeeringute 1,5 miljardit ja 30% kütuseaktsiisist, s.o ligikaudu 600 miljonit. Selles olukorras muutub üha raskemaks riigieelarve ressurssidega manööverdamine.

Oluline on ka sellise projekti maksumus – kusagil miljardi ringis. See summa tuleks saada kas täiendavate maksude või riigi teiste kulude, eelkõige sotsiaalkulude kärpimise arvel.

Omaette küsimus on seaduseelnõu mittevastavus põhiseadusele (riigieelarve raha jaotamise delegeerimine omavalitsusliitudele). Tõsi, viimasest ettepanekust saab loobuda erilise kahjuta seaduseelnõule tervikuna. Küll on aga selge, et tulumaksuvaba miinimumi tõstes muutub ka selline süsteem peagi ebareaalseks.

Möödukate fraktsioon esitas omapoolse seaduseelnõu 25. märtsil 2002. Selle eelnõu aluseks on omavalitsusfondi moodustamine, mis peaks olema vähemalt (jälle sama põhimõte!) 22% riigieelarve mahust, arvestamata riigieelarve sotsiaalmaksu osa. Omavalitsusfond jaotatakse proportsionaalselt elanike arvuga, lisaks sellele jääks omavalitsustele 10% isiku tulumaksust.

Sellise süsteemi plussiks oleks omavalitsuste seisukohalt garanteeritud tulubaas, mis on ka miinus – ei ole tagatud omavalitsuste huvi oma eelarve tulude vastu. Teiseks tekiks sellise jaotuse korral väga tugev võrdsustamine (protsess, mis oli iseloomulik N. Liidule).

Ka selle eelnõu rakendamisel kerkib esile probleem: suur maksumus – peaaegu miljard krooni. Täiendavad kulud sellise summa ulatuses on aga ebareaalsed.

Kulupõhine või tulupõhine eelarve

Kuni 1993. aastani (osalt isegi 1995. aastani) olid omavalitsuste eelarved üles ehitatud kulupõhiselt, s.t lähtuti iga omavalitsuse oodatavaist kuludest. Et nende väljatoomine oli keerukas, tähendas see praktikas järgmise aasta kulude taseme määramist põhimõttel: eelmise aasta faktiline kulude tase pluss teatud kasvuprotsent. Kui mõnel omavalitsusel õnnestus ühel aastal kulude tase üles ajada, oli tagatud aastaks mugav elu.

Sellise sotsialistlikule plaanimajandusele iseloomulikku ebamajanduslikkust stimuleeriva olukorra likvideerimiseks otsustati üle minna omavalitsuste tulupõhisele rahastamisele, s.o selle süsteemi esimesele variandile, mis on kasutusel siiani ja mille kriitika on toodud eespool. Aastail 1996–2002 seda süsteemi täiustati (asendati planeeritav omatulu elaniku kohta eelmise perioodi tegeliku omatuluga) ja ka sisuliselt lammutati. Viimase näiteks on omavalitsustele kulupõhiselt üleantavad toimetulekutoetused, munitsipaalkoolide raha jne, mis on kokku täiesti võrreldavad tulupõhiselt jaotatava rahaga (2002. aasta eelarve). Seega oleme de facto jõudnud olukorrani, kus omavalitsusi rahastatakse nii kulupõhiselt kui ka tulupõhiselt.

Eeltoodust lähtudes on uuesti päevakorda kerkinud küsimus: kulupõhine või tulupõhine rahastamine? Nende kahe põhimõtte ühitamise võimaluste otsimisega tegeleb praegu rahandusministeerium. Esimesed tulemused pakuvad igatahes huvi.

Kasutatud kirjandus

Eesti Vabariigi 2002. a. riigieelarve. – RT I, 2002, 4, 8.

Eesti Vabariigi Riigikogu. Seaduseelnõud 608 SE, 748 SE ja 946 SE.

Gisevius W. (1996). Kohaliku omavalitsuse poliitika Saksamaa Liitvabariigis. Tallinn.

2001. aasta I poolaasta riigieelarve täitmise aruanne (2001). Tallinn.

2000. aasta riigieelarve täitmise aruanne (2001). Tallinn.

Eesti regionaalne ja kohalik areng globaliseerivas maailmas

Garri Raagmaa (RiTo 5), Tartu Ülikooli Pärnu Kolledži direktor

Eesti 20. sajandi regionaalne areng oli maailma kontekstis küllaltki eripärane: seda on mõjutanud globaliseerumine, Eesti asukohast tulenevad geopoliitilised, aga ka ajaloolis-kohakultuurilised tegurid.

Tööstuskasvu iseloomustab eranditult kõigis maades elanikkonna koondumine linnalistele aladele ja kahaneva elanikkonnaga piirkondade stagneerumine (Hall 1987). Maalise agraarse tööhõive asendumine linnalise tööstus-teenindusliku tööhõivega tingib elanike ümberkolimise ja rahvastiku vananemise, mis omakorda alandab loomulikke iivet ning mõjutab negatiivselt ka kohalikku demokraatiat ja uuendusmeelsust.

20. sajandi viimaste kümnendite telekommunikatsioonide ja transpordisüsteemide areng pani aluse nn infoühiskonna tekkele, millega kaasneb majanduslik ja kultuuriline globaliseerumine, mis on loonud uued võimalused ja ohud ka regionaalse ja kohaliku taseme arengule. E. Swyngedouw (1992) on globaal-lokaalset vastasmõju tabavalt nimetanud globaliseerumiseks – fenomeniks, kus väga erinevaid globaalseid protsesse juhitakse enamasti küll jätkuvalt maailmametropolidest, kuid mitte enam maailma suurvõimude peaministrite paleedest, vaid ettevõtete või mittetulundusühingute peakorteritest.

Infoühiskonna ruumilist arengut käsitlevate keskustelude jätkuvat majanduse kuhjumist pooldavad seisukohad põhjendavad seda ennekõike loovuse ja uuenduste rakendamisega seotud ametite keskuse-orientatsiooniga. Suurlinnad ei ole mitte ainult tööstus-, vaid ka poliitilised, finants-, kaubandus-, koolitus-, kultuuri- ja teeninduskeskused, kus sünnib suurem osa tehnoloogiast ja innovatsioonidest. Eriti täheldatav on nn tootmisteenuselise pakkuvate ettevõtete kui uue majanduse võtmeharu üksuste lisandumine suurlinnade piirkondadesse (Massey 1988, Scott 1990).

M. Storper ja R. Walker (1989) rõhuvad omakorda ajaloolisele pärandile ja viitavad nn investeringukihtidele (*layers of investment*), mis loovad regioonile omase miljöö, millega osade arengute võimalus välistatakse ja luuakse ühtlasi jätkurada (*path-dependency*), mis olemasolevate sotsiaalsete suhete ja kultuuriliste väärtuste baasil hoiab regiooni evolutsioonilises arengus.

Kuigi mõned ettevõtluse vormid hajuvad globaalselt (harutehased), ei kehti see majandusvõimu kohta. Kui ettevõtjate kogukond (majanduslik võim) ja viimasega enamasti kattuv poliitiline võim on end mingis regioonis sisse seadnud (loonud toimimiseks vajalikud struktuurid), siis suure tõenäosusega nad sealt ei lahku. Mis omakorda tähendab, et majanduse kontsentratsioon jääb, kuid selle vorm transformeerub. Nt on asendunud varasem võtmevaldkond tootmine praeguseks äriteenustega, millega kontroll ettevõtluse üle pigem veelgi tsentraliseerub.

Siiski ei pruugi keskus-perifeeria olla jäädavalt fikseeritud. Investeeringukihid võivad regioonide omavahelisi jõuarekordid muuta. D. Massey (1988) järgi saab kohalik majandus

aastate möödudes juurde uusi kihte, mis muudavad kohapealse majanduse iseloomu ja ka mahtu. Sõltuvalt piirkonna eeldustest ja sealse ettevõtluse aktiivsusest investeringud ajas kas suurenevad või kahanevad. Sageli võivad nt vanadesse tööstustesse tehtud investeringud majanduskeskkonna muutumisel saada uutele arengutele takistuseks.

Nii on väitnud P. Hall, et "Homse päeva tööstus ei sünni eilse päeva tööstuspiirkondadesse" (Hall 1988). Sealjuures pole takistuseks niivõrd vanad hooned ja masinad, kuivõrd keskkonna saastatus, sotsiaalsed ja olemasoleva tööjõu kvalifikatsiooniga seotud probleemid. Aga ka traditsiooniliste toodete nõudluse vähenemine, ametiühingute tegevus, jäik hierarhiline juhtimisstruktuur, kõrge traditsiooniliste energiakandjate hind, kõrged elamiskulud, halb maine, kaugus uutest majandusliku kasvu piirkondadest jms (Hall 1988; Estall, Bennet 1991).

Erinevad tootmisvormid ja neist tulenevad ruumistruktuurid domineerivad eri maades ja regioonides ise ajal. Paljusi saab määravaks regiooni tööstuse ja kasutatava tehnoloogia iseloom. Mida enam on piirkonnas uutel, eriti kõrgtehnoloogiatel põhinevat tootmist, seda dünaamilisem on areng. Regioonid, kuhu uus tehnoloogia ja organisatsioonilised uuendused ei levi, on määratud stagneerima.

Teisalt muudavad kasvav mobiilsus ja infotehnoloogia rakendused võimalikuks paljude töökohtade hajapaigutuse (Toffler 1980), mistõttu Läänes ning ajalooliselt ka Eestis on levinud kahes kohas – linnas ja maal – elamine. Infoühiskonna tingimustes on väljavaated arenguks ka keskustest kaugemale jäävates maapiirkondades, mille peamine väärtus on atraktiivne sotsiaalne, kultuuriline ja/või looduskeskkond (Hall 1988).

Kiireim laienev majandusharu maailmas on kultuuri- ja puhkemajandus, mis andis 1996. aastal 10,6% maailma kogutoodangust ja tööd 225 miljonile inimesele ning millele prognooside järgi lisandub aastaks 2006 veel 130 miljonit töökohta (WTO 1999). Selle majandusharu arengu eeldused on tihti hoopis "investeeringukihtide", s.o varasema põllumajandus- ja tööstuspärandi puudumine, mistõttu Lääne-Euroopas ja Ameerikas on kasvanud eriti nobedalt puutumatute looduskaunite piirkondade elanikkond ja töökohtade arv puhkemajandusettevõtteis. USA-s on valg- ja hajalinnalised alad oluliselt laienenud ning hajumine jätkub (Issermann 2001, 41–45).

Seega on arenenud maades viimase poolsajandi esimesel poolel tööstuskasvu survele elanikkond ja majandus koondunud keskustesse ning seejärel nii tööstuskasvu keskkonnahädadest kui ka infoühiskonna uutest majandusmuutritest ja elanikkonna keskkonnaväärtustest tulenevalt valgunud heasse (maalisse ehk hajalinnalisse, eeslinnalisse ehk valglinnalisse, aga ka vanalinnalisse) elukeskkonda.

Kui Eesti majandus ja hõivestruktuur kujuneb 10 aasta pärast positiivse arengu tulemusena läänelikuks, võivad ligikaudu 10–15% inimesi teha tööd mis tahes kohas ning 20% võivad osa tööd koju kaasa võtta, füüsiline ruum kaotab senise tähenduse: tippintellektuaalid hakkavad senisest enam elama ratastel, kohtumaks teiste inimestega ja puhkama seal, kus on meeldiv sotsiaalne, kultuuriline või looduslik keskkond. Need inimesed on nõus maksma üha enam

keskkonna eest ning pakuvad uusi võimalusi ka seni tööstuskasvust kõrvale jäänud piirkondadele.

Inimene vajab ruumi. See on ürgne vajadus. Ruum on meie kultuuri osa, nii nagu meie oleme osa kultuurist. Ehkki me harjume ajapikku eluga kivilinnas, eelistab 96% eestlastest elada oma majas (UNDP 1996) ja viibida looduskeskkonnas. Paraku elab üle 70% Eesti elanikest praegu plokkmajades (ibid), mis loob surve nii valg- kui ka hajalinnastumiseks.

Eestis majanduse ja asustuse kuhjumine

N. Liidu tööstuspoliitika on ajaloo jooksul vaieldamatult olulisim Eesti regionaalset arengut mõjutanud tegur. Tööstusühiskonnast saame rääkida alates 1950. aastast, mil N. Liit hakkas kasutama Eesti energeetilisi ja tööjõuressursse ning rakendas suurtootmise mudeli, mida võime teatud mõõndustega nimetada ka sotsialistlikuks fordismiks (Amin 1994).

Tööstuskasv tingis välisrände idast, millele tuginev rahvastiku juurdekasv oli peamine Eesti rahvastikku 1 miljonilt rohkem kui 1,5 miljonile (1989) kasvatanud tegur. Eesti-siseselt toitis linnastumist 1950. aastail põllumajanduse sundkollektiviseerimisest tekitatud ränne (Tammaru 2001). Eelisarendatud (tööstus)piirkonnad olid Ida-Virumaa ja Tallinn, seetõttu tõusis Põhja-Eesti rahvastiku osakaal.

Geopoliitilise asendi muutumine, kalapüügi ja rannakaubanduse raudse eesriide taha jäämine kahandas Lääne-Eesti ja eriti saarte arenguvõimalusi. Idapiiri avanemine lõi lisavõimalusi Ida-Eestile, kus 1970. aastail, mil paljudesse peredesse muretseti eraautod, tekkis kohalikele elanikele arvestatavaid (varjatud) tulusid andev Peterburi ja Pihkva turgudele suunatud kurgi- ja loomakasvatus.

Oluline Eesti regionaalse arengu tegur olid militaarinvesteeringud. Tööstuspoliitika investeeris ka tööstuspiirkondadest kaugemal asuvale agraarsele sisemaale, millega sündisid praegused probleemsed ühetööstusasulad Põhja- ja Lääne-Eesti kohalike loodus- ja tööjõuvarude kasutamiseks. Osa õmblustsehhide ja metallitööstuste rajamine väikelinnadesse (Kallaste, Mustvee, Puurmani, Rõngu jt) toimus kohaliku tööjõuvaru kasutamist silmas pidades, osa kohalike loodusvarude kasutamiseks (Viivikonna, Aseri, Oru, Tootsi jt). Ühtlasi tingis sotsialistlike suurmajandite järkjärguline kokkuliitmine ja asustuse kontsentreerimisele suunatud ehitus- ja investeerimispoliitika maaproletariaadi koondumise majandikeskustesse ja suurfarmiasulatesse.

1970. aastate keskpaigaks kiire linnastumine vaibus ja kujunes välja põhijoontes tänini püsiv asustuse struktuur ja teedevõrk. Nõukogude perioodil kujunenud asustust iseloomustasid järgmised iseärasused:

1. linlaste osakaal 70%;
2. Tallinna elanike arv ületas välisrände tulemusel ja statistiliste moonutuste abil pool miljonit;
3. Kirde-Eestist oli saanud uus üle 220 000 elanikuga valdavalt venekeelse rahvastikuga tööstuspiirkond;

4. Tartu ja n-ö vanad maakonnakeskused olid kasvanud mõõdukalt;
5. riigi tööstusinvesteeringute tulemusel oli kujunenud tihe, kuid alates 1960. aastaist siiski valdavalt kahanenud väikelinnade võrk, mis olid ühendatud raud- ja maanteedega;
6. suurem osa maaelanikest oli koondunud majandikeskustesse, hajaasustus oli tunduvalt nõrgenenud (Eesti 2010, 1998).

Hajutamine maale ja Lääne-Eestisse

Linnade absoluutne kasv kestis 1970. aastate keskpaigani, seejärel suundusid paljud Põhja-Eesti peamiselt eestlastest linnaelanikud tööle Põhja- ja Lääne-Eesti jõukatesse põllumajanditesse (Marksoo 1992), kus kujundati tugev tööstuslik abitootmine, mis vajas linnades oskusi omandanud tööjõudu.

1980. aastail laienes suurtootmine jätkuva spetsialiseerumisega idaturu liha- ja piimatoodanguga varustamisel. Mitmed majandid (nt Estonia, Edasi, Aravete, Väike-Maarja kolhoos jt) kujunesid tõhusateks agrofirmadeks. N. Liidu tootlusprogrammi kõrgete tootjasubsiidiumide toel said kolhoosid-sovhoosid tugevaiks majandusüksusteks, mis võtsid enda kanda ka sotsiaalfunktsioonide täitmise: elamuehituse, olme ja kommunaalasjad ning rajasid töötajatele linnaga võrreldes parema elamispinna, keskkonna ja olmetingimused. Palgad olid neis põllumajandis märksa kõrgemad kui linna (üleliidulistes) ettevõtetes. Sissetulekut võimaldas oluliselt kasvatada abimajapidamine.

1980. aastail tegelesid paljud linnapered süveneva toiduainete ja üldise tarbekaupade defitsiidi tõttu toidukasvatamisega, nn potipõllundusega. Arenes eriti taimekasvatus ja aiandus: kui aastal 1966 osales aianduskooperatiivides 5698 peret, siis aastal 1984 juba 40 189 (Raig 1987). 1980. aastail kujunes ideoloogilise kontrolli nõrgenemise ja kasvava defitsiidi tingimustes Eestis välja laialdane poolvarjatud eratootmine, nn teisene (Raig 1987) väikeettevõtlussektor.

Hajutamine toimus üle kogu Eesti, jättes välja Lõuna-Eesti (Marksoo 1992). 1983. aastal hakkas maarahvastik kasvama. Harjumaal ja osal Raplamaast kujunes välja Tallinna aglomeratsioon (Kaup 1986; Kümmel 1987). Aastail 1979–1989 kasvas Harjumaa elanikkond enam kui 18 000 elaniku võrra. Et maaleminejad olid peamiselt eestlased, vähenes eestlaste osatähtsus Põhja-Eesti linnades, eriti kui arvestada jätkuvat immigrantide voolu. Eestlaste lisamotiiv palgatingimuste ja teises sektoris lisateenimise kõrval oli soov lahkuda saastunud ja tugeva stressiga linnalisest elukeskkonnast.

1980. aastail olid populaarseimad väljarännu ja töökohavaliku piirkonnad Lääne-Virumaa ja Järvamaa kõrval Eesti suursaared Hiiumaa ja Saaremaa ning Lääne-Eesti maakonnad, mis olid senisest industrialiseerimisest ja suurtootmisest suhteliselt puutumata. Mereäärset elamist heroiseeris nii Soome televisioonist õpitav lääne rannakultuur (*sun-sea-sand*), Lääne-Eestist ja kadakate vahel elavast rannarahvast vändatud populaarsed filmid ("Siin me oleme", "Mehed ei nuta" jt) kui ka kultuuri ja võimueliidi käitumine endale suvemajade rajamisega rannikutel ja saartel.

Linnastumine ja hajutamine suurlinnade tagamaale

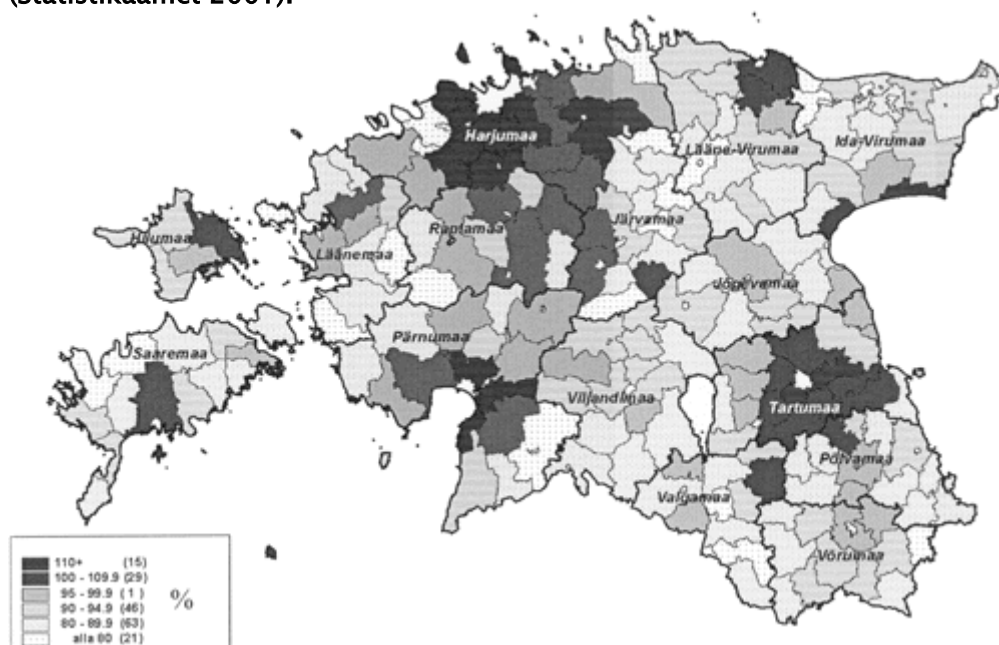
Eesti lülitumine Lääne majandusruumi, poliitiline ja majanduslik (rahareform) iseseisvumine põhjustas majandus- ja hõivestruktuuri muutuse, põllumajandus- ja tööstushõive ülikiire vähenemise. 1990. aastail alanes tööhõive 830 000-lt 600 000-le, seejuures maaline tööhõive kahanes 140 000-lt 30 000-le ehk ligi 80%.

Eesti regionaalset arengut on üleminekuperioodil muutnud:

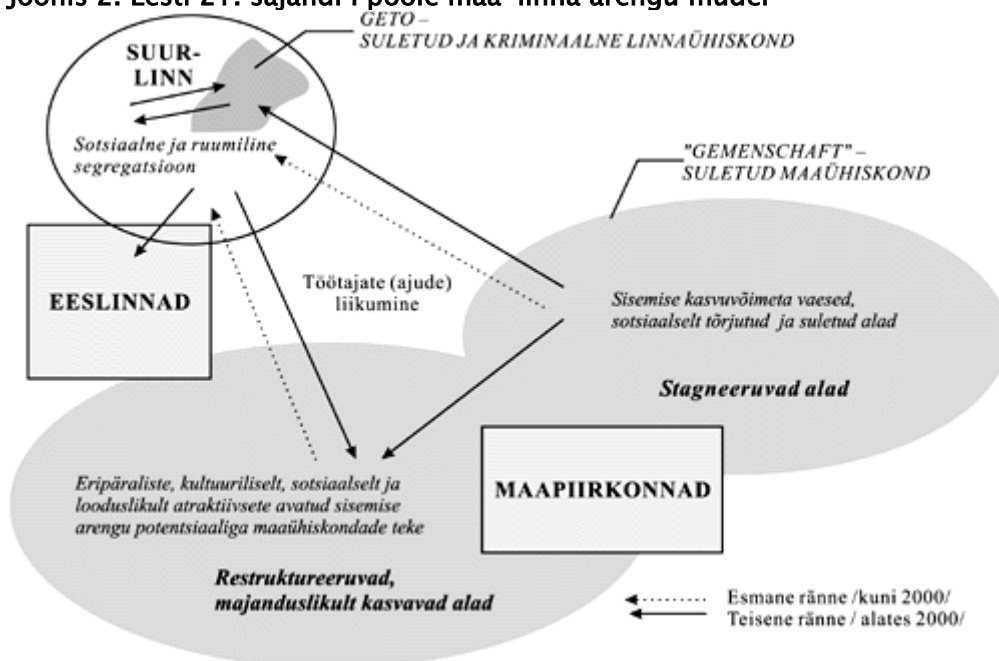
1. välismajandussidemete ümberorienteerimine idast läände ja sellest tulenev majanduse restruktureerimine: agraarsektori hõive ja osakaalu kiire langus, linnaliste teenindusharude, eelkõige kaubanduse, äriteenuste ja infosektori veelgi kiirem kasv;
2. majanduse erastamine, idainvesteeringute asendumine lääne ja ennekõike Põhjamaade investeeringutega, rahapaigutuste koondumine Tallinna piirkonda;
3. läänepiiri avamine ja idapiiri sulgemine, transiitveonduse areng, väliturismi ja otsekontaktide kasv läänega, nii nagu ka taasavatud alade (rannik, saared, sõjaväelinnakud) tsiviilkasutusse võtmine, mis soodustab ennekõike Tallinna, Põhja- ja Lääne-Eestit;
4. ühistranspordi oluline hõrenemine ja plahvatuslik autostumine kombinatsioonis moodsa sideinfrastruktuuri loomise ja infotehnoloogilise tiigrihüppega, mis loob regionaalsele arengule varasemast erinevad tingimused;
5. omavalitsussüsteemi teke, haridussüsteemi jpt avaliku sektori harude reformimine (Eesti 2010, 1998).

Enamik loetletud tegureist on töötanud majanduspotentsiaali ja rahvastiku suuremaisse linnadesse kontsentreerimise suunas. Rahvusvahelise transiitkaubandus- ja turismikeskuse funktsiooni tõttu läbivad Tallinna märksa suuremad vood, kui need oleksid ainult Eesti teenindamisel. Tallinna üliarengul on paraku ka pahupool: kasvavad kinnisvara ja teenuste hinnad, kõrgemate palgade tõttu tõmbab ta ära "ajusid" ja seega ka arengupotentsiaali Eesti äärealadelt (Eesti 2010, 1998).

Joonis 1. Maavaldade elanikkonna muutus aastail 1989–2000 rahvaloenduste andmetel (Statistikaamet 2001).



Joonis 2. Eesti 21. sajandi I poole maa–linna arengu mudel



Taasiseseisvunud Eestis on investeeritud eelkõige Tallinna linna ja sadamatesse. Kui tõmmata kujuteldav joon diagonaalis läbi Eesti Aserist Iklasse, võib väita, et sellest joonest loodesse jääv ruum on uuest geopolitiilisest asendist võitja, kagu poole jääv ruum kaotaja. Eesti lääneranniku avanemine välissuhtlemisele on andnud läänepoolsetele piirkondadele sadamate kasutamise, turismi, otsekontaktide ja mitmesuguse (ühis)ettevõtluse edendamise kaudu koos arenenud naaberriikidega uued võimalused. Eesti idapoolsetel regioonidel on suhtlemine läänega olnud nõrgem, kaotatud on Vene turu äralangemisest.

Nii sissetulekute tase kui ka ettevõtlustingimused tõmbavad inimesi ja investeringuid suurematesse linnadesse – Tallinna, Tartusse ja Pärnusse. Maaelanike madalad sissetulekud ja kinnisvara madalad hinnad ei ole võimaldanud veelgi ulatuslikumat rännet maalt linna. Inimesed on seotud oma eluasemega maal, suutmata hankida samaväärset eluaset linnas. On kujunenud välja ulatuslik igapäevane tööränne maakonnakeskustesse, kohati ka küllalt intensiivne nädalane tööränne kaugematest maakondadest Tallinna. Aktiivsed ja andekad noored, kes eluaseme omandusega ei ole veel seotud, suunduvad linnadesse. Paljud omavalitsused on kaotanud üle viiendiku oma elanikkonnast (vt joonis 1).

Teisalt on juba tööturult lahkunud konkurentsivõimetu vanemaealine ja muukeelne elanikkond, kes on muu seas hüljanud (Tallinnas–Tartus–Pärnus välja rentinud) korterid ja suundunud elama kas esivanemate taludesse või suvilarajoonidesse. Tallinna lähialadel on toimunud ka valglinnastumine uuselamutesse, millega nt Viimsi elanikkond on kasvanud 1990. aastail üle 50%. Analoogsed protsessid toimuvad kõikide suuremate linnade lähialadel (vt joonis 1).

Regionaalse arengu võimalik tulevik

Regionaalne areng on teinud ringi ümber Eesti. Ehkki majandustegevus koondub jätkuvalt Põhja–Eestisse ja Tallinna piirkonda, võib ometi looduskesksete väärtushinnangute ja paremat elukeskkonda väärtustavate hoiakute toel teatud aja möödudes näha taas kasvuvõimalusi kultuuriliselt ja looduslikult atraktiivses Lõuna–Eestis. Viimase uus, 1970. aastate Lääne–Eestiga võrreldav tõus on tõepärasem, kui jätkuvalt tugevneb Tartu kui ülikoolilinn – teaduse–, meditsiini– ja tehnoloogiakeskus –, millel on Eesti parimad kõrgtehnoloogilise tootmise eelised. Idasuhted ja Peterburist tulev puhkajate voog võivad oluliselt parandada Kirde–Eesti tööhõivet ja majandusarengut. Aga ei pruugi.

Esile võib tuua järgmisi edasist Eesti regionaalset arengut mõjutavaid tegureid:

- koondavatena: primaarsektori töökohtade pöördumatu kadu, maapiirkondades paiknevate (väike)tööstuste ja teenindusettevõtete sulgemine, kõrge töötus maapiirkondades ja väikekeskustes, ränne suurkeskustesse, välisränne suurkeskustesse;
- hajutavatena: maa ja kinnisvara hindade kasv ning liikluse ja saasteolukorra halvenemine suurkeskustes, valglinnastumine, tööstuse ja töökohtade haju(ta)mine suurtest linnadest, puhkemajandus ja puhkuseaja osakaalu tõus elulaadis, elanike mobiilsuse kasv, roheline elulaadi väärtustamine, töö– ja elukohtade paigutumine looduslikult ja kultuuriliselt meeldivatesse kohtadesse;
- nii koondavate kui hajutavatena on elukoha–eelistuse väärtushinnangud, kus koondavateks on peamiselt sundvalikutest tulenevad üldised hoiakud, nt töökoht linnas, hajutavateks aga puhke–eelistustest ja hobidest tulenevad valikud.

Jätkuvalt suuri muutusi võib lähituleviku areng tingida keskustest ja teedest kaugemale jäävas maa–asustuses ja suurlinnade lähialadel. Endised majandikeskused on nõrgenenud, enamik töökohti kadunud. Teeninduse ja haldusstruktuuri ratsionaliseerimisega on kadunud ja kadumas hulk väiksemaid teenindusasutusi (pangakontorid, sidejaoskonnad, koolid jm). See

protsess jätkub. Samas võimendub valglinnastumine, nagu see 1990. aastate teisel poolel ja eriti aastail 2001–2002 on juba toimunud. Seda juhul, kui majanduskasv ulatub üle 5% aastas ja elamuehitusse suundub odav raha. Valglinnastumine jätkub ennekõike Suur-Tallinnas, Suur-Tartus ja Suur-Pärnus. Suurimaiks probleempiirkondadeks võivad järgmiseks kümnendiks kujuneda mõned Tallinna ja Ida-Virumaa siselinnalised alad.

Kasvav heaolu, mobiilsus, mitmekesistuvad tööturud ja väärtushinnangud võivad omakorda oluliselt võimendada USA-le ja Kesk-Euroopale omast hajalinnastumist, sõltudes siiski omakorda majandusstruktuurist (potentsiaalsete kaugtööliste osakaalust), infrastruktuuride (teede, side ja koolide-sotsiaalasutuste) olukorrast ja mootorikütuse hinnast, paljuski aga kohalikust aktiivsusest ja tahtest elu- ja ettevõtluskeskkonda parandada. Arvestades eeldatavaid majandusstruktuuri ja inimeste liikumise muutusi, saab luua mudeli (joonis 2), kus selgelt eristuvad kahte tüüpi piirkonnad:

1. kus ei tehta pingutusi uute ettevõtete ja majandusharude arendamiseks ja elukeskkonna parandamiseks ning
2. kus rakendatakse muutuvas majanduskeskkonnas tekkivaid uusi võimalusi piirkonna huvides, et luua töökohti tõusvates majandusharudes (nt puhkemajandus) ja parandada elukeskkonda.

Kui praegu Eestis domineeriv suurlinnastumine kas kuhjeprobleemide (elukallidus, saastatus, kuritegevus, töötuse kasv) või elanike muutuvate väärtushinnangute tõttu (elukeskkonna väärtustamine, stressivaba elustiil) pöördub hajutamisele, võidavad oluliselt need piirkonnad, kus on juba loodud alus kasvavaile majandusharudele: parem elukeskkond ning elanike hoiakute näol valmisolek uuendusteks ja uute elanike vastuvõtmiseks. Mõistagi on paremad võimalused uute majandusharude tekkeks piirkondadel, kus on selleks eeldused, nagu asend keskuste ja teede suhtes ja juba olemasolev atraktiivne looduslik, kultuuriline või sotsiaalne keskkond. Kaht viimast saavad aga olulisel määral kujundada piirkonnas elavad inimesed ja nende valitud võimud.

Eesti suur võimalus

Eesti varasem regionaalse arengu kogemus, mis lähtus agraar- ja tööstusühiskonna loogikast, ei saa meid infoühiskonnas eriti aidata, vaid võib isegi eksitada. Uut, järgmise sajandi ruumimudelit aga veel pole: maailm on alles selle otsinguil. Nii peame regionaalpoliitika kujundamisel Eestis arvestama nii globaalseid turujõude, jätkuvalt tugevaid geopolitiilisi mõjureid kui ka mitmeid sisearengu tegureid. Et Eesti riiklikud struktuurid on alles kujunemisejärgus, on meil mõnevõrra lihtsam seda uute arengute raamistiku järgi vormida. See on meie suur võimalus.

Äsja lõppenud tööstussajandil on Eesti inimesed liikunud töökohtade järel. Tulemuseks linnastumine ja kolm regionaalse arengu lainet, mis agraarsest Lõuna-Eestist alguse saanult suundus tööstuslikku Põhja-Eestisse ja seejärel rekreatiivsesse Lääne-Eestisse. Praeguses ülibiberaalses kapitalismis toimuv ettevõtete ja elanike koondumine suurlinnadesse ja transiidikoridoridesse on küllalt sarnane sõjajärgsega. Kahaneva elanikkonnaga

maapiirkondades halveneb nii tehniline kui ka sotsiaalne infrastruktuur, mis nende piirkondade atraktiivsust ettevõtjale ja potentsiaalseile elanikele veelgi vähendab.

See ei ole siiski ainus suundumus. Üleminekuperioodil toimima hakanud uued sotsiaal-majanduslikud protsessid on samal ajal käivitanud intensiivse valglinnastumise, mis Tallinna regioonis on väljunud avaliku sektori kontrolli alt, ähvardades uute arendusprojektide näol hävitada loodus- (mererannikud) ja kultuuriväärtused ning miljööd ja põhjustades üha teravamaid liiklusprobleeme. Sealjuures võivad ülepeakaela tehtud investeeringud mõne aja möödudes põhjustada valglinlaste edasisiirdumist hajalinlasteks. Siis kui algul rahulikust eeslinnast on saanud taas kärarikas äärelinn. Ja viia vastavate piirkondade allakäigule, nii nagu see on toimunud nt Los Angeleses.

Ilmne vajadus on suulinnaregioonide maakasutuse ja infrastruktuuride kompleksseks planeerimiseks, et vältida samaaegsete kuhje- ja valglinnastumisega kaasnevaid (Läänes juba enam kui pool sajandit, meil alles nüüd tajutavaid) probleeme.

Teisalt tuleb vältida maapiirkondade majanduslikku kõrbestumist, sest sealne keskkond on põhivara puhkemajandusele ja väärtuslik elukeskkond nii Eesti elanikele kui ka ruuminäljas eurooplastele. Et kohaliku omavalitsuse tasand on arendustöös enamasti väikse- ja nõrgavõitu, peaks riik oluliselt tugevdama maakondlikke arendusstruktuure, et ära kasutada Euroopa Liidu pakutavaid vahendeid maaelu ja infrastruktuuride arenguks.

Kasutatud kirjandus

Amin, A. (1994). Post-Fordism. A Reader. Oxford: Blackwell.

Eesti 2010 (1998). Eesti territoriaal-majandusliku arengu kontseptsioon (üleriigiline planeering) aastani 2010. Toim A. Keskaik. Tallinn: Eesti Tuleviku-uuringute Instituut. (Käsikiri)

Estall, R., Bennet, R. (1991). Case Studies of Economic Change in Advanced Regions. – Global Change and Challenge: Geography for the 1990s. Eds R. Estall, R. Bennet. London: Routledge.

Hall, P. (1987). Urban and Regional Planning. London: Allen & Unwin.

Hall, P. (1988). The Geography of the Fifth Kodratieff. – D. Massey, J. Allen (eds). Uneven Re-development: Cities and Regions in Transition. London: Hodder and Stoughton, pp 6–47.

Issermann, A. M. (2001). Competitive Advantage of Rural America. – International Regional Science Review, 24, 1, 38–68.

Katus, K. (1989). Eesti demograafiline areng läbi sajandite. Tallinn.

Kaup, U. (1986). Tallinna aglomeratsiooni arengusuundi. – Geograafia rakendusprobleeme Eesti NSV-s. Tallinn: EGS.

Kümmel, T. (1987). Mõningad tendentsid Tallinna aglomeratsiooni arengus. – TPI toimetised, 849, lk 35–55.

Marksoo, A. (1992). Dynamics of Rural Population in Estonia in the 1980s. – Estonia: Man and Nature. Tallinn: EGS, pp 129–151.

Massey, D. (1988). Uneven Development: Social Change and Spatial Divisions of Labour. – D. Massey, J. Allen (eds). Uneven Re-development: Cities and Regions in Transition. London: Hodder and Stoughton, pp 250–276.

Raagmaa, G (1997). Growth in the Hidden Economy. The Case of Estonia. – Transition in the Baltic States: Micro-level Studies. Eds N. Hood, R. Kilis, J.–E. Vahlne. London: Macmillan.

Raig, I. (1987). Teie pere majapidamine. Tallinn: Valgus.

Scott, A. (1990). Flexible Production Systems and Regional Development. – Networks and Regional Development. Eds S. Illeris, L. Jacobsen. Nordrefo.

Storper, M., Walker, R. (1989). The Capitalist Imperative. Oxford: Blackwell.

Swyngedouw, E. (1992). The Mammon Guest, "Glocalisation", Interspatial Competition and the Monetary Order: the Construction of New Scales. – Cities and Regions in the New Europe. Eds M. Dunford, G. Kafkalas. London: Belhaven Press.

Tammaru, T. (2001). Linnastumine ja linnade kasv Eestis nõukogude aastatel. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Toffler, A. (1980). The Third Wave. London: Pan Books with William Collins Sons & Co Ltd.

UNDP (1996). Estonian Human Development Report 1996.
Tallinn.<http://www.ciesin.ee/undp/nhdr.html>.

WTO (World Tourism Organization) (1999). Megatrends of Tourism. Madrid: World Tourism Organization.

Vajame uut energeetika arengukava

Heido Vitsur (RiTo 5), Majandus- ning teede- ja sideministri nõunik

Ehkki 1998. aastal Riigikogus heaks kiidetud kütuse ja energiamajanduse pikaajaline riiklik arengukava pole halb, ei rahulda see meid enam. Arengukava ei ole andnud ammendavaid vastuseid Eesti energeetika suundumuste ja võtmeprobleemide kohta.

Energeetika kõiki valdkondi – põlevkivi ja kivisütt, gaaskütuseid, kütteõlisid, turvast, biokütuseid, taastuvaid energiaallikaid, mootorikütuseid, elektroenergeetikat ja elektrisüsteemi, küttemajandust, energiasäästu, keskkonnale kahjulike mõjude vähendamise ja energias sektori töökindluse ja energiavajaduse stabiilsuse küsimusi – haaravast seitsmeteistkümne lehekülje pikkusest dokumendist ei ole võimalik leida vastuseid kõigile Eesti tähtsamatele energeetikaprobleemidele. Me ei saaks neid ka siis, kui dokument oleks tunduvalt mahukam.

Riiklikus arengukavas on öeldud, et Eesti energiastrateegia keskne eesmärk on kõigi tarbijate nõuetekohane varustamine kütuste ja energiaga, kindlustamaks majanduslikku, sotsiaalset ja kultuurilist arengut. Säärase probleemiasetuse vastu loomulikult ei saa vaielda. Edasi on seal väidetud, et Eesti energiapoliitika kujundamisel seab valitsus endale eesmärgiks:

1. tagada nõuetekohase kvaliteediga ning optimaalsete hindadega kütuse ja energiaga varustatus ning stabiilsus harmoonilise regionaalse arengu ning Euroopa Liiduga ühinemiseks vajaliku majanduskasvu saavutamiseks;
2. tagada kütuse- ja energiamajanduse kui strateegilise majandusharu abil riigi poliitiline ja majanduslik sõltumatus; luua Euroopa Liidu nõuetele vastavad strateegilised julgeolekuvarud;
3. luua reaalset toimiv energiasäästusüsteem kütuste ja energia tootmisel ning tarbimisel;
4. kindlustada rahvusvaheliste keskkonnanõuete täitmine;
5. tagada põlevkivi baasil energia tootmise efektiivsuse suurendamine ühel ajal kahjuliku keskkonnamõju olulise vähendamisega põletustehnoloogia uuendamise teel;
6. kasutada ratsionaalselt kaevanduste ja karjäärade põlevkivivarusid, mille maht on tootmiskadusid arvestamata 0,6 miljardit tonni ja millest piisab elektrijaamade ja õlivabrikute käitamiseks nende amortisatsiooniaja lõpuni ka pärast nende renoveerimist olemasoleva infrastruktuuri baasil;
7. eelistada uute elektrijaamade rajamisel elektrienergia hajutatud tootmise printsiipi ning soojuse ja elektri koostootmist, kindlustades seejuures küttevõimsuste optimaalse ärakasutamise;
8. soodustada taastuvate energiaallikate kasutamise laiendamist maksusoodustuste rakendamisega nii vastavaile investeeringuile kui ka nende baasil energia tootmisele;
9. tagada Eesti energeetika eurointegratsioon Euroopa Liidu direktiivide ja suundumuste kohaselt;

10. suurendada riigi energiaga varustuskindlust riikidevaheliste lepingutega (Vene Föderatsiooniga piiri-energeetikaobjektide teenindamiseks, naaberriikidega kütuse ja energia tarnelepingud kriisiolukorras ja julgeolekuvarude hoiustamiseks).

Me ei saa palju targemaks ka siis, kui loeme arengukava osast "Arengu põhisuunad" läbi kõik elektroenergeetikat ja elektrisüsteemi puudutava. Kõige komplitseerituma energeetika osa kohta on napilt 28 rida ning seegi vähene kordab jaoti strateegilistes eesmärkides öeldut. Edaspidises arutelus on suurema selguse huvides piiratud üksnes elektroenergeetika kui kõige üldisemat huvi pakkuva energeetikavaldkonna küsimustega.

Praeguse arengukava nõrkused

Pole mõtet kulutada aega arutlusele, milliseid arengukava eesmärke ja vahendeid võiks sõnastada teisiti kui neli-viis aastat tagasi. See ei vii Eesti energeetika tulevikuprobleemide mõistmisel, veel vähem nende lahendamisel kuigi palju edasi. See ei aitaks näha seda, missugused väljakutsed seisavad meie energiasüsteemi ees lähemate aastakümnete jooksul, millised on võimalused nende väljakutsetega toime tulla või mida need meilt nõuavad.

Kõike arengukavas kirjapandut on isegi raske pidada valitsuse strateegiliseks eesmärgiks. Osa eesmärkidena esitatud postulaate on meile ligikaudu sama ranged ja meist täielikult sõltumatud süsteemsed piirangud, nagu seda on nt arvestamine selle geograafilise tõsiasjaga, et Eesti asub 57. ja 59. laiuskraadi vahel.

Et toime tulla tulevikuväljakutsetega, on hädasti vaja senisest tunduvalt selgemat ja konkreetsemat visiooni Eesti energeetika tulevikust. Oleme seda kogu aeg vajanud. Kui oleksime energeetikaküsimused endale vähemalt viis aastat tagasi paremini selgeks teinud, oleks nii mõnigi asi, mille pärast praegu tuleb palju vaeva näha, mõnevõrra valutumalt läinud. Kuid kasulik on õppida ka oma vigadest.

Esiteks peaks nüüd täiesti selge olema, et energeetika on majandusvaldkond, mille ettevõtmiste suhtes ei jää Eesti avalikkus mingil juhul ükskõikseks. Küsitakse nii valikute hinda kui ka nende tagajärgi ja põhjendusi.

Sellepärast võib väga hästi mõista Teaduste Akadeemia energeetikanõukogu käesoleva aasta 15. veebruari ettepanekut alustada energeetika probleemide ja arengukava avalikku arutelu ning äratada teadlastes, spetsialistides, ettevõtetes ja asutustes huvi selles osalemiseks. Võimalike arusaamatuste vältimiseks on hädavajalik nii toimida.

Kõigele vaatamata ei ole riikliku arengukava kõige suurem puudus eeltoodu kõrval see, et selles pole ainsatki arvulist märget, missuguseks ajaks milliste rajajoonteni tahetakse jõuda, palju see maksma läheb ning mismoodi seda kõike kinni kavatsetakse maksta, vaid asjaolu, et kogu praegune energeetika arengukava näib hõljuvat mingis steriilses, täiesti suletud keskkonnas. Selles ei ole nt ette näha turgude avamist ja sellega kaasnevat, kus ei eksisteeri konkurentsi ja kus pole kunagi kuuldud, et konkurents võib esineda ka kõlvatu konkurentsi näol, kus pole mingit tähtsust tõsiasjal, et turgudel on olnud läbi aegade raskusi tulevikusignaalide vastuvõtmisega. Kuid just tulevikusignaalid on energeetikas väga olulised,

sest võrreldes tavalise kaubatootmisega seotud ettevõtmistega rajatakse energeetikaobjekte harva ja nad peavad töötama aastakümneid. Elektriijaamad peaks töötama vähemalt nelikümmend aastat ja ülekandevõrgud kestma rohkem kui kaks korda kauem.

Teiseks peame arvestama ka seda, et veel halvemini kui suhteliselt kauge tuleviku signaale suudab turg arvestada energeetika tekitatud lühi- ja veel enam pikaajalisi looduskeskkonna mõjusid.

Need on küsimused, millele tuleb vastus leida kohe. Eesti energeetika puutub uue reaalsusega täiel määral kokku mitte hiljem kui kümmekonna aasta pärast. Ettekujutus maailmast, milles Eesti energeetika hakkab toimima 10–15 aasta pärast, on palju pakilisem küsimusest, millal ja kuhu ehitada aastakümnete pärast põlevkiviküttel töötavaid jaamu asendav esimene Eesti aatomielektriijaam.

Energeetika tulevik

Tuleb aru saada, et Eestil on vaja niisugust energeetika arengukava, kus oleks üpris detailselt näha, mida lähema kümne aasta jooksul teeme ja mida järgmise kahekümne aasta jooksul tuleb tõenäoliselt teha, mitte aga lihtsat universaalset loetelu põhimõtetest, millest lähtudes neid otsuseid langetada.

Konstruktiivset arutelu Eesti energeetika tuleviku üle saab ja tuleb alustada algusest, s.o hetkeolukorra fikseerimisest. Kõigepealt peame kindlaks määrama energeetika tehnilise, tehnoloogilise ja rahalise olukorra, seejärel ka majandusliku ja loodusliku keskkonna, milles energeetikamajandus toimib, ning milliseid ressursse meil on energeetika arendamiseks. Seejärel on vaja teavet, milline on olnud energeetika areng kogu maailmas, aimata seda, kuhu areng 10–30 aasta jooksul välja viib ning milliseks võib muutuda majanduskeskkond, milles energeetika kogu maailmas toimib ja areneb.

Peaksime oma võimalusi üsna hästi teadma, kuid kahjuks see pole nii. Nt oli meil kuni Euroopa Liidu suurte kütteseadmete direktiivi vastuvõtmiseni töötavate Narva elektriijaamade energiablokkide näol reservis enam kui küllalt võimsusi, rahuldamaks Eesti energiaturu nõudlust vähemalt järgmise kümne aasta jooksul. Nüüd võime neid vaid osalt amortiseerunud seadmeid kasutada 2008. aastast kuni 2015. aastani üksnes piiratud arv tunde.

Seega on meil pärast 2008. aastat piiranguteta võimsusi ainult 650 MW (Narva elektriijaamade kaks renoveeritud plokki ja täie võimsusega tööle pandud Iru elektriijaam ning rida väikesi koostootejaamu ja tuulikuid). Võrreldes Eestile vajaliku 1500 MW suuruse tippvõimsusega, on seda häbematult vähe.

Ülevaate saamine on tunduvalt lihtsam kui olemasoleva teabe abil vajalike otsuste langetamiseni jõudmine. Alati ei esitata otsuse langetajaile adekvaatset infot ning otsuste langetamist saadab liiga tihti infomüra, millest otsustajad ei suuda välja selekteerida tõelist infot või pole neil selleks aega, teadmisi ega tahtmist.

Edasi tuleks kindlaks teha meie potentsiaalse energiavajaduse võimalikud piirid ja väljavaated neid rahuldada, mõeldavad alternatiivid, alternatiivide hind ning iga alternatiiviga kaasnevad riskid. Oleks kasulik, kui meil oleks ühe stsenaariumi asemel kasutada mitu sõltumatut varianti. Tööd oleks muidugi rohkem, kuid tõelise tahtmise korral pole midagi ületamatut ning analüüsiks tehtavaid kulutusi korvaks suure tõenäosusega raha kokkuhoid energeetika arendamisel.

Uue arengukava koostamisel saame arvestada ka sellega, et arengusuundade kavandajate olukorda lihtsustab suurel määral tõsiasi, et energeetika arengut lähiaastail ei ole kuigi raske ennustada, sest vaatamata tulevikuvõimaluste paljususele ja määramatusetele saavad suured muudatused energeetikas toimuda ikkagi aeglaselt; seetõttu pole lähima viie, võib-olla isegi kümne aasta jooksul toimuvat raske ette näha.

On selge, et nende aastate jooksul rekonstrueeritakse kõigepealt Narva elektrijaamades kaks energiaplokki, ja kuna Eesti on 2008. aastaks päris kindlasti Euroopa Liidu täisliige, tuleb meil väga suure tõenäosusega mõelda ka kolmanda ning ei ole välistatud, et ka neljanda Narva jaamade energiaploki renoveerimisele.

Kallid alternatiivid

Loomulikult võidakse küsida, miks mitte koostootejaamad või alternatiivenergeetika? Aga lihtsalt sellepärast, et sel ajal vajab Eesti tippvõimsust mitte vähem kui eespool mainitud 1500 MW; kolm energiaplokki tagavad üksnes 650 MW suuruse võimsuse ning koos Iru elektrijaamaga 850 MW. Seega jääb ka siis, kui suudame Iru elektrijaama tarvis piisavalt gaasi importida, ikkagi peaaegu pool vajalikust tippvõimsusest puudu, vajalikest reservidest ei ole siinjuures veel üldse juttu olnud.

Ühe osa puudujäävast võimsusest – kuid tõenäoliselt mitte rohkem kui 100 MW – võib tulevikus katta väljaspool Tallinna rajatud koostootejaamade abil. Ülekaalukalt suurt osa sellest energiast hakatakse tõenäoliselt tootma nagu Iru jaamaski imporditava gaasi arvel, ning ei ole kindel, kas Eesti võib lubada oma maksebilansile sellist täiendavat survet. Samas on aga selge ka see, et üksnes gaasil töötavad koostootejaamad suudavad lähema kümne aasta jooksul pakkuda Narva elektrijaamadele hinnakonkurentsi, sest biomassil töötavate jaamade tootmiskulud kujunevad hinnanguliselt poole kallimaks ja jäätmeid kasutavate elektrijaamade omad vähemalt kaks korda kallimaks kui gaasiküttel töötavatel.

Ega muid valikuid meil palju üle jää, sest hüdroenergiat, kui mitte arvestada Narva jõge, meil sama hästi kui pole. Kuigi võiksime päikesepatareisid üles seada mahuks, mis vastab enam kui kahe Narva energiaploki võimsusele, jääb päikeseenergia kasutamise mõte meil veel väga kauaks ulme valda. Ka kõige paremates tingimustes ei saa me praeguste seadmete abil Eestis toota kilovatt-tundi päikeseenergiat odavamalt kui viie krooni eest, kehvemais talvistes tingimustes, kui elektrit rohkem vaja, võib niigi kõrge hind kahekordistuda.

Samas võimsuses kui päikesepatareisid võiksime paigaldada ka tuulikuid, kuid ka siin tuleb arvestada kahe segava asjaoluga. Esiteks, praegu on tuulikuelekter ligikaudu kaks korda kallim kui fossiilsete kütuste põletamisel toodetud elekter. Teiseks ei ole alati tuult, see

tähendab, et kuigi me saame üles seada tuulikuid mahus, mis annaks nende koguvõimsuseks kahe ja poole Narva energiaploki võimsuse, võime oma tuulikuilt loota heal juhul 1,3 TWH suurust toodangut, mis on poole vähem sellest, mida suudavad anda sama võimsusega Narva energiaplokid. Raskusi on ka tuulikute paigutamisega. Hea paigaldamiskoht on Saaremaa ja Hiiumaa läänerrannik ning ka Liivi lahe rand, kus võib loota tuulikute nimivõimsuse 37–42 protsendi suurusele ärakasutamisele, kuid tuulikuelekttri entusiastide kahjuks on just seal eriti palju kaitsealasid, mille ligiduses ei tule tuulikute paigaldamine kõne allagi.

Mujale (eeskätt Soome lahe ja Väinamere rannikule) saab tuulikuid üles seada rohkem, kuid seal on võimalik toota iga tuuliku kohta elektrit poole vähem ning seega poole kallimalt.

Seetõttu on alternatiivelektri kasuks või kahjuks otsustamine, kui tehnilised keerukused kõrvale jätta, üpris lihtne. Peame lihtsalt selgeks tegema, kui palju oleme nõus tuulikute püstiajamise ja seal elektri tootmise eest nende omanikele peale maksma. Tuleb arvestada ka seda, et seni kui meil on käiku antud vähe tuulikuid, maksavad Narva elektrijaamade tarbijad kinni nii põlevkivielekttri kui ka kõik alternatiivelektri tootmisega seotud kulud. Seega tuleb tasuda topeltarveid, sest tuulikute toodang ei avaldu energiavõrgus täiendava toodanguna, vaid lihtsalt teoreetilise voolusageduse, praktikas aga võrgukadude suurenemisena, sest ei Narvas, Daugava hüdroelektrijaamas ega ka kusagil mujal saa tühise alternatiivelektri koguse tõttu seisata ühtegi agregaatiga ning seega vähendada tootmiskulusid või keskkonna saastamist. Alles siis, kui tuuleenergiat on piisavalt mõne agregaatiga seiskamiseks, tuleb elektritarbijail kinni maksta ainult alternatiivelektri ja Narva elektrijaamade elektri hinnavahe, mis ei olegi nii väike. Kui meie turule tulevast elektrist hakkab tuuleenergia moodustama 10%, toob see kaasa lõpptarbijale umbes 5,5–sendise hinnatõusu. Tulevikus võib olukord mõnevõrra paraneda, sest ilmselt muudab konkurents tuulikud edaspidi odavamaks, kuid lähiaastail on olukord just selline.

Teoreetiliselt on Eestil praeguse ja ka tunduvalt suurema energiatarbimise korral tõepoolest võimalik läbi ajada üksnes biomassil ja tuuleenergial töötavate elektrijaamade toodanguga. Iseasi, kas soovime ja suudame sellist elektrit kinni maksta ja kas jääme sealjuures ka konkurentsivõimeliseks.

Kolmas lahendus

Eesti energeetika tulevikust rääkides on võimalik ka kolmas lahendus: hakata uute elektrijaamade ehitamise asemel elektrit importima. Lähiajal saame tõepoolest nii toimida, sest nii Leedus kui ka Venemaa loodepiirkonnas on piisavalt odavat tuumaelektrit. Kuid kui vaadata aega, kus Eesti peab loobuma täielikult Narva jaamade vanade energiablokkide kasutamisest, näeme igas maailmakaares meile vastu vaatavat elektrienergia defitsiiti.

Kogu Läänemere piirkonnas, nagu ka meil, on viimase paarikümne aasta jooksul juurde ehitatud liiga vähe uusi elektrijaamu.

Aega pärast 2015. aastat on tunduvalt raskem kirjeldada kui esimest tosinat aastat, sest üha suuremal määral hakkab mängu tulema kõik maailmas ja Euroopas toimuv. Need on protsessid, mille mõjutamiseks on meil minimaalsed võimalused.

Arenguks, millega meil tuleb kokku puutuda, on konsolideerumine (firmade liitumised, ostud ja ülevõtmised) ja turumajanduse põhimõtete levik ning suurfirmade omavahelise konkurentsi süvenemine energeetikas. Energeetika ei liigu vaatamata dereguleerimisele sugugi ideaalse konkurentsi põhimõtete leviku suunas, väikestel aladel ei pruugi konkurentsi üldse tekkida ja tarbijail tuleb seista vastakuti turgu kontrollivate ettevõtete survega.

Arvestada tuleb ka seda, et energeetikas ei vähenda turumajanduse põhimõtete levik turu reguleerimise ja kontrollimise vajadust, sest elektriturg ei saagi eksisteerida reguleerimata vabaturuna. Tehniliste hädade kõrval võib valesti valitud regulatsioon kergesti kaasa tuua sügavaid ja raskesti ületatavaid energiakriise, nagu seda oli üldtuntud energiakriis Californias ning veel halvemate tagajärgedega kriisid Uus-Meremaal ja Brasiilias. Peame arvestama ka sellega, et maailmas ei ole leitud ühtegi mudelit, mida saaks ühest riigist teise üle kanda.

Jonnakad küsimused

Esialgu võib tunduda, et Eestis ei saa ka pärast energiaturu dereguleerimist midagi soovimatut juhtuda, sest meie turg on konkurentsivõimelistest võistlevatest tootjatest üsna tugevalt isoleeritud ja seega vaba ka vägivaldse ülevõtmise ohust.

Tuleb aga silmas pidada, et turgude dereguleerimine ei tähenda konkurentsi mitte üksnes tootjate, vaid ka müüjate vahel ning konkureeriv ja odav elekter võib Eestisse tulla ka Narva elektrijaamadest ning olla nii odav, et Narva jaamad või Eesti Energia võivad dereguleeritud turu hinnakonkurentsi tõttu sattuda tõsisesse finantsraskustesse.

Tõsiseks muutunud finantsprobleemid võivad tähendada aga Eesti elektrijaamade arenguvõime lakkamist ja nende tõenäolist ülevõtmist ning pärast seda ka raskesti kontrollitavaid hindu.

Peale eeltoodud määramatuste on seni lahendamata tulevikuprobleem ka Eesti kuuluvus ühte või teise energiasüsteemi. Praegu teeb Eesti Energia sünkroonset paralleeltööd Venemaa ühtse energiasüsteemiga. Saamaks ettekujutust selle koostöö tähtsusest, olgu järgmine näide.

Kui nt Leedu Ignalina elektrijaam töötaks eraldi süsteemis ja seal langeks rivist välja üks energiablokk, tooks see endaga kaasa volusageduse alanemise Leedus 10 hertzi võrra – selle vältimiseks tuleks Leedus pooled tarbijad kohe välja lülitada. Kui aga Eesti ja Läti kuuluksid Leeduga ühtsesse süsteemi, väheneks sagedus 6% ja selle vältimiseks tuleks ligikaudu kolmandik nende riikide tarbijaist välja lülitada. Paralleeltöös Venemaa ja Valgevenega tooks ühe ploki väljalülitamine Leedus kaasa ainult 0,2 hertzi suuruse sageduse alanemise, mis ei oleks üldse märgatav ning ületaks ainult 0,1 hertzi võrra Euroopas lubatud sageduse kõikumise piirmäära.

Tuleb arvestada ka seda, et Euroopa Liidus ei ole ühtset energiasüsteemi, on ainult piirkondlikud sünkroonse sageduse piirkonnad. Ka meie naabritel – Põhjamaadel – on ühendus teiste Euroopa energiasüsteemidega üksnes alalisvoolu liinide kaudu. Ilmselt ei teki ka Eestil seda veel niipea. Milliseks kujuneb Euroopa elektrisüsteem kaugemas tulevikus ja millised riigid missugusel moel sinna kuuluma hakkavad, ei tea keegi.

Kuid üks on selge – energiamajanduses ei ole emotsioonidega kõige vähematki peale hakata. Tehnilised probleemid on jonnakamad kui muud Euroopa Liiduga ühinemise küsimused.

Eesti energeetika praegune reaalsus

Gunnar Okk (RiTo 5), Eesti Energia juhatuse esimees

Eesti energeetika arenguvõimalustest rääkides annavad mitmesuguste elualade esindajad ajakirjanduse vahendusel väga konkreetseid näpunäiteid, mis on õige ja mis vale. Tihti peale on nendes õpetussõnades kaduma läinud nii energeetika eesmärk kui ka reaalsusest arusaamine.

Energeetika arendamist ükskõik millisel maal võib võrrelda optimeerimisülesande lahendamisega, sest korraga tuleb täita kolm suurt eesmärki:

1. tagada kõikide klientide pidev elektriga varustamine ehk varustuskindlus;
2. tagada keskkonnanõuete täitmine;
3. suurendada pidevalt majanduslikku efektiivsust.

Nende eesmärkide täitmine on keerukas, kuid eriti keerukas on täita kõiki kolme eesmärki korraga, sest mainitud eesmärgid välistavad kohati üksteist. Nt varustuskindluse tagamine ja keskkonnanõuete täitmine vajavad suuri investeeringuid, kuid vähendavad samas kogu süsteemi majanduslikku efektiivsust. Energeetika eesmärkide täitmisel tuleb leida optimum kõigi kolme eesmärgi vahel.

Varustuskindlus

Varustuskindlus koosneb mitmest komponendist, peamised on kütuste tarnekindlus, tootmise ja nõudluse vaheline tasakaal ning elektrivõrgu töökindlus.

Praegu toodetakse üle 90% elektrienergiast põlevkivist, seetõttu kütuse tarnekindlusega Eestis probleeme ei ole. Kui Eesti otsustab hakata kasutama rohkem importkütust, tuleb varustuskindluse juures arvestada kindlasti kütuse varustamisel esile tõusnud riske.

Viimastel kuudel on tekkinud Eesti ajakirjanduses diskussioon tuumaelektrijaama ehitamise teemal. Maailma tuumaenergeetika on viimasel aastal elavnenud. USA-s ei ehitatud peaaegu 20 aastat (pärast Three Miles Islandi tuumaelektrijaama õnnetust) ühtegi tuumaelektrijaama, nüüd on hakatud neid jälle planeerima ja ehitama. Põhjuseks on loomulikult tehnoloogia areng ja jaamade töökindluse kasv. Samas on tuumaelektrijaama ehitamise majanduslik tasuvus madal, sest esialgne investeeering on ülisuur (ca 40 mln krooni/MW).

Eestisse tuumaelektrijaama rajamise poolt rääkivaist asjaoludest võiks nimetada vähenevaid keskkonnaheitmeid, Eesti elektrivajaduse katmist kaugemas perspektiivis ja võimalust elektrit importida.

Tuumaelektrijaama ehitamise vastu on järgmised argumendid:

1. Eesti elektrisüsteemi jaoks liiga suured ühikvõimsused (500–600 MW);
2. varustuskindlusega seotud riskide säilimine (elektri tootmine ühest allikast);

3. võimaliku katastroofiallika loomine;
4. radioaktiivsete jäätmete problemaatika;
5. kogemuste ja vajaliku infrastruktuuri puudumine;
6. oskusteabe ja vastava insener–tehnilise kaadri puudumine;
7. ei ole majanduslikult otstarbekas;
8. kütuse tarnetega seotud riskid.

Eeltoodut arvesse võttes oleks tulevikus kõige otstarbekam ehitada Balti riikidesse ainult üks (kui üldse) uus tuumaelektrijaam ning kõige tõenäolisemalt tuleks see ehitada Leetu Ignalinasse, kus on olemas vajalik infrastruktuur, kogemus ja personal.

Energeetikas kasutatavad tootmisvõimsused peavad nii energia kui ka võimsuse osas vastama prognoositavale nõudlusele, et tagada tasakaal tootmise ja nõudluse vahel. Peale selle peab elektrisüsteemis olema pidevalt saadaval reservvõimsus, et tagada elektriga varustamine avariiolukordade puhul. Tootmisvõimsusi ja reservvõimsusi võib asendada elektri impordiga naaberriikidest, kuid selleks peab naaberriikides olema küllaldaselt ülevõimsusi. Praegu on Eestil füüsilised ühendused üksnes Venemaa ja Lätiga, võimalik on elektrit importida ka Leedust. Läti suudab normaalsel aastal katta enda elektrinõudlusest ainult 70%. Leedus on praegu Ignalina tuumaelektrijaama puhul piisavalt ülevõimsusi, kuid aastaks 2005 suletakse Ignalina esimene reaktor ning Euroopa Liit nõuab teise reaktori sulgemist aastaks 2009. Seejärel tekib tootmisvõimsuste defitsiit ka Leedus. Samas pole praegu ühtegi konkreetset plaani uute suuremate tootmisvõimsuste ehitamiseks Lätis või Leedus.

Elektri importimise võimaluseks jääb Venemaa, kuid tuleb arvestada, et elektrinõudlus kasvab Venemaal 3% aastas ja elektrijaamade installeeritud võimsus väheneb 3–4% aastas elektrijaamade vananemise tõttu. Uusi elektrijaamu pole Venemaal ehitatud peaaegu 15 aastat ning seega võib oodata tootmisvõimsuste defitsiiti Venemaal juba aastal 2005. Loode–Venemaal on olukord veelgi kriitilisem, seetõttu plaanitakse uusi elektrijaamu Pihkva oblastisse, Peterburisse ja Kaliningradi. Rohkem kui 75% Venemaa elektrist toodetakse fossiilsetest kütustest, seejuures ei vasta tootmine Euroopa Liidu keskkonnanõuetele. Sellises olukorras oleks küsitav seada end sõltuvusse Venemaa elektrist, mille tarnekindlus võimsuste defitsiidi tõttu lähitulevikus on väike ja mille tootmine ei vasta rahvusvaheliselt aktsepteeritud keskkonnanõuetele.

Loomulikult on meil võimalus rajada merekaabel Soome. Selle projektiga on Eesti Energia viimaseil aastail aktiivselt tegelnud. Samas ei asenda meie elektrisüsteemi ühendamine Soomega Narva elektrijaamade renoveerimise vajadust, sest nii Soomes, Rootsis kui ka Norras oli aastal 2001 tootmisvõimsuste defitsiit ning nad importisid osa elektrist. Soome on mõistnud, et impordelektri osakaalu suurendamine seab ohtu riigi varustuskindluse ning plaanib seetõttu pidevalt kasvava elektrinõudluse katmiseks paigaldada viienda tuumareaktori. Seega on Eesti varustuskindlust kaugemas perspektiivis võimalik tagada üksnes põlevkivienergeetikaga jätkates ning optimaalne oleks katta vähemalt baaskoormus põlevkivist toodetud elektri baasil.

Viimane oluline varustuskindlust mõjutav aspekt on elektrivõrkude töökindlus. Viimase 20 aasta jooksul on Eestis investeeritud elektrivõrkude arendamisse väga vähe. Et võrgu kvaliteet oleks pikka aega stabiilne, on igal aastal vaja rekonstrueerida 2,5% võrgust, arvestades, et elektrivõrgu eluiga on keskmiselt 40 aastat. Tegelikult on viimaseil aastakümneil investeeringud kuni kümme korda nõutust väiksemad. Elektrivõrkude vanuselist struktuuri arvesse võttes peab lähema 10 aasta jooksul investeerima elektrivõrkudesse igal aastal vähemalt miljard krooni. Vastasel korral seame tulevikus ohtu tarbijate varustuskindluse.

Keskkonnakaitse

Eesti energeetikale seavad suuri piiranguid keskkonnakaitsenõuded, peamiselt Narva elektrijaamades. Põlevkivil töötavate elektrijaamade suurim probleem on vääveldioksiidide ja lendtuha emissioon, mille piirväärtusi reguleerivad Eesti–Soome väävliheitmete vähendamise leping, Eesti keskkonnaministri määrus, Eesti keskkonnastrateegia ja Euroopa Liidu suurte põletusseadmete direktiiv (EN/01/80).

Keskkonnaministri määruse "Saasteainete heitkoguste piirväärtuste kehtestamine suurtest põletusseadmetest väljuvate gaaside mahuühiku kohta" (RTL 1998, 327/328, 1334) täitmiseks tuleb enne 2003. aasta 1. jaanuari sulgeda Balti elektrijaama kaheksa kõige vanemat plokki ning peatada Balti ja Eesti elektrijaamas kokku neli plokki kuni elektrifiltrite moderniseerimiseni, sest nende plokkide õhuheitmed ei vasta tahkete osakeste heitmeile kehtestatud piirväärtustele.

Riigikogu otsusega "Eesti keskkonnastrateegia heakskiitmine" (RT I 1997, 26, 390) jõustunud Eesti keskkonnastrateegia seab nõude väävliheitmete vähendamiseks 80% võrra 1980. aasta heitmete tasemelt 2005. aastaks. Väävliheitmete vähendamise nõue vastab ka Eesti ja Soome valitsuse vahel 2. juulil 1993 sõlmitud õhukaitsealase koostöö lepingus sätestatule. 1980. aastal oli Eesti ja Balti elektrijaama vääveldioksiidi heitmeid 190 259 tonni. Vääveldioksiidi heitmete lagi AS-ile Narva Elektrijaamad on 2005. aastal 38 052 tonni. Narva elektrijaamade tegelikud SO₂ heitmed olid 2001. aastal 64 721 tonni. Saavutamaks keskkonnastrateegiaga nõutud vääveldioksiidiheitmete vähendamist, on vaja vähemalt kaks plokki renoveerida ning seetõttu ongi alustatud Narva elektrijaamade kahe plokki renoveerimist.

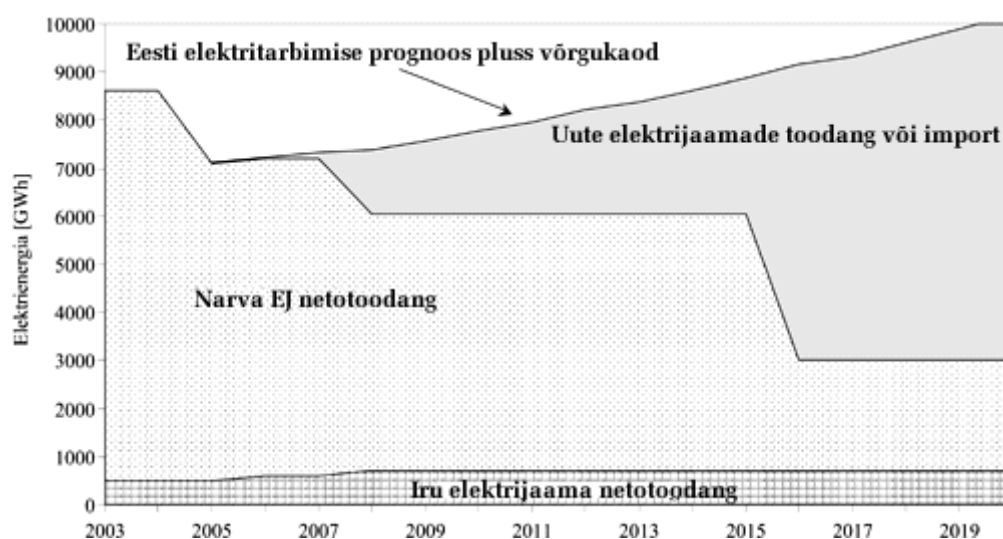
Euroopa Liidu direktiivi 2001/80/EMÜ "Suurtest põletusseadmetest välisõhku eralduvate saasteainete heitkoguste piiramise kohta" (EÜT L 309, 27.11. 2001) nõuete täitmiseks, juhul kui Eesti on rakendanud direktiivi nõuded ja saanud Euroopa Liidu liikmeks ning meile pole tehtud põlevkivi põletamisel tekkivate heitmete piirväärtuste osas erandeid, tuleb kõik Narva elektrijaamade renoveerimata plokid sulgeda 2008. aasta 1. jaanuariks. Kui ettevõtte on hiljemalt 30. juunil 2004 teatanud pädevale asutusele kohustusest mitte käitada direktiivi nõuetele mittevastavaid plokke aastail 2008–2015 üle 20 000 töötunni, saaks erandina mittevastavate plokkidega toota piiratud mahus elektrit 2015. aasta lõpuni.

Karmid keskkonnanõuded tähendavad, et alanud elektrijaamade renoveerimist ei ole otstarbekas edasi lükata, tuleb tõsiselt analüüsida veel vähemalt kahe plokki renoveerimise võimalusi ja uute, taastuvail kütustel baseeruvate elektritootmisvõimsuste rajamist enne

2015. aastat. Lähtudes direktiiviga sätestatud piirangutest, on Narva elektrijaamade eeldatav keskmine aastatoodang kahe renoveeritud plokiga ja kümne renoveerimata plokiga alates 2008. aastast 5340 GWh. Alates 2015. aastast on Narva elektrijaamade eeldatav keskmine aastatoodang kahe renoveeritud plokiga 2300 GWh. Võrdluseks – möödunud aastal tootsid Narva elektrijaamad 7346 GWh elektrit.

Praeguste prognooside kohaselt ei suuda Narva elektrijaamad juba aastal 2005 üksi katta kogu Eesti elektrivajadust. Kui arvestada Narva jaamadele juurde Iru elektrijaam aastase toodanguga ca 500 GWh, tekib Eestil aastast 2008 suuri raskusi, et tagada tarbijate elektrivajaduste rahuldamine ainult kodumaise elektriga, mis on toodetud olemasolevate elektrijaamade baasil (vt joonist).

Joonis. Eesti tarbeks võrku antava elektrienergia prognoos aastani 2020



Narva elektrijaamade renoveerimise alternatiivina on avalikkusele pakutud olemasolevatele plokkidele väävlipүүdmisseadmete (VPS) paigaldamist. Kui VPS-id lahendavad ainult vääveldioksiidi emissiooniga seotud probleemi, siis praeguste tolmpõletuskatelde üleviimine uuele keevkihtpõletuse tehnoloogiale tõstab ka katelde kasutegurit, vähendab lendtuha emissiooni ja suurendab põlevkivijaamade eluiga.

Ka majanduslikult ei ole VPS-ide paigaldamine otstarbekas, sest nende paigaldamine ühele plokile maksab ca 700 miljonit krooni, s.o kuni kolmandik ühe plokki täieliku renoveerimise maksumusest. Kui arvestada, et VPS-iga vana plokki eluiga on maksimaalselt 10 aastat, tõstaks ainuüksi see investeering elektrienergia tootmishinda ca 10 senti/kWh, peale selle tuleks veel investeerida elektrifiltrite paigaldamisse jm.

Majanduslik efektiivsus

Varustuskindluse ja keskkonnanõuete täitmise kõrval on üha tähtsam pidev majandusliku efektiivsuse suurendamine. Majandusliku efektiivsuse all mõistetakse enamasti madalat elektrihinda, kuid tegemist on pigem optimaalse elektrihinnaga, mis võimaldaks teha vajalikke investeeringuid varustuskindluse tagamiseks ja keskkonnanõuete täitmiseks.

Eduka majandamise võtmesõnad on peamiselt tegevuskulude kontroll, organisatsiooni keskendumine põhitegevusele ja finantskontroll, mis lõppkokkuvõttes peaks kajastuma optimaalses elektri hinnas. Energeetikas tuleb järjekindlalt tegelda ka elektriliste kadudega elektrivõrgus. Investeeringute otstarbekaks rahastamiseks peab ettevõtte omama positiivset rahavoogu ja olema laenuvõimeline rahvusvahelistel finantsturgudel.

Paljud maailma piirkonnad on viimase 15 aasta jooksul alustanud elektrituru avamist, see on üks majandusliku efektiivsuse suurendamise vahendeid. Oluline on aru saada, et vaba energiaturg ei ole eesmärk omaette, vaid majandusliku efektiivsuse suurendamise vahend. Majanduslik efektiivsus vabaturu tingimustes suureneb üksnes siis, kui on täidetud vajalikud eeldused, millest peamised on suurte ülevõimsuste olemasolu ja piisavalt suur vabaturu piirkond.

Eespool toodu põhjal võib väita, et Eestis puuduvad eeldused selleks, et turgude avamine tooks kaasa elektri hindade languse, nagu see on mitmes Euroopa Liidu piirkonnas, kus elektriturg on avatud. Elektri hinnad kujunevad vabal turul alati vastavalt nõudluse ja pakkumise vahekorrale, juba aastast 2008 ületab Eestis nõudlus pakkumise. Leedu, Soome või Venemaa elektrile loota on võimalik ainult lähiajal, sest kaugemas perspektiivis võib kogu regioonis prognoosida tootmisvõimsuste defitsiiti.

California õppetund

Kõige parem näide ja õppetund elektrituru avamisest on California, mis kokkuvõttes viis energiakriisini maailma ühes enim arenenud piirkonnas. California alustas Suurbritannia eeskujul elektrituru avamist 1990. aastate keskel, selle peaeesmärk oli alandada elektri hindu, mis California osariigis olid USA kõrgeimad. Nüüd võib öelda, et suurimaks probleemiks elektrituru avamisel kujunes turumudeli valik. Mudeli valikul ei arvestatud California tingimusi, see kujunes läbirääkimiste käigus ja püüdis arvestada kõikide osapooltega. Kõige suuremaks valeotsuseks osutus elektri jaehindade külmutamine mitmeks aastaks, samal ajal kui elektri hulgihinnad lasti vabaks ning need muutusid vastavalt nõudmise ja pakkumise vahekorrale.

2000. aasta aprillist hakkasid elektri hulgihinnad tõusma, kerkisid aasta lõpuks peaaegu kümnekordseks, mis põhjustas selle, et energeetikafirmad olid sunnitud ostma elektrit kõrgete reguleerimata hindadega ja müüma madalate reguleeritud hindadega. See viis energeetikaettevõtted pankroti äärel, sest elektrivarustuse kohustusest tingituna kaotasid nad miljardeid dollareid. Alles 2000. aasta lõpus tunnistasid California poliitikud turumudeli valikul tehtud vigu ning sekkusid jõuliselt energiakriisi lahendamisse, kuid selleks ajaks oli kriis muutunud finantskriisiks.

Elektri hulgihindade järsul tõusul Californias oli mitu põhjust, kõige olulisem on mitteküllaldane elektrivarustus katmaks California kasvavat elektrinõudlust. Seoses California majanduse õitsenguga kasvas elektrinõudlus viimase nelja aasta jooksul 20%, üksikuis piirkondades veelgi rohkem. Samal ajal ei investeeritud viimase 15 aasta jooksul peaaegu üldse uute elektrijaamade ja ülekandeliinide ehitamisse, et katta kasvavat elektrivajadust. Ka on California elektrijaamad väga vanad ja vajavad tihti remonti – üle 50%

elektrijaamadest on ehitatud rohkem kui 30 aastat tagasi. Õnnetuseks langes California energiakriis kokku nafta ja maagaasi maailmaturuhindade tõusuga, mis avaldas olulist mõju tootmishindadele, sest enamik California elektrijaamu kasutab kütusena maagaasi või naftaprodukte.

Kokkuvõttes põhjustas California energiakriisi poliitikute otsus avada osaliselt elektriturg kohas, kus puudub tootmisvõimsuste ülejääk. Kahjuks ei ole näha California energiakriisile kiiret lahendust, sest uute elektrijaamade ehitamine võtab aega aastaid. Kriisile võib leevendust pakkuda üksnes tarbijate energiasäästmine, kuid siiani pole suudetud pakkuda tarbijaile majanduslikke mehhanisme, mis soodustaksid energia säästlikku kasutamist.

Konkurents Euroopas

Enne elektriturgude avamist Euroopas valitsesid sektorit rahvuslikud monopolid, kelle käes oli enamik rahvuslikest turgudest. Turgude avamise käigus on rahvuslikud monopolid olnud sunnitud loobuma klientidest kodumaal (kas vabatahtlikult või sunniviisiliselt) ning laienenud aktiivselt naaberriikidesse, et säilitada kliendibaasi. Võitlus elektriturul käibki peamiselt klientide pärast, kaugemas perspektiivis on elujõulised ainult need ettevõtted, kellel on kriitilisest arvust rohkem kliente (hinnanguliselt üle 5 miljoni). Euroopas on tekkinud rahvusvahelised oligopolid, kelle käes on üle 50% elektriturust.

Kui 1996. aastal oli viie suurema energeetikafirma käes 35% Euroopa elektriturust, siis eelmisel aastal oli viie suurema ettevõtte osakaal tõusnud üle 50%. Eesti Energia jääb oma kriitiliste näitajate poolest vähemalt 100 korda alla suurimaile Euroopa energeetikaettevõtetele ning on seetõttu kerge saak energiagigantidele. Viimaseil aastail on ülevõtmised energeetikas muutunud aina kallimaks, möödunud aasta suurima tehingu – Suurbritannia *Powergen*'i ülevõtmine Saksamaa E.ON-i poolt – maksumus oli 13,8 miljardit USD. Kuid ka see tehingu maksumus on tänaseks ületatud, kui Suurbritannia põhivõrk *National Grid Group Plc* ostis aprillis 20,3 miljardi euro eest Suurbritannia gaasifirma *Lattice Gas Group Plc*. Seega võib öelda, et Euroopa energeetikas toimuv ülivõimas konsolideerumine jätab kaugemas perspektiivis ellu ainult üksikud energeetikaettevõtted.

Eesti peab oma energeetikavaldkonna pikaajalisi sihte seades kindlasti arvestama nii California õppetunni kui ka Euroopa energiaturul toimuvaga. Oluline on aru saada, mis on energeetikas eesmärk ja mis vahend. Eesti energeetika pikaajaline eesmärk on kolme alameesmärgi – varustuskindluse tagamise, keskkonnakaitsenõuete täitmise ja majandusliku efektiivsuse suurendamise – üheaegne optimeerimine.

Euroopa tuleviku majanduslik mõõde ittalaienemise taustal

Janno Reiljan (RiTo 3), Riigikogu liige, Eestimaa Rahvaliid, Tartu Ülikooli välismajanduse erakorraline professor

Liina Kulu (RiTo 5), Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži teadur

Euroopa tulevik sõltub nii integratsiooni laienemise kui ka süvenemise korral majanduslikest teguritest. Ka mittemajanduslike valdkondade, nt julgeoleku- ja sotsiaalpoliitika arendamine nõuab adekvaatset majanduslikku baasi ja majanduse kandevõimele vastavat maksukoormust.

Seoses Euroopa Liidu (EL) riikide arvu suurenemisega ja liikmeskonna mitmekesisistumisega pärast liidu laienemist itta, samuti globaalse konkurentsi tugevnemisega on tõstatunud teravalt probleem EL-i funktsioneerimise ja arengu kontseptuaalsete aluspõhimõtete vastavusest muutunud olukorrale. Süsteemsete muutuste lähtepunktiks on uueneva EL-i tulevikuvisiooni määramine, võttes vaatluse alla EL-i olemuse kõik olulised aspektid. Komplekssuse saavutamiseks on vaja pöörata tähelepanu EL-i tulevikuvisiooni majanduslikule mõõtmele, sest majandusliku võimsuse suurendamist rõhutatakse globaalse konkurentsi tugevnemise tingimustes EL-i arengu lõppeesmärgina üha rohkem. Samal ajal määrab majanduslik võimsus mittemajanduslike eesmärkide saavutamise võimalused.

EL-i ittalaienemine suurendab oluliselt tulevikuvisiooni majandusliku mõõtme tähtsust, sest uute liikmesriikide lisandumine muudab EL-i just majanduslikust aspektist oluliselt heterogeensemaks. Ittalaienemisest tingitud süvenev majandusliku arengu ebaühtlus raskendab EL-i ühtse tulevikuvisiooni ja arengustrateegia väljatöötamist. Liidu laiendamine madalama majandusliku arengutasemega riikide ühinemise teel muudab raskemaks integratsiooni süvenemise EL-is, sest uute liikmesriikide majandus ei suuda kanda täiendavat sotsiaalset, keskkonnaalast või sõjalis-poliitilist koormust, vanad liikmesriigid aga ei taha kahjustada uute eest makstes oma majanduse konkurentsivõimet. Seda vastuolu lahendamata jäävad EL-i kavandatavad arengustrateegiad majandusliku baasita ja manduvad reaalse katteta poliitilisteks deklaratsioonideks.

EL-i liikmesriikide võimaluste ja huvide heterogeensusest tulenevalt on nende vaated arengule väga erinevad. Välja on pakutud Euroopa integratsiooni alternatiivseid arengustsenaariume. Ühtse visioonini jõudmiseks tuleb eelkõige lahendada arengu majandusliku baasi konsolideerimisega seotud probleemid.

Eeltoodust tulenevalt on käesoleva artikli eesmärk analüüsida Euroopa integratsiooni eri tulevikuvisioone majanduslikust aspektist, arvestades ittalaienemisest tingitud arengutaseme heterogeensuse süvenemist. Eesmärgi saavutamine eeldab järgmiste uurimisülesannete lahendamist:

- EL-i integratsiooni olemuse väljatoomine ja hinnangu andmine senisele integratsiooniprotsessile;
- EL-i integratsiooni süvendamise ja laiendamise vastuolu ning liidu ittalaienemise eelduste analüüs;

- EL-i tulevikuvisioonide majanduslike aspektide analüüs.

Hinnang integratsioonile

Mõistet "integratsioon" on laialt kasutatud mitmes valdkonnas – riigiteoreetilised ja õiguslikud käsitlused, majanduslikud integratsiooniteoreetilised kontseptsioonid. Nende käsitluste sünteesimisel võib integratsiooni iseloomustada autonoomsete üksuste kaasamisena ühtsesse süsteemi. Käesoleva artikli autorid lähtuvad W. Wallace'i esitatud määratlusest, mis vaatab integratsiooni kui varasemalt autonoomsete üksuste seas intensiivse ja mitmekesise koostoimimise institutsioonide loomist ja säilitamist (Wallace 1990, 9). Need institutsioonid on suunatud koostöö tagamisele majanduses, sotsiaalsfääris, kultuuris või mingis muus valdkonnas. EL-i integratsiooni tulevikuvisioon peab seega kajastama koostööd tagavate institutsioonide arengut.

Erinevalt Wallace'ist rõhutavad Laffan ja Pinder integratsiooni puhul mitte niivõrd seda teostavaid vahendeid (institutsioone), kuivõrd liikumist tulemuse suunas – iseseisvatest üksustest ühtse süsteemi kujunemist: integratsioon on protsess, mille käigus toimub varasemalt eraldatud üksuste ümberkujundamine koherentse süsteemi komponentideks (Laffan 1992, 3); integratsioon on protsess, mille käigus saavutatakse liidu seisund üksikute osade tervikuks kombineerimise läbi (Pinder 1969).

Selles määratluses seatakse esiplaanile integratsiooni käsitlus dünaamilise protsessina. Samas täiendab integratsiooni kui dünaamilise protsessi kontseptsiooni integratsiooni staatiline määratlemine mingi süsteemi elementide vastastikuste seoste ning suhete seisundina. Sel juhul käsitletakse integratsiooni eri vorme mitte ainult etappidena üldise ühinemiseesmärgi saavutamiseks, vaid iseseisvate arengueesmärkidena (Beutler et al 1993, 70). Seega avaldub integratsioon nii staatilise seisundi kui ka dünaamilise protsessina. Arengu tulevikuvisiooni seisukohalt on seega tegemist eelkõige süsteemi uue soovitava seisundi hindamisega. Visioonist tuletatud arengustrateegia peab aga samas kirjeldama liikumist süsteemi lähteseisundist visiooniga määratud lõppseisundisse.

Integratsiooni olemuse komplitseeritusest annavad tunnistust integratsiooni eri vormid. Üldjoontes eristatakse majanduslikku ja poliitilist integratsiooni. Majanduslik integratsioon hõlmab endas ühelaadse sotsiaal-majandusliku korraldusega regioonide majanduspoliitikate kooskõlastamist (vabakaubanduspiirkonna, tolliliidu, siseturu, rahaliidu või majandusliiduna), kõrvaldades selleks kaubavahetust diskrimineerivad majanduspoliitilised regulatsioonid ja viies sisse koostööks vajalikke kindlaid elemente (El-Agraa 1994, 1). Just selline integratsiooni vormide eristamine võimaldab välja tuua integratsiooni olulist aspekti – integratsiooniga kaasneb ühiste või koordineeritud poliitikate väljakujundamine ja rakendamine. Seejuures võib majanduslik integratsioon avalduda nii üksikutes majandussektorites (sektoraalne integratsioon) kui ka kogu majanduses tervikuna kõikide majandussektorite unifitseerimisena (üldine integratsioon) (Hansen, Nielsen 1997, 4).

Majandusliku integratsiooniga seostatakse positiivse ja negatiivse integratsiooni kontseptsioone. Negatiivse integratsioonina vaadeldakse ühistegevuses osalevate riikide vahel kaubavahetustõkete kaotamist. Positiivne integratsioon seondub olemasolevate

institutsioonide ja ühistegevuse instrumentide muutmisega või uute loomisega, et saavutada teatud spetsiifilisi ühiseesmärke (El-Agraa 1994, 2). Seega võib negatiivse integratsiooni puhtaks vormiks lugeda vabakaubanduspiirkonda. Ehkki tolliliit, ühtne siseturg ja ühisturg kujutavad endast süsteeme, mis on moodustatud piirangute kaotamiseks kaupade, teenuste, tööjõu ja kapitali liikumiselt, sisaldavad nad ka positiivse integratsiooni elemente (eelkõige ühtset väliskaubanduspoliitikat kolmandate riikide suhtes). Valuutaliidu ning majandusliidu puhul valdavad selgelt positiivse integratsiooni elemendid.

Poliitiline integratsioon

Poliitiline integratsioon väljendub poliitilise iseloomuga ühenduse loomises, mis võib avalduda neljas vormis (Laffan 1992, 5–7):

1. Institutsionaalse integratsiooni (institutional integration) korral suureneb riikide grupis kollektiivne otsustamine, seejuures eeldab ühistegevuseks vajalike regulatsioonide väljatöötamine ja rakendamine ühiste institutsioonide olemasolu. Problemaatiline on, millises ulatuses peaksid ühised institutsioonid omama supranatsionaalset iseloomu – langetama otsuseid liikmesriikide tahtest sõltumatult või isegi vastandudes nende huvidele.
2. Poliitikate integratsiooni (policy integration) korral kandub vastutus teatud poliitikavaldkondade osas rahvusriigi tasandilt üle kõrgemale ühisele valitsustasandile või toimub poliitikate koordineerimine rohkem kui ühe võimutasandi poolt. Poliitikate integratsiooni ulatus on keskne küsimus majandusliku integratsiooni arenenud vormide korral, mil konkreetsed majanduspoliitilised vahendid ei osutu edasise arengu tagamise seisukohalt piisavaks.
3. Hoiakute integratsioon (attitudinal integration) toetab institutsionaalse ja poliitikate integratsiooni arengut, tegeldes integratsioonile toetuspinna leidmisega avalikkuse ning poliitilise ja majanduseliidi seas.
4. Julgeoleku integratsioon (security integration) kujutab endast turvalise riikide ühenduse loomist, mida iseloomustab riikidevaheline koostöö rahumeelsete suhete arendamisel ja julgeoleku tagamisel.

Regionaalset integratsiooni võib vaadelda ka ühistegevuse algatusest lähtuvalt, eristades seejuures mitteformaalset ja formaalset integratsiooni. Esimesel juhul ei põhine ühistegevus võimuorganite initsiatiivil ega poliitilistel otsustel, vaid tuleneb turgude, tehnoloogia, kommunikatsioonivõrkude ja sotsiaalsete muutuste dünaamikast. Teisel juhul on tegemist sihipäraste muutustega institutsioonides, reeglites ja regulatsioonides, mis suunavad mitteformaalset integratsiooni (Wallace 1990, 9).

Nii majanduslik kui ka poliitiline integratsioon võivad areneda süvenemise või laienemise suunas. Süvenemisele suunatud integratsioon tähendab täiendavate valdkondade kaasamist ühise kooskõlastamise alla või juba ühisotsustuse all olevate valdkondade regulatsioonide edasiarendamist. Integratsioon laienemise kaudu hõlmab endas geograafilist ekspansiooni, kaasates koostööprotsessi uusi regionaalseid piirkondi (Hansen, Nielsen 1997, 10).

Majanduslik integratsioon eelkõige

EL-i senine integratsiooniprotsess tugineb majandusliku integratsiooni vormidele ja siseturu ühtsuse tugevdamisele. Et mitmeid poliitikavaldkondi reguleeritakse liidu tasandil ning ühisraha kasutuselevõtuga on kaasnenud tihedam makromajanduspoliitika koordineerimine, on EL-il vaieldamatult majandusliidu iseloom. Seega on EL oma arengus jõudnud positiivse iseloomuga majandusliku integratsioonini, kus ühistegevus on suunatud spetsiifiliste ühiseesmärkide saavutamisele.

Euroopa senist integratsiooniprotsessi iseloomustab ka formaalse integratsiooni tugevnemine, millest annavad tunnistust eeskätt Euroopa Ühenduse institutsioonide areng ning EL-i asutamisel fikseeritud peaeesmärk – ever closer union. Viimasel aastakümnel on üha aktuaalsemaks muutunud ka Euroopa integratsioon laienemise teel – Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) siirderiikide aktiivne lülitumine maailmamajandusse ja püüdlused saada EL-i täisliikmeks on vallandanud liidu ittalaienemise protsessi.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika järjest suurem roll Euroopa integratsiooniprotsessis, muutused Euroopa Ühenduse institutsioonides, järjest uute valdkondade kaasamine ühisesse otsustusprotsessi ning ulatuslik diskussioon EL-i tuleviku üle on selge märk poliitilise integratsiooni tugevnemisest EL-is. Just majandusliku integratsiooni jõudmine lõppfaasi on tõstatanud Euroopas küsimuse ulatuslikuma poliitilise integratsiooni vajalikkusest ja võimalikkusest. Laekeni tippkohtumisel 14.–15. mail 2001 rõhutati põhimõtteliselt nelja momenti (The Future... 2001):

EL-i pädevuse senisest parem defineerimine ja jaotus; EL-i pädevuses olevate instrumentide lihtsustamine; demokraatlik, läbipaistvam ja efektiivsem EL; Euroopa ühtse konstitutsiooni loomine.

Nendele küsimustele keskendumine lahendab aga EL-i ette lähiajal seoses ittalaienemisega esilekerkivad probleemid üksnes osaliselt. Pigem on küsimus selles, millised on EL-i praeguse toimimise kitsaskohad ning kuidas võib areng poliitilise integratsiooni suunas olukorda muuta, kui liitu kuuluvad ka Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiigid.

Euroopa Liidu süvendamise ja laiendamise vastuolu

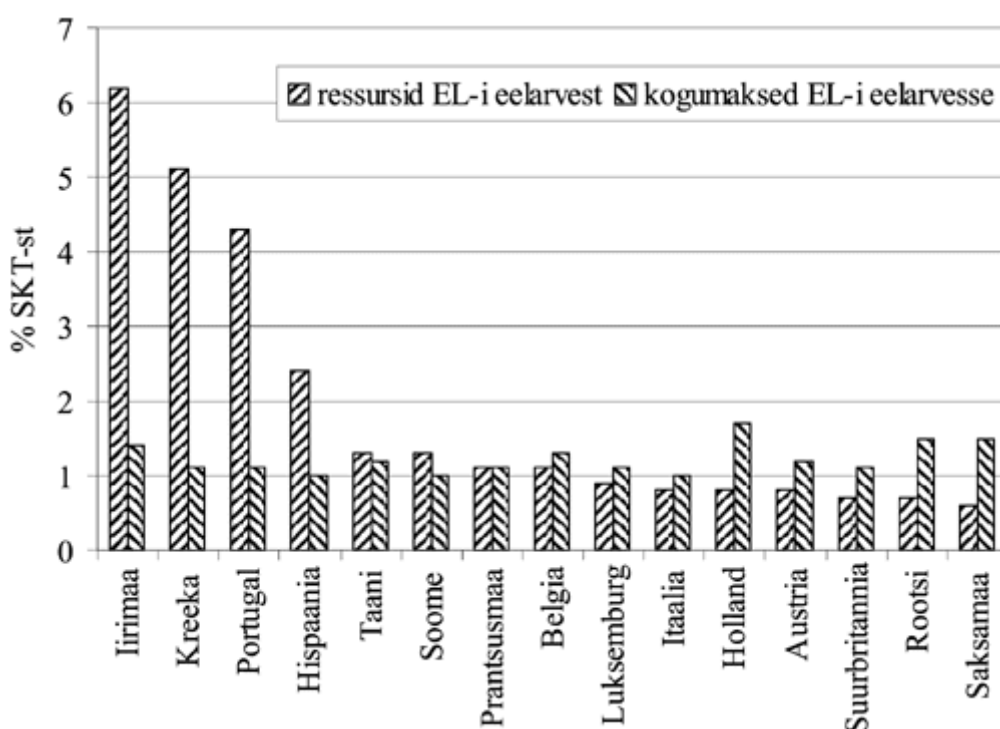
Hoolimata tihedatest vastastikustest suhetest KIE riikidega on EL-i laienemine itta võimalik üksnes juhul, kui see ei sea ohtu integratsiooni edasist süvendamist. Ehkki lõunasse laienemise näol on EL-il vaesemate riikide integratsiooni kogemus juba olemas, tõstatub probleem madalast majanduslikust ja sotsiaalsest arengutasemest KIE riikide puhul siiski tunduvalt teravamalt.

Juba enne võimalikku ittalaienemist on EL-ile küllaltki problemaatiline järgida oma funktsioneerimise põhiprintsiipe, eelkõige põllumajandus- ja regionaalpoliitika valdkonnas. Riigid, kes kuuluvad EL-i eelarve finantseerimisel nn netomaksjate hulka (Saksamaa, Rootsi, Austria jt), tunnetavad liiga suurt koormust oma eelarvetele (vt joonist). Suurima netomaksjana oli erinevus EL-i eelarvesse sissemaksetes ja saadavates ülekannetes nt

Saksamaa puhul 0,9% SKT-st, mis rahaliselt väljendatuna tähendas 1996. aastal 1,1 miljardit eküüd (Financing the... 1998).

EL-i võimaliku ittalaienemise järel on probleem veelgi tõsisem, sest madala sissetulekute tasemega KIE riigid täidaksid EL-i liikmetena täiel määral regionaalse arengu ja põllumajanduse toetamise fondidest abisaajaile esitatavaid tingimusi. Nende fondide mahu suurendamine, et saada vahendeid KIE riikide toetamiseks, põrkub EL-i rikkamate doonorriikide soovimatusele oma eraldisi (s.t maksukoormust) suurendada. Vastavate fondide mahu stabiliseerimine ja vahendite ümberjagamine KIE riikide kasuks ei leia aga seniste abisaajate (eelkõige Kreeka, Portugali, Hispaania) toetust.

Joonis. EL-i eelarvesse nn netomaksjate ja -saajate vaheline tasakaalustamatus (maksed %-na SKT-st) aastail 1995–1997



ALLIKAS: Financing the European Union. 1998, 18.

Kuigi liidu ittalaienemine pole "nullsummaline mäng" ja kaugemas perspektiivis saavad sellest kasu mõlemad pooled, avaldub KIE riikide kasu kiiremini ja otsesemalt ning EL-i liikmete kasu aeglasemalt ja kaudsemalt. Seejuures on nii praegustes kui ka tulevastes liikmesriikides kasusaavate huvirühmade kõrval ka kahjukannatajaid – eelkõige liidusisese konkurentsivõime tugevnemise tõttu. Nii ohustab KIE-riikide integreerimine Euroopasse kindlasti ka liidu peamise eesmärgi saavutamist keskpikas perspektiivis: muutuda 10 aasta jooksul maailmas kõige konkurentsivõimelisemaks majandusbloki. Integratsiooni süvendades võtab EL ühelt poolt ette samme, et liikuda selle eesmärgi saavutamisele lähemale, teisest küljest aga integratsiooni vähemarenenud riike kaasates võib sellest hoopiski kaugemale liikuda. Eeltoodu tõttu saab EL-i ittalaienemine toimuda ainult teatud eeldustel.

Üldjoontes hinnatakse, et siirdeprotsessi edukuse tõttu pole KIE riikidel raskusi kahe esimese EL-iga ühinemise tingimuse (demokraatliku õigusriigi ülesehitamine, üleminek turumajandusele) täitmisega ning probleeme on üksnes kolmandale tingimusele (võime vastu pidada EL-i siseturu konkurentsivõimele) vastamisega (vt Euroopa Komisjoni... 2001, 15–33).

Tegelikkuses on olukord keerulisem ja tingimuste täitmine mitmeti tõlgendatav. Demokraatliku õigusriigi ülesehitamiseks ei piisa üksnes liidus kehtivate sarnaste seaduste vastuvõtmisest ja institutsioonide loomisest, vaid tuleb tagada ka seaduste järgimine ja õiguskaitseinstitutsioonide tõhus töö. Vormilise poole pealt (seaduste ja institutsioonide kohandamine EL-i nõuetega) areneb õigusriigi ülesehitamine KIE riikides kiiresti. Samas näitab kuritegevuse jätkuv kasv siirdemaades, et õiguskaitseüsteemide toimimise tõhusus ning kodanike õigusteadvus ja -kuulekus on puudulikud. Veelgi madalamal tasemel on kandidaatriikides rahva poliitiline teadlikkus, aktiivsus ja organiseerumisevõime. Nii võivad hinnangud demokraatliku õigusriigi ülesehitamise eeldusele vastavuse osas kujuneda vastandlikeks.

Turumajandusele üleminekuks nõutakse kauba- ja finantsturgude liberaliseerimist, enamiku riiklike ettevõtete erastamist, turumajanduslike tehingute turvalisust tagava institutsionaalse ja õigusliku raamistiku loomist. Liberaliseerimise ja erastamise nõue on KIE riikides valdavalt täidetud. Probleeme on turvalisust tagava institutsionaalse ja õiguskorra nõudega. Ilma õigusriigita ei saa rääkida tsiviliseeritud turumajandusest, s.t turumajandusest EL-i kontekstis.

EL-i siseturu konkurentsivõimele vastupidamise nõue on samuti mitmetähenduslik. KIE riikide ettevõtete konkurentsivõime EL-i koosseisus sõltub olulisel määral sellest, millised koormised liidu funktsioneerimise põhiprintsiipide järgi neile ettevõtetele langevad. Sotsiaalse ja palgadumpingu vältimise nõude vähegi rangem järgimine muudaks KIE riikidest pärineva toodangu EL-i turgudel paratamatult konkurentsivõimeetuks ja need riigid integratsiooni eeldusele mittevastavaks.

Seetõttu sõltub hinnang EL-iga integreerumise tingimuste täidetusele ka KIE riikide maksimaalsete jõupingutuste korral ennekõike liidu liikmesriikide poliitilisest positsioonist (perspektiivitundest) ja valmisolekust võtta enda kanda liidu ittalaienemisega paratamatult kaasnevaid majanduslikke koormisi ja ühiskondlikke riske. EL-i ittalaienemise edukuse esimese eeldusena tulebki välja tuua EL-i riikide ühist poliitilist tahet selle sammu astumiseks.

On tõsiasi, et liitumisläbirääkimistel ei määra EL-i positsiooni mitte ainult EL-i kui terviku, vaid ka iga liikmesriigi huvid. Liidusisene konfliktiallikas on olemas ja see muudab nii läbirääkimisprotsessi kui ka lõpliku otsuse langetamise ittalaienemise osas raskesti prognoositavaks.

KIE riigid ei pruugi oma olemuselt vastata EL-i sotsiaal-majanduslikele eesmärkidele ka siis, kui formaalselt on kandidaatriigis EL-iga sarnased institutsioonid üles ehitatud ja seadused vastu võetud. Liidu ittalaienemise edukuse teine eeldus on EL-i kandidaatriikide ühiskondlik

küpsemine EL-i astumiseks vajaliku tasemeni. Ka Eesti näitel võib väita, et ühiskondliku hoiaku kujundamine EL-iga integreerumise osas on suhteliselt puudulik. Ehkki EL-i Infosekretariaadi andmeil toetas 2002. aasta veebruaris Eesti ühinemist EL-iga 59% uuringu käigus küsitletuist ning täielikult või osaliselt oli ühinemise vastu 35% küsitletuist (vt Euroopa Liidu ... 2002), on Eesti liitumist EL-iga nimetatud tihti üksnes poliitikute sooviks saada endale kõrgepalgalisi töökohti. Ka on integreerumist EL-i koosseisu interpreteeritud kui "astumist järjekordsesse liitu", rõhudes inimestes juurdunud vastumeelsusele kunagise NSV Liidu anneksiooni ja totalitaarse riigi võimutsemise suhtes.

Sellise ühiskondliku hoiaku süvenemine KIE maades seab EL-i ittalaienemise rohkem ohtu kui majandusliku arengu mahajäämus. Probleemi on tunnetatud ka EL-is – analüütikud peavad võimalikuks, et EL-iga ühinemise küsimuses korraldatavate referendumite tulemus võib mõnes Balti riigis või ka Kesk-Euroopa riigis olla negatiivne (O`Rourke 2001).

EL-i ittalaienemise edukuse kolmas eeldus oleks oskus leida EL-i sotsiaalsete põhiprintsiipide täitmise hindamiseks kompromisskriteeriumid, mis konkurentsitingimuste absoluuttaseme võrdsustamise nõude asemel võrdsustaksid eri riikide ettevõtetele avaldatava konkurentsisure. Nõudes mitu korda madalama sissetulekute tasemega KIE riikidelt sotsiaalsete ja keskkonnavalaste standardite viimist EL-i tasemele (nn harmoneerimise nõue), tähendaks nõuda neilt integratsiooni eeldusena majandusliku arengu lähendamist EL-i riikide keskmisele tasemele. Selline nõue muudaks liitu astumise enamikule KIE riikidest võimatuks. Seega tuleks sotsiaalse turvalisuse, tervishoiu, keskkonnakaitse jt nõuete EL-i tasemele viimise asemel leppida kokku vastavate kulutuste osatähtsuse SKT-s viimises liidu (keskmisele) tasemele. Juba see tähendaks murrangulist pööret EL-i poliitikas KIE riikide suhtes, sest seni on liidu välismajanduspoliitika (eksporditoetused ja impordipiirangud) suunatud oma ettevõtetele keskmisest paremate konkurentsitingimuste loomisele. Halvemaid konkurentsitingimusi ei lase liidu praegused riigid oma ettevõtetele aga kindlasti peale suruda. KIE riikidel pole mõtet loota, et arenenud tööstusriikide seltskonda astudes lubatakse neil maksu-, eelarve-, keskkonna- ja sotsiaalpoliitikas käituda vaese arengumaana.

KIE riikide (ka Eesti) majandusliku arengu tagamiseks on tähtis kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba liikumise põhimõtte rakendumine täies ulatuses. Siinkohal on silmas peetud eelkõige nn liidu välismajanduslike barjääride (tollid, kvoodid jms) kaotamist ning isikute piiranguteta liikumist. Lääne poliitikud ja majandusteadlased on aga avalikult tunnistanud, et EL-ile tähendab KIE riikide vaba turulepääs tundlikele majandusharudele paratamatut krahhi. Neid majandusharusid esindavate huvirühmade mõju (nii majandusharuti kui ka regiooniti) on sedavõrd tugev, et radikaalne läbimurre nimetatud küsimustes on ebareaalne. Seega ei saa rääkida enam konkurentsitingimuste võrdsusest kui EL-i ühest põhiprintsiibist. Pigem soovitakse üksnes välismajanduspoliitika kujundamisel KIE riikide huvisid enam (mitte võrdsel määral) arvestada. Lähtepunktina pakub Euroopa Liit KIE riikidele ebavõrdseil tingimustel liitumise varianti? KIE riikidele ei laiene täiel määral EL-is kasutatavad toetusskeemid, eelkõige puudutab see põllumajandustoetusi. Eesti näitel võib väita, et põllumajandusele pakutavad tootmiskvoodid ei võimalda täielikult rahuldada üldjuhul isegi siseturu nõudlust.

Majandushuvide vastuolulisuse tõttu on esiplaanile nihutatud poliitilise integratsiooni küsimused. Seni ongi EL-i ja KIE riikide integratsioonis toimunud valdavalt poliitiline lähenemine. Selles valdkonnas ei esinenud suuri huide lahknevusi ja integratsioon süvenes kiiresti. Tunduvalt raskem on saavutada protsessis murrang KIE riikidele väga olulise majandusliku integratsiooni arendamise suunas. Selles osas on EL itallaenemiseks majanduslikult vähem valmis kui KIE riigid.

Mitmekiiruseline Euroopa

EL-i laiendumine on problemaatiline ka paralleelselt toimuva integratsiooni kiire süvendamise tõttu. Seni puudub selge nägemus, milline on EL tulevikus poliitilises plaanis: kas konföderatsioon, föderatiivne liit, kahekiiruseline Euroopa, Euroopa à la carte või midagi muud. Majanduslikust küljest tuleks selgeks teha, kas eesmärgiks on nn Euroopa superriik, konkureeriv Euroopa vms. Eri arengustsenaariumide korral kujuneb erinevaks ka KIE riikide positsioon ja võimalused EL-is. Kindla visiooni puudumine Euroopa tuleviku suhtes enne praeguste kandidaatriikide ühinemist raskendab KIE maade olukorda liitumise üle otsustamisel ning ohustab vaieldamatult ka eelmises peatükis nimetatud liidu itallaenemise eelduste täitumist.

Arenguvisionidest on enim käsitlemist leidnud Euroopa parlamentaarse föderatsiooni kontseptsioon. Juba tegevusse asunud Euroopa Liidu Tuleviku Konvent ning ka poliitilise integratsiooni tugevdamine tulevikus, idee Euroopa konstitutsiooni loomisest ja kahekojalise Euroopa Parlamendi moodustamisest on vaid mõned seda strateegiat iseloomustavad ettepanekud (Fischer 2000). Föderatiivse liidu idee on Euroopa integratsiooni vältel omandanud järjest laiemat kaalu, leides käsitlemist ka Nice'i ja Laekeni tippkohtumistel (Wessels 2001; The Future... 2001).

Samal ajal on keeruline mõista, mida sisaldab EL-i kui föderatsiooni idee. Eelkõige peaks see tähendama suunda EL-i kui riigi ja selle toimimiseks vajaliku institutsionaalse korralduse loomisele. EL-i tervikliku ja ühtse riigina ette kujutada on aga parimagi tahtmise juures võimatu. Pigem saab integratsioon Euroopas põhineda ainult supranatsionaalsuse ideel, mis hõlmab liikmesriikide suveräänsuse teatud komponentide vabatahtlikku üleandmist EL-i kesksetele institutsioonidele. Selles mõttes ei saa euroliidu puhul eeskujuks võtta Ameerika Ühendriike kui föderatsiooni etaloni. Euroopas kujunesid aastatuhandete jooksul välja riigid, mis kannavad ajalooliselt kinnistunud rahvuslikku identiteeti. USA-s kui suhteliselt noores migrantide ühiskonnas ei saanud osariikidel selline identiteet küllaldase tugevusega välja areneda ja osariigid tähistavad esmajoones siiski vaid ühtse riigi territooriumihalduslikke üksusi.

Euroopa föderatsiooni kontseptsioon edastab eelkõige poliitilise integratsiooni võimalikku suunda. Kuid sellel kontseptsioonil on ka tähtsad majanduslikud aspektid. Väidetavalt on enamikus Euroopa riikides käibel oleva ühisraha stabiilsuse ainus garantii liikmesriikide sotsiaal-majandusliku poliitika senisest ulatuslikum harmoneerimine (Verhofstadt 2001). Seetõttu suureneb tõenäosus, et EL-i konstitutsioon kujuneb lähtepunktiks liidu pädevuse laiendamisele ka majandusvaldkonnas, eelkõige eelarve- ja maksupoliitikaga seonduvas. Samas ei pruugi liikmesriigid olla huvitatud ühtse fiskaalpoliitika sisseviimisest (Iirimaa

näitel) või ei suuda seda finantsiliselt välja kanda (Saksamaa näitel). Ühtse eelarve- ja maksupoliitika rakendamine seaks raskesse olukorda EL-i keskmisest tasemest majanduslikult ja sotsiaalselt maha jäänud KIE riigid, kellele EL-iga ühinemine tähendab niigi konkurentsiturve suurenemist tootmisele esitatavate tervise- ja töökaitse, hügieeni- jm nõuete täitmiseks vajalike kulutuste märgatava suurenemise tõttu.

KIE riikidele oleks sisuliselt ebasobiv ka 2000. aastal Joschka Fischeri kõnes "Konföderatsioonist föderatsiooni" välja pakutud idee moodustada vajadusel nn gravitatsioonikeskus riikidest, kes soovivad poliitilist integratsiooni, ja jätta teised (kes suudavad, aga ei taha, või kes tahavad, aga ei suuda) sellest välja. Kava edendada Euroopa integratsiooni eri tasandil pole uus idee. Eri vormides (tuumikriigid, kontsentrilised ringid, pindlik areng) on see leidnud kajastamist juba 1970. aastail. Taani, Suurbritannia ja Rootsi kõrvalejäämine ühisraha kasutuselevõtust on esimene reaalne märk mitmekiiruselise Euroopa idee elluviimisest.

Siiski avaldaks selle arenguvisiooni – tihendada integratsiooni nn kahekiiruselise Euroopa vormis – rakendamine otseselt negatiivset mõju nii liidu praegustele liikmesmaadele kui ka tulevastele liikmetele. Ekspertide hinnangul pole selline killustatud EL "... enam võimeline kujundama poliitilist tahet või mehhanisme, mis oleksid vajalikud tihedama sotsiaalse, majandusliku ning välis- ja julgeolekupoliitika teostamiseks". (Grant 2001.) Mainida tuleks nii tehnilisi kui ka juriidilisi probleeme: vaja oleks kas uusi institutsioone või muutusi vanades. Mitmekiiruseline integratsioon ei vastaks ka integratsiooniprotsessi aluslepingutele. KIE riikidele kannab mitmekiiruselise Euroopa idee endas aga tagamõtet: siirderiigid võivad küll liituda, kuid pärast liitumist ei kuuluks nad ikkagi integratsiooni tuumikusse, kes langetab otsuseid ning saab ühistegevusest suuremat kasu.

Eriti problemaatiline on idee moodustada ajaloolisi traditsioone järgides Saksamaa ja Prantsusmaa tuumik. Pidades silmas integratsiooni üldisemalt (nt ühist välis- ja julgeolekupoliitikat), ei ole tihedam integratsioon nt Suurbritannia osaluseta üldsegi mõeldav. Väikeriikidele oleks aga üldjoontes ohtlik, kui suurriigid integratsiooniprotsessis neist erinevate kiiruste tõttu tegelikult irduvad.

Erinevad arenguvisioonid

Majanduslikust aspektist on Euroopa arenguvisioonide hulgas huvitavaimad nn konkureeriva Euroopa (Competitive Europe) ja nn Golden Triangle'i stsenaariumid, mille kohaselt pärast liidu laienemist itta tagavad EL-is jätkuva ja stabiilse majanduskasvu avanevad turud, ranged konkurentsi järelevalvet teostavad institutsioonid ning tehnoloogilised uuendused (Towards a Common... 2000; Waving or... 1999). Vaieldamatult oleks majanduspoliitiliste konkurentsitingimuste võrdsustumine siirderiikide huvides. Arvestades aga KIE riikide kaubandusbilansi defitsiidi võimalikke põhjusi (ebapiisav nõudlus EL-is siirderiikide toodetele, eurostandardite ülevõtmisega kaasnevad probleemid, informatsioonilised ja infrastruktuursed barjäärid), ei pruugi selline areng tagada siirderiikidele ühinemisest EL-iga otsest majanduslikku kasu. Kuivõrd nimetatud stsenaariumid prognoosivad liikmesriikide vaheliste regionaalsete majanduslike erinevuste jätkuvat suurenemist, on integratsioonis kande roll hoopiski regionaalpoliitikal – ülekanded põllumajandus- ja struktuurifondidest.

Kui EL-i toetus ei laiene mõnes valdkonnas KIE kandidaatriikidele täies ulatuses, tähendaks see ikkagi konkurentsitingimuste mittevõrdsustumist ja arenguerinevuste säilimist (halvimal juhul koguni suurenemist).

Triumfeeriva turu (triumphant markets) stsenaariumi kohaselt oleks EL-i positsioon tulevikus maailmamajanduses tugev, kuid pideva ja stabiilse majanduskasvu saavutamiseks fikseeritakse madalamal tasemel sotsiaalsed ja keskkonnavalased standardid (Bertrand, Gibbons 1999). Selline variant oleks siirderiikidele mõnes mõttes soodne, sest mahajäämus EL-i standarditest hinnatakse väiksemaks. Seeläbi kaotaks siirdemaade ühinemisel EL-iga oluliselt teravust sotsiaalse dumpingu probleem. Selle stsenaariumi realiseerumine on aga vähetõenäoline suurte huvirühmade vastuseisu tõttu.

Euroopa superriigi (Superstate Europa) visioon lähtub föderaalse liidu ideest ja majandusintegratsiooni süvenemisest Euroopas ühtse konstitutsiooni loomise teel (Duff, Williams 2001, 68–73). Selle stsenaariumi järgi areneb majanduslik koostöö aastaks 2020 edasi üksnes Lääne-Euroopas (liitu kuuluvad praegused liikmesriigid ning Island, Norra ja Šveits) ning siirderiigid jäävad referendumite negatiivse tulemuse tõttu EL-ist välja (ibid, 68). Majanduslikus mõttes on selline variant üleminekumaadele halvim, pärssides eeskätt regiooni tehtavaid otseseid välisinvesteeringuid.

Euroopa tulevik sõltub nii integratsiooni laienemise kui ka süvenemise korral majanduslikest teguritest. Nii julgeoleku- kui ka sotsiaalpoliitika arendamine nõuab adekvaatset majanduslikku baasi ja maksukoormuse vastavust majanduse kandevõimele. EL-i itallaienemine raskendab riikide arengutaseme erinevuste suurenemise tõttu EL-i majandusprobleemide lahendamist. Majandusliku mõõtme sobitamine integratsiooniprotsessidesse vajab uusi lähenemisviise ja lahendusi.

Kasutatud kirjandus

Bertrand, J. Gibbons, H. (1999). How Flexible Should Europe Be? Centre for European Reform. http://www.cer.org.uk/wp/n_327.html.

Beutler, B., Bieber, R., Pipkorn, J., Streil, J. (1993). Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik. 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Duff, A., Williams, S. (2001). European Futures 2020. The Federal Trust. London: Pinter.

El-Agraa, A. M. (1994). The Economics of the European Community. 4th ed. New York [etc]: Harvester Wheatsheaf.

Euroopa Komisjoni korraline aruanne Eesti edusammude kohta Euroopa Liiduga liitumisel. Eesti 2001 (2001). Euroopa Komisjoni Delegatsioon Eestis ja Euroopa Liidu Infokeskus.

Euroopa Liidu Infosekretariaadi uuringud (2002). http://www.elis.ee/uuring/Emor_EL_02.jpg.

Financing the European Union (1998). Commission Report on the Operation of the Own Resources System. European Commission: Directorate General XIX Budgets. Brussels, 7. Oct.

Fischer, J. (2000). Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. <http://www.auswaertiges-mt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf>

Grant, C. (2001). France, Germany and a "Hard-core" Europe. CER Bulletin, Aug-Sept, No 19. http://www.cer.org.uk/articles/n_19_grant.html.

Hansen, J. D., Nielsen, J. U.-M. (1997). An Economic Analysis of the EU. 2nd ed. London: McGraw-Hill International Ltd.

Laffan, B. (1992). Integration and Co-operation in Europe. London: Mackays of Chatham PLC.

**O`Rourke, B. (2001).** EU: Debate on Union`s Future Continues. <http://www.rferl.org/nca/features/2001/08/13082001121327.asp>.

Pinder, J. (1969). Problems of European Integration. – Economic Integration in Europe. Ed G. R. Denton. London: Weidenfeld and Nicolson. El-Agraa (1994) vahendusel.

The Future of the European Union – Laeken Declaration (2001). http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm.

Towards a Common Future (2000). Ed by Andersen Consulting. http://www.accenture.com/xdoc/en/ideas/perspect/Towards_a_Common_Future.pdf.

Wallace, W. (ed) (1990). The Dynamics of European Integration. London: Pinter.

Waving or drowning? Four Scenarios for New Europe to 2010 (1999).

PricewaterhouseCoopers. http://www.pwcglobal.com/gx/eng/ins-sol/spec-int/eeo/pwc_waving_or_drowning.pdf.

Verhofstadt, G. (2001). What Kind of Future for What Kind of Europe? Speech held in Brussels, 24.06. http://premier.fgov.be/topics/speeches/e_speech75.html.

Wessels, W. (2001). Nice Results: The Millennium IGC in the EU`s Evolution. – Journal of Common Market Studies, No 2, June, pp 197-219.

Euroopa Liidu tulevikudebatt ja Eesti

Ivar Raig (RiTo 5), Akadeemia Nord avaliku halduse ja Euroopa uuringute õppetooli professor

Euroopa Ühenduse loomisest saadik on olnud Euroopa integratsiooni keskne teema selle laienemine ja süvenemine. Süvenemine hõlmab nii koostöövaldkondade laiendamist kui ka koostöö tihendamist ning allutamist ühtsele riigiülesele (supranatsionaalsele) juhtimisele.

Integratsiooni laienemise ja süvenemise käsitlemisel etendasid Prantsusmaa ja Saksamaa kõrval tähtsat rolli ka Ühendkuningriigid. Suurbritannia algatas 1950. aastail ägeda vaidluse Euroopa majandusintegratsiooni taktika küsimustes. Britid pakkusid välja idee luua Euroopa vabakaubanduspiirkond, millega ei kaasneks olulist mõju rahvuslikule suveräänsusele. Liikmesmaadevahelised tollimaksud oleks küll kaotatud, kuid kaubavahetuses mitteliikmesriikidega oleks iga riik säilitanud tegevusvabaduse. Euroopa Majandusliku Koostöö Organisatsiooni (OEEC) riike ühendava Euroopa vabakaubanduspiirkonna moodustamise idee lõppes läbikukkumisega, sest see ei leidnud heakskiitu kuues Euroopa Majandusühenduse asutajariigis, nemad jäid kindlaks oma eesmärgile sügavama integratsiooni suunas, mille lõppeesmärk on Euroopa poliitiline ühendamine.

Kuid aeg Euroopa poliitiliseks ühinemiseks möödunud sajandi teisel poolel ei olnud veel küps: kogu poliitiline jõud läks tol ajal niigi vaevalise majandusliku integratsiooni ülesehitamisele ja integratsiooni süvendamise eelduste loomisele. Nii nt võtsid valitsusjuhid 1974. aastal esmakordselt kasutusele Euroopa Liidu (EL) mõiste. Euroopa Ühenduse juhtorganid koostasid EL-i kujundamise kava ning Belgia peaminister Léo Tindemans esitas vastava konsolideeritud aruande. Tema ettekujutuse kohaselt pidi EL hõlmama ühenduse institutsioonide reformi, majandus- ja valuutaliitu, ühist välis-, regionaal- ja sotsiaalpoliitikat. Kuid üheksa liikmesriiki olid vähem ühtsed kui esialgsed kuus. Tindemansi ettepanekuist jäi esialgu sõelale vaid Euroopa Ülemkogu kui poliitilise institutsiooni moodustumise idee.

Tõhusama integratsiooni nimel

1970. aastate keskel intensiivistus diskussioon integratsiooni süvendamiseks seoses vajadusega võidelda ühiselt inflatsiooniga, mis tõi kaasa majandus- ja rahapoliitika lähendamise. Ellu viidi Helmut Schmidt ja Valéry Giscard d'Estaing'i pakutud kava käivitada 1979. aastal Euroopa Rahasüsteem, mille keskne idee oli inflatsiooni vähendamiseks ühise vahetuskursimehhanismi kehtestamine. Integratsiooni edasine süvenemine pörkus üha sagedamini ühenduste institutsioonilise ja organisatsioonilise ülesehituse piiratud vastu. Esile kerkisid nõrk parlamentaarne juhtimine (demokraatia defitsiidi probleem) ja otsustamismenetluste salapära (läbipaistvuse probleem).

Süveneva majanduskoostöö uueks tähiseks sai ühtne Euroopa akt, mis jõustus ühel ajal Hispaania ja Portugali liitumislepingutega 1986. aasta algul. Aktiga loodi seadusandlikud alused ühisturu kujundamiseks ning fikseeriti kuupäev – 31. märts 1992 –, mil see pidi täielisel kujul saavutatama. Keskseks said rahaliidu ja Euroopa Keskpanga süsteemi loomine.

Ühtse Euroopa aktiga sätestati koostöö valdkondades, mis seni polnud seadustega piisavalt reguleeritud, nagu keskkond, teadus- ja arendustegevus ning mitu majanduspoliitikat.

Pärast Maastrichti ja eriti pärast Amsterdami sai selgeks, et paratamatult tuleb tegelda paralleelselt nii integratsiooni süvenemise kui ka laienemisega. Ühest küljest on vaja Euroopa konkurentsivõime kasvatamiseks maailmas muuta majandusintegratsioon efektiivsemaks ja hakata lõpuks NATO kõrval ka ise kaitsma oma julgeolekut ja turvalisust, teisest küljest ei saa jätta kasutamata avanenud võimalusi liidu edasiseks laienemiseks itta, mis omakorda muutsid möödapääsmatuks institutsionaalse reformi.

Otsustati kokku kutsuda uus valitsustevaheline konverents, mis 2000. aasta jooksul koostas ettepanekud EL-i institutsionaalseks reformiks. Uute riikide vastuvõtmiseks vajalikud muudatused EL-i institutsionaalses ülesehituses võetigi vastu 2000. aasta lõpul Nice'is, seda siiski enneolematult pingsate läbirääkimiste tulemusena. 2001. aastal sõlmitud Nice'i lepinguga ei suudetud anda vastust kaugeltki kõigile Euroopa tuleviku ja integratsiooni süvenemise ning laienemisega seonduvale küsimustele.

Samas on Euroopa integratsiooni olulisel määral edasi arendanud Euroopa Kohus, tõlgendades EL-i õigusakte moel, mis oluliselt suurendas EL-i institutsioonide pädevust liikmesriikide arvel.

Tulevikudebati lähtekohad ja faasid

EL-i Nice'i tippkohtumisel 2000. aasta detsembris võeti vastu "Euroopa tuleviku-deklaratsioon", millega kutsuti EL-i liikmes- ja kandidaatriike ning nende kodanikke pidama ulatuslikku debatti Euroopa tuleviku üle. Deklaratsioonis sõnastati neli põhiküsimust, millele peaks tulevikudebatt leidma vastused:

1. kompetentside piiritlemine EL-i ja liikmesriikide vahel subsidiaarsuse printsiibist lähtuvalt;
2. põhiõiguste harta staatus;
3. asutamislepingute lihtsustamise võimalused;
4. rahvusriikide parlamentide roll Euroopa integratsioonis.

Debati temaatika on tegelikult palju laiem. Eesmärk on visandada EL-i edasise poliitilise arengu suunad (föderaalne versus valitsustevahelise koostööga Euroopa), vastata küsimusele, kas jätkata tegutsemist seniste lepingute raames või koostada uus alusdokument Euroopa integratsiooniks – Euroopa põhiseadus. Täpsustamist vajavad ka küsimused, milline on Euroopa roll globaliseerivas maailmas ning milliseid ideoloogiaid ja poliitikaid arendada uuenevas Euroopas?

Deklaratsioon nendib, et paljud Euroopa integratsiooni probleemid on lahendamata, tunnistatakse, et vajadus reformideks on ulatuslik, ning pakutakse välja uus EL-i riikide valitsuste vahelise konverentsi toimumise aeg – 2004. aasta. Samas rõhutatakse, et uus valitsustevaheline konverents ei tohi saada takistuseks ega eeltingimuseks EL-i laienemise protsessile.

Praeguse Euroopa tulevikudebati võib tinglikult jagada kolme faasi:

1. Avatud faas: parlamendid, erakonnad, ülikoolid, huvirühmad jne. Euroopa praeguse tulevikudebati avalöögiks peetakse Saksamaa välisministri Joschka Fischeri kõnet "Konföderatsioonist föderatsiooni: mõtteid Euroopa integratsiooni lõppkuju kohta" 2000. aasta mais Humboldti Ülikoolis. Fischeri kõne kutsus esile teravaid vastukajaid kogu Euroopas, sest selles kutsuti üles juhtima Euroopat nagu Saksamaa tüüpi föderaalriiki. Kuigi Fischer taandas oma kõne isiklikuks arvamuseks, ei saa Euroopa tulevikudebatis enam jätta viitamata Fischeri seisukohtadele. Euroopa Komisjon avas tulevikudebati formaalselt 7. märtsil 2001, mil Brüsselis pandi üles liidu tulevikudebati Interneti-lehekülg. Göteborgi tippkohtumiseks esitas eesistujamaa Rootsi juba raporti tulevikudebati arengu kohta. Belgia pidas tulevikudebati edasiviimist oma eesistumise prioriteediks ning valmistas ette analüüsi EL-i tugevatest ja nõrkadest külgedest, täpsustas tulevikudebati teemasid ja tegi ettepanekud debati läbiviimiseks. Laekeni tippkohtumisel otsustati, et debati edasise jätkamise meetodiks saab konvendi meetod.
2. Struktureeritud debati faas: EL-i riikide parlamentide ja valitsuste esindajaist moodustati tulevikudebati institutsioonid. Iga liikmesriigi delegatsioon konvendis koosneb kolmest põhi- ja kolmest asendusliikmest, seejuures kaks neist esindavad parlamenti ja üks valitsust. Peale selle on konvendis Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni esindajad.
3. Otsustamise faas: konvendi töötulemused esitatakse 2004. aastal valitsustevahelisele konverentsile, kus konvendi tehtud ettepanekud arutatakse läbi ning kujundatakse seisukohad uute ideede suhtes. Ühel järgneval EL-i tippkohtumisel võetakse vastu poliitilised otsused Euroopa integratsiooni uue mudeli elluviimise suhtes.

Tulevikudebati võtmeküsimused

Nice'i lepingus sisalduvad institutsioonilised reformid demokraatia defitsiiti Euroopa (Liidu) juhtimisel sisuliselt ei vähendanud, otsustamisprotseduurid muutusid veelgi keerulisemaks ja läbipaistmatumaks. Kasutades demokraatia ja valitsustevahelise koostöö nõrkuse argumente Euroopa integratsiooni protsessis, esitas Fischer Humboldti Ülikoolis föderaalset Euroopa (Euroopa Ühendriikide) kujundamise idee, mis hõlmas tsentraliseeritud valitsemisstruktuuri (Euroopa valitsuse) ja kahekojalise Euroopa Parlamendi moodustamist. (Muidugi mõista pole Fischer kaugeltki esimene, kes on esitanud Euroopa Ühendriikide loomise idee. Nt utoopilise ühiskonnateoreetikuna tunduks saanud krahv de Saint-Simon unistas samuti Euroopa Ühendriikide põhiseadusest, kus iga riiki juhiks küll rahvusparlament, kuid see omakorda tunnustaks Euroopa ühisparlamendi ülimuslikkust. Euroopa Parlament olevat võimeline tegelema kõigi üleeuroopalise tähtsusega küsimustega, eelkõige aga riikidevaheliste tülide lahendamisega.)

Fischerile vastandus kõigepealt Prantsusmaa president Jacques Chirac, rõhutades vajadust suveräänsete riikide tõhusama koostöö järele. Peale Chiraci on avaldanud skeptilist arvamust föderaalset Euroopa Ühendriikide loomise ideele ka Suurbritannia, Taani, Iirimaa, Austria, Portugali jmt riigi juhtpoliitikud.

Suurbritannia peaminister Tony Blair toetas 2000. aastal Varssavis esinedes tugeva ja võimsa Euroopa kujundamist, kuid mitte superriiki. Ta pooldas Euroopa Parlamendi teise koja moodustamist rahvuslike parlamentide baasil. Teine koda oleks demokraatliku järelevalve teostaja ning liikmesriikide ministrid seadusandliku võimu kandjad. Britid pooldavad traditsiooniliselt pigem valitsustevahelist koostööd, pigem Euroopa integratsiooni laienemist, kuid mitte süvenemist.

Ka Itaalia peaminister Silvio Berlusconi on retoorikas tugeva Euroopa pooldaja. Samas on ta kirjeldanud EL-i kui "Lääne Nõukogude Liitu" (the Soviet Union of the West) ning süüdistanud seda Itaalia suveräänsuse pärssimises.

Prantslaste ja brittide eriarvamustest ja vastuseisust hoolimata on sakslased koos belglaste ja mõne teise riigi föderalistidega asunud innukalt konkretiseerima oma tulevikunägemust Euroopa valitsemisest. Valitsemisreformiga seonduvad veel kaks omavahel seotud küsimust: kuidas paremini jagada valitsemist EL-i institutsioonide vahel Brüsselis ning kuidas jagada võimu Brüsseli ja liikmesriikide vahel eri poliitikasfäärides.

EL-i poliitika võib jaotada kolme peamisesse rühma (sõltuvalt sellest, kuidas võimu teostatakse): EL-i institutsioonid, rahvusriigid, jagatud kompetents.

Saksamaa kantsler Gerhard Schröder sooviks tugevdada Euroopa Parlamendi ja ka komisjoni ülesandeid üleeuroopaliste otsuste tegemisel ning vähendada radikaalselt Ministrite Nõukogu otsustusjõudu. Schröderi plaani kohaselt peaks rahvusriikide ministritest koosnev kogu kujunema Euroopa Parlamendi teiseks kojaks, nagu Saksamaal on Bundesrat või USA-s Senat. Komisjoni presidendi peaks aga valima Euroopa Parlament, nii nagu rahvusriikides valitakse peaministrit. Selle plaani elluviimisel suureneks oluliselt EL-i riigiülese seadusandluse maht ja väheneks rahvusriikide ja/või nende gruppide võimalus blokeerida uue seadusandluse vastuvõtmist ja kaitsta oma rahvuslikke huve. Senisest suuremat EL-i institutsioonide rolli üleeuroopaliste probleemide lahendamisel näeb Schröder eelkõige immigratsiooni, politseikoostöö, sotsiaalpoliitika ja ka maksustamise küsimustes.

Samas on Schröder teinud ettepaneku piirata Ministrite Nõukogu ja komisjoni rolli kallite põllumajandus- ja regionaalpoliitikate kujundamisel ja elluviimisel ning anda need poliitikad subsidiaarsuspõhimõttest lähtuvalt rohkem rahvusriikide kompetentsi. Kaudselt on selle ettepaneku taga muidugi ka EL-i eelarve, eriti selle kulude poole ümberstruktureerimine, mis seni läheb ligemale 80% ulatuses EL-i supranatsionaalse põllumajandus-, kalandus- ja regionaalpoliitikate elluviimiseks. Suurema sõnaõiguse andmine Euroopa Parlamendile suurendaks ka Saksamaa osatähtsust otsuste vastuvõtmisel, sest häälte arv Euroopa Parlamendis on suuremas sõltuvuses rahvaarvust riigis kui mis tahes teises EL-i institutsioonis.

Sakslaste taotlused ei ole muidugi jäänud tähelepanuta Prantsusmaal ja Suurbritannias. Prantslaste eurominister Pierre Moscovici kritiseeris Schröderi kava, sest prantslased ei taha loobuda EL-i ühtsest põllumajanduspoliitikast, britid on aga EL-i maksu- ja sotsiaalpoliitika tugevnemise vastu. Samas toetab Prantsusmaa Saksamaad Euroopa ühtse maksupoliitika kujundamisel.

Soome peaministri Paavo Lipponeni arvates on võtmetähtsusega see, kuidas jaotuvad kompetentsid liikmesriikide ning EL-i institutsioonide vahel. Tugevad ühenduse institutsioonid on liidu toimimise aluseks, kuid kaitstud peab olema ka võrdsus liikmesriikide vahel. Ta on arvamisel, et tugevam EL saab põhineda ainult nn community-meetodil, mitte valitsustevahelise koostöö laiendamisel, mis nõrgendab komisjoni rolli ja suurendab kokkulepete saavutamise aega. Kahe- ja mitmepoolsete kokkulepete sõlmimise asemel tuleks laialdasemalt kasutada ning arendada EL-i institutsionaalset struktuuri integratsiooni süvendamiseks. See eeldavat tugevat poliitilist tahet laienenud liidus integratsiooni süvendamiseks.

Ka Tšehhi toetab community-meetodi laienemist, kuid teatud valdkondades soovitakse siiski piirduda valitsustevahelise koostööga.

Rahvuslike parlamentide rolli suurendamist ühenduse tasandi otsustusprotsessis toetab ka komisjoni president Romano Prodi, viidates probleemidele EL-i lepingute ratifitseerimisega. Selleks et võimaldada rahvusparlamentidel üldise poliitika kujundamisel ja demokraatliku kontrolli kehtestamisel tähtsat rolli mängida, tuleks ka EL-i õigussüsteemi lihtsustada ja viia paremasse kooskõlla rahvusriikide õigussüsteemidega, grupeerides ühenduse seadusloomet selliselt, et selgelt piiritleda baastekstid (nn esmane seadusandlus), mida peavad ratifitseerima jätkuvalt kõik liikmesriigid, ja rakendusaktid (teisene seadusandlus), mis kiidetakse heaks enamushääletusega.

Euroopa Liidu konstitutsioon

Uute riikide liitumine EL-iga eeldab mitte ainult juhtimisinstitutsioonide reformimist, vaid ka EL-i alusdokumentide kohandamist, et muuta need lihtsamaks ja arusaadavamaks. Euroopa poliitiline ja majanduslik integratsioon ja identiteet on leidnud väljenduse oma lipu, embleemi, hümni, kodakondsuse ja passi, ühiste juhtimisinstitutsioonide, nende poolt vastu võetud seaduste ja elluviidavate riigiüleste poliitikate kaudu. 2001. aasta algul lisandus ühine raha. Seega on EL-il peaaegu kõik suveräänse riigi vajalikud atribuudid, kuid puudub põhiseadus, kuigi paljudele on EL-i aluslepingud põhiseaduslike tunnustega dokumendid.

Mitu tulevikudebati võtmeisikut on väitnud, et ettevalmistused 2004. aasta reformiks peavad viima ühendatud Euroopa põhiseaduse (konstitutsiooni) koostamiseni. Selle nurgakiviks pidavat saama Nice'is heaks kiidetud Euroopa põhiõiguste harta, mis jäi vastupidiselt paljude ootustele Nice'i lepingust välja. Loodetakse, et 2004. aasta valitsustevaheline konverents võimaldab selle küsimuse taasarutamist.

Nice'i nagu ka juba Amsterdami lepingu ettevalmistamine tõestas, et valitsustevahelise meetodi kasutamisel on lepingute ettevalmistamise seisukohalt olulised puudused. Paljudes sfäärides pole valitsustevaheline koostöö efektiivne, sest 15 rahvusliku huvi summa ei ole tingimata ühishuvi.

EL on teadlik, et selle legitiimsus kodanike silmis on kahanenud. Tõestuseks on madal osalusprotsent Euroopa Parlamendi valimistel ning EL-i institutsioonide üldise usaldusväärse langus. Seetõttu leitakse, et debatti Euroopa tuleviku üle tuleks kindlasti

kaasata ka kodanikud. Romano Prodi sõnul peaks debatt olema võimalikult laiaulatuslik ning avatud, sest "liidu tulevik puudutab meid kõiki, mitte ainult valitsusi ja institutsioone".

Diskussiooni tuleb aktiivselt kaasata peale liikmesriikide poliitiliste juhtide, rahvuslike parlamentide, Euroopa Parlamendi saadikute ja Euroopa Komisjoni volinike ka erasektori ja akadeemiliste ringkondade esindajad, samuti arvamusiidrid ning kolmas sektor.

Nice'is ei leitud vastust küsimusele, kas ühenduse loomise põhiideed ja mudel, mida on kasutatud alates Rooma lepingu sõlmimisest 6 asutajariigi poolt, sobib ka tuleviku EL-ile, mis võib koosneda 30 või enamast liikmesriigist. Laienemine tähendab ca 500 miljoni inimesega siseturgu. Samas saab Euroopa majanduse edasine kasv tugineda põhiliselt tehnoloogilistele edusammudele ning Mandri-Euroopas domineeriva sotsiaalse turumajanduse mudeli säilitamine ja ühiskonna sidususe alleshoidmine globaliseeruva majanduse ja piiriüleste probleemide vastu võitlemisel muutub üha raskemaks.

Sakslased, rootslased jmt peavad oluliseks Euroopa mudeli moderniseerimist, mis hõlmaks Euroopa kultuurilise identiteedi tugevnemist, majanduse moderniseerimist, töö kvaliteedi parandamist koos elukestva õppe ja peaaegu täieliku tööhõivega. Samas on tekitanud Ameerika Ühendriikide viimaste aastakümnete majanduslik ja tehnoloogiline edu ning tõus konkurentsituks suurvõimuks eurooplastes vastakaid mõtteid ja tundeid ning sundinud oma sotsiaal-majanduslikku mudelit Ameerika omaga võrdlema. Suurbritannias, Iirimaa, ka mitmel Ida- ja Kesk-Euroopa maal, sh Eestis, on uusliberaalne Ameerika mudel leidnud teatud ajaperioodidel poolehoidu. Teistes riikides, eelkõige Prantsusmaal, mõjutab Ameerika-vastasus isegi riigi välispoliitikat.

Sellises olukorras pole koostöö arendamiseks kerge leida uut Euroopat ühendavat ideoloogiat. Tundub, et perspektiivne on mingi kompromiss või kolmas tee sotsiaalse ja liberaalse turumajanduse vahel.

Euroopa Liidu tulevikudebatt ja Eesti

Eesti ametlikud seisukohad Euroopa (Liidu) tuleviku küsimustes piirduvad peamiselt endise välisministri Toomas Hendrik Ilvese väljaöelduga. Ta oli esimesi, kes vastas toetavalt Joscha Fischeri ettepanekule föderalse EL-i kujundamiseks. Ta pidas vajalikuks tugeva kahekojalise parlamendi moodustamist, mille alamkoda moodustuks proportsionaalse esindatuse põhimõttel, ülemkojas oleksid aga kõik riigid esindatud võrdselt (s.o USA Senati mudel). Samas polnud Ilves nõus Fischeriga üldrahalikult valitud presidendi vajaduse osas. Humboldti Ülikooli kõnes sõnas ta: "Kui Euroopa Liidul kunagi oleks valitud Komisjoni president, ja ma arvan, et demokraatliku õiguspärasuse huvides peaks tal see olema, siis peaks Euroopa Liit ka tagama, et kõik liikmesriikide kodanikud usuksid end selles protsessis osalevat." Ilves on toetanud ka EL-i konstitutsiooni koostamist, kuid see ei peaks tähendama, et EL muutub super- või üliiriigiks. Seda oleks vaja kodanike ja poliitilise protsessi vahel toimiva suhte seaduslikuks korraldamiseks. "Mis puutub tulevikudeklaratsiooni, siis me peame eriti oluliseks, et järgmine, 2004. aastal toimuv valitsustevaheline konverents ei saa takistuseks laienemisele," ütles Ilves, pidades silmas, et

edukamad kandidaatriigid ei pea ootama liitumiseks valitsustevahelise konverentsi lõppu, vaid nad saaksid selles osaleda samuti nagu ka järgmistel europarlamenti valimistel.

Muidugi mõista huvitab Eestit nagu iga teist riik, milline on EL-i võimaliku konstitutsiooni suhe riikide põhiseadustesse. Eesti ilmselt ei soovi põhiseadust liiga palju muuta, olgugi et teatud ulatuses tuleb seda teha. Nt on Nice'is allkirjastatud põhiõiguste hartas punkte, mida Eestil praeguse seadusandluse raames on raske aktsepteerida.

President Arnold Rüütl ja uue valitsuse juhtisikute esimestest kõnedest, artiklitest ja avaldustest võib aga välja lugeda uusi europoliitika noote, nii et alust on isegi rääkida Eesti uuest europoliitikast. Kui Ilves ja Meri toetasid Eesti kiiret ja peaaegu tingimusteta liitumist föderaliseeruva EL-iga, siis Rüütel ja välisminister Kristiina Ojuland rõhutavad demokraatlike ja rahvuslike huvide kaitset Eesti võimalikul liitumisel ning toetavad EL-i jätkamist rahvusriikide ühendusena.

Kasutatud kirjandus

Eesti Vabariigi välisministri Toomas Hendrik Ilvese kõne 5.02.2001 Humboldti
Ülikoolis: <http://spunk.vm.ee/euro/>

Euroopa Komisjoni presidendi Romano Prodi kõne 3.10.2000 Euroopa Parlamendis.

Euroopa Komisjoni presidendi Romano Prodi kõne 23.03.2001
Stockholmis: [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/01/135%7CO%7CRAPID&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action=gettxt=gt&doc=SPEECH/01/135%7CO%7CRAPID&lg=EN)

Euroopa Komisjoni regionaalpoliitika voliniku Michel Barnieri kõne 14.03.2001 Euroopa Parlamendis: [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/01/119%7CO%7CRAPID&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action=gettxt=gt&doc=SPEECH/01/119%7CO%7CRAPID&lg=EN)

Euroopa Komisjoni regionaalpoliitika voliniku Michel Barnieri kõne 21.03.2001
Brüsselis: [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/01/145%7CO%7CRAPID&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action=gettxt=gt&doc=SPEECH/01/145%7CO%7CRAPID&lg=EN)

Euroopa Parlamendi põhiseaduskomitee esimehe Giorgio Napolitano kõne 20.03.2001
Brüsselis: http://europa.eu.int/futurum/documents/doc_002_en.htm

Prantsusmaa peaministri Lionel Jospini kõne 28.05.2001
Pariisis: <http://www.vm.ee/euro/tulevikudebatt/koned/jospin.htm>

Prantsusmaa presidendi Jacques Chiraci kõne 27.06.2000 Berliinis Bundestag'is.

Saksamaa kantsleri Gerhard Schröderi kõne 7.05.2001 Berliinis: <http://www.pes-congress.de/en/schroeder-en.html>

Saksamaa presidendi Johannes Rau kõne 4.04.2001 Euroopa
Parlamendis:http://europa.eu.int/futurum/documents/doc_007_en.htm

Saksamaa välisministri Joschka Fischeri kõne 12.05.2000 Humboldti Ülikoolis.

Soome välisministri Paavo Lipponeni kõne 10.11.2000 Belgias Brugge Ülikoolis.

Suurbritannia peaministri Tony Blairi kõne 06.10.2000 Varssavis.

Tšehhi välisministri Jan Kavani kõne 19.03.2001
Brüsselis:http://europa.eu.int/futurum/documents/doc_003_en.htm

Euroopa tulevik: liit või föderaalriik?

Paavo Palk (RiTo 5), Euroopa Liidu infosekretariaadi nõunik, Tartu Ülikooli polioloogiadoktorant

2002. aasta kevadel tulevikukonvendi näol tuult tiibadesse saanud Euroopa Liidu tulevikudebatt algas pool tosinat aastat tagasi, kui varises kokku Berliini müür ja endistele idabloki riikidele pakuti võimalust ühineda liiduga.

Just tollal asuti tõsisemalt arutama kõiki neid küsimusi, mis annavad tooni ka käesoleva kümnendi alguse tulevikudebatis. Debati nurgakiviks on arusaam, et 1950. aastail kuueliikmelisele liidule loodud institutsioonid ei sobi enam kui 20-liikmelisele liidule ja vajavad põhjalikku reformimist.

Teine otseselt kommunistliku süsteemi kokkuvarisemisega seotud liidu reformimise ajend peitub maailma jõudude vahekorra muutumises. 1990. aastail võis hakata varem julgeoleku valdkonnas Ameerika Ühendriikidest sõltunud Lääne-Euroopas tõsiselt rääkima märksa iseseisvamast julgeolekupoliitilisest rollist ja väljakutse esitamisest seni rahvusvahelistes arveldustes suveräänselt võimutsenud dollarile. Seetõttu on õhus küsimus, kas Euroopa riikidele oleks kasulik tugev föderaalvõim Brüsselis? Siis saaksid nad ka maailma asjades kaalukamalt sõna sekka öelda (Milward, Sorensen 1994).

Kolmas tulevikudebati ajend on süvenev vastuolu eliidi üleeuroopalise koostöö tihendamist pooldava poliitika ja liikmesriikide valijaskonna status quo'd eelistavate meeleolude vahel. See vastuolu ei seonu Lääne- ja Ida-Euroopa suhetega, kuid ta kerkis teravalt päevakorda samuti 1990. aastate algul, mil taanlased lükkasid referendumil tagasi Maastrichti lepingu ning prantslaste rahvahääletusel oli üllatuslikult selle heakskiitjaid vaid paar protsenti enam kui vastaseid.

Tulevikudebatt peaks pakkuma lahenduse liidu populaarsuse tõstmiseks, et ületada eliidi ja valijaskonna vastuolud suhtumises eurointegratsiooni.

Kaugemas perspektiivis kummitab kõigi kolme eelnimetatud tulevikudebatiga seonduva taga küsimus, kui tsentraliseeritud peaks olema Euroopa Liit (EL) ja kui suveräänsed peaksid olema liikmesriigid. Diskussioon seondub küsimusega, mille püstitas 18. sajandil Euroopa liitumist soovitanud kuulus saksa filosoof Immanuel Kant: "Mida teha selleks, et tekkiv liit ühelt poolt liikmesriike ei lammataks ja teiselt poolt liikmesriigid liiduga ikkagi arvestaksid?" (Palk 1999).

Subsidiaarsuse dilemma

Mitmes EL-i tutvustavas raamatus märgitakse, et eespool nimetatud Kanti dilemma on lahendatud subsidiaarsuse põhimõttega, mida kasutab katoliku kirik ja mille pakkus Euroopa ühendamiseks 19. sajandi lõpul välja Carlo Cattaneo. Selle lähenemise kohaselt ei ole eri identiteetides nagu mulk, eestlane ja eurooplane vastuolu ning kõik otsused tuleb lihtsalt vastu võtta tasandil, kus vastava valdkonnaga saab kõige paremini tegelda.

Subsidiaarsuse põhimõte, mis kirjutati sisse 1993. aastal jõustunud EL-i asutamislepingusse ehk Maastrichti lepingusse, ei lahendanud siiski tegelikkuses liidu ja liikmesriikide huvide tasakaalustamise probleemi. Esiteks ei ole alati selge, milliseid probleeme saab kõige paremini lahendada EL-i ja milliseid riigi või koguni kohaliku omavalitsuse tasandil. Nt pole ühest vastust küsimusele, mil määral peaks EL-i eelarvest regionaalpoliitikaks eraldatava raha kasutamise üle otsustama EL, riik või kohalik omavalitsus. Samamoodi võib vaielda, mil määral peaks politsei alluma EL-i institutsioonidele, liikmesriikide valitsustele või kohalikele omavalitsustele.

Teiseks ei ole isegi praegune 15 liikmesriigiga EL nii ühtne, et liidu tasandil vastuvõetavad otsused oleksid ühtmoodi kasulikud kõigile liikmesriikidele. Nt võib antiikkaupade müügile käibemaksu kehtestanud direktiiv kahjustada suurte rahvusvaheliste oksjonite poolest (Sotheby jms) kuulsa Inglismaa konkurentsivõimet Ameerika Ühendriikide oksjonikorraldajatega, kuid teistele liikmesriikidele on sel eelkõige maksundust ühtlustav ja lihtsustav mõju. Samamoodi kahjustas tänavu aprillis jõustunud lennukimüra piirav direktiiv Venemaa vastumeetmete tõttu märkimisväärselt Soome lennundust, kuid kõigile teistele liikmesriikidele olid Venemaa sammud keskkonnakaitses saavutatud võiduga võrreldes tähtsusetud.

Osaliselt lahendab subsidiaarsusega seonduvad probleemid aeg. Sõe- ja terasetööstuste ühtsele juhtimisele allutamisest alguse saanud Euroopa integratsioon on praeguseks kandunud mitmesse uude valdkonda. Viimane olulisim samm oli majandus- ja rahaliidu sõlmimine liikmesriikide poolt. Sellega kaasnenud ühtse raha kasutuselevõttu 12 liikmesriigis ei saa integratsiooni vaatevinklist kuidagi alahinnata. 2002. aastal sularahana käibele tulnud euro on eelkõige väga praktiline näide Euroopa ühendatusest. Majandus- ja rahaliit eeldab veel senisele kaupade, teenuste, kapitali ja inimeste vabale liikumisele lisaks liikmesriikide majanduspoliitikate ühtlustamist. Kõik eurosooni maade valitsused peavad edaspidi oma otsustes lähtuma sellest, et hinnatõus ja eelarvedefitsiit oleksid väga väikesed. Ühtne majanduspoliitika ja teised, juba varem EL-is vastu võetud integratsiooni soodustavad otsused peaksid ajapikku viima selleni, et liikmesriikide huvid muutuvad üha sarnasemaks ning olukordi, kus mõni lahendus on ühtedele kasulik ja teistele kahjulik, tuleb ette üha vähem.

Eeldades, et aeg ei lahenda kõiki subsidiaarsusega seonduvaid probleeme ja need vajavad kiiremat käsitlemist, tuleb paratamatult otsida lahendust EL-i institutsionaalsest reformist.

Liit või föderaalriik?

Tulevikudebati raames käsitletavaid institutsionaalseid lahendusi võib vaadata kolmest aspektist. Esiteks muudatused, mis suurendavad liikmesriikide mõju liidu arvelt või vastupidi, teiseks liidu institutsioonide jõuvahekord ning kolmandaks teatud liikmesriikide võimalusi suurendavad või vähendavad otsused.

Et EL-i arengu üle otsustavad liikmesriigid, sõltuvad liidu probleemide institutsionaalsed lahendused ja see, kui kaugele integratsioon läheb, jätkuvalt riigisisestest poliitilistest kaalutlustest.

2000. aastal rääkis Saksamaa välisminister Joschka Fischer vajadusest luua senisest tunduvalt tsentraliseeritum EL. Föderaalsete elementide tugevdamise vajadusest liidus rääkisid ka Prantsusmaa president Jacques Chirac ja peaminister Lionel Jospin. Rahvusriikide-keskse EL-i säilitamise poolt kõnelnud Ühendkuningriigi peaminister Tony Blair paistis tollal olevat vähemuses (vt Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi ülevaadet Euroopa tulevikudebatist <http://www.eti.ee/el>).

Enamik Eesti poliitikuid on pidevalt pooldanud suhteliselt Blairi-laadset lähenemist Euroopa integratsiooni küsimustele, olles kindlalt vastu EL-i suuremale riigiülesusele. President Arnold Rüütel märkis mullu septembris Rahvusraamatukogus peetud kõnes, et EL on riikide liit, kus väikeste liikmesmaade huvid on olnud hästi esindatud, ja meie huvides on, et selles suhtes midagi oluliselt ei muutuks. Ka Edgar Savisaar märkis Keskerakonna kongressil tänavu jaanuaris, et eelistab "oma südames" tugeva keskuhtimisega EL-i asemel kindlalt iseseisvalt otsustavatest riikidest koosnevat EL-i. Säärased mõtted kordusid tänavu aprillis Riigikogus toimunud EL-i temaatika arutelul peaminister Siim Kallase, välisminister Kristiina Ojulandi ja Riigikogu Euroopa asjade komisjoni esimehe Tunne Kelami sõnavõttudes.

Samas pole ükski Eesti juhtpoliitik kutsunud EL-i pädevust vähendama. Eesti kui väikeriik vajab võimalikult tugevaid rahvusvahelisi organisatsioone nagu kala õhku, sest nagu praktika näitab, suudavad üksnes tugevad rahvusvahelised organisatsioonid tagada rahvusvahelisest õigusest kinnipidamist. Nõrgast ja hambutust Rahvasteliidust polnud väikeriikidele Teise maailmasõja eel abi. EL-i tõttu on aga nt vähem kui poolemiljonilise elanikkonnaga Luksemburgi positsioonid läbirääkimistel Hiina või Venemaaga sama tugevad kui Saksamaa omad, sest EL-i positsioon hõlmab ühtmoodi nii Saksamaa kui Luksemburgi huve ja võitleb mõlemale välja samad õigused.

Kõige üllatavam võib riigi- või föderatsioonikesksuse diskussioonis olla see, et 2002. aasta kevadel on riigisisised kaalutlused viinud nii kaugele, et status quo pooldajate positsioonid on tugevamad kui kunagi varem viimase tosina aasta jooksul. Nimelt revideerisid Jospin ja Chirac presidendivalimiste eel oma varasemaid positsioone ja kinnitasid, et ei soovi senisest föderalsemat EL-i. (Föderatiivse Euroopa Liidu populaarsuse vähenemist poliitikute hulgas on viimati analüüsinud Charles Grant, Euroopa Reformikeskuse direktor; vt <http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/?1100=1&204&OIDN=250207>.)

Küsimusega liit või tsentraliseeritud föderatsioon haakub ka väide, et rohkem tuleb kasutada enamushääletuse põhimõtteid. On enesestmõistetav, et mida suurem liit, seda enam probleeme võib tuua ühehäälsuse nõue. Osalt on diskussioon ajendatud siiski sellest, et senised liikmesriigid pole veendunud idaeurooplaste oskuses vetoõigust mitte kuritarvitada. Et niisugused kartused pole väga põhjendatud, hinnatakse üle ka enamushääletusele ülemineku pakilisust.

Institutsionaalsed lahendused

Mis puutub institutsioonide jõuvahekorda, siis räägivad poliitikud kõige enam Euroopa Parlamendi mõju suurendamise vajadusest, sest see muutvat EL-i demokraatlikumaks.

Eesti poliitikute sõnavõttudest EL-i tuleviku teemal on kõige enam tähelepanu pälvinud endise välisministri Toomas Hendrik Ilvese aasta tagasi Saksamaal Humboldti Ülikoolis peetud kõne. Ka Ilves ütles, et EL peaks arenema föderatsiooniks, millel on tunduvalt tugevam parlament kui seni. Kuna parlamendi valivad kodanikud otse, aitaks see kaotada väärarusaama Brüsselist kui kohast, kus otsuseid teevad bürokraadid, nentis Ilves.

Suhtumist Euroopa Parlamendi võimu võib võtta kui lakmustesti suhtumisest EL-i tulevikku. Kolmest EL-i õigusaktide vastuvõtmisse kaasatud institutsioonist – nõukogu, komisjon ja parlament – on kaks viimast rohkem EL-i kui liikmesriikide kesksed. Parlamendi võimu tugevdamine tähendab järelikult föderaalsemat EL-i.

Arvestades seda, et liikmesriikide kodanike enamus ei suhtu föderatiivsesse arengusse entusiastlikult, on raske uskuda, et Euroopa Parlamendi võimu suurendamine liidu mainet parandaks. Pigem on selline lähenemine osaliselt põhjustatud EL-i ekslikust samastamisest riigiga. Kui me ei võta EL-i riigi, vaid rahvusvahelise organisatsioonina, annavad EL-ile legitiimsuse mitte niivõrd selle enda institutsioonid, kuivõrd liikmesriikide demokraatlikult valitud parlamendid ja valitsused, kes siiani kontrollivad EL-i otsustusprotsessi.

Selles mõttes peab kindlasti nõustuma Tunne Kelami ja Kristiina Ojulandiga, kes ütlesid 2002. aasta aprillis Riigikogus toimunud EL-i küsimuste arutelul, et rahvusparlamentide roll liidu otsustusprotsessis peaks suurenema. Niisugune lähenemine ühtib ameerika politoloogi Barry Buzani klassikalisteks kujunenud seisukohtadega. Buzani sõnul seisneb EL-i negatiivne mõju ühiskonna ja valitsuse vahelises pingete kasvus integratsiooni süvenedes. Samas on tema sõnul oluline näha EL-i arenguga kaasnenud positiivset. EL võimaldab ühelt poolt suurendada valitsuste juhtimisvõimalust ja legitiimsust (sest just EL-i taoliste rahvusvaheliste organisatsioonide tõttu ei kaota nad mõju ja suudavad suunata globaalseid protsesse) ning teiselt poolt on ühiskonnal (eelkõige valitsusvälistel organisatsioonidel) tekkinud suuremad võimalused oponeerida valitsusele (Buzan 1993). (Seda, et globaliseeruv maailmas on rahvusriigi põhiülesanne tagada riigiüleste ja riigile alluvate valitsusmehhanismide legitiimsus ja vastutus, väidavad Paul Hirst ja Grahame Thompson (1996).)

Rahvusparlamentide sõnaõiguse suurendamine ei ole siiski imerohi, mis lahendab kõik probleemid. Senistest liikmesriikidest on suurim kaasaráäkimisõigus EL-i küsimustes Taani parlamendil, kuid nagu näitavad 1991. ja 2000. aasta referendumid, pole see liiduga seondunud küsimusi taanlaste jaoks lahendanud.

Prantsusmaa ja Saksamaa juhid tegid 2001. aasta algul avalduse, kus soovisid Ministrite Nõukogu osatähtsuse suurenemist EL-is. See tähendaks kindlasti liidu muutumist senisest enam liikmesriigi keskseks, sest nõukogu esindab liidu institutsioonidest viimaste huve kõige otsesemalt. Riigiülesusse EL-is skeptiliselt suhtujaile võiks niisugune lahendus meeldida. Eestlastel tasuks aga silmas pidada, et Soome on kindlalt nõukogu võimu suurendamise vastu, sest see toimuks eelkõige komisjoni arvelt. Soome peaminister Paavo Lipponen on sellise arengu vastu. Soome teadlased on osutanud, et väikeriikide huvid on paremini kaitstud just Euroopa Komisjonis (Kaasik 2001).

Eestile kui väikeriigile ei ole kasulikud rahvusvahelised organisatsioonid, kus otsuseid teevad vaid riigid. EL-i nõukogus jääb Saksamaa valitsusjuht alati "kaalukamaks" kui Eesti või Luksemburgi oma. Samas on EL-i kui terviku valitsuseks oleva Euroopa Komisjoni president olnud vaid korra sakslane, kuid kaks korda luksemburglane.

Institutsioonide jõuvahekorra analüüsidest väärib tähelepanu ka Eesti prognoositav esindatus. Nagu näha allolevast tabelist, on otsustusprotsessis Eesti esindatud suhteliselt kõige tagasihoidlikumalt parlamendis.

Tabel. Eesti esindatus Euroopa Liidu institutsioonides ja rahvastikus Nice'i lepingu kohaselt 27 liikmesriigi korral

Eesti	Komisjon	Nõukogu	Parlament	Rahvastik
Esindajad (hääli)	1	4	6	1,35 miljonit
Protsent liikmete koguarvust	3,7	1,2	0,8	0,3

ALLIKAS: autori arvutused.

Euroopa mõistmiseks on vaja aega

28. veebruaril 2002 Brüsselis esmakordselt kogunenud Euroopa Liidu Tuleviku Konvendi eesmärk on töötada ühe aasta jooksul välja soovitusel, missugune peaks olema EL tulevikus.

Tulevikukonvendis ei tasu seada sihiks liidu suureulatuslikku reformimist. Praegu on EL-is üpris hea tasakaal, lähtudes ühelt poolt vajadusest ühendada liikmesriikide jõud oma välis- ja majanduspoliitiliste huvide kaitseks ning teiselt poolt soovist säilitada liikmesriikide suveräänsus.

Pigem võiks keskenduda koostöö edasisele süvendamisele teatud valdkondades ja kujundada otsustusprotsessi liidus ümber vaid selleks, et see oleks inimestele paremini mõistetav. Nt milleks on kuriteos süüdistatava isiku väljaandmiseks ühest liikmesriigist teise ikka veel vaja kohtu otsust? Euroopat võiks käsitleda ühe tervikuna, kus usaldatakse täielikult üksteise õigussüsteeme. Tänavu aprillis toimunud Prantsusmaa presidendivalimiste esimene voor osutas, kuivõrd prioriteetne on eurooplastele võitlus kuritegevusega – liidu lähendamisel kodanikele tasub sellega arvestada. Samamoodi võiks praegu EL-i õigusaktide vastuvõtmise eest vastutava liidu Ministrite Nõukogu nimetada parlamendi alamkojaks. Inimesed on harjunud, et õigusakte võetakse vastu just parlamendis. Miks neile mitte vastu tulla? EL-i arengus on kodanike enamuse arvamust palju lihtsam arvestada, kui see esialgu paistab.

Paraku lähtuvad EL-i reformikavad pahatihti arusaamast, nagu põhjustaks rahulolematuse Euroopa integratsiooni süvendamisega liidu institutsionaalne korraldus. See on siiski sama kui väita, et sotsiaalministeeriumi struktuur on see, mis Eesti pensionärides pahameelt

tekitab. Kahjuks võib siin veel kord tsiteerida Barry Buzanit: "Kujutletud ohud pole reaalsed, kuid neil on siiski reaalne mõju."

EL-i reformimisel tasub arvestada lihtsat tõde, et inimesed pole võrdsed. Soovides kodanike laiemat toetust Euroopa integratsioonile, tuleb neile sellega kohanemiseks ja mõistmiseks rohkem aega anda. N-ö liikuv märklaud pakub pinget vähestele, enamikule käib selle tabamine üle jõu.

Kasutatud kirjandus

Buzan, B. (1993). State Security and Internationalization. – Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe. London: Pinter Publishers.

Hirst, P., Thompson, G. (1996). Globalization in Question. Cambridge: Polity Press.

Kaasik, S. (2001). What Kind of EU Would the Small States Want? Uurimistöö, Turu Ülikooli Jean Monnet' keskus.

Milward, A. S., Sorensen, V. (1994). The Frontier of National Sovereignty. History and Theory. London.

Palk, P. (1999). Euroopa ühendamise lugu. Tallinn: Tuum.

Küsimused põhiseaduse kohta

Jüri Adams (RiTo 5), Riigikogu liige, Isamaaliit

Põhiseadust tuleb teha kaua ja põhjalikult, seejärel ühel hetkel ümbertegemine lõpetada ning koondada tähelepanu praktilistele reformidele ja seadusloomele.

Kas Eesti riiki oleks saanud taastada ka põhiseadusega? Teoreetiliselt saab sellele vastata jaatavalt. On ju olemas Inglismaa näide (ametlikult muidugi Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendatud Kuningriik). Aga – väidetaks vastu – seal on aastasadade kogemus, kuidas põhiseadusega läbi ajada. Maailmas on siiski ka mõni hiljem loodud riik, millel ei ole põhiseadust, nt Iisrael, kus põhiseaduse asemel on hulk "põhilisi seadusi".

Kui riigil on olnud põhiseadus, kõigil ümberkaudsetel riikidel on põhiseadus ning enamikule kodanikele on iseendastmõistetav ja ainuvõimalik, et riigil on põhiseadus, tuleb põhiseadus kirjutada. Kas või ainult sellepärast, et põhiseaduse kirjutamine on ikkagi hulga lihtsam, kui proovida kodanikkonnale selgeks teha, et saaks elada ka põhiseadusega.

Sisuliselt taandub küsimus sellele, kas konstitutsioon tähenduses "põhiline riigikorraldus" peab olema kirja pandud konstitutsioonis tähenduses "põhiseadus". Muidugi ei pea need asjad olema tingimata ühendatud. Kuid selleks peaks olema minimaalne eeldus, et kõigil asjast huvitatul on ühesugune arusaam, milline on riigi põhiline korraldus. Kui aga on tegemist omavahel võistlevate poliitiliste jõududega, mille nägemus riigikorraldusest on väga erinev, on otstarbekam pidada läbirääkimisi, et jõuda omavaheliste kompromissideni – ning kompromissiks on tihtipeale lahendus, mida ükski osaline eriti ei poolda – ja panna see kompromiss kirja. Selline kirjapanek ongi juba põhiseadus.

Põhiseaduses kirja pandud üksikute osade üksikasjalisuse astmega on seotud palju mitmesuguseid kitsamaid huvisid. Päris hea näide on käesolevas Riigikogu Toimetistes avaldatud Heinrich Schneideri artikli osa, mis peegeldab ilmekalt õigusemõistmisest huvitatud juristide erilist huvi: neid ei rahuldaks, kui põhiseaduses oleks kohtute olemasolu üksnes nimetatud ning täpsem korraldus jäetud mõne eriseaduse asjaks. Ei, neile on vaja, et põhiseaduses oleks kirjas, millised need kohtud on, kuidas nad omavahel on allutatud, millistes suhetes teiste riigiasutustega jne. Kui aga on selline huvi, siis peab muidugi sellele vastu tulema. Kuid samalaadsed huvid on ka teistes eluvaldkondades, nt omavalitsustes. Tuleks hoopis küsida: mis ime läbi õnnestus meil hoida põhiseadus nii lühikene?

Erinevad teed

Milline põhiseadus oleks meil võinud olla? Põhilisi vastusevariante on vähemalt kolm. Kõigepealt oleks võinud minna nii, et selleks oleks saanud mõni ENSV põhiseaduse teksti nüüdisajastatud vorm. 1980. aastate lõpus ei olnud selline variant sugugi võimatu. Seda näitab kas või asjaolu, et tookord kirjutas niisuguse teksti valmis Igor Gräzin. Mitmes N. Liidu lagunemisest tekkinud iseseisvas riigis nii just toimiti. On päris loomulik, et nt Kasahstan sai lähtuda ainult Nõukogude põhiseaduse eeskujust, aga Ukrainas, Valgevenes

või Moldovas toimunu peaks demonstreerima päris selgelt, millistest ohtudest meil õnnestus pääseda.

Võimalik oleks olnud ka 1938. aasta põhiseaduse mingil kujul taaskendamine. Üks arutluse all olnud võimalus oli juriidiline trikk, et 1938. aasta põhiseadus tunnistada kehtivaks n-ö üheks hetkeks, et seejärel anda legitiimsus mõnele teisele põhiseaduse tekstile. Nii tehti Leedus. Meil oleks see tähendanud eelmises lõigus kirjeldatud varianti ja seega ka tulevast poliitilist võitlust uue põhiseaduse asemele veel uuema põhiseaduse eest.

Olnuks ka võimalik taaskendada 1938. aasta põhiseadus tingimusel, et oleks olnud piisavalt lai poliitiline kokkulepe, milliste osade suhtes teha nägu, et neid seal pole, ning mida teha ignoreeritavate tekstiosade asemel (ei oleks saanud ju moodustada Riiginõukogu 1938. aasta reeglite järgi). Nii toimis mitu postkommunistlikku riiki, nt meie lõunanaaber Läti, kuigi Läti sõjaeelne põhiseadus, mis sarnanes küllaltki meie 1920. aasta põhiseadusega, oli hoopis kergemini rakendatav. Tagantjärele paistab, et nii mõnigi tolle aja tuntud tegelane oleks päris meelsasti võtnud aset Konstantin Pätsi ametijärglasena. Mis muidugi oleks tähendanud seda, et kommunismivastasele võitlusele oleks lisandunud sõjaeelse vaikiva ajastu demokratiseerimisvõitlus.

Tegelikult ei olnud eespool kirjeldatud areng võimalik juba seetõttu, et ka kommunistlikust režiimist väljakasvanud tippudel polnud piisavalt kokkuleppimisvõimet, vägivaldseks kehtestamiseks aga polnud kellelgi jõudu.

Nii oli reaalseks edasiminekekuteeks üksnes täiesti uue põhiseaduse kirjutamine.

Ka siin võinuks olla erisuguseid teid. Õnneks ei tulnud meil üldse kõne alla varasemaist täiesti teistmoodi põhiseaduse kirjutamine. See oleks praktikas võinud tähendada USA põhiseaduse eeskujul kirjutatut. Midagi säärast ei valmistanud meile ette ka ükski välismaine juristide organisatsioon. Aga Venemaal üldjoontes niimoodi läkski.

Meile oli hoopis reaalsem 1938. aasta põhiseaduse mingil määral lihtsustatud vorm. See oli tuttavaim tee kodumaistele juristidele, kelle hulgas oli nii mõnigi, kes mitte ainult ei tundnud 1938. aasta põhiseadust, vaid – võiks öelda – oli sellesse omamoodi armunud. Ka oli see poliitiliselt hingelähedasem tollasele valitsusele ja Ülemnõukogus esindatud poliitiliste jõudude enamusele. See tee tundus paljudele nii loomulik, et justiitsminister Jüri Raidla töörühma eelnõu kõrvale sündis põhiliselt samadest lähtekohtadest Ando Lepsi ühemehe-eelnõu.

1920. aasta põhiseaduse maine oli aastal 1991 nii poliitikahuviliste kui ka juristide hulgas sedavõrd madal, et oli päris imekspandav Kalle Kulboki vaev kirjutada selle tänapäevane versioon. Eks Jüri Adamsi töörühma eelnõu juured olid samuti 1920. aasta Eesti põhiseaduses, kuigi sisuliseks taotluseks oli kompromiss sõjaeelsete Eesti põhiseaduste vahel.

On üsna ekslik järeldada, et Põhiseaduse Assamblee liikmed, hääletades, millist eelnõu aluseks võtta, pöörasid erilist tähelepanu tekstide ühe või teise koha laitmatusele ja

viimistlusastmele. Enamik hääletas siiski poliitilisi valikuid, s.t seda, millises suunas peaks Eesti edasi minema.

Põhiseadus vaidlusobjektina

Uue põhiseaduse läbivaidlemine, kirjapanemine, vastuvõtmine ja kehtestamine võtab palju aega ning energiat. Selleks kulus kokku peaaegu aasta – see ei olnudki liiga pikk aeg. Kui vaadata, mis toimus teistes postkommunistlikes riikides, võib põhiseaduse seisukohalt jagada nad mitmesse rühma. Kõige ladusamalt on läinud neil, kel oli selline kommunismieelne põhiseadus, mida sai taaskehtestada, nt Läti. Muidugi tähendas see, et põhiküsimused – kust tuleme, kus oleme, kuhu tahame minna – tuli ühiskonnas läbi vaielda teistsugustel foorumitel.

Paljudes riikides kujunes või valiti tee, et muudkui koostati ja võeti vastu uusi põhiseadusi. Nii on mõnel maal kümne aasta jooksul juba kolmas põhiseadus (Poola jt). Siiski võib päris kindlalt väita ühte asja: kõigega ei saa tegelda ühel ajal. Neid vaimseid jõude, mida üks rahvas rakendab põhiseaduse valmimisse – olgu need poliitikute ja juristide tööaeg või asjast kaugemal olevate kodanike tähelepanu –, ei saa samal ajal rakendada ülesehitava töö muudes valdkondades.

Meie kogemus oli – teha põhiseadust suhteliselt kaua ja põhjalikult, kuid siis ühest hetkest ümbertegemine lõpetada ning selle asemel koondada tähelepanu praktilistele reformidele või muule seadusandlusele.

Põhiseadus rahva teenrina

Olen põhiseaduse üht otstarvet võrrelnud vahel liikluseeskirjaga. Ei ole mingit põhjust eelistada vasakukäelist liiklust paremakäelisele, pidada risttee ületamise ühte korda paremaks mõnest teisest. Liikluseeskirjal on kindel siht – püüda selle poole, et oleks vähem liiklusõnnetusi ja ohvreid, et liiklus kulgeks sujuvalt ja kiiremini. Selleks on kasulik, et kõik järgiksid ühesuguseid reegleid. Nii on ka parem aru saada, mida teisest liiklejast ja tema soovidest arvata.

Riigi ja ühiskonna elu tohtu hulgas eri olukordades ei ole see sugugi nii selge. Ikka on keegi, kes on huvitatud, et just tema peab teistest varem edasi saama või et mõni teine hoopis kraavis käiks. Riigiasutused peaksid toimima võimalikult kiiresti ja sujuvalt. Ometi on asutuste vahel pidev võitlus. Mõni asutus püüab oma tööga venitada, kas või selleks, et juhtida tähelepanu (või pressida välja), et nemad peaksid saama hoopis suurema protsendi riigieelarvest. Mitmesuguste riigieluvaldkondade piirialade asutused, kes vaidlevad igavesti, kes millega peab tegelema, väntsutavad ja jooksutavad inimesi. Ning enamik presidente ja parlamente maailmas harrastab omavahelist vastasseisu või võitlust. (Kas on selle taga valimistel poliitikatööd teinud parlamendiliikmete ja sellist tööd mitteteinud (või mitte edukalt teinud) või niisugust tööd mitte millekski pidava ja hoopis muid tegevusi oluliseks pidava presidendimeeskonna igavene erinevus?)

Õelgu juristid põhiseaduses toodud riigikorralduse kohta juriidilise analüüsi keeles mida tahes, tegelikult elus täidavad ametikohti ikkagi inimesed, igaüks oma auahnusega ning võimu- ja rikkuseihaga.

Põhiseadust tuleks lugeda edukaks, kui ta võimalikult hästi kanaliseerib kõigi nende isikute püüdlusi rahva ühiskasu teenistusse ja annab võimalikult vähe võimalust pidurdada ühiskonna elu üksteisele äratemise või jala taha panemisega.

Põhiseaduse kogemus

Eesti rahva ajalooline põhiseadusekogemus ei ole hea. Igatahes on see halvem kui paljudel teistel rahvastel. 1918. aastal õnnestus eestlastel luua oma riik, 1920. aastal kehtestati esimene põhiseadus. Järgnevate aastate arengus ilmnes palju puudusi nagu igal areneval maal. Meie ajalooline erisus oli aga selles, et ilmnunud puudustes süüdistati mitte ajalugu, vaesust, oskamatusi koostööd teha, vähest haridust, juhtivate poliitikute halba iseloomu, kokkuvõttes – mitte neid asjaolusid, milles puuduste otsimisega oleks õige algust teha, vaid kõige põhjus oli ikka halb põhiseadus. Kas põhjuseks on see, et meie poliitikas oli liiga palju juriste ja liiga vähe teiste, rohkem sisuliste elukutsete esindajaid?

1920. aasta põhiseadusel oli mitmeid puudusi, neist kõige olulisem – ei olnud võimalik korraldada ennetähtaegseid valimisi. Ka kõige ebaõnnestunud Riigikogu koosseis pidi kestma kolm aastat. Ei olnud hea ka see, et meil polnud tollal riigipead. Muidugi sai ka nii hakkama, kuid riigipea funktsioonide täitmine oli nõrk. Ajuti – valitsuskriiside aegu – see peaaegu lakkas. Ometi on riike, kes saavad suurepäraselt hakkama ka niisuguste põhiseadustega.

Erakondade ja üksikute tipp-poliitikute vaheline võimuvõitlus võttis 1930. aastate algul põhiseaduse nn parandamise vormi. Rahvale ei öeldud – valige mind, vaid – valige põhiseadust. Tolle aja kõige tähtsam kogemus on: referendum ei sobi seaduste vastuvõtmiseks, ka põhiseaduse muutmiseks kõlbab referendum harva. Miks? Kõikides küsimustes, kus on võimalik rohkem kui kaks varianti, on referendumi poliitiline sisu selles, et toetatakse poliitikute seisukohti. Ühed toetavad poliitiku, kes ütlevad, et on vaja referendumile pakutut. Teised toetavad teisi, kes ütlevad, et referendumil pakutav ei ole vajalik või on ohtlik. Nii oli ka 1992. aasta suvel põhiseaduse referendumiga: uue põhiseaduse suur toetus tähendas ikkagi seda, et enamik hääletajaid uskus poliitiku, kes ütlesid, et tuleks poolt hääletada.

Veelgi halvemast küljest näitas end 1930. aastate algul rahvaalgatuse institutsioon. Rahvas ei algata. Tegelikult käis asi nii, et üks rühm inimesi koostas ühe seaduseelnõu, antud juhul uue põhiseaduse eelnõu teksti ja hakkas seejärel koguma sellele toetusallkirju. Inimesed, kes andsid allkirja – mis ju kedagi mitte millekski ei kohustanud ega saanud tagantjärele tuua kaasa mingisugust vastutust –, väljendasid toetust teksti koostajaile või vastuseisu võimulolevale enamusele. Kui kogunes piisavalt palju allkirju, läks tekst rahvahääletusele, seejuures enam ei olnud võimalik teha kõige lihtsamaidki muudatusi, asja sisulisest arutamisest rääkimata.

Niimoodi elasid nii põllumehed kui ka töölised põhiseaduse parandamise sildi all välja majanduskriisiga kaasa toodud raskusi, noored haritlased pettumust, et kõik riigi tulutoovad ametikohad olid täidetud ega paistnud mingeid karjäärilootusi. Ning mitmed silmapaistvad üksikpoliitikud, kes enam ei uskunud, et demokraatlik parlamentaarpoliitika võiks neid viia nii kõrgetele kohtadele, kui nad soovisid, nägid taas enda jaoks šanssi.

Kokkuvõttes – poliitiline ja karjäärivõitlus, mis oleks pidanud toimuma põhiseaduse raamides, sest sellele raamide andmiseks põhiseadus ju ongi, võttis hoopis põhiseaduse uuendamise ja asendamise kuju.

Mälestus sellest täiesti lubamatust väärarengust elab Eestis edasi, mitte ainult õpetusena, kuidas ei tohi teha, vaid paljudele inimestele kui eeskuju, kui poliitilise võitluse legitiimne meetod.

Ometi oleme juba kümme aastat suutnud seda tõbe vältida. Mida toob tulevik, ei tea. Praegu seda kirjutades on taas ähvardavate pilvede kogunemise märke. On jõude, kes tahaksid Eestis kiires korras kehtestada riigipea otsevalimise, sest nad on märganud, et enamik valijaid, kui neilt küsida, kas nad tahavad riigipead valida või eelistavad jätta see parlamendi või valimiskogu teha, vastab: tahame ikka ise valida. Just nagu teised ei teaks, et nii küsides saab ikka just sellise vastuse. Selle taga kumab mõnegi mehe soov asuda Pätsi teed kordama.

On ka teisi jõude, kes tahaksid poliitikat teha nii, nagu meil kümme aastat on õnnestunud vältida, nimelt teha valimiste päev segaseks sellega, et samal ajal esitatakse rahvale otsustamiseks ka mõni referendum. Poliitika ajaloos on palju näiteid, kuidas sobiva küsimuse referendumile panija on selle tagajärjel saanud tunduvalt rohkem hääli, kui ta muidu oleks saanud.

Põhiseaduse keel

Millises keeles on kirjutatud 1992. aastal jõustunud põhiseadus? Küsimus ei olegi liiga veider, sest möödunud kümme aastat on olnud täis vaidlusi, mida üks või teine põhiseaduses kirja pandu tähendab. Asja on raskeks teinud tihti kordunud tulemus, et kodanikud on põhiseaduse üksikuist kohtadest kippunud välja lugema hoopis teisi asju kui Riigikohtu kohtunikud, kelle ametiks oleme andnud formaalselt lõpliku otsustamise, mida põhiseaduses öeldu tähendab.

Tagantjärele Põhiseaduse Assamblee stenogramme lugedes tundub, et assamblees räägiti üksteisest mööda palju rohkem, kui tol ajal endale aru andsime, s.t ei osatud enda mõtet väljendada nii, et teised oleksid täpselt aru saanud, mida taheti öelda. Ei osatud kahtlustada, et teise suust tulevad sõnad, mis justkui olid igati arusaadavad, tähendasid kõnelejale hoopis midagi muud. Arvan, et see ei puudutanud ainult mind, vaid suuremal või vähemal määral igaüht.

Kindlasti kasutati Põhiseaduse Assamblee töös vähemalt kaht eri keelt. Üks oli juristide erialakeel, mis taotles maksimaalset juriidilist täpsust ning kasutas paljusid sõnu juriidilistes

eritähendustes, mis olid võõrad assamblee liikmeile, kellel ei olnud juriidilist haridust või kes olid selle saanud mujal kui Tartu Riiklikus Ülikoolis. Assamblee liikmeks olnud humanitaarharitlased ja kultuuritegelased väljendasid end muidugi nii, nagu nad oskasid ja õigeks pidasid – nimetagem seda tänapäeva eesti kirjakeeleks või tänapäeva eesti üldkeeleks.

Kas keegi oli milleski süüdi? Assamblee ei arutanud ega otsustanud keeleküsimumst kunagi. Ühtset sõjaeelset traditsiooni ei olnud. 1920. aasta põhiseadus oli Suurest Prantsuse revolutsioonist lähtunud traditsioonis: võimalikult lihtne, rahvakeelne, juriidilisi eritermineid vältiv. Seda tüüpi tekste ei ole võimalik tõlgitseda formaalselt, seda saab teha ainult sisuliselt. 1938. aasta põhiseadus oli selle vastandina taotluslikult õigustekstide erikeeles, nagu see erialakeel tolele ajaks oli välja kujunenud.

Kui mõni assamblee liikmest kultuuritegelane, neist nimekaimad olid luuletajad Hando Runnel ja Ain Kaalep, ei saanud täpselt aru mõne õiguseksperdi väljenduste nüanssidest, siis arvan ma, et süü langeb ikkagi erialaspetsialistidele. Spetsialisti asi on osata adekvaatselt suhelda inimestega, saada aru neist, kellel ei ole sama eriharidust, väljendada end selgelt ja arusaadavalt. Need on nõuded, mida esitatakse nt ka arstile.

Olen varemgi väitnud, et 1992. aasta põhiseadust tuleks käsitleda nii, et see on kirjutatud tollases eesti üldkeeles, mitte juriidilises erialakeeles. Seda kinnitab üks oluline argument: pärast põhiseaduse valmimist anti tekst veel keeleteoimetajaile keeleliseks viimistlemiseks. Need toimetajad olid kõik filoloogilise ja humanitaarharidusega.

Sellele võib muidugi vastu vaielda: põhiseaduses on kohti, millest ei saa aru mõne õigusala sõnaraamatu abita. Ju siis peaks ütlema, et kohati on põhiseaduse tekst nii, kohati teisiti.

Minu väitel oleks siiski oluline praktiline järeldus. Nimelt, kui põhiseaduse mõne koha tähenduse selgitamisel on mitu võimalust, kusjuures mõned neist tulevad teksti mõistmisest kui õiguse erialakeeles kirjutatuna, aga teised tähendused tulevad teksti käsitlemisest mittejuriidilises erialakeeles kirjutatuna, siis tuleks eelistada viimaseid.

Põhiseadus on kogu eesti rahvale, mitte ainult diplomeeritud juristidele.

Põhiseaduse mõju poliitilisele otsustusprotsessile

Liia Hänni (RiTo 5), Riigikogu liige, Mõõdukad

Põhiseaduse tähendus ühiskonnaelule ja poliitiliste otsuste langetamisele ei sõltu üksnes sellest, milline on poliitikute teadlikkus või põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismid, vaid eelkõige rahva suhtumisest õigusesse.

Eesti Vabariigi põhiseadus saab 2002. aasta suvel kümneaastaseks. Põhiseadus astus jõusse 28. juunil 1992 toimunud rahvahääletuse tulemusena, kus 91,2% hääletamisel osalenud Eesti kodanikest hääletas uue põhiseaduse poolt. Selline üksmeel väljendas üldist arusaama, et edasiminek on vaja sõlmida uus ühiskondlik kokkulepe riigikorralduse aluste kohta. Kiire üleminek demokraatlikule ja turumajanduslikule ühiskonnakorraldusele, mis Eestis on möödunud kümne aasta jooksul aset leidnud, on saanud toetust põhiseaduse õigusjõust ja temas kinnistatud väärtustest.

Tähelepanuväärne on ka see, kuidas Eesti uus põhiseadus teoks sai. Mitu aastat väldanud vaidlus, kas jõustada vahetult enne Teist maailmasõda kehtima hakanud 1938. aasta põhiseadus või töötada välja uus, sai ühese vastuse 1991. aasta augustiputši päevil, mil Moskva tagurlikud ringkonnad proovisid ajalooratast tagasi keerata. Siis jõuti kaitsvatest barrikaadidest ümbritsetud parlamendihoones rahvuslikule kokkuleppele uue põhiseaduse väljatöötamise vajaduses ja viisis, kuidas seda teha. Uue põhiseaduse teksti koostajaks sai Põhiseaduse Assamblee 60 volitatud isikust koosnev kogu, kus olid esindatud demokraatiallel ühiskonna poliitilised voolud. See tagas põhiseaduse eelnõu ettevalmistamise legitiimsuse ja lõi eeldused rahvahääletuse kordaminekuks.

Uue põhiseaduse koostamisel tuli lühikese ajaga teha olulised riigiõiguslikud valikud. See ei olnud lihtne, ka ajaloolistel põhjustel. Esimesel iseseisvusperioodil enne Teist maailmasõda oli Eesti katsetanud kaht riigikorralduse mudelit – alustanud parlamentaarse vabariigina 1920. aasta põhiseaduse alusel ja jõudnud rahva rahulolematusest ajendatud põhiseaduse muudatuste kaudu presidentaalse riigikorraldusele, mille pidi kinnistama 1938. aasta algusest kehtima hakanud põhiseadus. Kahjuks jäi selle põhiseaduse toimeaeg väga lühikeseks – 1940. aastal Eesti okupeeriti ja kehtestati nõukogude võim. Paljude eestlaste hinges pesitseb siiani kahtlus, et 1938. aasta autoritaarne põhiseadus on kaudselt süüdi selles, kuidas toimus Nõukogude invasioon Eestisse. Ilmselt oligi valus ajalookogemus üks põhjusi, mis tegi tee lahti uuele parlamentaarsele demokraatiallel tuginevale põhiseadusele.

Põhiseaduse tähendus ühiskonnaelus ja poliitiliste otsuste langetamisel ei sõltu üksnes sellest, milline on poliitikute teadlikkus või põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismid, vaid eelkõige rahva suhtumisest õigusesse. Eestlastele kui väikesele rahvale on olnud õigus ajalooliselt väga tähtis. Meenutagem kas või A. H. Tammsaare romaani "Tõde ja õigus", mis ilmestab seda, kui oluliselt mõjutas õigusteadvus inimeste igapäevaelu ja omavahelisi suhteid traditsioonilises Eesti ühiskonnas. Seda omamoodi õiguse kultust ei suutnud lämmatada isegi sünye okupatsiooniaeg. Vastupidi, eestlastele andis lootust kindel usk – varem või hiljem peab õigus võitma ja vägivald lõppema. Eesti Vabariik on olemas de iure,

meil on vaja see vaid de facto taastada – see oli eestlaste rahvusliku vabadusliikumise põhiidee.

Eesmärk sai lõplikult teoks 7. oktoobril 1992, kui esimest korda pärast Teist maailmasõda kogunes Eesti Vabariigi uue põhiseaduse alusel valitud rahvaesindus – Riigikogu. Algas omariikluse ülesehitustöö, kus põhiseadusel on olnud täita kahesugune roll: olla samal ajal nii tänapäevase riigihooone projekt kui ka vahend selle rajamiseks. Järgnevalt püüan analüüsida, kuidas põhiseadus on mõjutanud poliitilist otsustusprotsessi taasiseseisvunud Eestis.

Põhiseadus poliitiliste vaidluste allikana

Kuigi uus põhiseadus sai rahvahääletusel üksmeelse toetuse osaliseks, ei tähendanud see, et põhiseaduses sätestatud riigiõiguslikud valikud võeti iseenesestmõistetavalt kõigi poolt omaks. Esimestel põhiseaduse rakendamise aastail võis kuulda nii juristide kui ka poliitikute suust küllalt teravat kriitikat põhiseaduse ja tema autorite aadressil. Kriitika lähtus põhiliselt kahelt aluselt.

Esiteks, presidentaalse süsteemi ja tugeva isikuvõimu pooldajad heitsid põhiseadusele ette liigset parlamendikesksust, väites, et nii nagu 1920. aasta põhiseadus, on ka 1992. aasta põhiseadus oma olemuselt superparlamentaarne ega taga riigi stabiilsust. Riigikogus nähti "kollektiivset diktaatorit", kes võib allutada ülejäänud lahusvõimud ja Vabariigi Presidendi oma tahtele ning kallutada Eesti kõrvale demokraatliku õigusriigi teelt.

Teiseks heideti esindusdemokraatiat kindlustavale põhiseadusele ette seda, et ta annab rahvale liiga vähe võimalusi otseselt riigivõimu teostada, sest rahvas ei saa valida presidenti ega oma rahvaalgatuse õigust.

Eestis tegutsevate erakondade auks peab ütlema, et ükski neist ei ole põhiseaduse ulatuslikku revideerimist teinud oma programmiliseks eesmärgiks – nii nagu see juhtus Eesti esimesel iseseisvusajal. See on andnud põhiseadusele aega juurdumiseks ja võimaldanud koguda põhiseaduse kriitiliseks hindamiseks nii vajalikku riigielu kogemust. Loodetavasti jääb Eesti poliitilises elus ka edaspidi valdavaks arusaam, et ühiskonna valukohtade leevendamiseks on lihtsaid ja ilmselt ka tõhusamaid vahendeid kui põhiseaduse muutmine.

Üksnes kaks põhiseaduslikku teemat on leidnud kajastust parlamendierakondade poliitilistes programmides – need on üleminek presidendi otsevalimisele ja põhiseaduse täiendamine rahvaalgatuse õigusega. Esimesel neist on tekkinud reaalne võimalus teoks saada. Kasutades põhiseaduses sätestatud Vabariigi Presidendi õigust algatada põhiseaduse muutmist, andis 2001. aasta sügisel ametist lahkunud Lennart Meri oma ametiaja viimastel minutitel Riigikogu menetlusse eelnõu, mis näeb ette ülemineku presidendi otsevalimisele. Enamik Riigikogu fraktsioone on avaldanud presidendi algatusele toetust, kuid soovib peale presidendi valimissüsteemi muutmise täpsustada ka presidendi põhiseaduslikku pädevust. Vastava eelnõu ettevalmistamine on Riigikogu põhiseaduskomisjoni moodustatud töörühmal praegu käsil.

Vabariigi Presidendi seadusandlik initsiatiiv sisaldab ka teise olulise ettepaneku – asutada iseseisev Põhiseaduse Kohus, millel oleks suurem pädevus kui praegu põhiseaduslikkuse järelevalvega tegeval Riigikohtul. Sellega soovitakse hajutada kartusi, et otse rahva valitud president võiks laiendada meelevaldselt oma võimupiire, ilma et selle üle tõhusat kontrolli oleks. Eelnõu kohaselt lisanduks Põhiseaduse Kohtu loomisel Eesti õigussüsteemi ka individuaalse konstitutsioonilise kaebuse esitamise võimalus, mis praegu puudub.

Et Riigikogu võttis alles hiljuti vastu uue põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse, mis senist Riigikohtul tuginevat süsteemi edasi arendab, siis vaevalt eraldiseisva Põhiseaduse Kohtu loomine lähiaastatel toetust leiab.

Uus seadus avardab põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise võimalusi, andes nt kohalikele omavalitsustele õiguse pöörduda oma põhiseaduslike õiguste kaitseks otse Riigikohtu poole.

Ettepanekusse täiendada põhiseadust rahvaalgatuse institutsiooniga on poliitikute suhtumine olnud valdavalt ettevaatlik. Pärast uue põhiseaduse heakskiitmist rahvahääletusel oli rahvaalgatuse õigus kolme aasta jooksul olemas, sest põhiseaduse rakendamise seadus andis vähemalt kümnele tuhandele valimisõiguslikule kodanikule õiguse algatada põhiseaduse muutmist. Riigikogusse jõudis 1994. aastal üks rahvaalgatuse korras esitatud eelnõu, mille sisuks oli üleminek presidendi otsevalimisele ja igaühele pensioni tagamine vastavalt isiku tööpanusele. Riigikogu täiskogus ei leidnud eelnõu toetust ja kukkus esimesel lugemisel menetlusest välja.

Põhiseadus on Eesti riigikorralduse nurgakiviks seadnud esindusdemokraatia. Sellele vastava töökindla ja rahva tahet realiseeriva poliitilise süsteemi areng nõuab ilmselt rohkem aega kui uue põhiseaduse sünnist möödunud 10 aastat. Rahulolematus Riigikoguga ei tohiks viia rahvaesinduse põhiseadusliku positsiooni nõrgendamisele, vaid tema tegevuse sisu ja vormi pidevale arengule vastamaks rahva ootustele.

Presidendi roll põhiseaduslikkuse järelevalves

Põhiseadust nagu iga teistki õigusteksti tuleb õppida tundma, et tema toimemehhanismidest aru saada. Vahetult pärast uue põhiseaduse jõustumist 1992. aasta sügisel valitud VII Riigikogu koosseis tegi sellega algust – nii nagu kogu Eesti ühiskond. Sel ajal veeti näpuga järge nendes põhiseaduse paragrahvides, mis rääkisid valitsuse moodustamisest ja teiste põhiseaduslike institutsioonide töölerakendamisest, sest kõik see toimus esimest korda. Oma poliitiliste seisukohtade kaitseks kasutati põhiseaduslikke argumente sel perioodil suhteliselt harva.

Esimene reaalne kogemus selle kohta, et põhiseadus seab Riigikogu poliitilisele taatele kindlad piirid, saabus 1993. aasta kevadel, kui Vabariigi President oma põhiseaduslikku õigust kasutades jättis välja kuulutamata politseiteenistuse seaduse muutmise ja täiendamise seaduse ning saatis selle Riigikogule tagasi uuesti arutamiseks.

Riigikogu arvestas presidendi argumentidega ja muutis seadust vastavalt presidendi märkustele.

Ametist lahkunud president Lennart Meri kasutas oma üheksa aasta pikkuse ametiaja jooksul seadusandliku veto õigust kokku 39 korral, seega 4–5 korda aastas. Riigikogu on 23 korral nõustunud presidendiga ja seadust muutnud ning ülejäänud 16 korral seaduse muutmata kujul uuesti vastu võtnud. Sellisel juhul president kas kuulutab seaduse välja või pöördub Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. President Meri on seaduse Riigikohtusse saatnud 8 korral ja saanud õiguse 7 korral (vt ka tabelit).

Tabel. Seadusandliku veto kasutamine president Lennart Meri ajal (1992–2001)

	President	Riigikogu	Riigikohus
Seadus jääb välja kuulutamata	39		
Nõustumine presidendiga		23	
Seaduse muutmata kujul vastuvõtmine		16	
President saadab seaduse Riigikohtusse			8
Riigikohus annab õiguse	7	1	

Enamikul juhtudel on vaidlusaluseks küsimuseks olnud presidendi institutsiooni pädevus ja selle isekorraldusõiguse ulatus, mida Riigikogu on soovinud seadusega piirata.

Presidendi ennetav veto on osutunud küllalt tõhusaks põhiseaduslikkuse kaitse mehhanismiks. Selle hea omadus peitub asjaolus, et parlament saab võimaluse vigade paranduseks, enne kui seadus jõusse astub. Enamasti ei ole tegu sihiliku põhiseaduse eiramisega Riigikogu või tema poliitilise enamuse poolt, vaid põhiseaduse mõne sätte liiga pinnapealse või kitsa mõistmisega või põhiseaduse erineva tõlgendamise võimalusega. Kogemus, mille oleme saanud ametist lahkunud president Lennart Meri ametiajal, ei anna alust väita, et president oleks muutunud vahekohtunikuks valitsuskoalitsiooni ja opositsiooni erimeelsuste klaarimisel. Pigem on juhtinud presidendi tähelepanu mõnele seaduses esinevale probleemile ühiskondlikud organisatsioonid, kohalike omavalitsuste ühendused ja mitmesugused huvirühmad. Enamikul juhtudel on president suutnud lisada arutelule uusi põhiseadusele tuginevaid argumente, mis varasemais parlamendidebattides puudusid.

Möödunud aasta oktoobris ametisse astunud president Arnold Rüütel on praeguseks jätnud välja kuulutamata kaks seadust, mida Riigikogu on muutnud vastavalt presidendi märkustele. Praegu on veel liiga vara ennustada, milliseks kujuneb uue presidendi roll põhiseaduslikkuse järelevalves ja kas suudame vältida ohtu, et presidendi ennetav veto muutub päevapoliitika teostamise vahendiks.

Õiguskantsleri roll põhiseaduslikkuse tagamisel

Eesti põhiseaduse eripära on see, et põhiseaduslike riigorganite süsteemi on lisatud iseseisev õigusekspert – õiguskantsler –, kelle ülesanne on teostada järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Kerge eneseirooniaga võib tõdeda, et õigusküsimustes usaldab põhiseadus pigem üht kvalifitseeritud spetsialisti kui 101 poliitikut.

Rääkides õiguskantsleri tööst seaduste põhiseaduspärasuse tagamisel arvude keeles, saame järgmised tulemused. Õiguskantsler on selle institutsiooni tööerakendamisest möödunud üheksa aasta jooksul teinud 25 korral Riigikogule ettepaneku viia seadus põhiseadusega kooskõlla. Enamikel juhtudel on Riigikogu õiguskantsleri ettepanekul seadust muutnud, kuid 6 korral on õiguskantsler pöördunud Riigikohtu poole seaduse kehtetuks tunnistamiseks ning saanud 4 korral kas osaliselt või täielikult õiguse.

1999. aastal täpsustas Riigikogu seadusega õiguskantsleri pädevust, lisades abstraktsele normikontrollile ülesande tegutseda ombudsmanina isikute põhiõiguste ja vabaduste kaitsel. Taasiseseisvunud Eesti teine õiguskantsler Allar Jõks, kes astus ametisse 2001. aasta suvel, on seadnud eesmärgiks ombudsmani funktsiooni väljaarendamise ja näeb vajadust keskenduda õigustloovate aktide omavahelise kooskõla küsimustele niivõrd, kuivõrd need kasvavad välja konkreetsetest kaasustest. Seda suunda tuleb pidada õigeaks, sest nüüdseks on põhiseadusliku riigikorra tugevdamise raskuspunkt nihkunud õigusloomelt isikute põhiõiguste ja vabaduste reaalsele tagamisele.

Põhiseadus avab veel ühe kanali seadusandliku võimu esindajate ja õiguskantsleri omavaheliseks dialoogiks, sest annab Riigikogu liikmeile õiguse pöörduda arupärimisega õiguskantsleri poole. Seda võimalust kasutab väga usinasti Riigikogu opositsioon, kes 1999. aasta kevadel valitud Riigikogu koosseisus on õiguskantslerile esitanud 27 arupärimist koalitsiooni kuuluvate saadikute 2 arupärimise vastu. Enamasti on arupärimise sisuks seaduseelnõude menetlemisel üles kerkinud põhiseaduslikud vaidlusküsimused või siis vabariigi valitsuse õigusaktide vastavus põhiseadusele ja seadustele. Pole harvad juhtumid, kus õiguskantsleril tuleb vastata Riigikogu liikmete üpris teravatele küsimustele; ka vähemusel ei pruugi alati õigus olla, kuigi seda on raske tunnistada. Kui aga õiguskantsler annab küsijale õiguse ja vaidlusi tekitanud elnõu on alles Riigikogu menetluses, on vastuolu põhiseadusega võimalik elnõust kõrvaldada. Riigikogu liikmete dialoog õiguskantsleriga on osutunud kiireks ja käepäraseks võimaluseks kaasata poliitilisse debatti vahekohtunikuna päevapoliitikast sõltumatu ekspert ja sel moel leida vaidlusküsimustele põhiseaduspärane lahendus.

Hinnates põhiseaduslike argumentide kasutamise ulatust Riigikogus toimuvates poliitilistes debattides, tundub kohati, et seda tehakse isegi liiga sageli ja kergekäeliselt. Mitte kõiki poliitilisi valikuid ei saa taandada õiguslikeks valikuteks ja enamasti on kohatu süüdistada poliitilisi opponente põhiseaduse rikkumises. Aga tõsi on ka see, et selged ja kindlad põhiseadusele tuginevad argumendid on parim abiline oma seisukohtade kaitsmisel.

Põhiseaduse järelevalve kohtulahendite poliitiline mõju

Lõplik sõnaõigus seaduste põhiseadusele vastavuse üle otsustamisel kuulub Riigikohtule, kes on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus. Riigikohus on seda ülesannet täitnud 1993. aastast alates ning 2002. aasta alguseks langetanud 29 otsust seaduste põhiseadusele vastavuse küsimuses.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses on Riigikogu üks asjaosaline, kes esitab kohtule oma põhjendused, miks seadus võeti vastu just sellisel kujul. Riigikogu nimel annab arvamuse seaduse menetlemisel juhtivkomisjoniks olnud alaline komisjon.

Seadusandja loomulik positsioon on kaitsta oma töö tulemust. Opositsiooni ja valitsusliidu erimeelsused on tavaliselt selleks ajaks, kui seadus Riigikohtusse jõuab, vaibunud ja poliitikute tähelepanu all uued probleemid. Sellest tulenevalt ei ole Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite päevapoliitiline mõju eriti tuntav. See tuleb asjale kasuks, sest nii säilitab Riigikohus avalikkuse ja poliitikute silmis oma neutraalse ja sõltumatu positsiooni.

Pigem keskenduvad poliitikud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve seadust või selle mõnd sätet tühistavast otsusest teada saades küsimusele, mis saab edasi. Tavaks ei ole saanud kritiseerida põhiseaduslikkuse järelevalve lahendeid, neid võetakse omamoodi "väärmatu jõuna". Kõige lihtsam on Riigikogule olukord sel juhul, kui vigast seadust saab muuta, ilma et see tekitaks suuri poliitilisi või õiguslikke komplikatsioone. Keerulisem on lugu siis, kui seaduse defekti on raske parandada. Selliseid juhtumeid on ette tulnud omandireformi reguleerivate seaduste mõnede sätete tühistamisega või siis neile teistsuguse tõlgenduse andmisega, kui seaduse tegemisel silmas peeti. Juba enne põhiseaduse jõustumist alanud reformiprotsessi "tagasikeeramine" on peaaegu võimatu. Riigikohus on oma põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahenditega suutnud ära hoida ka suuremad poliitilised kannapöörded omandireformi käigus, milleks valitsuste vahetusel on tahet ilmutatud. See on parandanud väljavaateid lõpuni viia keeruline omandisuhete ümberkujundamine.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve pretsedendiõigus on andnud väärtusliku panuse põhiseadusliku riigikorra arengule taasiseseisvunud Eestis. Inimesed on selgemini teadvustanud põhiseaduse väärtust oma õiguste ja vabaduste, aga ka huvide kaitsel. Kuigi Eestis ei ole individuaalse konstitutsioonilise kaebuse esitamise võimalust, on põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise õigus igal kohtul, ja see leiab järjest sagedasemat kasutamist.

Põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite kaudu on täpsustunud ka eri põhiseaduslike institutsioonide pädevuse piirid. Praegu võib muigega meenutada nt põhiseaduslikku vaidlust selle üle, kes peaks hoidma riigipitsatit – kas Vabariigi President või valitsuse juurde kuuluv riigisekretär. Riigikohus leidis, et see on riigisekretäri ülesanne. Üldiselt on aga Riigikohus kaitsnud Vabariigi Presidendi õigust korraldada ise oma põhiseaduslike funktsioonide täitmist, ilma et seadusandja sellesse oluliselt sekkuks. Tõsi, möödunud aastal õnnestus Riigikogu põhiseaduskomisjonil jõuda presidendiga kokkuleppele, et teatud

küsimused presidendi töökorralduses tuleb seadusega reguleerida. Varem oli president keeldunud sellist seadust välja kuulutamast, nüüd on see olemas.

Mitmedki põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite argumendid on saanud Riigikogus toimuvate poliitiliste debattide "kuldvaraks". Õiguspärase ootuse printsiip võetakse kasutusele nt siis, kui arutletav eelnõu soovib vähendada kellegi sotsiaalseid tagatise; võrdse kohtlemise printsiip sobib võrdselt hästi Eesti siseturu kaitse pooldajatele ja vastastele. Peale selle proovivad Riigikogu liikmed loomulikult ka ise põhiseaduse tõlgendamise keerulist kunsti ning siingi võib jälgida rangemat ja loomingulisemat suhtumist – nii nagu see põhiseaduse tõlgendamisel on levinud mujalgi.

Põhiseadus ja Euroopa Liit

Kümme aastat tagasi oli Eesti ühiskonnale kõige tähtsam lahtirebimine minevikust, riigi tuleviku kavandamine seisis alles ees. Uue põhiseaduse ettevalmistamisel valitses tahe vältida iga hinna eest 1940. aasta ajaloosündmuste kordumist, andes maksimaalsed põhiseaduslikud garantiid omariikluse püsimisele. Eesti põhiseaduse § 1 sätestab:

"Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.

Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ning võõrandamatu."

Põhiseadus näeb ette, et seda sätet on võimalik muuta ainult rahvahääletusega.

Soovides taastada oma ajaloolist kohta Euroopa riikide hulgas, esitas Eesti 1995. aastal taotluse Euroopa Liitu astumiseks. Ettevalmistustöö on olnud pingeline, praegu on reaalne võimalus lõpetada liitumisläbirääkimised veel sel aastal. Järjest põletavamaks muutub küsimus Eesti põhiseaduse suhtes uue olukorraga, mis ootab Eestit ees Euroopa Liidu liikmesriigina. Sellele küsimusele vastamine nõuab poliitikute ja juristide ühist pingutust ning – mis kõige olulisem – lahendus peab olema vastuvõetav ka rahvale.

1996. aastal Riigikogu põhiseaduskomisjoni ettepanekul valitsuse poolt moodustatud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, kelle ülesanne oli muu hulgas analüüsida Eesti põhiseaduse ja Euroopa Liidu aluslepingute omavahelist suhet, järeldas oma 1998. aasta aruandes, et Euroopa Liiduga ühinemiseks on vaja muuta põhiseadust, sh selle esimest paragrahvi. Komisjon toetus oma järeldustes suurel määral riikliku suveräänsuse ajaloolisele käsitlusele. Kahetsusväärset kandus väitluste raskuspunkt põhiseaduse esimesele paragrahvile, mille muutmine on rahva suhtumist arvestades ülimalt keeruline – praktiliselt on tegemist põhiseaduse n-ö igavikulise sättega.

Viimasel ajal on toimunud siiski mõni oluline nihe arusaamades, mis aitavad loodetavasti jõuda konsensusele põhiseaduse muutmise küsimuses. Nimelt on õiguskantsler seisukohal, et Euroopa Liiduga ühinemiseks ei ole vaja muuta põhiseaduse esimest paragrahvi, küll aga mõningaid teisi sätteid, et vältida võimalikke konflikte Eesti ja Euroopa Liidu õiguse vahel tulevikus.

Praegu valitseb poliitiline konsensus, et Eesti ühinemise Euroopa Liiduga peab otsustama rahvas kui kõrgeima võimu kandja. Loodetavasti suudab Eesti ühiskond leida ühise arusaama, kuidas mõtestada rahvuslikku suveräänsust tänapäeva järjest enam globaliseerivas maailmas, et oma põhiseadust austades minna koos vastu tulevikule.

Eesti põhiseadus ja Euroopa Liidu referendum

Igor Gräzin (RiTo 5), Akadeemia Nord professor

Juriidiliselt korrektne küsimus euroreferendumil oleks: "Kas olete nõus loobuma Eesti praegusest iseseisvusest Eesti astumise korral Euroopa Liitu?"

Asjaolu, et Eesti Vabariigi võimalik ühinemine Euroopa Liiduga (EL) täieliku liitumise alusel toob kaasa muudatused meie riikluse alustes, on praeguseks üldtunnustatud. Põhiseaduse endiseks jätmist ei pea võimalikuks ei EL-iga kiire liitumise pooldajad ega ka EL-i põhimõttelised vastased. Põhjusi, miks on vaja muuta põhiseadust, on vähemalt kaks.

Esiteks. EL ei kujuta endast rahvusvahelist avalik-õiguslikku institutsiooni tavalises mõttes, vaid riikidest kõrgemal seisvat moodustist, mis pretendeerib iseseisva riikluse (ja mitte ainult rahvusvahelis-õigusliku subjektsuse) staatusele. Kuid nagu oleme kogenud mitte ainult juriidilises teoorias, vaid ka n-ö laulva revolutsiooni praktikas, on föderaalne võim (suveräänsus, kompetents ja jurisdiktsioon) saavutatav üksnes liikmesmaade vastavate võimude kärpimise arvelt. EL-ile kuulub võimu kolmainus – seadusandlik, täitev–korraldav ja jurisdiktsiooniline võim, viimane isegi peaaegu kuni kriminaalõiguslike sanktsioonideni välja (EL-i boikott Austria vastu ja samasugused ähvardused Prantsusmaa valimistulemuste puhul, mis saavutati küll demokraatlikul viisil, ent ei rahuldanud EL-i sotsialistlikku ladvikut). Seega tähendab Eesti astumine EL-i suveräänsuse kaotamist selles mõttes, nagu selle sätestab vastav legaaldefiniitsioon, mis on kirjas 1988. aasta suveräänsusdeklaratsioonis ja mis tuleneb Jean Bodini kontseptsioonist ("Kuu vabariigi raamatut", 1596) suveräänsusest kui kõrgeimast võimust oma territooriumi üle.

Teooria kaitsjaile, kes asuvad "jagatava" suveräänsuse positsioonil, tahaksin esitada küsimuse: mis juhtub, kui pärast Eesti astumist EL-i otsustab siis juba Euroopa Komisjon alustada investeeringuid fosforiidide kaevandamisse Eestis – kellele jääb viimane sõna? Minu väide on antud juhul see, et viimane sõna ei saa juba definitsiooni järgi jääda mõlemale – nii EL-ile kui ka Eestile, viimane sõna jääb ühele neist kahest.

Teiseks. EL-i kvaasiriiklik ülesehitus ei rajane õigusriigi põhimõtteil, mille kvintessentsiks on võimude lahusus. Nimetatud asjaolu on otseses vastuolus meie põhiseadusega. Teatavasti kuulub seadusandlik võim EL-is nõukogu(de)le, mis kujutab endast tavalist täidesaatva võimu tööorganit. Euroopa Parlamendi kompetents pole märkimisväärne ega poliitiliselt efektiivne. Peale selle on EL-i hääletussüsteem kallutatud suurriiklike huvide esindamise kasuks ja väikeriikide suveräänsete huvide kahjuks. Viimasel ajal (eriti pärast Prantsusmaa presidendivalimisi) on ilmnunud ka õigusriigile vastandatud tendents allutada demokraatlikud protseduurid ja otsused EL-is omaksvõetud "poliitilise korrektsuse" doktriini diktaadile – Le Pen ja Haider on küll demokraatlikku toetust omavad rahvajuhid, kuid nad on arvatud paariateks EL-i bürokraatlikes struktuurides. Seega asendub dilemma "demokraatlik ja mittedemokraatlik valimistulemus" dilemmaga "poliitiliselt õige ja vale valimistulemus", mis on aga vastuolus Eesti riigi rahvast austavate juriidiliste aluspõhimõtetega.

Vaid tehnilised parandused

Vajaduse tõttu muuta põhiseadust on esitatud kaks põhilist toimimisviisi, nimetan neid tinglikult tehniliseks ja anglosaksi variandiks.

Anglosaksi variandi esitas algselt justiitsminister Märt Rask, seda on hiljem aktiivselt toetanud Riigikogu liige Liia Hänni. Idee taandub sellele, et Eesti, astudes EL-i, jätab põhiseaduse muutmata. Põhiseadusele lisandub eraldiseisev põhiseadusliku iseloomuga nn kolmas akt ehk akt Eesti astumise kohta EL-i. Seejuures eeldatakse, et põhiseadus juba koosneb kahest aktist – põhiseadusest ja selle rakendusseadusest.

Jättes kõrvale puhtalt teoreetilised vastuväited (seadus ja rakendusseadus ei ole võrdkaalulised dokumendid; vt H. L. A. Harti teooriat esmastest ja teisestest rakendusnormidest ja Dworkini õpetust põhiseadusest kui mittenormatiivsest printsiibist), vajab ometi vastamist küsimus: kui põhiseadus juba praegu koosneb kahest ja hiljem kolmest aktist, miks ta ei koosne siis neljast? Neljanda all on mõeldud juriidiliselt tänaseni kehtivat esimest uue vabariigi dokumenti – suveräänsusdeklaratsiooni. Viimase kehtimine viib aga vastuolule põhiseaduse EL-iga seotud aktiga.

Tehnilise variandi idee ja töötlus kuulub Anneli Albile, selle on ümberkirjutusena esitanud ka kohtunik Rait Maruste. Antud juhul on tegemist paranduste kogumiga (seni on pakutud kuni kuus, kuid neid võib vaja minna rohkem), mis reguleerivad üksikuid vastuolusid EL-i suveräänsuse ja Eesti senise suveräänsuse vahel, kuid jätavad formaalselt muutmata Eesti Vabariigi põhiseaduslikud alused. Arvan, et tehniliselt on need parandused mõeldavad, kuid nende eelduseks on asjaolu, et otsuse EL-i astumise kohta on omaks võtnud rahvas. Tehniliste paranduste panek referendumile ilma rahvalt põhimõttelist otsust küsimata ei vastaks minu arvates demokraatlikkuse ja põhiseaduse kriteeriumidele.

Peale selle oleks selge ja ühemõttelise referendumiküsimuse asendamine paljude üksikute parandustega, mille mõte jääb mittejuristist kodanikule arusaamatuks, takistuseks rahva tegeliku arvamuse selgitamisel.

Sotsiaalse lõhe rahuldamine

Kuigi Eesti liitumine EL-iga on olnud jutuks juba aastaid, oleme liikmesuse künnisele jõudnud ikkagi küllalt ootamatult. Tulemuseks on see, et ühinemist EL-iga valmistatakse ette nagu juba sanktsioneeritud projekti, mille lõpuleviimine vajab vaid tehnilist pisitööd. EL-iga ühinemise teemale pühendatud Riigikogu istung 11. aprillil ilmutas asjaolu, et antud küsimuses valitseb sügav lõhe rahva arvamuste ja Riigikogus esindatud poliitika vahel: kuigi Eesti rahva hulgas väljendab stabiilset vastuseisu kiirele ühinemisele EL-iga vähemalt 40% elanikest, pole Riigikogus ainsatki saadikut (välja arvatud Tiit Toomsalu), kes seda vaadet esindaks.

Samasugune suhtumine iseloomustab ka täitevaparaati: vaatamata sellele, et EL-iga peetavate läbirääkimiste käigus on jõutud ülimalt kriitiliste momentideni (*tax free* kaubandus, põllumajandustoetused, maksusüsteem), on allakirjutanu jäänud ainsaks ametnikuks, kes on

oma vaadete pärast EL-i küsimuses lahkunud ametist. Normaalses olukorras pidanuks selliseid inimesi olema kümneid.

Seega peab eelseisev referendum lahendama mitte ainult ja mitte sedavõrd küsimuse põhiseaduse juriidilisest muutmisest, vaid eeskätt rahuldama sotsiaalse konflikti, mis seisneb lõhes rahva teadvuse vahel ühelt poolt ning Riigikogu ja valitsuse poliitika vahel teiselt poolt. Teisisõnu: referendum peab toimima n-ö üle Riigikogu, valitsuse ja erakondade peade (ka viimaste hulgas pole programmilisel tasemel ühtegi arvestatavat eurodemokraatlikku jõudu).

Küsimus referendumil

Justiitsminister Märt Raski avaldus – "rahvalt ei tohi ühinemise otsust välja petta" (Postimees, 29. aprill 2002) – on põhimõtteliselt, sotsiaalpoliitiliselt ja eetiliselt kaalukas. Sellepärast väärib toetust ka välisminister Kristiina Ojulandi seisukoht, et põhiseadust võib küll muuta, kuid alles pärast seda, kui on lahenenud küsimus rahva nõusolekust liituda EL-iga. Sellepärast oleks juriidiliselt korrektne küsimus referendumil järgmine: "Kas olete nõus loobuma Eesti praegusest iseseisvusest Eesti astumise korral Euroopa Liitu?"

Jaatav vastus tähendaks seda, et Eesti riik lakkab olemast sellisena, nagu me teda praegu tunneme, seejuures säilib ikkagi veel rahva suveräänsus (õigus relvastatud ülestõusule, rahvuslikule enesemääramisele jms ei ole võõrandatav).

Korruptsiooni käsitlemisest meedias

Tiina Jõgeda (RiTo 5), Ajakirjanik

Meedia roll on korruptsiooni usaldusväärne kajastamine, kuid see ei tähenda tingimata korruptsioonijuhtumite paljastamist, tõendite kogumist ja kehtivate seaduste kohast hinnangu andmist.

Korruptsiooni defineerimine on keeruline ülesanne nii õigusteadlastele kui ka ajakirjanduse uurijaile, täpset ja ammendavat sõnaseletust ei ole suutnud anda ka eri aegadel kehtinud korruptsiooni käsitlevad seadused. Ometi on inimeste argiteadvuses üsna selge arusaam sellest, mis on korruptsioon: ametiisikute ostetavus-müüdavus, võimu kuritarvitamine, altkäemaks, moraalne laostumine, onupojapoliitika.

Korruptsioon juriidilises mõttes ei lange kokku selle mõistega, mida kasutavad ajakirjanikud ja lehelugejad, avalikule arvamusele on korruptsiooni mõiste laiem kui seaduse tõlgendustes.

Meedia ülesannet korruptsiooni käsitlemisel on tihti mõistatud ühekülgseks, kandes neljandale võimule üle seadusandjate ja kohtuvõimu ülesanded. Meedia roll on korruptsiooni usaldusväärne kajastamine, kuid see ei tähenda tingimata korruptsioonijuhtumite paljastamist, tõendite kogumist ja seadustekohast hinnangu andmist.

Korruptsiooni käsitlemine meedias tähendab seda, et teema on pidevalt uurivate ajakirjanike, reporterite ja toimetajate huviorbiidis ning nende töö lõppemärk on avaliku arvamuse kujundamine. See on järjest muutuv ja täienev protsess.

Eesti Õiguskeskuse kureeritud projektis "Korruptsiooni piiramisest üleminekuühiskonnas" osalesid meedia suunal Eesti Päevalehe ajakirjanik Tuuli Koch uurimusega "Korruptsioonist ja ametialastest kuritegudest kirjutavate ajakirjanike probleeme", Maalehe reporter Merike Pitk uurimusega "Kohalike omavalitsuste korruptiivsete tegude kajastamise probleeme Saaremaa ajalehes Meie Maa", Tiina Jõgeda uurimusega "Ametialaseid kuritegusid käsitlevate kriminaalasjade kajastusi meedias" ning Eesti Päevalehe ajakirjanik Jaanus Piirsalu tööga "Riigihankekonkursside kajastamine ajakirjanduses (1998–2000)".

Nõrk kajastus meedias

2000. aasta sügisel Eesti tippreporterite ning ajalehtede ja meediaettevõtete juhtide seas korraldatud küsitlusest selgus, et Eesti väiksust arvestades on korruptsioonist kui sensitiivsest temast kirjutamisel probleemiks ühiskonna korporatiivsus, ringkäendus. Kui tuntakse, et lähisuhte pärast ei saa ise kirjutada, pörgatakse lugu kolleegile. Intervjueeritud meediategelased nõustusid üksmeelselt, et korruptsiooniteemaatika kajastamine Eesti meedias on nõrk, põhjusteks omanike huvi puudumine ja raha vähesus. Ka on mõned nn uurivad ajakirjanikud vajaliku väljaõppeta ning peale kõlava tiitli pole nende kirjatööd avalikkusele midagi uut pakkunud.

Ajakirjanikud ei pea end äraostetavaiks, kuid tunnistasid, et erisugustel põhjustel on täiesti mõeldav mingi korruptsioonihõngulise info mahavaikimine. Põhjendus on üllas: tegemist polnud masse puudutava küsimusega ja vastuteene eksklusiivse info näol oli igati mõistlik kaup. Ajakirjanikud tunnistasid, et nad on olnud sunnitud käsitlema teemat erapoolikult, sest meediaettevõtte juht mõjutas neid, kuna teisiti oleks kahjustatud ettevõtte erahuve.

Kohalike ja väikelehtede põhiprobleem on kodukohaefekt: kõik on omavahel tuttavad, seotud kas perekonniti või tööalaselt.

Ajakirjanikud peavad korruptsioonijuhtumite vähese käsitlemise põhjuseks mitte korruptsiooniilmingute puudumist, vaid nad ei näe sellega tegelemiseks stiimulit. Peapõhjuseksena mainitakse meeskonnatöö puudumist, sääraste lugude mittehindamist peatoimetaja või omaniku poolt, s.t neid lugusid ei honoreerita kõrgemalt, puudub ka n-ö vaimne toetus. Võib ka öelda, et ajakirjanikud ei vaevu seadusi lugema ja piirduvad liiga kergekäeliselt üksnes kohalike juristide ja ametnike kommentaaridega. Kui ajakirjanikule on väidetud, et seaduses on auk, siis ta on sellega ka leppinud.

1999. aastal avaldas ajakiri Luup sotsioloogilise uurimuse tulemused: 80% inimeste arvates on korruptsiooni levik Eestis väga suur või küllalt suur. Samas ei pea avalikkus (peaaegu pooled küsitlenuist – 46,9%) korruptsiooniks seda, kui riigi- või linnaametnik viib ametiautoga kooli oma lapse. Ligi 30% vastanuist leidis, et onupojapoliitika (nt erastamisel vms langetatakse otsus sõprade-sugulaste kasuks) ei ole korruptsioon, vaid loomulik inimestevaheline suhtlemine, ligi 60% ei pea korruptsiooniks seda, kui arst või õpetaja võtab vastu väikese kingituse.

Ajakirjanikel pole niisugustest asjadest mõtet kirjutada, see on n-ö normaalne korruptsioon, lugejale ei paku sellised väikesed skandaalikesed huvi.

Mida kajastatakse

Mõiste "normaalne korruptsioon", sisaldades kalambuurina nonsenssi, ongi meedias käibel uudiskünnist mitteületava korruptsioonijuhtumi kohta.

Uuritavasse perioodi (1995–2000) langeb mõni ajakirjanduses palju laineid löönud skandaalne lugu, nagu nt ärimehe ja endise poliitiku Indrek Toome nn vahelejäamine altkäemaksu andmisega 1994. aastal ja advokaat Monika Mägi filmimine kohtunikule altkäemaksu andmisel 1996. aastal. Sellesse perioodi langevad ka nimekate riigiametnike kohtulood, nagu endise siseministri Heiki Arikese "relvatehing" jm. Need üksikud juhtumid on pälvinud tähelepanu eelkõige nimeka peategelase tõttu.

Üleriigilise levikuga päevalehtedesse jõuavad kohaliku tähtsusega ametnike kohtuprotsessid harvemini, nagu nt Lääne-Virumaa kodakondsus-migratsiooniosakonna juhatajale altkäemaksu andmine 1995. aastal, Tallinna Kesklinna ja Lasnamäe politseijaoskonna inspektorite altkäemaksu väljapressimised, Lääne-Viru politseiprefekti ametiseisundi kuritarvitamine (kasutas oma elamu ehitamisel tasuta tööjõuna Lääne-Viru haldus- ja kriminaalaresti kandvaid isikuid) jm.

Ajavahemikus 1995–1999 saatis kaitsepolitsei amet kohtusse 68 ametialaseid kuritegusid käsitlevat kriminaalasja, 2000. aastaks oli neist jõustunud lahendi saanud 38, s.o 56%, 30 kriminaalasja (44%) oli selleks ajaks lahendita.

38–s jõustunud lahendiga kriminaalasjas anti kohtu alla 70 isikut, kellest 54 (s.o 77%) mõisteti süüdi ja 16 (23%) õigeks.

54–st süüdimõistetud isikust mõisteti 35–le karistuseks vabaduskaotus tingimisi katseajaga, 14–le rahaträhv ja 5–le reaalne vanglakaristus. Üle poolte juhtumest on leidnud kajastamist ajakirjanduses.

Korruptsiooniga seotud kohtuasju on alatatud selles ajavahemikus kõige rohkem politseistruktuuride ja piirivalve või tolliameti töötajate kohta. Meedia tähelepanu on tolliameti töötajatega seotud juhtumitest pärinud vaid mõned või on neid käsitletud episoodiliste juhtumitena, mis ei ole toonud kaasa suuremat avalikku tähelepanu – pole järgnenud sisulist debatti korruptsiooni põhjustest. Rohkem on huvitanud ajakirjanikke korruptsioon politseistruktuuris. Vähemalt pooli politseinikega seotud juhtumeid on käsitletud ka ajakirjanduses. Suurem meedia tähelepanu on kohalike omavalitsuste töötajate kohtulugudel, neist enamik on jõudnud avalikkuse ette. Riigiametnike ja pangandusega (Maapank) seotud lugudest on leidnud kajastamist rohkem kui pool. Peaaegu sajaprotsendiliselt on avalikkuse luubi all kaitsejõududega seotud korruptsioonilood, neid on kajastatud ka kõige järjepidevamalt. Vanglates ja kodakondsus–migratsiooni ametites toimuv on lehtedesse jõudnud harvemini, kuid seal alatatud kriminaalasju on vähem kui nt politseis või tollis.

Žanriliselt on enim kasutatud kohtureportaaži ja süüdistuskokkuvõtete tsiteerimist.

Ajakirjanduse lemmikud

Ajakirjandusliku järjekindluse näitena võib tuua rahandusministeeriumi kunagise kantsleri Agu Lellepi kriminaalasja. Kriminaalasi alutati 12. oktoobril 1999. Prokuratuuri saadeti see 6. märtsil 2000. Lellepit süüdistati Tallinna Linnakohtus korruptsioonis § 164² lõigete 4 ja 3 alusel, endist asekanclerit Peep Lassi § 161 järgi ametiseisundi kuritarvitamises.

Artiklite avaldamine Lellepi ebalausatest tegudest algas aga varem, 1997. aastal.

Epopöa lõppes alles 2001. aasta märtsis, mil Eesti Päevaleht avaldas teate, et Riigikohtu loakogu ei andnud Agu Lellepi ja Peep Lassi kassatsioonkaebustele menetluluba. Seetõttu jäid mehed lõplikult süüdi korruptsioonis ja ametiseisundi kuritarvitamises. Tallinna Linnakohus määras möödunud aasta oktoobri keskel Lassile üheaastase vabadusekaotuse üheaastase katseajaga. Lassi karistas kohus 600 päevapalga suuruse rahaträhviga ehk 24 600 krooniga.

Lellep ei tohi kohtuotsuse kohaselt kolme aasta jooksul töötada avalikus teenistuses juhtival kohal ning ta jäeti aastaks kriminaalhooldaja järelevalve alla.

Ajakirjanike tööst kokkuvõtet tehes võib öelda, et käsitleti kõiki kohtuprotsessi tahke, intervjueriti kõiki asjaosalisi. Reporteritöö oli tehtud põhjalikult. Puudulikuks jäi aga hinnang kohtuotsusele ja kuritööle. Avalikku diskussiooni korruptiivsete tegude olemusest ei järgnenud. Puudusid ka üldistused nt nn Agresso-skandaali tagamaadest. Ajakirjandus küll refereeris fakti, et 50 miljonist raisatud kroonist oli 14 miljonit Eesti riigi raha ja ülejäänud Rootsi abifondi raha, kuid selle kadumise üle hiljem aru ei peetud.

Omaette kategooria moodustavad lood, kus seadustega pole midagi peale hakata, kuid ometi on olulised asjad avalikkusel teada. Nt kirjutab Postimees (3. veebruar 1998), kuidas Tallinna linnavolikogu liikmele lubati, et kui ta hääletab Bekkeri sadamasse naftaterminali rajamise poolt, saab linnavolinikule kuuluv teater ühelt majandusrühmalt sponsortoetust.

Poliitikud ei võta kuigi tihti sõna korruptsiooniteemal, kui, siis vajadusest varju heita oma poliitilisele oponendile. Väga harva võib lugeda tippametniku kodanikuvastutusest kantud hinnangut toimunule.

Üheks näiteks on justiitsminister Märt Raski seisukoht 1999. aastal. Rask, taunides ajakirjandust kui kuulujutu levitajat, rõhutab: "On tarvis saavutada ühene hukkamõiste hoiak, sest ei ole võimalik võidelda korruptsiooniga, kui ühiskonnale on omased korruptiivsed tõekspidamised."

Avaliku teabe seadus aitab

Korruptsioonist kirjutavate ajakirjanike tööd lihtsustas 2001. aasta jaanuaris jõustunud avaliku teabe seadus. Ajakirjanikul on samamoodi nagu üksikisikul õigus pärida aru ka neilt erafirmadelt, kes täidavad maksumaksja raha eest riigi või omavalitsuste tellimusi. Turul monopoolses seisundis olevad ettevõtted peavad väljastama andmeid, mis puudutavad kaupade ja teenuste hindu ja hinnakujundust. Infot saab nõuda kas suuliselt, dokumendi koopiana, faksi või elektronposti teel.

Korruptsioonist kirjutamine ei tähenda ainult korruptiivsete tegude paljastamist. Samaväärse kaaluga on ka korruptsiooni kui nähtust käsitlevad üldised, esseistlikud kaastööd ajalehtede arvamuskülgedel. Uurimusest selgus, et sedalaadi kaastöid ilmub Eesti ajalehtedes vähe.

Ajakirjanike korruptsioonialane haritus (seaduste tundmine, värske analüütilise materjaliga kursisolek) jätab soovida. Nõrk ettevalmistus teeb võimalikuks heade kavatsustega sooritatud ajakirjanduslike eksperimentide läbikukkumise, mis nõrgestab nende ühiskondlikku mõju.

Kuid on ka positiivseid ilminguid: meie ajakirjanikel ei ole korruptsioonist kirjutades teravaid probleeme allikakaitsega, tsensuuriga ega väljendusvabadusega.

Riikliku järelevalve probleem riigihangete seaduses

Ene Andresen (RiTo 5), Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppeülesande täitja

Riigihangete kõrge maksumus ja sellest tingitud ettevõtjate lootus teenida võimalikult suurt kasumit loovad soodsa pinnase ka ametnike omakasust ajendatud tegevusele.

Riigihankemenetluse reguleerimine seadusega on kantud eesmärgist hankida avalikule sektorile vajalikke kaupu ja teenuseid majanduslikult soodsaimail tingimustel. Pakkujate võrdse kohtlemise, efektiivse konkurentsi ja riigihanke läbipaistvuse põhimõtte järgimine aitavad kaasa nii riigihankemenetluse eesmärgi saavutamisele kui ka riigihangete korraldamise käigus hõlpsasti ilmnedava korruptsiooni tõkestamisele.

Projekti "Korruptsiooni piiramisest üleminekuühiskonnas" riigihanke alasuund seadis eesmärgi välja selgitada, millistes riigihangete läbiviimise etappides on Eestis korruptsiooni tekkeks kõige suurem oht ning kuidas seda tõkestada õiguslike meetmetega. Käesoleva artikli piiratud mahu tõttu on alljärgnevalt võimalik põgusalt käsitleda vaid üht probleemideringi – riiklikku järelevalvet riigihangete teostamise üle.

Riiklik järelevalve

Riigihangete tegemiseks riigihangete seaduses ettenähtud korda järgides kulutati Eestis 2001. aastal üle 4,4 miljardi krooni (vt riigihangete ameti veebilehte <http://www.rha.gov.ee>).

Riigihangete seadus (RHS) näeb riigihangete tegemise üle riiklikku järelevalvet teostava valitsusasutuseks ette riigihangete ameti (RHA) (RHS § 11 p 1 ja § 68). Paraku selgub riigihangete seaduse lähemal lugemisel, et RHA järelevalvemeetmed hõlmavad üksnes pakkumismenetlust ehk enamasti ajavahemikku, mis jääb riigihanke väljakuulutamise ja riigihankelepingu sõlmimise vahele (RHS § 70 lg 1; § 69 p 3; § 8 lg 2 p 1). 2001. aasta aprillis jõustunud riigihangete seadus reguleerib pakkumismenetlust küll varasemast märkimisväärselt põhjalikumalt, kuid see, kas hankeping, mille sõlmimise eesmärgiga pakkumismenetlus korraldati, õiguspäraselt sõlmitakse ja seda õiguspäraselt täidetakse, sõltub käesoleval ajal vaid ostja seaduskuulekusest ning tema üle tehtava teenistusliku järelevalve, riigiasutuse sisekontrolli või muu seaduses sätestatud järelevalveorgani olemasolust ja nende tegevuse tõhususest.

Paljud avalikkuse ette jõudnud seaduserikkumised annavad tunnistust sellest, et Eestis puudub tulemuslik järelevalve riigihankelepingtonde sõlmimise ja täitmise üle. Selline olukord võimaldab ostja ja eduka pakkuja kokkumängu tulemusel suurendada pärast pakkumismenetluse lõppu nii hangitava kauba või teenuse maksumust kui ka leppida kokku hanke tegemise hilisemas tähtajas, madalamas kvaliteedis jms. Seeläbi muutub kogu eelneva, seadusega üksikasjalikult reguleeritud ning nii ostjale kui ka pakkujale kuluka ja aeganõudva pakkumismenetluse mõttekus küsitavaks.

Riikliku järelevalve puudumine riigihankelepingu sõlmimisele järgneva ostjapoolse tegevuse üle on põhjustanud riigihankelepingute sõlmimise ja muutmise osas põhjendamatult jäiga regulatsiooni.

Riigihankelepingu sõlmimine

Riigihangete seaduse kohaselt peavad hankelepingu tingimused vastama pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele (RHS § 52 lg 2). Vastasel juhul on hankeleping tühine (RHS § 52 lg 3). Kirjeldatud regulatsiooni eesmärk on soov tagada pakkujate võrdne kohtlemine: ükski pakkuja ei tohiks oma pakkumist esitada lootuses, et hiljem avaneb tal võimalus mõjutada ostjat sõlmima hankeleping veelgi soodsamatel tingimustel.

Riigihankeid läbiviivate ametnike ja hankekonkurssidel osalevate ettevõtjate seas 2001. aasta suvel korraldatud küsitluses väitis 32,8% ostjaist, et nende asutuses on esinenud juhtumeid, mil hankelepingu tingimused erinesid pakkumise kutse dokumentide tingimustest. Pakkujaist ei olnud vaid 7% vastanuist nimetatud juhtumitest teadlikud. Toodud andmed viitavad nii ulatuslikele seaduserikkumistele kui ka sellele, et praktikas võib hankelepingu sõlmimine pärast hanke väljakuulutamist ilmnenuid uute asjaolude tõttu osutuda avalikes huvides hädavajalikuks.

Olukord, kus ostjal puudub võimalus arvestada asjaoludega, mis tooksid hankelepingu sõlmimise korral kaasa hankelepingu täitmise võimatuse või ostjale olulise materiaalse kahju (nt negatiivse riigieelarve vastuvõtmine või muude õigusaktide muutmine), on vastuolus riigihangete seaduse eesmärgiga hankida kaupu või teenuseid võimalikult ökonoomselt.

Seepärast tuleks riigihangete seaduses näha ostjale ette võimalus saada RHA-lt luba lepingu sõlmimiseks uutel tingimustel, kui on ilmnenuid uued asjaolud, mis ei saanud riigihanke väljakuulutamise ajal teada olla, ja millega arvestamata jätmisel tekiks ostjale oluline materiaalne kahju või sõlmitaks õigusaktidega vastuolus olev leping. RHA-le tuleks panna kohustus kontrollida nimetatud asjaolude esinemist iga üksiku juhtumi puhul eraldi.

Samuti võiks kaaluda ostjale hankelepingu sõlmimisest keeldumise õiguse andmist RHA loal seaduses sätestatud tähtaja – nt ühe kuu – jooksul, kui hankelepingu täitmine muutuks võimatuks või ebaökonoomseks.

Riigihankelepingu muutmine

Riigihangete seadus ei võimalda ka riigihankelepingute muutmist. Sellele, et hankelepingu muutmine võiks lubatud olla, viitab üksnes RHS-i § 21 lg 1 p 3. Nimetatud sätte kohaselt peavad riigihanke aruandes sisalduma "hankelepingu oluliste tingimuste muudatused". Et RHS-i § 52 lõike 2 kohaselt peavad hankelepingu tingimused vastama pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele, mindaks hankelepingu ükskõik milliste tingimuste muutmisel vastuollu RHS-i § 52 lõikega 2, mis tooks kaasa hankelepingu tühisuse (RHS § 52 lg 3) ja seega kogu riigihanke nurjumise.

Nii nagu hankelepingu sõlmimine uutel tingimustel, võib ka hankelepingu muutmine osutada objektiivsetel põhjustel vajalikuks. Uue hankekonkursi läbiviimine oleks võrreldes hankelepingu muutmisega sageli põhjendamatult kulukas. Keeld muuta riigihankelepingut võib olemasoleva lepingu täitmise võimatuse korral tuua kaasa olulist kahju nii ostjale kui ka ettevõtjale. Ka läbiviidud küsitlusest selgus, et kõige enam on lepingutingimuste muutmise põhjuseks olnud uute asjaolude ilmumine, mida ei olnud pakkumise kutse dokumentide koostamise ajal teada (48,7%), samuti pakkumise kutse dokumentide puudulikuks osutamine (30,3%).

Eeltoodust tulenevalt tuleks riigihangete seaduses ette näha ka hankelepingu muutmise alused. Nendeks võiksid olla samad tingimused mis hankelepingu uutel tingimustel sõlmimise korral (arvesse tuleb võtta RHS-i § 57 lõike 1 punktides 3 ja 4 sätestatud).

Riigihankelepingu täitmine

Hankelepingu täitmise eest peab hea seisma eelkõige ostja, sest tema on hankelepingu pool. Kuigi praktikas määrab enamik ostjaid ametniku või töötaja, kes valvab hankelepingu täitmise üle, tuleks vastav nõue sätestada ka seaduses. Seda, kas nimetatud isik on käitunud seaduspäraselt, tuleb eelkõige kontrollida teenistusliku järelevalve ja/või riigiasutuse sisekontrolli raames või muu järelevalveorgani poolt. Lisaks on riigihangete seadus ette näinud ka riikliku järelevalve, kuid paraku mitte selle teostamiseks vajalikke meetmeid.

Ainsad hankelepingu täitmist käsitlevad normid on RHS-i § 21 lg 1 p 3, mis nõuab, et ostja märgiks riigihanke aruandes ära hankelepingu oluliste tingimuste muudatused, ning RHS-i § 21 lg 1 p 4, mille kohaselt peab ostja teavitama RHA-d hankelepingu täitmise käigus esitatud pretensioonidest. Et sellega regulatsioon piirdubki, pole selge, millisel eesmärgil on vastava info edastamine vajalik.

Riigihangete seaduses tuleks edaspidi sätestada RHA-le vajalikud järelevalveabinõud. Täpsustamist vajaks riigihanke aruandes esitamisele kuuluvate andmete ring. Kehtiv regulatsioon ei võimalda nt välja selgitada seda, kas hankelepingu täitmise ajal on hanke maksumus suurenenud. Riigihanke aruandes soovitakse näha vaid riigihanke kogumaksumust (RHS § 21 lg 1 p 2), mis ei kajasta aga hankelepingu maksumust. Samuti tuleks ametit kohustada analüüsima riigihanke aruannet, suurendada järelevalveametnike arvu ning sätestada ametile võimalus anda ostjale õiguserikkumiste kõrvaldamiseks siduvaid korraldusi.

Riigihanke deklaratsioon ja aruanne

Nii riigihanke deklaratsioon kui ka aruanne peavad sisaldama andmeid hankelepingu oluliste tingimuste kohta. Seadus aga ei sätesta nimetatud tingimuste loetelu (RHS-i § 20 lõike 4 punktist 7 nähtub vaid see, et riigihanke deklaratsioonis peavad sisalduma: "hankelepingu sõlmimise kuupäev, maksumus ja teised olulised tingimused"), seetõttu jääb ostjaile selgusetuks, millised andmed peavad sisalduma riigihanke deklaratsioonis ja aruandes. Sellest, millised tingimused kuuluvad hankelepingu oluliste tingimuste hulka, sõltuks tulevikus ka RHA järelevalvealase töö efektiivsus. Kindlasti peaksid hankelepingu oluliste

tingimuste hulka kuuluma hanke maksumus, hanke tegemise tähtaeg ja hankeobjektile pakkumise kutse dokumentides esitatud kvaliteedinõuded.

Suur praktiline ja võimalikule korruptsioonile viitav probleem on ka riigihanke deklaratsioonide esitamata jätmine. RHA andmeil ei ole 1998. aasta algusest kuni selle aasta 9. aprillini 892 ostjat esitanud seadusega nõutud riigihanke deklaratsiooni. RHA-le on seadusega antud õigus määrata riigihangete seaduse § 5 lõike 1 punktides 2–6 nimetatud ostjale riigihanke deklaratsiooni või aruande esitamata jätmise korral kuni 50 000–kroonine rahatrahv (RHS § 75 lg 1, § 74 lg 4). Et riigiasutusele, riigitulundusasutusele, linna- või vallavalitsusele või kohaliku omavalitsuse asutusele RHA haldusõiguserikkumise protokoll koostada ei saa, tuleks nende puhul kaaluda RHA-le täiendava kohustuse – seadust mittetäitnud ostja üksikaktide ja toimingute seaduslikkuse üle järelevalvet teostava täidesaatva riigivõimuorgani teavitamine – panemist.

Töökoha- ja tegevuspiirangute põhiseaduslikud ja poliitilised piirid

Vadim Filimonov (RiTo 5), Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilane

Arvestades tugevat konkurentsi avaliku ja erasektori vahel, võib kaaluda töökoha- ja tegevuspiirangute leevendamist.

Huvide konflikti mõiste on keskse tähendusega korruptsioonivastase võitluse regulatsioonis, sest nii taandamise (toimingupiirangute) kui ka tegevus- ja töökohapiirangute regulatsioon, osaliselt ka majanduslike huvide deklareerimise normistik on suunatud huvide konflikti olukordade vältimisele. Huvide konflikti legaalse definitsiooni annab korruptsioonivastase seaduse (KVS) § 25 lg 1, mille kohaselt on huvide konflikt sellisel juhul, kui ametiisik peab tegema oma töö- või teenistuskohustuste raames otsuse või osalema sellise otsuse tegemises, mis mõjutab oluliselt tema enda, lähisugulaste või -hõimlaste või (nendega seotud) juriidiliste isikute majandushuve.

Huvide konflikt kujutab endast eetilist dilemmat, kus ametiisiku erahuvi võib mõjutada ametikohustuste erapooletut ja objektiivset täitmist. Huvide konfliktiga on nt tegemist juhtudel, kui riigihanke eest vastutav ametiisik saab tööpakkumise ühelt riigihankes osaleda soovivalt äriühingult või kui ametiisik peab tegema otsuse uue maantee paiknemise kohta, kus üks alternatiividest vähendab oluliselt temale kuuluva maatüki hinda.

Korruptsiooni ja huvide konflikti vahet on täpsustanud G. Carney (Conflict of Interest...), kelle nägemuse kohaselt kujutab korruptsioon endast konflikti ametiisiku erahuvide ja avalike huvide vahel, mille puhul saadakse tahtlikult enamasti majanduslikku laadi kasu avaliku huvi arvel. Teisisõnu, korruptsioon on avaliku võimu kuritarvitamine isikliku kasu saamise eesmärgil. Carney lisab, et korruptsioon sisaldab endas alati huvide konflikti, kuid mitte vastupidi. Nii nagu huvide konflikti regulatsioon ei ole tingitud mitte üksnes korruptsioonivastase võitluse vajadusest, on ka huvide konflikt midagi laiemat kui avalike ja ametiisiku isiklike või majanduslike huvide pörkumine (korruptsioon). Kuivõrd aga Eesti õiguskorras on huvide konflikti regulatsiooni tähtsuse teadvustamine toimunud seoses korruptsiooni piiramise vajadusega, siis KVS-is on huvide konflikti mõiste sisuliselt kattuv korruptsiooni mõistega, mis õigusmõistete struktuurist kui tervikust lähtudes ei ole õige. Huvide konflikti regulatsioon on mitmete eetiliste, poliitiliste ja administratiivsete kaalutluste tulemus ega ole olemuselt tingitud korruptsiooni preventsiooni vajadusest. Siiski on see oluline vahend korruptsiooni piiramiseks.

Huvide konfliktiga on tegemist siis, kui haldusmenetlusse sekkuvad ametivälised (s.o avalike huvidega mittekattuvad) erihuvid, mis tulenevad kas ametiisiku isiksuse eripärast või tema ühiskondlikest seostest ja mis avalduvad väliste objektiivsete asjaolude kaudu (Hammer 1989, 14).

Selliseid iseenesest vaevalt veel korruptsiooniohtu kätkevaid "ühiskondlikke seoseid" nimetab Eesti seadusandja kergekäeliselt ja liialdades korruptsiooniohtlikeks suheteks. KVS-i § 5 lg 2 määratleb, et korruptsiooniohtlik suhe on ametiisiku suhe teise isikuga, mis on

tekkinud või võib tekkida töökoha-, tegevus- või toimingupiirangute rikkumise tagajärjel ametiisiku poolt.

Huvitav on see, et Eesti seadusandja arvates tekivad sellised suhted teiste isikutega, nagu abielu-, sugulussuhted, KVS-is sätestatud piirangute rikkumise tagajärjel. Teiseks on ilmselt terve mõistuse vastane ja isegi inimväärikust alandav nimetada selliseid inimesele iseloomulikke ühiskondlikke seoseid nagu abielu, sugulus ja ettevõtlusega tegelemine korruptsiooniohtlikeks suheteks. Märkuse korras juhin tähelepanu ka asjaolule, et kehtiva definitsiooni järgi on korruptsiooniohtlik suhe "ametiisiku suhe teise isikuga", kuid nagu nähtub eespool toodud huvide konflikti määratlusest, võib huvide konflikt (muu hulgas korruptsioonioht) seisneda ka ametiisiku isiksuse eripärast tulenevates asjaoludes (nt füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemine). Vastavalt KVS-i § 6 lõikele 2 peab ametiisik, kes on korruptsiooniohtlikus suhtes või loob sellise suhte või kellele tehakse ettepanek sellise suhte loomiseks, viivitamata sellest kirjalikult teatama. Ilmselt oleks loogiline, kui ametiisikul lasuks kohustus teatada ka tema isikust tulenevaist asjaoludest, mis võivad ohustada erapooletu haldusotsuse tegemist, kuid sellist kohustust ametiisikul otseselt ei ole.

Huvide konflikti vältimise vahendid

Peamine huvide konflikti vältimise vahend on taandamine, s.o olukorra vältimine, kus ametiisik on samal ajal nii otsuse tegija kui ka otsusest mõjutatud isik. Põhimõtte *nemo iudex in causa sua* – keegi ei või olla õigusemõistja iseenda asjas – on tuntud juba iidsetest aegadest. Taandamise puhul lahendatakse juba tekkinud huvide konflikti olukord vahetult enne otsuse tegemist.

Teine vahend on töökoha- ja tegevuspiirangud, mis erinevad taandamisest selle poolest, et siin püütakse vältida huvide konflikti võimalikult varakult, juba ametiisiku teenistusse asumisel. Peab tõdema, et ei ole ühist seisukohta, kas töökoha- ja tegevuspiirangud kuuluvad üldse huvide konflikti regulatsiooni alla. Töökoha- ja tegevuspiirangute rakendamise hetkel huvide konflikti situatsioon kui selline veel puudub, ta on ainult ennustatav. Töökoha- ja tegevuspiiranguil on oma eesmärgid, kusjuures põhieesmärk ei ole tavaliselt õigusvastase tegevuse (korruptsiooni) ennetamine. Lähenedes huvide konflikti problemaatikale korruptsiooni piiramise seisukohalt, kehtestasid Eesti korruptsioonivastased seadused ranged karistused huvide konflikti keeldude rikkumise eest.

KVS-i § 6 lg 4, haldusõiguserikkumiste seadustiku § 1582 ja Kriminaalkoodeksi (KrK) § 1622 kohaldamisel "korruptsiooniohtliku ettevõtluse" juhtumile tuleb arvestada, kas ettevõtlusest jäeti teatamata siis, kui selline tegevus oli keelatud tegevuspiiranguga või siis, kui ettevõtluse tõttu kuulus ametiisik taandamisele haldusmenetluses. Esimesel juhul tuleks ilmselt kohaldada leebemat, teisel juhul aga rangemat karistust. Eesti on praegu unikaalne riik, kus nt tegevus- ja töökohapiirangute eest nähakse ette kriminaalkaristused (KrK § 1621). (Karistusseadustikust on vastavad koosseisud küll juba kaotatud.)

Töökoha- ja tegevuspiirangud

Töökoha- ja tegevuspiiranguid sätestavad Eesti õiguskorras peale KVS-i (§-d 19, 20) veel avaliku teenistuse seaduse (ATS) 4. peatükk ja avaliku teenistuse eriliike käsitlevad seadused. Vastavalt KVS-i § 19 lõigetele 1 ja 2 käsitatakse töökoha- ja tegevuspiirangu kitsendust tegutseda avalikus teenistuses olles ettevõtjana, töötada kohakaasluskorras ja oma lähisugulase või -hõimlasega otseses alluvusvahekorras. Töökoha- ja tegevuspiirangud on üks ametite ühitamatuse liik.

Töökoha- ja tegevuspiirangute puhul on tähtsaimaid küsimusi nende vahekord Eesti põhiseaduse sätetega, mis garanteerivad igaühele õiguse tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse (§ 31) ja Eesti kodanike õigust kuuluda erakondadesse (§ 48) ning seda väga mitmest aspektist.

Esiteks laienevad töökoha- ja tegevuspiirangud KVS-i § 4 lõikes 1 nimetatud ametiisikuile, s.o ametiseisundit omavaile riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikele ja nende ülesandeid täitvaile koosseisuvälistele teenistujatele.

Siinkohal tekib küsimus, kas KVS-i töökoha- ja tegevuspiirangud selles osas, milles piiratakse kohalike omavalitsuste teenistujate põhiseaduslikke õigusi (ettevõtlusvabadus ja koondamisvabadus), on kooskõlas põhiseadusega. Põhiseaduse § 30 lg 2 sätestab, et "seadus võib piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust tegelda ettevõtlusega ...". Riigiteenistuja on aga riigiga teenistussuhtes olev isik (ATS § 4 lg 2 lause 1). Tõsi, ATS-i eelnõu ei kasuta enam mõistet "riigiteenistuja". Eelnõu § 2 lg 2 sätestab, et "Avalik teenistuja on ametnik. Avalikud teenistujad jagunevad riigiametnikeks ja kohaliku omavalitsuse ametnikeks". Seega ei tohiks ettevõtlusvabaduse piirang laieneda kohaliku omavalitsusega teenistussuhtes olevaile isikuile. Kas ka põhiseaduse autorite (hüpoteetiline) tahe oli suunatud kohalike omavalitsuste teenistujatele suurema vabaduse andmisele võrreldes riigiteenistujatega?

Vaadeldes põhiseaduse § 30 lõiget 2 süsteemis koos teiste põhiseaduse sätetega, võib kõigepealt tõdeda, et põhiseadus ei tunne üldmõisteid "avalik teenistus" või "avalik teenistuja" ning teistes § 30 lõikega 2 analoogsetes kohtades on kasutatud täpset formuleeringut "riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujad" (nt §-s 45 sõnavabaduse piiramise kontekstis ja § 30 lg 1, vt ka § 26, 28 lg 4, 37 lg 1, 42 jne).

Teiselt poolt oli põhiseaduse väljatöötamise ajal kohaliku omavalitsuse garantii (sõltumatus riigist) teoreetiline kontseptsioon paigas (§-d 154–160), mis välistab argumendi, et põhiseaduse valmimise hetkel oli vahe riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel veel ebaselge ning oli põhjust käsitleda kohalike omavalitsuste teenistujaid "riigiteenistujatena".

Mõlemad eespool toodud argumendid toetavad seisukohta, et § 30 lõikes 2 on mõiste "riigiteenistujad" all silmas peetud just kitsalt riigiga teenistussuhtes olevaid isikuid. Samas ei maksa arvata, et see tõdemus vastab põhiseaduse autorite tegelikule tahtele, sest § 30 lg 2 üle Põhiseaduslikus Assamblees mingit arutelu ei toimunud (Põhiseadus...1997, 987). Kindlalt võib öelda, et konkreetne tahe kohalike omavalitsuste teenistujate

ettevõtlusvabaduse piiramiseks põhiseaduse autoreil puudus (nt põhjendati assamblee istungil § 30 lg 2 vajalikkust julgeoleku- ja maksuameti teenistujate näitel, kes on mõlemad aga riigiga teenistussuhtes olevad isikud), samas kui § 45 puhul oli selline tahe juba ettepanekus selgelt väljendatud (Põhiseadus...1997, 1038).

Et kindlat tahet kohalike omavalitsuste teenistujate ettevõtlusvabaduse piiramiseks põhiseaduse koostamisel ei väljendatud, ei saa ka väita, et tegemist on pelgalt sõnastuse veaga, mida saab ületada analoogia abil. Lõpuks ei saa väita, et kohalike omavalitsuse teenistujate suhtes kehtivad ettevõtlusvabaduse piirangud ei ole põhiseaduse vastased, lähtudes §-st 11 kui üldnormist, sest sellisel juhul kaotab § 30 lg 2 erinormina oma mõtte.

Eeltoodust lähtudes on õigustatud ja põhjendatud seisukoht, et kohalike omavalitsuste teenistujate suhtes kehtivad tegevus- ja töökohapiirangud on põhiseadusega vastuolus. Seda eriti arvestades asjaolu, et ettevõtlusvabaduse piirangud kohalike omavalitsuste teenistujate suhtes rikuvad reaalses elus sageli proportsionaalsuse nõuet (§ 11), sest paljudes valdades ja väikelinnades on tõesti raske järgida töökoha- ja tegevuspiiranguid omavalitsuse väiksuse ja töö iseloomu tõttu. Samas tuleb märkida, et omavalitsusametnikele laienevad analoogiliselt riigiteenistujatega erapoolikuse reeglid (taandamine) ja majanduslike huvide deklareerimise kohustus (mis on põhjendatud ja kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega).

Seadusandja valik

Tähelepanu väärib samuti küsimus, kas ja kuivõrd on seadusandja vaba valima erapoolikuse regulatsiooni ning töökoha- ja tegevuspiirangute vahel, kui ta soovib vältida riigiteenistujate huvide konflikti, püüdes nt vähendada korruptsiooniriski avalikus halduses.

Põhiseadus lubab seadusandjal küll piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust tegelda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühendustesse ning õigust kuuluda erakondadesse ja mõnda liiki mittetulundusühendustesse (KVS kasutab põhiseaduse §-s 30 sisalduvat klauslit ning keelab ametiisikul olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige, v.a riigi, kohaliku omavalitsuse, avalik-õigusliku juriidilise isiku osalusega äriühingus riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindaja (KVS § 19 lg 1 p 2) ning olla välismaa äriühingu filiaali juhataja (KVS § 19 lg 1 p 3)), kuid lähtudes põhiseaduse sõnastusest, on selline piirang seadusandja enda otsustada. Mis puudutab aga erapoolikuse (taandamise) ehk toimingupiirangute regulatsiooni, siis selle olemasolu vajaduse suhtes põhiseadus mingeid kahtlusi ei sea – see tuleneb seaduse ees võrdsuse põhimõttest (§ 12 lg 1) ja absoluutsest normist, et seadus peab kaitsma igaühte riigivõimu omavoli eest. Järelikult võib väita, et põhiseaduse mõttest tulenevalt peaks taandamise regulatsioon olema reegel ning töökoha- ja tegevuspiirangud pigem erandlik vahend. Piiranguid saaks seega kohaldada ainult nendel juhtudel, kus tõsist huvide konflikti olukorda ei saa vältida mingil teisel viisil.

Teisele küsimusele – kuivõrd seadusandja on vaba töökoha- ja tegevuspiirangute seadmisel (s.o väljaspool juhtusid, kui nad on vajalikud põhiseaduslike õiguste tagamiseks) ehk kas seadusandja põhiseaduslik õigus seada töökoha- ja tegevuspiiranguid on piiramatu –

vastamiseks tuleb kaaluda kahte argumenti, millest üks on põhiseaduslikku ja teine poliitilist laadi.

Põhiseaduslik argument

Põhiseaduslik argument tuleneb põhimõttest, et õigus tegelda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühendustesse ning õigus kuuluda erakondadesse ja mittetulundusühendustesse on igaühe põhiseaduslikud õigused. Nende õiguste piirangud peavad põhiseaduse §-s 11 kinnistunud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Töökoha- ja tegevuspiirangute puhul on erilise tähtsusega põhiseaduse nõue, et nad oleksid vajalikud. Saksa põhiseaduse analoogse sätte tõlgendamisel leidis Saksamaa Konstitutsioonikohus (BVerfGE, 58, 177 jj, 200), et tegevuspiirang on ainult siis lubatav, kui huvide konfliktist tulenevat ohtu ei saa vältida leebema vahendi abil, nimelt taandamise regulatsiooniga. Kriteeriumiks, mille abil tuleb otsustada leebema vahendi kohaldatavuse üle, on tagajärjed, mis kaasneksid ametiisiku erinevate funktsioonide kokkupuutega (konfliktiga).

Asjaolu, et praktikas on võimalik ühetähenduslikult piiritleda huvide konflikti situatsioone, võimaldas kohtul väita, et taandamisest üldjuhul piisab hõlmamaks kõiki olukordi, kus avalike huvide konflikt ametiisiku erahuvidena võib ohustada haldusotsuse asjakohasust. Tegevuspiirangute seadmine võib kõne alla tulla siis, kui huvide konfliktide sagedus või nende intensiivsus on sedavõrd ohtlik, et funktsioonikohane mandaadi või ameti kasutamine ei ole enam võimalik.

Poliitiline argument

Poliitiline argument lähtub tõsiasjast, et Eestis toimub suhteliselt vaba tööjõu liikumine avaliku ja erasektori vahel. Nõudmised, mida esitatakse isikule ja tema kutseoskustele, on mõlemas sektoris sarnased. Töö eest avalikus sektoris makstav tasu on aga enamikul juhtudel tunduvalt madalam erasektori poolt vastava kvalifikatsiooniga isikule pakutavast palgast. Juhul kui avalik sektor soovib värvata parimatest parimaid spetsialiste, tuleks ilmselt kaaluda ka töökoha- ja tegevuspiirangute leevendamist. Teiste riikide kogemuse põhjal võib öelda, et töö- ja tegevuspiirangud on rangemad riikides, kus avaliku teenistuse karjäär on väga prestiižikas, ja leebemad seal, kus kvalifitseeritud tööjõu leidmine avaliku sektori jaoks on raskendatud.

Samuti võib küsida, kas on mõtet hoida nii kõrgendatud nõudeid töökoha- ja tegevuspiirangute suhtes, kui viimase aja praktika on tõendanud, et paljude varem riigi pärusmaaks olnud funktsioone võivad edukalt täita ka eraõiguslikud isikud. Viimasel ajal on eri põhjuste tõttu (ebaefektiivsus, võimatus palgata pädevaid isikuid jne) toimunud lepingulisel alusel riiklike ülesannete üleandmine erasektorile. Kahtlemata tekitab avalike ülesannete n-ö erastamine terve rea huvide konflikte, mida on vaja lähiajal lahendada.

Lähtudes eespool toodud argumentidest, tuleb ilmselt pooldada sellist töökoha- ja tegevuspiirangute süsteemi, kus range keeld kehtiks ainult nendel juhtudel, kus piirang on objektiivselt vajalik. Arvestades Eestis tugevat konkurentsi avaliku ja erasektori vahel, võib kaaluda töökoha- ja tegevuspiirangute leevendamist.

Kasutatud kirjandus

BVerfGE, 58, 177 jj: Saksamaa LV Konstitutsioonikohtu otsus 6. oktoobrist 1981.

Carney, G. Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials. Transparency International, Working Paper. http://www.transparency.org/working_papers/carney/0-introduction.html. 30.05.2002.

Hammer, W. (1989). Interessenkollisionen im Verwaltungsverfahren, insbesondere der Amtskonflikt. Pfeffenweiler: Centaurus.

Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (1997). Koguteos. Toim V. Peep. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Usaldus riigi institutsioonide vastu Eestis

RiTo 5/2002



Raivo Vetik

Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi direktor

Tugev usaldus riigi institutsioonide vastu on põhilisi demokraatia toimemehhanisme. Viimaseil aastail on see usaldus Eestis aga märkimisväärselt langenud.

2001. aasta sügisel Riigikogu Kantselei tellitud ning Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi uurimisrühma poolt läbiviidud avaliku arvamuse uuring selgitab madala poliitilise usalduse põhjusi ja seoseid ühiskonna teiste probleemidega. Uuring näitas, et Riigikogu usaldab 36% vastanuist, usaldus erakondade vastu on langenud 20%-le, õiglaseks peab Eesti ühiskonda üksnes 13% inimestest ning "tugevat juhti, kes lööks korra majja", soovib kaks kolmandikku vastanuist.

Kas nende arvude alusel võiks väita, et Eesti demokraatia on hädaohus? Alustuseks asetame toodud arvud laiemasse konteksti. Enamikus maailma demokraatlikes riikides on poliitiline usaldus viimaseil aastakümneil oluliselt langenud. Vaatame tabelleis 1 ja 2 esitatud sellekohast statistikat.

Tabel 1. Usaldus parlamendi vastu demokraatlikes riikides (protsentides)

Riik	1980. aastate algus	1990. aastate algus	1980. aastate keskpaik
Soome	65	34	33
Norra	77	59	69
Hispaania	48	38	37
Prantsusmaa	55	48	
USA	52	45	30
Kanada	43	37	
Saksamaa (a-ni 1990 Lääne-Saksamaa)	51	50	29
Itaalia	30	30	
Rootsi	47	47	45
Põhja-Iirimaa	45	46	
Jaapan	28	29	27
Suurbritannia	40	44	
Belgia	38	42	
Taani	36	42	

Island	48	54
Holland	45	53

ALLIKAS: World Values Survey 1980-84, 1990-93, 1995-97.

Tabel 2. Usaldus avaliku ja kolmanda sektori institutsioonide vastu demokraatlikes riikides (protsentides)

	1980. aastate algus	1990. aastate algus
<u>Avalik sektor</u>		
Politsei	74	70
Õigussüsteem	61	55
Relvajõud	61	46
Parlament	48	43
Tsiviilteenistus	46	43
<u>Kolmas sektor</u>		
Haridussüsteem	63	64
Kirik	54	50
Suurettevõtted	44	48
Meedia	38	40
Ametiühingud	39	38

ALLIKAS: World Values Survey 1980-84, 1990-93.

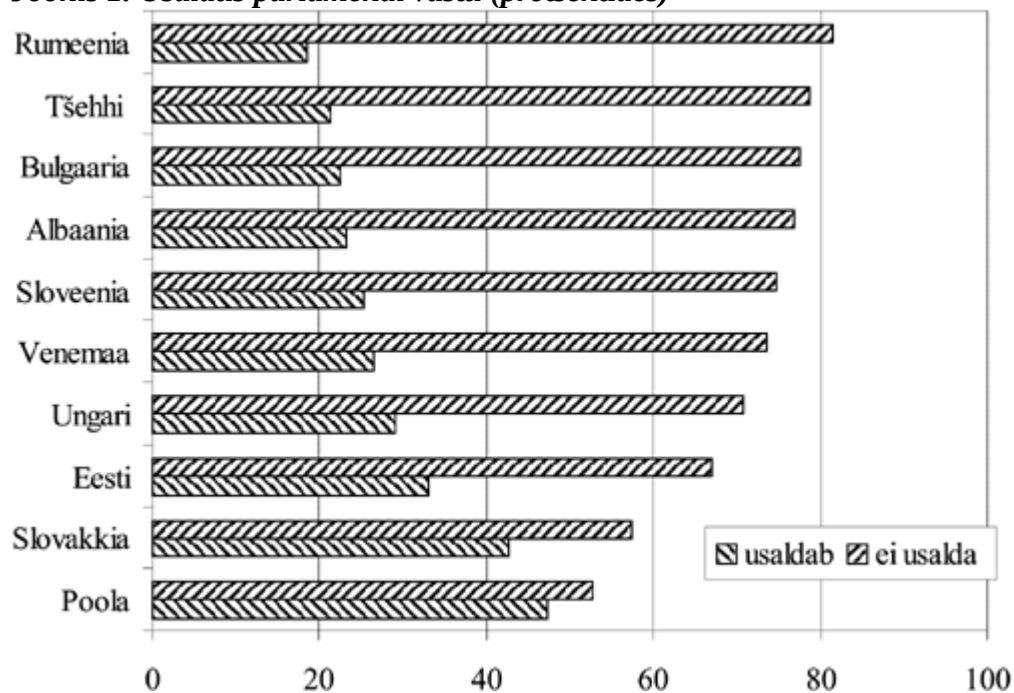
Esmapilgul tundub, et tegemist on paradoksiga: "Miks on ajastul, kus demokraatia kui valitsemise vorm triumfeerib kogu maailmas, avalikkuse usaldus oma liidrite ja institutsioonide vastu paljudes demokraatlikes riikides langenud kõigi aegade madalaimale tasemele?" (Pharr, Putnam 2000).

Kirjanduses pakutakse usalduse languse trendile viimase paarikümne aasta jooksul erinevaid põhjendusi. Lühidalt võib need kokku võtta järgmiselt:

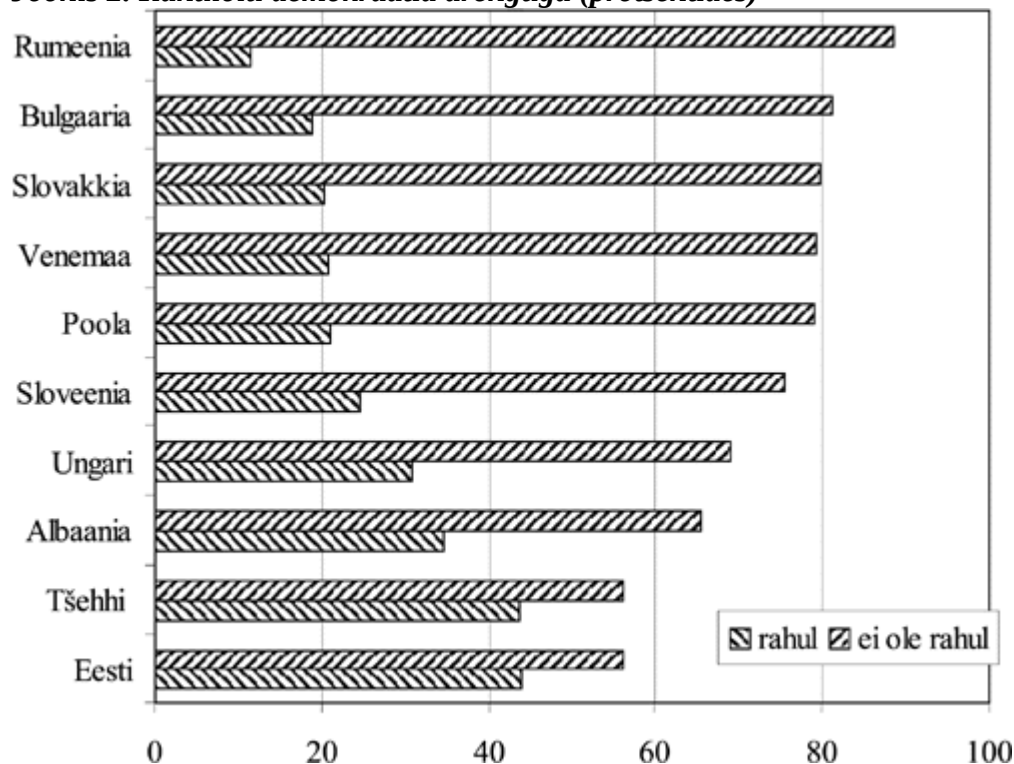
1. poliitika toimetehhanismi puudused, s.t juhtimise ebakompetentsus, eliidi konsensusse puudumine, korruptsioon jms;
2. mitmete riigi funktsioonide üleminek turu pädevusse, mille tulemusel väheneb riigi võime asju mõjutada ja seega ka usaldus tema vastu;
3. varasemaga võrreldes on inimeste informeeritus valitsuse tegevusest oluliselt suurem, see vähendab paratamatult usaldust;
4. postmaterialistlike väärtuste levik.

Eesti võrdlus teiste Ida-Euroopa riikidega näitab, et meie asend poliitilise usalduse ja inimeste hoiakute demokraatlikkuse mõttes on pigem hea kui halb. Nt usaldab Eestis Riigikogu 35% inimesi, Rumeenias usaldab parlamenti 18%, Tšehhis 22% ja Ungaris 25%. Rahulolu demokraatia arenguga on Eestis üheksa Ida-Euroopa riigiga võrreldes kõige kõrgem (andmed pärinevad Euroopa Liidu 5. raamprogrammi projektist "Väärtussüsteemid ja sotsiaal-majanduslikud tingimused").

Joonis 1. Usaldus parlamendi vastu (protsentides)



Joonis 2. Rahulolu demokraatia arenguga (protsentides)



Ühiskonna hoiakud

Madala poliitilise usalduse fooniks Eestis on terav sotsiaalne kihistumine ja suure osa inimeste ebakindlus homse ees. Suurimad probleemid on küsitluse andmeil elanike heaolu ja tööpuudus. Pikaajaliste trendide analüüs näitab, et inimestele valmistab muret eelkõige nende majanduslik toimetulek ja tervis.

Heaoluga seotud probleemide kuhjumine mõjutab inimeste arusaama riigist ja selle rollist. 1990. aastate I poolel iseloomustas enamikku postkommunistlikke riike hoiak "nii vähe riiki kui võimalik". Et vasakpoolsus maailmavaatena oli end kompromiteerinud, kalduti teise äärmusse. Viimaste aastate uuringud näitavad, et inimeste hoiakud on muutunud. Meie andmete järgi on Eestis vaekauss kaldunud kaks kolmandikku ühe kolmandiku vastu sotsiaalsema ilmavaate kasuks. Enamik soovib, et inimeste sissetulekud muutuksid senisest võrdsemaks.

Sellest, et kaks kolmandikku eestlastest soovib riigis "tugevat juhti, kes lööks korra majja", ei saa järeldada, et Eesti ühiskond soovib ebademokraatlikku valitsemisviisi. Klasteranalüüs näitab, et ebademokraatlike hoiakute kandjaid on umbes kuuendik vastanuist, see on tüüpiline ka arenenud demokraatiatele. Eestlased ei soovi demokraatiale alternatiive, üksnes 10% inimestest ei pea demokraatiat parimaks valitsemise vormiks.

Analüüsisime lähemalt Eesti elanike jaotust demokraatia/mittedemokraatia skaalal järgmiste uuringus kasutatud küsimuste alusel: "Kuivõrd Te nõustute järgneva väitega: vajame tugevat juhti, kes lööks Eestis korra majja"; "Mitmeparteiline süsteem on loodud kaose tekitamiseks, vajame üheparteilist süsteemi"; "Mõeldes oma elule laias laastus, mil määral Te nõustute või ei nõustu järgmise väitega: oleks parem, kui pöörduksime tagasi aega, mil elu oli lihtsam".

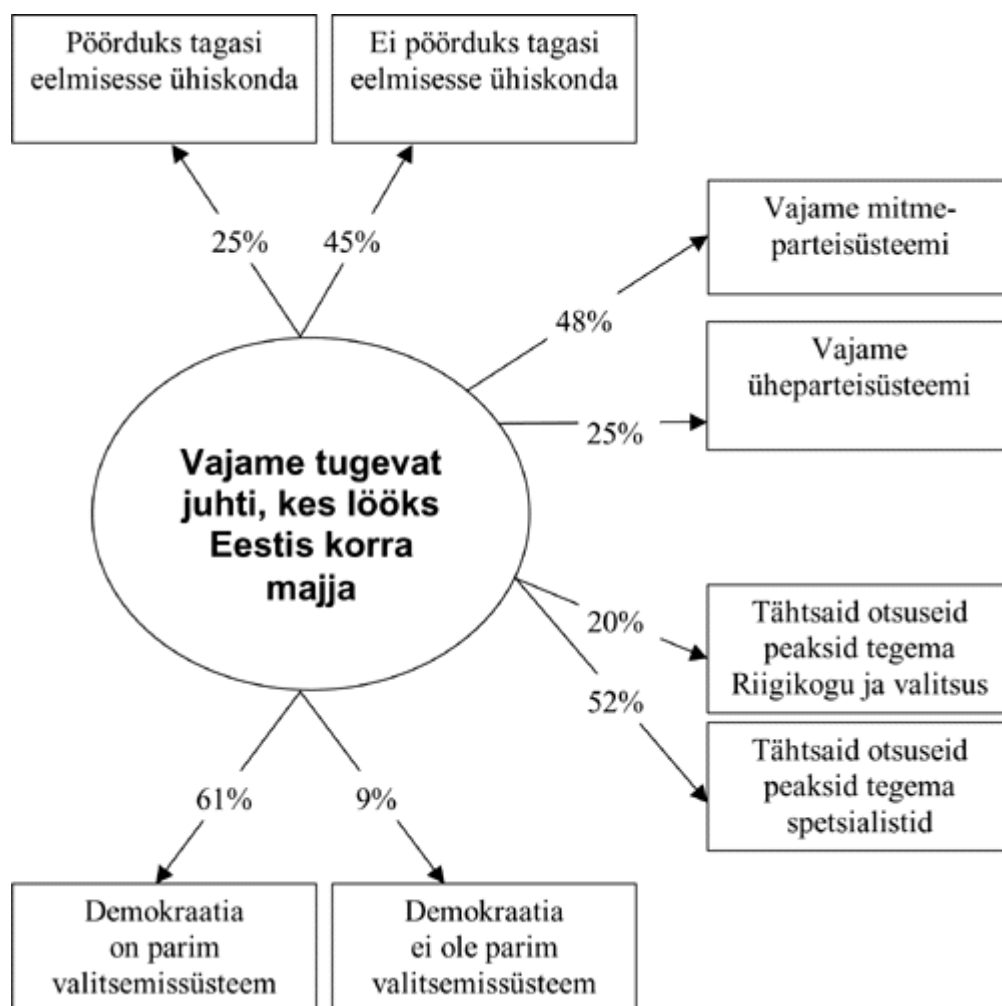
Eesti elanikkonna jaotust klasteriteks eespool toodud küsimuste alusel peegeldab tabel 3:

Tabel 3. Eesti elanikkonna jaotus klasteriteks

Klaster	Klastri kirjeldus	Arv	Osakaal
1	Pigem demokraadid, üheparteisüsteemi vastaseid enam kui selle pooldajaid	209	21%
2	Mittedemokraatlike hoiakute kandjad	170	17%
3	Pigem demokraadid, kuid ihaldavad tugevat juhti	226	22%
4	Veendunud demokraadid	192	19%
5	Pigem demokraadid, kuid tahavad tagasi kergemaid aegu	141	14%
6	Seisukohata (kõik kolm vastust "raske öelda")	75	7%
Kokku		1014	100%

Klasteranalüüs näitab, et veendunud demokraate on 19%, mitte-demokraate 17% ning 57% kuulub kolme klasterisse, mida võib iseloomustada terminiga "pigem demokraadid". 7% küsitletuist vastas kõigi kolme küsimuse puhul "raske öelda".

Joonis 3



Ka joonise 3 põhjal võib teha järelduse, et tugeva juhi ihalus ei pruugi tähendada ebademokraatlikkust, sest nt 61% vastanuist leiab, et demokraatia on parim valitsemissüsteem, ja 48% leiab, et me vajame mitmeparteisüsteemi.

Usaldamatuse põhjused

Teooria järgi võib madala poliitilise usalduse põhjused jagada poliitikast endast, ühiskonnast või neid vahendavast meediast tulenevaiks.

Poliitikast tulenevad usaldamatuse põhjused on seotud poliitika efektiivsuse ja poliitikute motiividega. Meie andmed näitavad, et üldiselt ollakse rahul Eesti poliitikute professionaalsete oskustega, kuid väga madalaks peetakse eetikat.

Ühiskonnast tulenevad poliitilise usaldamatuse põhjused on seotud eelkõige madala sotsiaalse usalduse tasemega. Üksnes kolmandik vastanuist usub, et üldiselt võib teisi inimesi usaldada, see mõjutab paratamatult ka poliitilise usalduse taset.

Usaldamatust suurendavad ka stereotüübid, mida võib selgitada nt kahe järgmise küsimuse vastuste võrdlusega: väidet "enamik Eesti seadusi on tehtud kõigi inimeste huvides" toetas 42% vastanuist, kuid küsimusele "millest Teie arvates lähtub Riigikogu otsuste tegemisel" vastas üksnes 6% - üldrahvalikest huvidest. Uuringust selgus ka, et nt kõiki valitsuskoalitsiooni kuuluvaid erakondi oskas nimetada vaid kolmandik vastanuist.

Negatiivsete stereotüüpide kinnistamisel on oluline roll meedial, mis on kujundanud endale ka vastava turu. Poliitilisi sündmusi vahendavat meediat usaldab uuringu andmeil 52% vastanuist. Samas meenub 60%-le inimestest meediast poliitika käsitlemisega seonduvast pigem negatiivne. Tekib surnud ring - meedia müüb publiku ootustest lähtuvalt skandaale, mis vähendab usaldust ja suurendab ootusi uute skandaalide järele.

Pööre sotsiaalsuse suunas

Madal poliitilise usalduse tase ei ole mitte ainult poliitilise süsteemi, vaid ühiskonna kui terviku probleem. Ei ole mõtet võrrelda poliitilist usaldust nt 10 aastat tagasi ja praegu, sest eri ajal toimivad põhimõtteliselt erinevad poliitika ja ühiskonna seose mehhanismid. 10 aastat tagasi ühendas meid kõiki üks eesmärk ning poliitikud asusid n-ö eesliinil. Praeguseks on vastasseis välise vaenlasega asendunud sisemiste sotsiaalsete vastasseisudega ning on muutunud poliitilise usalduse tähendus ja funktsioonid ühiskonnas.

Eesti demokraatia ei ole hädaohus, kuid poliitiline usaldamatus kompromiteerib riigi strateegilisi eesmärke ja elujõulisust. Nt kinnitavad analüüsid, et madal usaldus valitsuse vastu ja euroopaatia on omavahel väga tugevalt seotud. Teine samasse ritta kuuluv probleem on paljude noorte soov Eestist lahkuda, eriti selgelt väljendub see muulaste puhul.

Riigi arengustrateegia vajab selget pööret sotsiaalsuse suunas, mis suurendaks poliitilist usaldust ning looks ka majanduse toimimisele tugevama aluse. Võrdlevad uuringud näitavad, et suurema võrdsuse tasemega riikide majandus kasvab kiiremini ning nende kasvutrend on stabiilsem. Nt viimase 30 aasta jooksul on Ida-Aasia suhteliselt egalitaarsete riikide majanduskasv olnud umbes kolm korda kiirem kui väga suure ebavõrdsuse tasemega Ladina-Ameerika riikidel. Eestil oleks kasulik sellest õppida.

Kasutatud kirjandus

Pharr, S. J., Putnam, R. D. (eds) (2000). Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries? Princeton University Press.

World Values Survey, 1980-1984, 1990-1993, 1995-1997.

Väärtussüsteemid ja sotsiaal-majanduslikud tingimused (2000). Euroopa Liidu 5. raamprogrammi projekt. <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/>.

Juriidiline semantika ehk õiguskeel Eesti õiguskorra kontekstis

Raul Narits (RiTo 4), Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor

Keele ja õiguse vahetõrgete puudutavaid probleeme ei saa lahendada ainult lingvistide või juristide eraldi jõupingutustega. Hädavajalik on konstruktiivne koostöö.

Paariaastane koostöökogemus filoloogidega Tartu Ülikooli lingvistidele mõeldud kutsemagistriprogrammis viis mind mõttele kirjutada Riigikogu Toimetiste veergudel keele ja õiguse vahetõrgetest, kus käsitluse rõhk oleks keelel. Esitatud seisukohti ei tule võtta väljakutsena, parimal juhul pretendeerivad nad ühe juristi mõnele seisukohale keele rollist õigusest arusaamisel. Seejuures peaks olema selge: lugemisoskusest pole kunagi piisanud ega piisa ka praegu selleks, et aru saada õiguse olemusest. Kohtussegi minnakse mitte seadust, vaid õigust otsima.

Mandrieuroopalikus õiguskultuuris on õigusele vastava otsustuse tegemine seotud otseselt õigustloovate aktide tekstidega. Need tekstid on normatiivne (siduv) alus õigusele vastava otsustuse leidmisel. Seega jõuab juristi ette õigus mitte valmis kujul, vaid tekstina, milles peaks üldjuhul sisalduma õigus. Noored õiguskorrad kujunevad ja kujundatakse tänapäeval paljuskki juba olemasoleva õigusteororia ja õiguspraktika pinnal. Seepärast on täiesti selge, et Eesti õiguskord ei saa olla kuidagi oma sisult originaalne. Samas pole aga meie õiguskorra semantilise vormi jaoks kusagilt eeskujut võtta.

Interdistsiplinaarne lähenemine

Viimaseil aastakümneil on juriidilises meetodidiskussioonis esile kerkinud kontseptsioon, milles on koostööd teinud keele- ja õigusteadlased. Tegemist on interdistsiplinaarse lähenemisega juriidiliste otsustuste põhendamisel. Ühel pool on siin nn praktiline semantika ja uurijad (Busse 1998, 207–210) ning teisel pool nn õiguse struktureeriva õpetuse esindajad (vt nt Herbert 1995). Praktilise semantika uurimisobjektiks on seejuures keelereeglid, mis on omakorda aluseks keelekommunikatsioonis osalejate käitumisele. Praktiline semantika suhtub struktureerivas õpetuses õigusest nagu Wittgenstein sisustas reegli-mõiste kontseptsiooni. Nimelt omandavad sõnad ja laused konkreetse tähenduse nende rakendamise kontekstis ("keelemängus"). "Keelemängu" sisenemata polegi võimalik kindlaks teha õigusreeglit ehk formuleeringu tähendust.

Üld- ja oskuskeel on kirjakeele koostisosad. Üldkeelt vajavad kõik keelekasutajad, seetõttu on üldkeeles kasutatavad sõnade tähendused üldjuhul kõigile arusaadavad. Oskuskeel kui kirjakeele allkeel on seotud mingi kitsama valdkonnaga, seepärast on oskussõnade tähendus tihti arusaadav üksnes selle eriala esindajaile. Üldkeele ja oskuskeele peamine erinevus on keelekasutuse täpsusastmes. Oskuskeeles taotletakse väljenduse maksimaalset täpsust, terminite vastavust mõistetele ja nähtustele, mille tähistamiseks neid kasutatakse. Termin ise on oskuskeelend, mis väljendab kindlat mõistet, väldib polüseemiat, sünonüümsust. Ta peab olema keelepärane, vastama õigekirjale, sobima keelelise süsteemiga, terminid moodustavad ideaaljuhul korrastatud kogumi.

Siiski pole oskus- ja üldkeelee sõnavara selgepiiriliselt eraldatav. Uute erialamõistete tähistamiseks terminitega kasutab oskuskeel mõnikord üldkeelee sõnavara. Oskuskeelest kandub omakorda osa uusi termineid üldkeelde. Sellele vaatamata on suur osa oskuskeelee termineid üldkeeles "tundmatud", sest neid kasutavad peamiselt erialainimesed.

Õiguskeeleele laienevad loomulikult kõik üldkeelee nõuded. Kuid samas tuleb rõhutada, et õiguskeel erialakeelena erinevalt teistest erialakeeltest ei ole väga paljudel, kui mitte enamikul juhtudel suunatud pelgalt erialainimestele. See tähendab seda, et õiguskeelelt nõutakse ühel ajal nii täpsust kui ka üldarusaadavust. Seda paratamatut vastuolu pole kerge ületada.

Eesti õiguskeeleele pani aluse 1934. aastal valminud F. Karlsoni ja J. V. Veski "Õigusteaduse sõnastik", selles on oskussõnad seletatud saksa, vene ja ladina keeles. Uudissõnade puhul on kasutatud olemasolevaid sõnatüvesid, sõnad on moodustatud järelliidete ja sõnade liitmise teel. Laenud on võetud murdeist, keele ajaloost ja soome keelest. Olgu lisatud, et tõsine töö sõnastikuga käis üle kümne aasta. Tollal võidi tõdeda, et "...eesti õiguskeel on saanud hea ja jäädava aluse" (Leesment 1935). Sõnastiku ilmumise järel arvati ühelt poolt, et õiguslik tekst peab olema oma väljenduselt rahvale võimalikult kättesaadav ja lähedane, kuid sinnaamaani, et mõtte selgus (täpsus) ei kannataks (Leesment 1935), ning et sõnastikus endas on rahvapärasust vähe (Tedre 1935). Sõnavara mõttes on "Õigusteaduse sõnastik" suures osas vananenud, kuid ajahammas pole suutnud teha oma tööd nn põhisõnavaraga. "J. V. Veski, kes tegeles emakeelse oskussõnavara praktilise korraldamisega, kujundas põhimõtted, millest tuli lähtuda terminiloomes. Nagu praegu, nii seisti ka siis valiku ees. Kas minna lihtsama vastupanu teed ja võtta oskussõnu üle rahvusvahelisest pagasist või luua oma, eesti keelele tuginev terminisüsteem. Esimene, lihtsam viis tähendas – ja tähendab praegugi – eesti keele struktuuri kahjustavat võõrsõnade invasiooni, teine – raskem, aga ohutum – nõudis oma keele põhjalikku tundmist, head intuitsiooni, leidlikkust ning pidevat valmisolekut ületada vastasseise. Karlson ja Veski valisid teise, raskema tee" (Vettik 1995, 23). Ilmselt on just see nn raskema tee valik ratsionaalne tee ka tänapäevase eesti õiguskeelee kujundamisel.

Õiguskeel lihtsamaks

Õiguskeelee peamine tunnus on abstraktsioon, mis avaldub nominaalstiili eelistamises. Nominaalstiilis lausetes kasutatakse verbi asemel üldjuhul sellest tuletatud teonime. Sellise nimisõnastatud väljendusviisi lätteid on kauges minevikus. Nimelt arenes õigusteadus ja õiguskeel sajandeid ladina keele baasil, seda ka siis, kui rahvuskeeled saavutasid teaduses ülekaalu. Sõnavaras, fraseoloogias, stiilis ja lausestuses säilitati ladina keele eeskuj. Nominaalstiili kasuks räägib ka asjaolu, et mõisted kui sellised esinevad nimisõnadena. Kuid nimisõnade ohtra kasutamise tagajärg on suhteliselt ilmetud tekstid. Siiski toob nominaalstiili õigustamatu kasutamine kaasa pelgalt sõnastusvead ("nimisõnatõbi"). Vaieldamatult on nominaalstiil õigustatud siis, kui teonimi ja tühiverbi ühendite abil väljendatu kannab teistsuguse tähendusega teavet kui tegusõna (nt korraldati kohtumine või kohtuti).

Siiski tundub, et õiguskeele stiiliküsimused pole tänapäeva Eestis põhilised mureküsimused. Et seadused on ühiskonna normaalse toimimise siduv ehk normatiivne alus, peavad nad olema arusaadavad selle ühiskonna liikmetele¹. Teada on, et juba Hume postuleeris ("Treatise on Human Nature") õiguse keelevormiks. See tähendab keele funktsioonide ülekandumist õigusele. Seetõttu on igati põhjendatud rääkida seadusest kui seaduse looja ja seaduse kasutaja suhtlemisvahendist. Vähemalt mandrieuroopalikus õiguskultuuris on keel õiguse kehtimise esimene ja olulisim eeldus (täpsemalt Busse 1993, 9). Selle seisukoha järgi tuleb õigust käsitada kui keele alusel kehtivat siduvate õigusnormide süsteemi. Normide mõistmiseks peab õigustekstist aru saama.

Samadel seisukohtadel ollakse teisteski riikides

(<http://www.plainenglish.co.uk/drafting.html>, 16.03.02). Ameerika Ühendriikide seadustega tegelev kogu *The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws* otsustas, et hea seaduseelnõu kirjutamisel peab end väljendama täpselt, lühidalt, selgelt ja lihtsalt. Valida sõnu, mis on tavalised ja üldiselt mõistetavad. Kasutada keelt, mis edastab soovitud mõtte igale lugejale. Jätta välja ebavajalikud sõnad. Samalaadne Kanada institutsioon *The Uniform Law Conference* leiab, et norm peab olema kirjutatud lihtsalt, selgelt ja lühidalt, nii täpselt kui vaja ning – kui vähegi võimalik – tavakeeles. Euroopa Liidus peab normi sõnastus olema selge, lihtne, lühike ja ühemõtteline; vältida tuleb ebavajalikke lühendeid, "Ühenduse žargooni" ja liiga pikki lauseid.² Tartu Ülikooli magistrant J. Jalvi kirjutas essee "Keel ja õigus": "...kui panna seaduste mõistetavuse eest vastutavaks grupp inimesi, kes peavad seaduseelnõud värske silmaga üle vaatama ning vajaduse korral tegema koostööd seaduseelnõu algatajatega, siis võiks ju küll tulemuseks olla mõistetavad seadused.

Oluline on see, et keegi selle eest ka vastutaks, mitte et kusagil on seadus (mõeldud on juba mõnda aega tagasi Riigikogu menetluses olevat seaduste arusaadavuse tagamise seaduse eelnõud – R. N.). Nt Rootsi valitsuse juures tegutseb juba aastast 1980 keeleteadlaste rühm, kes kontrollib, et kõrgemad riigiametnikud kasutaksid seaduseelnõude kirjutamisel tavalist keelt, ja vaatab üle kõik parlamendile esitatavad seaduseelnõud. Ka annab see kõrgematele riigiametnikele juhtnööre, kuidas ametlikke dokumente kirjutada ratsionaalselt ja kasutajasõbralikult ning organiseerib samasisulisi õppepäevi. Rootslaste endi hinnangul on tulemused viimase 15 aasta jooksul olnud väga head ning analoogilisi põhimõtteid rakendatakse nüüd ka riigiasutustes ning kohalikes omavalitsustes." (Jalvi 2002.)

Olgu lisatud, et mitmes riigis on loodud ühendusi, mille eesmärk on lihtsama keelekasutuse populariseerimine ja selle kasutamise vajalikkuse ja kasulikkuse rõhutamine. Keeruline keelekasutus ei tõsta selle kasutajat tavainimesest kuidagi kõrgemale. Nt sai Suurbritannias paarikümne aasta eest alguse ametliku keele lihtsustamise kampaania (*Campaign for Plain English*), milles pearõhk on õiguskeelel. Praeguseni peab see põhimõtteliselt õige kampaania tõestama oma vajalikkust, selgitama eesmarke. Vastasseisu ei tooda mitte ainult sajanditepikkune õigusloome traditsioon, vaid ka mõned suunad õigusloomes, mis on alguse saanud Euroopa Liidust. Nimelt on õiguskeelele probleeme lisanud Euroopa Liit ise, kus kasutatakse kokku 11 ametlikku keelt. Nt alustas Euroopa Komisjoni tõlketalitus 1998. aasta jaanuaris kampaaniat *Fight the Fog*, et muuta normide keel kodanikele arusaadavamaks

(veebilehekülg The fog-fighting corner:<http://www.europa.eu.int/comm/translation/en/ftflog>).

Eestis tuleks senisest enam tähelepanu pöörata kodanikuosalusele, mille eri vormid – info õigusloomest, kaasamine otsustusprotsessi, kaasamine otsustuste elluviimisse – võimaldavad muuta õigusaktide keelt inimestele palju arusaadavamaks. Kodanikuosaluse kasvatamine aitab parandada seaduste keelekvaliteeti ja õigusteadvuse taset tervikuna. On selge, et ainuüksi kodanike passiivsest kaasamisest, mis väljendub info avaldamises massimeedias, veebilehtedel jm, ei piisa. Hädavajalikud on kodanikuosaluse aktiivsed projektid.³

Vanad ja uued sõnad

Kuid me ei vaja mitte ainult institutsionaalseid lahendusi. Vaja on mõelda nn sisuliste lahenduste peale olukorras, kus me oleme. Viitasin 1934. aasta õigusteaduse sõnastikule ning sellele, et tänu pingsale tööle on see paljuski kasutatav ka nüüd. Esmapilgul tundub, et võiks minna tagasi sinna kaugesse aega ning luua uute mõistete tarvis uued sõnad, mis oleksid eestipärased, loogiliselt tuletatud ning millest võiks loota täiendust igapäevakeelelegi. Siiski ei tohi unustada, et nüüdne olukord on kvalitatiivselt teine. Kui toona loodi käepärasemate eeskujude alusel oma süsteemi, siis praeguseks on süsteem olemas. Siis loodud ja praeguseks juurdunud mõistete puhul on tegemist nn põhimõistetega.

Meil tuleb aga peale erialaterminoloogia luua oskussõnavara ka eri eluvaldkondade jaoks. Piltlikult öeldes oleksid omakeelsete terminitega rahul keelekorraldajad, kuid need, kes seda terminoloogiat peavad igapäevatoos kasutama, ei võtaks seda suure tõenäosusega nii kergesti omaks, sest tegemist oleks "liigsete" mõistetega, mis sobiksid küll riigi sees, kuid mitte rohkem. Ei maksa unustada, et eesti keeles on praegugi hulgaliselt ladina ja kreeka tüvedest tuletatud võõrsõnu. Enamiku ingliskeelsete terminite taga on needsamad tüved. Seda suunda mõistlikult arendades saaksime eesti keelde rahvusvahelise terminoloogiaga sarnase süsteemi. Tartu Ülikooli magistrant K. Tafenau arvab, et selline lahendus võiks olla teatud mõttes üleminekuetapiks võõrkeelsete tsitaatsõnade ja päris oma terminite vahel (Tafenau 2002).

Keeleteadlaste tähelepanekud räägivad sellest, et tihedamini kasutatavail sõnadel on kalduvus lüheneda ja suupärasemaks muutuda, aja jooksul võib ametlike terminite kõrvale sugeneda eesti keelele omasemaid, mis omakorda võiksid hiljem kanduda ametlikku terminoloogiasse. Nii võiks prognoosida olukorda, kus tihti ettetulevail mõistetil, millel on kokkupuude üldkeelega, on olemas eesti keeles omasõnad. Harva esinevate oskussõnade puhul, mida kasutatakse peamiselt erialaterminina, oleks olemas korrektselt tuletatud võõrsõnad.

Struktureerivat õpetust õigusest kritiseeritakse eelkõige demokraatia teooria aspektist. Nimelt väidab see teooria, et sisuline õiguse ja tegelikkuse üle otsustamine ja vahendamine kantakse seadusest õiguse konkretiseerimisele ja seetõttu pole legaalsus seotud mitte enam seadusega, vaid see tehakse kindlaks metoodika abil. Sellega ei saa nõustuda, sest just struktureeriv õpetus õigusest on võimeline näitama, kuidas funktsioneerib

kommunikatsioon. Struktureeriv õpetus õigusest näitab ka seda, mis ei funktsioneer. Õiguspraktika ei saa ennast siduda tühipaljaste märkide või märgikettidega. Teiste sõnadega, seaduse tekst ei saa ainuüksi valitseda otsustuse üle. Olukord peab olema vastupidine, mis tähendab seda, et õiguse rakendaja peab "valitsema" teksti ning tegema ta n-ö otsustamisküpsaks. Nii arutledes jõuame järeldusele, et juriidiline metoodika saab luua praktika jaoks õigusriiklike ülesannete lahendamisele suunatud töökeskkonna ja see toimub pärast seda, kui seadusandja on normiteksti andmisega oma töö lõpetanud.

Õigus ei asu keelest kõrgemal

Lõpetuseks tahan öelda, et keele ja õiguse vahetõrget puudutavad probleemid ei ole lahendatavad ainuüksi keeleteadlaste või juristide eraldi jõupingutustega. Hädavajalik on konstruktiivne koostöö. Kui ikka lingvist viitab karistusseadustiku paragrahvile 113, milles sätestatakse, et "Teise inimese tapmise eest karistatakse ...", ning küsib, kas siis esimese inimese tapmise eest ei karistatagi, tuleb juristidel tõsiselt mõelda sätte sõnastuse üle. Nimelt pole ajahammas murdnud sõna jõudu ning sätestusest võib aru saada nii, et esimese inimese tapmise eest ei karistatagi. Selle näite toonud keelemagistrant pakub välja omapoolse lahenduse: "... seadused on nii keeruliselt sõnastatud, et mittejurist ei söandagi neid uurima hakata." (Haud 2002.)

Selline lahendus on siiski poolik lahendus. Iga seadusetekesti koostajal peaks meeles olema juba professor Jüri Uluotsa möödunud sajandi esimesel poolel õiguskeelele esitatud nõue: seadustik peab olema arusaadav igale keskmisele kodanikule. Nii ei tohiks õigust keelest kõrgemale asetada ning näha keeles pelgalt õigusvankrit liikuma panevat vahendit. Õigus ise peab olema rakendatud keele teenimisse – seda eelkõige keele säilimise ja säilitamise eesmärgil loodud seaduste näol. Ilmekalt kirjutab Tartu Ülikooli magistrant M. Paal: "Kitsamas mõttes võib ühiskonnaks nimetada ka riiki, millel on oma õigussüsteem ja keel, milles seda väljendada. Seega tekib piltlikult öeldes sõltuvuskolmnurk riik–keel–õigus, mille komponente ei ole võimalik eemaldada ega asendada, ilma et tehtud muudatused ülejäänud komponente ei mõjutaks. Nii nt viiks riigi kadumine õigussüsteemide olematuks muutumiseni, jättes oma jälje kahtlemata ka vastaval territooriumil kõneldavasse keelde; keele hääbumine põhjustaks vastavakeelse õigusterminoloogia kadumist ning ohustaks seeläbi ka riigi kui sellise olemasolu; õigussüsteemide muutumine aga tooks endaga paratamatult kaasa vajaduse nii keelt kui ka riigis valitsevat korda ja tõekspidamisi neile muudatustele kohandada." (Paal 2002.)

Kasutatud kirjandus

Busse, D. (1993). Juristische Semantik: Grundfragen der juristischen Interpretationstheorie in sprachwissenschaftlichen Sicht. Berlin: Duncker & Humblot.

Busse, D. (1998). Normtextauslegung als Regelfeststellung? Zur Rolle von Wittgensteins Regelbegriff für die juristische Methodenlehre. – O. Weinberger, P. Koller, A. Schramm (Hrsg). Philosophie des Rechts, der Politik und der Gesellschaft. Akten des 12. Internationalen Wittgenstein Symposiums. Wien.

Haud, T. (2002). Keel ja õigus. Essee. Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse õppetool.

Herbert, M. (1995). Rechtstheorie als Sprachkritik. Baden–Baden: Nomos.

Jalvi, J. (2002). Keel ja õigus. Essee. Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse õppetool.

Leesment, L. (1935). Kirjanduse ülevaade. – Õigus, nr 8, lk 373–377.

Paal, M. (2002). Keel ja õigus. Essee. Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse õppetool.

Tafenau, K. (2002). Keel ja õigus. Essee. Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse õppetool.

Tedre, M. (1935). Kirjanduse ülevaade. – Õigus, nr 4, lk 191–192.

Vettik, A. (1995). Õigussõnastikest ja –terminipangast. – Õiguskeel. Valitsuse õigusterminoloogiakomisjoni bulletään, 5, lk 22–27.

Märkused

1 Muret õiguskeele pärast on väljendanud korduvalt isegi L. Meri: vt L. Meri, Kas väikesed jäävad ellu. Ettekanne Helsingi Ülikoolis sarjas "Studia Generalica" 21. okt 1999. – Õiguskeel, 2000, 1, lk 8–9. 1998. a jaanuaris ühel pressikonverentsil ütles ta: "Järjest süveneb tendents, et meie õiguskeel kujuneb keeleks, millest eestlased aru ei saa. Meie õiguskeel on väikese rühma salakeel, mida tuleb siis advokaatide abiga tõlkida meile arusaadavasse keelde." (J. Piirsalu. Meri kritiseeris eesti õiguskeelt. – Eesti Päevaleht, 1998, 21. jaan.)

2 Inglise keeles on lubamatult keerulise õiguskeele jaoks isegi termin "legalese", mis tähistab sellist õiguskeelt, mida tuleks vältida, mille kasutamine ei ole vajalik ega õigustatud ning mille eesmärgiks tundub olevat lugeja segadusse ajamine.http://www.tuxedo.org/_esr/jargon/html/entry/legalese.html, 19.03.02.

3 Eesti Õiguskeskus lõi 1998. aastal infolisti seaduseelnõude arutamiseks Internetis; vt Ü. Siivelt, Kui kodanik soovib osaleda õigusloomes. – RiTo, 2000, 1, lk 271–272. Rahval on võimalik avaldada oma arvamust ka portaalis Täna Otsustan Mina (TOM).

Riigikogu töö kajastus Eesti meedias

Ivo Rull (RiTo 5), Suhtekorraldusfirma Rull & Rumm juhataja

Riigikogu Kantselei tellimusel analüüsis suhtekorraldusfirma Rull & Rumm Eesti online- ja trükimeedia kajastuste põhjal Riigikogu avalikku retseptsiooni 2001. aastal. Analüüsi põhjal võib öelda, et Eesti meedias kajastus enim Riigikogu fraktsioonide tegevus.

Meedia kontentanalüüsi meetodil uuriti 15. märtsist kuni 15. maini 2001 ja 15. septembrist kuni 15. novembrini 2001 BNS-is, ETA-s, Eesti Päevalehes, Postimehes, SL Õhtulehes, Äripäevas, Eesti Ekspressis ja Maalehes ning Interneti-portaalis Delfi avaldatud uudiseid, artikleid ja kommentaare.

Kontentanalüüs viidi läbi viies etapis, selle käigus tehti järgmisi töid:

1. 15. märtsist kuni 15. maini 2001 ja 15. septembrist kuni 15. novembrini 2001 korraldati uudisteagentuurides BNS ja ETA, ajalehtedes Eesti Päevaleht, Postimees, SL Õhtuleht, Äripäev, Eesti Ekspress ja Maaleht ning Interneti-portaalis Delfi Riigikogu tegevust puudutavate kajastuste monitooring;
2. meediamonitooringu alusel tehti kontentanalüüs, millest selgusid eri meediakanalite ja autorite rühmade hoiakud Riigikogu tegevuse käsitlemisel;
3. meediamonitooringu alusel tehti kontentanalüüs, millest selgusid eri sihtrühmade informeeritus ja arvamused Riigikogu tegevuse kohta;
4. kaardistati Riigikogu poolt avalikkusele suunatud kommunikatsiooni tulemused ja võimalused;
5. tehti ettepanekud, kuidas tõhustada Riigikogu kommunikatsiooni avalikkuse eri sihtrühmadega, arvestades võimaluste piires Riigikogu põhiseaduslikke funktsioone.

Meediamonitooringul kasutati Interneti otsingusüsteemi. Kõik temaatilised artiklid selekteeriti ja kanti tabelisse kodeerimisjuhendi alusel.

Monitooringu tulemused

Kevadperioodil (15.03.2001–15.05.2001) käsitleti vaadeldud allikais Riigikogu seadusandlikku tegevust, Riigikogu Kantselei tegevust ja Riigikogu retseptsiooni ühiskonnas kokku 527 korral. Sügisperioodil (15.09.2001–15.11.2001) oli kajastusi 689, s.o ligikaudu kolmandiku võrra rohkem. Teise perioodi suurem meediakajastuste arv oli tingitud Riigikogu hoogsamast tööst pärast suvevaheaega ning osalt ka presidendivalimiste järelkajast.

Mõlemal perioodil oli Riigikogu töö kajastamisel ülekaalus neutraalne hoiak (tabel 1).

Tabel 1. Meediamonitooringu tulemused

I periood		II periood	
negatiivsed	141	negatiivsed	148

neutraalsed	265	neutraalsed	348
ambivalentesed	52	ambivalentesed	102
positiivsed	69	positiivsed	91

Sügisel suurenes neutraalsete ja positiivsete kajastuste arv rohkem kui kolmandiku võrra, negatiivseid oli peaaegu sama palju kui kevadel ja ambivalentseid kaks korda rohkem kui kevadel. Selgelt informeerivad lood, mis ei anna sündmustele hinnangut, domineerivad uudisteagentuuride neutraalsete uudiste tõttu, mida avaldatakse tihti muutmata kujul.

Kajastuse pealkirja ja sisu hinnang lahknes kevadel 168 ja sügisel 217 korral, sügisel seega kolmandiku võrra rohkem kui kevadel ehk proportsionaalselt kajastuste koguarvu kasvuga.

Sügisperioodil langes negatiivsete pealkirjade arv 123-lt 104-le. See seostub uudiste osakaalu suurenemisega subjektiivsete autorikommentaaridega võrreldes. Kevadel oli uudiseid teistes rubriikides ilmunud lugudega võrreldes ligi kolm korda vähem, sügisel aga juba kolm ja pool korda rohkem.

Huvi Riigikogu sisulise töö vastu püsis stabiilselt madal Delfis, Eesti Ekspressis, Maalehes ja SL Õhtulehes. Eesti Päevalehe, Äripäeva ja BNS-i huvi kahanes sügisel ligi poole võrra. Kajastuste arv suurenes sügisel ETA-s ja Postimehes, kusjuures esimeses oli kasv peaaegu kolmekordne.

Mõlemal perioodil oli põhirõhk Riigikogu fraktsioonide tegevusel. Kevadel tunti suuremat huvi seaduseelnõude menetlemise vastu, sügisel keskendus meedia tähelepanu üldisele õigusloomele ja Riigikogu korralduslikule tegevusele. Mõlemal perioodil pöörati vähe tähelepanu Riigikogu Kantselei ja Riigikogu juhatuse tööle. Kevadel tunti vähem huvi komisjonide, sügisel aga vastuvõetud seaduste täitmise vastu (tabel 2).

Tabel 2. Meediakajastuste jaotus valdkonniti

I periood		II periood	
Riigikogu Kantselei personal	1	Riigikogu Kantselei personal	3
Riigikogu Kantselei korralduslik tegevus	1	Riigikogu Kantselei korralduslik tegevus	2
Riigikogu tegevus	69	Riigikogu tegevus	134
Riigikogu õigusloome	70	Riigikogu õigusloome	139
Riigikogu juhatuse	5	Riigikogu juhatuse	8
Riigikogu komisjonid	26	Riigikogu komisjonid	94

Riigikogu fraktsioonide tegevus	121	Riigikogu fraktsioonide tegevus	162
seaduseelnõude väljatöötamine	114	seaduseelnõude väljatöötamine	64
vastuvõetud seadused	63	vastuvõetud seadused	45
Riigikogu külastajate teenindamine	10	Riigikogu inventari haldus	45
muu	46	Riigikogu turvaprobleemid	2
		muu	32

Online-meedia

BNS käsitles nii kevadel kui ka sügisel Riigikogu tööd valdavalt neutraalselt. Kõige rohkem kajastati Riigikogu fraktsioonide ja liikmete tegevust, sellele järgnesid töös olevad seaduseelnõud. Mõlemal perioodil oli BNS ülekaalukalt enim teema kohta materjali tootnud meediakanal. Kevadel ületas BNS-i positiivsete kajastuste hulk negatiivseid. Selge rõhk oli Riigikogu fraktsioonide tegevusel. Erinevalt ETA-st on BNS-is rohkem hinnanguid. Samas ei võimalda uudisežanr poleemikat ega ärata sageli oluliste teemade puhul inimeste tähelepanu. Neutraalse hoiaku tõttu ei saa inimesed mõnikord päevakajalisest uudisest vastust küsimusele, mis on seaduse või seaduseelnõu head ja vead. Märkimata ei saa jätta sedagi, et eriti oluliste ja avalikkuse tähelepanu pälvivade sündmuste puhul saadavad teised meediakanalid lugu tegema oma reporteri ning agentuuriuudis ei leia tarbijat.

ETA-t iseloomustab suur huvi Riigikogu töö vastu ja neutraalne hoiak, mis väldib hinnangute andmist. Kevadel oli positiivsete ja negatiivsete kajastuste suhe peaaegu võrdne (4 : 5). Rohkesti käsitleti Riigikogu õigusloome ja fraktsioonide tegevust. Samas ei võimalda žanriline ühepalgelisus (uudis või laiendatud uudis) kujutada värvikamalt seaduste toimet.

Delfi käsitles kevadel Riigikogu tööd peamiselt ambivalentset, põhilised olid kommentaarid. Kõige rohkem kajastati sündmusi, mis ei olnud otseselt seotud Riigikogu tööga. Sügisel käsitles Delfi Riigikogu tööd pigem positiivselt, ainus Riigikogu tegevuse kajastamise vorm oli kommentaar. Käsitleti ainult Eesti riigi keelepoliitikaga seonduvat.

Delfi huvi Riigikogu tegevuse vastu on ühekülgne. Tõsistest teemadest huvitatakse üksnes siis, kui huvi nende vastu on muutunud üldiseks. Riigikogu liikmeilt tellitakse kommentaare vaid siis, kui on ette teada igapäevaste anonüümsete "kommenteerijate" vastuseis parlamendi liikme eeldatavale seisukohale – nii jääb loo autori rolliks olla vihaste ja

ebakompetentsete noorte poksikott. Delfi on ettearvamatu käitumisega, kuid Riigikogu sisulise töö suhtes üldiselt ükskõikne.

Trükiajakirjandus

Nii kevad- kui ka sügisperioodil käsitles Eesti Ekspress Riigikogu tööd valdavalt neutraalselt. Riigikogu tegevust kajastasid laiendatud uudis, arvamus ja olemuslugu. Enamik teemasid ei olnud otseselt seotud Riigikogu tööga, kuid olid sellest kaudselt mõjutatud.

Vähese kajastuste hulga juures torkab siiski silma Riigikogu teema väärtustamine: kevadel ilmus 75% lugudest rubriigis "Kuum". Eesti Ekspress tunnistab parlamendi töös ka positiivset, kuid huvi Riigikogu tegevuse vastu on siiski kaudne. Väljaanne otsib parlamendiga seonduvast markantseid üksikjuhtumeid ega süvene seadusloome sisusse. Toimetuse ei telligi riigiametnikelt kommentaare, sest väljakujunenud kolumnistide sõnavõttud on mahlakamad. Ajaleht haarab kinni kõrvalisest ning teeb selle kaudu maha või pisendab Riigikogu tööd ja mainet.

Eesti Päevaleht kajastas nii kevad- kui ka sügisperioodil Riigikogu tööd valdavalt neutraalselt. Põhilised Riigikogu tegevuse kajastamise vormid olid uudisteagentuuride ja toimetuse töötajate kirjutatud uudised. Kõige rohkem kirjutati Riigikogu töös olevaist seaduseelnõudest ja nende menetlemisest, sellele järgnesid vastuvõetud seadustega seotud teemad.

Domineerib Riigikogu tegevuse neutraalne käsitus, kuid ruumi leitakse ka positiivse märkimiseks. Teemat käsitlevad ajakirjanikud (eelkõige Kai Kalamees ja Arvi Tapver) on objektiivsed. Põhirõhk on seaduseelnõude väljatöötamisel, suhteliselt vähem on arvamusi ja kommentaare. Uudiste arv ületab arvamusi enam kui neli korda. Eesti Päevalehe jätkuv tabloidistumine võib kirjeldatud suhtumist edaspidi muuta.

Maaleht käsitles Riigikogu tööd mõlemal perioodil peamiselt negatiivselt, kevadel ei olnud ühtki positiivset artiklit. Põhilised Riigikogu tegevuse kajastamise vormid olid seadusandlust puudutavad kommentaarid. Mõlemal perioodil kajastas Maaleht Riigikogu tegevust peamiselt pikkades ja ülevaatlikes artiklites.

Postimees käsitles Riigikogu tööd kevadel valdavalt negatiivselt ja sügisel valdavalt neutraalselt. Põhilised Riigikogu tegevuse kajastamise vormid olid uudisteagentuuride ja Postimehe oma autorite kirjutatud uudised. Kõige rohkem käsitleti Riigikogu töös olevaid seaduseelnõusid ja nende menetlemist, sellele järgnes Riigikogu tervikuna ja fraktsioonide tegevus. Sügisel olid Postimehe oma autorite kirjutatud uudiste pealkirjad hinnangulisemad kui kevadel.

Postimees huvitub päevalehtedest kõige enam Riigikogu teemast. Palju avaldatakse kommentaare ja lugejakirju Riigikogu seadusloome kohta, silma hakkab seaduste ja eelnõude rohke kajastamine. Postimees kasutab Riigikogu seadusandliku tegevuse tutvustamisel klassikalisi žanre – pikka intervjuud ja olukirjelduslikku reportaaži.

Selgelt väljendus Postimehe negatiivne hoiak kevadel: 45 negatiivset kajastust ning 46 positiivset, neutraalset ja ambivalentset kokku. Negatiivse hoiakuga on nii püsiautorid kui ka lugejad oma kirjades. Toimetuse nelja enim teemat käsitlenud ajakirjaniku (Argo Ideon, Toomas Sildam, Epp-Maria Kukemelk, Andri Maimets) 16 loost olid positiivsed vaid 3 – seega veel vähem kui ajalehes tervikuna. Riigikogu opositsiooni sõnavõetud kritiseerivad vastuvõetud seadusi, näitavad neid negatiivses valguses ning mõjuvad seadusandja mainele tervikuna negatiivselt. Aeg-ajalt on kontekstist välja rebitud ka seadusandliku tegevuse üksikdetalle (nt kohalolijate statistika).

SL Õhtuleht käsitles nii kevad- kui ka sügisperioodil Riigikogu tööd peamiselt negatiivselt. Riigikogu tegevuse kajastamise vormid olid laiendatud uudis, arvamus ja olemuslugu. Põhirõhk oli Riigikogu tegevusel, sh seadusloomel. Palju oli arvamusi ja kommentaare – teema huvitab toimetust ja lugejaid, palju olemuslugusid – seaduste toime ja mõju – asetatakse elulisse (reaalsesse) konteksti. Lehes on teemaga tegelevad ajakirjanikud (Kadri Paas, Anti Naulainen). Kevadel ei olnud ühtki positiivset kajastust. Paljud arvamused ja kommentaarid olid negatiivsed. Valitseb ühepoolsete ja pahatihti negatiivsete kajastuste oht.

Äripäevas oli kevadel valdav Riigikogu töö negatiivne, sügisel valdavalt neutraalne hinnang. Riigikogu tegevust kajastasid põhiliselt välisautorite arvamuskommentaariid ja toimetuse töötajate kirjutatud uudised. Kõige rohkem käsitleti Riigikogu töös olevaid seaduseelnõusid ja nende menetlemist, sellele järgnesid vastuvõetud seadused ja üldine õigusloome.

Äripäeva iseloomustab aramuslugude rohkus. Enim tähelepanu pöörati seaduseelnõude väljatöötamisele, teiseks vastuvõetud seadustele ja kolmandaks õigusloomele üldse. Neil teemadel enim kirjutavate Äripäeva ajakirjanike endi lood ei olnud valdavalt negatiivsed. Kevadel torkas silma pealkirjade negatiivne hoiak sisuga võrreldes (10 korral oli pealkiri sisust negatiivsema tooniga). Mõneti on see seletatav aramustoimetuse tasakaalustamatusega: kommentaare kirjutasiid peamiselt välisautorid, kes suhtusid Riigikogu töösse negatiivselt. Pealkirjade negatiivne kallutatus kujundab aga lugeja suhtumist. Toimetuse kontseptsioon – pakkuda eelkõige konfliktit ja skandaali – võib neutraliseerida Riigikogu hea tahte põhjendada seaduste tagamaid.

Eesti rahvastikupoliitika avalikud väärtused 1997–2001

Mare Ainsaar (RiTo 5), Tartu Ülikooli lektor, rahvastikuministri nõunik

Eesti avalik rahvastikupoliitika balansseerib kahe vastandliku väärtustekompleksi, majandusliku efektiivsuse ja turvalisuse kindlustamise vahel.

Eesti iseseisev rahvastikupoliitika on peaaegu kümneaastane. See on siiski suhteliselt lühike aeg, et välja kasvada lapseeas ning omandada väljakujunenud poliitikale iseloomulikke jooni. Igasugune avalik poliitika on alati mitme teguri koosmõju tulemus. Olulised ning Eesti puhul ka aktuaalsed on ajalooline tagapõhi ehk senine kogemus, üldised väärtused ühiskonnas ning huvirühmade aktiivsus. Artikli eesmärk on anda ülevaade Eesti sotsiaal- ja regionaalpoliitikas viimasel viiel aastal domineerinud avalikest väärtustest. Analüüsitud perioodi poliitilised tähised on kolm valitsust: Tiit Vähi (detsember 1996 – märts 1997), Mart Siimanni (märts 1997 – märts 1999) ja Mart Laari valitsus (märts 1999 – jaanuar 2002).

Artikkel ei kajasta kogu poliitikategemisel kasutatud argumentatsiooni, vaid ainult selle peegeldust meedias. Meedia tõlgendamisel tuleb arvestada mitut asjaolu. Analüüsi teeb keeruliseks massimeedia üheaegne roll nii tegeliku poliitika peegeldajana kui ka poliitika mõjutajana (Anderson 1997). Massimeedia võib olla ka probleemi püstitaja, info edastaja, analüüsija, avaliku arvamuse mõjutaja, lahenduste otsija. Kõiki neid eesmarke täidavad meedias avaldatud artiklid. Kuigi artikli eesmärk on meedia analüüsi kaudu teha järeldusi üldiste väärtuste kohta Eesti rahvastikupoliitikas, ei ole massimeedia üksüheselt võrreldav avaliku arvamusega.

Meedia kohta on väidetud, et tegemist on pigem eliidi esindaja (Lindblom, Woodhouse 1993, 118) kui massiarvamuse vahendajaga. Seejuures varieerub massimeedia roll vastavalt eri aja poliitilisele kultuurile (Kingdon 1995). Eesti omapära on kahtlemata poliitikute jt poliitika kujundajate suhteliselt sage vahendamata esinemine massimeedias. Et artikkel analüüsib just poliitika kujundamisel kasutatud väärtusi, võib meedia osutada suhteliselt heaks allikaks, eeldusel, et teemasid on kajastatud tasakaalustatult.

Siiski tuleb ajalehtematerjali kasutamisel arvestada, et massimeedias kasutatud väärtused peegeldavad omamoodi neid hoiakuid, mida usutakse töötavat argumentidena avalikkuse jaoks ja mis on seega avalikult aktsepteeritud. Seega kajastavad avalikus meedias välja toodud väärtused poliitika üldist õhkkonda ja ühiskondlikult vastuvõetavaid väärtusi. Tegeliku poliitika teostamisel on kahtlemata hulk varjatud väärtusi. Nt on arusaadav, miks märgitakse suhteliselt harva massimeedias vajadust võimu või toetajate arvu kasvu järele, kuigi paljude poliitiliste otsuste puhul selline argument eksisteerib.

Metoodika

Analüüsiks on kasutatud ajavahemikus 1997–2001 Eesti Päevalehes ja Postimehes avaldatud poliitikute, ekspertide ja ametnike riikliku tasandi rahvastikupoliitika kujundamist käsitlevaid olulisi artikleid. Analüüsist on välja jäetud lugejate kirjad ja valdkonda kaudselt puudutavad artiklid. Kokku oli artikleid 457.

Joonis 1. Väärtused Eesti rahvastikupoliitikas 1997–2001

Kirjutisi analüüsiti poliitika kujundamise käigus tehtud ettepanekute argumentatsiooni järgi. Väärtused on jagatud kaheksaks rühmaks – vabadus, majanduslik efektiivsus (ka kokkuhoid, lisafinantside vajadus), kvaliteet, võrdsus (ka solidaarsus, demokraatia, seaduslikkus), õiglus (ka reeglid, lihtsus, läbipaistvus, standardid), turvalisus (ka toimetulek, toetamise vajadus, kindlus, heaolu, rahulolu, parem elu, areng, vaesus, kättesaadavus), poliitika (siia kuuluvad nii sise- kui ka välispoliitilised argumendid, võim), vajadused (ka huvid).

Ühes artiklis võis esineda mitmeid väärtusi, sh nii poliitikat toetavas kui ka kritiseerivas kontekstis. Samas oli palju kirjutisi, kus väärtuselised argumendid puudusid. Kokku leiti 457 artiklist 494 väärtuselist argumenti poliitika toetuseks või laituseks.

Rahvastikupoliitika all käsitleti sotsiaalpoliitika eri harusid (perepoliitika, pensionid, tervishoiupoliitika, tööturupoliitika, hariduspoliitika, toimetuleku kindlustamine) ja regionaalpoliitikat. Vaatluse alt on välja jäetud rände-, muulas- ja puudega inimeste poliitika kui kitsamatele huvirühmadele suunatud spetsiifilised poliitikad, ning eluasemepoliitika. Kõigist analüüsitud artiklitest käsitles pensionipoliitikat 21%, tervishoiupoliitikat 19%, perepoliitikat 16%, hariduspoliitikat 15%, regionaalpoliitikat 12%, toimetulekupoliitikat 10% ja tööturupoliitikat 5%. Tööturupoliitika osa analüüsis on tegelikkusega võrreldes tehniliste raskuste tõttu mõnevõrra alahinnatud.

Artiklite autoreist moodustasid umbes poole (47%) ajakirjanikud, 19% nii poliitikud kui ka huvirühmade esindajad ja 14% spetsialistid (siia kuuluvad ka riigiametnikud). Kui arvata huvirühmade esindajad spetsialistide hulka, tõuseks viimaste osa 32%-ni. On ilmselge, et tihti kajastavad autorid oma artiklis mitme huvirühma seisukohti. Eriti iseloomulik on see ajakirjanikele.

Väärtused 1997–2001

Kaalukaid argumente ja valikuid põhimõtteliste väärtuste vahel võib lugeda väljakujunenud ja keerulise poliitilise diskussiooni märgiks. Eesti avalikus arutelus kasutati eri valdkondades väärtuselisi argumente silmatorkavalt erineva sagedusega. Teistest enam ei toodud eesmärke välja maaelu ja tervishoiupoliitikat kirjeldavate kirjatükkide puhul. Eesmärkide vähene kirjeldamine võib tuleneda nii poliitilise diskussiooni algelisest tasemest, võimalike valikuvariantide vähesusest kui ka eesmärkide ilmselgusest. Tuleb märkida, et tervikuna kajastati üldse vähe võimalikke valikuid ning artiklis

Joonis 2. Väärtuste muutus Eesti rahvastikupoliitikas 1997–2001

argumenteeriti tihti üksnes mõne konkreetse lahenduse kasuks. Selles osas erineb oluliselt tervishoiupoliitika, kus valikud on olnud oluline teema.

Kokkuvõttes oli ajavahemikus 1997–2001 (joonis 1) rahvastikupoliitikas võrdselt esindatud nii efektiivsuse püüdlus kui ka vajadus turvalisuse järele. Kolmas oluline väärtus on võrdsus. Ajalises lõikes (joonis 2) on kõige silmapaistvam efektiivsuse diskursuse suurenemine ajavahemikus 1997–2001. 1997. aastaga võrreldes kasutatakse vähem õigluse argumenti. 1998. ja 2001. aastal on suhteliselt rohkem viidatud poliitilistele väärtustele. Mõlemal aastal on poliitiliste argumentide sagenemine seotud viidetega välispoliitikale (Euroopa Liit ja Maailmapank).

Selline on rahvastikupoliitika ülevaade. Detailsemal analüüsil selgus, et kasutatud väärtused erinesid oluliselt valdkonniti.

Poliitikad erinevad

Rahvastikupoliitika harupoliitikad erinevad oluliselt hinnatud väärtuste osas (vt tabelit).

Tabel. Rahvastikupoliitika eri valdkondades kasutatud väärtused kahes suuremas päevalehes 1997–2001 (% kõigist selles valdkonnas kasutatud argumentide arvust)

	Tervishoid	Regionaal- poliitika	Toimetulek	Pension	Haridus	Töö	Lapsed
Efektiivsus	28,8	32,6	19,5	25,0	12,1	5,0	7
Kvaliteet	16,2	3,1	0	0	25,7	0	0
Võrdsus	18,9	20	19,5	3,0	16,7	40,0	31,1
Õiglus	7,2	3,2	14,6	14,0	16,7	5,0	3,3
Turvalisus	12,6	21,1	24,4	30,0	10,6	25,0	43
Poliitika	3,6	7,4	14,6	14,0	10,6	25,0	0
Vabadus	5,4	7,4	4,9	9,0	3,0	0	2
Vajadused	7,2	5,2	2,4	5,0	4,5	0	8,2
Kokku	100	100	100	100	100	100	100

Erinevused tulenevad nii harupoliitikate omapärast, kirjutaja positsioonist kui ka parajasti poliitiliselt olulistest teemadest. Nii on Eestis vaid kaks sotsiaalpoliitika haru, millele on iseloomulik "kvaliteedi" diskursus. Need on haridus- ja tervishoiupoliitika. Samas tuleb mainida, et sageli on püüdlus parema kvaliteedi poole kaudselt seotud ka efektiivsuse saavutamise eesmärgiga. Kõige enam rõhutatakse otseselt rahalisi väärtusi ja efektiivsuse saavutamise vajadust regionaalpoliitika (diskussioon valdade ühendamisest ja haldussuutlikkusest), tervishoiu- ja pensionipoliitika puhul. Teine kogu Eestis oluline väärtus – turvalisus – on populaarseim argument pensionipoliitikas, töö- ja toimetulekupoliitikas.

Huvitav on, millistest väärtustest poliitika kujundamisel vaikitakse. Kvaliteedi argumenti tuleb üldiselt lugeda spetsiifiliseks teenuse osutamisega seotud valdkondadele (haridus- ja tervishoiuteenus) ning osaliselt on selle puudumine teistes valdkondades ka mõistetav. Teistest suhteliselt vähem mainitakse võrdsust pensionipoliitika puhul ning õiglust ravikindlustuses, maaelus ja tööjõu puhul.

Valdkondade erinevus seab kahtluse alla ühtse riigi sotsiaal- või rahvastikupoliitika väärtuste määramise, sest väärtused erinevad väga palju harupoliitikate lõikes. Väärtuste erinevuse seletuseks on kaks võimalikku viisi: 1) teatud valdkondades domineerivad traditsiooniliselt teatud väärtused ning seega näitab nt valdkonna oluliseks muutumine osaliselt juba iseenesest sotsiaalpoliitilise mõtlemise muutust, 2) põhimõtteliselt on kõik harupoliitikad võrdselt avatud eri argumentidele ning väärtuste kasutamine sõltub nende populaarsusest. Artikli autor kaldub eelistama viimast lähenemist.

Osalt kujundavad poliitika näo ka parajasti aktuaalsed seaduseelnõud ja lahendamist vajavad probleemid ehk teatud teemad tõstavad esile teatud argumente. Nii nt oli oma mõju maaelu kõrgeile efektiivsusnäitajaile 1999. aastast hoogsamalt käivitatunud haldusreformi teemal ning tervishoiupoliitikas kestval diskussioonil haigekassa raha jaotamise üle ja Rootsi ekspertide Eesti haiglavõrgu koondamise kaval (2000). Võrdsuse mainimine perepoliitikas suurenes märgavalt 1997. ja 2001. aasta diskussioonide käigus, kui kaaluti mitmesuguseid laste sünnitoetusi.

Institutsioonid esindavad kindlaid väärtusi

Käesolevas artiklis ei analüüsita eri huvirühmi esindanud autorite kirjutistes esinenud väärtuste erinevusi, kuid päris ilmselt toetavad eri institutsioonid isesuguseid väärtusi. Eriti selgelt ilmnes see nt õiguskantsleri ja Ametiühingute Keskliidu puhul, kelle sekkumisel diskussiooni võeti kasutusele ka iseloomulikud väärtused. Õiguskantslerist kirjutades tarvitati silmatorkavalt tihti viiteid õigustele, ametiühingute puhul oli eesmärgiks nn turvalisus. Eri valdkondade kohta võib öelda, et tavapärasest enam olid regionaal- ja maaelupoliitika ning tööpoliitika ajavahemikus 1997–2001 just poliitikute ning spetsialistide valgustada. Peale regionaalpoliitika on huvirühmad jõuliselt esindatud veel toimetuleku tagamisel (ametiühingud) ja tervishoiupoliitikas (arstid).

Avalike tekstide, eriti poliitikute tekstide analüüsimisel peab arvestama, et samu argumente "õigus", "vabadus" jms kasutatakse üpris erineva lõpptulemuse toetamiseks ehk demagoogiliselt. Täiesti ilmselgelt kasutavad vastaste argumente antud küsimuses opositsioonis olevad inimesed. Tooksin näite värvikast astmelise tulumaksu väitlusest 1998. aasta 21. novembri Päevalehes, kus Reformierakonna esimees Siim Kallas kirjutab artiklis "Uued töökohad – tähtsaim sotsiaalne lahendus": "Kes on ühes või teises vormis viimasel ajal esitanud ideid, et ühiskond peaks neid rahaliselt toetama või mingite muude soodustuste kaudu looma parema tegutsemis- ja turusituatsiooni? Põlluharijad. Karjakasvatajad. Põllumajandussaaduste töötajad. Kalatöötajad. Raudtee. Põlevkivikeemiatööstus. Transiidifirmad. Turbatöötajad. Politseinikud. Lastega pered. Meretransport. Lihtsalt kehvemini toime tulijad. Ja nii edasi. Loetelu pole kindlasti ammendav ja kõigil on omast kohast põhjust kurta. Aga miski ei sünni ei millestki. Raha on kas väga vähe või pole seda

üldse. Kolmandat võimalust ei ole. Esimesega võtame paratamatult järjest rohkem nendelt, keda on üha vähem ja kellel on suhteliselt üha vähem. Või tekitame olukorra, kus kõigil saab olema rohkem, järelkult on ka abivajajale rohkem anda. See viimane lähenemine on vaade kaugemale tulevikku, see on kaugelenägelikum lähenemine."

Seevastu keskerakondlane Liina Tõnisson on 25. novembri Postimehes astmelise tulumaksu poolt, sest siis väheneks maksukoormus: "Võiksin minagi siinkohal üllatusega avastada, et tegelikkuses toetab Keskerakond oma astmelise tulumaksu eelnõuga Reformierakonna platvormi, sest maksude vähendamise idee on vaid Reformierakonnale kuuluv püha lehm. Ja kõik teised, kes peavad ebaotstarbekaks maksustada 26 protsendiga alla elatusmiinimumi tulused, on lihtsalt majandus- ja ühiskonnastased."

Võib siiski öelda, et kuigi neid argumente pole kirjutatud mitte kõige tõsisemate mõtetega, näitab ka nende (ära)kasutamine avalike väärtuste olemasolu ühiskonnas.

Poliitika hägustumine

Perioodi lõikes on märgata ka kohatist poliitikate hägustumist ja põimumist. Eriti käib see regionaal-, toimetuleku- ja hariduspoliitika ühisosa kohta. Palju oli sellist hägustumist ja regionaalpoliitika argumentide tungimist teiste harupoliitikate alale regionaalpoliitika jõulisel tegevusaastal 1997. Kasutati mõjuka partneri leidmise taktikat ehk ühe poliitika sära teiste meetmete põhjendamiseks.

Lõpuks tuleb arvestada ka asjaoluga, et meedias kasutatakse eelkõige avalikku retoorikat. Käesolev artikkel analüüsis väärtuste kajastamist ajakirjanduses ehk avalikku poliitikat ning ei pretendeeri kõigi poliitilise väärtuste kajastamisele. Reaalse poliitika objektiivseks analüüsiks tuleks lisada veel selle perioodi tegelike otsuste ja dokumentide analüüs.

Kasutatud kirjandus

Anderson, J. E. (1997). Public Policy Making. 3rd ed. Boston, New York: Houghton Mifflin Company.

Kingdon, J. W. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd ed. New York: Harper Collins College Publishers.

Lindblom, C. E., Woodhouse, E. J. (1993). The Policy-Making Process. 3rd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Muulased Eestis

Kaljo Laas (RiTo 5), Statistikaameti rahvaloenduste sektori peaspetsialist, Tallinna Tehnikaülikooli dotsent

Muulaste asumist Eestisse käsitletakse sageli lihtsustatud skeemi kohaselt. Ühelt poolt vaadeldakse seda vennaliku abina Eesti majanduse taastamisel ja kultuuri arendamisel, teisalt vaid Eesti koloniseerimisega venestamise eesmärgil. Tegelikkus on aga palju mitmekesisem.

Muulased, teisisõnu Eestis elavad mitte-eestlased, on juba rohkem kui poolteist aastakümnet olnud nii poliitikute kui ka ärksate kultuuriinimeste arutlus- ja huviobjekt. Meenutame nt eesti keele kuulutamist riigikeeleks, rändekvootide kehtestamist, ümberasumistoetusi, kodakondsuse seadust jne. Loodeti, et eelmainituga seoses enamik pärast Teist maailmasõda Eestisse elama asunuist pöördub tagasi endisesse elukohta, kõneldakse muulaste assimileerumisest ja integreerumisest. Erilisi tulemusi ei ole aga saavutatud, sest ilmselt on unustatud mitmed rahvusvahelised lepped ja soovitusel (nt ÜRO laste õiguste deklaratsioon, perekondade ühendamine), mida aktsepteeritakse Euroopa demokraatlikes riikides. Kuna muulaste kohalolek jääb Eestis probleemseks ka eelolevail aastail, on otstarbekas seda lähemalt analüüsida.

Järgnevalt üritan käsitleda Eesti muulasi rahvastikuteaduse ja rahvastikugeograafia aspektist. Vajaliku värske info saab äsja avalikustatud 2000. aasta rahvaloenduse tulemustest (2000. aasta rahva ja eluruumide loendus II ja III).

Kes on muulane?

Millised on kriteeriumid, millega eraldada võõraid omadest ehk muulasi eestlastest? Meie kultuurikeskkonnas nimetatakse inimeste eristamisel esimesena rahvust, seejärel emakeelt ja eesti keele oskust. Viimasel kümnendil on oluliseks muutunud ka isiku kodakondsus. Tähtsaks peetakse, mitmendat põlvkonda isik Eestis elab, mis rahvusest on tema vanemad ja milline on ta panus eesti kultuuri (nt sportlased, balletiartistid).

Teaduslikus käsitluses eristatakse põlisasukaid ja uusasukaid (Mitmekeelne demograafiasõnastik 1993). Viimaseid nimetatakse ka migrantideks. Samal ajal ei ole õige nimetada migrantideks üksnes neid, kes on Eestisse immigrerinud. Migrantid on ka Eestis pidevalt elukohta vahetajad. Migrandi vastand on paikne. Paikseiks peame isikuid, kes elavad oma sünnikoha asulas või kelle elukoht pole muutunud pika aja jooksul (nt eelmise loenduse aegne elukoht). Eraldi võiks teaduslikus käsitluses välja tuua veel põlisuse mõiste (sellest siis ka põlisasukas). Põlisteks võiks lugeda neid, kes ise ja kelle mõlemad vanemad on sündinud Eestis.

Kõrvalpõikena võiks vaadelda Saksamaa Liitvabariigi ja Soome kogemust muulaste käsitlemisel. Saksamaa andis elamisloa kõigile NSV Liidus elanud sakslastele, vaatamata sellele, kas nad saksa keelt valdasid või kus nemad ise või nende vanemad olid sündinud.

Samamoodi on Soome käsitletud endises NSV Liidus elanud ingerlasi ja karjalasi. Seevastu Ameerika Ühendriikides peetakse rahvusest olulisemaks sisserännu piirkonda ja nahavärvi.

Muulaste koosseis ja piiritlemine

Viimase rahvaloenduse andmeil elas Eestis 67,9% eesti rahvusest ja 31,5% muudest rahvustest alalist elanikku. 0,6% isikute rahvus jäid teadmata (2000. aasta rahva ja eluruumide loendus II). Eesti keel oli emakeeleks 67,2% alalisel elanikul. Seega nii rahvuse kui ka emakeele järgi moodustavad muulased Eesti elanikest ühe kolmandiku. Eesti oli sünnikohaks 80,8 ja välisriik 18,4% alalisele elanikule, muulastest on Eestis sündinud 48,2% (vt tabelit).

Tabel. Muulased sünniriigi järgi

Sünniriik	Kokku	Mehed	Naised
Eesti	211 894	105 434	106 460
Venemaa	161 326	61 893	99 433
muu välisriik	58 694	27846	30848

Isikuid, kes ise ja kelle mõlemad vanemad on Eestis sündinud, oli 77,2% (2000. aasta rahva ja eluruumide loendus III). Eesti kodakondsusesse kuulus 80% ja Venemaa kodakondsusesse 7% alalistest elanikest (2000. aasta rahva ja eluruumide loendus II).

Nende arvude alusel võib kokkuvõtlikult tõdeda, et Eestis on muulasi ühest viiendikust ühe kolmandikuni. Pool muulastest on sündinud Eestis.

On võimalik esile tuua mõningaid erisusi muulaste vanuselises koosseisus ja paiknemises eestlastega võrreldes. Ilmneb, et muulaste hulgas on mõnevõrra vähem 25–34- ja 55–59-aastaseid. Kuni 20. eluaastani vanuseline koosseis ei erine (joonis).

Joonis. Muulaste vanuseline koosseis

Rohkem muulasi elab linnades, eriti arvukalt on neid Sillamäel, Narvas, Narva-Jõesuus, Kohtla-Järvel, Maardus ja Paldiskis. Valdadest on muulaste osatähtsus suurem Vaivaras, Aseris, Alutagusel, Vasalemmas ja Peipsiääres (2000. aasta rahva ja eluruumide loendus II, 24).

Tänase kontrolljoonega tähistatud piirides oli Eesti enne Teist maailmasõda võrdlemisi monorahvuslik riik, kus eestlased moodustasid ligi 97%. Põhiseadusjärgsetes piirides oli Narva-taguste valdade ja Petserimaa idaosa tõttu, kus elasid peamiselt venelased, eestlaste osatähtsus 88,2%. Teistest rahvustest oli Eestis veel sakslasi, juute ja rootslasi. Sakslased ja juudid elasid linnades, venelasi asus peale Petserimaa ja Virumaa idaosa ka Tartumaal Peipsi

rannikul. Rootslased (tuntud ka kui rannarootslased) elasid Vormsil, Ruhnus ja Noarootsis (Rahvastikuprobleeme Eestis: II rahvaloenduse tulemusi 1937).

Teise maailmasõja algul ja hilisema okupatsiooni tõttu lahkusid Eestist sakslased (peamiselt juba 1939. aastal), hiljem (suvel 1944) ka rootslased (Kuddo 1991). Samal ajal asus Eestisse ajutiselt elama Leningradi lähistel paiknenud ingerlasi ja karjalasi.

Varem tulid muulased Eestisse erinevail põhjustel. Esiteks, neid on tulnud ja jäänud siia seoses meie ala okupeerimisega sakslaste, taanlaste, rootslaste ja venelaste poolt. Teiseks, muulased, eriti Soomest, on tulnud Eestit asustama pärast katastroofilisi elanike arvu vähenemisi (Vene–Liivi sõjad, Põhjasõda) (Palli 1973). Kolmandaks, Eestisse, algul lisaku ümbrusse tuli vene vanausulisi nende tagakiusamise tõttu Venemaal. Arvukalt tuli venelasi Eestisse eelmisel sajandivahetusel ja Esimese maailmasõja algul, kui rajati suurtööstus Narvas, Tallinnas ja Pärnus (Tammaru 2001).

Muulaste saabumine Teise maailmasõja järel

1944. aasta II poolel olid esimesed Eestisse saabunud muulased sõjas laastatud Leningradi ja Pihkva oblastist sunnitud siia tulema eelkõige sealse nälja tõttu. See oli stiihiline ränne. Stiihilisel rändel oli teatud osakaal kogu sõjale järgnenud okupatsiooniaastail. Seevastu Narva asustamine ainult muulastega on kindla poliitilise suunitlusega. Kaudselt aitas koloniseerimisele kaasa sõjas purustatud põlevkivitööstuse kiire taastamine ja tööstuse ennakareng teiste NSV Liidu piirkondadega võrreldes. Nii põlevkivitööstuse areng kui ka sõjatööstuse ja laevaehituse rajamine Tallinnas nõudis tunduvalt rohkem lisatööjõudu, kui seda suutis pakkuda kohalik maaelanikkond enne massilist kollektiviseerimist. Ka mitme teise tööstusharu kiire areng, kalalaevastiku loomine ja sellest tulenenud ehitustegevus pakkus töökohti teistest NSV Liidu piirkondadest värvatud või tööle meelitatud isikuile (Laas 1987). Sellele lisandub asjaolu, et toimis nii keskeri- kui ka kõrgharidusega spetsialistide töölesuunamine. Eriti oluline oli see erialadel, kus Eestis kaadrit ette ei valmistatud (transport, polügraafia, tekstiil). Eestisse asumist soodustasid siin paiknenud sõjaväeobjektid, kuhu tuli perioodiliselt kaadrisõjaväelaste perekonnaliikmeid. Eelnimetatud ränne tõi kaasa elukohavahetuse ka perekondlikel põhjustel (abikaasad, vanemad).

Kokkuvõtlikult soodustas Eesti koloniseerimist sinne pidev kõrgem elatustase ja arenenum infrastruktuur (lasteaiad, koolid, kauplused, haiglad). Kaasa aitas ka iga aastaga laienev venekeelne kõrgharidus. Kõik see suurendas muulaste arvu linnades. Maal meelitasid muulastest tööjõudu sovhoosid.

Maal ja väikelinnades osa muulasi assimileerus, õppides ära eesti keele. Seevastu Kirde–Eesti linnades seda polnud vaja. Mitu linna, nagu Narva, Sillamäe ja Paldiski, olid eesti keelele ja kultuurile peaaegu suletud.

2000. aasta rahvaloendus võimaldab täpsustada Eestis sündinute põlvkondade suurust, muulaste rahvust ja Eestisse saabumise aega.

Eestisse saabunud muulastest ja 2000. aastal siin loendatuist oli kõige rohkem 60–64-aastasi, järgnesid 40–49-aastased ning 65–74-aastased. Kui eeldada, et inimesed vahetavad elukohta kõige aktiivsemalt kahekümneaastaselt, siis on neid Eestisse tulnud arvukamalt 40–55 aastat ja ka 20–30 aastat tagasi. Sünniaja järgi on tegemist kahekümnenäil ja kolmekümnenäil ning viiekümnenäil aastail sündinutega.

Rahvuslikult koosseisult on välismaal sündinud ja Eestisse elama jäänud muulaste hulgas esikohal venelased, järgnevad ukrainlased, valgevenelased ja lätlased (2000. aasta rahva ja eluruumide loendus III).

Muulasele vastav integratsioonipoliitika

Põhiline osa muulasi on asunud Eestisse pärast Teist maailmasõda, siia on jäänud elama ka nende lapsed ja lapselapsed. Eesti taasiseseisvumise järel on osa neist oma või esivanemate elukohariiki tagasi pöördunud, nt on Migratsioonifondi toetusel Eestist lahkunud 24 000 isikut.

Seega võiks muulased jaotada Eestisse rännanuiks ja siin sündinuiks. Samuti saab neid jaotada Eesti kodanikeks ja teiste riikide või määratlemata kodakondsusega isikuiks. Selle kohaselt tuleks muulastesse ka suhtuda ning integratsiooni- ja kultuuripoliitikat teostada.

Kasutatud kirjandus

2000. aasta rahva ja eluruumide loendus II (2001). Kodakondsus, rahvus, emakeel ja võõrkeelte oskus. Tallinn: Statistikaamet.

2000. aasta rahva ja eluruumide loendus III (2002). Sünnikoht ja ränne. Tallinn: Statistikaamet.

Kuddo, A. (1991). Population Losses. – World War II and Soviet Occupation in Estonia: a Damages Report. Tallinn: Perioodika.

Laas, K. (1987). Rahvastiku ränded Eestis. – Eesti Geograafia Seltsi aastaraamat, 22. kd. Tallinn: Valgus, lk 81–97.

Mitmekeelne demograafiasõnastik (1993). Toim K. Katus. Tallinn: Eesti Demograafia Assotsiatsioon.

Palli, H. (1973). Rahvastik ja ajalugu. Tallinn: Eesti Raamat.

Rahvastikuprobleeme Eestis. II rahvaloenduse tulemusi (1937). Vihk IV. Tallinn: Riigi Statistika Keskbüroo.

Tammaru, T. (2001). Linnastumine ja linnade kasv Eestis nõukogude aastatel. Tartu: Tartu University Press.

Hea inseneriharidus ausse

Ülo Tärno (RiTo 5), Riigikogu liige, Tallinna Tehnikaülikooli professor, Keskerakond

Eesti ei vaja kindlat kogust diplomeid, vaid tegelike teadmiste ja oskustega spetsialiste. Kui palju on Eestil vaja doktoreid, magistreid ja diplomeeritud insenere? Need küsimused peab lahendama riik.

Eesti Entsüklopeedia määratluse järgi on insener kõrgharidusega tehnikaspetsialist, kes kavandab, arendab, konstrueerib või kontrollib tarindeid ja tehnilisi seadmeid ning süsteeme, projekteerib ja organiseerib nende valmistamist või juhib nende tööd.

Inseneritegevus on eluviis, looming, millega kaasneb pidev uue otsing, majanduslik mõtlemine, võimaluste otsimine, uute ideede realiseerimine (Tärno 1996).

Inseneride ettevalmistamiseks vajalike kõrgkoolide arv Eestis tuleneb sellest, kui palju on noori, kes on võimelised õppima ja kui palju noori tahab insenerieriala õppida ning kui suur on vajadus inseneride järele. Võimelisuse kriteerium oleneb sellest, kas püstitame inseneride ettevalmistamisel nõuded tulemustest või madalast IQ-st lähtudes.

Oma tegevuses lähtume eesmärgist, et integraaliks olgu hea haridus ja haritus. Integraal on mõiste, mida kasutatakse suuruste avaldamiseks, mis esinevad lõpmatult paljude lõpmatult väikeste osakeste summana. Seda aga haridus on.

Harituse skaalal on kõrgemad ja madalamad tasandid. Viimastesse kuuluvad ühiskonna liikmed, kes ei soovi või pole võimelised vajalikku taset omandama. Paratamatult on ühiskonna liikmed erisuguse IQ-ga. Kuid ka ühiskonna madalama tasandi liikmete kasvatamine ja õpetamine on riigi kohus ning seda tehakse kõigi maksumaksjate kulul. Mõistliku riigitellimuse kaudu peab riik looma kõigile soovijaile võimaluse saada haridus. Samal ajal tuleb spetsiifiline haridus omandada taotleja või sellest huvitatud ettevõtte raha eest, eriti juhul, kui huvipakkuva eriala omandaja ei leia valitud erialal tõenäoliselt Eesti Vabariigis rakendust.

Mida õpetada?

Eesti-sarnane väikeriik ei saa endale lubada luksust koolitada riigi kulu ja kirjadega kaadrit suurele riigile. Juba nüüd tuleb põhjalikult analüüsida, mida õpetada põhikoolis, keskkoolis, kutsekoolis, kõrgkoolis, ülikoolis. Edasiseks arenguks peab õppijate teadmiste teatud kriitiline mass olema tunduvalt põhjalikum kui 20 aastat tagasi. Levib aramus, et keskkoolis ei tohi liiga palju õpetada, siis ei olewat ülikoolis midagi õppida. Maailma ülikoolides on küllalt uut ja vajalikku, mida õppida. Kiire arengu tagavad ka tänapäevased infovahendid. Praeguste tudengite silmaring on avaram ja algteadmised eelmiste põlvkondade omast paremad – meil on televisioon, arvutid, Internet. Hea stardipositsioon on teadusliku ja tehnilise arengu eeldus. Just kõrge keskmine haridustase on see, millele Eesti on toetunud. Tänapäeva Eesti noorte eelis on oskus teha tööd, iseseisvalt mõelda, lai silmaring ja keelteoskus.

Hariduse omandamisel on obligatoorsed õppija (üliõpilane) ja õpetaja (professor). Teadus- ja õppetöös vajaliku taseme saavutamiseks ja säilitamiseks peab ülikoolil olema kriitilisest suurem üliõpilaste ja professorite mass. Peavad olema tugevad traditsioonidega koolkonnad. Kas saab ülikooliks pidada õppeasutust, kus õpetatakse paari-kolme eriala, pole koosseisulisi õppejõude ega tehta teadustööd? Loomulikult ei. Kahjuks pakuvad erakõrgkoolid riigiülikoolidele konkurentsi vaid paaril-kolmel erialal – peamiselt majanduses ja juuras. 80% Eestis õpetatavaid erialasid on aga unikaalsed, sest neid saab edukalt omandada vaid ühes Eesti ülikoolis.

Kolledžite ja kutseõppeasutuste võrk

Üks tee kõrghariduse kättesaadavamaks muutmisel on laialdase kõrgkoolide, kolledžite ja kutseõppeasutuste võrgu loomine kogu riigis. Eesti tänastes ja vist ka homsetes majandustingimustes ning demograafilises situatsioonis on see hädavajalik. Kõrgharidus tuleb viia üliõpilase kodukohale võimalikult lähedale. Õppimis- ja elamiskulude tasumine kallid pea- või ülikoolilinnas võib mõnele andekale noorele osutuda üle jõu käivaks. Arvan, et Eesti kõrghariduse tulevikuks on kooslus – emakool ja tema kolledžid. Kui emakoolil on ajalugu, tagapõhi ja tuntus, on sealt saadav diplom autoriteetne ja tunnustatav. Õpetamise hea taseme peksid tagama emakooli professorid. Tänapäeva tehnikataseme juures võib professor meediakanalite kaudu pidada loengut korraga kas või kõigis Eesti kõrgkoolides. Minu arvates oleks see üks tee kogu Eesti linnastumisele (ca 100 km-lise mõjupiirkonnaga 1,5-miljonilise elanikuga Euroopa linn) ja rahastamisele, eriti hariduse ja kultuuri valdkonnas.

Peale oma kõrgkooli peaks tudengeil olema võimalik osaleda mis tahes Eesti või välismaa ülikooli loenguil. Era- ja avalik-õiguslikud kõrgkoolid võiksid välja töötada ühised õppekavad, võtta ette ühiseid teadusprojekte ning niiviisi üksteist vastastikku täiendada. Kõrgkoolide koostöö on tähtis just valikainete ja uute, väikese õppurite arvuga erialade õpetamisel. Unikaalsete lisaõppeainete kõrgkooli õppekavasse võtmisel tuleb enne vaadata rahakotti ja siis otsustada, kas üliõpilasel peab olema võimalus õppida Eestis just seda, mida ta soovib, teadmata, mis temast tulevikus saab. Seda võib ta teha oma kulu ja kirjadega (või sponsori abil) talle sobivas välisriigi ülikoolis. Kui ettevõtte teeb kulutuse, on tal selle erialaga töötajat ka vaja. Võib-olla on isegi ökonoomsem mõne eriala spetsialiste koolitada koostöös teiste riikidega (meenutame endisi aegu – Moskva ja Peterburi). Välismaa kõrgkoolides õppis 1999/2000. õppeaastal ligi 840 Eesti üliõpilast. Need üliõpilased on läinud õppima kahepoolsete (ülikoolidevaheliste) lepingute ja koostööprogrammide, Euroopa Liidu hariduskoostööprogrammi Socrates allprogrammi Erasmus lepingute ja välisriikide stipendiumide toel, paljud ka individuaalkorras. Rohkesti noori õpib välismaal pärast Eesti keskkooli või ülikooli lõpetamist omal käel, olles ise endale leidnud rahastamise allika (firmade stipendiumid, erafondid). Nende kohta tavaliselt andmed puuduvad.

Eesti viieaastane tehniline kõrgharidus oli väga mõistlikult üles ehitatud ning vastas laiale erialale. Tänane Rootsi magister vastab meie viieaastase insenerikursuse lõpetajale. Rootsi litsentsiaat on midagi enamat. Arvan, et ehituserialadel, eriti konstruktsioonide projekteerimisele spetsialiseerumise korral on viieaastane õpe vajalik. Õppeaja pikkuse

tingib arstiga võrreldav konstruktori või tehnoloogi suur vastutus. Tuletame meelde avariisid lennukite, ülikiirete rongide, laevade ja ehitistega. Kõik need on nõudnud korraga sadu inimesi. Pikema õppeajaga on võimalik omandada lai teoreetiline erialakursus, mida süvendatakse kursuseprojektide, arvutiprojekteerimis- ja modelleerimisülesannete ning praktikumide ja praktilise tööga.

Struktuursed muudatused peaksid toimuma akadeemilise kõrghariduse, kutsekõrghariduse ja rakendusliku kutsekõrghariduse vahelkorras. Praegu on vaekauss liiga akadeemilise kõrghariduse kasuks. Vahendeid tuleks koondada tugevatesse ülikoolidesse, et nad saaksid pakkuda heal tasemel haridust.

Tallinna Tehnikaülikooli võimalused

Tallinna Tehnikaülikooli (TTÜ) ülesanne on riigile teavitada, et Eesti tehnilise kõrghariduse maine säilitamine ja tõstmine on kogu riigi tööstuse ja majanduse ülesanne. TTÜ on 84 aastat vana, heade traditsioonidega Eesti kõrgem tehniline õppeasutus, mis on siiani koolitanud kvalifitseeritud insenere. TTÜ-st on sirgunud insenerid ja majandusinimesed, kes on üles ehitanud kogu Eesti sõjajärgse majanduse. Siit on sirgunud ka riigimehi, häid ja halbu poliitikuid, kirjanikke ja muusikuid. TTÜ-s oli aastate jooksul kujunenud Eestile väga sobiv (ka kestuselt) inseneride õpetamise ja kasvatamise süsteem. Seitsmekümnendail aastail kasutati kahel esimesel kursusel õppetöö unifikatsiooni. Alati on TTÜ-s spetsialiseerunud kitsamale erialale ning neid süvendatult õpetatud ja õpitud.

Akadeemilise ja rakendusliku tehnilise kõrghariduse suhtes on vaja leida ühine arusaam TTÜ, Kõrgema Tehnikakooli, ametiliitude ja ettevõtjate vahel. Eesti väiksust ja ressursside tagasihoidlikkust arvestades on ainuõige suunata vahendid konkreetse spetsialisti koolitamisele. Praeguses tagasihoidlikus majanduslikus situatsioonis TTÜ riigi rahale eriti loota ei saa. Seda jagab parlamendi Tartu Ülikooli tagapõhjaga liikmeskond. Kui mina oleksin Tartu Ülikooli koolitusega parlamendiliige, talitaksin samuti.

Kuidas firmadelt raha küsida, on Eesti inseneride taimelava – Tallinna Tehnikaülikooli – tähtsaimad ülesanded. Arvan, et TTÜ rektori ja tema meeskonna tänane põhieesmärk on säilitada TTÜ ja luua eeltingimused edasiseks arenguks. TTÜ Eesti-keskse arengukava loomise eeldus on riigi majanduslik, parlamendi, valitsuse ja rahvusliku tehnilise intelligentsi taust.

TTÜ tegevuses ja arengus näen kolme võimalikku varianti:

1. imaginaarse teadusega tegelemine;
2. diplomeeritud inseneride ehk tehnikamagistrite kasvatamine;
3. rakenduskõrgkool.

TTÜ-lt telliti 1996. aastal 1250, 1997. aastal 1250, 1998. aastal 1225, 1999. aastal 1076 ja 2000. aastal 870 bakalaureust. Arvud näitavad, et inseneritoorikute – poolinseneride – tellimus väheneb. Bakalaureuseõppest läks magistriõppesse 1995. aastal 9,3%, 1996. aastal

8,8%, 1997. aastal 8,2% ja 1998. aastal 6,9% (vt ka tabel 1 ja 2). Euroopa Liidus on see arv ca 50%.

Tabel 1. Ülevaade Tallinna Tehnikaülikoolis õppinuist

	1996	1997	1998	1999	2000
Vastuvõtt diplomiõppesse	0	120	210	246	243
Vastuvõtt bakalaureuseõppesse	1272	1175	1150	1000	845
Magistriõppe lõpetanuid	22	50	75	120	98
Doktoriõppe lõpetanuid	5	2	3	15	7

ALLIKAS:TTÜ aastaraamat 2000.

Tabel 2. Eestis magistri- ja doktoriõppe lõpetanud

	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000
Doktoriõpe	29	38	48	106	135	117
Magistriõpe	325	410	618	586	672	398

ALLIKAS:TTÜ aastaraamat 2000.

Olen jätkuvalt veendunud, et TTÜ eesmärk peab olema magistrite (kas või nimega diplomeeritud insener, õppeaeg viis aastat) ja doktorite koolitamine stabiilsete ja universaalsete õppeplaanide alusel. Tuleb kindlasti teha vahet loovinseneri ja müügi- (hooldus-)inseneri ettevalmistamise vahel. TTÜ peab valima Euroopa ääremaal paikneva väikeriigi (1,5 miljonit elanikku) tehnilise ülikoolihariduse jaoks oma tee või rabelema suurriikide (vaid neile sobivate) ettepanekute vahel.

Kõigi arenguteede ja variantide puhul tuleb vastata küsimusele, mis on ülikoolile obligatoorne. Obligatoorsed on professorid (õppejõud) ja üliõpilased. Seega tuleb tagada nüüdistasemega õppejõudude ja teadlaste kaader. Veel tosin aastat tagasi olime suure riigi väike arenenud ääremaa, kuhu pumbati kõrghariduse ja teaduse raha ning pumpajad said vastu endale vajalikke tulemusi. Sellest tuleneb, et meie kvalifitseeritud õppejõud on üle 60 aasta (NSV Liit) ja alla 40 aasta vanused (Eesti Vabariik). Elatustaseme langusest ja hariduse osatähtsuse alahindamisest tingituna vahepealne vanusegrupp peaaegu puudub.

Teadlaste ja inseneride osakaal on Eestis viimasel ajal vähenenud. 1999. aastal oli Eestis 1000 töötaja kohta hõivatud 4,3 teadlast ja inseneri, Euroopa Liidu keskmine 1997. aastal oli 5,1. Eesti teadlaste jagunemises teadusvaldkonniti on loodusteaduste osakaal 31%, tehnikateadustel 17,8%, humanitaarteadustel 17,4%, sotsiaalteadustel 15,3%, arstiteadustel 11% ja põllumajandusteadustel 7%. 43% kogu teadlaskonnast olid 2000. aastal üle 50 aasta vanused (Teadmistepõhine Eesti 2001, 11).

Kümne aastaga on teadlaste arv vähenenud ligi poole võrra. Teadus- ja arendustegevusega seotud teadlasi ja insenere oli 1990/91. a 7150, 1995/96. a 4503, 1999/2000. a 3912. Alanud on ajude äravool (Köörna 2001). Põhjused on majanduses. Riigi eraldised uurimis- ja teadustöökä moodustasid 2000. aastal Soomes 3,1% SKT-st, Lõuna-Koreas 2,8%, USA-s 2,6%, Eestis 0,6%. SKT ühe elaniku kohta on USA-s 31 000, Eestis 5000 dollarit.

Kindlasti peab vaatama tagamaid, kui suur on Eesti potentsiaal, palju on õppida soovijaid. "Kasuta kodumaist kõrgkooli!" peaks olema reklaamlause. Eesti kõrgkoolide konkurendid on kõik hea mainega lääne (ja ka ida) kõrgkoolid. Kõrgkooli kui hariduse müüja eesmärk peab olema kõigi võimalike üliõpilaste õpetamine. 1990/91. õppeaastal õppis Eesti kõrgkoolides 25 899 (6 kõrgkooli) üliõpilast, 1993/94 üliõpilaste arv vähenes – oli 23 214 (22 kõrgkooli), 1999/2000 tõusis 49 674 üliõpilasele (41 kõrgkooli). Kümne aasta pärast jõuab kõrgkooli poole vähem üliõpilasi kui praegu.

Inseneri mitu kvalifikatsiooniastet

Inseneri kvalifikatsiooniastmeid võiks Eestis olla päris mitu. Siin tulevad arvesse tööaastad, tehtud projektid ja püstitatud ehitised, enesetäiendus, eksamid. Et saada vastutusvõimelist konstrueerimisinseneri, on vaja pikka ja pingelist õppeaega (5–5,5 aastat).

Ehitus-konstrueerimisinseneri vastutus on võrreldav arsti omaga. Kui arsti praak võib maksta inimestele, siis ehitusinseneri viga maksab halvimal juhul tuhandeid inimestele. Ehitus on nagu ainuaksemplaris auto, mida ei ole enne eksploatatsiooni võtmist purunemiseni testitud.

Arvan, et tehnikamagister (Dipl.–Ing.) oleks konstrueerimisinseneri miinimum. Kes ei suuda või ei taha või kellel pole majanduslikke võimalusi, võib lõpetada vaheetapi kolme aastaga või vahepeal jõu kogumiseks õpingud katkestada. Kuus aastat õppinuid võiks märgistada litsentsiaadi teaduskraadiga (poolel teel doktorini). Kõrgeim tehnikainseneri kvalifikatsiooniaste võiks olla doktorinsener (seega tehnikadoktor).

Insenerikutse omistamise küsimus on Eestis seni lahendamata. Nt Saksamaal peab kutsetunnistuse välja andma riik. Aga ta võib selle delegeerida ka ülikooli ja ametiliidu ühiskomisjonile. Alati on õppeasutusel õigus iseenda nimel kutseid anda. Kuidas neid ajutisi või ülikoolide nimel väljaantud kutsetunnistusi saab välja vahetada riiklikku staatust omavate dokumentide vastu, peab sätestama seadus.

Kas on õige kulutada Eesti rahva vähest raha teadlaste-spetsialistide koolitamisele välismaa jaoks? Välismaale lähevad Eesti noored edasipüüdlid ja elujõulised inimesed paratamatult. Nad lähevad autoriteetseisse Euroopa ülikoolidesse omandama 21. sajandi teadmisi ja oskusi

ning neid kinnitavaid teaduskraade. Lähiajal ei tule neist paljud kodumaale tagasi. Põhjus on väga proosaline – tänases Eestis on nende tööalane tulevik (karjäär) ebakindel. Väljapääs on konkurentsivõimeliste tööttingimuste loomine Eestis.

Eesmärgiks peaks saama tööjaotus Eesti, Balti- ja Põhjamaade ülikoolide vahel. Olen kindel, et peagi kujunevad välja eri maades kõrgtasemel õpetatavad erialad. Ka Eestis on erialasid, mida võiksime teistele heal tasemel õpetada. See on muidugi raske ja teatud ringkondadele traagiline, kuid tuleb väga kiiresti otsustada, millistel erialadel on otstarbekas koolitada spetsialiste Eestis, millistel naabermaades. Kus on võimalik saada paremat ettevalmistust, kus seda saab suhteliselt odavalt? Kui kalliks läheb Eestis uute erialade avamine? Edu saavutamiseks uue eriala õpetamisel on vaja traditsioone, tarku teadlasi-õppejõude, vähemalt tänapäeva tasemel laboreid, homsesse suunatud õppematerjale ja mis kõige tähtsam – pikemas ajavahemikus küllaldasest kogusest ja kvaliteedis õppida soovijaid. Provintsluse vältimiseks on ülimalt soovitatav, et doktorikraadini pürgivad eestlased teeksid ühe kraadi välismaal (Taagepera 2000).

Tulevikuleping noorte õppijatega

Kui objektiivse hinnangu järgi ei ole võimalik täita teatud eriala õpetamise eeltingimusi, tuleb õppimisvõimalusi otsida lähiümbrusest. Eesti tehnilise intelligentsi koolitamisel tuleb teha koostööd nii ida- kui lääneriikidega. Helsingi, Stockholm, Lund, Göteborg, Kopenhaagen, Hamburg, Berliin, Riia, Kaunas, Vilnius ja Peterburi võiksid olla välisõppe lähipiirkonnad. Nt Øresundi regiooni on 3,2 miljonile elanikule ja 11 ülikoolile toetuv 120 000 üliõpilasega haridusprogramm. Meie võiksime kuuluda kas põhjaregiooni (Stockholm, Uppsala, Helsingi, Otaniemi, Tallinn, Tartu) või Balti regiooni (koos Riia, Vilniuse ja Kaunasega). Üks tehnikaülikoolide kolmnurki on Tehnikaülikool (HTK) Otanimes, Kuninglik Tehnikaülikool (KTH) Stockholmis ja TTÜ. Rahvusvahelise koostöö esmane tingimus on Eesti haridussertifikaatide ingliskeelne tõlge, mis sisaldab õpitud ainete loetelu ja ainepunkte.

Kindlalt peab olema paika pandud rakenduslik kõrgharidus. 2001. aasta kõrgkoolilõpetanuist on 11% omandanud tootmisele orienteeritud tehnilise eriala ning 33% äridusele ja turundusele orienteeritud eriala. Kõigepealt tuleb muuta rakendusliku kõrghariduse ja akadeemilise kõrghariduse riikliku tellimuse vahetada esimese kasuks, sest tehnoloogia areng esitab järjest suuremaid nõudmisi kõrgelt haritud oskustöölistele. Ettevõtjad on osutanud üleproduktsoonile humanitaaraladel, mis tähendab samal ajal tuntavat puudujääki muudel aladel (Laja 2002).

Välisinvestorid püüavad Eestis tööstust arendada, kuid need katsed kukuvad järjest läbi, sest Eestis ei jätku kohalikke insenere, projektijuhte, tehnilisi oskustöölisi (Tamm 2001). Enamik kodu- ja välismaiseid ettevõtjaid kinnitab ühest suust: Eesti põhiprobleem on oskustööliste nappus (Aaviksoo 2001).

Praegu me ei tea, kuhu suundub Eesti tehnilise järelkasvu teotahtelisem, võimekam ja andekam osa. Mida võiksid ja peaksid oma tulevikust ja karjäärist arvama välismaale õppima minevad Eesti noored? 3–4 õppeaasta jooksul, mis tavaliselt kulub akadeemilise (nt doktori-) kraadi saamiseks, kaovad sidemed kodumaaga. Eestil on vaja registrit välismaal õppivate ja

töötavate Eesti juurtega spetsialistide kohta, et neid vajalikus kohas ja ajal kasutada ning neile ka konkurentsi pakkuvaid töötingimusi ja töötasu planeerida.

Eelkõik tuleb tööandjaga vähendada mingilgi määral ebakindlust tuleviku suhtes: kas eelistada kindlat tööd välismaal või kahtlasi tulevikuvõimalusi kodumaal. Kodumaa tööandjaks võivad olla nii üli- ja kõrgkoolid, riigiasutused kui ka kõik muud asutused. Välismaal õpitakse ka rahvusvaheliste fondide ja kodumaiste erasektori sponsorite toel. Seega on tegemist lausa tagastamatu abiga meie haridusele. Ja suur osa sellest abist ei tekita õppijale mingeid kohustusi Eesti riigi vastu. Noortega tuleks sõlmida teatud tingimuste täitmise puhul tulevikulepingud võimalikuks tööks, nt kas või teha plaan üli- ja kõrgkoolide pensionieas õppejõudude väljavahetamiseks. Siis ei kaoks välismaale kümned noored kõrge kvalifikatsiooniga teadlased.

Kasutatud kirjandus

Aaviksoo, J. (2001). Hariduse iseseisvuskümnend: muudatuste hind. – Postimees, 24. juuli.

Aher, G., Heinaru, A. (1999). Haridus. – Eesti 21. sajandil. Arengustrateegiad, visioonid, valikud. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.

Engelbrecht, J. (1999). Eesti teadus- ja arengutegevuse strateegia 21. sajandi künnisel. – Eesti 21. sajandil. Arengustrateegiad, visioonid, valikud. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.

Köörna, A. (2001). Iseseisva teaduspoliitika sünnivalud. – Postimees, 3. aug.

Kübarsepp, J. (2001). Arengutest õppetegevuse valdkonnas. – Mente et Manu, 11. ja 18. det.

Kübarsepp, J. (2001). Kui palju peaks riik investeerima insenerikoolitusse. – Mente et Manu, 24. apr.

Laja, T. (2002). Ettevõtjad tahavad hääleõigust riigi kõrghariduspoliitikas. – Eesti Päevaleht, 27. veebr.

Rajangu, V. (2001). Ohtlikud mängud Eesti kõrghariduspoliitikas. – Mente et Manu, 17. apr.

Rang, T. (2002). Globaliseerumisest ja konkurentsivõimest ülikoolimaailmas I–II. – Mente et Manu, 19. ja 26. veebr.

Taagepera, M., Taagepera, R. (2000). Millised on Ameerika tippülikoolid? – Postimees, 20. apr.

Tamm, B. (2001). Noored, raputage endilt hirm tehnika ees! – Postimees, 14. juuni.

Teadmispõhine Eesti (2001). Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002–2006. – RT I 2001, 97, 606.

Tärno, Ü. (2000). Haritud noored ja nende tulevik Euroopa ääremaa väikeriigis. – Tallinna Ülikoolid, nr 1.

Tärno, Ü. (1996). Insener – looja, elulaad, vastutus. – Tehnikaülikool, nr 19.

Tärno, Ü. (2001). Inseneri kasvatamise ruumiline konstruktsioon. – Tallinna Tehnikaülikooli aastaraamat 2000. Tallinn: TTÜ Kirjastus.

Tärno, Ü. (1993). Tehnikakraadidest ja muust. – Tehnikaülikool, nr 3

Majandusareng, innovatsioon ja tehnoloogilis-majanduslik paradigma: väljakutse Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele¹

Rainer Kattel (RiTo 5), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik, Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonna erakorraline vanemteadur

Tarmo Kalvet (RiTo 5), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik

Innovatsioonil põhineva majandussüsteemini jõudmiseks on Eestil vaja suuremat riigi toetust. Toetus peaks keskenduma uute toodete, teenuste ja protsesside arendamisele, levikule ja tõhusale kasutamisele turgudel või era- ja avalikes organisatsioonides.

Kesk- ja Ida-Euroopa riigid on viimase kümnendi jooksul pidanud hakkama saama nii majandusliku, poliitilise kui ka sotsiaalse elu radikaalse ümberkorraldamisega. Ülesanne vabaneda aastakümnete taagast on pelgalt jäämäe tipp, mille alla on kuhjunud veelgi raskemad väljakutsed. Ehkki nende majanduspoliitilisse keelde on tasapisi ilmunud sõnad ja mõisted nagu "teadus- ja arendustegevus", "teadmispõhine majandus" ning "innovatsioon", ei saada tegelikkuses neist päris hästi aru. Paberil kasutab neid nii mõnigi teadlane ja ametnik, ka kõikvõimalike riiklike arengukavade kokkupanemisel ja prioriteetide määramisel on lähtutud just nimelt neist, näiliselt moodsaist mõistest. Et nende mõistete kasutamine on langenud teatava moe ja pinnapealsuse ohvriks, tõendab asjaolu, kui tihti ja millise avastusliku õhinaga kasutatakse nt mõistet "teadmispõhine majandus" ka arenenud maailmas (Freeman, Louçã 2001; innovatsiooni leiutamisest Landes 1998, 45–59).

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide tegelik poliitika ja suuresti ka ühiskonnateadus ei suuda aga sisuliselt käsitleda kapitalistlikule ehk vabaturumajandusele omast arengudünaamikat ja eelkõige sellest tulenevaid võite ja kaotusi. Ajalehes Wall Street Journal 1999. aastal möödunud sajandi üheks mõjukamaks majandusteadlaseks nimetatud Joseph A. Schumpeter on seda tasakaalu välistavat ja pideval majanduslikul innovatsioonil põhinevat dünaamikat nimetanud "loominguliseks hävitusprotsessiks" (creative destruction). Schumpeter väidab, et "tööstuse mutatsioon ... on see, mis lakkamatult revolutsioneerib majanduse struktuuri seestpoolt, lakkamatult vana hävitades ning uut luues. Loominguline hävitusprotsess on kapitalismi kõige olulisem iseloomujoon" (Schumpeter 1950, 83).

Erinevalt majandusarengust tähistab majanduskasv aeglast kumulatiivset protsessi majandussüsteemis, mis tuleneb tegureist, nt elanikkonna kasvust, ning mida võib käsitleda kui süsteemiväliseid mõjureid. Majandusareng või majanduse evolutsioon saab alguse aga innovatsioonist ja selle majanduslikest mõjudest (Schumpeter 1939, 58–61). Innovatsioon on "leiutise, avastuse, uue või olemasoleva teadmise uudne kasutamine majanduslikus protsessis. Kasutamise eesmärk on konkurentsieelise, kõrgeima eesmärgina isegi lühiajalise monopoli loomine. Innovatsiooni kutsuvad esile ettevõtjad, kes sellisel moel tõukavad tagant majanduse arengut. ... Kohe tuleb aga märkida, et innovatsiooni sünonüüm ei ole leiutamine. Mida iganes viimane mõiste ka tähendab, innovatsiooni ta endas ei kätke. See on täiesti ebaoluline, kas innovatsioon hõlmab endas ka mingit uudset teadussaavutust või mitte" (Drechsler 2001).

Tehnoloogilis-majanduslik paradigma

Toomaks välja majandusarengule omaseid protsesse ning selle kaalu ja mõju teistele elusfääridele, võttis Carlota Perez 1985. aastal kasutusele mõiste tehnoloogilis-majanduslik paradigma (Perez 1985). Perez kirjeldab paradigmasid käesoleva aasta suvel ilmuvas raamatus järgmiselt: "Innovatiivsete tööstusharude klastrite (klastrid – majandussüsteemi eri sektoreid hõlmava lisandväärtusahela nägemine riigi jätkusuutliku konkurentsieelise saavutamise nurgakivina ning vastava analüüsimeetodi on taaselustanud ameerika majandusteadlane Michael Porter – T. K. ja R. K.) plahvatuslik esilekerkimine lühikese aja jooksul õigustab kindlasti sõnapaari "tehnoloogiline revolutsioon" kasutamist. Mis aga sunnib meid kasutama käesolevat mõistet [tehnoloogilis-majanduslik paradigma], on asjaolu, et kõik suured tehnoloogilised uuendused levivad palju kaugemale tööstusharudest, kus nad algselt välja töötati ja kasutusele võeti. ... Nad võimaldavad kogu majandussüsteemi moderniseerida ja uuendada, ning seega kogu süsteemi produktiivsuse ja efektiivsuse tõusu uutesse kõrgustesse iga viiekümne aasta järel." Tehnoloogilis-majanduslik paradigma hõlmab kogu majandussektori, k.a organisatsiooniline ning finantsstruktuur. "Iga tehnoloogiline revolutsioon toob seega aegamööda endaga kaasa uue tehnoloogilis-majandusliku paradigma, millest ettevõtjad, innovaatorid, investeerijad ja tarbijad juhinduvad ... kogu antud paradigma kestuse vältel" (Perez 2002).²

Paradigma muutus, nagu seda väljendab ka Schumpeteri mõiste "loominguline hävitusprotsess", on nii loov kui ka hävitav nähtus – kaovad vanad tööstusharud ja nendega seonduvad sotsiaalsed struktuurid, nende asemele tekivad uued (19. sajandist on siin heaks näiteks urbaniseerumine, möödunud sajandist aga nt masstootmine ja -tarbimine). Iga paradigma muutuse ja arenguga kaasneb paratamatult sotsioinstitutsionaalse raamistiku muutus ja areng ning mida kiiremini see toimub, seda valutum see on, seda vähem kaotajaid selles protsessis tekib. Sellise tulemuse tagamine on aga riikliku poliitika ülesanne. Käesolevas raamistikus on riigi peaülesanne ära tunda ja analüüsida neid väljakutseid, mida loob tehnoloogilis-majanduslik paradigma ja loominguline hävitusprotsess, ning vastavalt sellele muuta ja reformida (soovitavalt teiste vahenditega kui otsene regulatsioon) olemasolevaid poliitilisi meetmeid ja institutsioone eesmärgiga kaasata uuesti neid, kes on osutunud majandusarengu käigus kaotajaiks, ning samas luua võimalusi uute tööstusharude kiireks tekkeks.

Ometi tuleb silmas pidada, et selle protsessi käigus avaldab majanduselu alati väga tugevat survet riiklikele ja sotsiaalsetele struktuuridele, millele majandus ise tugineb. See tähendab, et nimetatud struktuurid on kõrgendatud ohu all saada kaasa haaratud lihtlabasest kasumi maksimeerimisest ja rahategemisest, ning on seetõttu tunduvalt vähemal määral võimelised ära hoidma ja ravima paradigmuuutuse negatiivseid ja otseselt hävitavaid külgi. Teisisõnu, ei saa ega tohi sotsiaalse arengu vajadusi mõista ega arendada majanduslike kategooriate, vaid riigivalitsemise ja demokraatlike struktuuride kaudu, mis tähendab nt kodanike osalusvõimaluste ja kohalike omavalitsuste rolli suurendamist ning aktiivset tööturupoliitikat.

Kesk- ja Ida-Euroopa

Kesk- ja Ida-Euroopa riigid, sh Eesti, ei ole siiani pööranud neile protsessidele mingisugust tähelepanu, kuigi just need protsessid mõjutavad enim nende (majandus-)arengut. Käitutakse just vastupidi: piirduakse majanduskasvu arvuliste kirjeldustega ning lohutuste ja vabandustega, et üleminekuaeg nõuab ohvreid. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide majandust ja majanduspoliitikat iseloomustab kõige enam pime usk vabaturumajandusse, kiire ja suurejooneline erastamine, vabakaubandus ja liberaalsed investeerimisalased seadused. Kuigi kogemused nende sammude astumise osas on erinevad, on kõigile ühised teravad sotsiaalsed probleemid ja raskused uue tehnoloogilis-majandusliku paradigmas kohandumisel.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide probleemid uue paradigmas kohanemisel ei ole tingitud seega pelgalt üleminekuajast ja sellele omastest protsessidest. Nagu väidab endine Maailmapanga peaanalüütik Joseph Stiglitz, on üleminekuajal uue poliitilise eliidi ja rahvusvaheliste organisatsioonide abil loodud majandusstruktuur väga tugevasti kaldu finantskapitalismi poole, mis kummardab vabaturgu kui uut kõikeseletavat utoopiat ja sotsiaalset eksperimenti – väga sarnaselt sellega, kuidas aastakümneid tagasi kummardati kommunismi (Stiglitz 2001).

Nii konkreetsetes poliitikas kui ka poliitika- ja majandusanalüüsis torkab eriti silma tuginemine otsestele välisinvesteeringutele, mis oluliselt vähendab teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni rolli, kuivõrd otseste välisinvesteeringute raamistikus kipub tegelik ning eriti uus teadmine ja innovatsioon jääma päritolumaale. Kiire erastamine tõi endaga kaasa ka puhtakujulise rüüstamise, mis hävitas olemasoleva inim- ja sotsiaalse kapitali ning selle tugistruktuurid, loomata asemele uusi. Rahvuslike aktsiaturgude integreerumine suurematesse – nagu nt ka Eestis – toob endaga kaasa investeerimise eraldumise riigisisestest vajadustest ning üksnes tugevdab globaliseerumise negatiivseid külgi. Lisandub liitumine Euroopa Liiduga, mis on üks kõigi nende riikide peaesmärke, samas kipub see aga tugevdama eespool mainitud negatiivseid arenguefekte, distantseerides majanduspoliitikat veelgi kohalikest vajadustest.

Selline areng on endaga kaasa toonud viimase kümnendi jooksul Kesk- ja Ida-Euroopa tööstuse keskendumise madala tehnoloogia ja töötasuga tööstusharudele, mis tähendab aga seda, et need riigid on nüüdseks suuresti ka nende tööstusharude lõksus. Kaugemas perspektiivis on see väga ohtlik, sest uueneva paradigmas ehk infotehnoloogia ja selle arenguga ei suudeta kaasa minna ning sotsiaalsed probleemid võivad kergesti üksnes süveneda. Ei piisa sellest, et kopeerida arenenud maailma, vaid tuleb otsida konkreetsele olukorrale sobivaid lahendusi.

Valitsevat tehnoloogilis-majanduslikku paradigmat silmas pidades on eriti halvas olukorras kaks laiemat valdkonda: haridus ja teadus- ja arendustegevus ning tööstus- ja tehnoloogiapoliitika. Kõrge ja tihti struktuuriline tööpuudus ning radikaalne liberaliseerimine on muutunud otsekui üleminekuaja paratamatuks lõivuks. See on aga kaasa toonud minimaalse investeerimise teadus- ja arendustegevusse ning tehnoloogiasirde võimalustesse, luues pigem raamistiku, mis süvendab allhankeid ja vahendustegevust,

sellele lisandub nõrk ja tihti passiivne tööturupoliitika. Seetõttu on tekkinud olukord, kus on võimalik kasumit maksimeerida, ilma et oleks tagatud jätkusuutlik areng ja kõrge tööhõive. Ei saa jääda lootma, et turg ise olukorda kunagi korrigeerib. Klastripõhine lähenemine, kus põhirõhk lasub tasakaalustatud laia võrgustiku loomisel ning tuuakse kokku ettevõtlus ja teadus- ja haridusinstituutsioonid, on äärmiselt oluline. Samuti tuleks tugevada ja soodustada rahvusvahelisel koostööl põhinevate tehnikakõrgkoolide teket ja arengut. Tähtis on ka aktiivse tööturupoliitika väljatöötamine, mis sisaldaks meetmeid ja arenguprogramme nii tööjõule (ümberõpe, eluasemelaenu jne) kui ka ettevõtjaile (nt tööjõuvajaduste planeerimise ja tulevikuseire soodustamine).

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ning nende hulgas ka Eesti tööstus- ja tehnoloogiapoliitika seisneb poliitika puudumise poliitikas. Sellises olukorras on aga võimatu saavutada jätkusuutlikku majandusarengut ja üldise heaolu kasvu. Palju suuremat tähelepanu tuleb pöörata tööstusharudele, mis võimaldavad produktiivsuse ja elukvaliteedi kasvu. Käesolevas paradigmas on selleks peamiselt infotehnoloogia, aga järjest enam ka biotehnoloogia (eriti kaugemas perspektiivis). Just neile valdkondadele tuleb välja töötada meetmed, mis julgustaksid ettevõtjaid investeerima nendesse majandusharudesse ja otsima innovatiivseid lahendusi. Samal ajal tuleb kaasata ka teine pool – tööjõud. Ülimalt vajalik on nende kaasamine otsustamisprotsessidesse, sest ainult sel moel on võimalik saavutada paindlik ja jätkusuutlikku majandusarengut soodustav tööjõuturg.

Meetmed ei tohi aga piirduda lihtsa teadlikkuse tõstmise ja järjekordsete komisjonide loomisega, vaid nad peavad tõepoolest esile kutsuma muutusi ka reaalses elus. Selleks tuleb esmalt ületada laialt levinud konsensus ja eelarvamus vabast turust kui kõikesuutvast vahendist. Vaba turg on pelgalt vahend. Eesmärgi tuleb seada ning neid tuleb ka saavutada.

Eesti petlikult lootustandev pilt

Eesti üleminek turumajandusele on teostunud paljuski neoliberaalse *laissez faire*'i ehk riikliku mittesekkumispoliitika kaasabil. Eesti majanduspoliitikat iseloomustab tugev orientatsioon turumehhanismidele, kiire ja ulatuslik erastamine, vabakaubandus ja liberaalne investeerimiskliima. Peamised prioriteedid on olnud stabiilne rahapoliitika ja tasakaalustatud riigieelarve printsiip. Seega on Eesti poliitikakujundajate põhimure olnud turutõrked, s.t riigipoolse sekkumise eesmärk on olnud piisava turu loomine nõudluse ja asjakohase hinnamehhanismi vahendusel. Sääraste sammude astumine on olnud igati vajalik teostamiseks Eesti üleminekut plaanimajanduselt vabaturumajandusele, kuid kõik see on ebapiisav toetamiseks Eesti kohanemist uue tehnoloogilis-majandusliku paradigmaga.

Vaatamata aktiivse tööstuspoliitika puudumisele viimase kümne aasta jooksul on Eestis aastane tööstustoodangu juurdekasv ühe töötaja kohta ajavahemikus 1994–1998 olnud 7,7%. Euroopa Liidu 15 liikmesriigis oli keskmine tööjõu produktiivsuse kasv aastail 1991–1999 kõigest 1,7% (Towards a European Research Area ... 2000, 9). Niisugust Eesti kiiret tootlikkuse tõusu võib selgitada konvergentsimudeli (*catching up model*; Abramovitz 1986) abil. Antud kontseptsiooni kohaselt kasvavad tehnoloogiliselt suhteliselt vähem arenenud riigid kiiremini kui arenenud riigid, sest tehnoloogiliste teadmiste ülevõtmine võimaldab neil kergemini rakendada arenenud riikide tehnoloogilist kompetentsi, toetades nii suhteliselt

kiiremat elukvaliteedi tõusu. Tehnoloogia akumulatsiooni kõrval mängib niisugustes protsessides otsustavat rolli ka sotsiaalse suutlikkuse (*social capability*) aspekt, mis kätkeb endas eeskätt tehnoloogiliste teadmiste rahvusvahelist levikut soodustavate institutsioonide olemasolu ja efektiivset toimimist.

Konvergensile ja sellega kaasnevale produktiivsuse kasvule võib järgneda kaks stsenaariumi. Osa vabanevast tööjõust suundub teistesse, tööjõuintensiivsetesse sektoritesse või tekib olemasoleva sektori lõikes (nt ekspordi näol) lisanõudlus, mille abil sektori tööhõive püsib stabiilsena või isegi suureneb. Eesti sektoriaalset produktiivsust käsitlevad empiirilised andmed näitavad selgesti, et tootlikkuse kasvu seos töötajate arvuga vastavas sektoris on olnud siiani valdavalt pöördvõrdeline (vt ka Hernesniemi 2000, 12–14).

Analüüsides Eesti tööstuse struktuuri ja arengu dünaamikat viimase kümne aasta vältel, võib väita, et Eesti üleminekuprotsess tervikuna näib toetavat laialt levinud seisukohta, et neoliberaalne majanduspoliitika aitab küll erasektorit elavdada, kuid elavnemine piirub madalatehnoloogiliste (*low-tech*) sektoritega, mille areng ei eelda laialdast riigipoolset toetust. Nii nt on jätkuvalt Eesti tööstuse kõige konkurentsivõimelisemad valdkonnad traditsioonilised tööstusharud, nagu puidutööstus ja mööblitootmine, tekstiili- ja valmisriietetööstus ning toiduainetööstus.

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia sektori analüüs

Teiste riikide sarnaselt on 1990. aastail info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IT) plahvatuslik areng leidnud aset ka Eestis. Selles kontekstis on viimaseil aastail Eestit tihti näitena esile toodud kui riiki, kes on võtnud kiiresti kasutusele uusi tehnoloogiaid ning eksperimenteerib laialt uute IT-lahendustega (McConnell International 2001; ÜRO Arenguprogramm 2001). Tõepoolest, Interneti-ühenduste ja mobiiltelefonide arvu kasvutempo poolest oleme Kesk- ja Ida-Euroopa riikide liidreid. Samal ajal on vale lähtuda Eesti arengu hindamisel üksnes neist pinnapealseist indikaatoreist ning siduda need näitajad pimesi majandusarengu ja jätkusuutlikkusega.

Eesti IT-sektori innovatsioonisüsteemi süvaanalüüs (Kalvet *et al* 2002) võimaldab tähelepanu juhtida järgmistele olulistele asjaoludele.

1. Allhange kui põhiline arengu kujundaja. Eesti IT-sektorile on äärmiselt vajalikud välistellimused, sealjuures on lõviosa alltöövõtust orienteeritud Soomele ja Rootsile (84% Eesti IT-kaupade eksporditurust). AS Elcoteq Tallinn annab eksperthinnangute alusel 83% kogu Eesti IT ekspordist ja 96% telekommunikatsiooniseadmete ekspordist. Seega on põhjust arvata, et Eesti IT-klaster on tegelikult osa Skandinaavia IT-klastrist. Skandinaaviamaade mõju on aga kahene: ühest küljest on see soodustanud uute tehnoloogiate kasutuselevõttu ja võimaldanud Eesti firmadele püsiva sissetuleku alltöövõtude näol, teisest küljest aga tugevdab ta tardumise efekti, sest Eesti IT-tööstus on kapseldunud väikese lisaväärtusega tegevustesse.

2. Tööjõu nappus. Eesti IT-sektori ühe olulise probleemina saab välja tuua asjaolu, et 56%–l Eesti IT-firmadest (mais 2001 viidi projekti raames läbi küsitlus 99 Eesti IT-ettevõtte seas)

on suur puudus spetsialistidest konkreetsete toodete või tehnoloogiate alal, 39% otsib projektijuhte ja müügipersonali. Üksnes 10% vajab praegu teadus- ja arendustöötajaid ning 20% eeldab, et täiendava teadus- ja arenduspersonali vajadus tekib alles kauges perspektiivis. Küll aga viitavad olemasolevad andmed ja analüüs lahknevusele õpetatavate oskuste ja tööstussektori vajaduste vahel.

3. Vähene teadus- ja arendustegevus. Investeeringud teaduse ja tehnoloogia arendamisse moodustasid 1999. ja 2000. aastal 0,7% Eesti SKP-st, see on tunduvalt madalam kui Euroopa Liidu ja OECD riikide keskmine. Eesti avaliku sektori kulutused teadus- ja arendustegevusele moodustavad 79% teadus- ja arendustegevuse kogukuludest. OECD riikides on suhe vastupidine – avaliku sektori poolne rahastamine moodustab teadus- ja arendustegevuse kulutustest üksnes 39%, ülejäänud vahendid pärinevad erasektorist. Eesti taotluste – olla edukas IT-riik – ja reaalse elu lahknevust kinnitab omakorda asjaolu, et 2000. aastal on avaliku sektori rahastajad eraldanud IT-alasele teadus- ja arendustegevusele umbes 11 miljonit krooni, see moodustab ligikaudu 5% Eestis avaliku sektori poolt teadus- ja arendustegevusele eraldatavast rahast. Teadus- ja arendustegevuse avaliku sektori poolse välise rahastamise äärmuslik killustatus, väikeprojektide suur arv ja suhteliselt väike konkurents on märgid praeguse rahastamissüsteemi nõrkusest. Olemasolev süsteem ei soodusta uute, kõrge riskiastmega ja potentsiaalselt kõrge tulukusega teadus- ja arendusteemade algatamist.

4. Puudub pikaajaline arenguvision. Eesti IT-firmad ei taju vajadust ise nüüdisaegseid lahendusi välja töötada, peamiselt tahetakse olla kiired jäljendajad ja ära kasutada mujal loodud uudistooteid, sellest tulenevalt ei peeta oluliseks ka tulevikuseiret. Nt 50% valimiga hõlmatud IT-firmadest teatas, et nende "strateegilised" äriplaanid on koostatud kuni üheks aastaks või puuduvad hoopis. Samal ajal tuleks teadus- ja arendustegevuses kasutada vähemalt kolmeaastast planeerimis- ja rakendamistsükli, millele lisandub toote tegeliku turuletoomise aeg.

5. Seonduvad majandusharud. Kohalike tööstusharude hulgas on telekommunikatsioonisektor, pangandus ja valitsusstruktuurid tekkiva Eesti IT-klastri arengustimulaatorid, sest nad on IT-sektori toodangu peamised tarbijad. Samal ajal tarnivad kasutuselevõetava innovatiivse tehnoloogia peamiselt (välismaised) suurettevõtted, mis omakorda pärsib nõudlust kohaliku teadus- ja arendustegevuse järele IT-sektoris.

6. Vähene koostöö. IT-sektori rahvuslikku innovatsioonisüsteemi iseloomustab äärmiselt väike akadeemiliste ja ettevõtlusringkondade koostöö. Üksnes 35% Eesti IT-ettevõttest väitis, et nad teavad üht-teist olemasolevate teadusasutuste kohta; ainult 9% firmadest on kasutanud teadusasutuste professionaalset abi. Üle poole vastanuist tõi vähese koostöö põhjuseks ülikoolide ning teadus- ja arendusinstituutide ülemäära akadeemilist suunitlust.

Eesti võimalus

Eesti majandussüsteem on muutunud kümne aasta jooksul avatuse, ebaefektiivsete ettevõtete sulgemise ja välismaiste otseinvesteeringute sissevoolu tõttu palju efektiivsemaks. Oleme välisinvesteeringute toel ja nimel globaalselt konkureerides jõudnud tasemele, millelt

edasiliikumiseks ei piisa majanduse konkurentsivõime tõusuks enam juhtimise nüüdisajastamisest, oskusteabe, tehnoloogia impordist ja suhteliselt madalast kulubaasist.

Eestil tuleb praegusi konkurentsieeliseid ja potentsiaalselt vähenevat atraktiivsust välisinvesteeringutele arvestades vältida tööjõumahukatesse ja madalapalgalistesse tööstusharudesse lukustumise ohtu, ka IT-sektori siseselt. Innovatsioonil põhineva majandussüsteemini jõudmiseks on vaja aga senisest suuremat riigi toetust moel, mis keskenduks otseselt uute toodete, teenuste ja protsesside arendamisele, levikule ja tõhusale kasutamisele turgudel või era- ja avalikes organisatsioonides. Hea alus niisuguse poliitika tekkeks on strateegia "Teadmistepõhine Eesti", mis määratleb ka infoühiskonna tehnoloogiaid ühe teadus- ja arendustegevuse võtmevaldkonnana, kuid mille toimimismehhanismide loomine on võtmeküsimus strateegia tulemuslikkusest.

Et vastata tehnoloogilis-majandusliku paradigma väljakutsetele ja vältida veelgi suurema hulga kaotajate teket ning arendada ka tegelikkuses bio- ja infoühiskonna tehnoloogiaid ning sellega seonduvaid majandussektoreid (mis tähendab ka vanade sektorite nüüdisajastamist ning selleks võimaluste loomist), ei saa Eesti üle ega ümber oma tööstuspoliitika loomisest. See peab peale paberil eksisteerimise viima reaalsele muutustele majanduses ja selle lähedastes sektorites nagu haridus ning teadus- ja arendustegevus.

Kasutatud kirjandus

Abramovitz, M. (1986). Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind. – Journal of Economic History, 46, 2, 385–406.

Chang, H.-J. (1994). The Political Economy of Industrial Policy. New York: St. Martin's Press.

Drechsler, W. (2001). Mis on innovatsioon? – Postimees, 27. nov.

Freeman, C., Louçã, F. (2001). As Time Goes by. From Industrial Revolutions to the Information Revolution. Oxford, New York: Oxford University Press.

Hernesniemi, H. (2000). Evaluation of Estonian Innovation System. Phare Support to European Integration Process in Estonia.

Kalvet, T., Pihl, T., Tiits, M. (2002). Eesti IT-sektori innovatsioonisüsteemi analüüs. Kokkuvõte. Tartu: SA Archimedes.

Kondratjev, N. (1926). Die langen Wellen der Konjunktur. – Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 56, 3, 573 –609.

Kondratjev, N. (1944). The Long Waves in Economic Life. – Readings in Business Cycle Theory. Philadelphia, Toronto: Blakiston, 20–42.

Landes, D. (1998). The Wealth and Poverty of Nations. Why Some Are So Rich and Some So Poor. London: Little, Brown and Company.

McConnell International (2001). Ready? Net. Go! Partnerships Leading the Global Economy. <http://www.mcconnellinternational.com/ereadiness>.

Perez, C. (1985). Microelectronics, Long Waves and World Structural Change. New Perspectives for Developing Countries. – World Development, 13, 3, 441–463.

Perez, C. (2002). Technological Revolutions and Financial Capital. The Dynamics of Bubbles and Golden Ages. Cheltenham, UK: Elgar. [Ilmub suvel 2002.]

Porter, M. E. (1998). The Competitive Advantage of Nations: with a New Introduction. New York: Free Press.

Schumpeter, J. A. (1939). Business Cycles. A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process I–II. Philadelphia: Porcupine Press.

Schumpeter, J. A. (1950). Capitalism, Socialism and Democracy. 3rd ed. New York, Evanston: Harper & Row.

Stiglitz, J. (2001). Whither Reform? – Ten Years of Transition. – The Rebel within. Ed H.–J. Chang. London: Anthem, 127–171.

Teadmistepõhine Eesti. Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002–2006. – RT I 2001, 97, 606.

Towards a European Research Area. Science, Technology and Innovation. Key Figures 2000. European Commission. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Märkused

1 Käesolev artikkel põhineb Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS projektil "Creative Destruction Management in Central and Eastern Europe: Meeting the Challenges of the Techno-Economic Paradigm Shift" (2001–2002), kus ekspertidena osalesid Jürgen G. Backhaus (Erfurt), Leonardo Burlamaqui (Rio de Janeiro), Ha-Joon Chang (Cambridge), Wolfgang Drechsler (Tartu; töögrupi juht), Jan Kregel (New York / Bologna) ja Erik S. Reinert (Oslo), ning Eesti IT-sektori arengut puudutaval analüüsil – SA Archimedese poolt Euroopa Liidu teadus- ja arendustegevuse 5. raamprogrammist rahastatava projekti "Establishment of the Virtual Center of Excellence for IST RTD in Estonia" (2001–2002) raames valminud uurimustöö tulemustel. Projekti läbiviijad on Tarmo Kalvet, Marek Tiits ja Tarmo Pihl.

2 Tehnoloogilis-majandusliku paradigma muutused toimuvad lainete või tsüklitena, mis on nime saanud vene majandusteadlase Nikolai Kondratjevi järgi, kes nad avastas (Kondratjev 1926 [=1944]). Üldtunnustatud on arvamus, et alates 1780. aastaist on olnud neli täislainet

ning viies on 1990. aastaist alates algusjärgus. Kõik lained on põhinenud teatavil tehnoloogilistel innovatsioonidel (nagu puuvill, kivisüsi ja raud, teras, nafta ja plastik). Eelmiste sarnaselt iseloomustab ka käesolevat paradigmat mõne võtmetehnoloogia domineerimine, milleks on info- ja kommunikatsioonitehnoloogia. Ehkki praegu on veel raske öelda, kuidas seostub biotehnoloogia tehnoloogilis-majandusliku paradigmaga, on siiski tõenäoline, et biotehnoloogiast saab uue, ehk siis juba järgmise paradigma ning arengulaine domineeriv innovaatiline tehnoloogia.

Eesti eluasemepoliitika võimalused

Anneli Kährik (RiTo 5), Tartu Ülikooli geograafia instituudi teadur

Täiendavate elamupoliitiliste meetmete kasutuselevõtmiseta pole tõenäoline, et elamusektor toimib tõhusalt.

Eluasemevajadus kuulub inimese põhiliste (tarbimis)vajaduste hulka. Halvad elamistingimused või eluaseme kaotus mõjuvad negatiivselt inimese tervisele ja põhjustavad sotsiaalset tõrjutust. On tõestatud, et elukeskkond mõjutab inimeste integratsiooni ühiskonda, juurdepääsu teenustele ja tööturule. Eluasemepoliitikat (ehk elamupoliitikat) defineeritakse mitmeti. Malpassi ja Murie (1999) järgi on eluasemepoliitika meetmete kompleks, mis avaldab mõju eluasemete kvaliteedile, kvantiteedile, hinnale ja kuuluvusele ning kontrollile elamufondi üle. Kuigi eluasemepoliitika tegeleb teatud "probleemgruppide" eluasemeküsimuste lahendamisega, on põhisihtrühm siiski keskkihid. Seetõttu peab ka Eestis elamusuhete korrastamist käsitledes olema keskne küsimus, kas ja kuidas saab keskmine perekond rahuldada oma elamispinna vajadust, mitte aga üksikute rühmade (tagastatud majade üürnikud, sotsiaalabi vajajad jt) eluasemevajadust (PRAXIS 2002).

Eluruumide erastamine ja tagastamine algas 1994. aastal, nüüdseks on see enam-vähem lõpuni jõudnud. Üksikuid munitsipaalomandisse jäänud elurume erastatakse veel enampakkumise korras. Erastamine toimus erastamisväärtpaberite (EVP-de) alusel ning erastajate tegelikud finantskulutused olid väga väikesed. Sotsiaalsed taotlused (eraomandi ja eraomanike tekitamine, turvalisuse loomine) domineerisid majanduslike üle. Seaduse järgi oli kohalikel omavalitsustel võimalus jätta osa elamufondist erastamata, et seda hiljem sotsiaalelamispinnana välja üürida või muul otstarbel kasutada. Tegelikult avaldasid nii riik kui ka omavalitsused erastamiseks tugevat survet. Linnades jäid erastamata üksnes kõige madalama kvaliteediga eluruumid, harvem oli üüritava korteri erastamata jätmise põhjuseks erastamisväärtpaberite puudus (PRAXIS 2002).

1992. aastal, enne reformide tegelikku algust, kuulus Eestis 25,8% eluruumidest riigile, 34,7% kohalikele omavalitsustele, 5% elamukooperatiividele ja 34,5% eraomanikele. 2001. aasta alguseks oli struktuur järgmine: avaliku sektori osa eluruumide omanikuna 6,0%, enamik sellest kuulus kohalikele omavalitsustele, ning eraomandis 94,0% kõigist eluruumidest. 1998. aastal Eesti Konjunkturiinstituudi korraldatud uuringu järgi moodustas õigusjärgsetele omanikele või nende pärijaile tagastatud elamispind 2,6% kogu elamufondist (Omanikele tagastatud... 1998). Erastamata jäänud munitsipaaletamufond on järjest enam suunatud sotsiaalsetele riskirühmadele – väga vaestele ja õnnetuse tagajärjel peavarju kaotanud peredele, erivajadustega inimestele jne. Üks oluline rühm munitsipaaleturuumide üürnike hulgas on ka tagastatud elamuist väljatõstetud üürnikud.

Üürireformi eesmärki – üle minna subsideeritud üürilt tegelikke eluasemekulutusi katvale üürile – pole praeguseks saavutatud. Omavalitsustel on õigus kehtestada omavalitsuse territooriumil üüripiirmäärasid, mis aga kehtivad vaid kõigile või osale munitsipaalomandis olevaile eluruumidele ning üürieluruumidele tagastatud majades, neis kehtivad endised üürilepingud. Omavalitsustel puudub võimalus kontrollida üüritaset teistes erasektori

üürieluruumides. Üürnike madalate sissetulekute tõttu on omavalitsused üüritaseme kehtestamisega olnud väga ettevaatlikud. Kuigi seaduse järgi peab üür katma eluruumide remondi kulutused, halduskulutused, osalised kommunaalteenused jt elamute majandamisega seotud kulud, ei ole sellist vajalikku üüritaset enamikus omavalitsustes saavutatud. Seega subsideerivad üüri endiselt omavalitsused või tagastatud elamute omanikud või (mis on levinum praktika) lükatakse nõutav remont tulevikku.

Uus toetuste süsteem

Üüride ja eluruumide hooldamise subsideerimise lõpetamine tingis vajaduse uue sotsiaaltoetuste süsteemi järele, mis aitaks tasuda majanduslikes raskustes olevail peredel minimaalsed eluasemekulud. Süsteemi on viimase kümne aasta jooksul korduvalt muudetud. 1992. aastal loodud süsteemiga (seda muudeti oluliselt 1994) kehtestati kaks toetust: toimetulekutoetus, mis tagas igakuise minimaalse elatisraha säilimise peredele, ning eluasemetoetus, mis pidi normpinna ulatuses katma eluasemekulud, mis ulatusid üle kolmandiku pere sissetulekust. 1997. aastast mindi üle ühtsele süsteemile (toimetulekutoetus), mis arvestas toimetulekutoetuste maksmisel eluasemele tehtud kulutusi. Põhimõtteks oli, et pere sissetulek pärast igakuiste eluasemekulude maksmist normpinna ulatuses ja arvestades normeluasemekulusid ei tohtinud jääda alla toimetulekupiiri. Kui pärast eluasemekulude maksmist jäi perele vähem kui toimetulekupiir ette nägi, kaeti see vahe toetusega. Alates 1994. aastast on eluasemekulude kompenseerimiseks makstav osa toetuste süsteemis pidevalt vähenenud (kogusumma vähenes 6 aasta jooksul üle kolme korra). 2001. aastal sai toimetulekutoetust 12% kõigist leibkondadest.

Muutused on toimunud ka eluruumide majandamises. Kui varem oli eluruumide hooldamiseks kaks viisi – kohalike omavalitsustega seotud vastavate asutuste kaudu (eelkõige korterelamuis) või eraomanike poolt (eelkõige eramajades, ka elamukooperatiivides) –, siis nüüd on rohkem võimalusi ning kohalike omavalitsuste roll väheneb pidevalt. Osa endisi omavalitsuste juures tegutsevaid eluruumide haldamise asutusi on kas täielikult või osaliselt erastatud. Suuremaid korterelamuid majandavad korteriühistud (või elamuühistud ja elamukooperatiivid), omanikud otseselt (kas ühise tegutsemise lepingu alusel või ilma) või erasektoris tegutsevad asutused. Väikeelamuid majandavad peamiselt eraomanikud ise.

Seega on avaliku sektori sekkumine elamuturu reguleerimisse pidevalt vähenenud, elamusektoris on toimunud üleminek turusuhetele. Peamiseks poliitilisteks abinõudeks on saanud nõudlust soodustavad subsiidiumid. Toimetulekutoetuste kõrval on aidanud teataval määral eluasemete kättesaadavust parandada riiklike sooduslaenude süsteem (sihitud noortele peredele, noortele õpetajatele, ühistutele, tagastatud majade üürnikele ja õigusjärgsetele omanikele).

Eluaseme muretsemisel kehtivad ka teatavad maksusoodustused. Avalik sektor pakub eluasemeid minimaalselt, tema programmid on suunatud vaid sotsiaalsetele riskirühmadele ja tagastatud majade üürnikele. Riiklikul tasandil pole seni vastu võetud pikaajalist eluasemestrategiegi ning kohalikul tasandil on püstitatud pikemaajalisi elamupoliitilisi sihte

üksnes suuremates omavalitsustes. Kohalike omavalitsuste eluasemeprogrammides on oluliste eesmärkidena nimetatud (1) sotsiaaleluasemefondi efektiivset väljaarendamist, (2) uuselamuehituse soodustamist planeeringute ja infrastruktuuri väljatöötamise/arendamise kaudu ning (3) kortermajades ühistute asutamise soodustamist ja nende abistamist. Suuremalt jaolt jäävad aga püstitatud eesmärgid üldsõnaliseks, puuduvad konkreetne tegevusplaan ja reaalsed võimalused plaani elluviimiseks (PRAXIS 2002).

Reformide edukus

Reformide elluviimisel järgitavad taotlused on osaliselt saavutatud. Nimelt on avaliku sektori ressursid vabanenud elamuehitusest ja elamumajanduse subsideerimisest, eluruumide omaniku ja haldajana on tugevnenud era- ja mittetulundussektor, leibkonnad on kohandanud elamispinna kasutamise oma majanduslike võimalustega, mõnevõrra on paranenud elamumajanduse ja kommunaalteenuste kvaliteet. Kõrvuti oodatud muutustega on reformidega kaasnenud ebasoovitavad tagajärjed, sh avaliku üürisektori marginalisatsioon (residualiseerumine), ruumiline segregatsioon, kodutus, omanike ja üürnike tugev vastasseis, üürielamispinna ehituse lakkamine, uute leibkondade (eriti noorte) raskused eluruumi saamisel, korteriomanike erinevaist majanduslikest võimalustest ühistuile tekkivad probleemid (PRAXIS 2002). Kujunenud olukord takistab ellu viimast taotletavaid muudatusi ja on kahtluse alla seadnud valitud arengutee sotsiaalse ja majandusliku efektiivsuse.

Eluasemereformid on mõjutanud Eesti elamusektorit ja ka sotsiaalseid rühmi erinevalt. Kohalikud omavalitsused puutuvad kokku erisuguste eluasemeprobleemidega (nt Tallinnas valitseb nii munitsipaal- kui ka teiste eluruumide puudus, Kirde-Eesti linnades on aga paljud munitsipaalkorterid tühjad). Seega tuleb täpsustada, et järgnevas analüüsis väljatoodu kehtib eelkõige just suuremate ja majanduslikult edukamate omavalitsuste kohta.

Enne reforme eeldati, et turusuhted kujundavad olukorra, kus pakkumine vormub välja vastavalt nõudlusele, ning elamuturu osad (üürisektor ja omanikuasustus, uued ja olemasolevad elamispinnad) moodustavad üksteist täiendava turu, kus elanikud liiguvad leibkondade muutuvate eluasemevajaduste ja nende sissetulekute järgi. Tegelikkuses aga ei ole sellist ühtset elamuturgu välja kujunenud. Mainitud sektorid on omavahel nõrgalt seotud ja ebatäiuslikult välja arenenud. Nõudlus ei vasta pakkumisele, peredel puudub tihti võimalus oma eluasemevajaduste rahuldamiseks. Suurimad probleemid on:

- üürituru nõrk väljaarenemine;
- uuselamuehituse väike maht;
- elanike väikestest sissetulekutest tulenevad raskused elamuturule pääsuks (puudutab eelkõige uusi, enamasti noori leibkondi) ja eluruumide majandamisel.

Elamumajanduse süsteemides, kus suur osa elamispinnast on eraomanduses ja valitseb suhteliselt liberaalne elamupoliitika, on tihti probleemiks üürituru ebatäiuslik väljaarenemine. Erastamise ja tagastamise tagajärjel elab enamik peresid omanikuasustuse sektoris. Eesti statistikaameti andmeil oli selliste leibkondade osakaal 1999. aastal 84%, 10% üüris eluaset eraomanikult ning 6% avalikult sektorilt. Võrdluseks Euroopa Liidu keskmine

elamustruktuur Balchini (1996) andmeil: omanikuasustus 56%, eraüürisektor 21%, sotsiaalüürisektor 18% ja muu (kooperatiivid jms) 5%.

Üürisectori polarisatsioon

Avaliku sektori üürielamufond on erastamise tagajärjel jäänud marginaalseks, puuduvad vahendid piisava arvu uute korterite ostmiseks või ehitamiseks. Erasektori üürielamufond koosneb suures osas tagastatud majades asuvaist üürikortereist, teatud määral ka erastatud eluruumidest. Üürikorterite turu arenemisel üksnes turusuhete põhjal on kaks ebasoovitavat tagajärge. Esiteks, elamispindade valik üürisectoris on väike ja hinnad paljudele leibkondadele kättesaamatud. Üürikorterite juurdeehitus peaaegu puudub, sest turutingimustes pole üürikorterite pidamine majanduslikult nii tulus ja kindel ettevõtmine kui kinnisvara müük. Eraarendajad pole seega praegustes tingimustes suurte riskide tõttu huvitatud üüripindade tootmisest. Sotsiaalne vajadus üüripinna mitmekesise valiku ja kättesaadavama hinnataseme järele on suur, eriti suurtes linnades. Paljud leibkonnad pole huvitatud elamispinna omamisest (nt suure liikuvuse tõttu või ei soovi täita omanikukohustusi) või puuduvad neil selleks vahendid (nt ei vasta pankade seatud tingimustele).

Teiseks toimub üürisectori polarisatsioon, seda nii era- ja avaliku üürisectori sees kui ka era- ja avaliku sektori üürikorterite vahel. Et erasektoris on valik väike, erinevad pakutavad elamispinnad suuresti kvaliteedi ja hinnataseme poolest. Hind aga määrab. Sama leiab aset munitsipaalüürisectoris, mis on lõhestumas kaheks: hea kvaliteediga ehitatavad või remonditavad elamispinnad, kus on kõrgem üüritase, ning erastamata jäänud halvas seisukorras madala üüriga korterid. Tagajärjeks on, et üürisectori ühes osas (suurem osa avaliku sektori üürikortereist) toimub kiiresti residualiseerimine – elamufond laguneb ja elanikkond koosneb üha enam madala sotsiaal-majandusliku staatusega rühmadest. Need kaks protsessi on omavahel seotud: kui madala staatusega rühmad koonduvad teatud tüüpi elamispindadele, kuhjuvad seal ka majanduslikud probleemid. Järjest raskem on tõsta üüri ja teha remonditöid, kinnisvarahind langeb.

Elamuturu iseärasus on ka see, et sarnased eluasemetüübid on tavaliselt ruumiliselt koondunud. Niisugune areng soodustab sotsiaalse segregatsiooni süvenemist ja seeläbi sotsiaalse tõrjutuse levimist. Mõjuta ei jää ka omanikuasustus. Kui teatud majades ja ümbruskonnas on selliste eluasemete kontsentratsioon suur, langeb omanikuasustuses kinnisvara väärtus, inimestel puudub motivatsioon piirkonnas edasi elada, tekib soov vahetada elukohta. Põhinedes teiste Euroopa riikide kogemusel, pole võimalik üksnes turusuhete alusel efektiivset üüriturgu välja kujundada. Sotsiaalkorterid peaksid olema suunatud marginaalsete rühmade ning tagastatud majade üürnike kõrval ka laiematele, keskmise sissetulekuga rühmadele, et vältida sektori residualiseerumist ja polarisatsiooni ning stabiliseerida eraüürisectoris hinnataset.

Kallis eluase

Uuselamuehitus pole saavutanud soovitud mahtu. Leibkondade arv, kes on võimelised endale uut eluaset ehitama, on väga väike. Viimasel viiel aastal on ehitatud ligikaudu 0,6 uut

eluruumi 1000 elaniku kohta (ehitustase jääb arenenud lääneriikide tasemele mitu korda alla), s.t vaid 0,2% leibkondadest saab potentsiaalselt aasta jooksul uude eluruumi kolida. Osa kinnisvaraprojektide puhul kulub eluruumide müügiks aastaid. 1990. aastail toimus sissetulekute kiire diferentseerumise tingimustes jõukate leibkondade elamistingimuste hüppeline paranemine. Seetõttu ei ole majanduslikult edukad leibkonnad praegu elamuturul üldjuhul aktiivsed (Sotsiaaltrendid 2 2001).

Uusehituse märgatava tõusuta on raske lahendada eluasemepuudusega seotud probleeme (avalduvad eelkõige suurtes linnades, nagu Tallinn ja Tartu) ning olukorda, kus eluasemete struktuur ei vasta leibkondade struktuurile ja eelistustele. Sama tendents, s.t uuselamuehituse väike maht, avaldub ka teistes Euroopa üleminekuriikides. Edukamalt on olukorda parendatud neil juhtudel, kus riik ja kohalikud omavalitsused on astunud samme, et toetada otseselt uuselamute ehitust.

Üleminek turumajandusele on põhjustanud paljudele, eelkõige uutele leibkondadele raskusi elamispinna soetamisel. Elanike väikestest sissetulekutest ja elamufondi struktuurist (selle geograafilised erinevused, suurus, kvaliteet) on tingitud hulk probleeme, mida praeguste elamusuhete alusel on raske lahendada. Et elamispinna ostu puhul peab leibkond vastama panga seatud nõuetele ning eraüüriturg on väga piiratud ja kõrgete hindadega, avaliku sektori üürikorterid aga peaaegu puuduvad, on paljudel leibkondadel raske eluasemeturule pääseda. Kommertspankade seatud nõudeile eluasemelaenude väljastamisel vastavad enamasti vaid 10. tuludetsiili kuuluvad leibkonnad. Väikesed sissetulekud ning hooldus- ja üürikulude tõstmine turutaseme lähedale (kommunaalteenuste hinnad on mitu korda tõusnud ja avaliku sektori poolt vähe kontrollitavad) on loonud olukorra, kus elanikel on tihti probleeme eluasemekulude eest tasumisega, remondiks raha ei jätku.

1999. aastal oli eluaseme eest tasumisega tihti raskusi ligi viiendikul suurlinnades (Tartu, Narva, Kohtla-Järve, Pärnu), 15% väikelinnades, 8% Tallinnas ja 7% maal elavaist leibkondadest. 1980. aastate II poolel eluaseme eest makstud 2–3% asemel kulutas keskmine leibkond 1999. aastal oma tarbimiskuludest eluasemele 19%. 1999. aastal kulutati keskmiselt üksnes 70 krooni kuus pereliikme kohta jooksvaks eluasemeremondiks (mugavusteta eluruumides, mis vajavad kõige rohkem remonti, kulutati selleks otstarbeks vaid 23 krooni) (Elamistingimused 2000).

Kuigi toimetulekutoetuste süsteem peaks pakkuma sotsiaalset kaitset neile leibkondadele, kellel on probleeme oma regulaarsete elamiskulude eest tasumisega, on tegelikkuses paljud leibkonnad siiski sotsiaalse kaitseta. Nt eraüüriktoris eluaset üürivad pered ei saa taotleda kompensatsiooni suurema osa üürikulude katmiseks, sest üüritase erasektoris ületab mitu korda üüritaseme, mis kaetakse kohalike omavalitsuste otsustuse alusel toetusega. Samuti ei saa taotleda kompensatsiooni need leibkonnad, kel puudub ametlik üürileping (omanik pole maksudest kõrvalehoidmise tõttu huvitatud ametliku üürilepingu tegemisest). Katmisele ei kuulu ka eluasemelaenu tagasimakstav põhiosa ja intressid. Kehtiv süsteem aitab toime tulla eelkõige neil leibkondadel, kes on saanud oma elamispinna omanikuks erastamise teel või üürivad elamispinda omavalitsuselt (kus on üldiselt madalamad üürid).

Süsteemist lõikab kasu ka suur hulk neid peresid, kes tegelikult sotsiaaltoetust ei vaja. Süsteem ei kaitse neid, kellel on kehv stardipositsioon, vähe võimu ja oskusi, kuid kes vajavad toetust. Tagajärjeks on vaeste perede väga kehvad elamistingimused, ülerahvastatus, kodutuse levik. Üldiselt on avalikul sektoril raske erasektori hinnatõusu kontrollida ja kuna eluasemekulud erasektoris järjest kasvavad, siis muudetakse sellise – vaid eluasemenõudlust reguleeriva – elamusüsteemiga kehvval majanduslikul järjel olevad pered järjest enam toetustest sõltuvaks ning neil on järjest raskem sellest olukorrast välja tulla. Avaliku sektori kulutused sellises olukorras on väga suured ja ebaefektiivsed.

Elamusüsteem tõhusamaks!

Praeguses suhteliselt liberaalses süsteemis ei saa elamupoliitika määrata elamusektori arengut. Küll aga saab teatavate elamupoliitiliste meetmete rakendamise kaudu avaldada kaudselt mõju elamute pakkumisele ja nõudlusele ning koostöö tõhustamisele elamusektoris nii, et areng oleks kaugemas perspektiivis majanduslikult tulus ja sotsiaalselt alalhoidlik.

Selleks et elamuturu osad oleksid paremini tasakaalus ega tekiks sektoritesisest polarisatsiooni, tuleks soodustada eelkõige üüriktori väljaarendamist. Elamuturul võib prognoosida järjest kasvavat nõudlust üüriktori järele, sest uued leibkonnad (eelkõige noored) pole huvitatud või neil puuduvad võimalused kohe omanikusektoris astuda. Lääneriikide praktika põhjal on eluasemekarjääri esimene etapp tavaliselt väiksem üüriktori, kust hiljem liigutakse edasi omanikuasustuse sektoris. Samuti võiks pensionäridele olla just väiksem üüriktori alternatiiviks suuremale elamispinnale omanikuasustuse sektoris (kus on kallid ülalpidamiskulud).

Et nende rühmade vajadused on seotud väiksemate (minimaalseid eluasemevajadusi katvate) üüriktoriga ja pole soovitatav nende majutamine madala staatusega elurajoonides (kuhu paraku on koondunud olemasolevad väiksemad ja odavamad üüriktorid), on otstarbekas pöörata tähelepanu selliste pindade juurdetootmisele eelkõige uusehituse, aga ka mitteiluruumide eluruumideks muutmise kaudu. Selliste korraliku ehitusstandardiga eluruumide ja väikeste üüriktori hooldamise hinnataset on võimalik hoida suhteliselt madalal, mis muudaks need paremini kättesaadavaks. Teatud määral tuleks renoveerida ka olemasolevaid elamispindu.

Üürituru arengut tuleb soodustada nii era- kui ka avalikus sektoris. Tõhusamaks tuleb muuta üüriktori majandamine. Selleks on vaja luua võimalused tõsta üüri, et see kataks eluasemele vajaminevad kulutused. Avaliku sektori üüriktori tuleks laiendada, hõlmates sinna ka keskmise sissetulekuga peresid. Siis oleks võimalik üüritaset rohkem diferentseerida, väiksem oleks residualisatsioonioht (üüriktori ei kuhjuks, saaks teha remonti, säiliks kogu sektori parem maine) ning suuremad eluruumide efektiivsema majandamise võimalused.

Alternatiiviks sotsiaalktoriga tootmisele ja haldamisele kohalike omavalitsuste poolt oleks nende funktsioonide üleandmine mittetulunduslike firmade/organisatsioonide kätte ning nende firmade toetamine uute sotsiaaleluruumide rajamisel (riigi ja kohalike omavalitsuste poolset pakkumist suurendavate initsiatiivide, nagu maksusoodustused, tasuta maa või

hoonete eraldamine, soodsad laenud jne rakendamise kaudu). Mõnes omavalitsuses on juba kohaldatud meetodit, kus sotsiaalkorterite majandamine on üle antud mittetulundusühinguile. Mõttekas oleks erastada praegune nn residuaalne (halvas seisukorras) munitsipaalramufond, sest selle majandamine on väga kulukas.

Et ka majanduslikult vähekindlustatud pered saaksid kasutada probleemideta normile vastavat elamispinda ning saaks tõsta üüri- ja hoolduskulud vajalikule tasemele, tuleks täiustada nõudlust toetavaid abinõusid, sh toimetulekutoetuste süsteemi. Eraarendajate motivatsiooni ja kindlustunde tõstmiseks üürikorterite ehitamisel oleks otstarbekas kehtestada ka neile teatavad maksu-, laenu- ja maahinnasoodustused. See võimaldaks hoida üüritaset eraüürisektoris madalamal ja kättesaadavamal tasemel.

Võimalikud lahendused

Elamuehituse arengu soodustamiseks tuleks suunata vahendid olemasoleva elamufondi parandamisele ning linnaga piirnevate omavalitsuste korteri- ja suvilaturgude väljaarendamisele. Võimalikud abinõud on infrastruktuuri arendamine, transpordikorralduse parandamine, maa- ja planeerimispoliitika, finantssüsteemi (laenuvõimaluste jms) täiustamine, kaugemas perspektiivis grantide näol ka eeslinnapiirkondades otsene elamuehituse toetamine. Elamufondi efektiivsemaks kasutamiseks tuleks toetada eelkõige siselinna piirkonnas ja paneelramurajoonides asuvate eluasemete renoveerimist sihtotstarbeliste toetuste (mille eraldamisel järgitakse sotsiaalseid eesmärke), laenuhoiuste käivitamise ja laenuitingimuste parandamise ning maksusoodustuste kaudu.

Elamispinna kvaliteedi tõstmise võimalused on järgmised: tüüplahenduste pakkumine suurpaneel- ja telliselamute renoveerimisprojektide elluviimiseks ühistute vahendusel, elamute renoveerimise finantssüsteemi väljatöötamine, avaliku ja erasektori koostöö laiendamine renoveerimistöõde tegemisel (nt kampaaniate korras omanikele soodustingimustel ehitusmaterjali ja remonditeenuste pakkumine, remondialase info ja projektide levitamine, koolitused – mõni suurem omavalitsus on niisuguseid kampaaniaid juba edukalt käivitanud), eri finantseerimisskeemide propageerimine ja rehabiliteerimispoliitika (teatud linnaosade uuendamine uusehituse ja renoveerimise teel) rakendamine.

Eluaseme parema kättesaadavuse tagamiseks omanikuasustuses kasutada täiendavalt pakkumist ja nõudlust suurendavaid meetmeid, nagu riiklikud elamuehitusgrandid omavalitsustele, mis aitavad realiseerida noore pere elamuehitusprogramme, toetused noortele peredele laenuintresside tasumisel, sihitusega sünnitoetused lastega perekondadele, kel on eluasemega seotud kohustusi (eluasemelaen vms). Keskmise kodanik pääseb lähiajal ehitusturule juhul, kui riik jagab temaga laenuriske.

Toimetulekutoetuste süsteem tuleb muuta efektiivsemaks, et see täidaks oma sihitust (oleks suunatud abi vajavatele sotsiaalsetele rühmadele). Toetuse määra tuleks tõsta süsteemi efektiivsuse suurendamisest vabanenud vahendite arvel, et see kataks tegelikud eluasemele tehtavad kulud ning oleks kooskõlas turul valitsevate eluruumi üüride ja hooldustasudega.

Pakkumist suurendavate subsideerimise süsteemi väljaarendamine ja seega eluaseme parema kättesaadavuse kindlustamine elanikkonnale ning nõudlust suurendavate meetmete rakendamine annaks eluasemeprobleemide lahendamisel parimaid tulemusi.

Kasutatud kirjandus

Balchin, P. (1996). Housing Policy in Europe. London: Routledge.

Elamistingimused (2000). Tallinn: Statistikaamet.

Knox, P. (1995). Urban Social Geography. Harlow: Longman.

Kuddo, A. (2001). Hinnang sotsiaaltoetuste efektiivsusele Eestis. – Sotsiaaltöö, nr 4, lk 4–7.

Malpass, P., Murie, A. (1999). Housing Policy and Practice. 5th ed. Houndmills: Macmillan Press.

Omanikele tagastatud majades elavate üürnike probleemid ja nende lahendused (1998). Tallinn: Eesti Konjunkturiinstituut.

PRAXIS (2002). Eluasemepoliitika Euroopas ja Eestis. A. Kährik, J. Kõre, M. Hendrikson (autorid). Poliitikaanalüüs 4.

Sotsiaaltrendid 2 (2001). Tallinn: Statistikaamet.

Märkused

i Kuddo (2001) hinnangul moodustavad umbes 63% toimetulekutoetuse saajaist "mittevaesed" leibkonnad, s.t need, kes tegelikult toetust ei vaja.

Valitsuse poliitika erinõuetega tegevusalade tegevuslubade väljastamisel

Diana Eerma (RiTo 5), Tartu Ülikooli majanduspoliitika õppetooli teadur

Tegevuslubade kehtestamise eesmärkide sihipärasuse ja otstarbekuse seisukohalt oleks tähtis suurendada tegevuslubade kehtestamise läbipaistvust ning vältida väljaandmise osalist administratiivset kattumist, sõnastades üheselt mõistetavad eesmärgid.

Riigid reguleerivad uute ettevõtete turule sisenemist erinevalt. Et täita valitsuse kehtestatud nõudeid äritegevuse alustamiseks, tuleb nt Austrias läbida 12 protseduuri. Selleks kulub vähemalt 154 tööpäeva ning maksude maksmiseks 11 612 dollarit. Boliivias peab ettevõtja järgima 20 protseduurireeglit, kulutused on 2696 USA dollarit ning nõutavate lubade hankimiseks kulub vähemalt 82 tööpäeva. Eeltoodule võib tuua kontrastiks Kanada: ettevõtja peab täitma vaid 2 protseduuri, milleks laias laastus kulub 2 tööpäeva, ning kulutused piirduvad 280 USA dollariga (Djankov et al 2000).

Majanduse reguleerimise standardteooria viib tagasi Arthur Cecil Pigou'ni (1934). Hiljem on seda nimetatud abistava käe teooriaks (helping-hand theory). Selle teooria peaidee on, et reguleerimata turul tekivad sageli turutõrked, alates loomulike monopolide võimust kuni välismõjudeni. Valitsus, kelle eesmärk on sotsiaalse efektiivsuse kindlustamine, põrkub nendele turutõrgetele ja peab nende leevendamiseks kasutama regulatsioone. Need regulatsioonid vähendavad turutõrkeid, mis on seotud madala tootekvaliteediga ja ka välismõjudega (nt keskkonna saastega). Nn abistava käe teooria prognoosib, et rangemad turule sisenemise regulatsioonid, mis on mõõdetavad suurema arvu nõutavate protseduuride läbimisega, annavad paremaid tulemusi sotsiaalsest aspektist.

Nn haarava käe teooria (grabbing-hand theory) seisukohalt ei ole aga valitsuse tegevus nii kasulik ning regulatsioonid on sotsiaalsest aspektist ebaefektiivsed. George J. Stigler väidab oma teoorias regulatsiooni ulatuse kohta, et tööstusharu ise reguleerib ning kujundab ja rakendab regulatsiooni eeskätt enda kasuks (Stigler 1971). Tööstuse vastava ameti esindajad saavad kehtestada regulatsioone, mis tagavad neile rendi, sest tavaliselt on nad vastakuti hajutatud tarbijatega ning neil on madalamad info- ja organisatsioonikulud. Selle teooria kohaselt hoiab turule sisenejate arvu reguleerimine eemale konkurendid ja suurendab turul osalejate kasumeid. Karmimad regulatsioonid tõstavad sisenemisbarjääre, see peaks viima turuvõimu tugevnemisele ning tarbijad ei saa kasumeid.

Teine haarava käe seisukoht on seotud Hernando De Soto tööga (De Soto 1990) ja kannab eesti keeles nimetust lisatasu kiosk (tollbooth view). Selle järgi teenib regulatsioonide kehtestamine poliitikute ja bürokraatide huve. Poliitikud kasutavad regulatsioone valimiskampaaniate ja häälte võitmise vahendina. Load ja regulatsioonid on ka selleks, et ametnikel oleks võim nende väljaandmisega venitada ja sellega n-ö teenida.

Turule sisenemise regulatsioone käsitlevas uurimuses (Djankov et al/2000) analüüsiti 75 riigi vastavaid regulatsioone ja leiti, et rangemad regulatsioonid on üldjuhul seotud riigis leviva suurema korruptsiooni ja varimajanduse osakaaluga. Vähem demokraatlikud ja

majandustegevusse enam sekkuvad valitsused reguleerivad tugevamalt turule sisenemist ja kontrollivad isegi ettevõtete majandustegevust.

Nimetatud uurimuse põhjal tuuakse välja kolm olulist reguleerimise mudelit:

- abistava käe mudel, milles valitsused reguleerivad turule sisenemist turutõrgete ületamise eesmärgil;
- tabamise mudel (*capture model*), milles valitsused reguleerivad turule sisenemist eesmärgiga kaitsta turul tegutsevaid firmasid;
- lisatasu kioski mudel, milles valitsused reguleerivad turule sisenemist poliitilise kasu ja lisakasumite saamise eesmärgil.

Reguleerimise mõiste ja olemus

Reguleerimise all mõistetakse valitsuse või valitsuse delegeeritud regulatiivse võimuga sõltumatu institutsiooni formaalseid ja mitteformaalseid meetmeid eraagendi käitumise kontrollimiseks. Reguleerimise võib jagada kolmeks:

- majanduslik reguleerimine: valitsuse sekkumine eraagentide ressursside jaotamise otsustesse, et suurendada turu efektiivsust. Sisaldab turule sisenemist ja väljumist, monopoolse või oligopoolse võimu kasutamist, hindade, toodangumahu ja teenuste reguleerimist;
- sotsiaalne reguleerimine: valitsuse sekkumine ettevõtete käitumise kontrollimiseks, et kaitsta eraagentide sotsiaalseid õigusi. Reguleerib kaupade ja teenuste tootmise ning müügi tingimusi, hõlmates riskide vähendamise, keskkonnakaitse, tarbijakaitse, töölepinguliste suhete ja võrdsete võimaluste küsimusi;
- administratiivne (protsessi) reguleerimine: kontroll valitsuse tulude kogumise üle, juhtimine ja ümberjaotamine eesmärgiga suurendada administratiivset efektiivsust ning avaliku ja erasektori rolli ning vastutuse defineerimine. Hõlmab maksukogumist, eelarvet puudutavaid regulatsioone, tervishoiu administreerimist, varimajanduse üle kontrolli legaliseerimist (Wienert 1997).

Majanduslik reguleerimine sisaldab eri majandusharude struktuuri korraldust, selle eesmärk on suurendada sotsiaalset heaolu ning kindlustada turuettevõtete elujõulisus ja konkurentsivõime.

Teoreetilistes käsitlustes võib eristada kaht peamist majandusliku reguleerimise traditsiooni: normatiivset ja Chicago koolkonda.

Normatiivne traditsioon otsib reguleerijaile rakendusjuhiseid kui konkreetseid poliitikaid. Selles kontekstis on reguleerimise termin saanud suures osas loomulike monopolide reguleerimise sünonüümiks. Reguleerijailt eeldatakse nii tarbija kui ka tootjahinnavaru eest hea seismist. Kui reguleerija saab täielikult jälgida firmat iseloomustavaid karakteristikuid, siis sotsiaalsest aspektist parim on piirkulu või Ramsey hinnakujundamise kasutamine. Reaalsem on muidugi olukord, kus kulude kohta täielikku infot pole.

Chicago koolkond, mille on rajanud George J. Stigler ja Sam Peltzman, kaldub laiemal regulatsioonide käsitluse poole, hõlmates enam kui riigi sekkumine loomulike monopolide puhul ning asetades vaatluse keskmisse poliitikonoomilised aspektid. Peatähelepanu on sellel, mis tüüpi regulatsioone poliitiline protsess toodab. Arvatakse, et poliitikud on valinud regulatsioonid poliitilise toetuse maksimeerimiseks (Coate, Besley 2000).

Vaba turumajanduse tingimustes määravad turujõud kaupade ja teenuste hinna, kvaliteedinõuded, ettevõtte kasumi ja turult sisenemise–väljumise. Reguleerimise korral määratakse nii mõnedki näitajad administratiivsete meetoditega. Reguleerimise puhul on iseloomulikud kolm järgmist aspekti: suunatus spetsiifilistele, avalike huvidega mõjutatud tööstusharudele, tööstusharu majanduslike näitajate kontroll ja kõige levinuma vormina hinna– ehk ettevõtte kasumitaseme reguleerimine, mis üldjuhul kujutab endast maksimaalse hinna määramist (Greer 1993). Reguleeritavad näitajad võivad olla ka hinnastruktuur (hinna diferentseerimine), tööstusharu sisenemine ja sealt väljumine. Kõige vähem leiab reguleerimist toote kvaliteedi näitaja. Uuemad teoreetilised käsitlused peavad hinna reguleerimist efektiivsemaks ettevõtte investeeringute tulumäära reguleerimisest (Joskow 2000).

Reguleeriva institutsiooni olemasolu. Teoreetiliselt on selleks poliitiliselt ja majanduslikult sõltumatu asutus, mille töötajail on võim teha haru reguleerivaid otsuseid ja mis ise kuulub kohtuvõimu kontrolli alla.

Samuti võib välja tuua reguleeritavale tegevusharudele iseloomulikud näitajad (Greer 1993):

- haru toodang on ühiskonnale eluliselt vajalik (ühistransport, energia, sideteenused);
- toodetakse teenust, mitte kaupa. Kuna teenust ei saa ette toota, on vaja haru reguleerida, et tootmine vastaks tarbimisele erisuguse nõudlusega perioodidel. Sellest tulenevalt peab antud haru ettevõttele olema võimalus hoida suuremat võimsust kui turukonkurentsis kasulik. Lisaks vajab enamik reguleeritavaist ettevõtetest kindlustatud ligipääsu jaotusvõrkudele, mille kaudu nende teenus tarbijani jõuab;
- reguleeritavas harus on ettevõtted kapitalimahukad. Üldjuhul ületab ettevõtte põhivara aastakäivet 300–400% võrra (võrdluseks: toidukaupade jaemüügi kauplustel on põhivara väärtus tavaliselt 20–35% aastakäibest);
- reguleeritavat haru iseloomustatakse turutõrkega või puuduliku turuga. Siin on esikohal loomulik monopol.

Turutõrked valitsuse tegevusajendina

Siinkohal vajab selgitust reguleerimisega sissetoodud turutõrgete mõiste. Ressursside jaotust, mille puhul kellegi olukorda ei saa parandada ilma teise olukorda halvendamata, nimetatakse Pareto–optimaalseks jaotuseks. On kuus olukorda ehk tingimust, mille puhul turg ei ole Pareto–efektiivne. Neid nimetatakse turutõrgeteks ning need on valitsuse tegutsemisajendid – konkurentsitõrked, üldkasutatavad hüvised, tootmisest ja tarbimisest tulenevad välismõjud, puudulikud turud, infotõrked (tarbijate käsutuses oleva info

puudulikkus ja arvamus, et turg pakub ise liiga vähe infot), tööpuudus koos inflatsiooni ja tasakaalutu majandusega.

On oluline märkida, et turutörked ei välista üksteist. Sageli on turgude puudumine osaliselt põhjendatav infoprobleemidega. Välismõjude põhjuseks loetakse aga omakorda tihti turgude puudumist. Üldkasutatavaid hüviseid peetakse mõnikord välismõjude äärmuslikuks juhuks.

Käesoleva töö suunitlusest lähtudes võtan eeltoodud turutörgetest lähema vaatluse alla infotörked. Reaalses majanduses on kaht tüüpi infotörkeid: teadmatus ja määramatus. Esimene on kõrvaldatav infotörge, teine seotud tuleviku põhimõttelise prognoosimatusesega.

Teadmatusel on omakorda alaliigid: kvaliteedi-, hinna- ja kasuteadmatus.

Kui kvaliteediteadmatusesega kaasneb kvaliteediinfo asümmeetria, tekivad negatiivse valiku ja (või) moraalse riski olukorrad. Negatiivset valikut (*adverse selection*) ja moraalselt riski (*moral hazard*) võib käsitleda asümmeetrilise infojaotuse tagajärgedena. Mainitud juhtudel võib turg kõrgemate kvaliteediasjuste jaoks kokku variseda. Seda ohtu saavad turuosalisel ise takistada, seades selle vastu kindlad infostrateegiad.

Kasuteadmatus võib väljenduda kaupade ala- või ülenõudluses. Siinjuures valitseb arvamus, et kasuteadmatus on suurem pika kasutusajaga immateriaalsete hüvede puhul (peale hariduse ka nt vanadus- ja tervisekindlustus). Hariduse puhul on aga riigi osalus põhjendatud ka teiste teguritega, nt positiivse välismõjuga.

Hinnateadmatus seisneb turuosalistel infopuuduses tasakaaluhinna suhtes, mis võib tekitada viivitusi tehingutes ja kaasa tuua turutasakaalu ajutisi häireid. Siin on võimalik infotörget ületada riigi või mõne muu kollektiivse instantsi infoteenust pakkudes.

Valitsuse roll infotörgete korrigeerimisel peab ulatuma lihtsaist tarbijakaitsenõudeist kaugemale. Eratürg pakub infot sageli ebapiisavalt, nii nagu ta pakub ebapiisavalt ka muid üldkasutatavaid kaupu. Tekib info asümmeetria.

Kvaliteediteadmatuses puhul saab riik lahendada infoprobleemi oma majanduspoliitiliste meetmetega. Esmajoones puudutab see turu mitteprofessionaalsete osalistel, lõpptarbijate kaitset. Võimalused selles valdkonnas on järgmised (Sepp, Kaldaru 1999):

- miinimumstandardite ja tegevuslubade kehtestamine;
- kohustuslik kindlustus. Asümmeetrilise infojaotuse tõttu võib turg säilida vaid suurte riskide jaoks. Kindlustuse kõrge hind peletab eemale väikese riski kandjad. Kohustuslik kindlustus takistab sellise olukorra teket ja võimaldab kindlustuse hinda alandada;
- garantiikohustus, sõltumata vigade tekkimise põhjustest;
- infokohustus müüjaile pakutava kauba olulisemate parameetrite suhtes.

Tegevusload ja –litsentsid riiklike turutõketena

Nagu eespool selgus, on tegevusloa või –litsentsi kehtestamine üks infotõrke ületamise võimalusi. Teisalt kujutab tegevusloa või –litsents endast sisenemistõket. Viimast võib käsitleda artikli alguses kirjeldatud riigi turuprotsessidesse sekkumise seisukohalt. Siinkohal peaks analüüsima, kus asuvad tegevusload turutõkete süsteemi kohaselt.

Sisenemistõkked on vanade turul olijate arvates kõik tegurid, mis võimaldavad vältida uustulnukate konkurentsi (üldistava näitajana kasutatakse hinnatõusu ulatust), uustulnukate arvates kõik kulud, mis vähendavad kasumiootusi (suuruseeliste ületamise kulud) (Sepp 1998).

Sisenemistõkete puhul eristatakse struktuurseid ja käitumislikke (strateegilisi) tõkkeid (Schmidt 1990). Päritolu järgi liigitatakse turutõkked riiklikeks ja eratõketeks (tabel 1). Nagu tabelist näha, on tegevusalade riiklik litsentseerimine riiklik turutõke (sisenemistõke).

Tabel 1. Turutõkete näiteid

Suund	Vorm	Riiklikud tõkked	Eratõkked
Sisenemistõkked	struktuursed	üldine majanduspoliitika: äriõigus, patendi- ja litsentsisüsteem, ühinemiskontroll jm	suuruseelised, kulueelised, diferentseerimiseelised
	käitumislikud	spetsiifiline majanduspoliitika: subsiidiumid üksikuile ettevõtetele, tegevuslitsentsid ja – load	tõkendhinnad, varuvõimsused, toote diferentseerimine, üldkäiberabatid jm
Väljumistõkked	struktuursed	eeskirjad töötajate kaitseks ettevõtte pankroti korral	spetsiifiline ja kauakestev põhivara, lepingutrahvid turule jäämine kuvandi vm kaudsetel põhjustel
	käitumislikud	sekkumine pankrotiohus oleva ettevõtte tegevusse töötajate vallandamisel	

ALLIKAS: Schmidt 1990.

Tegevuslubadega seotud probleemid Eestis

PRAXIS-e ja majandusministeeriumi ühisprojektis oli vaatluse all 137 tegevusluba, mis väljastatakse tegutsemiseks erinõuetega tegevusaladel, eesmärgiga korrastada nende väljaandmist ja leida tegevuslubade väljastamisele alternatiivseid võimalusi.

Vaatluse üks põhijäreldusi oli: on tähtis muuta suhtumist – tegevuslubade väljastamisel tasutavat riigilõivu ei tuleks käsitleda maksutulude laekumise allikana, vaid majanduskeskkonna regulatsiooni vahendina (Liiv 2001).

Mitmete tegevuslubade puhul on probleemiks ebapiisav või ebaselge regulatsioon seaduse tasemel (ehitusalsed load, energiakandjatega ja ravimitega seotud load, raviasutuse apteegi tegevusluba, lõhkematerjalide müügi luba, ringhäälinguluba). Mitmel juhul (lõhketööde tegemine ning lõhkematerjali valmistamine ja müük, ilutulestiku korraldamine) mainiti ka põhjendamatult kõrget riigilõivu. Meditsiiniteenusega seotud lubade puhul on probleemiks õigusliku regulatsiooni "moraalne ja õiguslik vananemine". Enamik tõstatatud probleeme on seostatavad õigusliku regulatsiooni ebapiisavuse või ebatäpsusega (Liiv 2001).

Litsentsimise kaotamise peamiste ohtudena võib näha kontrolli kaotamist ja ülevaate kadumist turuosaliste käitumise üle, salakaubaveo kasvu ning tarbijaile ohtlike toodete ja teenuste kontrollimatut turule sisenemist. Mõnel juhul peab arvestama Euroopa Liidu ja WTO nõudeid, nt meditsiiniteenuste, tubakatoodete ladustamise ja mitmed ehitustegevusega seotud load.

Tegevuslubade kehtestamise eesmärkide analüüs

Iga demokraatliku riigi valitsuse majanduspoliitika peaeesmärk on riigi kodanike majandusliku ja sotsiaalse heaolu tagamine ja edendamine. Valitsused otsivad ja kasutavad selleks erisuguseid vahendeid ja meetodeid. Siiski on demokraatliku ühiskonna majanduspoliitika peamiste eesmärkide saavutamise aluseks kolm üldtunnustatud põhiväärtust: vabadus, õiglus ja turvalisus.

Vabaduse all mõeldakse siin igaühe vabadust ise endale eesmärgi seada ja nende saavutamiseks töötada. Majanduses tähendab see vaba turukorraldust.

Õiglusest rääkides keskendutakse majanduses tihtipeale sotsiaalsele õiglusele ja õiglasele jaotusele. Ühiskondlikku rikkust tuleb ühiskondlikult õiglaselt jaotada.

Turvalisus ei tähenda siin mitte ainult rahu ühiskonnas ja ühiskondade vahel, vaid ka paremaid majanduslikke ja sotsiaalseid garantiisid. Seejuures on oluline rõhutada, et jaotusprotsessi põhjendusena on turvalisuse eesmärk õigluse eesmärgist mõjusam, sest on küsitav, missugune ümberjaotamise määr on õiglane. Iga kodaniku ühiskondliku turvalisuse astet on aga lihtne defineerida (nt võib selleks olla minimaalne sissetulek) (Wrobel 2001).

Üldise heaolu eesmärgist tulenevad kolm majanduspoliitilist eesmärki: majanduskasv, ressursside optimaalne paigutus ja jaotusõiglus.

Neist lähtudes tuleb valida sobivad vahe-eesmärgid. Nendeks võivad olla makromajanduslik stabiilsus, tööhõive suurendamine, hariduse ja koolituse edendamine, võrdsete võimaluste tagamine, innovatiivsuse ja ettevõtluse arendamine, ka kõrgetasemelised standardid keskkonna kvaliteedi, tervise ja turvalisuse valdkondades.

Siinjuures on oluline rõhutada, et regulatsioon on valitsuse käes tähtis vahend, saavutamaks soovitavaid tulemusi riigi poliitikas ja ka majanduspoliitikas. Kuid samas võivad innovatsioone, investeeringuid ja majandusliku efektiivsuse saavutamist takistavad regulatsioonid ning ka riigiametite kehtestatud üksteist dubleerivad ja konkurentsi teket eiravad regulatsioonid kujuneda tõsiseks takistuseks eduka riikliku poliitika teostamisel.

Millistele tingimustele peaks vastama n-ö hea regulatsioon? OECD soovitusel on järgmised:

- regulatsioon peab vastama selgelt väljendatud poliitika eesmärgile ja olema efektiivne selle saavutamiseks;
- regulatsioonil peab olema seaduslikult põhjendatud alus;
- regulatsiooniga tehtavad kulud peavad tooma kasu, mis jaotub kogu ühiskonnale;
- regulatsioon peab vähendama kulutusi ning turunurjumisi;
- regulatsioon peab kaasa aitama innovatsioonide arendamisele turustiimulite kaudu ja globaalsetel alustel põhinevaile käsitlustele;
- regulatsioon peab olema kasutajale selge, lihtne ja praktiline;
- regulatsioon peab olema kooskõlas teiste regulatsioonidega ja poliitikatega;
- regulatsioon peab nii palju kui võimalik kokku sobima konkurentsi, kaubanduse ja investeeringute hõlbustamise printsiipidega koduriigis ning rahvusvahelisel tasemel (The OECD Report on Regulatory Reform).

Infoprobleemide regulatsioonidel on kaks peamist ülesannet: kaupade ja teenuste kvaliteedi kindla minimaalstandardi tagamine ning sotsiaalsete ja ökoloogiliste ohtude vältimine. Neid kaht ülesannet võiks käsitleda tegevuslubade kehtestamise peaeesmärkidena. Infotörkeid on seega võimalik ületada miinimumkvaliteedi normeerimise teel, teostades seda tervishoiupoliitika, tarbijakaitsepoliitika ja keskkonnakaitsepoliitika eesmärgil. Kuna tarbijal ei ole täielikku infot, võib tegevusluba turul pidada signaaliks ettevõtte usaldusväärsuse kohta, millele riik on andnud garantii.

Alljärgnevalt üks võimalikke tegevuslubade kehtestamise eesmärkide klassifikatsioone analüüsitud tegevuslubade alusel.

Tabel 2. Tegevuslubade kehtestamise eesmärgid

Üldine eesmärk	Antud eesmärgile suunatud tegevuslubade näiteid	Tegevusloa selgitus ja eesmärgikatvus	Riskid tegevusloa tühistamisel
Sotsiaalne eesmärk			

Tarbijakaitse ja –ohutuse tagamine	ettevõtja ja füüsilise isiku sobivuse määramine ehitusteenuse, geodeetiliste ja projekteerimistööde osutamiseks; loteriide ja hasartmängude korraldamine; relva, laskemoona ja laskepaiga litsents; arstiabi litsents; ravimite tootmine, jae- ja hulgimüük; telekommunikatsioonivõrgu tegevus; veterinaarteenuse osutamine	kaudne või otsene suunatus tarbija kui indiviidi kaitsele asümmeetrilise infojaotuse ületamiseks	infotõrgete tõttu suureneb otsene või kaudne oht tarbija tervisele ja heaolule
Riskide vähendamine	kindlustustegevus ja fondide valitsemine; fondijuhtide selekteerimine; väärtpaberivahendus	info asümmeetria ületamiseks	suurenevad riskid nt kindlustusvõtjaile
Keskkonna–kaitse	maavarade kaevandamine; keskkonnamõju hindamine; jäätmemajanduse korraldamine; ohtlike jäätmete käitlus; vee erikasutus; välisõhu saaste	standarditest kinnipidamise kontroll	suurenevad ohud keskkonnale
Üldise ohutuse tagamine	geoloogilised, mäe- ja lõhketööd; lõhkematerjali valmistamine ja hoidmine; ilutulestiku korraldamine; relva, laskemoona ja laskepaiga litsents	otseste ohtude vältimine indiviidile ja keskkonnale	suurenevad otsesed ohud indiviidile ja tema heaolule
Majanduslik eesmärk			
Turu reguleerimine	tubakatoodete hulgimüük, sisse- ja väljavedu ning tootmine; elektri-, soojus- ja gaasisüsteemi operatiivjuhtimise teenuse müük; energia, vedelkütuse ja gaasi võrgu kaudu edastamine;	turuosalejate arvu reguleerimine ja kontroll nende tegevuse üle	kaotatakse kontroll turule sisenemise ja turutegevuse ning ressursside jaotamise üle

	audiitori tegevus; tööturuteenuse osutamine; koolitustegevus		
<i>Tegusa konkurentsi tagamine</i>	tubakatoodete hulgimüük, sisse- ja väljavedu ning tootmine; elektrienergia eksport, import ja müük; elektri-, soojus- ja gaasisüsteemi operatiivjuhtimise teenuse müük; kütuse import ja müük	turu efektiivsuse kontroll	ohud ausa ja tegusa konkurentsi saavutamisel, tulemuseks nt häired turul
<i>Lepingu-kohustuste fikseerimine</i>	elektrienergia eksport, import ja müük; energia, vedelkütuse ja gaasi võrgu kaudu edastamine	kontroll ressursside jaotamise üle	kaudsed ohud tarbijale
Administraatiivne eesmärk			
<i>Riigi huvide kaitse</i>	avaliku ja privaattollilao luba; loteriid ja hasartmängud; vee erikasutus; kohtutäituri, vandetõlgi ja pankrotihalduri tegevus; mälestiste konserveerimine ja restaureerimine; arstiabi litsents; tööturuteenuse osutamine; koolitustegevus	võimaldab riigil teostada kontrolli ressursside ja nende jaotamise üle	administratiivse efektiivsuse vähenemise oht
<i>Fiskaalne – maksude laekumise tagamine</i>	alkoholi ja tubakatoodete hulgimüük, sisse- ja väljavedu, tootmine; välisõhu saaste	kontroll valitsuse tulude üle juhtimise ja ümberjaotamise eesmärgiga	maksude mittelaekumine, kaob kontroll valitsuse tulude kogumise üle

Nagu näha, saab eespool käsitletud reguleerimise liigitusest tulenevalt eristada tegevuslubade kehtestamise puhul sotsiaalse, majandusliku ja administratiivse sisuga eesmärgi. Tegevuslubade ja litsentside kehtestamise eesmärkide kategoriseerimise ja süstematiseerimise põhjal võib teha järgmisi järeldusi:

- on tegevuslubasid, mille kehtestamisel on taotletud mitut eesmärki (nt tubakatoodete hulgimüügi, sisse- ja väljaveo tegevusluba). Eesmärkide paljusus tekitab aga

küsitavusi tegevuslubade väljaandjate osalise kattumise ja reguleerimise läbipaistvuse suhtes;

- on tegevuslubasid ja litsentse (nt turvalitsents, tõuaretuse tegevusluba), mille eesmärgi on väljaandja sõnastanud antud tegevuse, tööde või teenuste teostamisena;
- tarbijate nõudluse rahuldamine tegevusloa eesmärgina (nt reisijateveo tegevusluba) ei ole põhjendatud ja piisav eesmärk tegevusloa kehtestamiseks, sest tarbijate nõudluse olemasolu on ettevõtluse alustamise lähtekoht.

Alternatiivid traditsioonilisele reguleerimisele

Tegevuslubade eesmärkide ja subjektide erinevus määrab ja seab piirid ka võimalikele alternatiividele. Nt ravimite müügi tegevusloa tühistamise puhul seatakse otseselt ohtu tarbija, kellel pole infot kauba usaldusväärsuse kohta. Keskkonnakaitse puhul, kus tegemist on tootmise välismõjudega, võiks saaste tegevusloa alternatiiviks olla saastelubade müük.

Tegevusloale kui reguleerimismehhanismile alternatiive otsides saab toetuda traditsioonilise reguleerimise alternatiividele. Alternatiivide hulgas võib olla nii regulatsiooni eri vorme kui ka mitteregulatiivseid lähenemisteid.

Regulatiivsete valikute seas võib eristada kolme võimalust (Regulatory Quality and ...):

1. teostusel põhinev reguleerimine, millega määratakse soovitud väljund, kuid jäetakse määramata kasutatavad meetodid ja vahendid. Paindlik madalamate kulutustega nõudmiste täitmine;
2. protsessi reguleerimine. Paljud riskid on äärmiselt keerulised ja kulukad perspektiivide kontrolli kaudu reguleerimiseks, nõudes integreeritud protsesse. Sellisel juhul on otstarbekam kujundada nõudmised konkreetsele tegevusharule;
3. täitmise innovatsioon. Tegevuse inspekteerimisse kaasatakse kolmas osapool.

Mitteregulatiivsete võimaluste valik on tunduvalt laiem:

1. maksud ja subiidiumid võivad anda olulisi finantsstiimuleid, kujundamaks sotsiaalselt soovitud käitumist;
2. kaubeldavad käsutusõigused on mehhanism, mis tagab madalate sotsiaalsete kuludega tootmisele ja tarbimisele vajalikud piirangud. Näitena võiks tuua saatekontrolli, lennujaamade stardi- ja maandumisasukoha määramise õigused ning ringhäälingu sektori;
3. vabatahtlikud või nõustumiskokkulepped on sageli vahend, millega saavutatav paremus läheb reguleerimisnõuetest kaugemale. Nad sisaldavad positiivseid ja mõnel juhul ka negatiivseid mõjutusvahendeid ning nende abil on võimalik saavutada pidevat arengut. Kasutussfäärid: keskkonnakaitse, energiaspektori ja toote ohutuse valdkond;
4. iseregulatsioon. Valitsus võib julgustada mõne tegevusharu või -ala esindajaid koostööle oma käitumist reguleerima ja/või tarbijate probleeme lahendama. Soovitavad valdkonnad: reklaamindus, juriidilised tegevusalad ja finantsturud;

5. kindlustusstrateegiad. Mõnel juhul on efektiivsem kasutada riskide vastu kindlustust kui otsida teid nende vähendamiseks või elimineerimiseks. Valitsus peaks sel juhul aitama leida efektiivseid kindlustusturge ning korraldama, et kindlustus jõuaks konkreetsete aladeni;
6. infostrateegiad. Kasutatakse tootjate ja tarbijate vahel info asümmeetria puhul. Kulude seisukohalt on mõnikord efektiivsem, kui valitsus korrigeerib infoprobleemi otse.

Mitteregulatiivsete lähenemisteede puhul on oluline, et need sobiksid hästi konkreetsete poliitikate eesmärkidega.

Tegevuslubade tasuvuse hindamise lähtekohad

USA kui ühe palju reguleerimise ja dereguleerimisega tegelnud riigi näitel saab välja tuua selles valdkonnas toimunud kõnekaid muutusi. Nimelt on viimase kahekümne aasta jooksul vähenenud reguleerimise kogukuludes 67%–lt 34%–le turule sisenemise ja hinnakontrolli kulud, samas on suurenenud 12%–lt 34%–le keskkonnakaitse ja riskide vähendamise reguleerimisele tehtavad kulutused ning ulatuslikult on suurenenud (21%–lt 33%–le) reguleerimise administratiivsed (paberitöö) kulud (Key Regulatory Facts ...).

Ärikeskkonna seisukohalt on reguleerimise juures oluline hinnata nelja aspekti: otseste administratiivsete kulutuste ulatust, alternatiivkulusid, regulatsiooni instrumentide kvaliteeti ning reguleerijate kompetentsust.

On ilmne, et reguleerimine ei mõjuta kõiki tegevusalasid ja firmasid ühtemoodi, vaid koormab enam nt väikeettevõtteid ja võib kujuneda takistuseks nende turule sisenemisel ning tegevuses.

Tegevuslubade kehtestamise tasuvuse hindamisel tuleks alustada nende eesmärkide otstarbekuse hindamisest kuni konkreetsete kogukulude (sh administratiivse paberitöö, järelevalve jne kulud) analüüsini, mis koos moodustaksid ühtse aluse poliitika väljatöötamiseks antud reguleerimise valdkonnas.

Kasutatud kirjandus

Coate, S., Besley, T. (2000). Elected versus Appointed Regulators: Theory and Evidence. <http://www.nber.org/papers>.

De Soto, H. (1990). The Other Path. New York: Harper and Row. Djankov et al (2000) vahendusel.

Djankov, S., La Porta, R., Lopez de Silanes, F., Shleifer, A. (2000). The Regulation of Entry. NBER Working Paper Series, Sept. <http://www.nber.org/papers/w7892>.

Greer, D. F. (1993). Business, Government, and Society. 3rd ed. New York: Macmillan Publishing Co Inc.

Hahn, R. W., Litan, R. E. (2000). Improving Regulation: Start with the Analysis and Work from There. Washington, D. C.: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

Joskow, L. P. (ed) (2000). Economic Regulation. Cheltenham, Northampton: Elgar Reference Collection.

Key Regulatory Facts & Figures. <http://www.regulation.org/keyfacts.html>.

Liiv, D. (2001). Tegevuslubade väljastamisega seotud õiguslikke probleeme. Ettekanne PRAXIS-e seminaril "Tegevusload ja litsentsid – täna ja homme".

Regulatory Quality and Public Sector Reform. <http://www.oecd.org/PUMA/regref/altern.htm>.

Schmidt, I. (1990). Wettbewerbspolitik und Kartellrecht. 3. Aufl. Stuttgart. Sepp (1998) vahendusel.

Sepp, J. (1998). Konkurentsipoliitika. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Sepp, J., Kaldaru, H. (1999). Konkurentsivõime riikliku mõjutamise eesmärgid ja vahendid. – Eesti majanduse konkurentsivõime. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 63–115.

Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. – Bell Journal of Economics and Management Science, Vol 2 (1), pp 3–21.

The OECD Report on Regulatory Reform. <http://www.oecd.org/subject/regreform/Products/report.htm>.

Wienert, H. (1997). Regulation and Industrial Competitiveness: A Perspective for Regulatory Reform. OCDE/GD (97) 133. Paris: OECD.

Wrobel, R. M. (2001). Euroopa majanduspoliitika alused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Märkused

¹ Artikkel on valminud Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS ja majandusministeeriumi ühisprojektile "Erinõuetega tegevusaladel tegutsemise regulatsiooni korrastamine ja uue haldusõigusega kooskõlla viimine" tehtud kaastöö alusel.

Seadusloomefoorum Themis kodanike ja kodanikeühenduste teenistuses

Ülo Siivelt (RiTo 5), Eesti Õiguskeskuse infoosakonna juhataja

Sihtasutus Eesti Õiguskeskus on kahe viimase aasta jooksul käivitanud kodanikeühiskonna kaasamiseks seadusloomesse projekti, millega on kõigil huvilistel võimalik osaleda Eesti ühiskonnale olulisimate seaduseelnõude väljatöötamises.

Kirjutasin 2000. aasta veebruaris Riigikogu Toimetiste avanumbris, kuidas SA Eesti Õiguskeskus viis läbi esimesed katsetused kodanike kaasamiseks seadusloomesse (Siivelt 2000). Järgnevalt annan ülevaate sellest, kuidas oleme kahe aastaga selles suunas edasi liikunud. Keskendun viimase aasta tulemusele ja jätan antud valdkonnaga seotud teoreetilised arutlused mõne teise artikli teemaks.

Aastani 2000 olid Eesti Õiguskeskuse sihtrühmaks ainult juristid, eriti kohtunikud ja prokurörid, kellele oleme 1995. aastast andnud täiendusõpet. 1998. aastal lõime juristide omavaheliseks suhtlemiseks nn juristide listi, millega liitus peagi suur hulk mittejuriste, kes vajasisid ka juriidiliste probleemide üle arutamiseks kanalit. Tegemist on e-posti listiga, millel oli veebipõhiseks muutumisel üle 1200 liikme, praegu on kodulehe registreeritud kasutajate hulk 2500. Listi haldamisega saime üpris hea ettekujutuse õigusprobleemidest, sh seaduste ja seadusloomega seonduvast. Et juristid pole ainsad, kel peaks olema õigus seadusloomes sõna sekka öelda, alustasime kodanike seadusloomesse kaasamise kontseptsiooni väljatöötamist. Sündis projekt, mille peaesmärk on kommunikatsiooni parandamine avaliku sektori ja kodanikkonna (eriti kolmanda sektori) vahel. Tahtsime kaasa aidata seaduste kvaliteedi parandamisele, et kõik inimesed saaksid Interneti kaudu osaleda ühiskonnale tähtsate seaduste tegemisel neid kritiseerides, täiendades ja parandades. Samas sai sihiks ka kolmanda sektori koolitamine, kuidas seadusloome protsessis osaleda ja seda efektiivselt mõjutada.

2000. aasta juunis käivitus "Avaliku sektori ja kolmanda sektori õigusloomealase koostöö arendamise projekt". Projekti toetab Avatud Eesti Fondi nõukogu poolt Balti–Ameerika partnerlusprogrammi raames loodud stipendiumifond, mida finantseerivad Ameerika Ühendriikide Rahvusvahelise Arengu Agentuur (USAID) ja Avatud Ühiskonna Instituut (OSI).

Seadusloomefoorum Themis

Projekti peaülesanne oli luua kodanike(ühenduste) ja seaduslooja vahele Interneti-kanal – seadusloomefoorum. Kanal nägi ilmavalgust 22. märtsil 2001, mil Eesti Õiguskeskus avas oma koduleheküljel esimesena Eestis seaduseelnõude arutamise ja ettepanekute tegemise foorumi – seadusloomefoorumi Themis (oma nime sai foorum kodulehe kasutajate vahel korraldatud konkursiga kreeka mütoloogiast hästi tuntud kinniseotud silmadega, kaale käes hoidva õigusjumalanna Themise järgi).

Themis ei ole iseseisev portaal, vaid integreeritud Eesti Õiguskeskuse kodulehekülje üheks osaks. Selle peamine põhjus on hoida sidet sadade kodulehekülge kasutavate juristidega. Kogu Eesti Õiguskeskuse kodulehe oluline lisaväärtus on võimalus tellida kõiki õiguslaseid

uudiseid ja foorumite teateid oma isiklikku e-postkasti. Nii ei pea huviline pidevalt külastama kodulehekülge. Eriti vajalik on see neile, kes kasutavad Interneti-ühenduseks modemi abi.

Mida kujutab endast seadusloomefoorum Themis? Nagu Eesti põhiseaduse §103 sätestab, on seaduste algatamise õigus Riigikogu liikmel, fraktsioonil ja komisjonil ning valitsusel. Presidendil on seaduste algatamise õigus põhiseaduse muutmiseks. Otsustasime algusest peale teha panuse valitsuse algatatud eelnõudele, sest ministeeriumides loodavad seaduseelnõud moodustavad suure enamuse. Viimase statistika järgi on Riigikogus viimase kolme aasta jooksul vastu võetud seadustest 90,1% algatanud valitsus (Sillajõe 2002). Jälgides valitsuse poolaasta tööplaan, teeme valiku 10–15 seaduseelnõu osas. Seejärel jälgime nende eelnõude ettevalmistamist. Uurime, kas eelnõu ettevalmistamisse on kaasatud valitsusväliseid kolmanda sektori organisatsioone ja pakume eelnõu autoreile oma abi. Hoiame nendega sidet, et ise teada ja omakorda anda huvilistele teada, millal eelnõu saab kommenteerimisvalmiks ja jõuab Themisele.

Seaduseelnõu foorumile saamine pole eesmärk omaette, tähtis on tulemus – kui palju inimesi võtab vaevaks tutvuda eelnõu ja selle seletuskirjaga ning söandab teha oma ettepanekuid, et lõppkokkuvõttes sünniks parem seadus. Meie omalt poolt oleme pakkunud huvilistele võimaluse esitada küsimused otse eelnõu autoreile. Oleme ka lisanud eelnõufoorumile Interneti-linke ajakirjanduses eelnõu puudutavaile artiklitele. Saadud ettepanekute põhjal on valminud hulk dokumente, mis on edastatud eelnõu ettevalmistavale ministeeriumile ja/või Riigikogu vastavale komisjonile.

Diskussioonide parema tulemuslikkuse saavutamiseks otsustasime eelmise aasta lõpul rakendada ka reaalsete ümarlaudade abi, töötades välja oma formaadi, kuidas jõuda eelnõu parandamiseks arvestamist väärivate tulemusteni. Alustuseks saavutame kokkuleppe eelnõu autoritega presentatsiooni suhtes, seejärel anname sõnajärje huvirühmade esindajaile. Selline koostöövorm tagab ühtlasemad ja kvaliteetsemad ettepanekud ning aitab vältida asjatundmatust.

Aasta tulemused

Alates seadusloomefoorumi Themis avamisest möödunud aasta 22. märtsil, on avalikkusel olnud võimalus kaasa rääkida 15 seaduseelnõule, neist kaheksale on saadetud arvestatavaid ettepanekuid. Kõigi ettepanekutega saab tutvuda Themise koduleheküljel vastava eelnõu lingi all. Sealt leiab ka ümarlaudade protokollid ja ümarlaudade ettepanekud eelnõu menetlejaile.

Järgnevalt tooksin välja mõne näite eelnõudest, millel on olnud Themisele pretsedenti loov tähendus.

Esimese eelnõuna tõstaksin esile avaliku teenistuse seaduse eelnõu, millega lõime pretsedendi foorumi kontseptsiooni paikapidavusest. Foorumilt saadud esimesed ettepanekud saatsime justiitsministeeriumile, kust saime positiivse vastuse: mitu ettepanekut on jõudnud seaduseelnõusse. Eelnõu on praegu Riigikogu menetluses.

Teise suurema eelnõuna algatasime diskussiooni praegu meedias hästi tuntuks kirjutatud ravikindlustuse seaduse eelnõu üle. Eelnõu kommenteerimise tegid keeruliseks eelnõu eri versioonid (valitsusse jõudis kolmas versioon). Sellest eelnõust alates jätsime kommentaatoreile tutvumiseks üles ka eelnõu varasemad versioonid, et oleks võimalik jälgida, kuidas on liikunud eelnõu autorite mõte ja kuidas see on väljendunud uuemas versioonis. Kahjuks ei vaevunud sotsiaalministeerium meie ettepanekuile vastama. Lugeses hiljem valitsusväliste organisatsioonide tehtud ettepanekute nimekirja eelnõu seletuskirja lisas, ei leidnud meie ettepanekuist jälgegi, nagu poleks neid kunagi tehtud. Kahtlemata oli seegi kogemus, millest õppida. Praegu on eelnõu Riigikogu menetluses.

Õppetoetuste seaduse eelnõusse tehti Themisel mõned ettepanekud, mis said haridusministeeriumist väga põhjalikud vastused. Kahjuks jätsid eelnõu autorid arvestatavate kommentaaride kogumiseks liiga lühikese aja. Eelnõu on praegu Riigikogu menetluses.

Äärmiselt oluline nii juristidest kui ka mittejuristidest õigusabi pakkujaile on õigusteenuse seaduse eelnõu. Lisaks saadetud ettepanekuile, millele justiitsministeerium vastas ja millest mitut ettepanekut ka arvestas, korraldasime jaanuaris 2002 ümarlaua, mille ettepanekud saatsime eelnõu menetlevale Riigikogu komisjonile. Oma seisukoha esitas ümarlauas õiguskantsler Allar Jõks. Kolme parlamendiliikme ja kahe nõunikuga oli ümarlauas esindatud ka Riigikogu õiguskomisjon. Eelnõu on endiselt Riigikogu õiguskomisjoni menetluses. Jälgime huviga, kas ümarlauas tehtud ettepanekuid arvestatakse.

Tarbijakaitse seaduse eelnõu on omaette pretsedent selles mõttes, et enne kui eelnõu majandusministeeriumist kooskõlastusringile saadeti, korraldasime möödunud aasta detsembris ümarlaua, milles osalesid Tarbijakaitse Liidu ja tema maakondlike mittetulunduslike tarbijakaitseühingute, riigi tarbijakaitseameti, omavalitsusliitude ühenduse ja erinevate organisatsioonide esindajad, kes pakuvad oma majandus- või kutsetegevuses tarbijale kaupu ja teenuseid. Kokku osales ümarlauas 28 inimest 20 organisatsioonist. Kuni ministeeriumidevahelise kooskõlastuseni oli Themises võimalik eelnõu kommenteerida vaid ümarlauas osalenuil – see oli eelnõu autori soovil kinnine foorum. Praegu on foorum avatud kõigile, sest eelnõu on saanud avalikuks. Lisandunud ettepanekud saadame taas majandusministeeriumile ja kui neid piisavalt ei arvestata, siis ka eelnõu menetlema hakkavale Riigikogu komisjonile.

Väga heaks näiteks, kuidas üks kodanikeühendus oskab meie abi kasutada, on Eesti Kutsehaigete Liit. Just nende initsiatiivil panime eelnõu kommenteerimiseks Themisesse. Nad edastasid sinna terve paketi juhatuse ja volikogu nimel(!) põhjalikult läbitöötatud ettepanekuid tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõule. Ettepanekud on edastatud Riigikogu majanduskomisjonile, kes eelnõu menetleb. Ootame tulemusi.

Tõestamaks, et peaaegu iga suurema seaduse loomist võib käsitada omaette juhtumina, võiks näitena tuua soolise võrdõiguslikkuse seaduse eelnõu loo. Tegemist on sotsiaalministeeriumis väljatöötatud eelnõuga, mille teema – sooline võrdõiguslikkus – kätkeb endas uskumatult palju ühiskonnas juurdunud eelarvamusi. Paljude meelest pole sellist seadust vajagi. Naised ei pea olema võrdsemad kui mehed, on paljude meeste

tavaarusaam võrdõiguslikkusest. Selline mõttelaad kumas läbi Riigikoguski, kui lugeda eelnõu esimese lugemise stenogrammi.

Samal ajal on justiitsministeerium välja töötanud oma, võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduse eelnõu, mis sisaldab ka soolise võrdõiguslikkuse osa ehk dubleerib selles osas sotsiaalministeeriumi eelnõu. Eesti Õiguskeskus kutsus märtsis 2002 kokku ümarlaua, milles keskenduti mitte niivõrd eelnõudele, kuivõrd sellele, kuidas tagada üldse soolist võrdõiguslikkust. Ümarlaua lõppedes oli enamiku soov, et valitsus ei võtaks sotsiaalministeeriumi eelnõu Riigikogu menetlusest tagasi, sest sooline diskrimineerimine puudutab kogu elanikkonda ja vajab seetõttu eraldi seadust.

Täpsemalt saate asjasse puutuvate dokumentidega tutvuda Themise kodulehel. Ettepanekud saadeti eelnõu menetlevale Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja Vabariigi Valitsusele. Praegu saab Themisel kommenteerida juba ka justiitsministeeriumi võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduse eelnõu (26. aprilli versioon).

Ei saa mainimata jätta ka juba kehtima hakanud hasartmängumaksu seadust, mille eelnõu ettevalmistamise protsess on kujukas näide, kuidas täitev- ja seadusandlik võim ei tohiks kolmanda sektori organisatsioonidega käituda. Selle seaduse kohta leiab hea ülevaate Themisest, kus on samm-sammult jälgitud eelnõu menetlemist Riigikogus, kuni president märtsi lõpus seaduse välja kuulutas.

See oli lühiülevaade Themise ühe aasta tulemustest kodanike ja kodanikeühenduste kaasamisel seadusloomesse. Senised tulemused annavad lootust, et lumepall on hakanud veerema ning inimestes taastumas usk, et nende arvamusi ja kogemusi peetakse arvestamisvääriliseks. Lähendamaks end veelgi kodanikeühendustele, avas Eesti Õiguskeskus Themise 1. sünnipäeva puhul kolmandale sektorile oma kodulehekülje (<http://www.lc.ee/3s>), kust saab värsket teavet, kus ja millal oodatakse kodanikeühendusi konverentsides, seminarides jm koolitusüritustes osalema. Teadetetahvliolt leiavad valitsusvälised organisatsioonid vajalikku infot neid puudutavate uute seaduste või rahastamisvõimaluste kohta. Sellise kodulehekülje käivitamine eeldas häid kontakte ja paljude valitsusväliste organisatsioonide usaldust. Usalduse tekkimisele on kindlasti kaasa aidanud pikaajaline koostöö Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu (vt <http://www.ngo.ee>) ja tema tugikeskustega Eestimaa eri paikades. Palju uusi koostööpartnereid on aidanud leida Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua Esinduskogu endised ja praegused liikmed (vt <http://www.emy.ee>).

TOM ja Themis

Möödunud aasta 25. juunil avati otsedemokraatiaportaali Täna Otsustan Mina ehk TOM, mille eesmärk on rahva osaluse suurendamine riigi otsustusprotsessides. Paraku see osa, mis puudutab seaduseelnõude kommenteerimise poolt, on jäänud liiga tagasihoidlikuks nii oma teostuses kui ka sisus.

Nii leiab menüüs "Ministeeriumide eelnõud" alt küll kümme seaduseelnõu teksti, kuid lugeda saab vaid kolme seletuskirja. Tähtis on, et kõik eelnõuga seonduvad andmed ja argumendid

oleksid vähemalt Internetis kättesaadavad – siis on igal huvilisel võimalik eelnõusid ise analüüsida (Kasemets 2000). Informatsioonita pole võimalik saada väärilisi ettepanekuid. Themise projektimeeskond on palju vaeva näinud just taustinfo lisamisega eelnõude foorumitele. Nii leiab sealt ka Interneti–linke eelnõu puudutavaile ajaleheartikleile ja ametlikele pressiteadetele, presentatsioonifailidele jpm. TOM-is ei ole lugejal alati võimalik aru saada, missuguse eelnõuversiooniga on tegemist, sest dokumendil ei ole kuupäeva. Samas peab kiitma eelnõude sissejuhatavaid tekste, mis aga ei vabanda seletuskirjade puudumist eelnõu juures. Mis puutub TOM–ile tehtud kodanike ettepanekuisse, siis need on tihti väga asjalikud ja vajaksid paljudel juhtudel ellurakendamist ja vastavaisse õigusaktidesse lisamist. Ootan suure huviga TOM–i tegijailt aasta möödudes pikemat analüüsi kordaläinust. 23. aprilli ETA pressiteatest selgus, et mitmesajast TOM–is tehtud kodanike ettepanekust on ministeeriumidest positiivse vastuse saanud 40. Seaduseelnõudele tehtud ettepanekuist ei leia kahjuks ridagi.

Kui võrrelda kahte portaali, siis laiemale üldsusele on rohkem tuntud muidugi TOM, sest selle patroon oli endine peaminister Mart Laar. Kummagi portaali sisukuse hindamise jätaaksin lugeja otsustada (vt tabelit).

Tabel. Themise ja TOM–i võrdlustabel

	Seadusloomefoorum Themis http://www.lc.ee/themis	Otsedemokraatiaportaal TOM http://tom.riik.ee
Sihtgrupid	kodanikud, kodanikeühendused (kolmas sektor), kõik õigushuvilised ja juristid	piiritlemata
Projekti eesmärgid	kodanike ja kodanikeühenduste seadusloomesse kaasamine: koostöövõrgustiku loomine, diskussioonid, ettepanekud, koolitus. Riskid – ametnike ignorantsus ettepanekute arvestamisel, risk, et Riigikogus heidetakse ettepanekud kõrvale. Positiivne – absurdsed ja ebasündsad ettepanekud ei jõua foorumile, otsese poliitilise mõjutamise ohu puudumine, mille tagab tegevuse läbipaistvus	ideede ja üksikettepanekute menetlemine, seaduseelnõude kommenteerimine. Riskid – absurdsed ja vastukäivad ettepanekud, ametnike ignorantsus ettepaneku arvestamisel, ebaratsionaalne algatada üksiku idee pärast seadusemuudatust, risk, et Riigikogus heidetakse ettepanekud kõrvale. Positiivne – saab häid ideid ja üksikettepanekuid, annab ülevaate rahva hinnanguist

Sihtgruppide juriidiline nõustamine	olemas	puudub
Ligipääs seaduseelnõudele võimalikult varajases staadiumis	olemas, kuid sõltub ministeeriumidest ja nende ametnikest	eelnõusid saab kommenteerida alles pärast kooskõlastusringile saatmist
Diskussiooni kaasatakse ka eelnõu autor(id)	olemas	puudub
Eelnõude põhjal arvamuste saamiseks küsimustike koostamine	vastavalt vajadusele olemas	puudub
Võimalus tellida arutelusid e-postkasti	olemas	puudub
Vastavalt eelnõule kaasatakse diskussiooni spetsialiste ja eksperte	olemas	puudub
Kontaktid valdkonna huvirühmadega	loodud on osalemisest huvitatud isikute ja organisatsioonide andmebaas	puudub
Ettepanekuist tehakse kokkuvõtte ja taotletakse ministeeriumilt vastust	olemas	iga ideed-ettepanekut käsitletakse eraldi, puudub terviklik ülevaade. Eelnõude puhul puudub sellekohane tagasiside
Koolitusseminaride korraldamine Themise ja õigusloomeprotsessi tutvustamiseks	sügisel ja kevadel maakonnakeskustes	puudub
Eelinfo ettevalmistatavatest seaduseelnõudest	toetutakse Vabariigi Valitsuse tööplaanile, valik avaldatakse kodulehel	puudub

Eelnõude lahtiseletamine ning lisainfo hankimine ja levitamine	olemas	olemas vaid eelnõu tutvustus, paljudel seaduseelnõudel puuduvad seletuskirjad
Vajadusel ümarlaudade korraldamine	olemas	puudub
Seadusloomega seotud uudised ja lingid meediale	olemas	puudub
Lisaväärtused	kolmanda sektori kodulehekülge www.lc.ee/3s . Tugiteenused – õiguslased uudised; üldine õigusteemaline (toimiv) arutelufoorum; õiguslaste linkide kataloog, ajaleht Õigus Teada jpm	otsene side täitevvõimuga – ettepanekud edastatakse peaministri resolutsiooniga riigiaparaadis menetlemiseks
Seisuga aprill 2002	Kasutajate arv 2500	Kasutajate arv 3500

Selge on, et kodanike ja kodanikeühenduste ühiste pingutusteta Themis ei eksisteeriks. Nende esitatud kommentaarid ja ettepanekud on enamjaolt olnud väga asjalikud ning sellel, et enamik neist pole juristid, ei oma mingit tähtsust. Kiitvaid hinnanguid Themisele on andnud ka seadusloome asjatundjad ja ühiskonnateadlased. Ka üliõpilased on avaldanud soovi Themise põhjal uurimustöid teha. Möödunud sügisel Tallinnas Eesti Õiguskeskuse korraldatud õigusloome kvaliteeti käsitletud rahvusvahelisel konverentsil (vt <http://www.lc.ee/themis> – infomaterjalid alt) rõhutati korduvalt, kui vajalik on demokraatlikus ühiskonnas sellise avaliku kanali olemasolu.

Kindlasti pakub Themis arenemisruumi koostööks nii seadusloojaile, kodanikele kui ka projektimeeskonnale. Loodan, et ka Riigikogu liikmed ja nõunikud õpivad hindama kodanikeühenduste üha kasvavat rolli ühiskonnaelu korraldamisel ja seadusandlikul reguleerimisel. Miks mitte kasutada selleks siis poliitiliselt sõltumatut seadusloomefoorumit Themis?

Kasutatud kirjandus

Kasemets, A. (2000). Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. – Riigikogu Toimetised 1, lk 159–183.

Kasemets, A. (2002). Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme. – Riigikogu Toimetised 4, lk 102–112.

Narits, R. (2002). Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine. – Riigikogu Toimetised 4, lk 97–101.

Siivelt, Ü. (2000). Kui kodanik soovib osaleda seadusloomes. – Riigikogu Toimetised 1, lk 271–272.

Sillajõe, S. (2002). Short Statistics of Law-making.<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/>.
<http://www.lc.ee/themis>.
<http://www.lc.ee/foorum/lc/>.

Heategevus tänapäeva Eestis

Liis Klaar (RiTo 5), Riigikogu liige, Mõõdukad

Eestis on heategevus alles lapsekingades ja välja arendamata nagu teisedki ühiskondlikud ettevõtmised.

Filantroopia on rahvusvaheliselt tuntud sõna. Otsisin selle eestikeelset vastet ning leidsin ühest nõukogudeaegsest sõnaraamatust tähenduseks kodanluse poolt tehtava heategevuse, peamiselt tähelepanu eemalejuhtimiseks klassivõitluselt.

Julgen küll väita, et filantroopia – heategevus – on vanem kui klassivõitlus, kuid natuke tõtt on kirjapandus siiski, sest mitte kogu heategevus ei tule siirast tahtest head teha, vaid tihti on selles suur osa omakasupüüdlikkusest.

Piiblis (Lk 10, 29–37) räägitakse halastajast samaarlasest, kes abistas inimest, kelle röövlid olid jättnud poolsurnuna maha. See oli heategu. Hea samaarlase eeskujul kujunesid samariitlaste organisatsioonid. Samariitlased olid esmaabi andmiseks väljaõppe saanud isikud. Eestis tegutsesid samariitlased 1940. aastani.

Heategevus ja heategevusorganisatsioonid on kõige paremini välja kujunenud maades, kus puudub riiklik sotsiaalabi, nagu nt USA-s. Sõjaeelses Eestis tegutsenud heategevusorganisatsioonid olid peamiselt kirikud, Punane Rist ja naisorganisatsioonid. Korraldati heategevusballe jm üritusi. Sissetulekust abistati vanureid, haigeid ja paljulapselisi peresid.

Tänapäeva Eestis on heategevus alles lapsekingades ja välja arendamata nagu meie teisedki ühiskondlikud ettevõtmised. Aktiivne ühiskondlik tegevus on demokraatia põhisambaid, kahjuks pole meie demokraatia veel nii tugev. Avaliku ja ühiskondliku sektori ühised valdkonnad on piiritlemata ja läbi arutamata. Ei teata, kes mida teeb, kahtlustatakse üksteist, selle asemel et käsikäes edasi minna.

Ühiskondlik tegevus ja heategevus, eriti sotsiaalsfääris, vääriks nii riiklikku tunnustust kui ka paremat kasutamist.

Siinjuures võib lugeja küsida: milleks meile üldse heategevus, kui meil on väljakujunenud haigekassa ja riiklik pensionisüsteem. Kahjuks on alati nii, et kõik elanikud riigis ei tule endaga toime, alati on neid, kes on jäänud elu hammasrataste vahele kas enda või teiste süü tõttu. Heategevus ei pea alati olema suunatud üksikisikuile, vaid võib hõlmata teatud osa ühiskonnast, nagu lastehaiglat või erakooli.

Olles ise aastaid tegelnud heategevusega, julgen väita, et heategevust ja heategevusorganisatsiooni on vaja ka kõige rikkamas ühiskonnas. Mitte ainult sellepärast, et alati on neid, keda tuleb abistada, vaid ka selleks, et muutuks ühiskonna suhtumine.

Tuleb aru saada, et teisi abistades aitame ka iseennast, saame teadmisi ühiskonna varjupoole kohta ning tõstame enesetunnet, olles samal ajal eeskujuks lastele.

Raha küsimine heategevuseks pole kerjamine

Eestis tegelevad heategevusega nii rahvusvahelised kui ka sisemaised ühiskondlikud organisatsioonid. Nt on heategevusfonde, mille sihtotstarve on aidata institutsioone või mingit sihtrühma. Need fondid koguvad raha nii üksikisikuilt kui ka ettevõttele ning korraldavad üritusi, mille puhastulu läheb lubatud eesmärgi täitmiseks. Osa organisatsioone on võtnud eesmärgiks abistada mõnda konkreetset isikut või perekonda.

Kui heategevuseks kogutakse raha, on tähtis kindlaks määrata, mille või kelle jaoks raha kogutakse, ning aruandlus peab olema täiesti läbipaistev. Aru tuleb anda iga kogutud sendi kohta, sest tegemist on vabatahtlike annetustega ja annetaja peab teadma, mida tema rahaga tehakse. Ka riik nõuab aruandlust, eriti meie riik, sest kahjuks on heategevuse katte all raha kuritarvitatud. Seetõttu ei soodusta meie maksuseadused heategevust, ühiskonna seisukohalt ja demokraatlikust vaatevinklist on see ülimalt halb.

Kui jagada heategevusorganisatsioonid kahte liiki – sihtotstarbelised fondid jm heategevusega tegelevad organisatsioonid –, on minu nägemus neist järgmine.

Fondi juhataja peab olema hea suhtleja, hea müügikorraldaja, enesekindel ning tundma probleemistikku, millega ta tegeleb. Fondi tegevjuht peab saama turuoludele vastavat palka, sest ta peab suhtlema tippjuhtide tasemel. Iseenesest mõistetavalt peab ta olema üdini aus ja ka idealist. Ei saa loota, et heategevust professionaalsel tasemel saaks teha palgata, see pole lihtsalt võimalik. Heategevus on töö, mida tuleb teha järjekindlalt ja usaldusväärselt. Annetajaid tuleb mees pidada, igale suuremale annetajale saata tänukiri, kutsuda neid üritustele. Raha tuleb küsida uhkelt ja püstipäi – heategevuseks raha küsimine ei ole kerjamine!

Annetajad on erinevad ja annavad raha isesugustel põhjustel. On neid, kes annavad tõesti heast südamest ja leiavad, et põhjus, miks raha kogutakse, on seda väärt. Teised annavad selleks, et silma paista, saada oma nime ajalehte või näidata end kontserdil, oksjonil vm heategevusüritusel. Ettevõtteid tahavad end reklaamida. Raha ei haise. Kui sellega saab aidata, on annetaja motiivid vähem tähtsad, annetajatega tuleb loomulikult arvestada ja neid ka vastavalt tänada.

Miks annetada?

Selleks et üldse mingit kampaaniat alustada, peab fond olema registreeritud ja tema aadress avalikustatud, igaühel peab olema fondile juurdepääs. Fondil peab olema põhikiri, nõukogu ja auditeeritud raamatupidamine. Kõik aruanded peavad olema avalikud, fondi oma haldusaparaat ei tohiks enda peale kulutada rohkem kui 10–15% fondi sissetulekust.

Et ka annetajal oleks mingeid hüvitusi, peaks registreeritud heategevusfondidele annetamine olema tulumaksuvaba, seda nii eraisikute kui ka ettevõtete puhul. Ka rahaülekanded peaksid

olema lihtsad ja maksudeta. Kui nt ettevõtte annetab suure summa meditsiiniaparatuuri ostmiseks, aitab ta sellega haigeid, kes seda aparaati vajavad. Ei tohiks olla mingisuguseid tulumaksuvabasid limiite, ettevõtte juhtkond peaks otsustama, kas ta kingib ära kogu kasumi või üksnes poole sellest.

Organisatsioonid, kes töötavad vabatahtlikult ja on otsustanud kedagi aidata, kuuluvad kolmandasse sektorisse. Nad on ühiskonna kolmas samm. Esimene on riik, teine erasektor ja kolmas valitsusvälised organisatsioonid. Sinna kuuluvad rahvusvahelised organisatsioonid, nagu Lions-klubi, Rotary, ka Päästarmee, kes töötab vabatahtlikkuse alusel, kuid tegeleb mõningal määral ka äriettevõtlusega, nagu kasutatud mööbli müük või noorte hostelid. Sisemaistest organisatsioonidest võiks nimetada kogudusi ja kohalikke abistamisorganisatsioone, mis on loodud oma inimeste abistamiseks, olgu nad siis puuetega või muul põhjusel abivajajad. Sellised organisatsioonid on ühiskonnas ülimalt tähtsad: nende liikmed on abivajajale kõige lähemal, nad elavad samas miljöös ja tunnevad inimesi. Need organisatsioonid vajavad ühiskonna tunnustust enam kui fondid (sihtasutused). Tunnustus peab olema nii moraalne, s.t aktsept ühiskonnas ja meedias, kui ka seadusandluses ning võimaluse korral ka rahaline toetus. Riigi ja vabatahtlike organisatsioonide vaheline koostöö peaks olema kindlaks määratud kui mitte seadustega, siis avaliku lepinguga. See oleks viis, kuidas teavitada ühiskonda mitte ainult kolmanda sektori olemasolust, vaid juurutada ka arusaama, et kolmas sektor on vajalik.

Annetamine mujal

Ameerika Ühendriikides on heategevuseks raha kogumine omaette teadus, selleks koolitatakse inimesi. Henry A. Rosso väidab oma raamatus, et raha kogumine (fund raising) õnnestub kõige paremini siis, kui ühendada heategevusorganisatsiooni vajadused annetaja vajadustega ja tema sooviga annetada. Filantroopia – heategevus – algab isiklikust suhtumisest. Peab olema huvi, julgust ja pealehakkamist. Me kindlustame oma elu, maja, auto jm vara, kuid ei kindlusta oma tõekspidamisi ega väärtusi! (Rosso et al 1991.)

Siinkohal võiks tsiteerida George Bernard Shaw'd: "Mõned näevad asju, nagu nad on, ja küsivad: miks? Mina unistan asjadest, mida pole olnud, ja ütlen: miks mitte!"

Dwight F. Burlingame võrdleb oma raamatus Saksa, USA ja Prantsusmaa annetusi ja nende maksuseadusi. Ta väidab, et USA seadused on kindlasti kõige liberaalsemad ja lubavad maksusoodustusi neile, kes teevad annetusi heategevusele (Burlingame 1997). USA-s võib maksustavast tulust maha arvata annetusi kuni 50%, Prantsusmaal ainult 5%, viimane kehtib ka Eesti kohta. 10 ameeriklasest 7 annetavad heategevusele vähemalt kord aastas, 10 sakslasest ja prantslasest üksnes 4. Aastas kogutakse heategevuseks USA-s 850, Saksamaal 120 ja Prantsusmaal 96 dollarit inimese kohta.

Annetuse saajad riigiti suuresti ei erine. Suurimad annetuste saajad on tervishoid, sotsiaalsektor ja kirikud. Rosso toob oma raamatus näiteid ka kogumisvõimalustest, andes põhjaliku seletuse, kuidas mida tarvitada.

Nagu muinasjutt

Alles siis, kui inimesed on teinud endale selgeks, et riik ei suuda ega peagi kõiki probleeme lahendada, juurdub arusaam, et peame ka ise probleemide lahendamisele kaasa aitama, eriti heategevusega.

Usun, et inimene on loomult hea. Ta on nõus teisega jagama, kui tal on, mida jagada. Vähe on neid, kes nagu ema Teresa pühendavad oma elu teiste aitamisele. Rohkem on neid, kes aitavad ja annavad, sest neil endil on küllalt. Tahe aidata on suurel määral eneseteostus ja annab positiivse elamuse.

Iga enesest lugupidav inimene või ühiskonnas hea nime taotlev ettevõtte on nõus annetama heategevusele, sest sellega kaasneb positiivne reklaam ja hea imago.

Ingliskeelses ühiskonnas on levinud väljend cause related marketing, eesti keeles võiks see kõlada "ühise eesmärgi turustamine", s.t ettevõtte loodab oma annetuste kaudu saada rohkem lojaalseid ostjaid või tarvitajaid.

Ere näide on McDonald's ja Ron Mac Donald House. Kiirtoitlustamiskett, mis USA-s on ehitanud lastehaiglate juurde väikesi maju, kus haige lapse pere liikmed saavad minimaalse tasu eest elada, et olla haige lapse lähedal.

Niisuguseid näiteid tuleb kasutada. Heategevust tuleb müüa nagu igasugust teist reklaami, ettevõtte saab tuntust ja positiivse imago ning heategevus kasu, kas raha või muud vajalikku.

Ja nagu muinasjutus, mõlemad elavad õnnelikult elu lõpuni!

Kasutatud kirjandus

Burlingame, D. F. (1997). Critical Issues in Fund Raising. New York: John Wiley & Sons.

Rosso, H. A. et al (1991). Achieving Excellence in Fund Raising. San Francisco: Jossey-Bass.

Filantroopia peab muutuma loomulikuks

Kristina Mänd (RiTo 5), Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu juhataja

Pikaajalisi muudatusi kujundades peaks Eesti valitsus tõsiselt üle vaatama senise maksusüsteemi. Peale ettevõtete ja riigikassasse laekuvate maksude arvestamise tuleks silmas pidada ka seda, kuidas maksusüsteem toetab kodanikeühiskonna arengut ja ühendusi ning aitab sellega kaasa riiklike eesmärkide saavutamisele.

Kolmanda sektori rahastamine on keerukas teema. Kodanikeühiskonna ja –ühenduste elujõulisuse tagamiseks on määrava tähtsusega kodanikeühenduste tegevuse rahastamine, rahastamissüsteemi korrastamine ja ühenduste tegevust mõjutav maksupoliitika.

Kodanikeühendused saavad toetust peamiselt fondidest (kohalikest ja rahvusvahelistest) ja avalikust sektorist otse (riigieelarvest, grantidena või lepingute kaudu avalikust sektorist, mida me tavaliselt nimetame riigihankeks) või teenivad oma tooteid ja teenuseid müües. Toetust saadakse ka eraannetajailt ja firmadelt heategevuse ja ühisprojektide kaudu. Viimast nimetamegi filantroopiaks.

Filantroopia on valdkond, millega ei ole teadlikult tegeldud ning mis ei sõltu ainult ühenduste suutlikkusest, vaid ka võimalike toetajate hoiakute ja suhtumise muutmisest ning soodsast seadusandlikust ja maksupoliitilisest keskkonnast.

Riik saab toetada ühenduste tegevust ja kolmanda sektori arengut kaudselt ka maksupoliitika kaudu. Demokraatliku riigi maksupoliitika toetab erasektori investeeringuid mittetulundussektoris, heategevusse ja sotsiaalsete ülesannete lahendamisse. Eesti seadused ei soodusta äriettevõtete annetustegevust ühenduste heaks. Sama probleem on ka mitmes teises riigis.

Eestis kantakse taotluse alusel valitsuse koostatavasse tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja mittetulundusühingud ja sihtasutused (ühendused), kelle tegevuse eesmärk on heategevuslik teaduse, kultuuri, hariduse, spordi, korrakaitse, tervishoiu, sotsiaalhoolekande, loodushoiu, vähemusrühvuste kultuurautonoomia ning kirikute, koguduste või usuühingute toetamine avalikes huvides (ligikaudu 16 800 registreeritud ühendusest on nimekirjas 1200). Nimekirja kantud ühendused saavad annetamisel maksusoodustusi. Erasisikul on lubatud maksustamisperioodi maksustatavast tulust maha arvata kuni 5% ühendusele maksustamisperioodil tehtud kingituste ja annetuste arvelt. Eesti tulumaksuseaduse kohaselt oleneb äriühingute tehtavate heategevuslike annetuste maksuvaba piirmäär palgafondi suurusest (3% palgafondist).

Hiljuti tuli Riigikogu rahanduskomisjonilt teade, et viiakse sisse muudatus: kingituste ja annetuste puhul saab äriettevõtte valida kriteeriumiks kas 3% palgafondist (nagu praegu) või 10% eelmise aasta kasumist. 10% kehtis ka varem, see süsteem muudeti 1999. aastal. Riigiametnikud väitsid, et seda ei kasutatud. Aeg on edasi läinud, äriühinguil on rohkem vaba raha, nad on õppinud arvestama ühiskondlike vajadustega ning neil on tekkinud

tarvidus võtta kasutusele uued turustamisvõtted ning samas kindlustada ka olemasolevaid turge.

Eesti riik ja ühiskond on noor. Seepärast on ka filantroopia oma levikult ja küpsusastmelt noor. Sellele vaatamata on heategevus ja mittetulunduslik tegevus hoogne.

Maksupoliitika teeb heategevusele küll mõningaid soodustusi, kuid esiteks: ta peaks olema palju liberaalsem ning andma annetajale suuremaid maksuvabastusi; teiseks, ka sellest vähesest ei võeta maksimumi. Osa ühendusi leiab, et erasektorilt ei ole raske saada toetusi ja annetusi, seadused seda ei takista ning küsimus on suutlikkuses. Teised ühendused nimetavad maksusüsteemi korduvalt peamiseks probleemiks.

Mittetulundussektor ja erasektor on samalaadses olukorras ka pikaajalise demokraatia ja sotsiaalse vastutusega riikides. Eesti ei ole sugugi erakordses või raskes olukorras. Eestis on palju ühendusi, osal neist on väga head koostöösidemed äriühingutega ning nad oskavad oma plaane nendega siduda.

Ärisektori huvi

Ärisektor on näidanud üles järjest suuremat huvi ühenduste tegevuse vastu ja hakanud neid toetama, seda mitmel põhjusel:

- raha ja materiaalsete asjade kuhjumine on inimesi väsitanud ning nad otsivad emotsionaalset ja hingelist tasakaalu;
- mõistetakse, et mittetulunduslik tegevus toimub kogu ühiskonna heaolu nimel;
- juhtimise taseme tõus ühendustes ehk professionaliseerumine on kaasa toonud parema üksteise mõistmise, usaldusväärsuse ning oskuse raha planeerida ja kasutada;
- mittetulundusliku mõtteviisi kujundamine nii majanduses, ärijuhtimises, turunduses kui ka strateegilises juhtimises juba koolide ja ülikoolide tasandil. Äriühinguis on järjest enam levinud mittetulunduslik turundus ning koostöö ühenduste ja avaliku sektoriga. Äriühinguis kasutatakse terminit "korporatiivne sotsiaalne vastutus" (*corporate social responsibility*), mis lihtsustatuna tähendab äriühingu tegevuse planeerimist mitte ainult majanduslikust kasumist, vaid ka ühiskondlikest vajadustest lähtuvalt. Sellepärast arvestab äriühing teiste organisatsioonidega, oma töötajatega ja kogukonnaga ning eesmärk ei ole mitte ainult oma organisatsiooni ja isiklik edu, vaid oma osa andmine kogu keskkonna arendamiseks. Ka Eestis on arvukalt ettevõtteid, kes on ühenduste toetamiseks välja mõelnud väga loominguviise.

Eesti on Euroopa Liidu kandidaatriik. Euroopa Liitu pääsemise kriteerium on tugev kodanikeühiskond ja kolmas ehk mittetulunduslik sektor. Kui Eesti valitsuse eesmärk on Euroopa Liiduga liitumine, siis üks tähtis tingimus on kolmanda sektori kui olulise mängija kaasamine. Valitsus saab seda teha sedakaudu, et loob sarnaselt ettevõtluskeskkonna soodustamisega ka mittetulundussektori tegevust soodustava keskkonna, mis aitaks ühendustel muutuda rahaliselt iseseisvamaks ning vähendaks ühenduste lootmist avalike ressursside, fondide ja välisrahastajate abile.

Euroopa Liit on loonud selleks vastava peadirektoraadi. Aktiivsed ja tugevad ühendused on demokraatia tõend. Arusaamatuks jääb, miks valitsus ja riik ei taha ühenduste pakutavaid kogemusi, oskusi ja teatud valdkondades kõrgeimat kompetentsi rakendada.

Riiklike eesmärkide saavutamine

Euroopa Liit esitab liitujamaadele nõudeid, mida kandidaatriik seab endale eesmärkideks või prioriteetideks. Valitsuse poolt on naiivne ette kujutada, et ta suudab või peab need eesmärgid üksi täitma. Riik jaksab ülesanded täita üksnes koos erasektori ja mittetulundussektoriga või neid kaasates, olgu siis küsimuse all keskkond, inimõigused või hoopis turism. Selle on väga selgelt välja öelnud ka siseminister Ain Seppik (Eesti... 2002).

Erasektori kaasamine seab tõsise väljakutse sõlmida ühiskondlik kokkulepe kolme sektori vahel. Aadu Luukase algatusel on erasektor selle idee juba välja käinud.

Nt Suurbritannia maksusüsteem võimaldab kolmandal sektoril areneda võrdselt erasektori ja avaliku sektoriga. Valitsus on mõistnud, et ta ei suuda saavutada seda, mida ta tahab, eriti sellistes valdkondades nagu tervishoid, keskkond jms, kaasamata kolmanda sektori võrgustikke, organisatsioone ja huvirühmi, sest just nemad pakuvad teenuseid, mis valitsuses puuduvad või mida ta ise ei suuda täita. Ühendused peavad oma soovide ja vajadustega ehk nn ostude nimekirjaga pöörduma valitsuse poole ja selgitama, mida valitsus peaks muutma. Valitsus seab oma prioriteetidele mõõdetavad eesmärgid: vähendada tööpuudust 3%, suurendada koolikäivate laste arvu 5% võrra jne. Järelikult peab valitsus mõistma, et ta ei saavuta neid eesmärgi, kui ta ei tööta koos erasektori ja mittetulundussektoriga. Tony Blair mõistis seda.

Ei piiratud ka eraannetusi. Seejärel sai valitsus öelda, et ta on teinud soodsama annetuskeskonna loomiseks kõik ning ühendustel ei ole enam põhjust hädaldada, et erasektor ei taha neid toetada. Edaspidine oleneb juba ühendusest ja tema suutlikkusest hankida endale raha. Suurbritannias annab valitsus erasektori poolt ühendusele annetatavale summale veel omapoolse lisa, julgustades sellega filantroopiat. Süsteem on end õigustanud, kartused pettuste ees aga mitte. Antakse palju rohkem, kuid see pole suurendanud pettusi.

Üks suuri väljakutseid on ergutada eraannetajaid, iseäranis maades, kus üksikisikud püüavad tõsta omaenda elustandardit. Ungaris kehtib kuulus 1+1% seadus. Mida see tähendab? Aasta lõpul arvutab eraisik välja maksusumma, mis tuleb riigile maksta. Maksud tuleb igal juhul tasuda, kuid isikul on õigus instrueerida riiki andma 1% maksusummast isiku valikul ühele ühendusele. Maksimaksjale ei maksa see midagi. Kui ta suunamist ei tee, läheb raha üldisesse eelarvesse, kui teeb – ühendusele. Paljud inimesed on pidanud seda fantastiliselt heaks ideeks ja küsinud ühendustelt, kuidas nad selle peale tulid. Aga hoopis Ungari rahandusministeerium ütles, et ühendused on nende majandusele kasulikud, nad tahavad neid arendada ja niisugune on nende ettepanek. Miks 1+1%? Ühe protsendi võib anda ühendusele ja ühe usuorganisatsioonile. Selle aasta algul võttis ka Slovakkia vastu 1% seaduse, praegu kaalub sedasama Leedu. See seadus toob suure hulga raha mittetulundussektorile, kuid mis veelgi tähtsam, kaasab ühenduste arengusse kohaliku

kogukonna ja loob eraannetuste traditsiooni. (Eraannetuste mahu kasvu kogu maailmas vt jooniselt.)

Joonis. Eraannetuste mahu kasv 2001. aastal võrreldes 2000. aastaga (miljardit USD)

ALLIKAS: IEG Sponsorship Report.

Annetamine ja rahastamine on edukad siis, kui nende aluseks ja võrdluseks on toimiv statistika ja andmete kogumise mehhanism. Eestis puuduvad statistika ja materjalid, mis väljendavad selgelt kolmanda sektori ulatust, rolli, struktuuri ja finantseerimist. Seetõttu on teadmised ja arusaamad kolmandast sektorist osaliselt pärsitud. Takistatud on avaliku ja äri sektori rajamine põhjalikele alustele kolmanda sektori suhtes. Puudulik statistika on üks põhjusi, miks Eesti poliitikud ja riigiametnikud ei suhtu tõsiselt kolmanda sektori panusesse majanduselus, ei tea, kui palju inimesi töötab kolmandas sektoris, kui palju toovad ühendused Eestisse raha välisfondidest ja eraannetajailt jne. Paljud ühendused eiravad statistikat ja uuringuid, suhtuvad sellesse kergekäeliselt, kasutavad üldistavaid andmeid või keskenduvad muudele tulemustele.

Korralik ülevaade ja statistika annavad peale informatsiooni ühenduste suutlikkuse ja majandusjõu kohta teavet ka inimeste sotsiaalsetest vajadustest, kodanikualgatusest, huvirühmade ja ühiskonna arengust. Statistika kogumine peaks sisaldama küsimusi kolmanda sektori finantseerimise, rolli, struktuuri ja tegevusala kohta, kolmanda sektori panusest (raha, inimesed jne) ja mõjust ühiskonnale tervikuna; andma infot kodanikualgatusest eri paikkondades ning aitama välja selgitada tegureid, mis soodustavad või takistavad kodanikualgatuse ja ühenduste arengut. Andmete kogumine ja analüüs kodanikualgatusliku tegevuse kohta on heas korras Saksamaal ja Ungaris, see väljendub ka nende riikide aasta statistikas.

Filantroopia takistused

Üks filantroopia takistusi on ühenduste suhtumine äriühinguisse: puudub arusaam, et äriühingud toetavad ühendusi, lähtudes peamiselt oma turunduse ja suhtekorralduse vajadustest.

Eestis on ühendusi, kes suudavad koguda aastas tuhandeid kroone nii eraannetajailt kui ka firmadelt. Kasutatavad meetodid on filantroopia üldlevinud mehhanismid, neid rakendades saavad ka teised ühendused oma sissetulekuid annetustest suurendada.

Eestis leiab suurem osa ühendusi, et ettevõtetelt on raske saada rahalist toetust. Enamik ühendusi pole eraisikute annetamisega kokku puutunud. On organisatsioone, kes üldjuhul on ettevõtetele atraktiivsemad, nt tudengite ja lastega tegelevad organisatsioonid. Nende ühenduste müügiargumente üle vaadates selgus, et nad ei lähtu müümisel firma vajadustest, vaid oma missioonist. Levinud on arusaam, et firmad peaksid ühendusi toetama põhiliselt heast tahtest.

Ettevõtete esindajate sõnul puudub ühendustel kindlus ja oskus oma organisatsiooni müüa, puudub arusaam partnerlussuhetest ning turundusest. Samas otsivad Eesti firmad uusi lähenemisviise turundusele ja suhtekorraldusele ning ühenduste kaasamine on arvestatavaid võimalusi.

Eesti maksusüsteem ei soodusta ega motiveeri annetamist.

Nii ühendused kui ka ettevõtted mainivad annetamise esimese takistusena maksusüsteemi. Ometi pole enamikul selget ülevaadet tegelikust maksupoliitikast. Seetõttu ei osata ka soodustusi kasutada.

Filantroopia võimalused tulevikus

Pikaajalisi muudatusi kujundades peaks valitsus tõsiselt üle vaatama senise maksusüsteemi ning ettevõtete ja riigikassasse laekuvate maksude arvestamise kõrval silmas pidama ka seda, kuidas maksusüsteem toetab kodanikeühiskonna arengut ja ühendusi ning aitab sellega kaasa riiklike eesmärkide saavutamisele. Põhimõttelise muudatuse tegemiseks peab riik mõistma, et ta ei suuda üksi oma eesmärgi saavutada, peab mõistma kolmanda sektori arengu soodustamise vajadust. Suur samm selles suunas on astunud – Eesti Kodanikeühiskonna Arengu Kontseptsioon (EKAK) on antud Riigikogu menetlusse.

Annetamine ja heategevus suurendab ühiskonna varusid ja arendab inimesi. Tuntud juhtimisguru Peter Drucker on öelnud, et niiviisi ehitame mõistmist, ehitame toetust. Ehitame inimlikku rahuolu, rahulolu osavõtust ja andmisest.

Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL) alustas aasta algul filantroopiaprojekti. Selle eesmärk on arendada Eestis filantroopiaalast tegevust – muuta annetamine loomulikuks osaks meie igapäevaelus. Ei ole mõtet nõuda eneseteostuslikku teiste toetamist ühiskonnalt, mille enamik liikmeid alles ise turvatunnet otsib. Töötame selle nimel, et juurutada heategevuslikku mõtteviisi ning teha annetamine kergeks, arusaadavaks ja usaldusväärseks.

Kasutatud kirjandus

Eesti kodanikeühiskonna ja –ühenduste elujõulisus (2002). Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua II suurkogu resolutsioon. 7. apr. <http://www.emy.ee>.

EMSL-i tegevuskava 2002–2003 (2001). Tallinn. <http://www.ngo.ee>.

Kotler, P., Andreasen, A. (1996). Strategic Marketing for Nonprofit Organizations. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Mänd, K. (2001). Marketing: võimalus ja vahend tulemuste saavutamiseks. Tallinn.

Rutzen, D. (2001). Innovaatilised lähenemised mittetulundusühenduste jätkusuutlikkusele Kesk- ja Ida-Euroopas. Ettekanne 2. Eesti mittetulundusühenduste konverentsil ja messil "Nägemusest muutusteni". 5.–6. nov. Tallinn.

Stead, W. E., Stead, J. G. (1992). Management for a Small Planet: Strategic Decision Making and the Environment. Newbury Park: Sage Publications.

Tulumaksuseadus. – RT I 1999, 101, 903.

Euroopa Tuleviku Konvent Euroopa ja Eesti tuleviku kujundamisel

Tunne Kelam (RiTo 5), Riigikogu aseesimees ja Euroopa asjade komisjoni esimees, Isamaaliit

Avalikkust tuleb maksimaalselt teavitada tulevikukonvendi tööst ning teha konvendi ja avalikkuse suhtlemine interaktiivseks: kodanikel peab olema võimalik aktiivselt väljendada konvendi liikmeile oma seisukohti ja muresid ning esitada küsimusi.

Nice'i tippkohtumisel 12.–13. detsembril 2000 panid Euroopa Liidu (EL) liidrid aluse Euroopa laienemisele, tehes vajalikke institutsionaalseid muudatusi. Kõigile liikmesriikidele oli selge, et EL-i praeguse valitsemisüsteemiga on raske saavutada üksmeelt, laienemine ei tee seda lihtsamaks, vaid keerulisemaks. Seetõttu kuulutas Nice'i Ülemkogu välja laiaulatusliku debati EL-i tuleviku üle. Nice'i lepingu lisas, mis on pealkirjastatud kui "Euroopa tulevikudeklaratsioon", julgustatakse eesistujariike Rootsit ja Belgiat alustama laiapõhjalisi arutelusid kõigi asjast huvitatud osapooltega – rahvusparlamentide ja avaliku arvamuse esindajatega (<http://www.euractiv.com>. 16.04.2002).

Nende arutelude põhjal tahetakse luua alus uutele reformidele, mida esitada 2004. aastal valitsustevahelisele konverentsile. Protsessi otsustati kaasata kandidaatriigid. 2001. aasta 7. märtsil alustati üleeuroopalisi debatte, juunis kutsus Göteborgi Ülemkogu EL-i riike üles tegema kokkuvõtteid debattidest riigi tasandil ja andma aru presidentuurile eesmärgiga valmistada ette Laekeni tippkohtumine.

15. detsembril 2001 Laekenis toimunud EL-i tippkohtumisel jõuti kokkuleppele "Euroopa Liidu tulevikudeklaratsiooni" suhtes, mis juhatab sisse EL-i reformid ja peaks viima Euroopa põhiseaduse vastuvõtmisele. Laekeni deklaratsioonil on kolm osa: 1) EL-i poliitilise situatsiooni analüüs; 2) väljakutsed ja reformid uuenevas EL-is; 3) üleskutse kutsuda ellu tulevikukonvent, mis töötab välja kavandi tulevase Euroopa jaoks (<http://www.euobserver.com>. 15.12.2001).

Laekeni deklaratsiooni lahti mõtestades koorub välja neli alateemat:

- pädevuse jagunemine EL-i ja liikmesriikide vahel,
- rahvusparlamentide roll EL-i otsustusprotsessis,
- võimalused EL-i aluslepingute lihtsustamiseks ja
- põhiõiguste harta staatus.

Mainitud teemadega seondub omakorda laiem küsimustering. Neile vastamine peaks andma ideaaljuhtumil tervikliku nägemuse, mis suunas EL-i arendada, et ta vastaks kodanike ootustele, et tema institutsioonid ja otsustusmehhanismid oleksid võimalikult tõhusad ja demokraatlikud, õiguslik ülesehitus lihtne ja selge ning liidu roll sisemisest tugevusest tulenevalt ka rahvusvahelisel areenil mõjukas.

Rahvusparlamentide roll

Pädevuse jagunemisel EL-i ja liikmesriikide vahel ei ole selge suveräänsuse delegeerimine: kas tegemist on laenatud või lõplikult üleantud pädevusega ehk kas riikidel on suvalisel ajal võimalik varasemat olukorda taastada? Kuidas tagada subsidiaarsuse põhimõttest kinnipidamine? Võimalik, et tuleks taastada liikmesriikide pädevus valdkondades, mida pole otstarbekas reguleerida liidu tasandil. Või sisse seada pädevuskonfliktide lahendamiseks uus struktuur, luues kohtuliku kontrolli ehk konstitutsiooninõukogu, kus osaleksid ka liikmesriikide põhiseaduskohtunikud, või poliitilise kontrolli. Probleemiks on ka arusaamine pädevuse jagunemisest: kas keskenduda enam ühiselt teostatud pädevuse kontseptsioonile või rangelt jagatud kontseptsioonile? Võimalikud on seisukohad, kus toetatakse ühiselt teostatava pädevuse kontseptsiooni arendamist ning täpsustatakse eri otsustamistasandite (liit, liikmesriik, regioon) vastutust. Teised pooldavad ranget pädevuste piiritlemist ja kompetentside kataloogi sisseseadmist. Kolmandad põhjendavad vajadust viia liikmesriikides läbi võimalikult piiratud põhiseaduslik reform, säilitades konstitutsionaalse pluralismi. Lõpuks oleks mõeldav variant mitte lõhkuda olemasolevat *acquis*'d. Kindlasti tuleks aga piiritleda EL-i tasandil seadusandliku ja täidesaatva funktsiooni teostamine ning sellest tulenevalt ümber kujundada institutsioonide rollid.

Rahvusparlamentide roll EL-i otsustusprotsessis kindlustab legitiimsuse ja esindatuse, mida teised struktuurid paraku ei suuda täies mahus tagada. Samas on nad valijate silmis muutunud suveräänsuse sümboliks, mis pakuvad ka kodanikele võimalust osaleda poliitilistes protsessides, sh Foorumil. Siin tõusetub rahvusparlamentide kui kodanike teavitamise ja arutelu edendajate, sh eriti Euroopa asjade komisjonide roll. EL-i küsimustega tegelevate parlamendi komisjonidega seonduvalt on arutatud ka nende komisjonide delegatsioonide konverentsi, nn COSAC-i tegevuse aluste muutmist ning nende pädevuse suurendamist. Komistuskiviks on osutunud riikide traditsioonidest ning poliitilisest otsustusprotsessist tulenev delegatsioonide erinevate mandaatide küsimus. Laiemas plaanis tähendab see, et nii COSAC-i kui ka EL-i küsimustega tegelevate komisjonide üldise rolli suurendamisel peaks nende pädevus kõigis liikmesriikides olema suhteliselt samalaadne. Siiani pole niisugust ühtlustamist toimunud.

Arvatavasti suurendatakse rahvusparlamentide rolli liikmesriikide tasandil. See tähendab kaasarääkimist nõukogus esindatud valitsuse positsiooni kujundamisel ja EL-i seadusandluse järelevalves. Sel eesmärgil tuleks täiendada EL-i aluslepingute rahvusparlamente puudutavaid sätteid, tihendamaks infovahetust ja koostööd rahvusparlamentide ja EL-i institutsioonide, eriti Euroopa Parlamendi vahel. On esitatud ka ideid konvendi institutsionaliseerimisest ning rahvusparlamentide esindajaist Euroopa Parlamendi teise koja ehk senati moodustamisest.

Eesti seisukohad

EL-i lepingulise süsteemi lihtsustamiseks väljapakutud võimalused on tihedalt seotud eelseisva laienemisvooruga ja põhiõiguste harta vastuvõtmisega. Lepingute lihtsustamine ja koondamine on vajalik ennekõike EL-i lepingulise süsteemi ning EL-i ja liikmesriikide vahelise suhte korrastamiseks, samuti liidu sisemise struktuuri reformimiseks, mis

võimaldaks ületada sammastemudeli olulisi puudusi ning määrata EL-i tulevikusuunad. Üritatakse arvestada ka asjaolu, et senine lepingute süsteem koos arvukate protokollide ja deklaratsioonidega on nii kodanikele kui ka ekspertidele raskesti mõistetav.

Tulevase tervikliku konstitutsiooni väljatöötamise ettepanekud ja osutatud probleemid on veel laialivalguvad: kas ühe- või kaheosaline? Viimane on mõttekas, kui staatus oleks erinev (subordinatsioonisuhe) ning teise osa muutmisprotsess lihtsam. Peale selle tuleb selgitada, kas konstitutsioon peaks olema üldine või detailne, sisaldama konstitutsioonilisi põhisätteid ning liidu ja integratsiooniprotsessi eesmärgi. Veel ei ole selge ka võimalik subordinatsioonisuhe EL-i ja liikmesriikide põhiseaduste vahel ning see, kas on vaja kohandada liikmesriikide põhiseadusi.

Arutelu objektiks on ka põhiõiguste harta staatus. Vaieldakse, kas muuta harta siduvaks ning liita ta Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga või vaadelda teda viimase suhtes kui alternatiivi. Pingelisi debatte on peetud harta ja liikmesriigi konstitutsiooni suhte üle. Välja on käidud kaks võimalikku seisukohta: esiteks, toetada põhimõtteliselt harta muutmist juriidiliselt siduvaks aktiks, ja teiseks, toetada EL-i ühinemist inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

Eesti on välja töötanud positsioonid kõigi eelmainitud nelja teema kohta.

Pädevuse jaotust EL-i ja liikmesriikide vahel tuleks vaadelda kui liikmesriikide poolt liidule delegeeritud, laenatud pädevust. Siit tulenevalt tuleb tagada võimalus liikmesriikide pädevuse taastamiseks valdkondades, mida pole enam otstarbekas reguleerida liidu tasandil, samas aga toetada liidu pädevuse sujuvat kasvatamist integratsiooni võtmesektorites, saavutamaks EL-i suurenevat tõhusust. Toetada tuleks ühiselt teostatava pädevuse kontseptsiooni arendamist ning täpsustada erinevate otsustamistasandite (liit, liikmesriik, regioon) vastutust. Võimaliku variandina näeb Eesti seisukoht ette ka konstitutsiooninõukogu loomise pädevuse jagunemise küsimuste kaalutletud lahendamiseks ning subsidiaarsusprintsipi järgimist seal, kus see ei takista integratsiooniprotsessi üldist arengut. Kindlasti suhtub Eesti eitavalt kompetentside kataloogi.

Arutades rahvusparlamentide rolli EL-i tulevases otsustusprotsessis, tuleb ilmselt arvesse võtta rahvusparlamentide seadusandliku osakaalu mõningast vähenemist integratsiooniprotsessi käigus ning tagada ühtlasi liikmesriikide parlamentide kaasamine konkreetse valitsuse positsiooni kujundamisse, mida liikmesriigi valitsus nõukogus esindab. Rahvusparlamentidel on kasvav roll rakendatava EL-i seadusloome järelevalves. Peale selle pooldab Eesti soovi täiendada EL-i aluslepingutes rahvusparlamente puudutavaid sätteid ning tihendada infovahetust ja koostööd rahvusparlamentide ja liidu institutsioonide, eriti Euroopa Parlamendi vahel. Riigikogu rolli tugevnemist on ühemõtteliselt pooldanud Euroopa asjade komisjoni ja EL-i tuleviku ümarlaua liikmed, kes esindavad Riigikogu fraktsioone.

Eesti näeb põhiõiguste hartas integreeruva Euroopa lahutamatu osa, mille inkorporeerimine lepinguisse parandab kodanike sotsiaalset osalust ja muudab neile mõistetavamaks liidu vajalikkuse. Arutleda tuleks eelkõige harta inkorporeerimise tehniliste aspektide üle.

Konvendi juhtorganid

EL-i liikmesriikide kokkuleppel hakkab konvent arutama suuremastaabilisi küsimusi, nagu EL-i lepingute lihtsustamine ja Euroopa konstitutsiooni vastuvõtmine, Euroopa Komisjoni presidendi ametissenimetamine, vastutuse jaotus liikmesriikide ja EL-i vahel ning rahvusparlamentide roll EL-i otsuste tegemise protsessis.

Konvendi töö hõlmab kolme faasi:

- märts – 21. juuni 2002 (Sevilla tippkohtumiseni) – probleemide ärakuulamine, uuringud ja Euroopa kodanike ootuste ja vajaduste selgitamine;
- juuni – sügis 2002 – erinevate ettepanekute sidustamine ja nende mõju süvaanalüüs;
- sügis 2002 – kevad 2003 – eri formuleeringute puuduste ja eeliste võrdlus, ühe kindla formuleeringu selekteerimine.

Konvendi ettepanekud saavad järgmise, 2003. aastal peetava valitsustevahelise konverentsi aluseks (EurActiv.com 16.04.2002).

Konvendi koosseisu kuuluvad 16 Euroopa Parlamendi liiget, igast liikmes- ja kandidaatriigist üks valitsuse ja kaks parlamendi esindajat ning kaks Euroopa Komisjoni esindajat (EUobserver 11.01.2002). Laekeni tippkohtumisel valisid EL-i liidrid välja ka Euroopa Tuleviku Konvendi presidendi, kelleks sai endine Prantsusmaa president Valéry Giscard d'Estaing.

Tõstatus küsimus, kas seitsmekümne viie aastane president suudab vajalikul määral organiseerida konvendi tööd ning luua sidemed nooremate põlvkondadega; suurem osa liikmesriike oli algul tema nimetamise vastu. Otsustavaks sai Prantsusmaa presidendi Jacques Chiraci sihikindlus ning nn Belgia kompromisside kasutamine – teistele kandidaatidele pakuti asepresidendi rolli. Suured liikmesriigid nagu Saksamaa, Hispaania, Itaalia ja Suurbritannia nõustusid kohe Chiraci ettepanekuga. Vastu olid väikeriigid, kes aga antud olukorras ei pidanud võimalikuks kasutada vetoõigust, sest sellele oleks momentaanselt järgnenud poliitiline kriis. Kompromissina said konvendi asejuhatajaiks endine Itaalia peaminister Giuliano Amato ja endine Belgia peaminister Jean-Luc Dehaene.

Konvendi president Giscard d'Estaing näeb oma töös intellektuaalset väljakutset, milles konvent on kui 21. sajandi Euroopa kontseptsiooni peegeldus (EUobserver 18.03.2002). Ta on seisukohal, et konvent peaks visandama 50 aasta arengusuuna ega piirduma vaid lihtsakoelise EL-i lepingute ühtlustamise ja järelevalve ülesandega. Konvendi eesmärk on valitsustevahelisele konverentsile esitamiseks ette valmistada täiuslik ja ainulaadne dokument, mis oleks põhiseaduslikuks vahendiks.

Giscard d'Estaing on võrrelnud Euroopa Tuleviku Konventi omaaegse Philadelphia konvendiga, mis aitas ette valmistada Ameerika Ühendriikide 1787. aasta konstitutsiooni, unustamata sealjuures märkida, et tööd juhatanud Benjamin Franklin oli sel ajal kaheksakümneaastane. Mitu vaatlejat on märkinud, et Giscard d'Estaing annab kindlasti oma parima konventsiooni töö laabumiseks, sest unistab Euroopa konstitutsiooni "isaks" olemise

tiitlist (EUobserver 7.02.2002). Giscard d'Estaing on tõrjunud konvendis ettepanekud võtta arutluse alla föderalismi teema, sest see jaotaks konvendi liikmed automaatselt kahte leeri (EUobserver 18.03.2002). Küsimus on hoopis selles, kuidas jaotub pädevus ja vastutus EL-i ja liikmesriikide vahel.

Kuigi nii konvendi president kui ka föderalistliku liikumise liikmed on väljendanud soovi korraldada üleeuroopaline referendum Euroopa tuleviku konstitutsiooni suhtes, puuduvad selleks vastavad struktuurid. Veelgi enam, idee ise on vastuolus paljude liikmesriikide konstitutsiooniga (EUobserver 9.03.2002).

Konventi juhatab 12-liikmeline presiidium, kuhu kuuluvad peale presidendi ja kahe asepresidendi Euroopa Komisjoni esindajaina volinikud António Vitorino ja Michel Barnier.

Euroopa Parlamendi esindajaiks tulevikukonvendi presiidiumis said poliitiliste liidrite kokkuleppel Ínigo Méndez de Vigo (Hispaania konservatiivide esindaja), ühtlasi konventi kuuluvate europarlamenti liikmete liider, ning Klaus Hänsch (Saksamaa sotsialistide esindaja).

Konvendi presidendi sõnul ei taha ta lasta tekkida situatsioonil, kus võim ja vastutus on vaid presiidiumi käes. Ta on kavandanud ülesannete jaotuse, mille kohaselt asepresident Dehaene tegeleb kodanikeühiskonna küsimustega ja asepresident Amato koostab konventsiooni teksti (EUobserver 7.02.2002).

Konvent töö

28. veebruaril 2002 kogunes Brüsselis esimene konvent. Konvendis osaleb 28 riiki, kokku saadakse vähemalt korra kuus. Konvendis on 105 täisliiget, 100 asendajat ja 12 vaatlejat, seega kokku 217 inimest.

Kõige parem positsioon on Prantsusmaal, kellel on 12 kohta. Talle järgneb 11 kohaga Suurbritannia, kellele annab mõjuva positsiooni asjaolu, et konvendi peasekretariaadi juhatajaks määrati britt John Kerr. Neile järgnevad 10 kohaga Saksamaa, Portugal ja Itaalia ning 9 kohaga Austria ja Taani. Ülejäänud osalejad on esindatud 6 kohaga.

Konvendi töö põhieesmärk on valmis kirjutada baasleping, mis peab paika panema EL-i lõppsuunad, sh kompetentsi jaotuse, instrumendid ning põhiõiguste harta põhimõtted. EL-i liikmesriikide riigipead on esitanud konvendile 52 küsimusega paketi, millele oodatakse vastust uue konstitutsiooni või praeguste lepingute muutmise näol. Mitme poliitiku meelest on konstitutsioon vajalik selleks, et saavutada suurem sõltumatus Ameerika Ühendriikidest. Ka Euroopa Komisjoni volinik Barnier on rõhutanud valikut iseseisva Euroopa või Ameerika mõju all oleva Euroopa vahel (EUobserver 27.02.2002). Ta väitis, et Ministrite Nõukogu võiks käsitada Euroopa teise kojana – riikide kojana, mis tegutseks seadusandja rollis.

Tõenäoliselt on Euroopa Tuleviku Konvendi ettepanekute esimest koondprojekti oodata sügisel. Seejärel loodetakse saada kiiresti liikmesriikide riigipeadelt vastukaja, et ette

valmistada konstitutsiooni heakskiitmine 2003. aasta sügisel toimuval Rooma tippkohtumisel.

Mõnele kandidaatriikide esindajale oli üllatav eesistujamaa Hispaania otsus mitte kutsuda neid presiidiumi valimisele. Seda põhjendati asjaoluga, et kandidaatriikide esindajad presiidiumisse nagunii ei kuulu. Euroopa Parlamendi liige taanlane Peter Skaarup pidas sellist lähenemisviisi kummaliseks ning lisas, et niisugune vahetegemine viib automaatselt A- ja B-kategooria konvendiliikmete tekkeni. Soome sotsiaaldemokraat Kimmo Kiljunen hoiatas, et konvent, mis pidi looma uue Euroopa, juhitakse valesse suunda (EUobserver 22.02.2002). Laekeni deklaratsiooni kohaselt on kandidaatriikide esindajail tõepoolest samasugused õigused kui liikmesriikide omadel, v.a liikmesriikide kokkulepitud otsuste blokeerimine. Kandidaatriigid said võrdõigusliku seisundi eest tehtavaile jõupingutustele hinnatavat toetust ja mõistmist EL-i liikmesriikide parlamendiliikmeilt, eriti COSAC-i konverentside käigus.

Oma avasõnavõtus konvendi esimesel istungipäeval väljendasin seisukohta, et konvendi keskne probleem on leida tasakaalustatud ning interaktiivne suhete vorm ühelt poolt presiidiumi ja teiselt poolt liikmeskonna vahel. "On väga tähtis, et konvendi igal liikmel oleks võimalus etendada selle organi töös võimalikult aktiivset osa, k.a õigus uute päevakorrapunktide algatamiseks. Tahaksin rõhutada ka rahvusparlamentide esindajate ühist arusaama, mille järgi konvendi sekretariaadi koosseisu tuleks lülitada ka rahvusparlamente esindavad ametnikud. Seejuures loodame konvendi liikmetena nii presiidiumilt kui ka sekretariaadilt tõhusat ja kiiret tagasisidet, mis kajastaks toimunud arutelusid ja esitatud ettepanekuid. Selline vastastikune suhtlemine annaks praktilise võimaluse väärtustada ja ellu rakendada konvendi presidendi esitatud ideed, mis rõhutab valmisolekut ärakuulamiseks.

Tahan juhtida tähelepanu konvendi vastutusele pakkuda demokraatia defitsiidi probleemidele oma lahendus. See tähendab, et Euroopa tulevase institutsionaalse mudeli lahenduste otsimisel ei tohi me unustada subsidiaarsuse põhimõtet. Otse vastupidi – meie ülesanne on selle põhimõtte ellurakendamist igati stimuleerida, õhutades Euroopa kodanikes valmisolekut tulla välja omaenda algatustega, võtta endale vastutus nende eest ning kujundada välja kohaliku tasandi koostöövõrgustik. Kui see õnnestub, siis kujuneb meie maailmajagu Euroopa kodanike ühiseks turvaliseks koduks."

Konvent ja Riigikogu

Kuigi Riigikogu pidas Euroopa Tuleviku Konvendi töös osalemist oluliseks, takerdus esindajate valimine. Raskused jõuda erakondade vahel kompromissile ei jäänud märkamata ka väljaspool Eestit. Tõsiasi, et Riigikogu ei suutnud mitmel katsel otsusele jõuda, märgib ära selle aasta 20. veebruari võrguväljaanne EUobserver. Heakskiitu ei leidnud väliskomisjoni ettepanek nimetada üheks kandidaadiks Toomas Hendrik Ilves Mõõdukate erakonnast, seetõttu venis kogu protsess. Ettepaneku poolt hääletas vaid 35 liiget. Pärast mitut katset otsustati, et Eesti parlamenti hakkavad esindama Riigikogu aseesimees ja Euroopa asjade komisjoni esimees Tunne Kelam ning Riigikogu aseesimees Peeter Kreitzberg (Riigikogu juhatuse otsus nr 63, 26. veebruar 2002). Valitsuse esindajaks nimetati endine Eesti president Lennart Meri, asetäitjaks Henrik Hololei.

Konvendi senine töö on näidanud rahvusparlamentide esindajate üksmeelt, mille kohaselt valitud rahvaesindajaile peaks konvendi aruteludes kuuluma suurem sõna- ja otsustusõigus. Ere näide oli konvendi esimese istungi eel kujunenud rahvusparlamentide üksmeelne seisukoht, mis protestis otsustusõiguse liigse keskendamise vastu presiidiumi kätte ning nõudis võimalust parandusettepanekute esitamiseks töökorra eelnõusse. Nii tugeva surve tulemusena loobus presiidium algsest seisukohast ning töökorra vastuvõtmine lükati järgmisele istungile. Uus projekt arvestas liikmete ettepanekuid osaliselt, jättes siiski välja kandidaatriikide esindajate soovid seoses nende võimaliku eriarvamuse ja selle kajastamisega ning kandidaatriikide keelte kasutamisega konvendi istungeil.

Positiivse margina võib esile tuua Sloveenia parlamendi eurointegratsiooni komisjoni esimehe Lojze Peterle valimise presiidiumisse. Valimisele eelnes eeltöö kandidaatriikide ja EL-i liikmesriikide rahvusparlamentide delegaatide hulgas. Lepiti kokku, et Peterle ei esinda ainuüksi kandidaatriikide parlamente. Üldisemas plaanis rõhutati, et erirühma moodustamine kandidaatriikide baasil oleks vale samm – arutatakse ju kogu Euroopa tulevikku, s.t aega, mil enamik praegustest kandidaatidest on suure tõenäosusega liikmesriigid. Peterle staatus presiidiumis on seni suhteliselt ebaselge, kuid tähtis on, et parlamendiliikmete kuulumise tõttu konvendi juhtorganisse on õigeaegne info ja tausta saamine tunduvalt lihtsam.

Konvendi kolm istungit on näidanud, et selgete alusdokumentideta on arutelu ja sõnavõttude sisuline tase väga erinev ning laiapõhjalise foorumi juhtimine keeruline. Oma osa selles etendab konvendi dokumentatsiooni töötlemine sekretariaadi poolt, mida on tugevasti kritiseeritud. Vaatamata mahukale kodutööle, mille eest vastutavad delegaadid ja nende sekretariaadid, edastab just konvendi sekretariaat saadetud dokumendid kõigile liikmetele.

Mainisin konvendi plenaaristungile eelnenud rahvusparlamentide delegaatide kohtumisel, et pean konvendi töös vajalikuks maksimaalse avatuse saavutamist: avalikkusele ja kodanikele tuleb tagada maksimaalne info konvendi tööst ning teha samal ajal konvendi ja avalikkuse suhtlemine interaktiivseks, s.t kodanikel peab olema võimalus teavitada konvendi liikmeid oma seisukohtadest ja muredest, esitada küsimusi.

Konvendi töö on näidanud, et kõik osalejad on valmis tõsiseks sisuliseks tööks, samas võib senist tegevust üldisemalt kokku võtta kui kolmeminutiliste kõnede ärakuulamist. Kolmandal istungil tehti siiski positiivne otsus, et teatava arvu ettekannete esitamisele järgneb kommentaaride voor. Praktilise poole vajakajäämised mõjutavad kindlasti ka üldist suhtumist konvendi töösse ning panevad suurema raskuse individuaalseile osalejaile või riikide delegatsioonidele.

Toimunud mõttevahetuse põhjal on veel raske teha üldistusi või leida ühte-kahte läbivat suunda, mis leiaksid konsensuse baasil tegutseva konvendi üldise heakskiidu.

Ükski sõnavõtja pole toetanud EL-i kui uut superriiki, samas on väga erinevad nägemused liidust kui süsteemist. Üldlevinud on arusaam, et liit peab etendama globaliseerivas maailmas suuremat ja ühtsemat rolli, kuid detailides ollakse eri seisukohtadel.

Liidu volituste kontekstis on suhtumine pädevuste jaotamisse suhteliselt ebaühtlane: pädevuste tagasivõtmise osas EL-ilt valitsevad erinevad arvamused, samas võib täheldada üldist soovi Euroopa tasandi tugevdamiseks julgeoleku ja siseküsimuste lahendamisel. Pädevuste kindel, fikseeritud kirjalik piiritlemine on saanud negatiivse suhtumise osaliseks, eeskätt niisuguse süsteemi jäiga olemuse ning kord otsustatud mudeli muutmise raskuse tõttu.

Noored Euroopa tulevikust

Mai istungil on kavas hakata ette valmistama konvendi töörühmi, need peaksid tegevust alustama juunis. Presiidiumi ettepanekul on loomisel kuus rühma, arvatavasti on kavas neid veel lisada, sest olemasolev nimekiri ei kata nelja põhiküsimust.

Juulis toimub konvendi tööga paralleelselt noortekonvendi istung. Noortekonvent sarnaneb oma ülesehituselt päris konvendiga, kuid selle liikmete valimine (sh valimise kriteeriumid) on iga osalejariigi siseasi. Noortekonvendilt oodatakse värskaid ideid ja uusi nägemusi EL-i toimimise ja Euroopa tuleviku kohta.

Eesti seisukohalt on konvendi ja EL-i kontekstis vajalik riigisiseste seisukohtade ja kokkulepete õigeaegne saavutamine efektiivse ja hästi toimiva koordinatsioonisüsteemi kaudu ning valminud seisukohtade aktiivne edastamine konvendis, hiljem liikmesriigina ka vastavais institutsioonides ja riikidevahelisel tasandil.

Eesti põhiseadused ja nende järelvalve

Heinrich Schneider (RiTo 5), Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegiumi nõunik

Pole teada ühtki teist riiki peale Eesti, kus põhiseadust väljatöötavale asutusele oleks abimaterjalina esitatud kuus üldsuse koostatud põhiseaduse eelnõu, mis kõik sisaldavad ka lahendusi põhiseaduslikkuse järelvalve korraldamise kohta.

Geograafilise asendi tõttu lääne–ida tõmbetuulde jäänud Eestil tuli Esimese maailmasõja lõpus lahendada kolm peaülesannet. Kõigepealt oli vaja kujundada ja arendada omariiklust enesemääramisõiguse alusel, teiseks, välja töötada ja ellu viia põhiseadus ning kolmandaks, tagada demokraatlikule ühiskonnale vajaliku põhiseaduslikkuse järelvalvemehhanismi toimimine.

Eesti omariikluse rajamise kõrgeima võimu kontinueet algab Maanõukogu 1917. aasta 28. novembri otsusest, Eesti iseseisva demokraatliku vabariigi ametliku väljakuulutamiseni jõuti järgmise aasta 24. veebruaril. Seda on hakatud pidama ka Eesti Vabariigi sünnidaatumiks.

Maanõukogu võttis Asutava Kogu valimise seaduse vastu 24. novembril 1918 (RT 1918, 2 ja 3). Neli päeva hiljem, 28. novembril algas Vabadussõda. Pärast edukat üldist vastupealetungi, mille käigus sõjategevus kandus väljapoole Eesti piire, valiti 1919. aasta aprilli algul 120 Asutava Kogu liiget. Valimised toimusid üldise ja ühetaolise valimisõiguse alusel salajasel hääletamisel, rakendati proportsionaalset valimissüsteemi. Et Maanõukogu valiti kaudselt, on Asutav Kogu esimene Eesti rahva vahetult valitud rahvaesindus. 23. aprillil kokkukutsutud Asutava Kogu põhiülesanne oli Maanõukogu 1917. aasta 28. novembri otsuse kohaselt Eesti Vabariigi staatuse ja valitsemiskorra lõplik kindlaksmääramine põhiseaduses. Selle ülesande lahendamiseni jõuti 15. juunil 1920, kui Asutav Kogu võttis vastu Eesti Vabariigi esimese põhiseaduse, mis jõustus 21. detsembril 1920. Tolle aja ja ka hilisemad uurijad on iseloomustanud seda põhiseadust kui erakordselt demokraatlikku, isegi ultrademokraatlikku tolleaegsetes tingimustes. Põhiseaduse koostajad olid ise oma töö tulemuse suhtes hoopis kriitilisemad (Mägi 1951, 30 jj).

Esimene põhiseadus

Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis arutati põhjalikult põhiseaduslikkuse järelvalvega seonduvat. Mõttevahetust kajastavate protokollide, komisjoni liikmete hilisemate meenutuste ja kirjandusviidete põhjal võib väita, et mõttevahetuses osalejad olid hästi informeeritud, mis oli põhiseaduslikkuse kohtuliku järelvalve alal ära tehtud Euroopas. Seda polnud küll palju, kuid Saksamaa 1919. aasta nn Weimari ja Tšehhoslovakkia 1920. aasta põhiseaduses on konstitutsioonikohtu moodustamine sees. Neid ja teisi moodsaid põhiseadusi oli komisjonil võimalik kasutada (Mägi 1951, 29). Esimesena Euroopas alustas 1920. aastal tööd Austria konstitutsioonikohus. Tšehhoslovakkia jõuti selleni 1921. aastal. Ilmselt teati ka seda, et esimeste konstitutsioonikohtute tegevus oli piiratud. Weimari põhiseaduse alusel loodud *Staatsgerichtshof*i pädevuses oli vaid *Reich*'i ja liikmesmaade vaheliste vastuolude ning valimisasjade lahendamine. Kohtul ei olnud õigust teha

põhiseaduslikkuse järelevalvet, sest seaduses väljendatud rahva tahte kontrollimist kohtunike poolt peeti ebademokraatlikuks.

Äsjaloodud konstitutsioonikohtute tegevuse ähmasuse ja pädevuse piiratuse tõttu võttis Asutava Kogu põhiseaduskomisjon vaatluse alla põhiseaduslikkuse järelevalve radikaalsema variandi. Selle kohaselt poleks seaduste avaldamine kuulunud mitte Riigikogu juhatusele ega täidesaatvale võimule, vaid seadusandja valitud riigikohtunistest koosnevale Riigikohtule, kes pidi ka otsustama, kas iga vastuvõetud ja avaldamiseks saadetud seadus vastab või ei vasta põhiseadusele. Kui Riigikohus oleks tunnistanud seaduse põhiseaduse vastaseks, oluks tal õigus ja kohustus saata see Riigikogule tagasi. Kui viimane poleks aktsepteerinud Riigikohtu otsust, tulnuks seadus panna rahvahääletusele.

Sellisel kujul läbis põhiseaduse eelnõu lahendus Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni kaks lugemist. Kolmandal lugemisel otsustati sellest aga loobuda. Komisjonis tekkis kahtlus, kas selline põhiseaduse ja põhiseaduslikkuse kaitsmise moodus annab soovitud tulemusi või tekitab hoopis raskusi seadusandja tegevuses. Kardeti põhiliselt kaht asjaolu: ühelt poolt Riigikohtu liigset sekkumist Riigikogu töösse ja teisalt seadusandlusprotsessi aeglustumist ning lahenduste venimist rahvahääletusele panemise korral. Põhiseaduskomisjoni aruandja Ado Anderkopp tuletas Asutava Kogu liikmeile meelde juhtumit Venemaal, kus valitud Riigivolikogu ja Senati terava vastuolu tõttu tuli Senatil lõpuks siiski avaldada tsaari uus, omavoliliselt ja põhiseaduse vastaselt kehtestatud Riigivolikogu valimisseadus. A. Anderkopp väitis, et ka Eestis võib sellesarnane asi juhtuda, kus Riigikohus satub konflikti Riigikoguga. Ja kui Riigikogu järele ei anna, hakatakse meilgi nagu Vene Senatis uusi Riigikohtu liikmeid nimetama ja olemasolevaid ümber paigutama, mis viib selleni, et põhiseaduse vastane seadus kuulutatakse ikkagi välja (Asutava Kogu protokollid, veerud 557 ja 558). Seetõttu jäädi seisukohale, et Riigikogu poolt vastuvõetud seadused kuulutab välja Riigikogu juhatus. See fikseeriti ka põhiseaduses (§53; RT 1920, 113/114, 243).

Mainitu ei tähendanud seaduslikkuse kohtuliku järelevalve välistamist, sest Eesti administratiiv- ehk halduskohtute süsteemi lõi Ajutine Valitsus administratiivkohtukorra seadusega (RT 1919, 10, 23) juba 12. veebruaril 1919, s.o enne Asutava Kogu kokkukutsumist ja esimest põhiseadust.

Administratiivkohtukorra seadus nägi ette, et haldusasjades kuulub kohtulik võim rahukohtuile, *resp* jaoskonnakohtuile, rahukogudele, *resp* ringkonnakohtuile ja Riigikohtule. Protestida ja kaevata võis kohalike omavalitsuste volikogude ning valitsuse, ministeeriumide, nende osakondade ja muude seaduses ettenähtud asutuste, ka nende juhtide (esimeeste) ning ametiisikute, miilitsaülemate, valitsuse komissaride jt ametnike tegevuse, otsuste, korralduste ja määruste peale ning tegevusetuse korral, kui ilmnes kehtivate seaduste ja määruste rikkumisi, ülesannete täitmatajätmise või põhjendamata viivitust. Õigus pöörduda halduskohtusse oli kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikuil, kui nende õiguslikke ja varalisi huve oli halduskorras seadusvastaselt riivatud. Halduskohtute olemasolu ja tegutsemine oli ilmselt ka üks põhjus, miks loobuti Riigikohtu kontrollist seaduste põhiseadusele vastavuse üle. Pealegi täitis Riigikohtu administratiivosakond juba niikuinii mitmeid järelevalveülesandeid,

mis kuulusid Euroopas esimestena 1920. ja 1921. aastal moodustatud Austria ja Tšehhoslovakkia konstitutsioonikohtu pädevusse.

Samas vajab märkimist, et mitte üksnes halduskohus ei teostanud seaduslikkuse ja põhiseaduslikkuse kontrolli, vaid Eesti esimene põhiseadus kohustas kõiki üldkohtuid seda tegema. Paragrahv 3 nägi ette, et Eesti riigivõimu ei saa keegi teostada muidu kui põhiseaduse või põhiseaduse alusel antud seaduse põhjal. Paragrahv 86 aga lisas, et põhiseadus on vankumatuks juhiseks Riigikogu ning kohtu ja valitsusasutuste tegevuses. Nende sätete kohaselt peab iga kohus vaidluse puhul otsustama ühtlasi kohaldamisele kuuluva seaduse põhiseaduspärasuse üle. Seadusega määratud pädevuse piires võib seega iga kohus korraldada kohtulikku kontrolli kõigi riigivõimu teostavate organite aktide põhiseaduspärasuse üle, sh riigivanema ja Riigikogu aktid (Palvadre 1937, 340).

See tähendab, et Eesti esimene, 1920. aasta põhiseadus seadis kõik vabariigi kohtud, sh Riigikohtu, põhiseaduslikkuse järelevalve rolli.

Teine põhiseadus

Elu kinnitas aga üha enam, et oma aja demokraatliku ideaali terviklikkuse kehtastamiseks peetud põhiseadus polnud terviklik ega täiuslik. Ta varjas endas olulisi vastuolusid, võimude tasakaalustamatust, valitsuse ebastabiilsust, mille võimendumine sõjajärgsete raskuste ja süveneva ülemaailmse majanduskriisi tõttu viis ka põhiseadusliku korra kriisini (Mägi 1951, 57 jj).

Algse kompava põhiseaduse muutmise katse tegi Konstantin Päts juba 1924. aasta 1. detsembri riigipöördekatse järel, esitades Riigikogu rühmadele kava sisse seada parlamendi poolt valitav presidendinstitutsioon. Ettepanek ei leidnud toetust, pealegi polnud see esitatud ettenähtud korras. Kaks järgmist põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu ei jõudnud erisugustel põhjustel üldse rahvahääletusele. 1932. ja 1933. aastal toimus kokku kolm rahvahääletust põhiseaduse muutmise küsimustes (Talvik 1991, 35 jj). Võit rahvahääletuse kolmandal katsel oli paljuski Pyrrhose võit, sest tulemuseks polnud mitte võimude tasakaalustamine, vaid võimukeskme ümberasetumine Riigikogult täidesaatvale võimule, eeskätt riigivanemale. Temast sai rahva poolt valitav suurte volitustega riigipea.

Ei ole teada, kas kõigis põhiseaduse muutmise seaduse eelnõudes käsitleti ka põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve küsimusi, sest osa eelnõudest jäi Riigi Teatajas avaldamata ega pääsenud seetõttu rahvahääletusele. 1933. aasta oktoobris rahvahääletusel vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusega ei kaasnenud olulisi nihkeid kohtusüsteemis, ent üldine autoritaarsuse süvenemine riigielus andis tunda ka kohtute tegevuses. Kõigi kohtunike, sh riigikohtunike nimetamine ja ametist vabastamine koondus Riigikogult riigivanema kätte, kes saavutas ka Riigikohtu üleviimise Tartust Tallinna – võimukeskusele lähemale. Ühtlasi vähenes kohtute, eriti aga halduskohtute järelevalve roll ning kasvas jõudsalt riikliku haldusjärelevalve osatähtsus, vaatamata sellele, et kohtuliku järelevalve teostamist võimaldavad 1920. aasta põhiseaduse §-d 3 ja 86 jäid muutmata. Nähtavasti oli kohtuliku järelevalve säilitamine formaaljuriidiliselt vajalik selleks, et olla

väliseks katteks kaitseisukorra tingimustes ja dekreetidega valitsemisega kaasnenud põhiseaduslike õiguste rikkumistele.

Pärast põhiseaduse muutmise seaduse vastuvõtmist hakati erialakirjanduses kõnelema Eesti teisest põhiseadusest, kuigi vormiliselt oli tegemist Asutava Kogu poolt 1920. aastal vastuvõetud ja jõustunud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusega. Endise põhiseaduse 89 paragrahvist jäi küll 2/3 kehtima, kuid sisulisest küljest vaadatuna võib seda käsitada omaette põhiseadusena, mis tähistas riigi põhikorra olulise muutmise tõttu Eesti autoritaarsele teele asumist. Selle põhiseadusega algas poliitiliselt segaseim ajajärk Eesti omariikluse ajaloos, mis sai tabava nimetuse – vaivaj aegade (Tomingas 1992, 290–788).

Kolmas põhiseadus

Kolm aastat autoritaarset režiimi sundis rahvast ja poliitikuid kriitiliselt hindama kriisiaegseid nähtusi ja riigiõiguslikke seisukohti. Valitsusringkondades küpses mõte kokku kutsuda uus, Asutava Kogu taoline asutus Rahvuskogu näol, kuid kahekojalisena, kes tegeleks ainuüksi riigi põhikorraküsimustega. Et mõttele tuge saada, töötati Rahvuskogu kokkukutsumiseks välja rahva otsuse kava ning pandi see 1936. aasta veebruaris rahvahääletusele. Rahvas toetas ilmutatud initsiatiivi – otsuse poolt oli 75,4% hääletanuist ehk 62,3% kõigist hääleõiguslikest kodanikest. Sama aasta detsembris valiti ka 80 Rahvuskogu esimese koja liiget. Teisel kodal oli 40 liiget. Teine koda koosnes kohtute, omavalitsuste, majandus- ja kutseomavalitsuste, vähemusrahvuste kultuuromavalitsuste, ülikoolide, Kaitseliidu ja kirikute esindajaist ning riigivanema määratud liikmeist.

Rahvuskogu alustas tööd 18. veebruaril 1937. Mõlemas kogas algas töö ühel ajal. Lähiminevik oma vaikiva olukorraga tuletas end Rahvuskogu liikmeile ikka ja jälle meelde ning suunas nende mõtted seaduslikkuse ja selle tagamise küsimustele. Rahvuskogu teine koda tõi põhiseaduse eelnõusse uue, konstitutsioonikohtu moodustamise paragrahvi, millega õigusnormide põhiseadusele vastavuse kontroll pandi Riigikohtule (Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937, 167). Kui Asutavas Kogus arutati põhiseaduslikkuse järelevalve küsimust, olid loomisjärgus vaid Austria, Tšehhoslovakkia ja Saksamaa konstitutsioonikohus. Paarkümmend aastat hiljem tunti neid hoopis laiemalt ning Rahvuskogu teine koda pidas vajalikuks rakendada konstitutsioonikohut ka Eestis ning fikseerida see põhiseaduses. Esimene koda ei tunnetanud omaette konstitutsioonikohtu loomise vajadust.

Mõlema koja põhiseaduskomisjonis jäädigi arutamise käigus eri seisukohtadele (Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937, 205). Konstitutsioonikohtu asutamise kaitseks toonitasid Anton Palvadre, Karl Theodor Saarmann ja Ants Piip, et Eestis on seni lahtine küsimus, kes otsustab riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle. Säärase asutuse puudumisel võivad tekkida konfliktid mitmesuguste riigiasutuste ja kõrgemate riigiorganite vahel. Selle asutuse ülesannet täidaks konstitutsioonikohus. Et nende küsimuste üle otsustamine on kohtu raskeimaid ülesandeid, oleks õigustatud konstitutsioonikohtu asutamine sellekohase eriliste ülesannetega kohtuna. Niisuguse kohtuna võiks esineda ka Riigikohus eriosakonnana või erikoosolekuna, kuid see peaks olema põhiseaduses väljendatud *expressis verbis*.

Teiselt poolt avaldasid Kaarel Eenpalu, Oskar Kask, Jaan Soots ja Johan Sepp arvamust, et konstitutsioonikohtud eksisteerivad ainult arhailistes riikides, kust meil pole mõtet eeskuju võtta ega seega hakata ka üht kohtuasutust seadusandvast asutusest kõrgemale asetama. Ka on Eestis juba Asutava Kogu ajal võetud konstitutsioonikohtu suhtes eitav seisukoht. Avaldati kartust, et konstitutsioonikohtu mõiste on liiga lai, mis riiklikus elus võib endaga kaasa tuua raskeid tagajärgi. Samuti juhiti tähelepanu sellele, et põhiseaduspärasuse vaidluste prejuditsiaalse tähenduse tõttu võib esile kerkida ka kohtuasjade tahtlik venitamine.

Eri seisukohad jäid püsima nii kodade komisjonides, põhiseaduse eelnõu aruandjate erikomisjonis kui ka põhiseaduse üldkomisjonides. Ühise seisukoha saavutamiseks konstitutsioonikohtu moodustamise küsimuses tuli mõlemal kohal teha mööndusi ja esitada vastavate normide uus redaktsioon, millega ühineti ka põhiseaduseelnõu kooskõlastamiskomisjonis. Kokkuleppe alusena säilitati juba esimesest põhiseadusest pärit seaduslikkuse põhimõte, mille kohaselt ei saa keegi riigivõimu teostada muidu kui põhiseaduse või põhiseaduse alusel antud seaduste põhjal. Nagu eelnevad põhiseadused lähtub ka kolmas, 1938. aastal jõustunud põhiseadus (RT 1937, 71, 590) sellest, et põhiseadus on vankumatu juhised kõigi riigiasutuste ja –organite tegevuses. Mõlemad sätted, mis moodustasid varem kaks omaette paragrahvi (§ 3 ja § 86), koondati kolmandas põhiseaduses eri lõikudena ühte paragrahvi (§ 3), rõhutamaks seda, et põhiseaduse vankumatuse eest ja selle kaitseks on valvel parlament, riigipea, valitsus ja kohtud. Keegi ei saa õigustada end sellega, et ta ühel või teisel põhjal või viisil pole saanud põhiseadust võtta vankumatuks juhiseks. Igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, seejuures on kohtuil õigus otsustada nii riigivõimu kui ka teistes küsimustes põhiseaduspärasuse üle. Ent lisandus ka nn kokkuleppeline § 121, mis näeb ette, et seadusega määratakse kindlaks menetluse algatamine ja kord riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustamisel kohtutes.

Kokkuleppe hinnaks kujunes niisiis see, et ühtedel tuli loobuda konstitutsioonikohtu loomise taotlusest põhiseaduses, kuid säilitati põhiseaduslikkuse kohtulik kontroll teiste võimuteostajate tegevuse üle, teised saavutasid selle, et konstitutsioonikohtust ei saanud põhiseaduslikku institutsiooni, kuid ei suutnud tõkestada põhiseaduslikkuse järelevalvet üldkohtute kaudu seadusega määratud menetluskorras. Esmapilgul näib, et põhiseaduslikkuse järelevalve osas säilis *status quo*. Tegelikult sisaldas kolmas põhiseadus endas arenguvõimalusi koguni omaette konstitutsioonikohtu loomiseks. Vaidlus käis põhiliselt küsimuses, kas konstitutsioonikohtu moodustamine fikseerida põhiseaduses või mitte. Põhiseadusest väljajäämine ei tähendanud nimetatud kohtu moodustamise keeldu erikohtuna seaduse alusel. Kokkuleppeline põhiseaduse § 121 andis lisateavet selle kohta, et seadusega määratakse menetluse algatamine ja kord riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustamisel kohtutes. Kui varemalt jäid põhiseaduslikkuse järelevalve alt välja seadused ja valitsuse määrused, siis põhiseaduse § 121 kohaselt kuulusid järelevalve alla kõik riigivõimu teostajad ja nende aktid.

See kokkuleppeline põhiseaduse säte, nagu konsensususe puhul tavaline, jättis konkreetselt kõik lahtiseks. Ebamäärasust soodustas ka põhiseaduse eelnõus uudsena ette nähtud

riigipea juures asuv õiguskantsleri instituut. Ühed nägid selles alternatiivset lahendust põhiseaduslikkuse kohtulikule järelevalvele, teised aga mitte. Siingi tekitas mõttehargnevust volituse ähmasus. Algselt oli kirjas, et õiguskantsler on ka prokuratuuri juht, kes on õigustatud osa võtma üldkogu istungeist, kuid kes samal ajal annab aru ka peaministrile ja täidab viimase korraldusi. Sellisena peeti õiguskantsleri instituuti Eestile võõraks ja ebakohaseks. Väideti koguni, et õiguskantsleri instituut osutub üldiselt vähe põhjendatuks, sest riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse järelevalve teostamiseks on riigipea käsutada küllaldaselt personali ja tehnilist aparatuuri. Pealegi polnud teada, et ametiasutuste senine tegevus oleks põhjastanud erilist kontrollimisvajadust seaduslikkuse aspektist.

Samas oli aga sõnavõtjate seas küllaldaselt neid, kes rõhutasid selle instituudi loomise vajadust ja arvasid, et eelnõus esitatud kujul pole õiguskantsleril küllaldast iseseisvust ja sõltumatust. Läbirääkimistel tehtud ettepanekute kohaselt langesid õiguskantslerilt ära kõik kohtu ja prokuratuuriga seonduvad funktsioonid. Tema põhiülesandeks sai valvamine riigi- ja muude avalik-õiguslike asutuste tegevuse seaduspärasuse järele eelkontrolli vormis. Eelkontroll võimaldas ennetada õiguserikkumisi, järelkontroll oli sülisti faktiliste puuduste ja õiguserikkumistega. Õiguskantsler andis oma tegevusest aru ainult riigipeale, Riigikogule esitas ta vaid oma tegevuse ülevaateid (RT 1938, 36, 315).

Õiguskantsleri institutsioon sai tegutseda kaks aastat, konstitutsioonikohtu rajamise võimalust ei jõutud katsetadagi, kui aeg jäi meie jaoks seisma. Ööl vastu 24. augustit 1939 kirjutasid NSV Liit ja Saksamaa Kremli alla nn Molotovi–Ribbentropi paktile ja selle juurde kuuluvale salajasele lisaprotokollile. Eesti oli sunnitud sama aasta 28. septembril alla kirjutama baaside lepingule, mis viis Eesti Vabariigi okupeerimisele ja annekteerimisele 1940. aastal. Eesti lülitati rohkem kui pooleks sajandiks välja euroopalikult arenguteelt.

Raudne eesriie takistas eri maade inimeste vahetut suhtlemist, kuid ei suutnud täielikult sulgeda ideede ja info levikut. See kehtis ka konstitutsioonikohtu idee ja selle rakendamise kohta Euroopas ja koloniaalvõimu alt vabanenud maades. Kahe maailmasõja vaheline periood ei soosinud Euroopas iseseisvate konstitutsioonikohtute moodustamist, sest Euroopa põdes totalitarismi ja õiguspositivismi haigust, kuid nende massiline moodustamine pärast Teist maailmasõda Lääne-Euroopas ning Aafrika ja Aasia iseseisvunud riikides ei saanud jääda märkamatuks. Sellest ei saanud vaikides mööda minna ka nõukogude teadlased, kuigi saatemuusikaks oli harilikult kriitika.

Eelpõhiseaduslikud aktid

Eestis hakati konstitutsioonikohtust, õigemini põhiseaduslikkuse järelevalve kohtust, uuesti kõnelema perestroika ajal, kui lõid lõkkele taasiseseisvumise lootuskiired. See ei tõusetunud iseseisva küsimusena, vaid nagu varemgi ühena põhiseaduse probleemistikust. Usk ja lootus iseseisvumisse oli tugev, kuid keegi ei osanud arvata, millal see võiks teoks saada. Sellele vaatamata ei jäädud käed rüpes paremaid aegu ootama, vaid hakati NSV Liidus perestroikaga kaasnenud ebamäärast olukorda jõuliselt lubatud ja lubamatu piirimal enda kasuks pöörama. Riigiõiguslikust aspektist vaadatuna kujunes Eestis omapärane, nn eelpõhiseaduslikele aktidele rajanenud arenguperiood.

Eelpõhiseaduslike aktide eripära sõltus kujunenud situatsioonist:

1. Eesti Vabariik eksisteeris küll *de iure*, kuid oli *de facto* annekteeritud NSV Liidu poolt;
2. Eesti normatiivne baas pidi olema kooskõlas NSV Liidu konstitutsiooniga ja kuuluma sellisena tema tsentraliseeritud õigussüsteemi;
3. Eestil olid oma riigorganid, kuid tegutseda tuli mööda üheparameetrilist ülalt alla kulgevat käsujada;
4. oli rahvas, kes soovis *de facto* omariiklust taastada rahumeelselt, evolutsioonilisel teel.

Omariiklust oli võimalik taastada üksnes kaksikfunktsiooni täites – ühelt poolt NSV Liidu konstitutsioonilisse korda mõra lüües ja teisalt taasiseseisvumisele teed rajades. Meie õigusloomes said kokku lammutav ja loov tegevus. Selle paratamatu tulemus oli süvenev konflikt NSV Liidu konstitutsiooniga. Siit ka põhikriteerium eelpõhiseaduslike aktide eristamiseks. Et eelpõhiseaduslikud aktid kätkevad endas nii lammutavat kui ka loovat tegevust, saab aktide kronoloogilist rada ja sisu pidi liikudes leida kinnitavaid tugipunkte, mil Eesti tegutses iseseisvalt juba enne 20. augustit 1991. Seega võib väita, et eelpõhiseaduslikud aktid on õiguslikud tähised omariikluse taastamise teel (Taasvabanenud Eesti... 1997, 21–22, 299–302).

Samal ajal iseseisvumistaotluse ja tegutsemisega eelpõhiseaduslike õigusaktide alusel käis elav mõttearendus ka põhiseaduse enda küsimustes. Põhiprobleem oli, kas jätkata 1938. aasta põhiseaduse alusel sealt, kus 1940. aastal pooleli jäi, või töötada välja uus põhiseadus. Uue kasuks kõneles kõigepealt asjaolu, et kujunenud tegelikkus ja endised põhiseaduslikud lahendused lahkesid sedavõrd, et nende kontakteerumine ning töölerakendamine välistus. 1938. aasta põhiseadus sisaldas ka sätteid, mis ei haaku tänapäeva arusaamadega demokraatiast, inimkeskse ja liberaalse ühiskonnakäsitusega. Põhiseaduse teksti oleks pidanud keeleliselt redigeerima. Seetõttu toetasid ka taasalustanud Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts (EAÕS) ning Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimehe juures asunud riigi- ja rahvusvahelise õiguse ekspertkomisjon uue põhiseaduse väljatöötamist.

Enne Eesti taasiseseisvumist sai teoks kaks põhiseaduse eelnõu – Igor Gräzini 1989. aasta 5. märtsi Eesti Demokraatliku Sotsialistliku Vabariigi põhiseaduse makett ning Edgar Talviku ja Jüri Kaljuvee Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. Autorid märkisid, et eelnõu ei olnud mõeldud ametliku tekstina, vaid koostati EAÕS-i algatusel pakkumaks üht võimalikku varianti taastatava Eesti Vabariigi põhiseaduse koostamiseks, kui on saavutatud riigi tõeline iseseisvus ja suverääanne staatus. Põhiseaduse eelnõu väljatöötamist alustas ka Jüri Raidla töörühm, kuid 1991. aasta augusti sündmused katkestasid selle, nii et eelnõu viidi lõpuni juba taasiseseisvunud Eestis. Valminud eelnõu nagu ka Ando Lepsi, Jüri Adamsi ja Kalle Kulboki pärast iseseisvumist kavandatud eelnõud anti Ülemnõukogu 1991. aasta 20. augusti otsuse "Eesti riiklikust iseseisvusest" (RT 1991, 25, 312) kohaselt üle põhiseaduse väljatöötamiseks moodustatud Põhiseaduse Assambleele. Seega laekus assambleele kokku kuus eelnõu. (Kõik eelnõud on avaldatud: Eesti Jurist, 1990, nr 3, 199–207; Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, 1116–1190; Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu, 190–297.)

Kõiki neid põhiseaduseelnõusid ühendab tunnusjoon, et nad puudutavad ühel või teisel viisil ja määral põhiseaduslikkuse järelevalvet ning konstitutsioonikohut. E. Talviku ja J. Kaljuvee põhiseaduseelnõus fikseeritakse esimest korda ja selgesõnaliselt, et Riigikohus on ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus (§ 82 lg 6), seejuures määratakse seadusega nii kohtuasutuste korraldus kui ka riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustamise menetluse algatamise ja läbiviimise kord kohtus. Ühtlasi märgitakse, et Riigikohtul on õigus tunnistada põhiseaduse vastaseks mis tahes seadus või muu normatiivakt, sh Vabariigi Presidendi dekreet. Sellekohane otsus oli kohustuslik kõigile alamastme kohtuile (§ 84).

Siinkohal peab märkima, et eelpõhiseadustel ja eelpõhiseaduslikel aktidel on ajalooline taust. Neil oli oluline roll juba Eesti rahva riiklikus enesemääramises. Esimene selline eelpõhiseaduslik akt on eespool mainitud Maanõukogu 1917. aasta 28. novembri otsus kõrgemast võimust. Sellest lähtudes võttis Asutav Kogu 19. mail 1919 vastu seletuse Eesti riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse kohta ning sama aasta 4. juunil Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra.

Kui Maanõukogu otsus kujutas endast revolutsioonilist akti, mis tõi kehtinud õiguskorda korraga suuri poliitilisi muudatusi, lõhkus seosed Vene kõrgeima võimuga ja lõi oma maa ja rahva jaoks uue kõrgeima iseseisva võimu, siis Eesti taasiseseisvumine oli keerukam, aeganõudvam ning kulges evolutsioonilisele arengukäigule omaste tõusude ja mõõnadega. Eesti NSV Ülemnõukogu 1988. aasta 16. novembri deklaratsioon Eesti NSV suveräänsusest tähistas ühelt poolt mõra lõomist NSV Liidu põhiseaduslikku korda ja teisalt tee rajamist taasiseseisvumisele.

Eesti eri aegade eelpõhiseaduslikel aktidel on ka ühistunnuseid. Esiteks, mõlemal juhul olid eelpõhiseaduslikud aktid ajendatud omariikluse taotlusest: ühed selle loomisest, teised taastamisest. Teiseks, neid hakati vastu võtma siis, kui idanaabri ühiskondlik ja riiklik korraldus olid halvatud. Kolmandaks, iga samm iseseisvuse suunas oli võrreldav miiniväljal liikumisega: omariikluse loomisel sõna otseses mõttes, taastamisel aga kaudses tähenduses. Neljandaks on ühine seegi, et eelpõhiseaduslike aktide kaudu jõuti mõlemal juhul eesmärgile, sillutati teed 1920. ja 1992. aasta põhiseadusele.

Taasiseseisvumisele suunduvad eelpõhiseaduslikud aktid annavad võimaluse jälgida NSV Liidu ja annekteeritud Eesti väliselt rahulike, kuid sisuliselt äärmiselt pingeliste olukordade teket, kulmineerumist ja jõudude vahekordi arvestavaid lahendusi. Ühtlasi aitab eelpõhiseaduslike aktide kronoloogia paremini mõista taasiseseisvumise rütmimuutusi: õiguslike lahenduste julgeid ettesõoste, äraootavaid seisukohti, ümberotsustamise julgust, riski hajutamist korraga mitme akti vahel, samuti seda, kuidas aktides kasvas omariiklust taastav loov sisu.

Põhiseaduse Assamblee

Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve idee saavutas oma küpsus- ja konkreetsusastme ning vajab pärast taasiseseisvumist realiseerimiseks kõigepealt põhiseaduslikku alust. Põhiseaduse Assamblee, mille kujundasid vabariigi tollane kõrgeim seadusandlik organ – Ülemnõukogu – ja Eesti Vabariigi kodanikkonna esinduskogu – Eesti Kongress – pariteetsel

alusel, kummastki 30 liiget, alustas tööd 1991. aasta 13. septembril. Esimesel istungil valiti Põhiseaduse Assamblee juhtorganid ja seitse teematoimkonda. Kuuenda toimkonna kureerida oli kohtu, riigikontrolli ja õiguskantsleri temaatika.

Järgnevail istungeil kuulati ära assambleele laekunud eelnõude koostajate ja töörühmade esindajate eelnõusid tutvustavad ettekanded. Viiendal istungil tuli lahendada küsimus: missugune assambleele laekunud põhiseaduse eelnõu võtta edasise töö aluseks?

Peale olemasolevate eelnõude esitasid Sirje Endre, Hando Runnel, Ülo Seppa ja Enn Tarto veel põhiseaduse eelnõuna 1937. aastal koostatud ning 1938. aasta 1. jaanuaril jõustunud Eesti Vabariigi põhiseaduse teksti. Assamblee viiendal istungil 11. oktoobril hääletati, milline eelnõu võtta edasise töö aluseks. Enne hääletust võttis Peet Kask enda esitatud K. Kulboki koostatud eelnõu tagasi. Ülejäänud eelnõude suhtes viidi läbi mitu hääletusvooru, mille tulemusena otsustati aluseks võtta J. Adamsi eelnõu.

Põhiseaduse eelnõu esimesel lugemisel, kus toimkondade esimehed esinesid ettekannetega oma toimkonna arutada antud teemablokkide kohta, ei leidnud põhiseaduslikkuse järelevalve küsimused sisulist käsitlemist. Küll aga tekitasid küsimusi kohtute üldtegevusega seotud sätted, nagu kohus ja prokuratuur, eeluurimine, kohtu-uurimine, kohtukaasistujad, kohtunike eluaegsuse põhimõtte ning ametisoleku vanusepiir, järelevalve kohtueelse uurimise üle jt (lk 205–211; leheküljeviide siin ja edaspidi koguteosele "Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee"). Mõnda neist arutati mitmel istungil. Kohtunike nimetamist ametisse eluaegsetena vaeti veel Põhiseaduse Assamblee viimasel, kolmekümnenadal istungil.

Põhiseaduse eelnõu teine lugemine toimus kaheksal istungil ajavahemikus 25. oktoobrist kuni 16. novembrini. Arutati läbi põhimõttelist otsustamist vajavad küsimused ning esitati muudatus- ja täiendusettepanekuid. Vaadati läbi ning kaaluti peaaegu kõiki põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet käsitlevaid regulatsioone, mis leidsid juba varem kajastamist Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõudes. Neid lahendeid polnud küll palju, kuid nad olid esitatud kohtu peatükis hajutatult ja seostamatult (lk 1128, 1166–1167, 1180), mis kandus üle ka arutusel olnud assamblee eelnõusse ja raskendas põhiseaduslikkuse järelevalve küsimustesse süüvimist. Pealegi oli järelevalve probleemistik assamblee liikmetele paljuski uudne ning tekitas küsimusi.

Soovida jättis ka formuleeringute täpsus. Kui eelnõus märgiti, et kohus peab tunnistama seaduse või riigiasutuse otsuse kehtetuks, kui see on põhiseaduse vastane, tekkis kohe küsimus, kas akti võib ikka iga kohus, sh esimese astme kohus, kehtetuks tunnistada. Sõnastus lubas seda, kuid tegelikult oli see absurdne (lk 385). Tehti uus formuleering: kohus jätab konkreetse kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Põhiseadusvastaste aktide kehtetuks tunnistamine jäeti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevusse.

Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna

Kes aga sellist kohtufunktsiooni kandma hakkab, polnud veel selge. Varasemates eelnõudes ja assamblee sõnavõttudes kasutati kolme võimalust, seejuures peeti silmas:

1. omaette iseseisvat Põhiseaduse Kohut;
2. Ülemkohut ja
3. Riigikohut, kes on ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus.

Faktiliselt oli tegemist kahe seisukohaga, sest riigi kõrgeima kohtu nimetus – Ülem- või Riigikohus – oli lahtine.

Põhiseaduse eelnõu kolmandal lugemisel tegi redaktsioonitoimkond raskestimõistetava ettepaneku. Raskestimõistetava sellepärast, et ühelt poolt tunnistatakse Riigikohut ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna ja teisalt peetakse põhiseaduslikkuse üle otsustamist sedavõrd tähtsaks funktsiooniks, mis nõuab spetsiaalset ettevalmistust ja teadmisi ning võiks seetõttu jääda ainult Riigikogu pädevusse (lk 531).

Sisuliselt oleks see tähendanud Riigikogu tunnistamist ühtlasi konstitutsioonikohtuks. Edaspidi sellest enam juttu ei olnud, ilmselt ekspertide osavõtul jõuti järeldusele sellise lahenduse õiguslikus küsitavuses.

Kindla suuna võtmine üldkohtu ja põhiseaduslikkuse järelevalvekohtu funktsioonide ühendamiseks (lk 654) on muutnud ka korda, kuidas nimetada ametisse Riigikohtu liikmed. Uue redaktsiooni kohaselt nimetab nad ametisse Riigikohtu esimehe ettepanekul Riigikogu, kohtunikud nimetab ametisse Riigikohtu ettepanekul Vabariigi President. Eelmise redaktsiooni järgi nimetati kohtunikud ametisse Riigikogu kaudu Riigikohtu esimehe ettepanekul. Eelnõule tehti mitmeid etteheiteid, et ta ei taga piisavalt kohtuvõimu sõltumatust seadusandlikust võimust. Kui Riigikohtu liikmed saavad oma mandaadi Riigikogult, on see põhjendatud, sest Riigikohus on ühtlasi konstitutsioonikohus ja tal peab olema autoriteeti seadusandja silmis. Teiselt poolt peavad aga ülejäänud kohtunikud saama oma mandaadi Vabariigi Presidendi kaudu, tagades sellega nende sõltumatuse (lk 765–766).

Samas eelnõus püüti ühtlasi kujundada õigusaktide kehtetuks tunnistamise mehhanismi, sest teises peatükis oli sätestatud põhimõte, et iga inimene võib kohtusse kaevata mis tahes õigusakti või ametiisiku tegevuse, kui see on tema arvates vastuolus põhiseadusega. Täpsustuseks lisati nüüd, et selline kohtuasi peab oma menetluses jõudma Riigikohtuni, sest temale on antud õigus tunnistada kehtetuks mis tahes seadus või muu õigusakt, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega (lk 766).

Täpsustus, mis algul rahaldas kõiki, langes hiljem kriitika alla, mitte niivõrd sisu, kuivõrd sõnastuse poolest. Stilistidele ei meeldinud väljendid "mis tahes" ning "säte ja mõte". Esimese väljendi puhul tunnetati voluntarismi hõngu, teise puhul avaldati kartust nihkuda seaduslikult pinnalt abstraktsetele kategooriatele, põhiseaduse mõttele, mis viib kõrvale taotlusest, et kohtuotsus oleks tehtud tingimata seaduse alusel (lk 1045, 1013). Seetõttu otsustati väljend "mis tahes" asendada sõnaga "iga" ning lõpetada lause: "kui see on vastuolus põhiseadusega".

Ent seegi osutus lühiajaliseks vahelahenduseks. Mõtte küpsemine viis tagasipöördumisele endise lahenduse juurde: "Riigikohus tunnistab kehtetuks mis tahes seaduse või muu

õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega". Selle poolt hääletasid assamblee liikmed üksmeelselt (lk 1046–1048).

Riigikohus, president ja õiguskantsler

Põhiseaduse eelnõu arutamise käigus selgus ka Vabariigi Presidendi ja õiguskantsleri suhe Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuga. Mõlema õigusliku seisundi määramine toimus tõsiste debattide saatel, arvamuste diapaseon oli lai. Kui põhiseaduse eelnõu algses variandis väljendati mõtet, et õiguskantsler peaks kontrollima seadusandliku ja täidesaatva võimu ning omavalitsuste tegevuse vastavust põhiseadusele ja seadustele, millele lisandus peatselt veel järelevalve teostamine inimõiguste järgimise üle (lk 582, 1215), siis Põhiseaduse Assamblee 1992. aasta 6. veebruari põhiseaduse eelnõus võib täheldada põhimõttelist muutust õiguskantsleri pädevuses. Tema laia tegevusvälja, kus olid ühendatud seadusandliku ja täidesaatva ning kohalike omavalitsuste tegevuse järelevalve ning nn ombudsmani funktsioon, piirati oluliselt ja asendati põhimõttega, et ta teostaks riiklikku järelevalvet nimetatud tegevusvaldkondadesse kuuluvate organite õigustloovate, s.o normatiivaktide vastavuse üle põhiseadusele ning seadustele. Seega on õiguskantslerilt ära võetud tegevuse järelevalve roll ja asendatud see seadusandluse ning õigussüsteemi kujunemise ja arengu järelevalvega (lk 765).

Õiguskantsleril puuduvad volitused õigusliku sunni kohaldamiseks. Kui õiguskantsler leiab, et seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse normatiivakt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see kooskõlla põhiseaduse või seadusega kahekümne päeva jooksul. Kui akt ei ole selle aja jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada akt kehtetuks.

Nagu õiguskantsleri nii ka Vabariigi Presidendi puhul jõuti seoseni Riigikohtuga pädevusvaidluste kaudu. Antud juhul oli vaidlusaluseks küsimuseks presidendi vetoõigus. Oli neidki, kes eitasid presidendi vetoõigust üldse, pidades seda mineviku jäänukiks, kuid nende seisukoht ei pääsenud mõjule. Põhiline arutlus ja hääletus keerles küsimuse ümber, kui tugev peaks olema Riigikogu või presidendi veto, s.t millise häälteenamusega saab Riigikogu presidendi vetot kummutada. Assamblee oli seisukohal, et vetot ei tohi tugevdada ning presidendi veto on kummutatav lihthäälteenamusega (lk 382–386).

Teisalt tehti etteheiteid, et on ebaõige Vabariigi Presidendi suhtes, kui Riigikogu vaatab samasuguse häälteenamusega läbi temale uuesti tagasi saadetud seaduse, sest see sunnib presidenti alla kirjutama seadusele, mida ta ei toeta. Märgitakse, et president võib seadusele allakirjutamisest keelduda kahel motiivil.

Kõigepealt sellepärast, et seadus ei meeldi talle poliitiliste lahenduste poolest. Et aga Riigikogu teostab seadusandlikku võimu ning sellisena esindab rahvast ja rahva tahet, viiks poliitilise veto tugevdamine nad ilmselt vastuollu sellesama põhimõttega, et seadusandlik võim kuulub rahvaesindusele.

Teiseks võib Vabariigi President keelduda seaduse allkirjastamisest, kui ta leiab, et vastuvõetud seadus on põhiseadusega vastuolus. Riigikogu võib ka sel juhul jääda oma arvamuse juurde ning just sellise olukorra jaoks oli redaktsioonitoimkond koos ekspertidega pakkunud välja uudse käigu. Kui president ikkagi leiab, et Riigikogus vastu võetud seadus ei ole kooskõlas põhiseadusega, tuleks talle anda õigus pöörduda Riigikohtusse, et see langetaks otsuse, kas antud seadus on või ei ole põhiseadusega kooskõlas. Sellega antakse presidendile võimalus kaitsta oma seisukohta kohtus, kui see on tingitud õiguslikest asjaoludest. Kui Riigikohus tunnistab seaduse põhiseadusega kooskõlas olevaks, pole presidendil enam põhjust allkirjast keelduda ning ta kuulutab seaduse välja. Sellise lisanduse tegemine eelnõusse Põhiseaduse Assamblee eelviimasel istungil täpsustas ühtlasi Riigikohtu võimalusi arutada seaduste vastavust põhiseadusele, sest lisaks õiguskantslerile ja kohtuile, kust võib tulla ettepanek arutada seaduste vastavust põhiseadusele, sai selleks ajendiks ka Vabariigi Presidendi pöördumine Riigikohtu poole. Seda aktsepteeris ühtlasi Põhiseaduse Assamblee (lk 1005–1008).

Eelnevalt käsitleti kõiki Põhiseaduse Assamblee analüüsi- ja arutluskäigu läbinud tähtsaimaid põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve küsimusi. Paljud neist kajastusid juba põhiseaduse esialgsetes eelnõudes, kuid assamblee töö käigus toimusid olulised muudatused, täiustused, uuenesid ja seostusid teisiti mõtted, tihenes, täpsustus ning ühtsus terminoloogiliselt tekst. Varasemast pärit muutmata lahendusi on vähe. Kindlasti võib seda öelda vaid konstateeringu kohta, et Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus. Kui otsida sellele kohtule pärilikult tuttavaid näojooni, mida nüüd kajastab 1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel vastu võetud põhiseadus (kõigi põhiseaduste kehtivust vt tabelist), võib neid suhteliselt rohkem leida J. Raidla tööühma eelnõust.

Tabel. Eesti põhiseaduste kehtivusaeg

Põhiseaduse number	Põhiseaduse kehtivusaeg
I põhiseadus	21. detsember 1920 – 23. veebruar 1934
II põhiseadus	24. veebruar 1934 – 31. detsember 1937
III põhiseadus	1. jaanuar 1938 – 16. juuni 1940
IV põhiseadus	28. juuni 1992 –

Põhiseaduse ja varasemate eelnõude ühisjoon on ka see, et põhiseaduslikkuse järelevalve küsimusi käsitletakse hajutatult: eelnõudes üldkohtute tegevust reguleerivate sätetega segamini, põhiseaduses eri peatükkides laialipillutatult. Seda kinnitab kujukalt järelevalvet käsitlevate paragrahvide loetelu: 15, 64, 83, 107, 142, 149, 150 ja 152. Niisuguse hajutatud reguleerimise poolest oleme erandlikus olukorras, sest Euroopa riikide, sh nõukogude võimu alt vabanenud maade põhiseadustes on enamasti konstitutsioonikohtule pühendatud oma peatükk, kuhu on koondatud põhiosa põhiseaduslikkuse järelevalvet korraldavaist sättest (vt ja vrd Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten 1996). Võrreldes teiste riikidega on meie põhiseaduslikkuse järelevalve kohtul ühtlasi hoopis kasinam põhiseaduslik alus. Seda

tunnetasid nähtavasti ka Põhiseaduse Assamblee liikmed ise, kui kaheteistkümnendal tunnil kiiruga muudatusi tehes märkisid: "Ilmselt võib meie kohtute peatükile ette heita seda, et selles on kirjutatud liiga üldsõnaliselt, kuidas Riigikohus toimib põhiseaduse järelevalvekohtuna. Need küsimused, mis siin praegu on tõstatatud, tulenevad õigusliku lahenduse pealiskaudsusest, mida me põhiseaduses anname" (lk 1007).

Eesti eripära

Kohtute üld- ja napolisõnalisel käsitlusel põhiseaduses võib olla üpris proosaline põhjus, nimelt Põhiseaduse Assamblee tegutsemise ajal Ülemnõukogu poolt 1991. aasta 23. oktoobril vastu võetud kohtute seadus ja kohtuniku staatuse seadus (RT 1991, 38, 472 ja 473). Eelnõu menetlejad püüdsid ühelt poolt vältida vastuolu nende seadustega ja teisalt ei tihanud sealt üle võtta ka konkreetseid lahendusi. See sundis võtma eelnõudest arutusele omavahel seostamata kõrgema üldistusastmega lahendusi. Üldmõisted on konkreetseist sisuvaesemad, seetõttu tekkisid nende endi vahel kontakteerumisraskused ning läksid kaduma olulised seosed tegelikkusega, sillutades teed debattidele. Oma jälje jättis kindlasti ka see, et teadmised olid katkendlikud ja põhinesid raamatutarkusel, oma kogemusi polnud kellelgi.

Nii või teisiti, sel või muul põhjusel on põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve idee saanud rakenduseks vajaliku õigusliku rüü põhiliselt seaduste kaudu ja vahendusel. Lisaks juba nimetatud kohtute seadusele ja kohtuniku staatuse seadusele reguleeritakse põhiseaduslikkuse järelevalvet veel põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusega, mis võeti vastu 5. mail 1993 (RT I 1993, 25, 435) ja samanimeline uus, ajakohastatud seadus 13. märtsil 2002 (RT I 2002, 29, 174), ning Riigikohtu kodukorraga (reglemendiga). Üksikuid Riigikohtu järelevalve tegevust puudutavaid sätteid on õiguskantsleri, rahvahääletuse, Riigikogu kodukorra ja töökorra seaduses, tsiviil- ning halduskohtumenetluse seadustikus, kriminaalmenetluse koodeksis jm.

Eesti on saanud tuntuks ja isegi huviobjektiks oma põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve eripära poolest. Võrreldes varem Lääne-Euroopas ning hiljem Kesk- ja Ida-Euroopa riikides moodustatud konstitutsioonikohtutega, erineb meie põhiseaduslikkuse järelevalve kõigepealt selle poolest, et Eestis puudub selleks eraldiseisev struktuur – omaette konstitutsioonikohus. Kuigi omariiklusaegsete põhiseaduste ettevalmistamise käigus on olnud juttu ka konstitutsioonikohtust, on põhisuund olnud ikkagi järelevalvefunktsiooni ühendamine Riigikohtuga, mis nüüd on teoks saanud. Riigikohtus on selle funktsiooni realiseerimiseks moodustatud eraldi põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. Seadusega ja Riigikohtu kodukorras (reglemendis) ettenähtud juhtudel võidakse asi anda Riigikohtu üldkogule (plenaaristungile – *en banc*). Riigikohtu esimees on *ex officio* põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi esimees.

Teiste maadega võrreldes on eripära ka kolleegiumi koosseisus ja selle moodustamise korras. Riigikohtu esimehe ja liikmed nimetab ametisse Vabariigi Presidendi ning Riigikohtu esimehe ettepaneku järgi Riigikogu. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium koosneb viiest kohtunikust, kelle valib Riigikohtu üldkogu Riigikohtu esimehe ettepanekul tsiviil-, kriminaal- ja halduskolleegiumist – igaühest vähemalt üks liige viieks aastaks. Selline

koosseisulahendus tagab vahetu seose teiste kolleegiumidega, võimaldab integreerida nende teadmisi ja saada osa nende kogemustest, kasutada kohtunike juba olemasolevaid sõltumatuse garantiisid ja ametihüvesid. See on kasulik ka kohtunikele: nad ei kaota sidet oma kolleegiumiga, tavapärase õigusvaldkondadega, nende probleemide ja lahendustega, küll aga avarduvad teadmised põhiseaduse valdkonnas.

Euroopas on kujunenud olukord, et põhiseaduslikkuse järelevalve toimub põhiliselt järelkontrolli vormis. Eelkontrollile on truuks jäänud vähesed, sh Prantsusmaa konstitutsiooninõukogu. Meie eripära on, et põhiseaduslikkuse järelevalve toimub peamiselt normikontrollina nii eel- kui ka järelkontrolli vormis.

Eelkontrollis näeb kriitika kohtu sekkumist seadusloome protsessi ning ühes sellega parlamendi pädevuse väärastamist ja võimude lahususe põhimõtte rikkumist. Kuid märkimata ei saa jätta ka tema eelist, mis seisneb selles, et põhiseaduse rikkumised ei jõua küpsusikka ega omanda õigusjõudu, nad kõrvaldatakse juba seadusloome käigus (Steinberger 1994, 5–16). Eestis toimub põhiseaduslikkuse järelevalve eelkontrolli vormis presidendi taotluste puhul. Seda siis, kui Vabariigi President jätab seaduse Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks ning Riigikogu võtab selle muutmata kujul uuesti vastu. Presidendil on siis põhiseaduse järgi alternatiivne võimalus: kuulutada seadus välja või pöörduda Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Eelkontrolli korras vaatab Riigikohus õiguskantsleri ettepanekul põhiseadusele vastavuse aspektist läbi ka jõustumata välislepingud. Kõik teised põhiseaduslikkuse asjad kuuluvad läbivaatamisele ja otsustamisele järelkontrolli korras.

Teatud omapära on samuti Riigikohtu järelevalvepädevuse piiritlemisel. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses tehakse seda kolmel viisil. Kõigepealt loetleb seadus need õigusaktide liigid, mille järelevalvet võib teostada.

Teine piiritlemine seisneb selles, et Riigikohus teostab põhiseaduslikkuse järelevalvet üksnes selleks volitatud subjektide ettepanekul, mis esitatakse Riigikohtule motiveeritud taotlusena. Varasemaga võrreldes on uus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus avardanud tunduvalt nende subjektide ringi, kes võivad vahetult pöörduda Riigikohtu poole.

Kolmandaks Riigikohtu pädevuse piiritlejaks on see, et ta saab kehtiva seaduse kohaselt põhiseaduslikkuse järelevalve korras lahendada õigusaktide, välislepingute ja kaebuste põhiseadusele või seadusele vastavust üksnes taotluses soovitud ulatuses. See on kategooriliselt sätestatud nõue, millest ei saa kõrvale kalduda ning on tekitanud komplikatsioone siis, kui aktis on teisigi põhiseaduse vastaseid lahendusi, mille kohta ei ole esitatud taotlust.

Riigikohtule on aeg-ajalt tehtud etteheiteid, et põhiseaduse §15 lg 1 annab igaühele õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, kuid põhiseaduse rikkumise asjus ei saa individuaalselt otse Riigikohtu poole pöörduda. Vahetu pöördumine pole tõepoolest võimalik, küll saab seda teha aga üldkohtu vahendusel, sest igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjasse puutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseaduse vastaseks tunnistamist. Kui kohus seda tunnistab, jätab ta akti

kohaldamata ning teatab sellest Riigikohtule ja õiguskantslerile, millega käivitub menetlus Riigikohtus. See tähendab, et kõik Eesti kohtud on lülitatud põhiseaduslikkuse järelevalvesse ja neil on õigus tunnistada põhiseaduse vastaseks mis tahes seadus, muu õigusakt või toiming, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ning vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus. Selliseid põhiseaduse vastaseid õigusakte saab tühistada vaid Riigikohus.

Esitatu põhjal võib seega üldistavalt väita, et üldkohtu ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu funktsioonide ühendamine Riigikohtus ning sellega kaasnevad organisatsiooni ja tegevuse eripärasused pole tekitanud sobimatus probleeme. Kas mitmel korral kõnesolnud omaette järelevalvekohus oleks midagi rohkem ja paremini teinud, on võrdlusmaterjali puudumise tõttu raske öelda. Senised rakenduslikud kogemused kinnitavad kehtiva järelevalvekohtu mudeli sobilikkust Eestis kui väikeriigis, sattumata vastuollu konstitutsioonikohtute üldiste põhimõtetega. Seda on tunnistanud ka mitu väliseksperti (T. Marauhn, J. A. Frowein, M. Hartwig, L. Solyom jt).

Keskne järelevalvesüsteem

Eestis on kujunenud välja mitte üksnes omapärane põhiseaduslikkuse järelevalve kohus, vaid ka omaette keskne järelevalvesüsteem. Sellesse süsteemi kuuluvad Riigikohus kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus, õiguskantsler, Vabariigi President ja Riigikontroll. Neid ühendab kõigepealt see, et nad on põhiseaduslikud institutsioonid, kes tegutsevad põhiseaduse ja seaduse alusel ning täidavad spetsiifilisi kontrolli- ning järelevalvefunktsioone. Teiseks, lähtudes sellest, et põhiseadus kasutab Riigikontrolli, õiguskantsleri ja kohtute tegevuse iseloomustamiseks ühtset mõistet "sõltumatu", nimetatakse neid ka iseseisvaks ning sõltumatuks järelevalveülesandega organeiks. Vaatamata sellele, et Vabariigi Presidendi staatuse põhiseaduslikus määratluses pole sõnagi sõltumatusest, ei tähenda see tema sõltumatuse puudumist. See tuleneb tema kui riigipea õiguslikust seisundist. Kolmandaks on Vabariigi Presidendile, õiguskantslerile, riigikontrolörile, Riigikohtu esimehele ja liikmetele omistatud immuuteediõigus, mis on sõltumatuse tähtis komponent. Neljandaks kehtib nende puhul teiste ametite sobimatus printsiip.

Süsteemsuse seisukohast pole niivõrd oluline see, palju igaühel on ühtivaid omadusi ja tunnusjooni, kuigi ka neil on oma tähtsus ja tähendus, kuivõrd see, kuidas nad on omavahel seotud ja missugused on nende suhted. Antud juhul algavad seosed juba nende moodustamisel. Kuigi demiurgi rollis on Riigikogu, kes valib Vabariigi Presidendi, nimetab ametisse Riigikohtu esimehe ja liikmed, õiguskantsleri ning riigikontrolöri, osalevad ettepanekute tegemise vormis ka asjaosalised. Riigikohtu esimees, õiguskantsler ja riigikontrolör nimetatakse ametisse Vabariigi Presidendi ettepanekul ning Riigikohtu liikmete ametisse nimetamine saab teoks Riigikohtu esimehe ettepanekul. Tema ettepanekul nimetab Vabariigi President ametisse ka kõik teised kohtunikud.

Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse liiget, samuti Riigikohtu esimeest ja liiget, Vabariigi Presidenti ning riigikontrolöri saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Õiguskantsleri puhul saab seda teha

Vabariigi Presidendi ettepanekul. Kohtunikku saab ametisoleku ajal kriminaalvastutusele võtta üksnes Riigikohtu ettepanekul ja Vabariigi Presidendi nõusolekul.

Riigikohtu ülesannetesse suhetes järelevalvesüsteemi teiste liikmetega kuuluvad:

1. küsimuse otsustamine, kas Vabariigi President on kehtvalt võimetu oma ülesandeid täitma või ei saa ta neid täita seaduses nimetatud juhtudel ajutiselt või on tema volitused enne tähtaega lõppenud;
2. küsimuse otsustamine, kas Riigikogu liige on kehtvalt võimetu oma ülesandeid täitma;
3. riigikontrolöri volituste lõpetamise küsimuse otsustamine tema kehtva võimetuse korral üle kuue kuu järjest täita oma ametiülesandeid;
4. õiguskantsleri volituste lõpetamise küsimuse otsustamine tema kehtva võimetuse korral üle kuue kuu järjest täita oma ametiülesandeid;
5. nõusoleku andmine Vabariigi Presidendi ülesannetes olevale Riigikogu esimehele Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks ning seaduste väljakuulutamisest keeldumiseks.

Lisaks sellele on Riigikohtul otsesed tööalased suhted Vabariigi Presidendi ja õiguskantsleriga. Neil mõlemal on õigus taotleda põhiseaduslikkuse järelevalvet vahetult Riigikohtult. Põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuse arutamisel Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi või üldkogu istungil võib sõnaõigusega osa võtta õiguskantsler või tema esindaja. Tavapäraseks on saanud, et Riigikohtu esimees kaasatakse Vabariigi Presidendi armuandmisega seotud küsimuste ettevalmistustöösse. Riigikontroll kontrollib muu hulgas Riigikohtu, Vabariigi Presidendi Kantselei ja Õiguskantsleri Kantselei eelarve täitmist, ülalpidamiseks tehtud kulutuste tulemuslikkust, tehingute majanduslikku otstarbekust, nende valduses oleva riigi vara kasutamist ja säilimist ning nende finantsmajanduslike operatsioonide seaduslikkust, raamatupidamisarvestuse ja –aruandluse õigsust. Riigikontroll juhendab meetoodiliselt neid ka sisekontrolli korraldamisel.

Kui kesksesse järelevalvesüsteemi kuuluvad riikliku kontrolli ja järelevalvega tegelevad tippinstitutsioonid on üksteisega seotud nii moodustamise, immuniteedi äravõtmise, ametialase töövõime kaotuse määramise kui ka tööprotsessis osalemise korral, tekib paratamatult küsimus: missugune on keskse järelevalvesüsteemi kui terviku roll riigielus? Või teisiti küsides: millised on süsteemi emergentsed omadused, mille poolest ta erineb oma koostisosadest?

Eraldi vaadates on igaüks neist teinud läbi kiire arengu ja saavutanud oma kontrolli ja järelevalve lõigus arvestatava professionaalsuse. Samas on olnud raske leida neile kohta traditsioonilise võimude lahususe süsteemis. Süsteemse lähenemise korral pole raske jõuda järeldusele, et Vabariigi President, Riigikontroll, õiguskantsler ja Riigikohus moodustavad võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte rakendamise korral ühtse tasakaalustava jõu. Põhiseaduse väljatöötamise ajal räägiti sageli presidendist kui riigivõimu tasakaalustajast. Kuid Vabariigi Presidendi võimupiirid üksinda ei võimalda seda teha. Ühtne tasakaalustav jõud pole tühipaljas kaitsemehhanism, vaid laetud tagasiside korras saadud teadustava infoga, mis kajastab tegelikku olukorda, mitte aga lootusi, arvamusi või kuskilt

loetut–kuuldut. Keskne järelevalvesüsteem toob seega võimude tasakaalustamisarsenali uue võimsa relva – teadustava info. Ent sellise kollektiivse tasakaalustava jõu käsutuses on ka vahendid seadusandja korralekutsumiseks ja põhiseadusvastaste seaduste ning muude õigusaktide kehtetuks tunnistamiseks, seaduslikkuse tagamiseks riigi finantsmajanduslikus tegevuses, samuti nende Riigikogu liikmete, Vabariigi Presidendi, õiguskantsleri ja riigikontrolöri volituste lõpetamiseks, kui nad on kehtvalt võimetud oma ametiülesandeid täitma. Seetõttu on lahusvõimude kollektiivsel tasakaalustaval jõul kõik võimalused selleks, et tagada põhiseadusliku korra kindlustamine riigis. Seda muidugi tingimusel, kui võimalused leiavad realiseerimist.

Põhiseaduse järelevalve toimib

Eesti Vabariigi neljas põhiseadus, mille 10. aastapäeva nüüd tähistame, andis aastakümneid mõttes kantud põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve ideele lähetuse ellu. Kuigi idee ise on päevakorral olnud põhiliselt põhiseaduste eelnõude väljatöötamise ja arutamise käigus ning jaganud koos Eesti riigiga tema heitlikku ja pikaajalise sundpeatusega saatust, on õigusteadlased hoidnud ta eheda ja rakendusvalmina. Tuleb imetleda ja tunnustada Asutava Kogu 15–liikmelise põhiseaduskomisjoni ning Rahvuskogu mõlema koja liikmete informeeritust sellest, mis oli põhiseaduslikkuse järelevalve alal Euroopas ja kaugemalgi tehtud või tegemisel. Seejuures polnud nad teiste töövilja ja kogemuste otsesed mehaanilised tarbijad, vaid loomingulised kasutajad, hinnates neid meie tingimuste ja võimaluste prisma läbi. Teiste kogemused saavad seega meie jaoks uue kvaliteedi ning on aidanud hoida järelevalveidee arengu- ja toimimisvõimelisena.

Arvatavasti oleks küsimus põhiseaduslikkuse järelevalvest leidnud juba varem lahendamist, kui poleks tekkinud lahkarvamusi, kuidas seda teha. Kui Euroopa riikides on algusest peale põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks moodustatud omaette konstitutsioonikohtus, siis Eestis on läbi aegade olnud üldorientatsioon sellele, et ühendada riigi kõrgeimas kohtus üld- ja järelevalvekohtu funktsioonid. Siingi tekkis raskusi. Üksmeelselt oldi küll omaette konstitutsioonikohtu loomise vastu, kuid üksmeel puudus ka üld- ja järelevalvekohtu funktsioonide ühendamisel. Konsensuse saavutamiseks loobus Asutav Kogu seaduste põhiseadusele vastavuse tsentraalsest kontrollist üldse ja asetas kõik kohtud põhiseaduslikkuse järelevalve rolli. Rahvuskogus rahunesid teravad vaidlused maha nii iseseisva konstitutsioonikohtu moodustamise kui ka üld- ja järelevalvekohtu funktsioonide ühendamise küsimustes, sest säilitati kohtute järelevalvefunktsioon ning loodeti suurt tuge ka loodavast õiguskantsleri institutsioonist.

Murrang põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve küsimuses toimus Eesti taasiseseisvumise käigus. Enam polnud kuhugi taganeda. Pärast Teist maailmasõda loodi enamikus Euroopa riikides konstitutsioonikohtud. Kuigi tol ajal puudus meie juristidel üksikasjalik ülevaade neist kohtutest, oli üldpilt siiski olemas. Aeg, olud ja elupraktika tõid selguse kahes olulises küsimuses: põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve idee on saanud rakendusküpseks ja selle elluviimise kõige sobilikum moodus on üld- ja järelevalvekohtu funktsioonide ühendamine Riigikohtus. Kui varemalt olid need paljuski vaidlusalused küsimused, siis kõigis kuues Põhiseaduse Assambleele laekunud põhiseaduse eelnõus valitses täielik üksmeel. Valminud

põhiseaduses jäi vaid konstateerida: "Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus." Samuti pole teada ühtki teist riiki, kus põhiseadust väljatöötavale asutusele oleks abimaterjalina esitatud kuus üldsuse koostatud põhiseaduseelnõu, mis kõik sisaldavad ka lahendusi põhiseaduslikkuse järelevalve korraldamise kohta.

Kasutatud kirjandus

Asutava Kogu protokollid (1920). IV istungjärgu 27. mai istungi protokoll nr 133 (14). Tallinn.

Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten (1996). 4. Aufl. Textausgabe. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

Frowein, J. A., Marauhn, T. (Hrsg) (1998). Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa. Berlin: Springer.

Hartwig, M. (1995). Konstitutsioonikohtute jurisdiktsioon. – Themise programmi kolmanda projekti raames 3.–5. mail 1995 Tartus korraldatud seminari "Konstitutsioonikohtute organisatsioon ja tegevus" ettekanded. Tartu: Euroopa Nõukogu, Riigikohus.

Marauhn, T. (1999). Supreme Court or Separate Constitutional Court. The Case of Estonia. – European Public Law, Vol 5, Issue 2.

Mägi, A. (1951). Kuidas valitseti Eestis. [Stockholm:] Tõrvik.

Palvadre, A. (1937). Kohtud uue põhiseaduse alusel. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn, lk 388–341.

Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (1997). Koguteos. Toim V. Peep. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Põhiseadus ja Rahvuskogu (1937). Tallinn.

Steinberger, H. (1994). Models of Constitutional Jurisdiction. Strasbourg: Council of Europe Press.

Solyom, L. (1996). Die Zusammenarbeit der Verfassungsgerichte. – Gewaltenteilung und Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte. Budapest.

Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu. (1997). Tartu: EAÕS, Juura.

Talvik, E. (1991). Legaalsuse põhimõte Eesti Vabariigi põhiseaduse tekkimises, muutmistes ja muutmiskavades. Tartu: Tartu Ülikool, EAÕS.

Tomingas, W. (1992). Mälestused. Vaikiv ajastu Eestis. Tallinn: Olion.

Põhiseaduse kajastumine kirjanduses

Küllike Maurer (RiTo 5), Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist

Lühiülevaade Eesti 1992. aasta põhiseadust käsitlevast õigusteaduslikust kirjandusest. Vaatluse all on monograafiad ning õigusajakirjades (peamiselt Juridicas) ilmunud vastavateemalised artiklid.

Esimesena käsitles Eesti 1992. aasta põhiseadust ulatuslikumalt põhiseaduse saksa keelde vahendanud Henn-Jüri Uibopuu, kes avaldas aastail 1993–1996 Salzburgis järgmised kirjutised: "Die Kompetenzen des estnischen Staatspräsidenten nach der Verfassung 1992" (e. k "Eesti presidendi kompetentsid 1992. aasta põhiseaduse järgi", 1993) ja "Die Kompetenzen der estnischen Staatsversammlung nach der Verfassung 1992" (e. k "Eesti Riigikogu kompetentsid 1992. aasta põhiseaduse järgi", 1996) ning "Die Kompetenzen der estnischen Regierung nach der Verfassung 1992", viimases vaadeldakse valitsuse võimupiire 1992. aasta põhiseaduse järgi.

Põhiseaduse viiendaks aastapäevaks ilmus kaks mahukat põhiseaduse saamislugu käsitlevat dokumendikogumikku: Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi ja kirjastuse Juura üllitatud ning Heinrich Schneideri toimetatud "Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu" (1997), mis sisaldab eelpõhiseaduslikke akte, s.o Eesti Vabariigi taastamisega seonduvaid akte aastaist 1988–1991 (65 akti), ja põhiseaduse eelnõusid, ning justiitsministeeriumi ja kirjastuse Juura koostöös koguteos "Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee" (1997, toimetaja Viljar Peep). Viimasena nimetatud raamatus on Põhiseaduse Assamblee moodustamise ja tegevusega ning 1992. aasta põhiseaduse vastuvõtmisega seotud sündmuste lühikronoloogia, Põhiseaduse Assamblee täiskogu stenogrammid, Põhiseaduse Assambleele esitatud põhiseaduse eelnõud ning valik Põhiseaduse Assambleele esitatud ekspertarvamusi. 1997. aastal avaldati ka Rait Maruste monograafia "Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid" (kirjastus Juura). Raamatus on käsitletud Eesti konstitutsioonilist arengut, riikluse aluspõhimõtteid ja põhiseaduse printsiipe, põhiseaduslikke institutsioone ja põhiseadusest tulenevaid seadusi, põhiseaduse tõlgendamist ning põhiseaduslikkuse järelevalvet.

Järgmine kaalukam teos on 1998. aastal ilmunud Kalle Meruski ja Raul Naritsa koostatud õpik "Eesti konstitutsiooniõigusest" (kirjastus Juura) – Eesti konstitutsiooniõiguse esimene süsteemne käsitus pärast taasiseseisvumist. Iga peatüki juures on ära toodud ka olulised teaduslikud allikad, milles eesti õigusteadlased on vastavat teemat käsitlenud. Raamat jaguneb kuude ossa, selles vaadeldakse Eesti põhiseaduslikku valitsemissüsteemi, konstitutsiooniõiguse allikaid, valitsemisvormi, riiki ja tema jaotust, kodakondsust ja õigusemõistmist ning eriprobleeme – riigikaitset, maksu- ja eelarveõigust, erakorralisi seadusi ning kiriku ja riigi suhteid.

Välisautorid põhiseadusest

Eesti põhiseadust on käsitlenud ka välisautorid. 1999. aastal ilmus Turu Ülikooli kirjastatuna Markku Suksi monograafia "On the Constitutional Features of Estonia". Tegemist on algselt

1997. aastal väljaandes "Las nuevas instituciones politicas de la Europa oriental" (Madrid, 1997) ilmunud artikli edasiarendusega, mida on täiendatud Riigikohtu praktika põhjal. Käsitletakse Eesti konstitutsioonilist arengut sõjaeelseil aastail, 1992. aasta põhiseaduse saamislugu ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamist, põhiseaduslikke institutsioone, ka rahvusvahelise õiguse kohta Eesti õigussüsteemis.

Sihtasutus Iuridicum avaldas 2001. aastal ajakirja Juridica eriväljaandena Robert Alexy teose "Põhiõigused Eesti põhiseaduses" – Kieli Christian Albrechti Ülikooli avaliku õiguse ja õigusfilosoofia korralise professori, maineka õigusteadlase eesti keelde tõlgitud monograafia. Uurimus valmis 1997. aastal Eesti Justiitsministeeriumi tellimusel, selles analüüsitakse üldise põhiõiguste teooria kõiki olulisi probleeme ning ta on adresseeritud nii praktikule, teadlasele kui ka üliõpilasele. Alexy rõhutab põhiõiguste osatähtsust Eesti põhiseaduses, sellele osutab ka põhiõiguste peatüki koht (kohe pärast üldsätteid) ja maht (üle neljandiku põhiseadusest). Raamatu lisa sisaldab mõtteid Eesti põhiseaduse põhiõiguste kataloogi muutmiseks.

Võrdlevalt on Balti riikide konstitutsioonilisi süsteeme analüüsitud kahes monograafias. Poola Seimi väljaandel ilmus 2000. aastal Jacek Zielinski koostatud Läti, Leedu ja Eesti põhiseadusi võrdlev "Systemy konstytucyjne Lotwy, Estonii i Litwy" (2000). Käsitletavate küsimuste seas on riikluse alused, valimissüsteemid, riigiorganid, riigieelarve, seadusandlus, põhiõigused, territoriaalne korraldus ja riigikaitse. Rootsi kirjastus Lustus Förlag avaldas 2001. aastal Uppsala Ülikooli riigiõiguse doktori Caroline Taube monograafia "Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania. A Study in Comparative Constitutional Law". Raamat on jaotatud kolme ossa: esimeses osas antakse ülevaade iseseisvuse taastamisest kolmes riigis ja töö teoreetilistest lähtekohtadest, teises vaadeldakse põhiseadusi riikide kaupa ning kolmas sisaldab põhiseaduste võrdlevat analüüsi, keskendudes peamiselt õigusnormide hierarhia, põhiõiguste ja kohtuliku kontrolli probleemidele.

Uuemad tööd

2001. aastal ilmus mitu kaalukat tööd ka Eesti õigusteadlastelt. Õiguskirjastus üllitas Hannes Vallikivi monograafia "Välislepingud Eesti õigussüsteemis. 1992. a põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus". Uurimuses käsitletakse rahvusvahelise õiguse allikate ühe osa – rahvusvaheliste lepingute – riigisisest toimet. Monograafia põhineb autori 2001. aastal Tartu Ülikoolis kaitstud magistritööl. Vaatluse all on neli valdkonda: välislepingute kandumine siseõigusesse, välislepingute väljumine siseõigusest, kehtivusmuutused ja –piirangud, välislepingute normihierarhiline staatus siseõiguses ning välislepingute riigisisene kohaldamine.

Kalle Meruski ja Raul Naritsa konstitutsiooniõiguse õpikule lisandus 2001. aastal kaks riigiõiguse õpikut. Kirjastus Juura andis välja Taavi Annuse "Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele". Mahukas monograafias analüüsitakse kehtivat õigust ja senist riigiõiguslikku praktikat. Raamat on jaotatud kuueks osaks. Sissejuhatav osa sisaldab ülevaate ajaloost ja käsitleb riigi põhialuseid. Teine osa on pühendatud põhiseaduse tõlgendamisele, kolmandas vaadeldakse põhiseaduse printsiipe (demokraatia, parlamentaarne riigikord, õigusriiklus, sotsiaalriiklus

jt), neljandas valitsemiskorraldust – Riigikogu, presidendi, valitsuse, kohtute, põhiseaduslikkuse järelevalve, riigikontrolli, õiguskantsleri, kohaliku omavalitsuse, Eesti Panga, riigikaitse ja riigieelarvega seotud problemaatikat, viiendas riigi ja rahvusvahelise õiguse suhteid ning kuuendas, kõige mahukamas osas põhiõigusi. Raamatus on Riigikohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite register. Iga teema juures viidatakse nii eesti– kui ka võõrkeelsele kirjandusele. Sihtasutus Iuridicum üllitas Jüri Põllu "Loenguid Eesti riigiõigusest" – loengumaterjale täiendava õppevahendi Eesti riigiõiguse eriosa kohta. Teemad: Eesti riigiõiguse ajalugu, rahvas Eesti põhikorras, Riigikogu, president, valitsus, põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ja põhiseaduse muutmine.

Põhiseadus Juridicas ja mujal

Ajakirjas Juridica on ilmunud 1992. aasta põhiseaduse käsitlusi alates 1993. aastast. Esimestes artiklites polemiseerisid Ilmar Rebane ja Kalle Merusk õigustloovate aktide olemuse üle (1993, nr 1 ja 3, samal teemal ka Meruski artikkel, 1996, nr 7). Jüri Põld arutles, milline põhiseaduse avaldatud tekstidest on autentne (1993, nr 2). Mitmes artiklis on põhiseadust analüüsinud Heinrich Schneider, käsitledes tähtaegade küsimust põhiseaduses (1994, nr 5), põhiseaduse preambula juriidilist loomust (1996, nr 9), riigiteoreetilisi ja süsteemikäsitlusega seotud probleeme (1996, nr 9, 1997, nr 10, 1998, nr 7, 2000, nr 3).

Kõige ulatuslikumalt on eesti õigusteadlased analüüsinud põhiõiguste problemaatikat. Inimõigusi Eesti 1920., 1937. ja 1992. aasta põhiseaduses on käsitlenud Henn-Jüri Uibopuu (1997, nr 5). Põhiõigustest ja –vabadustest kirjutab Raul Narits (Juridica International, 1998, nr 3). Madis Ernits vaatab põhiõiguste mõistet ja tähtsust õigussüsteemis (1996, nr 9) ning põhiõiguste kandjaid (Juridica International, 1999, nr 4). Hannes Vallikivi artikli teema on põhiõiguste piiramise seadusliku aluse põhimõtte (1997, nr 5). Kohtukaebeõigust ja selle tagamist käsitleb Eerik Kergandberg (1999, nr 9; Juridica International, 1999, nr 4), Rait Maruste artikli teema on õiglast kohtulikku arutamist käsitlev inimõiguste konventsiooni artikkel 6 ja Eesti riigisisene õigus (1996, nr 3). Uno Lõhmus on vaadelnud õigust vabadusele ja turvalisusele (1996, nr 3) ning perekonnaelu puutumatusse (2000, nr 7). Meelis Leis kirjutab privaatsuse õigusest (1998, nr 7), Berit Aaviksoo õigusest kõrgharidusele (2001, nr 5). Põhiõiguste kaitset Eesti Riigikohtu praktikas käsitleb Peeter Roosma (Juridica International, 1999, nr 4).

Põhiseaduse tõlgendamisest on kirjutanud Rait Maruste (1996, nr 2) ja Raul Narits (1999, nr 10; Juridica International, 1999, nr 4). Põhiseaduse jõustumise küsimust on käsitlenud Hannes Vallikivi (1999, nr 7). Põhiseaduse muutmise õiguslikust protseduurist on kirjutanud Rait Maruste (1996, nr 9).

Riigikogu Toimetiste avanumbris (2000, nr 1) peatuvad põhiseaduse muutmise küsimustel Liia Hänni, Paul Varul ja Uno Lõhmus. Kahes Juridica artiklis on põhiseaduse muutmise vajalikkuse üle seoses Euroopa Liitu astumisega arutlenud Anneli Albi (2000, nr 3, 2001, nr 9). Anneli Albilt on samateemaline kirjutis ilmunud ka ajakirja European Public Law 2001. aasta septembrinumbris. Eesti põhiseadust Euroopa Liiduga ühinemise valguses on käsitlenud ka Julia Laffranque (Juridica International, 2001, nr 6).

Kohaliku omavalitsuse garantiid põhiseaduses on analüüsinud Ülle Anton (1998, nr 6).

Palju tähelepanu on pööratud põhiseaduslikele institutsioonidele. Peale eespool mainitud H.–J. Uibopuu tööde käsitletakse riigorganite probleeme ka mitmes Juridica artiklis. Võimude lahususest on kirjutanud Rait Maruste ja Heinrich Schneider (1994, nr 3; Juridica International, 1997, nr 2) ning Uno Lõhmus ja Märt Rask (Riigikogu Toimetised, 2001, nr 3), riigorganite vahelistest suhetest põhiseaduse rakendamisel Heinrich Schneider (Juridica International, 1998, nr 3), Riigikogust Daimar Liiv (1998, nr 4) ja Madis Ernits (1999, nr 10), presidendi vetoõigusest Jüri Pöld (1994, nr 5) ja presidendi valimisest Erik Salumäe (1996, nr 1), määruste andmise pädevusest (Juridica International, 1996, nr 1) ja valitsusest (Juridica International, 1998, nr 3) Kalle Merusk, kohtusüsteemist Rait Maruste (1998, nr 7) ja Heinrich Schneider (1999, nr 9) ning Eesti Panga staatusest ja pädevusest Lasse Lehis (1999, nr 10).

Rida artikleid on pühendatud põhiseaduslikkuse järelevalvele. Rait Maruste, kes on kirjutanud sel teemal eespool nimetatud raamatu, on avaldanud põhiseaduslikkuse järelevalve kohta ka artikleid Juridicas (1994, nr 10, 1995, nr 7) ning mujal (sh koos Heinrich Schneideriga raamatus "Constitutional Reform and International Law in Central and Eastern Europe", Kluwer, 1998). Põhiseaduslikkuse järelevalvest kirjutanute hulka kuuluvad veel Madis Ernits väga põhjaliku artikliga "Konkreetne normikontroll *de lege lata* ja *de lege ferenda*" (2001, nr 8) ja Virgo Saarmets, kes käsitleb individuaalse konstitutsioonilise kaebuse teooriat ja selle võimalikku rakendamist Eestis (2001, nr 6). Väljaandes Juridica International on põhiseaduslikkuse järelevalvest 1992. aasta põhiseaduse põhjal kirjutanud Peeter Roosma (1998, nr 3).

Rahvusvahelise õiguse asendit Eesti õigussüsteemis põhiseaduse põhjal on analüüsinud Priit Pikamäe (1995, nr 8), Henn–Jüri Uibopuu (1998, nr 4), Lauri Madise (1998, nr 7), Uno Lõhmus (1999, nr 9) ja Hannes Vallikivi (2001, nr 6).

Põhiseadus juubeliaastapäeval

1997. aastal oli tolleaegne Riigikohtu esimees (praegu Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik) Rait Maruste sunnitud tõdema: "Esimesel iseseisvusperioodil küllalt hea arengu saanud riigiõiguslik kultuur laastati nõukogude perioodil. [--] Kahjuks ei saa tänase päeva Eesti uhkustada ei riigiõiguslike kirjutiste rohkuse ega spetsialistide arvukusega. [--] Napilt on Põhiseaduse teoreetilis–doktrinäärset süvakäsitlust." (Maruste 1997.)

Aastaks 2002 ehk põhiseaduse 10. aastapäevaks on pilt õnneks paranenud ning Eesti põhiseadust käsitlevasse õigusteaduslikku kirjandusse on lisandunud mitu kaalukat teost. Ajakirjas Juridica on põhiseaduse kohta avaldatud ligi 50 artiklit. Lisanduvad kirjutised teistes väljaannetes – Riigikogu Toimetistes, Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi aastaraamatutes, konverentsikogumikes jm, ka välisajakirjades.

Kasutatud kirjandus

Maruste, R. (1997). Põhiseadus ja selle järelvalve: võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn: Juura.

Ruttu, M. Bibliograafia 1992. aasta põhiseaduse kohta. Käsikiri.

Seadusandlik kogu infotarbijana

Piret Juhani (RiTo 5), Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse vanembibliograaf

Infoteaduses tuleb seadusandlikku kogu vaadelda eri tüüpi infotarbijana. Infootsikäitumise mõistmiseks tuleb käsitada infovajadust ja –otsingut ning kogutud teabe kasutamist ühtse protsessina.

California Ülikooli politoloogiaprofessor Nelson Polsby on jaganud seadusandlikud kogud neljaks. Selle jaotuse järgi on seadusandliku tegevuse efektiivsus võrdelises seoses infovajaduse ja –tarbimisega.

Kõige madalamal infonõudmiste astmel on nn kummitempli parlament (*rubber stamp legislature*), mille näiteks võib tuua endise NSV Liidu ja tema satelliitriigid. Sellise seadusandliku kogu ülesanne on paar korda aastas koguneda ja partei programmi järgi hääletada. Infovajadus piirdub suures osas andmetega, kus ja millal hääletamiseks kokku tulla. Puuduvad infoteenus ja seaduse autoritaarsus.

Järgmisel astmel on funktsioneeriv parlament (*functioning legislature*), mis vajab oma ülesannete täitmiseks ja seadusloome protsessi tõhustamiseks juba rohkem infot. Selle tasandi seadusandlikul kogul on parlamendiraamatukogu või infoteenistus, tehniline varustus ning arenenud organisatsiooniline ja protseduuriline alus oma eesmärkide täitmiseks. Peamiste infoteenustena pakutakse traditsioonilisi teatmeteenusi, väljalõikeid, koostatakse bibliograafiaid, vahendatakse täitevvõimu institutsioonide või teiste organisatsioonide pakutavat teavet. Infoteenused on suunatud otseselt seadusandliku kogu liikmeile.

Kõrgemal astmel nii infovajaduse kui ka positsiooni järgi poliitikas on informeeritud seadusandlik kogu (*informed legislature*). Selle seadusandliku kogu abistruktuurides töötab professionaalne personal. Parlamendiraamatukogu ja/või infoteenistuse ülesanne on suurendada iga üksiku parlamendiliikme tegevuse efektiivsust. Parlamendiraamatukogu pakub suhteliselt täiuslikku valikut infoteenusi ja –tooteid, kuid erineb järgmisest tasemest võimaluste vähesuse ja sisuliste uuringute pakkumise võime poolest. Nelson Polsby iseloomustab seda tüüpi seadusandlikku kogu kui areeni, kus otsuste langetamisel lähtutakse debattidel arutletust, mitte parteipoliitilistest ettekirjutustest. Selline seadusandlik kogu on efektiivne ja demokraatlik.

Transformeeriv seadusandlik kogu (*transformative legislature*) on võimeline muutma riigi otsustusprotsesside käiku ning arendama poliitilisi seisukohti. Selles mudelis on ühendatud parlamendi traditsioonilised omadused ja märkimisväärsed välised inforessursid. Iseloomulik on komisjonide, fraktsioonide jt struktuuriüksuste kvalifitseeritud personal, uuringud ja analüüsid tehakse sageli erakondlikul tasandil. Andmebaasidel ja infotehnoloogial on seadusandlikus protsessis tähelepanuväärne roll (Robinson, Hyde 1998).

Erinev infovajadus

Infootsikäitumine sõltub sellest, kas info otsija tegutseb indiviidina või rühma liikmena. Rühmad, kes jagavad korporatiivset raamistikku ja väärtusi, jagavad ka kollektiivi teadmiste struktuure ja kogevad infovajadust ühtmoodi (Allen 1997). Seadusandliku kogu infovajadust võib vaadelda nii üksikindiviidi (eraldi iga liikme) kui ka rühma kuulumise (vastavalt kogu parlamendi, fraktsiooni, komisjoni vm) aspektist lähtuvalt.

Tampere Ülikooli infoteaduste professor Reijo Savolainen on jaganud infovajaduse ja –otsingu ning leitud teabe tarbimisega seotud protsessid järgmiselt.

Ametialase info vajadus, otsing ja kasutamine seostub eelkõige tööülesannete täitmise või õppimisega. Uuritakse eri ametialadel töötavate inimeste (rühmade) infovajadust ning kaardistatakse, milliseist allikaist kogutakse teavet nende vajaduste rahuldamiseks. Võib ka küsida, kuidas tööülesannete nõuded, nt ülesannete komplekssus, määravad infootsingu (Byström 1997). 2001. aasta suvel Riigikogu liikmete ja ametnike hulgas tehtud uuringust selgus, et parlamendiraamatukogu poole pöördumise peamiseks põhjuseks peetakse tööülesannete täitmist (92,4% vastanuist) ja seejärel enesetäiendamist (88,6% vastanuist).

Kuna kogu infootsing ei ole seotud töö või õppimisega, on vaja uurida ka mitteametialase info vajadust, otsingut ja kasutamist, s.t harrastuste ja tööväliste probleemide lahendamise seonduvat. Parlamendiraamatukogu poole pöördutakse sageli meelelahutusliku kirjanduse leidmise eesmärgil. Eespool nimetatud Riigikogu uuringus mainitakse vaba aja veetmiseks vajaliku kirjanduse vähesust parlamendi lugemissaalis. Soovitakse leida kodu-, aiandus-, moe- ja spordiajakirju. Mitteametialane info aitab lõdvestuda ja väsitava tegevuse järel puhata.

Infootsingut võib määrata ka selle suunatuse järgi. Esiteks võib eristada praktilise teabe otsimist. Poliitikas ja riigijuhtimises vajaminev info on oma olemuselt praktiline, sest enamasti ootab valijaskond parlamendiliikmelt otsuseid ühiskonnakorralduse kitsaskohtade või administratiivse ebaefektiivsuse parandamiseks. Selleks et leida tekkinud probleemidele lahendust, otsitakse tavaliselt praktilisi lahendeid, mitte teooriaid. Isegi teadust puudutava küsimuse puhul domineerib poliitikas alati rakenduste otsimise pool. Praktilise teabe otsimine võib seisneda nt riigi 2001. aasta SKT selgitamises. Samas ei pruugi praktilise teabe otsimine jääda faktide otsinguks, vaid küsimus võib olla kuude- või aastatepikkuses töös.

Kui teavet otsitakse üldhuvist lähtudes, nt televisiooni uudistesaadetest päevasündmusi jälgides, või loetakse tööga seonduvat kirjandust ametialal toimuvaga kursisolekuks, on see orienteeriva teabe otsimine. Orienteeriva info vajadused viitavad pürgimusele ajaga kaasas käia ja jälgida ümbritsevas ühiskonnas toimuvaid muutusi. Osa selletüübilisest infootsingust on üsna harjumuspärane tegevus, nt ajalehtede lugemine. Teisalt võib orienteeriva teabe otsimise sisus ja intensiivsuses olla suuri erinevusi olenevalt sellest, mida ühiskonnas parasjagu huvitavaks peetakse. Poliitik peab olema kursis nii kodu- kui ka välismaa aktuaalsete päevasündmustega. Kohalikud ajalehed (maakonna- või vallalehed) on oluline kommunikatsioonikanal parlamendiliikme ja tema valijaskonna vahel. Seetõttu on

parlamendiraamatukogudes tähtsal kohal andmebaasid, ajaleheväljalõigete teenus ja meediamonitoringud.

Infootsikäitumises võib esineda mitmesuguseid takistusi. Kõige enam mõjutavad seda individuaalsed tegurid, nagu haridustase (nt vähene võõrkeelte oskus), motivatsiooni aste, kvalifikatsioon vms.

Teine tegur on organisatsiooni olemus ja organiseeritus (info liikumine organisatsioonis horisontaalselt või hierarhilisi astmeid pidi), mitteformaalsed suhted kolleegidega. Kaudselt võivad infootsingut mõjutada nt ametinormid või ühiskonna poliitiline ja kultuuriline korraldus. Infootsingut määrab sageli ka info kättesaadavus. 1990. aastail tehtud uuringuis märgitakse: mida enam on kergesti kättesaadavat infot, seda olulisemaks peetakse info kvaliteeti (Tibar 2001).

Vajalikud kogemused

Briti teadlased Anthony Barker ja Michael Rush korraldasid 1970. aastail Westminsteri liikmete hulgas uuringu "Parlamendiliige ja tema informatsioon". Sellega loodi parlamendiinfo uuringuile fundamentaalne alus, mille põhiteesid on arvestatavad ka tänapäeval. Nad väidavad, et seadusandliku kogu liige vajab kaht liiki infot: fakte teatud situatsiooni kohta ning selle situatsiooniga seoses teadmisi inimeste hoiakute ja tunnete kohta (avalik arvamus). Seega nii objektiivset kui ka subjektiivset infot, mida poliitik interpreteerib ning millest ta kujundab oma seisukohad. Sealjuures rõhutatakse saadiku vastutust oma valijaskonna ees ning kohaliku pressis osatähtsust saadiku ja valijaskonna vahelises suhtluses. Teadlased väidavad, et tavaliselt soovitakse haarata ainult sellist infot, mida vajatakse oma eesmärkide saavutamiseks (Englefield 1990).

Seadusandliku kogu töö eeldab ratsionaalset info kasutamise oskust. Praeguses infoühiskonnas on parlamendiliikmeile pakutava teabe hulk ületanud küllastuse piiri. Peale meedia üritavad seadusandliku kogu liikmete hoiakuid mõjutada huvirühmad, organisatsioonid ja lobistid. Barkeri ja Rushi uuringust selgus, et suur osa parlamendiliikmeist on loobunud üritamast orienteeruda neile laekavas infotulvas ning järgivad otsustamisel partei juhtnööre ja soovitusi, seetõttu pöörduvad nad vajaliku teabe saamiseks oma partei infonõuniku poole või kasutavad assistentide abi. Samuti väidavad uurijad, et üldjuhul viskavad seadusandliku kogu liikmed kohe ära või ei loe üldse 95% neile saadetud infot (Barker, Rush 1970).

Seadusandlik kogu on oma liikmete poolest pidevalt uuenev institutsioon, seega muutub iga uue koosseisuga ka tema teadmiste struktuur. Institutsionaalse mälu seisukohalt on otstarbekas, et osa seadusandliku kogu liikmeist jätkaks oma tööd parlamendi eri koosseisudes. Olukordades, kus on analoogiaid varem kogetuga, võib kasutada varem saadud lahendust, nt sageli arutlusel olevate küsimuste puhul. Korduvalt parlamenti valitud liikmete teadmised selle kohta, milliseid lahendusi on varem pakutud, milline seisukoht või parandus on heaks kiidetud (või mitte), millised rühmad ja miks on olnud mõne paranduse poolt või vastu, on olulised, sest viitavad poliitilistele, olemuslikele ja institutsionaalsetele nüanssidele, mida ametlikes protokollides ei ole fikseeritud (Robinson 1991).

Parlamendiinfo iseloomulikud jooned

Seadusandlike kogude infotarbimisest ja parlamendiinfost on uurijad välja toonud järgmisi iseloomulikke jooni.

Kvaliteet on tähtsam kui kvantiteet. Seadusandlik kogu peaks seadusi ettevalmistavas protsessis kasutama süsteemselt sotsiaalteaduslikke rakendusuringuid ja erialaeksperte, et arendada dialoogi seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel ning parandada nii seadusloomeks vajaliku teabe kvaliteeti kui ka tõsta arutelus osalejate teadmisi. Ehkki teaduse kaasamine otsustusprotsessi on väga kallis, näitavad kvaliteetse info hankimisele tehtavad kulutused seadusandliku kogu soovi väärtustada infot ja uuringute kasutamist otsuste langetamisel. Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsuse uuringuist (1998., 1999. ja 2001. aastal) selgus, et kuue infokategooria¹ seas oli kõige väiksem uuringuga, riikliku statistika ja ekspertide kaasamisega seotud viidete sagedus (Kasemets 2001).

Parlamendi infoteenistuste pakutav teave peab olema kvaliteetne ja objektiivne, et seda usaldaksid kõik parlamendi poliitilised rühmitused. Tuleb vältida hinnanguid ja soovitusi edastatavale infole. Infoteenistused arvavad sageli ekslikult, et soovitude andmine kuulub nende kompetentsi (Robinson 1991). Poliitilise interpretatsiooni loomine on aga poliitiku põhitöö, sest poliitik lisab oma teadmistega infole väärtust.

Siseinfo peaks seadusandliku kogu infoteenistustes liikuma horisontaalselt, organisatsioonis tuleks vältida hierarhilisi suhteid. Oluline on organisatsiooni struktuuri lihtsus isegi suure hulga personali puhul, sest poliitiline analüüs on oma olemuselt interdistsiplinaarne teadus ning eeldab tihedat organisatsioonisisest ja –välist koostööd ja infovahetust (Robinson 1991).

Selgus, täpsus ja usaldusväärsus

Seadusandliku kogu liikmete hulgas on paljude elualade esindajaid, kuid parlamendiliikmed ei ole eksperdid igal alal, milles tuleb otsuseid langetada. Probleemid võivad olla väga keerukad ja tehnilised. Teadlaste abiga tuleb otsustusprotsessiks vajalik info viia otsustajale sobivas keelde, muuta uuringutulemused poliitikuile arusaadavaks ja rakendatavaks (Heidmets *et al* 2001). Selleks et langetada otsuseid, mis seovad kogu ühiskonda seaduse jõuga, peab seadusandja eelnevalt aru saama probleemi olemusest, poliitilistest lahendustest jms.

Seadusandlik kogu on praktiline organisatsioon, tema otsused peavad olema realiseeritavad. Seega peavad parlamendiliikmed olema oma tegevuses ja otsustes ratsionaalsed ja täpsed, mitte uurimistöole orienteeritud. Täpsus omakorda sünnitab autoritaarsuse langetatud otsuste suhtes (Robinson 1991). Seadusandlikule kogule infoteenuseid osutavad institutsioonid peavad arvestama ka asjaolu, et nende edastatud teave muutub automaatselt avalikuks infoks. Parlamendiliikmel on õigus oma infopäringule vastuseks saadud teavet kasutada, millal, kus ja kuidas ta seda soovib (Englefield 1990). Miski ei pane seadusandliku kogu liiget rohkem nõrdima kui infopäringule vastuseks saadud vananenud või vale info.

Organisatsioonis, kus info on võimu abivahendiks ning kus toimub pidev võitlus poliitiliste jõudude vahel, on diskreetsus ja konfidentsiaalsus nii indiviidi kui ka rühma tasandil seadusandliku kogu infoteeninduse oluline kvaliteedinäitaja. Oluline on ka kliendi privaatsuse säilitamine. Usaldus parlamendiliikme ja infotöötaja vahel peab olema mõlemapoolne. Parema teeninduse huvides ei tohiks infot nõutav klient – antud juhul parlamendisaadik – häbeneda oma ideede ja mõtete usaldamist infotöötajale, kartes näida vähik või häbenedes oma vähest keeleoskust. Kliendi soove ja võimeid täpselt teades on võimalik jõuda rahuldava tulemuseni väiksemate kulutustega (aeg, ressursid jms).

Info, mille esitamisel ei peeta kinni kliendi antud tähtaegadest, muutub seadusandliku kogu kontekstis kasutajale tarbetuks. Kui otsus on langetatud ja hääletamine toimunud, pole taustinfo antud küsimuses enam oluline (Robinson, Hyde 1998). Sama kasutu on vajaliku infoga mahuka toimiku edastamine viis minutit enne kõnet või pressikonverentsi. Teavet vajatakse eelkõige väidete ja argumentide kinnitamiseks ning põhjendamiseks. Teisest küljest on üsna ebatõenäoline, et seadusandliku kogu liige oskab oma infovajadusi pikalt planeerida (Englefield 1990).

Iseloomulikult suur on seadusandliku kogu infotarbimise juures tuleviku-uuringute osakaal. Nende uuringute käigus luuakse võimalike arenguteede loend koos juhtimisotsuste kirjeldusega, mis aitaksid neid ellu viia. Otsustajal on võimalik leida siit infot nähtuste põhjuslikkuse kohta ning saada teavet eri mudelitest, mis omakorda võivad saada poliitiliste valikute aluseks (Heidmets *et al* 2001). Seejuures on oluline strateegiline mõtlemine nii institutsionaalsel kui ka individuaalsel tasandil.

Kasutatud kirjandus

Allen, B. (1997). Information Needs: a Person-in-Situation Approach. – Information Seeking in Context: Proceedings of an International Conference on Research in Information Needs, Seeking and Use in Different Contexts 14–16 August, 1996, Tampere, Finland. London [etc]: Taylor Graham, pp 111–122.

Barker, A., Rush, M. (1970). The Member of Parliament and His Information. London: Allen & Unwin.

Byström, K. (1997). Municipal Administrators at Work – Information Needs and Seeking (IN&S) in Relation to Task Complexity. – Information Seeking in Context: Proceedings of an International Conference on Research in Information Needs, Seeking and Use in Different Contexts 14–16 August, 1996, Tampere, Finland. London [etc]: Taylor Graham, pp 125–146.

Englefield, D. (1990). Parliamentary Libraries and Information Services. Roma: Camera dei Deputati.

Heidmets, M., Kutsar, D., Vetik, R. (2001). Riigivalitsemine ja sotsiaalteadused. – Riigikogu Toimetised 3, lk 110–114.

Kasemets, A. (2001). Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme. – Riigikogu Toimetised 4, lk 102–112.

Robinson, W. H. (1991). Building a Parliamentary Research Capability. – IFLA Journal, Vol 17, No 4, pp 379–388.

Robinson, W. H., Hyde, J. (1998). Legislatures and Information Capabilities in Emerging Democratic Nations: a Framework for Assessment. – Parliamentary Libraries and Research Services in Central and Eastern Europe. München: K. G. Saur, pp 1–28.

Savolainen, R. (1999). Tiedon tarpeet ja tiedonhankinta. – Tiedon tie: johdatus informaatiotutkimukseen. Helsinki: BTJ Kirjastopalvelu, s 73–109.

Tibar, A. (2001). Tööstusspetsialistide infovajadused ja infootsikäitumine. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus.

Märkused

¹ Uuringu infokategooriad F–K: F – seaduseelnõu mõju riigieelarvele ja/või kohalike omavalitsuste eelarvetele kolme aasta lõikes; G – seaduseelnõu mõju riigi- ja omavalitsuste organisatsioonile; H – seaduseelnõu mõju rakendamisega seotud sotsiaalsete rühmade sotsiaal-majanduslikule olukorrale ja elukvaliteedile; I – seaduseelnõu rakenduse ja mõjuga seotud osapoolte informeerimine ja kaasamine; J – viited seaduseelnõu väljatöötamisel kasutatud uuringuile ja kaasatud ekspertidele; K – viited Euroopa Liidu õiguse ja eelnõu võrdlevale analüüsile (Kasemets 2001).

Parlamentarsed uudised

Margit Muul (RiTo 3), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide ülevaates on vaatluse all ajavahemik jaanuar–aprill 2002 ning mõni uudis ka 2001. aasta lõpust. Infoallikaina on kasutatud elektroonilisel teel kättesaadavaid materjale – uudisteagentuuride ETA, BNS ja Reuters andmebaase, Eesti Päevalehe ja Postimehe elektroonilisi arhiive ning EBSCO täistekstandmebaasi.

Bosnia ja Hertsegoviina

Bosnia serblastest parlamendiliikmed kurdavad, et viimasel ajal on neid parlamenditöös ignoreeritud, mitu seaduseelnõu on vastu võetud nende nõusolekuta. Parandusettepanekute tegemisel ei arvestata isegi serblaste tehtud tehnilist laadi parandusi. Serbia parlamendirühma liidri sõnul on lood hoopis teised kahe ülejäänud rahvusrühma, moslemite ja horvaatide tehtud parandusettepanekutega. Serblased kardavad, et selline asjade kulg mõjub halvasti Bosniale ja Hertsegoviinale ning Euroopa integratsioonile.

BBC Monitoring European – Political, 25.03.2002 (Reuters).

Bulgaaria

2.–8. veebruaril Bulgaarias läbiviidud küsitlus näitas, et 17,8% vastanuist pole rahul parlamendiliikmete tööga ning neljast küsitletust ainult üks on rahul valitsuse tegevusega. Need on näitajad, mis on oluliselt langenud, võrreldes viimase küsitlusega 2001. aasta septembris. Uuringust selgus, et parlamendi ja valitsuse tegevusega on rohkem rahul üle 50-aastased ja madalama haridustasemega inimesed. Enim on rahulolematuid aktiivses eas linnaelanike hulgas, kellel on kõrgem haridustase. Kui Bulgaarias oleksid parlamendivalimised toimunud 2002. aasta veebruaris, oleks uuringutulemuste põhjal enim hääli saanud sotsialistid – 19%, 15% häältest oleks läinud Simeon II Rahvuslikule Liikumisele ja 14% Demokraatlike Jõudude Liidule.

BBC Monitoring European – Political, 15.02.2002 (Reuters).

Iisrael

Iisraeli parlament võttis 2001. aasta detsembri keskel vastu seaduse, mis keelab armuandmise isikuile, kes on tapnud ideoloogilistel või poliitilistel põhjustel peaministri. Arvatakse, et seadus on suunatud juudi äärmuslase Yigal Amiri vastu, kes 1995. aastal tappis tollase peaministri Yitzhak Rabini.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=184839>.

14. märtsil 2002 võttis *Knesset* (Iisraeli parlament) vastu seaduse, mis keelustab parlamendiliikmete külaskäigud nn vaenulikesse riikidesse ja Palestiina omavalitsuse territooriumile. Uue seaduse kohaselt ei tohi saadikud valitsuse või kaitsejõudude eriloata

küllastada Liibanoni, Süüriat, Saudi Araabiat, Iraaki, Jeemenit ja Palestiina omavalitsuse territooriumi. Keelata võib ka üksikisikute külaskäigud, kui nendega seoses on karta ohtu riigi julgeolekule.

<http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20020314=0254>.

India

India parlament võttis 17. märtsil vastu palju vaidlusi tekitanud terrorismivastase seaduse. Uue seaduse poolt oli 425 ja vastu 296 saadikut. Opositsiooni arvates võib seadus viia politsei omavolini ning seda võidakse kasutada poliitilistel eesmärkidel opositsiooni või vähemusrahvuste vastu. Uus seadus näeb terrorismi korral ette surmanuhtluse, lubab kahtluseluseid kohtuta kuni 90 päeva kinni pidada ja annab politseile õiguse kontrollida terrorismis kahtlustatavate isikute kirjavahetust.

<http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20020326=0307>.

Iraan

Iraanis on tekkinud viimasel ajal probleeme parlamendisaadikute puutumatusega. 2001. aasta detsembris vahistati ja mõisteti 10 kuuks vangi Iraani parlamendisaadik Hossein Loqmanian, keda süüdistati kohtunikekogu ja selle juhi solvamises. Otsuse peale peatas jaanuari algul oma volitused parlamendi spiiker Mehdi Karrubi. Ta kinnitas, et parlamendisaadiku vahistamine oli ebaseaduslik ja pretsedenditu. Karrubi eeskujule järgnes 290-kohalise parlamendi enamik, oma kohale jäi vaid 50 saadikut. Seejärel andis kohtunikekogu juht armu Loqmanianile. Väidetavalt on sõnavõttude eest parlamendis ning poliitilistes üritustes osalemise eest karistatud kohtulikult rohkem kui 60 parlamendisaadikut.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=188854>.

Itaalia

6. veebruaril 2002 tühistas Itaalia parlamendi ülemkoda põhiseaduses Savoiade perekonna (endise Itaalia kuningapere) meesliini järglaste Itaaliasse naasmist keelava punkti. Praegu 64-aastane Itaalia kroonita kuningas Vittorio Emanuele põgenes võõrsile rohkem kui 50 aastat tagasi, kui tema isa, Itaalia viimane kuningas Umberto II fašistliku diktatuuri toetamise pärast maalt välja saadeti. 1946. aasta referendumiga lisati Itaalia põhiseadusesse punkt, mis keelas Itaaliat valitsenud Savoiade perekonna meesliini järglastel Itaaliasse naasmise. Pärast Teist maailmasõda on paljud 59 Itaalia valitsusest üritanud seda konstitutsioonipunkti muuta, piisav poolthääle arv õnnestus parlamendis kokku saada alles selle aasta veebruaris.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=191131>.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=191641>.

Jaapan

Jaapani parlamendi ülemkoja liikmeks sai esimese sisserrännanu ja eurooplasena soome päritolu Marutei Tsurunen. Tsurunen kandideeris Jaapani parlamenti 1995., 1998., 2000. ja 2001. aastal. Viimastel valimistel jäi ta napilt parlamendist välja. Ülemkoja liikmeks sai ta käesoleval aastal ühe parlamendiliikme ametist lahkumise tõttu. Tsurunen peab oma ametikohta äärmiselt vastutusrikkaks.

<http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20020208=0068>.

Kuveit

Külaskäigul Kuveidi parlamendisaali istus India naissoost parlamendiliige korraks Kuveidi parlamendispiikri toolile. Seik ehmatas võõrustajaid, kelle seadused piiravad naiste poliitilisi õigusi. Kuigi Kuveidi naised juhivad diplomaatilisi esindusi ja äriettevõtteid, on neil endiselt keelatud kandideerida valitavatele riiklikele ametikohtadele ja üldvalimistel hääletada. 1999. aastal hääletas parlament kaks korda naistele täieliku poliitilise õiguse andmise vastu. Indialanna käitumist ei võetud siiski solvanguna.

BNS, 5.02.2002, "Naine istus Kuveidi parlamendispiikri toolile".

Poola

Poola parlament püüab meediat allutada võimulolijate reegleile. Selline asjade kulg on tõsiselt ärritanud sõltumatu ajakirjanduse pooldajaid ja opositsiooni. Poola Demokraatliku Vasakliidu juhitud valitsus on Poola Raadio- ja Televisioonikomitees sündinud seaduseelnõule teinud täiendusi ning 5. aprillil läbis seaduseelnõu parlamendi alamkojas esimese lugemise.

Poola riigitelevisiooni on viimased kuus aastat juhtinud Demokraatlikule Vasakliidule lähedal olevad isikud ning riigitelevisiooni uudised on hoopis teise rõhuasetusega kui erakanalite omad. Juhtiv opositsioonipartei on seisukohal, et riikliku televisiooni positsiooni tahetakse tugevdada erakanalite arvel. Opositsiooni ärritasid kõige enam erameediat kitsendavad sätted, mille kohaselt ei saa kellegi valduses olla rohkem kui üks telekanal ning üleriigilise ajalehe omanik ei tohi osta üleriigilist telekanalit.

<http://www.postimees.ee/prindi.html?id=53875&rubriik=49>.

Radikaalsete põllumeeste liider Andrzej Lepper jäi Poola parlamendi asespiikri kohast ilma kohatu kõnepruugi tõttu. Tihti võis tema suust kuulda ebatsensuurseid väljendeid ja sõimu teiste Seimi liikmete või ministrite kohta. Ka süüdistas ta paljusid poliitikuid alusetult altkäemaksu võtmises ja korruptsioonis. Selline tegevus läks talle 29. novembril 2001 maksma Poola parlamendi asespiikri koha.

Economist, 15.12.2001, Vol 361, "Pot-Holes on the Road to Brussels".

Portugal

17. jaanuaril 2002 saatis Portugali president Jorge Sampaio laiali parlamendi ning määras üldvalimiste ajaks 17. märtsi. Sellise asjade käigu põhjustas peaminister Antonio Guterresi tagasiastumine seoses tema juhitud sotsialistliku partei lüüasaamisega 16. detsembril toimunud kohalikel valimistel.

17. märtsi parlamendivalimistel võitsid sotsiaaldemokraadid, kes koos konservatiividega asuvad riiki juhtima kuus ja pool aastat valitsenud sotsialistide asemel. Sotsiaaldemokraadid on lubanud hakata erastama riiklikke ettevõtteid, alandada makse ja muuta riik välisinvestoreile atraktiivsemaks, et tuua Portugal välja kehvast majandusseisust. 230–kohalises parlamendis õnnestus neil hõivata 105 kohta.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=189179>.

Xinhua, 29.03.2002, "Portugal to Form Center-right Coalition".

Lähemalt loe:

<http://www.postimees.ee/prindi.html?id=51923&rubriik=49>.

Saksamaa

Aprillis reageeris Saksa parlament hiljutisele poliitilise korrupsiooni skandaalile parteide finantseerimist karmistava seaduse vastuvõtmisega. Nimetatud skandaal puhkes Kölnis, kus avastati, et sealsed sotsiaaldemokraadid olid vastu võtnud ebaseaduslikke annetusi. Uue seaduse kohaselt võib partei sissetulekute vale deklareerimise eest määrata kuni kolmeaastase vanglakaristuse. Sularahaannetused ei tohi ületada 1000 eurot ning rohkem kui 50 000 euro suurused annetused tuleb registreerida parlamendis ja avalikustada. Parteidel on keelatud vastu võtta raha annetajailt, kes loodavad saada sellega poliitilisi või majanduslikke soodustusi. Samuti on muudetud karistatavaks suuremate annetuste jaotamine väiksemateks summadeks.

<http://www.postimees.ee/prindi.html?id=50956&rubriik=49>.

BNS, 19.04.2002, "Saksamaa karmistab parteide finantseerimise reegleid".

Slovakkia

Slovakkia parlamendi 112 saadikut 129-st hääletasid otsuse poolt, mis seab kahtluse alla Ungari poolt vastu võetud seadusakti kehtivuse Slovakkias elavate ungarlaste kohta. Nimelt hakkas 1. jaanuarist kehtima seadus, mis võimaldab Ungari naabermaade (sh Slovakkia) etnilistel ungarlastel töötada Ungaris legaalselt kuni kolm kuud, saada Ungaris tasuta kõrgharidust ning sotsiaalset kaitset tagavaid soodustusi. Slovakkia parlamendisaadikute arvates on seadus ohuks Kesk- ja Ida-Euroopa stabiilsusele ja vastuolus Euroopas rakendatavate põhimõtetega rahvusvähemuste kaitsmiseks. Samuti kardetakse, et see seadus võib soodustada Ungari-poolseid territoriaalseid pretensioone ning õhutada nende maade mitteungarlasi esinema ungarlastena.

<http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20020207=0233>.

Slovakkia parlament ei kiitnud heaks perekonnaseaduse muutmise ettepanekuid, mis oleksid 1963. aastal vastu võetud ja seni jõus oleva dokumendi viinud vastavusse tänapäeva reaalsusega. Perekonnaseaduse 30. punktis märgitakse, et noorsoo kasvatamisega sotsialismi vaimus peavad tegelema vankumatus ühtsuses nii lapsevanemad, riik kui ka pioneeriorganisatsioon.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=191489>.

Suurbritannia

Briti parlamendi alamkojas on kirgi kütnud keeld toita rinnaga lapsi alamkoja ja komisjonide tööruumides. Suurbritannia naisparlamendiliikmeil ebaõnnestus see keeld kukutada, selleks oldi nõus eraldama osa naissaadikute ruumidest. Kõik naisliikmed polnud otsust hääletades üksmeelsed, nii mõnigi pidas lapse rinnaga toitmist alamkoja ruumides naeruväärseks. Oli ka neid, kes arvasid, et sellise otsuse vastuvõtmine oleks näidanud, et laste rinnaga toitmine on Suurbritannias nii sotsiaalselt kui ka kultuuriliselt aktsepteeritud.

Daily Telegraph, 8.03.2002, p14 (Reuters).

Taani

20. novembril 2001 toimusid Taani Kuningriigis parlamendivalimised. Valimised osutusid edukaks liberaalidele ja konservatiividele, ebaõnn tabas seni võimul olnud sotsiaaldemokraate. Suure sammu edasi astus Taani Rahvapartei, kes kogus 12% häältest. 22 kohaga on nad Taani parlamendis suuruselt kolmas partei. Liberaalid said 56, sotsiaaldemokraadid 52 ja konservatiivid 16 kohta. Aastast 1920 olid sotsiaaldemokraadid saanud alati kõige enam kohti *Folketing*'is (Taani parlament), järgmine valitsemisperiood tuleb neil olla opositsioonis, sest valitsuse moodustamise õigus läks seekord liberaalidele ja konservatiividele. Hoopis halvasti läks tsentristlikel demokraatidel, kes alates partei moodustamisest 1973. aastal on pääsenud iga kord parlamenti ning oma häältega toetanud parempoolseid valitsusi. Seekord ei suutnud nad koguda piisavalt hääli ja valimiskünnis jäi ületamata.

Ainus, mis valimistega ei muutunud, on Taani peaministri nimi – Rasmussen. Senine sotsiaaldemokraadist peaminister Poul Nyrup Rasmussen asendus liberaalist peaministri Anders Fogh Rasmusseniga.

Europe, Dec 2001 /Jan 2002, Issue 412, p 25, "Historic Elections in Denmark".

Tatarstan

Tatarstani parlament võttis 19. aprillil vastu vabariigi põhiseaduse uue redaktsiooni, mis varasemaga võrreldes piirab tunduvalt vabariigi suveräänsust. Uues redaktsioonis puuduvad paljud sätted ja lõigud, mis on seotud mõistega "riiklik suveräänsus". Tatarstani staatus on

määratletud kui "Venemaaga ühendatud demokraatlik õigusriik ja Vene Föderatsiooni subjekt". Põhiseaduse järgi kehtib küll oma kodakondsus, kuid samal ajal on kõik Tatarstani kodanikud ka Venemaa kodanikud. Kehtib kaks riigikeelt – tatari ja vene keel. Parlamendispiikri Farid Muhhametšini sõnul on põhiseaduse vastavusse viimisel Venemaa konstitutsiooniga üritatud siiski maksimaalselt säilitada endise põhiseaduse sätteid. Muutustest võib veel välja tuua nt selle, et senise 130 saadiku asemel hakkab Riiginõukogu koosnema 60 saadikust, presidendi vanusepiiri vähendati 35 aastalt 30-le.

BNS, 20.04.2002, "Tatarstani parlament võttis vastu põhiseaduse uue redaktsiooni".

Tšehhi

Tšehhi parlamendi alamkojas jäi kolmandal lugemisel vastu võtmata hariduselu reguleeriv seadus. Uus seadus oleks võimaldanud tudengeil saada õpinguiks madala intressiga laenu, millel on riigi garantii. Selle seaduseelnõuga tulid välja opositsiooni esindajad. Kui 46% rahvast toetas õppemaksu kehtestamist ja oli seaduse vastuvõtmise poolt, siis Tšehhi haridusminister Zeman ei pidanud vajalikuks ühestki eelnõu arutelust osa võtta, väljendades nii oma suhtumist tasulisse haridusse.

Prague Business Journal, 18.02.2002 (Reuters).

Türgi

Türgi parlamendis puhkes detsembri lõpus inimelu nõudnud kaklus. Arutus parlamendi sissekorraeskirjade üle muutus tuliseks ning sõnavahetus kasvas üle solvanguiks ja käsikähmluseks. 56-aastane saadik püüdis kolleege rahustada, kuid kaks saadikut peksid ta selle eest hoopis läbi, mille tulemusena ta sai infarkti ja suri hiljem haiglas.

<http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20011228=0209>.

Türgi parlamendis võeti vastu uus tsiviilkoodeks, mis sätestab perekonnas meestele ja naistele võrdsed õigused. 1030 muudatusest tuleb pidada tähtsaimaks meest kui perekonnapead defineeriva klausli eemaldamist. Lubatud abiellumisvanus on nüüd 18 (varem võisid mehed abielluda 17- ja naised 15-aastaselt). Lastele, kes sünnivad väljaspool abielu, kehtivad samad õigused mis teistele lastele, ka on vallalistel õigus last adopteerida.

Horizons, Winter 2002, Vol 15, Issue 3, p 8, "Turkish women rejoice".

Ukraina

31. märtsil 2002 toimunud Ukraina üldvalimised võitis reformimeelse Viktor Juštšenko blokk Meie Ukraina, kes sai Ülemraadas 112 kohta. 102 kohaga järgnes president Leonid Kutšma valimisliit Ühtse Ukraina Eest, kommunistid said 66 kohta. Parlamenti pääsesid ka sotsialistid, ühinenud sotsiaaldemokraadid ja endise asepeaministri Timošenko blokk. Analüütikute arvates on parempoolne parlament Ukrainale kasulik, sest võimaldab edendada

suhteid Ameerika Ühendriikide ja Euroopa riikidega. Paaril viimasel aastal on analüütikud täheldanud Ukraina sattumist Venemaa kiiluvette.

<http://www.postimees.ee/prindi.html?id=53124>.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=200482>.

Loe ka artiklit "Vene poliit tehnoloogid harjutasid Ukrainas kätt" <http://www.postimees.ee/index.html?number=475&op=lugu&id=53490>.

Ungari

21. aprillil 2002 toimusid Ungaris parlamendivalimised, mille võitsid napilt opositsioonis olevad vasaktsentristid. Sotsialistid ja nende liitlased Vabad Demokraadid kogusid kokkuvõttes 386-kohalises parlamendis 198 kohta. Paremtsentrilistlik partei FIDESZ ja Demokraatliku Foorumi allianss said 188 saadikukohta. Sotsialistide ja Vabade Demokraatide liit oli Ungaris koalitsioonis ka aastail 1994–1998. Sotsialistid, kes on välja kasvanud kommunistliku partei reformistlikust tiivast, on lubanud jätkata turumajandusele suunatud poliitikat. Rääkides viimastest valimistest, väärub märkimist Ungari kodanike kõrge valimisaktiivsus – valimistel osales 73% hääleõiguslikest kodanikest.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=202264>.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=202213>.

Loe ka artiklit "Ungari valimised näitasid rahva lõhenemist" <http://www.postimees.ee/prindi.html?id=54346>.

Venemaa

3. aprillil 2002 hääletas Venemaa Riigiduum selle poolt, et lõpetada kaks aastat vana kokkulepe, mis andis kommunistidele õiguse juhtida üheksat duuma komiteed ja mandaatkomisjoni, neile kuulus ka duuma spiikrikoht. Seega kaotasid kommunistid Riigiduumas võimu. Tsentristid ja parempoolsed jõud pidasid ennast küllalt tugevaks koalitsiooniks, et kommunistid ilma jätta duuma tähtsatest ametikohtadest. Riigiduum suurima fraktsiooni moodustavad kommunistid jäeti ilma seitsme komitee esimehe kohast, neile jäeti üksnes turismi- ja kultuuri- ning religioonikomitee juhtimine ja esialgu ka spiikri ametikoht. Hiljem loobusid kommunistid ise nimetatud kahe komitee juhtimisest. Varem olid duumakomiteed jagatud peamiselt tsentristide ja kommunistide vahel, nüüd läheb oluliste valdkondade – nagu majandus ja sotsiaalpoliitika – juhtimine paremjõudude liidu kätte, Isamaa – Kogu Venemaa hakkab juhtima kolme komiteed, Jabloko ja Venemaa Regioon kumbki ühte. Kommunistid duumapiiker Gennadi Seleznjov püüdis küll igati hääletust edasi lükata ja pakkus välja, et asja arutataks presidendi juures, kuid parempoolsed ja Kremli-meelsed ei pidanud seda vajalikuks.

Analüütikud näevad sellises kohtade ümberjagamises pigem ohtu kui kasu, sest nii võivad seni rohkem sõnades protestinud kommunistid kujuneda ähvardavaks protestijõuks.

Kahes järjestikuses duumas kokku kuus aastat töötanud Seleznjov ei andnud esialgu järgi oma parteikaaslaste soovile loobuda ka duuma spiikri ametikohast. Üldiselt on tema spiikrina jätkamise poolt ka Kremli-meelsed fraktsioonid, sest ta leevendab suhteid duuma ja kommunistide vahel.

[http://www.postimees.ee/prindi.html?id=53553.](http://www.postimees.ee/prindi.html?id=53553)

[http://www.postimees.ee/prindi.html?id=53600.](http://www.postimees.ee/prindi.html?id=53600)

[http://www.postimees.ee/prindi.html?id=54213.](http://www.postimees.ee/prindi.html?id=54213)

Autoritest

Jüri Adams, Riigikogu liige

Sündinud 1947 Tartus.

Haridus: Moskva Riiklik Ülikool (matemaatika) 1966–69, Tartu Riiklik Ülikool (inglise filoloogia) 1970–73, Kaarepere Sovhoostehnikum (metsatehnik) 1982.

Töö: Meremäe keskkooli õpetaja 1973–78, Elva Metsamajandi Peedu metskonna metsavaht 1978–81, Tartu Soojusvõrkude ettevõtte katlakütja 1981–89, Eesti Kongressi liige 1990–92, Eesti Komitee liige 1990–92 (aseesimees 1990–91), Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92, VII, VIII ja IX Riigikogu liige 1992– (õiguskomisjon), justiitsminister 1994–95. Raadiojaama Vaba Euroopa kaastööline 1988–94, ERSP 1988–94, Isamaaliit, Tartu Linnavolikogu 1989–.

Mare Ainsaar, Tartu Ülikooli lektor, rahvastikuministri nõunik

Sündinud 1966 Tartus.

Haridus: MSc (geograafia), Tartu Ülikool 1994, Turu Ülikooli doktoriõpe 1996–; täiendanud end Prahas Karli Ülikoolis, Kesk-Euroopa Ülikoolis ja Oxfordi Ülikoolis.

Töö: Ökoloogia Instituudi insener 1991–94, Tartu Ülikooli sotsioloogiaosakonna teadur 1993–96 ning avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika osakonna teadur ja sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika osakonna lektor 1996–, Hollandi Majandusinstituudi PHARE regionaalarenguprojekti juht 1998, rahvastikuministri nõunik 1999–.

Ühendused: Eesti Geograafia Selts, Eesti Pereplaneerimise Liit (juhatas 2001–), Euroopa Rahvastiku-uuringute Assotsiatsioon, Demokraatia Klubi.

Ene Andresen, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppeülesande täitja

Sündinud 1977 Viljandis.

Haridus: jurist, BA, Tartu Ülikool 1999, LL.M 2001 (Konstanzi Ülikool).

Töö: Tartu Ülikooli õppeülesande täitja 2002–. Eesti Õiguskeskuse, Avatud Eesti Fondi ja Constitutional and Legal Policy Institute'i projekti "Korruptsiooni piiramisest üleminekuühiskonnas" (õiguslik aspekt) alasuuna "Korruptsiooni tõkestamine riigihankemenetluses" juht 1999–2002.

Diana Eerma, Tartu Ülikooli majanduspoliitika õppetooli teadur

Sündinud 1964 Lätis Valkas.

Haridus: majandusteadus, Tartu Riiklik Ülikool 1986 (cum laude), Tartu Ülikooli majandus- ja euroteaduskond 1997–99, Columbia Ülikooli (USA) Rahvusvaheliste Suhete ja Haldusjuhtimise Kool 1999–2000, rahvusvaheliste suhete magister majanduspoliitika juhtimises (MIA) 2001, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna doktoriõpe 2001–. Täiendanud end Taani Haldusjuhtimise Koolis, Kanadas Halifaxis Dalhousie Ülikoolis, Budapestis Kesk-Euroopa Ülikoolis.

Töö: ETK Valga Tarbijate Ühistu 1988–94, Valga Maavalitsuse maaosakonna peaspetsialist 1994–97 ning arengu- ja planeeringuosakonna välissuhete peaspetsialist 1997–99, Maailmapanga konsultant 2000 ja Tartu Ülikooli majandusteaduskonna teadur 2001–. Team Europe Eesti 1997–99.

Vadim Filimonov, Tartu Ülikooli üliõpilane

Sündinud 1980 Tallinnas.

Haridus: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 1998–, Münsteri Ülikooli õigusteaduskond 2000.

Töö: Tartu Linnavalitsuse linnamajandusosakonna jurist 2001–.

Igor Gräzin, Akadeemia Nord õigusteaduskonna dekaan

Sündinud 1952 Tartus.

Haridus: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1975 (cum laude), õigusteaduse kandidaat 1978 (Üleliiduline Õiguse Instituut, Moskva) ja doktor 1986 (NSVL Teaduste Akadeemia Riigi ja Õiguse Instituut).

Töö: Tartu Riikliku Ülikooli õppejõud 1976–88, Notre Dame'i Ülikooli (USA) majanduse ja õiguse professor 1992– (1990–92 külalisprofessor), Akadeemia Nord õigusteaduskonna dekaan 1999–. NSV Liidu rahvasaadik 1989–91, VIII Riigikogu liige 1995–99, Välisministeeriumi nõunik 1999, Riigikogu esimehe nõunik 1999–2001.

Ühendused: Rotary, Eesti Kunstiakadeemia kuratoorium.

Liia Hänni, Riigikogu liige

Sündinud 1946 Saaremaal Lümada vallas.

Haridus: astrofüüsik, Tartu Riiklik Ülikool 1970, füüsika–matemaatikakandidaat 1988.

Töö: Tartu Observatooriumi teadur 1970–90, Eesti Vabariigi Ülemnõukogu liige 1990–92 (õiguskomisjon), Eesti Kongressi liige 1990–92, Eesti Komitee liige 1990–92, Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92, VII, VIII ja IX Riigikogu liige 1992– (põhiseaduskomisjon, Euroopa asjade komisjon), reformiminister 1992–95.

Ühendused: Mõõdukad, Mõõdukate Naiskogu (president 1996–99), Tartu Zonta klubi.

Aivar Jarne, *Riigikogu esimehe nõunik*

Sündinud 1965 Antslas.

Haridus: ajaloolane, Tartu Ülikool 1991.

Töö: ajalehe Postimees poliitikatoimetuse toimetaja 1991–93, arvamustoimetuse toimetaja 1993–99, Riigikohtu pressiesindaja 2000–01, Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna pressitalituse juhataja 2001–02, Riigikogu esimehe nõunik 2002–, Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2001–.

Ühendused: Rahvusvaheliste Suhete Ring.

Piret Juhani, *Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse vanembibliograaf*

Sündinud 1976 Märjamaal.

Haridus: infoteaduste BA, Tallinna Pedagoogikaülikool 1999, infoteaduste BA, Jyväskylä Ülikool 1999, Tallinna Pedagoogikaülikooli magistriõpe 1999–.

Töö: Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse vanembibliograaf 1998–.

Tiina Jõgeda, *ajakirjanik*

Sündinud 1962 Tallinnas.

Haridus: eesti filoloog, Tartu Riiklik Ülikool 1987; täiendanud end Soomes, Rootsis ja USA-s.

Töö: ajaleht Eesti Ekspress 1990–99 (1991 ja 1997 uudisteosakonna juhataja), ajalehe Esmaspäev asetoimetaja 1991, ajakirja Magneet peatoimetaja 1994, telesaadete "Õhtune ekspress", 1996–97, "Luubi all", 1998, ja "Kahvel", 2001–02, toimetaja, ajalehe Postimees erikorrespondent 1998, Interneti-portaali Delfi kommentaarikülje, 2000, ja Mega, 2001, toimetaja. Loengutsüklid massimeediast Õigusinstituudis ja Eesti Kunstiakadeemias.

Ühendused: Eesti Ajakirjanike Liit (juhatuse aseesimees 2001–).

Tarmo Kalvet, *Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik*

Sündinud 1975 Tartus.

Haridus: avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika BA, Tartu Ülikool 1997, magistriõpe 1997–.

Töö: PHARE avaliku halduse arendamise programmi ekspert 1997–98, Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonna õppeülesande täitja 1998–, SA Archimedes analüütik 1999–2002, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik 2001–.

Rainer Kattel, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik, Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonna erakorraline vanemteadur

Sündinud 1974 Tartus.

Haridus: BA (poliitiline filosoofia, *cum laude*) 1996, MA (klassikaline filoloogia, *cum laude*) 1998 ja PhD (avalik haldus ja sotsiaalpoliitika, summa cum laude) 2001 Tartu Ülikool; Marburgi Ülikool (filosoofia) 1998–2002.

Töö: Tartu Ülikooli avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika osakonna korraline teadur 1998–2001 ning avaliku halduse osakonna erakorraline vanemteadur 2002–, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik 2001–.

Tunne Kelam, Riigikogu aseesimees ja Euroopa asjade komisjoni esimees

Sündinud 1936 Valgamaal Taheval.

Haridus: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1959.

Töö: ENE peatoimetuse vanemteadustoimetaja 1965–75, Kreutzwaldi–nim ENSV Riikliku Raamatukogu vanembibliograaf 1975–79, Ranna sovhoosi tööline 1980–88, ajakirja Akadeemia esindaja Tallinnas 1988–90, Eesti Kongressi liige 1990–92, Eesti Komitee esimees 1990–92, Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92, VII, VIII ja IX Riigikogu liige (aseesimees 1992–95 ja 1996–, Euroopa asjade komisjoni esimees). Eesti delegatsiooni juht Euroopa Nõukogu Parlamentaarses Assamblees 1992–95, International Policy Forum'i direktorite nõukogu liige 1991, Eesti Rahvusraamatukogu nõukogu esimees 1996–99, Tallinna Pedagoogikaülikooli kuratooriumi liige 1996–, Eesti Skautide Ühingu peavanem 1996–, Inimõiguste Instituudi juhatuse liige 1997–, Kistler–Ritso Fondi juhatuse liige 1998–, MTÜ Eesti Euroopa Liikumine juhatuse aseesimees 1998–.

Ühendused: Isamaaliit, Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei (ERSP) asutajaid 1988 ja esimees 1993–95; Eesti Vabariigi Kodanike Komiteede liikumise algatajaid (1989–91 kodanike peakomitee esimees).

Liis Kloor, Riigikogu liige

Sündinud 1938 Tallinnas.

Haridus: Stockholmi Ülikool 1965.

Töö: Stockholmi Kuninglik Teedevalitsus 1965–73, Jönköpingi Linnavalitsus 1980–83, Kanadas kindlustusmaakleri abi finantsalal 1984–92, SA Transfer juht Baltimaades 1993–95, SA Tallinna Lastehaigla toetusfondi tegevdirektor 1995–99, IX Riigikogu liige 1999– (keskkonnakomisjon).

Ühendused: Mõõdukad, Mõõdukate Naiskogu Kadri, Tallinna Linnavolikogu (keskkonnakomisjoni aseesimees), Eesti Ettevõtlike Naiste Assotsiatsioon, Tallinna Vanalinna Lions–klubi, Viipekeelee Tõlkide Ühing, Rahvusooperi nõukogu, korp! Filiae Patriae.

Liina Kulu, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži teadur

Sündinud 1973 Tartus.

Haridus: majandusteaduse BA 1997, MA 2000 Tartu Ülikool, doktoriõpe 2000–.

Töö: Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži teadur.

Anneli Kährrik, Tartu Ülikooli geograafia instituudi teadur

Sündinud 1974 Tartus.

Haridus: BSc (inimgeograafia) 1996 ja MSc 1999 Tartu Ülikool, MPhil (Development Geography) 1999 Oslo Ülikool, Tartu Ülikooli doktoriõpe 2001–.

Töö: Tartu Ülikooli geograafia instituudi teadur 1999–.

Kaljo Laas, Statistikaameti rahvaloenduste statistika sektori peaspetsialist, Tallinna Tehnikaülikooli dotsent

Sündinud 1932 Tartu vallas Vedu külas.

Haridus: majandusgeograaf, Tartu Ülikool 1957, geograafiakandidaat 1965 (kinnitatud 1966, Tartu Ülikool), täiendanud end 1994 Taanis gerontoloogia alal.

Töö: ENSV Teaduste Akadeemia Majanduse Instituut 1961–82, Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud 1989–93 (dotsent 1990–), Sotsiaalministeeriumi peaspetsialist, projektijuht 1993–97, Statistikaameti rahvaloenduste statistika sektori peaspetsialist 1997–.

Ühendused: Eesti Kodu–uurimise Selts (juhatuse liige, külatoimkonna esimees), Eesti Pensionäride Ühendus, Eesti Demograafia Assotsiatsioon.

Küllike Maurer, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist

Sündinud 1959 Tallinnas.

Haridus: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1983.

Töö: Eesti Rahvusraamatukogu 1983–93, AS Andmevara jurist–konsultant 1994–95, Eesti Õigustõlkekeskuse õigustoimetaja 1995–2001, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist 2001–02, Euroopa Liidu Nõukogu õigustalituse jurist–lingvist 2002– .

Merje Meisalu, Riigikogu Kantselei pressisekretär

Sündinud 1975 Tallinnas.

Haridus: infoteaduse BA, Tallinna Pedagoogikaülikool 2000, sotsioloogia magistriõpe 2000–.

Töö: Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist 1998–2000, Riigikogu Kantselei pressisekretär 2000–.

Margit Muul, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1977 Tallinnas.

Haridus: skandinavistika (rootsi keel ja kirjandus) BA, Tartu Ülikool 2000.

Töö: Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2000–.

Kristina Mänd, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu juhataja

Sündinud 1969 Tallinnas.

Haridus: inglise filoloog, BA, Tartu Ülikool 1999, MSc 1997 (New Yorgi Ülikool, USA).

Töö: Riigikogu Kantselei välissuhete osakonna konsultant 1992–93, Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna kontori juhataja 1993–94, Rahandusministeeriumi välisabi ja –laenu osakonna välisabi peaspetsialist 1994–96, AIDS-i Ennetuskeskuse programmijuht 1998–2000, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu juhataja 2000–, Tallinna Pedagoogikaülikooli (2000–) ja Eesti Kõrgema Kommertsikooli lektor 2001–.

Raul Narits, Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor

Sündinud 1952 Järvamaal Amblas.

Haridus: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1976, õigusteaduse kandidaat 1987 (Moskva Riiklik Ülikool). Täiendanud end Helsingi Ülikoolis ja Kieli maailmamajanduse instituudis.

Töö: Tartu Ülikooli õppejõud 1981–, dotsent 1988–92, võrdleva õigusteaduse korraline professor 1992–, avaliku õiguse instituudi juhataja 1993–, Münsteri Ülikooli külalisprofessor 1996; ajakirja Juridica toimetuskolleegiumi liige.

Ühendused: Rahvusvahelise Õigus- ja Sotsiaalfilosoofia Ühingu Eesti sektsiooni president.

Gunnar Okk, Eesti Energia juhatuse esimees

Sündinud 1960 Tallinnas.

Haridus: elektriinsener, Tallinna Tehnikaülikool 1983.

Töö: Kultuuriministeeriumi kapitaalehitusosakonna juhataja asetäitja 1983–87, ETV stuudio Eesti Telefilm peatoimetaja asetäitja filmi tootmise alal 1987–91, AS-i Eesti Statoil tegevdirektor 1991–94, Svenska Statoil AB, Stockholm DETAB, regiooni jaemüügijuht 1996–97, AS-i Tallinna Pank arendusdirektor, juhatuse liige 1997–98, Eesti Energia AS-i juhatuse esimees 1998–.

Ühendused: Eesti Tööandjate ja Tööstuse Keskliit (juhatuse), AS-i Hansapank nõukogu aseesimees, Tallinna Tehnikaülikooli Aregufondi nõukogu, Elektritööstuse Liidu (Union of the Electricity Industry) – EURELECTRIC direktorite nõukogu liige.

Paavo Palk, Euroopa Liidu infosekretariaadi nõunik, Tartu Ülikooli politoloogiadoktorant

Sündinud 1968 Tallinnas.

Haridus: ajaloolane, Tartu Ülikool 1992, Põhjamaade Nõukogu stipendiaat Turu Ülikoolis 1994, Rootsi Välispoliitika Instituudi kursus Balti riikide diplomaatidele 1995 Stockholmis, politoloogiamagister 1997 (Tartu Ülikool), Tartu Ülikooli doktoriõpe 2000–.

Töö: ETA välisloimetuse tõlk-toimetaja 1993–95 ja juhataja 1995, ETA peatoimetaja ja juhatuse liige 1995–96, Tallinna Pedagoogikaülikooli eurointegratsiooni sotsioloogia õppejõud 1994–96, BNS-i siseuudiste peatoimetaja 1996–97, Postimehe arvamustoimetaja 1997–99, mitme Tallinna kõrgkooli eurointegratsiooni õppejõud 1998–, Riigikantselei Euroopa Liidu infosekretariaadi nõunik 1999–.

Jaan Pöör, Riigikogu liige

Sündinud 1950 Lääne-Virumaal Võsul.

Haridus: elektriinsener, Tallinna Polütehniline Instituut 1977.

Töö: Alatskivi sovhoosi peaenergeetik 1977–90, Alatskivi külanõukogu esimees 1990–91, Alatskivi vallavanem 1991–95, Alatskivi vallavolikogu liige 1991–99, VIII ja IX Riigikogu liige 1995– (põhiseaduskomisjon, korruptsioonivastase seaduse kohaldamise komisjoni esimees).

Ühendused: Eestimaa Rahvaliid, Tartumaa Omavalitsuste Liidu aseesimees 1992–93, esimees 1993–95, Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse esimees 1993–95, Maarahva Kongressi liige 1994–97 (kaasesimees 1995–97).

Garri Raagmaa, Tartu Ülikooli Pärnu Kolledži direktor

Sündinud 1966 Tallinnas.

Haridus: majandusgeograaf, Tartu Ülikool 1992 (cum laude), geograafiamagister 1994 ja PhD (inimgeograafia) 2000 (Tartu Ülikool). Täiendanud end Joensuu, Tampere ja Oulu ülikoolis.

Töö: EMOR-i projektijuht 1994, Jõgeva Maavalitsuse arenguosakonna peaspetsialist 1994–95, regionaalministri nõunik 1994–95, Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi projektijuht, Eesti 2010 koordinaator 1995–96, Tartu Ülikooli geograafia instituudi lektor 1996–97 ja teadur 1998–2001, Tapa linnapea 1997, Tartu Ülikooli Pärnu Kolledži direktor 2001–.

Ühendused: Nordic Section of the European Regional Science Association.

Ivar Raig, Akadeemia Nord avaliku halduse ja Euroopa uuringute õppetooli professor

Sündinud 1953 Tartus.

Haridus: Eesti Põllumajanduse Akadeemia 1976, majanduskandidaat 1980 (kinnitatud 1981, Läti NSV Teaduste Akadeemia Majanduse Instituut). Täiendanud end Moskvas, Haagis, Firenzes, Hamburgis, Helsingis, Pariisis, Viinis ja Dublinis.

Töö: ENSV Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi teadur 1979–89, Tartu Ülikooli poliitilise ökonomia kateedri lektor 1985–87, NSV Liidu rahvasaadik 1989–91, ENSV Ülemnõukogu liige (majanduskomisjoni aseesimees ja väliskomisjoni liige) ja Eesti Kongressi liige, Eesti Komitee majanduskomisjoni esimees 1990–92, Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92, VII Riigikogu liige (majandus- ja põllumajanduskomisjoni esimees) 1992–95, Eesti Euroopa Liiduga integreerumist ettevalmistava valitsuskomisjoni esimees 1993–96, Välisministeeriumi poliitikaosakonna Euroopa integratsiooni büroo vanemreferent ja välismajanduspoliitika osakonna rahvusvaheliste majandusorganisatsioonide büroo direktor 1996–2000, Eesti Rooma suursaatkonna ajutine asjur ja 2. sekretär 1998–99 ning Välisministeeriumi Euroopa integratsiooni osakonna liitumisläbirääkimiste büroo 3. sekretär 1999–2000, Concordia Rahvusvahelise Ülikooli politoloogia kaasprofessor ning Eesti Kõrgema Kommertsikooli ja Eesti Haldusjuhtimise Instituudi lektor 1997–98, Akadeemia Nord juhtimisteaduskonna dekaan, avaliku halduse ja Euroopa uuringute õppetooli juhataja 2000–.

Ühendused: Eesti Majandusteadlaste Selts (juhatuse liige), Eesti Teadlaste Liit.

Olev Raju, Riigikogu liige

Sündinud 1948 Tartus.

Haridus: rahanduse ja krediidi eriala, Tartu Riiklik Ülikool 1971, majanduskandidaat 1975, majandusdoktor 1991; täienduskoolitus Yorki ülikoolis 1992.

Töö: Tartu Ülikool 1971–, dotsent 1980–83 ja 1985–91, majandusteooria korraline professor 1991–95, erakorraline professor 1995–, VIII ja IX Riigikogu liige 1995– (rahanduskomisjon, korruptsioonivastase seaduse kohaldamise komisjon), Tartu Linnavolikogu 1989–.

Ühendused: Eesti Keskerakond, Eesti Teadlaste Liit, Kristliku Kultuuri Keskus.

Janno Reiljan, Riigikogu liige, Tartu Ülikooli välismajanduse erakorraline professor

Sündinud 1951 Võrumaal Rõuges.

Haridus: majandusküberneetik, Tartu Riiklik Ülikool 1975 (cum laude), majanduskandidaat 1980 (Moskva Riiklik Ülikool), majandusdoktor 1991 (Tartu Ülikool).

Töö: Tartu Ülikooli vanemõpetaja 1981–85, majandusküberneetika ja statistika kateedri dotsent 1985–89, rahvamajandusharude ökonoomika kateedri dotsent 1990–91, professor 1991–99, majandusteaduskonna dekaan 1993–96, prodekaan 1996–99, välismajanduse erakorraline professor 1999–, külalisprofessor Münsteri Ülikoolis 1994–95; olnud külalisteadur Bonni ja Kieli ülikoolis, Bentley kolledžis, Kieli maailmamajanduse instituudis ja Leipzigi ülikoolis. Tartu Linnavolikogu 1993–96. IX Riigikogu liige 1999– (majanduskomisjon, Euroopa asjade komisjon, Riigikogu uurimiskomisjon AS-i Narva Elektri jaamad erastamisprotsessi käigu ja kulutuste otstarbekuse väljaselgitamiseks).

Ühendused: Eestimaa Rahvaliit, Eesti Majandusteaduse Selts, korp! Fraternitas Livienensis.

Ivo Rull, suhtekorraldusfirma Rull & Rumm juhataja

Sündinud 1965 Pärnus.

Haridus: ajakirjanik, BA, Tartu Ülikool 1991.

Töö: Muinsuskaitse Seltsi Sõnumite peatoimetaja ja ajalehe Eesti Ekspress Tartu korrespondent 1989–90, Pikkeri toimetaja ja Sirbi Tartu korrespondent 1990–91, Postimehe poliitikatoimetaja 1991–92, RKE Isamaa peasekretär 1992–94, Riigikogu parempoolsete fraktsiooni nõunik 1994–1995, Fontes Optioni suhtekorralduskonsultant 1995–96, Hill & Knowlton Eesti vanemprojektijuht 1996–97, OÜ Rull & Rumm juhataja 1997–.

Ühendused: Eesti Noorte Kommertskoda (suhtekorraldusdirektor), Tallinna Noorte Kommertskoda, Eesti Suhtekorraldajate Liit (juhatas).

Rein Ruutsoo, Tartu Ülikooli üldpolitoloogia õppetooli professor

Sündinud 1947 Tallinnas.

Haridus: ajaloolane (filosoofia ajalugu), Tartu Riiklik Ülikool 1971, filosoofiakandidaat 1978 (Riia).

Töö: ENSV Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituudi aspirant ja nooremteadur 1971–83, Eesti Rahvusraamatukogu 1983–88, Eesti Komitee liige 1990, Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92, Eesti Teaduste Akadeemia Filosoofia, Sotsioloogia ja Õiguse Instituudi, 1988–94, ja Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi vanemteadur 1995–98, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna korraline professor 1998–.

Ühendused: Eestimaa Rahvarinde volikogu 1988–91, Eesti Sotsiaaldemokraatliku Partei asutajaid 1990.

Heinrich Schneider, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi nõunik

Sündinud 1925 Virumaal Undla vallas.

Haridus: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1950 (cum laude), õigusteaduse kandidaat 1956 (ENSV Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituut), õigusdoktor 1990 (Eesti Maaviljeluse ja Maaparanduse Teadusliku Uurimise Instituut).

Töö: ENSV Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi õiguse sektori noorem-, vanem- ja juhtteadur 1956–70, Tartu Riikliku Ülikooli õigusteaduskonna dotsendi kt ja dotsent 1970–74, Eesti Maaviljeluse ja Maaparanduse Teadusliku Uurimise Instituudi ning Eesti Agraarökonoomika Instituudi vanem- ja juhtteadur 1975–2001, Riigikohtu nõunik 1993–.

Ühendused: Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts, Soome Sõjaveteranide Eesti Ühendus.

Ülo Siivelt, Eesti Õiguskeskuse infoosakonna juhataja

Sündinud 1968. aastal Tartus.

Haridus: ajaloolane, Tartu Ülikool 1995, Eesti Diplomaatide Kool 1996–97, täiendanud end Boston University School of Law's (Course on Legislative Drafting for Democratic Social Change) 2002.

Töö: Välisministeeriumi pressi- ja infoosakond 1997, SA Eesti Õiguskeskus infoosakonna juhataja 1997–, "Õigus Teada" toimetaja, Riigikogu Toimetiste tegevtoimetaja 2000–01; avaliku sektori ja kolmanda sektori õigusloomealase koostöö arendamise projekti juht 2000–, Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua Esinduskogu 2002–.

Ühendused: korp! Sakala vilistlaskogu.

Ülo Tärno, Riigikogu liige, Tallinna Tehnikaülikooli professor

Sündinud 1936 Haapsalus.

Haridus: ehitusinsener, Tallinna Polütehniline Instituut 1960, tehnikakandidaat 1966 (Tallinna Polütehniline Instituut), tehnikadoktor 1983 (Moskva Ehitusinseneride Instituut).

Töö: Eesti Tööstusprojekt 1959–63, Tallinna Tehnikaülikool 1963– (aspirant, assistent, vanemõpetaja, dotsent, professor, ehitusteaduskonna mehaanikainstituudi ehitusmehaanika õppetooli juhataja, ruumstruktuuride korraline professor), IX Riigikogu liige 1999– (majanduskomisjon), Tallinna Linnavolikogu liige 1989–93, 1996–99, 2000–02, Mustamäe halduskogu esimees 1993–99, 2002.

Ühendused: Eesti Keskerakond, Tallinna Raeklubi, Rahvusvaheline Ruumstruktuuride Assotsiatsioon (IASS), ajakirja Space Structures kolleegium, Eesti Rahvusliku Mehaanika Komitee, Eesti Ehitusinseneride Liit, Tallinna Tehnikaülikooli Akadeemiline Meeskoor.

Raivo Vetik, *Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi direktor*

Sündinud 1957 Kohtla-Järvel.

Haridus: jurist, Tartu Ülikool 1981 (*cum laude*), filosoofiakandidaat 1989 (Läti NSV TA Õiguse ja Filosoofia Instituut), PhD (*magna cum laude*) 1999 (Tampere Ülikool).

Töö: Tartu Ülikooli filosoofia kateedri aspirant 1985–88, õpetaja 1989–91, filosoofia kateedri ja politoloogia osakonna vanemõpetaja 1991–95, politoloogia osakonna juhataja 1993–95 ja dotsent 1995–2000, Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi direktor 1998– ja riigiteaduse osakonna võrdleva poliitika professor 2001–.

Ühendused: Rahvusvaheline Politoloogia Assotsiatsioon, Eesti Politoloogia Assotsiatsioon, Eesti Sotsioloogia Assotsiatsioon, Euroopa Sotsioloogia Assotsiatsioon, Soome Semiootika Assotsiatsioon, Ungari Semiootika Assotsiatsioon.

Heido Vitsur, *majandus- ning teede- ja sideministri nõunik*

Sündinud 1944 Tartus.

Haridus: rahandus ja krediit, Tartu Riiklik Ülikool 1969.

Töö: Rahandusministeeriumi arvutuskeskuse spetsialist, osakonnajuhataja 1969–78, Tallinna Linna Rahvasaadikute Nõukogu Täitevkomitee büroojuhataja 1979–88, Majandusarengu Instituudi asedirektor 1988–89, Ülemnõukogu nõunik 1990–92, majandusminister 1992, Riigikogu liige 1992–95 (rahanduskomisjoni aseesimees), Erastamisagentuuri liige 1992–95, peaministri majandusnõunik 1995–99, Eesti Energia ja Eesti Põlevkivi nõukogu liige 1995–99, Tallinna Linnavolikogu nõunik 1999–2000, Riigikogu aseesimehe nõunik 2001–02, majandus- ning teede- ja sideministri nõunik 2002–.

Ühendused: Arno Tali sihtkapitali juhatuse esimees, Eesti Ajakirjanike Liidu revisjonikomisjoni esimees.