Riigikogu Toimetised

RiTo 6 / 2002

Sisukord

Peatoimetaja veerg
Aivar Jarne – Parlamendi kaitseks 5

I. Essee
Ülo Vooglaid – Võim – kõige raskem koorem 11

II. Poliitiline foorum
PÕHISEADUS
Toomas Savi – Riigikogu ja põhiseadus 25
Mart Nutt – Riigikogu ja valitsuse põhiseaduslik vahekord 29
Tõnu Anton – Põhiseadus kui ühiskonna tasakaalustaja 31
RIIGIKOGU KODUKORD
Jüri Adams – Kodukorra juured ja sõlmküsimused 34
Heiki Sibul ja Aaro Mõttus – Riigikogu kodukorra seaduse muutmise võimalused 42

III. Põhiseaduslikud institutsioonid
PRESIDENT
Siim Kallas – Riigijuhtimine lihtsamaks ja arusaadavamaks 49
Igor Gräzin – Presidendi hääbumine 53

IV. Uuringud ja arvamused
RIIGIKOGU JA ÕIGUSNORMID ERI KULTUURIRUUMIDES
Kalle Liebert – Riigikogu istungite ja hääletamise avalikkuse ning Riigikogu otsustusvõime ja häälteenamuse nõuded 59
Silvia Kaugia – Õigusnormide kohast eri kultuuriruumides 69
PARLAMENDILIIKMETE PALGAD, SOTSIAALSED TAGATISED JA PENSIONID
Kai Priks – Parlamendiliikmete palga ja hüvitiste süsteem 79
Toivo Mängel – Parlamendiliikmete pensionikindlustuse põhimõtted 89
SOTSIAALNE KAPITAL
Tõnis Saarts – Sotsiaalne kapital, poliitiliste institutsioonide mõjutamisvõimaluste tunnetamine ja usaldus võimuinstitutsioonide vastu 94
RAKENDUSUURINGUD
Aare Kasemets – Rakendusuuringute ja analüüside tellimine valitsusasutustes 1999–2001: teel teadmistepõhisema poliitika, õigusloome ja avaliku halduse poole 107
Ruta Kruuda – Riigi tellitavates uuringutes puudub süsteemsus ja selgus 118
AVALIKU TEENISTUSE REFORM
Kalev Kallemets – Parema avaliku juhtimise suunas 122
MAAELU JA KÜLADEUURING
Asser Murutar – Eesti küla, külavanem, vallavalitsus ja riik 125
AKTIIVSED TÖÖTURUMEETMED
Reelika Leetmaa – Aktiivse tööturupoliitika meetmed 132
Sten Anspal – Tööjõu maksustamine ja tööhõive 142
EUROINTEGRATSIOON
Aksel Kirch – Eesti avalik arvamus Euroopa Liiduga liitumisest: heaolu on domineeriv tegur 148

ENERGEETIKA
Jaan Tepp – Taastuvad energiaallikad ja Euroopa Liit 157

V. Kodanikuühiskond ja riigivõim
KODANIKUÜHISKONNA ÜLESEHITUSE PROBLEEMID JA LAHENDUSED
Agu Laius – Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni arengulugu 171
Andres Siplane – Verstapostid vabatahtliku sektori arengus 178

VI. Parlamentaarne maailm ja rahvusvahelised suhted
IDASUHTED
Mart Helme – Eesti-Vene suhted: kümne aasta skeem 185
Jüri Tamm – Ukraina Ida ja Lääne vahel 188

VII. Riigikogu ajalugu
ERAKONDADE KOKKULEPPED 1990. AASTATE KESKEL
Küllo Arjakas – Erakondade liidrite tippkohtumised 1990. aastate keskel 195

VIII. Kirjandus ja andmebaasid
Kristina Pihlau, Meeli Kõlli ja Katrin Ordlik – Interneti-allikad teemavärava kaudu . . . 209
Margit Muul – Parlamentaarsed uudised 214

IX. Autoritest 225

X. Contents in English 233

XI. Summaries in English 235

XII. Nimeregister 257

RiTo 6 kunstigalerii
Pilvi Ojamaa – Müüt (2000, klaasigraveering) 9
Pilvi Ojamaa – Pääsenud (1999, vaskkäiagraveering) 23
Maie Mikof-Liivik – Linnud kevadel (1999–2000, klaas, põletitehnika) 47
Eve Koha ja Ivo Lill – Pööris (2000, klaas, metall) 57
Kalli Sein – suSHine I + II (1999, klaas) 169
Urve Küttner – Veenuse sünd (2001, hõbe, akenemail, repro kilel) 183
Urve Küttner – Kirkus (2001, hõbe, email, korundid, repro kilel) 193
Maiu Tsirna – Re # II (2001, tušš, guašš) 207
Ene Kull – Näivalt nähtav (1994, tušš, guašš) 223
Martin Vällik – (1999, tušš) 231
Jaak Saks – Üks kolmest III (2001, tušš, guašš) 255

Parlamendi kaitseks

Aivar Jarne (RiTo nr 6), Riigikogu Toimetiste peatoimetaja, Riigikogu Kantselei pressitalituse juhataja

Järgmise Riigikogu liikmetele kavandatav sotsiaalsete garantiide süsteem sobib üldjoontes Eestile, arvestades väikese riigi majanduslikku ja ajaloolist tausta ning ka teiste Euroopa riikide kogemusi.

Kas teie lubaksite nimetada end tolguseks või limukaks? Küllap mitte, ja küllap solvaks teid hingepõhjani, kui tolguseks nimetataks kedagi, kellest teie lugu peate. Kui aga sääraste nimedega õnnistatakse ajakirjanduse vahendusel näiteks valitsust või parlamenti?

Kui Ühendriikide mõjukamaid nädalaajakirju Time nimetas 1992. aasta kokkuvõttes USA kongressiliikmed "aasta tolgusteks", keda iseloomustab pigem enda ehtimine värviliste sulgedega kui riigi probleemide lahendamine, siis tabas ajakiri üsna täpselt tooni, mis valitses kogu ookeanitagust meediat 1990. aastate algul. Washington Posti vahendusel said lugejad teada, et kongressiliikmed on veiderdajad, šarlatanid, kiidukuked ja petised ning Kongressil soovitati otsida endale advokaat, sest kui juba sarimõrvar Jeffrey Dahmer väärib kaitset, siis vahest ikka ka Kongress.

Praegune Eesti ajakirjandus ei jää tollastele Ameerika kolleegidele ega näiteks Briti kollasele ajakirjandusele kuigi palju alla. Ehkki soliidsemad väljaanded piirduvad soovitustega saata saadikud isemajandamisele või jätta nad ilma kõigist senistest sotsiaalsetest tagatistest, nimetab näiteks suurima tiraažiga SL Õhtuleht (1. oktoober) riigikogulasi "Toompea limukateks", kelle kuritegude üle peaks järelevalvet pidama politsei. Sama lehe juhtkiri räägib ka Eestis lõhnavast "revolutsioonilisest situatsioonist" ning alam- ja ülemkihtidest, võttes endale niimoodi ilmselt oma sõnadest aru andmata suure vastutuse. Revolutsioon on vägivaldne riigipööramine. Kuhupoole siis pöörata? Mõni ajakirjanik teab ka vastust, pakkudes parlamendiliikmeid kontrollima politseid või kaitsepolitseid. Neid riike, kus niimoodi talitatakse, nimetatakse aga politseiriigiks või kuidas iganes. Ent kindel on sel juhul üks: nad ei kõlbaks enam ei Euroopa Liitu ega NATO-sse, kahtlen, kas isegi SRÜ-sse.

Muidugi ei pea ajakirjandus olema ega tohigi olla riigi- ja - mis veel taunitavam - riigijuhtide truu. Meil ei talitata ilmselt nii, nagu näiteks kunagi Prantsusmaal, kus Napoléon Bonaparte asutas ajalehe nimega "Bonaparte'i ja teiste vooruslike inimeste ajaleht".

Ühiskonna valvekoera ülesanne seab praegusele ajakirjandusele erilise rolli ja ka vastutuse. Muidugi on lehe enda ülesanne jõuda selgusele, kas tema lugejate enamik on sellised, kes nimetavad võimulolijaid võimalikult ilgete sõnadega ning räägivad revolutsioonist. Et selle selgitamisega pole eriti hästi toime tuldud, näitab tõsiasi, et viimaste ES Turu-uuringute AS-i sellel kevadel läbi viidud uuringute andmeil usaldatakse ajakirjandust veel vähem kui Riigikogu. Sama küsitlus näitab ka, et rahva väärtushinnangud (tervis, perekond, riigi julgeolek) erinevad sellest, mida pakub kirjutav ja elektrooniline meedia.

Usun siiski, et iga ajaleht üritab kirjutada asjadest objektiivselt ja tõetruult. Iga ajakirjanik soovib (kas või südamesopis) süveneda probleemi olemusse, mitte lahmida hea maitse piiril.

Parlamentide võrdlus

Ajakirjanduses on viimastel kuudel suurt vastukaja leidnud parlamendiliikmete palga ja sotsiaalsete tagatiste küsimus. Selle käsitlemisel on suureks abiks RiTo käesolevas numbris olev Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõuniku Kai Priksi kaastöö. See keskendub rahvusvahelisele parlamendiliikmetele makstavate töötasude ja muude hüvitiste süsteemi võrdlusele.

21 Euroopa riigi võrdlus näitab, et Riigikogu liikmete töötasu ja sotsiaalsed tagatised on teiste riikide parlamendiliikmetega võrreldes pigem tagasihoidlikud kui ülepakutud. Meil kasutatavat keskmise palga seotust parlamendiliikmele arvestatava palgaga rakendatakse ka näiteks Lätis, Leedus, Sloveenias, Horvaatias ja Bulgaarias. Austrias on parlamendiliikme palga arvutamise aluseks eelmise aasta tulu inimese kohta, Ungaris avaliku teenistuja palk. Muidugi pole Riigikogu liikme palk võrreldav Saksamaa (üle 100 000 krooni), Soome ega Rootsi (üle 70 000 krooni) kolleegi omaga. Isegi meiega suhteliselt samasugusel majanduslikul arengutasemel asuva Sloveenia parlamendisaadiku sissetulek on üle 80 000 krooni kuus.

Kuid veelgi suuremad vahed ilmnevad siis, kui võrrelda riigikogulaste praegusi sotsiaalseid tagatisi Euroopa kolleegide omadega. Kui Riigikogu liikmetele makstakse peale 20% esinduskulu veel transpordikompensatsiooni ja väljastpoolt pealinna pärit saadikuile eluaseme hüvitist, siis mujal on pilt üldjuhul palju kirjum. Parlamendiliikmele makstakse esinduskulu, lisatasu, sõidukulu, majutuskulu, päevaraha ning preemiat pikaajalise staaži eest, toetusi telefoni, faksi, postikulu jm eest. Belgia parlamendiliige saab 28% ja tema Prantsuse kolleeg 25% maksuvaba lisatasu, väikese Islandi väikesearvulise parlamendi liige üle 10 000 krooni esinduskulu ning 8000 krooni sõidukulu. Riigikogus äsja kaotatud saadikute päevaraha makstakse Norras, Rootsis ja Šveitsis. Seejuures viimatinimetatus pole tegemist mingisuguse 1000 krooniga kuus nagu Riigikogus, vaid enam kui 4000 krooniga päevas!

Enim levinud on aga parlamendiliikmete tasulised abilised. Nendega võib arvestada iga Austria, Belgia, Itaalia, Kreeka, Küprose, Saksa, Soome, isegi Leedu parlamendisaadik. Kõikvõimalike soodustuste krooniks tuleb lugeda Prantsusmaad, mille seadusandja saab riigi kulul transpordi hinnaalandusi ka pereliikmeile.

Et veelgi enam näitlikustada, toon põhjalikumalt esile Saksamaa parlamendiliikme tasud. Bundestag'i liikme palk on praegu 107 000 krooni. Samasugune palk on ka sealseil riigikohtunikel ja kõrgemail riigiametnikel. Kuluhüvitist saab saadik aga kokku üle 53 000 krooni kuus maksuvabalt, see katab tema sõidu- ja esinduskulu. Seejuures kaetakse sellele lisaks parlamendi üldkuludest bürookulu, sihtotstarbeline summa (ligikaudu 115 000 krooni kuus) abilise palkamiseks ning riigisisesed lennu- ja rongisõidu kulud. Muidugi tuleb arvestada, et Saksamaal on keskmine palk 42 000 krooni.

Kokkuvõttes võib öelda, et üheski parlamendis pole saadikud jäetud palgast ja sotsiaalsetest tagatistest ilma. Palga- ja hüvitiste süsteem on suhteliselt kirju ja sõltub elatustasemest, traditsioonidest ja parlamendiliikmete töö tähtsustamisest.

See on praegu ja ka varem nii olnud, isegi sõjaeelses Eesti Vabariigis. Ikka selleks, et rahvaesindaja jõuaks takistamatult sinna, kus on tema valijad, või vajab arutamist mingi probleem, mille ta on kohustatud lahendama.

Ajalooline tõde

Heites põgusa pilgu ajalukku, võib sealtki avastada üllatavaid tõsiasju. Kopsakas hüvitiste süsteem kehtis juba näiteks VI Riigikogu (1938-1940) ajal. Peale selle, et tollastele riigikogulastele maksti 180 krooni suurust palka, tasuti neile veel näiteks komisjonide ja alamkomisjonide tööst osavõtu eest 7 krooni 50 senti ning aruandmise eest komisjonides 2 krooni 50 senti koosoleku pealt.

Riigikogu liikmete tasu ja sõiduraha seaduse (vastu võetud 5. augustil 1937) paragrahvi 4 kohaselt oli Riigivolikogu ja Riiginõukogu liikmeil tasuta sõit riigiraudteedel ja -laevadel. Peale selle maksti neile "riigiteenijate kohta kehtiva kõrgeima määra järgi sõiduraha nende elukohast kuni lähema raudteejaamani või laevasadamani edasi-tagasi sõiduks". Kõigele lisaks said riigikogulased 40 krooni kuus korteriraha ja seda maksti kõigile, mitte ainult väljastpoolt pealinna pärit saadikuile. Võrdluseks olgu öeldud, et 40 krooni oli tollal suvilise kuupalk.

Ehkki väljapaistev filosoof Immanuel Kant tõdes kunagi, et inimkonna kooldunud puidust pole eales ühtegi sirget asja tehtud, võib siiski arvata, et parlamendiliikmetele mõeldud sotsiaalsete tagatiste süsteem on õigustatud. Ka järgmise Riigikogu liikmetele kavandatav sotsiaalsete garantiide süsteem sobib üldjoontes väikesele riigile. Seda nii Eesti majanduslikku ja ajaloolist tausta kui ka teiste Euroopa riikide kogemust arvestades. Kuigi ajakirjandus on olnud üldiselt negatiivsel seisukohal parlamendiliikmete sotsiaalsete tagatiste osas, pole Eesti elanikud nende tagatiste suhtes sugugi nii pessimistlikult meelestatud. Seda kinnitas ka Emori vastav uuring oktoobris, kus üle kahe kolmandiku küsitletuist pooldas ühel või teisel kujul Riigikogu liikmetele sotsiaalsete tagatiste jätmist (Postimees, 1. november).

Riigikogu vanematekogul 6. novembril jõudsid fraktsioonide esindajad üksmeelele, et 20% maksuvaba esinduskulu maksmine lõpetatakse. X Riigikogu liikmetele hakatakse kompenseerima tööst tulenevaid ja dokumentaalselt tõestatavaid kulusid (transport, mobiiltelefon, arvuti jms), mis peaks olema vastuvõetav nii parlamendi enamusele kui ka rahvale. Riigikogu liikmete reaalne kuutulu väheneb praegusega võrreldes ligikaudu 3000 krooni võrra. Kui paljud ajakirjanikud oleksid nõus pidama läbirääkimisi palga vähendamise üle, rääkimata reaalsest vähendamisest?

Parlamendiliikmete õiguslik seisund on välja kujunenud parlamentarismi enam kui 1000-aastase ajaloo käigus. Eesti oma lühikese parlamendipraktika jooksul pole jalgratast leiutanud ega leiutagi. Parlamendil on ja talle peavad jääma erilised sotsiaalsed tagatised, et täita põhiseaduslikke ülesandeid. Küsimus on, kui suured ja millised need peaksid olema? Jättes parlamendiliikmed neist ilma, oleme küll esimene demokraatlik riik, kes seda teeb.

Võim – kõige raskem koorem

Ülo Vooglaid (RiTo 6), Tartu Ülikooli Õigusinstituudi emeriitprofessor

Meil puudub veel võimuteooria. Sõnastamata on võimule tuleku, võimul olemise ja võimult taandumise metodoloogilised lähtekohad. Korrastamata on võimu hoidmise ja kasutamise meetodid.

Võim on enesekehtestamise atribuut. Võim on kellegi või millegi üle valitsemise eeldus. Võim on ühteaegu vajalik ja ohtlik, ahvatlev, peibutav, kohutav ja hirmutav, ning vastutustundlikule inimesele päris kindlasti ränkraske koorem. Võimuvõitluses on läbi aegade verd valatud, võimu eest on põgenetud, võimumehi ja -naisi on vihatud ja ülistatud. Võimu saavutamiseks kulutatakse ka tänapäeva kitsastes oludes nagu möödaminnes kümneid ja kümneid miljoneid. Samas ei ole kaugeltki selgeks mõeldud, mis see on, mida nimetatakse võimuks. Äkki on hind liiga kõrge? Tuleb ette, et võimukandjad, nende nõunikud ja muud toetajad ei tea kuigi hästi, millest võim koosneb ja milline on võimu struktuur, kuidas võim kujuneb, mida on võimalik võimu abil teha ja tegemata jätta jne. Diletandid on igal alal ohtlikud. Üleminek kardinaalselt teist liiki ühiskonda toimus meil sellise pauguga, et kohanemiseks, mõtlemiseks ja õppimiseks ei olnud aega.

Eesti põhiseaduses on kirjas, et kõrgema võimu kandja on rahvas. Põhiseaduse järgi on kodanikel suur hulk õigusi, ent kusagil ei ole kirjas, millistel eeldustel oleks kodanikel võimalik neid õigusi kasutada.

Nõukogude aja lõpus, loomeliitude ühispleenumil, küsis Mikk Mikiver üksnes temale omase selguse ja siirusega: kellele siis võim kuulub, kui võim kuulub rahvale?

Kõik, kellel vähegi oidu, pidid aru saama ja ka said, et tegemist on demagoogiaga, mida võimulolijad kasutavad selleks, et rahvas ei saaks aru, kes on võimul. Valele rajatud totalitaarne ühiskonnakord varises, ent mõtlemisviis, mis oli inimestes, aina püsib.

Paljude meelest on võim võõras. Palju (liiga palju!) on olnud neid, kes on tungelnud mis tahes vahenditega võimule selleks, et oma ja sõprade huvide kaitseks õiguslikke eeldusi valmistada või hoida. Võimul (kõrgetel ametikohtadel) on olnud palju inimesi, kes ei kujutanud siis ega kujuta ka praegu kuigi palju ette, mis on riik ja rahvas, inimesest ja perekonnast rääkimata, milline on ühiskond ja kultuur, kuidas toimivad institutsionaalsed ja organisatsioonilised süsteemid, millest sõltub funktsioneerimine, muutumine ja areng, otstarbekus, efektiivsus ja intensiivsus. Lausa uskumatu, aga Eestis on hulgaliselt ka selliseid saadikuid ja ametnikke, kes ei kujuta üldse ette, mida nad peaksid saavutama ja mida oleks vaja teha selleks, et midagi saavutada (mingiks tähtajaks kuhugi välja jõuda).

Võim ei ole lihtne ja labane moodustis. Võimu on mitmesugust. On avalikku ja varjatud võimu, otsest ja kaudset, episoodilist ja püsivat, segast ja selget, sõbralikku ja õelat võimu. On ka sellist võimu, mille teostajad ignoreerivad õigust ning on võimul totaalse despootliku füüsilise, majandusliku, õigusliku, poliitilise, kultuurilise jm vägivalla varal, manipuleerides tervete elualade ja tuhandete perede käekäiguga.

Eesti üks vähestest õigusfilosoofidest Andre Saue on korduvalt juhtinud tähelepanu sellele, et Eesti tsiviilkohtu menetluse seaduse (TKS) § 5 järgi peab meil kohtuotsus olema seaduslik ja õige. Paraku ei ole ette nähtud, et kohtuotsus oleks ka õiglane. Selle "pisiasja" tõttu võib vohada nn juriidiline kuritegevus ja neile, kes ei suuda võistelda rahakottide kaalumisel, saab teha õigusega ülekohut. Õiguslikust nihilismist võib olla veel õudsem ainult finantssüsteemi kokkuvarisemine või situatsioon, mil üks (suur) osa ühiskonnast ei taha ja teine (väike) osa ei saa enam vanaviisi elada. Nii võib juhtuda, et ka kohtusüsteem õõnestab riigikorda ja võimu enesestmõistetavaks peetavaid aluseid.

Võimu võõrandumine

Demokraatliku ühiskonna kujunemine võtab üsna palju aega. Selleks et ühiskonda tekiks kindel kõlbeline alus ja väärikate kodanike selline kogum, kulub nii aega kui ka igasuguseid teisi vahendeid, sealhulgas nii palju ühiskonna- ja kultuuriseoseid tundvaid ja hoidvaid inimesi, et moodustuks teadlikult koostööd väärtuseks pidav kriitiline mass, mis suudaks ja tahaks hoida ühiskonda n-ö kontrolli all ja ei võimaldaks üle talutavate piiride ulatuvat hälbimist. Arvestades Eesti rahva ajalugu, peaksid meil aadlike asemel olema haritlased, kes tõepoolest hindavad üle kõige au ja väärikust ning ka teenivad ennekõike oma rahvast.

Demokraatia on kultuuri ja hariduse funktsioon (loe: objektiivne kaassõltuvus, mitte ülesanne, nagu pahatihti arvatakse olevat selle sõna tähendus). Peale teadmiste ja oskuste ühtsuse on vaja veel ka seda, et inimestel oleks osalemiskogemus ja sellega kaasnev ettenägemisvõime.

Võimul on tendents võõranduda – pöörduda oma loojate vastu. Inimestel on kombeks võimust võõrduda, võimumeeste üle naerda ja keelt teritada. Selleks et võimuga seonduda sellises üleminekuriigis, nagu neid siin Läänemere ääreski leidub, on vaja olla kas täiesti rumal või üpris tark.

Meil puudub veel võimuteooria. Sõnastamata on ka võimule tuleku, võimul olemise ja võimult taandumise metodoloogilised lähtekohad. Korrastamata on võimu hoidmise ja kasutamise meetodid.

Seda, miks võim võib võõranduda, on palju uuritud. Paraku ei ole üldse uuritud, mil määral on Eestis võim elanikele omane. Konkreetsetele küsimustele vastamiseks oleks vaja teaduslikke uuringuid. Siinkohal saan käsitleda siiski vaid hüpoteese. Võimu võõrandumise põhjusi võib olla suur hulk. Vaatleme neist mõningaid.

Vaja oleks tõdeda, et õigused on mõttetud ilma kohustuste ja vastutuseta. Põhiseaduslike õiguste kasutamiseks peab valitsus ja kohalik omavalitsus looma eeldused. Vastasel juhul on tegemist demagoogilise sõnamulinaga nende petmiseks, kes ei saa aru, millest jutt käib:

- kohustused on mõttetud ilma nende täitmiseks vajalike õigusteta ja ilma vastutuseta selle eest, kuidas neid õigusi kasutati ja mis selle tegevuse tulemusel välja kukkus. Sihipärane ja eesmärgistatud tegevus eeldab edasisidestust ja tagasisidestust. Süsteemide üldteooriast võivad kahtlejad kinnitust leida, et kõik iseregulatiivsed

süsteemid, mis ei suuda tagada rahuldaval määral süsteemset ja operatiivset tagasisidet, hukkuvad;
- ühiskonnas tervikuna ja ühiskonna kõikides alasüsteemides on oluline, et fikseeruks subjekt, kes korraldab ja vastutab. Vastasel juhul kujuneb korralagedus;
- võimu subjekt peab olema suuteline seadma eesmärke ja valima vajalikul hulgal nõutava kvaliteediga vahendeid tegutsemiseks sobival ajal ja sobivas kohas, nii et tähtajaks kujuneks tulemus, mis on kooskõlas ühiskonna- ja kultuurinormide ning -väärtustega, tarbijate vajadustega, arusaamaga ideaalist, ning oleks vastavuses standardiks kujunenud kujutluste süsteemiga;
- võim väärib tähelepanu üksnes sel juhul, kui võim on reaalne jõud, mis on avalik, õiglane ja seaduslik. Jõuetu võimu esindajad muutuvad pilkamise objektiks. Jõuetust nn mänguvõimust on kahju rohkem kui kasu. Veel õudsem saab olla rumal, salakaval, nuhkide ja reetmiste, vägivalla, valetamise, petmise ja muude alatute vahendite kasutamisega esile kutsutud hirmu abil teostatav võim;
- inimesi, kelle tõttu tekib (ei ole oluline, kas meelega või kogemata) selline võim, mis toimib genotsiidina (mis ruineerib rahvast ja hävitab rahva elujõudu), tuleb käsitada kurjategijatena;
- õigused on mõttetud, kui inimesed ei ole küllalt haritud, informeeritud ja kogenud selleks, et osaleda otsustamises ja otsuste täitmisel, tulemuste ning tagajärgede hindamisel, järelduste ettepanekute ja soovituste tegemisel, koostöö korraldamisel, oma tegevuse edasi- ja tagasisidestamisel.

Võimu võtmine

Võimu võtmine on ehk õigustatud ainult ohtlikuks kujunenud anarhia, totalitarismi või mõne muu põhiseaduslikku korda ohustava asjaolu ilmnemise korral. Normaalses demokraatlikus ühiskonnas usaldatakse võim sellele subjektile, kes võimu teistest enam väärib. Võidelda on vaja mitte võimu, vaid ideaalide eest, õiguse eest olla iseseisev ja vaba, vabal maal, vabas riigis. Vaja on võidelda õiguse eest olla subjekt ja osaleda otsustamises. Võimu vägivaldset haaramist, aga ka mingi pettuse teel enda kätte koondamist nimetatakse võimu usurpeerimiseks.

Adolf Hitler, kes kirjutas, et rahvas ei otsusta midagi, et rahva eest otsustavad juhid, apelleeris enne valimisi just sellele nn rumalale massile. Siis kui oli vaja tulla võimule kehtiva korra raames toimuvatel "demokraatlikel" valimistel, ülistas ta rahvast ja lubas rahvale kõigi unistuste täitumist. Pärast nn valimisi muutis ta rahva oma meeletu tegevuse tööriistaks, tappis opositsiooni ning kehtestas totalitaarse režiimi. Jah, tänapäeval on võimalik massimeedia süsteemi abil saavutada totaalse ideoloogilise töötluse ala, lülitada välja inimeste kaine mõistus ning kultuurist tulenev regulatsioon. Seejärel on võimalik halvata põhiseaduslike institutsioonide tegevus ning kutsuda esile mis tahes efekte inimeste hoiakutes ja suhtumistes, mõtlemisviisis ja käitumises. Miljonitele inimestele kirjeldamatuid kannatusi tekitanud fašism ja kommunism (tegutsemisvahendites vahet ei ole) tekkisid ning kinnistusid põhimõtteliselt samamoodi, hullutatud masside vaimustuse saatel. Kui keegi arvab, et totaalsete, inimsuse vastu suunatud režiimide tekkimise oht on inimkonnal igavesti möödas, siis on ta küll naiivne. Luureteenistused tegutsevad professionaalselt. Tänapäeval

tuleb harva ette, et välisriikide luurajad teeksid midagi ise. Ärimeesteks maskeeritud isikute kaudu ostab välisluure endale kõik vajalikud teenused ja rohkemgi veel.

Genotsiiditehnika juurde kuulub näiteks meeleheite tekkimiseks vajalike eelduse loomine. Selleks on vaja hävitada rahva usk tulevikku ja oma võimesse teiste rahvaste hulgas hakkama saada. Selleks on vaja hävitada usaldus oma liidrite suhtes. Hävitada kõlbelised alused, perekond ja kodutunne vähemalt sel määral, et inimesed ei söandaks enam lapsi sünnitada. Meeleheitele peaks aitama kaasa niisugune kuritegevus, et keegi ei saaks end turvaliselt tunda ei tööl, tänaval ega kodus, ei päeval ega öösel.

Meeleheite tekkimisele aitab kaasa krooniline tööpuudus ja vaesus, milles süveneb abitus ja absurdisituatsioonis olemise paratamatus. Sealt on veel pool sammu enesetapuni. Samas on vaja vältida sotsiaalsete probleemide uurimist ja sotsiaalse hälbimise põhjuste teadvustamist. Tõepoolest, Eestis ei ole toimunud iseseisvusaja jooksul ühtki uuringut, mille objektiks oleks olnud võõrdumine, võõrandumine, indolentsus, marginaalsus, deprivaatsus ja teised sotsiaalsed pinged. Keegi ei tea nende nähtuste ulatust ja põhjusi, seoseid ja toimeid.

Valimistel, milles osalejad ei ole küllalt informeeritud, haritud ja kogenud selleks, et võimuvõitluses rüselevate erakondade hulgast usaldusväärseid ja kuritegelikke jõude ära tunda, ei ole tõsiselt võetavad. Selleks et valimised saaksid sisuliselt aset leida, on vaja korraldada erakondade valimisprogrammide riiklik (riigi tellimusel ja riigi julgeoleku tagamiseks ette nähtud vahenditega) analüüs. Tuleb tõdeda, et rahval (kõrgema võimu kandjal) on põhimõtteliselt õigus nõuda võimalust olla rahuldaval määral informeeritud ja haritud, selleks et kasutada oma peamist põhiseaduslikku õigust. Inimestel peaks olema võimalik saada sõltumatutelt ekspertidelt abi tegeliku olukorra ja situatsiooni kohta, selle põhjuste, seoste-sõltuvuste, muutumise tendentside ja tagajärgede kohta. Massimeedia (millest Eestis valdav osa eestlastele ei kuulu) on valmis suure (väga suure) raha eest avaldama ükskõik mida. Ka neid tekste, milles on õige ainult kuupäev, avaldatakse meelsasti. Seda kuritegevuse vormi nimetatakse "ajakirjandusvabaduseks". Rahva hullutamiseks ja eksitamiseks ära ostetud televisioon, raadio ja press on viies võim riigis, ent elanikkonnal puudub praegu igasugune võimalus seda võimu ohjeldada. Riigi stabiilsuse ja põhiseadusliku korra kaitseks on vaja luua abinõude kompleks, mis hõlmaks ka massikommunikatsiooni. Tarvis on massimeedia seadust.

Rahval on õigus küsida iga päev, milline on olukord riigis, millised on prognoosid ja abinõud ohtude ennetamiseks, milliseid programme ja projekte rakendatakse ja kavatsetakse rakendama asuda selleks, et saavutada rahuldav olukord nendes valdkondades, mis on põhjustanud kahtlusi, muret ja pahameelt. Ekspertide abil peaks olema võimalik saada selgitusi ka erakondade pakutud ideede ja nende elluviimisel lähemas ja kaugemas tulevikus tõenäoliselt tekkivate efektide kohta.

Bluffimise aeg läbi

Erakondadel on vaja pingutada mitte võimule pääsemiseks, vaid selleks, et saavutada valmisolek võtta võim enda kanda, kui peaks juhtuma, et valimistel osututakse teistest

usaldusväärsemaks. Ühtlasi oleks vaja saavutada valmisolek kasutada võimu, jagada võimu ja ka loobuda võimust, kui selgub, et tegelikult ei ole eeldusi edu saavutamiseks. Küünte ja hammastega iga hinna eest võimu külge klammerdumine, kõigi oma seniste seisukohtade peal tallamine on häbiväärne. Erakond, kes eelistab võimu nimel ükskõik kellega koalitsiooni minna, sobib ideaalideta päevavarastele, sulidele ja kaakidele, kes on väljas raha ja muude hüvede saamiseks, mitte kindlameelseks võitluseks rahva heaolu ja riigi arengu eelduste eest.

Tegutsemine ei sobi eesmärgiks. Vaja oleks saavutada tulemusi. Võim on vahend korra saavutamiseks ja korra hoidmiseks. Kord omakorda on eeldus juhtimiseks, valitsemiseks, haldamiseks, sidustamiseks ja edu saavutamiseks teistes eesmärgistatud protsessides. Korraaustus on distsipliin.

Riigi tasandil seondub kord Riigikogu ja valitsuse taotluste ja tegevusega, mis on eesmärgi- ja sihipärane või sellest lage.

Paraku ei ole Eestis veel juhtunud, et mingi erakond saavutaks rahva sellise toetuse, mis võimaldaks tal toime tulla üksi, ilma partnerita. Erakond, kellele president teeb ettepaneku moodustada valitsus, peab seetõttu alustama läbirääkimisi, mida kutsuti juba enne sõda lehmakauplemiseks.

Tavaliselt koguneb nende päevade ja ööde ajal, mil kauplemine käib, päris palju selliseid tegusid, mida oleks vaja pigem olematuks unustada kui meeles pidada või koguni lindistada. Portfellid ja toolid, komisjonid ja muud võtmepositsioonid jagatakse lõppude lõpuks kuidagi ära, aga küsimus sellest, kes kannab vastutust terviku (riigi ja rahva) eest, jääb enamasti selgusetuks. Hullem veel! Koalitsioonipartnerid moodustavad siis mingi sellise klubilise organi, mida kutsutakse koalitsiooninõukoguks. Ükski seadus midagi sellist ette ei näe, ent selgub, et koalitsiooninõukogu esimehe ukse taga seisavad ministrid järjekorras, lootuses ükskord jutule saada ja tööle asuda. Ehkki on tegemist sellise "klubi" või "organiga", mida põhiseadus ega muud seadused ei käsitle, on just koalitsiooninõukogu otsused otsustava tähtsusega, sest võimul püsimise nimel on partnerid otsustanud anda võim just selle "organi" kätte ja lubanud sellele võimule alluda. Põhiseaduslikud institutsioonid on sellist olukorda vaikides talunud, ehkki peaksid teadma nagu kõik teised, et selle võimujõu õigused, kohustused, tegutsemise põhimõtted, hindamise kriteeriumid, tegevus ja vastutus on mitte ainult salajased, vaid ka ebaseaduslikud. Ometi jagab see "valitsemisorgan" korraldusi ka peaministrile, kõigile ametkondadele ja maakondadele, suurele osale Riigikogu komisjonidest ning võtab vastu riigivisiidil olevaid väliskülalisi. Õigusriigis nii ei käituta.

Erakondadest arvatakse ja räägitakse kõike. On neid, kelle jaoks on erakond lihtsalt "võimumasin", mille abil endale ja sõpradele teed raiuda ja kasulike otsuste tegemiseks vajalik positsioon kätte võita, on neid, kellele on erakond aatekaaslaste ühendus, kes pühendub oma rahva teenimisele. Erakond võib olla poliitilise võitluse subjekt, aga ka manipuleerimise objekt. Paljud ehk teavad oma või teiste kogemuse varal, et erakonnad võivad olla ka muserdamise, ahistamise ja petmise instrumendiks, keda uskuda ja usaldada ei saa. Mõnes erakonnas on peetud sõnasõda selle üle, kas erakond on teenus või tarbeese, mida tuleks müüa.

Algajatele poliitikutele on aeg-ajalt seletatud, et erakonda ei saa turustada; erakonnaga saab liituda. Ikkagi tuleb ette, et uute liikmete värbamise tuhinas kipub meelest minema, et igaüht ei sobi erakonda võtta, olenemata sellest, palju tal raha on, kus ta varem tegutses, millisesse klubisse kuulub jne. Erakondade poliitiline kreedo, ideaalid ja eesmärgid ei ole enamasti nii selgelt välja toodud ja esitatud, et erakonnaga liitumine saaks toimuda kõlbeliselt korrektselt. Tavaliselt sõbrad ja tuttavad kutsuvad, et tule ja lähme, teeme ära, mis sa tukud! Sisuliselt selget maailmavaatelist ja aatelist alust ei ole isegi mitte erakondade sees kombeks avalikult arutada. Erakonna liikmete arv on tähtis. Erakonna liikmete kompetentsus ei ole tähtis. Tahaks loota, et nüüd, pärast tosin aastat kestnud heitlemist olemise ja mitteolemise piiril, hakkavad tekkima ka sellised erakonnad, kus hinnatakse pädevust ja tulemusi, mitte ainult ja eeskätt bravuuri, ustavust ja ennastsalgavust.

Võimu müümine

Poliitilises tegevuses osalemine eeldab eriti kõrget kompetentsust ja tasakaalukust, mõtte- ja tegutsemisjulgust, järjekindlust, koostöövõimet ja vastutusvõimet.

Kui erakonna juhtkond ja liikmed annavad endale täiel määral aru võimu tähendusest, võimuga kaasnevast kõlbelisest koormast ja vastutusest nii siin ja praegu kui ka üldse ja edaspidi, siis peaksid nad kandma hoolt eeskätt vastava potentsiaali ja koostöövõime kujunemise eest.

Erakonnad on tosina iseseisvusaasta jooksul teinud võimule pääsemiseks igasuguseid avaldusi, andnud igasuguseid lubadusi ja esitanud ennast enamasti sootuks teistsugusena, kui on ilmnenud nii varasemas kui ka hilisemas praktikas. Seepärast ei maksa imestada, et suur osa eestlastest ja siin elavatest välismaalastest on poliitika ja poliitikute suhtes üpris kriitilise hoiakuga või lausa pettunud. Võib öelda, et Eesti avalikus elus on kujunemas usalduskriis. Selle põhjusi oleks vaja tunda ja arvestada. Me ei tohiks endale lubada ühtki sammu ega seisukohta, mis võiks usalduskriisi süvendada. Mõistlik ei oleks ka usalduskriisi tegureid, sealhulgas põhjusi peita või õigustada. Eesti ühiskonnas on integreerivaid jõude sootuks vähem kui desintegreerivaid jõude. Selles olukorras on poliitika ja õiguse tasakaalu saavutamise ning poliitiliste jõudude usaldusväärsuse tugevdamise nimel teha palju tööd.

Müümine on muutunud Eestis moesõnaks ja paljudele ka elu sisuks. Neid, kes mõtlevad ööd ja päevad peamiselt turule pääsemisest ja turul püsimisest, ostmisest ja müümisest, on siginenud kõikjale, ja neid on juba tuhandeid. Tänapäevaste turukummardajate teoreetilised postulaadid on omal ajal sõnastanud Milton Friedman ja Margaret Thatcher. Piirideta liberalism, mida nad ülistasid, on ilmselt sama jõle nähtus kui piirideta sotsialism või kommunism. Äärmused on ohtlikud. Siinkohal tasub vist meenutada triviaalset tõde, et kui pendel viia ühte äärmusse, lendab see varem või hiljem teise äärmusse. Ühiskonnas võib pendeldamine tähendada suuri purustusi, kannatusi ja pisarate merd. Ühiskonna, perekonna ja kogu elukeskkonna hoidmine ei ole kergem ja lihtsam kui selle muutmine. Nii hoidmiseks kui ka muutmiseks on vaja võimu: reaalselt toimivat jõudu, mille abil koondada mõte eesmärgi loomiseks ja sõnastamiseks, vahendite (ressursside ja nende kasutamiseks vajalike tingimuste) kogumiseks, printsiipide ja kriteeriumide kehtestamiseks jms; tegijail on vaja

sellist positsiooni, et saada jagu parastajate vastupanust, päevavaraste mugavusest, läbipõlenute hirmust, õpitud ja välja mõeldud abitusest.

Iseseisvuse taastamise järel toimunud valimistel kindlustas ühele erakonnale valimisvõidu loosung "Plats puhtaks!". Sellega avanes võimalus nurka pühkida mitte ainult nn jõustruktuurides ja ideoloogiaasutustes tegutsenud inimesed, vaid ka asjatundjad. Nii ka juhtus. Asjatundjate asemele asusid profaanid ja diletandid, kes lausa uhkustasid sellega, et nad riigi ja juhtimise ning valitsemise kohta ei tea mitte midagi. Olukorra leevendamiseks kutsuti abi USA-st. Eesti Raadio teatas iga poole tunni tagant, et valitsus hakkab täna juhtimist õppima ja et ka peaminister istub koolipinki… Õppus toimus. Eesti Vabariigi valitsusele tutvustati põhjalikult seda juhtumit ("keisi"), kui ühes Ameerika noorsõdurite õppelaagris suri üks kutsealune ootamatult influensasse. Kuus õppejõudu arutasid kaks päeva, kes kellele helistas, mida keegi rääkis ja vastuseks kuulis ning kuidas sündmused edasi veeresid. Meie inimesed, kellel polnud ettekujutust Ameerika tervishoiusüsteemist, päästeametist ega millestki muust, istusid seal mitu tundi nõutute nägudega ja kadusid üks teise järel kuhugi ära. Ainult kaks ministrit - põllumajandusminister Jaan Leetsar ja kultuuriminister Paul-Eerik Rummo pidasid vastu esimese päeva õhtuni.

Esimene kokkupuude "juhtimisteadusega" jättis nii ränga jälje, et Eesti valitsemisseaduses ei ole tänaseni juhtimist ja valitsemist, haldamist ja sidustamist ette nähtud. Järelikult ei ole alust eeldada ja nõuda kelleltki ka juhtimisalast ega valitsemisalast ettevalmistust.

Pahatahtlikud inimesed võivad sellist olukorda tõlgendada kui uste avamist ükskõik millise ettevalmistusega inimestele, kes võivad neile ulatatud ametikohtadel teha seda, mis juhuslikult pähe tuleb, sest vastutamist oma tegevuse ja tagajärgede eest ei ole Eestis ette nähtud. Seetõttu on arusaadav, et ka haridust ei ole Eestis avalikus teenistuses mingile ametikohale kandideerimisel ette nähtud (nõutakse tunnistust mingi taseme kooli lõpetamise kohta, olenemata erialast ning kutse- ja ametialase ettevalmistuse puudumisest).

Ennekõike likvideeriti üksteise järel kõik järelevalveorganisatsioonid. Siis hakkas pihta rahva ühistööga loodud vara arutu lagastamine ja hävitamine, mida nimetati müümiseks. Majandijuhid nimetati punaparuniteks ja nende vastu õhutati kõigi võimalike vahenditega kahtlustusi, viha ja põlgust. See tegevus oli üdini destruktiivne. Positiivset programmi maaelu korraldamiseks ei olnud siis ja seda ei ole suutnud luua ka ükski teine valitsus.

Kõike ei saa müüa

Nüüd hakkab paljudele paistma, et kõike ei saa müüa. Kõik ei ole müüdav. Müüa ei saa au ega väärikust, usku ega usaldust, haridust ega tervist. Müüa ei saa armastust ega kindlusetunnet. Müüa saab omandit. Müüa saab seda, millel on tarbimisväärtus, mida keegi vajab ning on nõus ostma (loovutama müüjale sobival hulgal, sobival ajal ja sobivas kohas mingeid teisi väärtusi).

Erakonda, poliitikat ega maailmavaadet ei saa kellelegi anda ega kelleltki võtta. Erakonda ei saa müüa, osta ega kellegagi millegi vastu vahetada. Erakonna (loe: aatekaaslased) saab reeta, maha jätta, ohverdada mingite ahvatluste mõjul. Erakonnast saab lahkuda ja peab

lahkuma, kui selgub, et erakonnas aetav poliitika ei ole vastuvõetav või liidrite poliitilised avaldused ja praktika ei lange kokku või kellelgi on juhtunud midagi sellist, mis tõenäoliselt kompromiteerib erakonda. Eestis on juba märke, mis näitavad, et vääritu käitumine hakkab arusaadavaks muutuma. Neil, kes käituvad jäärapäiselt teisiti, kui erakonnas on kokku lepitud, ega ole suutelised oma tegevuse tähendusest aru saama, palutakse erakonnast lahkuda (loe: need heidetakse erakonnast välja).

Küllap saab lähiaastatel selgeks, et ka kodu ja kodumaa, vabadus ja iseseisvus, isamaa ja emakeel ei ole müüdavad. Müüdavad ei ole ka kõikide erakondade liidrid ega nn lihtliikmed. Erakonna liidrid ja liikmed ei ole müügimehed; nad on erilist tunnustust ja tähelepanu väärt isikud, kes on teinud teadlikult oma eluteed määrava kõlbelise valiku.

Erakonna liikmed (olenemata oma positsioonist organisatsioonis ja tööjaotust korrastavas hierarhias) on (peaksid olema!) oma riigi ja rahva teenimisele pühendunud inimesed, kes saavad kaasa aidata mitte ainult selle erakonna programmiliste positsioonide tutvustamisele või poliitilise ja eetilise platvormi elluviimisele. Ideede genereerimine Eestis kujunenud probleemide lahendamiseks ja mõistliku tee leidmiseks on nii iga südametunnistust eviva kodaniku auasi kui ka kohustus. Tee juhatamine erakonnaga liitumiseks ei ole müük. See võib olla abi endas selguse saamiseks ja kutse astumiseks aktiivsesse võitlusse sellise Eesti loomise eest, millest oleme unistanud ja kus me tahaksime elada. Kutse astuda poliitilisse erakonda kuulub erakordselt tähtsate kutsete hulka ja iga otsus (nõustumine või keeldumine) on arvatavasti kogu edasist elu kujundava tähendusega. Küllap peaksime rõhutama ja esialgu üsna sageli kordama, et mitte mingil juhul ei tohi mitte keegi mitte kuidagi mitte kusagil mitte kedagi suruda ja sundida erakonnaga liituma.

Mõeldav ja vajalik on aktiivselt otsida, kes sobib erakonna liikmeks, ning näidata, kellele on uks avatud. Võimalik on luua usalduslik ja siiras suhtluskeskkond, milles n-ö liikmekandidaadid saaksid veenduda, et neid võetakse tõsiselt, et nende arvamustega arvestatakse, et igaüks võib erakonna koosseisus saavutada suurte otsuste tegemises osalemiseks vajaliku ettevalmistuse ning seejärel võtta osa väikeste, keskmiste ja suurte süsteemide projekteerimisest kontorilaua taga ning nende kavade realiseerimisest praktikas, mitmel regulatsioonitasandil, mitmes tegevusvaldkonnas. Erakond ei ole võrreldav klubi ega töö- või ametikohaga.

Aumeeste erakond

Aumeeste erakonnaga on võimalik liituda neil,

- kelle senine elukäik annab alust uskuda, et tegemist on eneseteadliku tahtekindla isikuga;
- kes on kasvanud kodanikuks;
- kelle kultuuri- ja ühiskonnaseos on väljaspool kahtlust;
- kes käituvad subjektina;
- kes saavad aru, milline vastutus kaasneb poliitiliste otsuste tegemise ja tegematajätmisega.

Aumeeste erakonnaga saavad liituda need,

- kelle meelest on erakonna maailmavaatelised, ideoloogilised, poliitilised ja muud seisukohad mitte lihtsalt õiged ja nüüdisaegsed, vaid nii tähtsad, et võitlus nende eest ei saa olla ei liiga raske, liiga ohtlik ega liiga koormav, vaid eneseteostuse tee;
- kes usuvad endasse ja kaaslastesse võitluses seatud eesmärkide saavutamise nimel;
- kes tahavad olla küllalt haritud ja informeeritud selleks, et probleemide tagamaadest aru saada;
- kes pürgivad oma mõtteid ja tundeid teistele arusaadavalt sõnastama, täpselt väljendama ja tahavad teistest aru saada;
- kes peavad võimalikuks midagi kaalukat öelda alles siis, kui on olnud võimalus kõnealuse probleemi põhjuste ja toime üle mõelda;
- kes soostuvad esitama ettepanekuid ja soovitusi alles siis, kui kujutavad ette, mis nende ettepanekute ja soovituste arvestamisega ühiskonna eri tasanditel tõenäoliselt kaasneb.

Aumeeste erakonnaga kutsutakse liituma ainult neid,

- kes tahavad ustavalt teenida oma rahvast;
- kes ei kahtle ega kõhkle, kui on vaja kaitsta isamaalisi väärtusi ja emakeelt, kodu ja kodumaad, au ja väärikust, vabadust ja kohustust olla kodanikuna iseseisev ja sõltumatu;
- kes julgevad olla oma mõtetega ajast ees;
- kes peavad loomulikuks enne mõelda kui ütlema hakata ja kes ei räägi mitte midagi, kui ei ole antud küsimuse kohta midagi uut ja olulist öelda;
- kes suudavad olla eeskujuks;
- kes on küllalt tolerantsed ja tasakaalukad;
- kes tahavad järjekestvalt uurida ja õppida, luua ja avastada, saavutada enne suurde poliitikasse sukeldumist tänapäeval rahuldavaks (heaks) peetava mõtlemistaseme.

Aumeeste erakonnaga saavad liituda need,

- kes kogevad, et selles erakonnas on inimestevahelised suhted soojad ja asjalikud ning ka
- suhtlemine tundub olema küllalt mõistlik, nõudlik ja heatahtlik;
- kes näevad, et erakonna kultuuri- ja ühiskonnaseos on küllalt kindel ja järjepidev;
- kes kogevad, et kommunikatsioonisüsteem toimib ja igaühel on võimalik olla informeeritud;
- kes on saanud veenduda, et kui veel ei ole õnnestunud saavutada rahuldavaks peetavat kompetentsust, saab erakonna iga liige igal juhul vastava mööndusega sõna sekka öelda ja ulatuslik õppesüsteem võimaldab kujuneda kiiresti väga hästi orienteeruvaks isikuks.

Muidugi oleks ju tore, kui erakondadel õnnestuks selgeks mõelda ja sõnastada, et:

- võim ei ole eesmärk, vaid vahend;

- võimu taotledes ja võimul olles on lähtekohaks inimene, inimeste heaolu ja heaolu eeldused;
- inimesed, nende heaolu ja eneseteostuse eeldused on erakonnas eesmärgid, mitte vahendid mingite teiste eesmärkide, näiteks majandusliku efektiivsuse, integratsiooni, kommunikatsiooni, korra vms saavutamiseks;
- võimu võib kasutada ja peab kasutama alles siis ja ainult siis, kui on kindel, et iseregulatsioon ei toimi, kui teised võimalused on ammendatud;
- võim on võimalus ja kohustus tegutseda targalt ja tasakaalukalt, süsteemselt ja kavakindlalt, aga ka kohustus ohtlikku ja kahjulikku tegevust ära hoida;
- võimu teostab erakond kui kollegiaalne subjekt, mis koosneb isiksustest, kes on igal hetkel mingis rollis ja mingi staatusega, seejuures kollegiaalne otsustamine ei tohi hajutada personaalset vastutust;
- võimul on omadus pimestada, pähe minna ja muuta inimesi ülbeks, ahneks ja jõhkraks, aga ka enesekekselt kerglaseks, pealiskaudseks ja hoolimatuks nii oponentide kui ka rahva suhtes;
- võimuga kaasneb õigus otsustada ja kohustus vastutada nii tegevuse kui ka tegevusetuse eest, nii tegutsejate kui ka tulemuste ja tagajärgede eest;
- võimul olles tuleb kanda hoolt ka opositsiooni tegutsemisvõimaluste eest, hinnata eriarvamusi ja nende esitajaid, austada tõde ja fakte, olenemata sellest, kes neid esitab;
- võimuga kaasneb õigus teha süüdimõistvaid otsuseid. Need otsused peavad olema tehtud arusaadavate kriteeriumide alusel, isikute poolt, kelle aususes ja õiglustundes kellelgi kahtlusi ei ole;
- erakond ja erakonna iga liige on erilise tähelepanu all. Kui erakonnas keegi kuritarvitab võimu, siis tuleb seda igal juhul võimalikult kiiresti avalikult arutada. Erakonda kompromiteerivate tegude tõttu on üldjuhul ette nähtud erakonnast lahkuda; erandjuhud arutab läbi volikogu või aukohus;
- erakond on valmis loobuma võimust, kui ilmneb, et erakond on saamatu, jõuetu, hoolimatu, kui on selge, et mõni teine erakond suudaks palju paremini rahvast kaitsta ja riiki edendada;
- võim on poliitilise tahte realiseerimise eeldus;
- võim on eneseteostuse ja enesekontrolli võimalus seadustega reglementeeritud piires ja mitte rohkem;
- võimuga kaasneb nii administratiivne kui ka moraalne kohustus kasutada võimu ja vastutada selle eest, et keegi mitte kusagil ei mängi võimuga, ei kuritarvita võimu, ei kahjusta kellegi põhiseadusest ja kultuurist tulenevaid õigusi ega sea ohtu midagi, mida rahvas peab hoidma, kaitsma ja tugevdama ning järgmistele põlvkondadele edasi andma nii heas seisus, kui suudetakse parimat silmas pidades;
- võimu võtmise ja võimul olemise eeldus on kompetentsus; selle puudumine on küllaldane põhjus igaühe tagandamiseks mingilt juhtivalt positsioonilt, hoolimata ammustest teenetest või tuttavate tugevusest;
- võim on võimalus allutada teisi oma tahtele, ent sellest õigusest ei tulene kohustus seda tingimata teha; võimu oleks vaja kasutada kompromisside loomiseks;

- võim on selliste õiguste kogum, millega kaasnevalt positsioonilt on võimalik ja vajalik valitseda ja juhtida, hallata ja sidustada, ent heal juhul tuleks eelistada iseregulatsiooni ja toetada selle eelduste tugevdamist.

Erakonnad võiksid

- määrata valdkonnad ja protsessid, mis peaksid kulgema iseregulatiivselt, ja
- luua süsteeme, mis aitaksid vältida eesmärgistatud sekkumist, sealhulgas valitsemist, juhtimist, haldamist ja sidustamist seal, kus on potentsiaal iseseisvalt hakkama saada;
- teha endale ja teistele täitmiseks mõeldud otsuseid, sealhulgas
    - seada eesmärke ja valida vahendeid,
    - kehtestada ja muuta tegutsemise põhimõtteid,
    - kehtestada ja muuta tegutsemise reegleid, protseduure, rütmi, tempot,
    - määrata tegutsemise suund, aeg ja koht, täitjad ja tähtajad, tegutsemise algus ja lõpp,
    - kehtestada tulemuste kontrollimise kord, aruandluse vorm, aeg, ulatus,
    - kehtestada ja muuta hindamise kriteeriume ning anda hinnanguid,
    - leida sobivad inimesed võtmepositsioonidele ning kõrvaldada põhimõttelise tähtsusega otsuste tegemiselt isikud, kelle kompetentsus, täpsus, ausus, õiglus, heatahtlikkus, tegutsemise süsteemsus, ühiskonna- ja kultuuriseos, keskkonna- ja tervishoid või muud olulised tunnusjooned ei ole kooskõlas eesti kultuuris fikseerunud tõekspidamistega ja järelikult ka erakonna programmiliste seisukohtadega;
- muuta avalik-õiguslike asutuste võrgu otstarbeka struktuuriga, minimaalse koosseisuga, nüüdisaegse infotehnoloogiaga efektiivselt toimivaks süsteemiks, tunda ja austada korda.

Sõnavabadus

Sõnavabadus (õigus avaldada oma arvamust) on põhiseaduse järgi kõigil ühesugune (võrdne), aga keegi ei saa kedagi kohustada kuulama - lugema ja arvestama. Igaüks teab, et mõnda inimest kuulatakse tähelepanelikult ja tema mõtteavaldusi võetakse tõsiselt, arvestatakse ning mõeldakse edasi ja tagasi, üle ja ümber; mõne inimese juttu ei märgata ega arvestata, olenemata sellest, kui palju või kus ta räägib.

Sõnavabadust saab inimene kasutada sedavõrd, alles siis ja ainult siis, kui ta pälvib usaldust, s.t kuivõrd ta

- on adekvaatne oma hinnangutes endale ja ümbritsevale maailmale;
- on asjatundlik; valdab seda valdkonda, millest räägib. Nendel puhkudel, mil erakonna liige teemat (probleemi, olusid, olukorda, situatsiooni, nähtust, protsessi) ega selle tegureid ei valda, ta vaikib või teatab selgelt, siiralt, keerutamata, et ta ei saa antud teemal kaasa rääkida, sest ei ole küllalt informeeritud ja haritud ning (või) tal ei ole küllalt palju kogemusi;

- saab aru, milles on arutluse mõte, millest sõltub käsitluse ja tulemuse tähendus ja tähtsus;
- ei kibele sõna võtma siis, kui tal ei ole arutamise objekti kohta midagi olulist öelda või lisada sellele, mida on juba räägitud;
- räägib tõtt (aga mitte kogu tõtt) või vaikib, aga ei valeta;
- tunneb ideaale ja oskab tuletada hinnanguid ja järeldusi ideaalidega võrdlemise teel;
- ei anna meelevaldseid hinnanguid;
- ei sea selliseid eesmärke, mille saavutamine on võimalik vaid inimeste tervise või looduse, kultuuri, hariduse või teaduse arvel või ei ole üldse võimalik;
- ei vali eesmärkide saavutamiseks vääritiuid vahendeid;
- ei kahjusta;
- ei ehi ennast "võõraste sulgedega";
- ei anna katteta lubadusi; teeb seda, mida lubab, ja teatab lubaduse täitmisest;
- ei suurusta, ei hoople, ei jutusta ennast ega erakonda ülistavaid lugusid;
- mõistab inimesi nende raskustes ja kõhklustes, ka eksituste ja õnnetuste puhul ning on siis diskreetne;
- näeb kõvasti vaeva alternatiivide loomiseks ja hindab kõrgelt argumenteeritud eriarvamusi, olenemata sellest, kes neid esitab;
- avaldab tunnustust silmapaistvate tulemuste saavutamise ja ka igasuguse eneseületamise puhul;
- on vaoshoitud, ei levita kuuldusi, kahtlustusi, inetuid jutte jms kellegi ega millegi kohta;
- käsitleb ennast ja teisi inimesi subjektina, täiesti tõsiselt võetavatena, mitte manipuleerimise objektina, naerualusena või tühja kohana, olenemata sellest, milline on nende staatus ja roll, ettevalmistus, hoiak ja valmisolek edu saavutamiseks vm;
- elab, ei mängi elamist; suhtleb, ei mängi suhtlemist; võitleb, ei mängi võitlemist.

Avaliku arvamuse uuringute peegeldused näitavad, et meie rahva usaldus võimuinstitutsioonide, sealhulgas Riigikogu ja ajakirjanduse vastu on madal ning iga poliitik ja ajakirjanik võiks sellest järeldada – kui sinu usaldusväärsus on madal, siis räägi mis sa räägid ajalehes või televisioonis või raadios või erakonna koosolekul, sind ei usuta, sa ei ole küllalt veenev.

Kui palju on neid erakondade liikmeid, kes ei aja mingisugust üldist udujuttu ega tee midagi muud sellist, mis võib erakonna usaldusväärsuse kahtluse alla seada?

Adraseadmise aeg otsas

Võim on kohustus kasutada positsiooniga kaasnevaid õigusi orienteerumiseks, otsustamiseks ja vastutamiseks, sealhulgas

- jälgida seaduslikkust ning tagada igale kodanikule, kodanikeühendusele, füüsilisele ja juriidilisele isikule – igale firmale ja firmade ühendusele – neile seadusega ette nähtud õigused ning kaitse nende õiguste rikkumise, petmise, ähvardamise või muu ahistamise korral;

- rakendada jõudu kõigil nendel juhtudel, mil põhiseaduslik kord ja kodanike või muude subjektide õigused, vara, au, väärikus või julgeolek on ohus või võivad sattuda ohtu;
- rajada uusi organisatsioone ja institutsioone;
- likvideerida oma aja ära elanud, ebaõiges suunas ja/või halvasti toimivaid, ebaefektiivselt funktsioneerivaid või korrumpeerunud ja parasiteerivaid organisatsioone ja institutsioone;
- kanda hoolt julgeolekusüsteemide täiustamise ja valmisoleku eest;
- kontrollida otsuste täitmist ja rakendada meetmeid otsuste täitmisega kaasnevate tulemuste ja tagajärgede jälgimiseks (süsteemide edasi- ja tagasisidestamiseks).

Võim on ihaldamise objekt ja omaette väärtus üksnes ala- või üleväärsuskompleksi tõttu vaevlevatele inimestele. Võim on põhimõttelise tähtsusega otsuste tegemise eeldus.

Võim kui administratiivsete õiguste kogum kaasneb valimisvõiduga, aga võimu võtmiseks ja võimu kasutamiseks peab olema ka moraalne õigus, mille tekkeks peab erakonnal (loe: erakonna igal liikmel) olema:

- kõrge kvalifikatsioon – teadmiste, oskuste ja kogemuste ühtsus, mis võimaldab teha otsuseid, mis on küllalt süsteemsed ja komplekssed ning põhjendatud igas muuski mõttes,
- õige orientatsioon,
- kõrge motivatsioon,
- kõrge eruditsioon,
- usaldatav intuitsioon,
- usk tulevikku ja raugematu tahe näha vaeva nende ideaalide eest
- võitlemiseks, tänu millele saab kogu rahva elu muutuda elamisväärseks.

Eesti erakondade liikmed peavad õppima hoidma Eestit ja inimest, elu ja elamise ning iseolemise eeldusi. Paraku ei saa hoida seda, mida ei tunne. Järelikult valikut ei ole; see, kes leiab, et peab rahva ette asuma, peab ka teadvustama, et administratiivse õiguse kõrval võtta võim, mis kaasneb valimisvõiduga, tuleb saavutada ka moraalne õigus – pädevus ja valmisolek ühendada vaim võimuga.

Hea ja õiglase õigussüsteemi ja hea avaliku halduse eest seisva erakonna iga liige, kes tahaks osaleda võimuga kaasnevas tegevuses, peab õppima tundma kõike seda, mille nimel tema erakond tegutseb, milliseid eesmärke taotleb, milliseid põhimõtteid tähtsaks peab, mille alusel hinnanguid annab, ega seleta ei tööl, kodus ega puhkehetkel, et ta küll õppis ja soovib parimat… Vaja on teada, osata, aru saada seostest ning mõista nii inimesi üksiti kui ka erinevate sotsiaalsete gruppidena! Võimuga kaasneb vajadus kujuneda vastutusvõimeliseks asjatundjaks inimese, ühiskonna ja kultuuri alal. Selleks ei piisa ükskõik millisel alal kunagi omandatud diplomist. Adraseadmise aeg on Eesti poliitilises elus otsa saamas.

Riigikogu ja põhiseadus

Toomas Savi (RiTo 1), Riigikogu esimees

Põhiseadus on omamoodi ühiskondlik kokkulepe ning seepärast peab ta olema vastuvõetav nii Toompea riigimeestele kui ka armastatud tädi Maalile.

Põhiseadus on aastast 1992 hästi toiminud. Ta on tõhusalt täitnud demokraatliku ühiskonnakorralduse alusmüüri rolli. Põhiseaduses sätestatud demokraatlikud mehhanismid toimivad. Eesti pole kümne aasta jooksul kordagi sattunud põhiseaduslikku kriisi. Rahvas ei ole põhiseadusest võõrdunud ja peab seda omaks. Seda näitab kas või asjaolu, et põhiseadusest ei räägita iga päev. Ja ei peagi rääkima. Ta on nagu vana hea Šveitsi kell, millest pole vaja eriti kõnelda, kuid mille töökindluses võib alati kindel olla.

Siinjuures tahan avaldada tunnustust kolmele viimasele Riigikogu koosseisule, kel on jätkunud arukust põhiseadust tormakalt mitte muuta. Hetkeemotsioonid ja poliitiline kasu on jäänud tagaplaanile ning lähtutud on kuulsa Prantsuse valgustaja Charles de Montesquieu' põhimõttest: "Ma unustan selle, mis on hea mu perele, kuid mitte riigile". Seetõttu põhiseadus toimib, on joonistunud välja nii tema head kui ka vead.

Eesti erakondade auks tuleb öelda, et erinevalt Eesti esimesest iseseisvusajast pole ükski praegune erakond seadnud oma programmiliseks eesmärgiks põhiseaduse laiemat revideerimist. Üksnes mõni teema, sealhulgas presidendi otsevalimine ning põhiseaduse täiendamine rahvaalgatuse õigusega, kajastub erakondade programmides ja on jõudnud seetõttu ka Riigikogu saali. Põhiseaduse muutmise ettepaneku, mis näeb ette üleminekut presidendi otsevalimisele, esitas parlamendile oma viimasel tööpäeval ka president Lennart Meri. Pean oma kohuseks märkida, et presidendi otsevalimine rahva poolt on põhjendatud riigis, kus presidendile kuulub reaalne täidesaatev võim. Parlamentaarses riigis, kus president täidab eeskätt esindusfunktsiooni, võib otsevalimine põhjustada pingeid Riigikogu, presidendi ja valitsuse pädevuse kindlaksmääramisel. Meie põhiseaduse koostajad Põhiseaduse Assamblees ei pooldanud presidendi otsevalimist, sest:

1. presidendil ei ole põhiseaduses ette nähtud aktiivset rolli;
2. otsevalimine ei ühildu parlamentaarse riigi mudeliga;
3. otsevalimine annaks presidendile võimaluse teiste riigiorganite arvel oma volitusi laiendada.

Need põhjused pole tänaseks muutunud. Põhiseaduse vaimu pärast, mille vundamendiks on parlamentaarne riigikorraldus, tuleks enne selle eelnõu menetlemist täiskogus kaaluda tõsiselt kõiki plusse ja miinuseid, mis presidendi otsevalimisega kaasnevad.

Riigikogu põhiseaduses

Riigikogu esimehena pean möönma, et põhiseaduse IV peatükk ehk Riigikogu puudutav osa võinuks olla veelgi paremini sätestatud, seda eriti Euroopas hiljuti vastu võetud uute põhiseaduste valguses. Kuid täiusliku põhiseaduse teksti loomine ei saa olla omaette

eesmärk. Iga põlvkond mõtestab põhiseaduse ühiskonna ja seadusloome arengust lähtudes nagunii ise.

Üksikute põhiseaduslike probleemide üleskerkimine parlamendis ei tähenda, et oleme kümne aasta jooksul põhiseaduse analüüsiga vähe tegelnud. Mõnikord ei paista see töö väljagi. Näiteks kuus aastat tagasi, kui kõige aktuaalsemaks probleemiks muutus põhiseaduse muutmine riigikaitse valdkonnas, moodustati Riigikogu põhiseaduskomisjoni ettepanekul valitsuse juurde põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. Ka Riigikogu põhiseaduskomisjon uuris väga kaua ja tähelepanelikult vajadust muuta põhiseaduse riigikaitset käsitlevat osa. Põhjaliku töö tulemusena jõuti järeldusele – polegi vaja muuta. See on hea tulemus ning väärt kogemus. Nüüd NATO lävele jõudes on põhiseaduse muutmise probleemid riigikaitse osas kaotanud aktuaalsuse. Siit võib teha järelduse – põhiseaduse toimima hakkamiseks tuleb anda aega.

Muidugi ei saa see aeg olla sajanditepikkune. Me ei tohi eeskujuks seada kuulsat Hiina poliitikut, kes vastuseks küsimusele, mida arvata paarsada aastat tagasi aset leidnud Prantsuse revolutsioonist, kostis: "On veel liiga vara öelda." Meie põhiseadus on alles poisike, kuid me peame talle panema hinde.

Lisaksin veel, et suure töö põhiseaduse lahtimõtestamisel, eriti konkreetsete seadusloome probleemide osas on teinud Riigikohus. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on kümne aasta jooksul läbi vaadanud rohkem kui 60 presidendi, õiguskantsleri ja kohtute esitatud taotlust, et õigusaktid oleksid kooskõlas põhiseadusega. Kui põhiseaduse kehtivuse esimestel aastatel pälvis enim tähelepanu võimude lahususe ja tasakaalustatuse küsimus, siis nüüd on põhiseaduslikkuse järelevalve keskne küsimus inimeste põhiõiguste kaitse.

Põhiseaduse täiuslikkusest olulisem on põhiseaduse püsivus ja järjepidevus. Põhiseadus on Eesti rahvusliku kokkuleppe alusdokument ja niisugusena on rahvas ta ka heaks kiitnud. 91%-line heakskiit rahvahääletusel oli selle ülim tunnustus, ja ma usun, et seda on väga raske, kui mitte võimatu korrata. Jäägu selle kokkuleppe vaim püsima!

Teisalt ei saa ega tohi võtta põhiseadust absoluutse ja muutumatu tõena, dogmana. Põhiseadus loodi ja kehtestati ajal, mil tähtsad olid hoopis teised mured ja tingimused. Meenutagem, et ka Põhiseaduse Assamblee, kuhu olid koondunud nii tollase Ülemnõukogu kui ka Eesti Kongressi parimad jõud, lõpetas oma töö läkitusega Eesti rahvale, milles tõdeti: "Oleme andnud parima, mida oskasime ja suutsime praeguses ajaloolises olukorras." Põhiseaduse muutmine ei tähenda mitte seda, et ta on halb, põhiseadust võib muuta tema headuse, adekvaatsuse ja töökõlblikkuse säilitamise pärast.

Kodanik ja põhiseadus

Kindlasti pole põhiseadus ainult erakondade, poliitikute ja juristide pärusmaa. Põhiseadus on omamoodi ühiskondlik kokkulepe ning seepärast peab ta olema vastuvõetav nii riigimeestele Toompeal ja Kadriorus kui ka armastatud tädi Maalile. Muidugi ootasid ja lootsid Eesti kodanikud kümme aastat tagasi, et uue põhiseadusega ning oma Riigikogu ja presidendi

valimisega lahenevad kõik mured otsekui iseenesest. Praeguseks on ootused tihtipeale asendunud küsimustega, aeg-ajalt isegi pettumusega.

Mis on võõrandumise põhjused? Miks inimesed ei usu, et nad suudavad ühiskonnaelu mõjutada? Kas saab seda siduda näiteks presidendi ja Riigikogu vahelise rolli jaotusega, mil rahvas ootab, et erakondlikud vaidlused lõpeks ja otsused langetaks inimene, keda enamik rahvast tahab näha presidendina? Demokraatlikus riigis on parlament foorum, kus kõik ühiskonnagrupid saavad avaldada arvamust ühiskonnaelu korraldamise kohta ning põhjendatakse ühe või teise abinõu vajalikkust. Võõrandumise põhjused võivad olla seega nii kodanikkonna vähestes teadmistes demokraatia olemusest kui ka poliitikute lihtsama vastupanu teed minemises.

Ka valimised näitavad kodanike suhtumist riiki. Kohalike valimiste järel rõhutaksin eriti kohalike omavalitsuste osa meie põhiseaduse mõtte teostamisel. Kohalikule omavalitsusele suurema hulga ülesannete ja sellega seotud vastutuse panemisega on võimalik demokraatiat õppida, kuid samas tuleb leida tasakaal, et omavalitsused sellega toime tuleksid. Kurvaks õppetunniks on omavalitsused, kes on sisuliselt maksejõuetud ning kus pole seetõttu küllaldaselt volikogu kandidaate. Üheks niisuguseks näiteks on Püssi, kus kandidaatide puudusel on valimisi mitu korda edasi lükatud.

Kümne aasta jooksul on aeg-ajalt üles kerkinud probleem: kas praeguse ühetasandilise kohaliku omavalitsuse asemel peaks olema mitmetasandiline omavalitsus? Viimati kordas seda küsimust Vabariigi President 28. juunil põhiseaduse aastapäevale pühendatud aktusel.

Olen kindlalt veendunud, et ühetasandiline omavalitsuskorraldus on praktiline ja Eestis küllaldaselt juurdunud ning selle ümberkorraldamine oleks küsitav. Ka põhiseadus ütleb, et "kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad". Väikesele riigile oleks praktilisem pikendada omavalitsuste mandaati kolmelt aastalt neljale. Praegune valitsuskoalitsioon ongi jõudnud veendumusele, et alates 2005. aastast võiksid kohalike volikogude valimised toimuda iga nelja aasta tagant praeguse kolme asemel. Vastav põhiseaduse muudatuse eelnõu on antud ka Riigikogu menetlusse.

Euroopa Liit ja põhiseadus

Eesti riik ja rahvas pürib Euroopa Liitu ning sinna astudes hakkame kasutama Euroopa Liidu liikme õigusi ja täitma kohustusi. Ühinemisotsus tuleb vormistada ka õiguslikult. Seepärast on 74 Riigikogu liiget esitanud põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu, mis on Riigikogus läbinud juba esimese lugemise. Selle vastuvõtmisel muutub Euroopa Liidu õigus liitumislepingus kindlaksmääratud ulatuses üheks põhiseaduse tõlgendamise ja rakendamise aluseks.

Kuid põhiseaduse täiendamise otsust ei tehta kiirustades. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu arutatakse Riigikogus kolmel lugemisel, kusjuures esimese ja teise lugemise vahet on vähemalt kolm kuud. Eelnõu rahvahääletusele panekuks on nõutav Riigikogu koosseisu kolmeviiendikuline häälteenamus ehk vähemalt 61 saadiku toetus. Rahvahääletus ise saab toimuda kõige varem kolme kuu pärast, arvates sellekohase otsuse vastuvõtmisest

Riigikogus. Mulle isiklikult meeldib protseduur, kuidas me põhiseadust täiendame - lisame sellele uue akti ja jätame põhiteksti puutumata. Nii saab ka pärast täiendamist öelda, et põhiseaduse vaim ja vorm on säilinud.

Muidugi tuleb enne seda lõpuni vaielda põhiseaduslikud vaidlused, näiteks põhiseaduse esimese paragrahvi ümber, milles sätestatakse Eesti suveräänsus. Nii Euroopa Liidu pooldajad kui ka liitumise vastased näevad selles suurt takistust Euroopa Liiduga liitumiseks. Ühed katsuvad sellest mööda minna, teised seda ära kasutada. Arvan, et see on mõlemal juhul vale. Esimene paragrahv fikseerib ainult selle, et Eesti rahva riiklik enesemääramine on põhimõtteliselt võõrandumatu ja säilib mis tahes väliste liitude läbi. Olime juriidiliselt alles okupatsioonirežiimide all, seda enam jääme suveräänseiks liidus, millesse astume vabatahtlikult.

Suveräänsuse vana ja absolutistlik mõiste olid omal kohal 19. sajandi keskel, kui Euroopas toimusid rahvuslikud revolutsioonid. Ta võis sobida meile ka rõhutamaks meie iseseisvustaotlusi N Liidu vastu. Kuid tänapäeval, mil ähmastuvad piirid ja süveneb rahvaste ühiselu, kaovad rahvuslikud barjäärid kaubanduses, teabelevis, hariduses ja poliitikas, kaob ka vana arusaam. Nii nagu me ei saa tagasi Kõrboja, Vargamäe ja Ülesoo talu, nii ei saa me tagasi ärkamisaegset ideoloogiat ega poliitikat. See aga ei tähenda, et me ei väärtusta poliitilise elu põhilisi aluseid ja nende seas tähtsaimat - eesti rahva õigust ja tahet poliitilisele eksistentsile ja riiklikule iseseisvusele.

Euroopa Liit ei ole meie suveräänsuse piirang ega asendus, vaid ta on meie suveräänsus 21. sajandi mõttes. Meie astumist Euroopa Liitu võib vaadelda ka kui esimeses paragrahvis sisalduva ideoloogia senisest paremat teostamist. Praeguse põhiseadusliku debati peamine sisu peaks olema hoopis see, kuidas tagada Eestis Riigikogu kontroll Euroopa Liidu mõju üle ning tagada rahvale võimalus eurooplastena elades jälgida sedagi, et meie riik saaks teostada neid põhilisi huve, mille kaitsmiseks põhiseadus ongi loodud.

Õnn ja põhiseadus

Kui tänavu kevadel jagati koolilõpetajatele sügavsiniste kaantega põhiseaduse raamatut, küsisid lõpetajad ajakirjanduse kaudu lugupeetud Juhan Viidingu laulusõnadega: "Õigus olla õnnelik. Kas sa seda ei tea? /---/ Õigus põhiseaduslik. Kas sa seda ei tea?" Loodan, et kümne aastaga oleme jõudnud selle küsimuse tuumale kas või kukesammu võrra lähemale.

Eesti rahva püsivus, arukus ja kodanikutunne andis meile põhiseaduse, mis on püsinud muutumatuna enam kui kümme aastat. See annab lootust, et põhiseadusesse raiutud põhimõtted kestavad kauem kui ühe juubeli jagu.

Riigikogu ja valitsuse põhiseaduslik vahekord

Mart Nutt (RiTo 3), Riigikogu liige, Isamaaliit

Riigikogu ja valitsuse pädevus on kõige paremini tasakaalustatud võimusuhe põhiseaduses.

Parlamendi ja valitsuse pädevuse vahekorrast lähtuvalt on Eesti ülekaalukalt parlamentaarne riik, kuuludes oma poliitilise süsteemiga niisuguste riikide hulka nagu Saksamaa, Itaalia, Austria, Iirimaa, mitmed Kesk-Euroopa riigid, aga ka kõik Euroopa monarhiad. Riigikogu ja valitsuse võimkond on klassikaliselt ja täiemahuliselt jaotatud. Põhiseaduse § 4 sätestab, et Riigikogu ja valitsuse tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. Enamikus Euroopa riikides nii selget võimude lahususe põhimõtet määratletud ei ole.

Sellele lisandub keeld ühel ja samal isikul olla ühel ajal seadusandlikus ja täidesaatvas rollis, mis Euroopa parlamentaarsetes riikides on pigem erandlik kui tavapärane. Riigikogu liige peab oma volitused peatama ministriametisse asudes ja need üldse lõpetama, kui soovib jätkata tööd muus riigiametis. Riigikogu ei jaga temale kuuluvat seadusandlikku võimu ühegi teise asutusega (*põhiseaduse § 59*), nii nagu valitsus ei jaga kellegagi täidesaatvat võimu (*põhiseaduse § 86*). Riigipeal – presidendil – on üksnes piiratud, põhiseaduses ammendavalt loetletud volitused. Samas sätestab põhiseadus kui demokraatliku riigikorralduse alustala seadusandliku võimu ülimuslikkuse täidesaatva suhtes.

Valitsuse tagatised

Riigikogu pädevus ei piirdu üksnes seadusandliku võimuga. Riigikogul on hulk täiendavaid ülesandeid, mis demokraatlike tavade järgi kuuluvad rahvaesindusele. Nagu parlamentaarses riigis tavaks, on valitsus vastutav ja aruandekohustuslik Riigikogu ees. Riigikogu ainupädevusse kuulub peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmine, Riigikogu võimuses on ka valitsust ja iga valitsusliiget ametist tagandada, avaldades umbusaldust koosseisu häälteenamusega. Igal Riigikogu liikmel on põhiseaduslik õigus pärida aru peaministrilt ja ministritelt nende otsuste ja tegevuse kohta. Ja enesestmõistetavalt on valitsuse tegevuse raamideks ja valitsusele korralduseks Riigikogus vastuvõetud seadused.

Kuid põhiseadus ei anna Riigikogule mingeid täidesaatvaid volitusi. Riigikogu ei saa sekkuda valitsuse tegevusse ega delegeerida täidesaatvat võimu kellelegi teisele kui valitsusele. Põhiseadus piirab ka Riigikogu suveräänsust sätetega, mis annavad Riigikogule otsustusõiguse üksnes valitsuse ettepanekul. Näiteks võib Riigikogu otsustada vastavalt põhiseaduse § 65 punktile 10 riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise üksnes valitsuse ettepanekul ja mitte mingil juhul omal algatusel.

Põhiseadus annab valitsusele tugeva tagatise, mis kaitseb teda Riigikogu võimalikest hetkemeeleoludest või poliitilisest ümberrühmitumisest tuleneva ebastabiilsuse eest. Nii saab valitsus põhiseaduse §-le 97 tuginedes taotleda presidendilt erakorraliste valimiste väljakuulutamist olukorras, kus valitsusele on avaldatud umbusaldust. See õigus jätab

valitsusele küllaldase iseseisvuse teha vajadusel ebapopulaarseid otsuseid ja viia lõpule algatatud ümberkorraldused.

Tasakaalustav kompromiss

Kui kõrvutame seadusandliku ja täidesaatva võimu pädevuse jaotumist kehtivas põhiseaduses varasemate Eesti põhiseadustega, nagu 1920., 1934. ja 1938. aasta põhiseadused, siis näeme, et arvesse on võetud varasemaid kogemusi ja leitud tasakaalustav kompromiss. 1920. aasta põhiseadus jättis valitsuse sisuliselt Riigikogu kantselei rolli. Valitsuse püsimine sõltus Riigikogu hetkemeeleoludest ning valitsuse iseseisvus otsuste elluviimisel ja poliitika kujundamisel oli peaaegu olematu. Selle tagajärjeks olid väga sagedased valitsuste vahetused ja sagedane kaitseseisukord. Selline riigi ebastabiilsus sai Eesti demokraatiale saatuslikuks. 1934. aasta põhiseadus võimude pädevuse küsimuses ei realiseerunudki ning 1938. aasta põhiseadus tegi Riigikogust nn nukuparlamendi ja valitsusest omakorda presidendi kantselei. Tuleb tunnistada, et sõjaeelses Eestis valitsus ei saanudki täita oma põhifunktsiooni – kanda iseseisvat täidesaatvat võimu.

Kehtivas põhiseaduses sätestatud võimujaotus on ennast suurepäraselt õigustanud. Enam kui 10 aasta jooksul, mil põhiseadus on olnud jõus, on Eestis olnud stabiilsed ja püsivad valitsused. Erakorraliste parlamendivalimiste järele ei ole vajadust olnud. Võimude tasakaalustatus, mis on teinud võimalikuks ka vähemusvalitsuste edukad tegutsemisvõimalused, on tagasihoidlikust demokraatiakogemusest ning poliitiliste jõudude suurest polariseerumisest ja killustatusest tuleneva rabeduse hästi tasandanud. Võib isegi tõdeda, et Riigikogu ja valitsuse pädevus on põhiseaduses kõige paremini tasakaalustatud võimusuhe. Sellest saab järeldada, et kindlasti ei ole vaja muuta põhiseadust selles vallas.

Minister parlamendi tahte väljendajana

Ei saa aga väita, et Eesti demokraatial pole kasvuruumi ning Riigikogu ja valitsuse suhted ei peaks edasi arenema. Kogu maailmas on demokraatlikule ühiskonnale omane rahvaesinduse pideva tegeliku kontrolli suurenemine valitsuse tegevuse üle. See saab toimuda eeskätt Riigikogu komisjonide tööülesannete täiendamise abil, aga ka loomulikult heade tavade juurdumise teel.

Täitevvõimu minister peaks olema tihedamas sidemes seadusandjaga ning rahva mandaati kandva poliitikuna pideva rahvavõimu teostaja ministeeriumis. Tuleb teadvustada, et seadusandja usaldust kandes on minister kõigepealt rahva esindaja ja ministeeriumis parlamendi tahte väljendaja ning alles seejärel ametkonna juht, kuid mitte mingil juhul ametkonna huvide väljendaja Riigikogus ja avalikkuse ees!

Põhiseadus kui ühiskonna tasakaalustaja

Tõnu Anton (RiTo 6), Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi liige ja halduskolleegiumi esimees

Põhiseaduses sätestatud eesmärkide ja põhimõtete alusel tuleb otsustada, kas teha valikud põhjamaise sotsiaalriigi ja säästva arengu põhimõtteid järgiva heaoluühiskonna suunas või ühiskonna kasuks, kus igaüks peab ise hakkama saama.

Tehes põhiseadusekeskset kokkuvõtet möödunud kümnest aastast, tahan põhiseaduse paljudest funktsioonidest esile tuua ühe tähtsa funktsiooni – põhiseadus kui ühiskonna tasakaalustaja. Põhiseadus täidab seda rolli ühiskonna ja riigi vahelisi suhteid määrates ning ühiskonda ühendavaid väärtushinnanguid sätestades.

Need väärtushinnangud tulenevad eeskätt põhiseaduse preambulas ja II peatükis sätestatud eesmärkidest ja printsiipidest. Avaliku võimu kõrvalekaldumine põhiseaduse vastuvõtmisega kokkulepitud eesmärkidest ja printsiipidest tähendaks mitte üksnes vastuolu põhiseaduse mõttega, vaid ka taganemist kokkuleppest. See tooks paratamatult kaasa rahva õigustatud pettumuse, mõnikord isegi viha. Alljärgnevalt pöörangi tähelepanu põhiseaduslikele väärtushinnangutele.

Traditsiooniliselt fikseeritakse kõige tähtsamad eesmärgid ja põhimõtted põhiseaduse preambulas. Sel viisil fikseeritakse ja defineeritakse õiguslikult ühiskonda ühendavad ja säilitamist vajavad väärtushinnangud.

Ka Eesti põhiväärtused väljenduvad põhiseaduse preambulas eesmärkide ja põhimõtetena:

Eesti rahvas tahab "kindlustada ja arendada riiki, /…/ mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, mis on kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, mis peab tagama eesti rahvuse ja kultuuri säilimise läbi aegade."

Kuidas on avalik võim arvestanud neid Eestile tähtsaid väärtusi?

Kõigepealt – riigi rajanemine vabadusel, õiglusel ja õigusel. Nende väärtuste rühmast on problemaatiline õigluse põhimõtte järgimine.

Üks osa vastusest selle probleemi lahendamisel peitub minu arvates sotsiaalsetele õigustele suurema tähelepanu pööramises ning sotsiaalriigi põhimõttega arvestamises. Sotsiaalriigi põhimõtet märgitakse põhiseaduse teise peatüki 10. paragrahvis:

"Käesolevas peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele."

Kas praegu on Eestis selge, missugused õigused, vabadused ja kohustused võiksid tuleneda sotsiaalse õigusriigi põhimõtteist?

Selline küsimus on õigustatud krambi tõttu, mis tekkis sotsiaalsete õiguste ideoloogilisest üleväärtustamisest – ma ei pea silmas tegelikkust – sotsialismi ajajärgul ja sotsialismi kokkuvarisemisele järgnevast sotsiaalsete õiguste teema vältimisest. Mulle tundub, et liberaalse traditsiooni juurutamisel on võetud mitte tasakaaluasend, vaid sotsialismi vastandasend. Mõnda aega on sellist asendit võimalik säilitada. Igaüks saab realiseerida oma sotsiaalseid õigusi avaliku võimuga suhtlemata, kui tal on raha ning turg on vastavalt arenenud. Tähelepanuta on jäänud, et avaliku võimu toetavat tegevust vajavad hoolekande, arstiabi, eluruumi, töö ja haridusega seoses just need, kes ei saa mainitud hüvesid nautida materiaalse kitsikuse või muu objektiivse põhjuse tõttu. Nemad ei kuulu ka sellesse rühma, kes on võimeline otsuseid enda kasuks kallutama. Ma ei eita, et on kaalukaid argumente sotsiaalsete õiguste tunnustamise vastu, kuid olen veendunud, et faktilist vabadust ja õiglust, mida tunnetaks kaalukas enamus, ei saa teisiti saavutada. Tuletan siinkohal meelde, et põhiseaduse järgi on kodanikul õigus riigi abile mitte üksnes vanaduse, töövõimetuse ja toitja kaotuse puhul, vaid ka puuduse korral. Põhiseaduse mõtte kohaselt hõlmab riigi abi nii materiaalse, vaimse ja kultuurilise kui ka poliitilise eksistentsi. Tahan rõhutada, et nüüdisaegse inimõiguste teooria kohaselt vaadeldakse sotsiaalseid õigusi kui tavalisi inimõigusi, millele saab tugineda kohtuvaidluses ning millel on samasugune rakendumisala kui traditsioonilistel kodaniku- ja poliitilistel õigustel.

Sotsiaalriigi põhimõtet ei saa siiski samastada isikute sotsiaalsete õiguste võimalikult tõhusa kaitsega. Sotsiaalseid õigusi saab kaitsta üksnes konkreetse riigi majanduslike võimaluste piires.

Sisemise rahu tagamine

Riigi sisemine rahu peaks praegu tähendama eelkõige seda, et inimestel on turvaline ja kindel elada. Turvatunde puudumine võib tähendada, et avalik võim on põhiseadusevastaselt jätnud inimesed kuritegelike rünnete vastu piisava kaitseta.

Seda valusat teemat ei ole vaja rohkem puudutada. Ehk vaid niipalju, et kaaluda võiks kulutuste ümberjagamise võimalusi nn välise ja sisemise rahu valdkonnas. Pean silmas mitte üksnes raha, vaid ka inimesi.

Tulevastele põlvedele suunatus

Selle eesmärgi elluviimiseks on vajalik säästev ja keskkonda arvestav areng. Säästva arengu printsiip hõlmab võimalikult kõiki inimtegevuse valdkondi ja vähemalt järgmisi aspekte:

- keskkonna füüsilise kandevõime arvestamist;
- loobumist mõtteviisist, et tulevikus on praeguste ja edaspidi tekkivate negatiivsete tagajärgedega toimetulekuks paremad võimalused;
- elukvaliteedi sotsiaalse, kultuurilise, moraalse, vaimse ja materiaalse sisu tasakaalustamist;

- õigluse tagamist: erinevate sotsiaalsete rühmade vahel peavad olema õiglaselt jaotatud vahendid, võimalused ja vastutus. Seejuures tuleb erilise tähelepanuga käsitleda puudustkannatavaid inimesi ja n-ö tundlikke rühmi, näiteks lapsi ja puuetega inimesi;
- ettevaatusprintsiipide järgimist. Kui me ei ole kindlad keskkonnale avalduvates mõjudes, tuleb arvestada halvima prognoosiga.

Avalik võim peaks neid põhimõtteid oma otsustustes järgima näiteks ka ühiskonna tarbimisharjumuste kujundamisel.

Millegipärast pole ma veendunud, et selline süsteemne lähenemine on valdav. Hulk eraldivõetuna ebaolulisi ja sellistena ka otsekui juhuslikke üksikjuhtumeid viitavad säästva mõtteviisi tugevdamise ja laiema leviku võimalusele.

Ühiskondlik edu ja üldine kasu

Ühiskondlik edu on laiem kui pelk majanduslik areng. Ühiskondlik areng hõlmab ka ideoloogilist edenemist, mõttemaailma ja kultuuri. Näiteks kas või seda, et autojuht laseb puudega inimese üle tee ka väljaspool vöötrada.

Arengut ei saa mõõta vahendite üha intensiivsema kulutamise teljel, vaid eeskätt vaimse heaolu hindamise teel. Mõningane edu majanduslikus arengus on toonud esile ebaühtlase vaimse arengu. Ka see tasakaalustamatus pingestab ühiskonda ja vajab avaliku võimu tähelepanu.

Eesti rahvuse ja kultuuri säilimine

Eesti rahvuse ja kultuuri säilimine on kõige teravam, pakilisem ja problemaatilisem põhiseaduses toodud eesmärk. Mida ta üldse tähendab? Eelkõige eesti rahvuskeha säilimist vähemalt sama arvukana kui praegu ning eesti kultuuri arengujõulisust. Kultuuri säilimine ei tähenda muuseumide osatähtsuse edasist kasvu.

Põhiseaduse koostamise ajal oli rahvusliku identiteedi rõhutatud kaitsel määratu tähtsus rahva ühtekuuluvuse kindlustamisel. Kuid olukord on muutunud ning rahvusliku identiteedi kaitse põhimõtted tuleb sobitada teiste oluliste põhimõtetega.

Tundub, et peale tungib võõrkultuur, selle surve on tugev. Kuigi keeleseadus pakub eesti keelele kaitset, on praktikas raskusi mitte üksnes eesti keele oskusega, vaid ka sellega, et mõnes valdkonnas ja mõne eriala puhul on töökeeleks inglise keel. Ühiskonnas anti põhjendatud hinnang vene keele ja kultuuri pealetungile, kuid hinnangut vajab ka praegune tõsisem mõjutaja - inglise keel ja ingliskeelne kultuur.

Rahvuse säilimise aluseks on perekonna kui institutsiooni säilimine ja areng. Põhiseaduse paragrahvis 27 sätestatakse:

"Perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena on riigi kaitse all."

Perekonna kaitse on ka kõige efektiivsem vahend rahva ja kultuuri püsimajäämise tagamisel. Samas tuleb tunnistada perekonna kui institutsiooni kiiret arengut. Kaitsta tuleb mitte ainult traditsioonilist perekonda, vaid ka muid kooselu vorme, mis tagavad laste sündimise ja kasvatamise.

On möödunud Eesti riigile ja rahvale kümme edukat aastat. Eesti rahvas on põhiseaduse vastuvõtmisega määranud kõige olulisemad eesmärgid ja põhimõtted ning kohustanud avalikku võimu neist kinni pidama.

Põhiseadus ei ole ennast ammendanud seal sätestatud eesmärkide ja põhimõtete osas. Pigem on olnud puudusi neist juhindumisel.

On vaja tagada põhiseaduse täielik rakendamine. Põhiseaduses sätestatud eesmärkide ja põhimõtete alusel tuleb otsustada, kas teha valikud põhjamaise sotsiaalriigi ja säästva arengu põhimõtteid järgiva heaoluühiskonna suunas või ühiskonna kasuks, kus igaüks peab ise hakkama saama, ja väike osa rahvast saabki suurepäraselt hakkama.

Kodukorra juured ja sõlmküsimused

Jüri Adams (RiTo 5), Riigikogu liige, Isamaaliit

Riigikogu kodukorra ülim eesmärk peaks olema töö võimalikult sujuv kulgemine. Kodukord peab abistama, mitte aga takistama töötegemist.

Kui Edgar Savisaare valitsuse justiitsminister Jüri Raidla esitas 1991. aasta septembri lõpus Põhiseaduse Assambleele ministeeriumi töörühma ettevalmistatud põhiseaduse eelnõu, siis oli selles § 106, mis algas sõnadega: "Vabariigi president ei või dekreedina kehtestada või muuta" (see oli presidentaalse põhiseaduse eelnõu!), millele järgnes 14 punkti seaduste nimetusi. Nende hulgas ka punkt 5: "5) Riigikogu kodukorra ja töökorra seadust".

See põhimõte jäi Assamblee töö käigus põhiseadusesse (§ 110), kuid seaduste loetelu ise rändas hoopis uude paragrahvi (§ 104), kus nimetatakse seadused, mida saab vastu võtta ja muuta üksnes vähemalt 51 poolthäälega. Seda, et hulk seadusi on muudetavad ainult koosseisu häälteenamusega, sõjaeelsed Eesti põhiseadused ja Riigikogu kodukorrad ei tundnud.

Raidla rühmale oli olnud eeskujuks samasisuline paragrahv 1937. aasta põhiseaduses (§ 99), ainult et seal oli punkt 5 sõnastatud: "Põhiseaduse § 62 tähendatud kodukorda ja seadust". Olgu siinkohal toodud selle paragrahvi tekst tervikuna:

"§ 62. Riigikogu, Riigivolikogu ja Riiginõukogu ning nende organite asjaajamise sisemine kord ja läbikäimine omavahel, samuti Riigikogu liikmete õigused ja kohustused Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogus ja Riiginõukogus ning nende komisjonides määratakse Riigikogu kodukorraga, mis võetakse vastu Riigikogu üldkoosoleku otsusega.

Riigikogu, Riigivolikogu ja Riiginõukogu ning nende organite vahekord ja läbikäimise kord muude asutistega, samuti Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete õigused ja kohused Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogus ja Riiginõukogus ning nende komisjonides määratakse seadusega."

Ma ei tea, kas ja milliseid eeskujusid sellega järgiti. Igatahes ei olnud tegu Riigikogu varasema traditsiooniga, sest eraldi töökorda varem ei olnud. Nii Asutaval Kogul kui ka Riigikogul oli olnud kodukord, mida muudeti nagu seadust (paralleelselt oli veel Riigikogu liikme tasu seadus, mille täpsem rakendamine oli ka kodukorda kirjutatud). Kodukorra varasemaid täistekste oli kolm: Asutava Kogu kodukord (RT 1919, 46, 95) ja kaks varianti Riigikogu kodukorda (RT 1921, 33, 26; RT 1934, 5, 37). Kodukorra viimast varianti siiski peaaegu kunagi ei kasutatud, sest selle kehtestamine sattus vaikiva ajastu algusesse.

Kuid tagasi 1937. aasta põhiseaduse aega. 1938. aastal kokku tulnud Riigikogu VI koosseis sai endale kodu- ja töökorra väljastpoolt. Riigikogu ajutise kodukorrana rakendati eelmisel aastal põhiseadust välja töötanud Rahvuskogu kodukorda, mille oli andnud K. Päts peaministrina Riigivanema ülesannetes 1937. aasta algul (RT 1937, 10, 82). Riigikogu töökorra seadus aga oli üks neist seadustest, mille võttis vastu Rahvuskogu põhiseaduse

rakendamiseks (RT 1937, 71, 595). Kuigi Riigikogu täiendas neid tekste, päris uute variantide koostamise juurde ei jõutudki, kodukord kandis kuni lõpuni nimetust "ajutine".

1937. aasta kodukorra ja töökorra tekstid on erandlikud, sest erinevad põhimõtteliselt nii varasemast traditsioonist kui ka taasiseseisvusaegsetest. Töökorra seadus sisaldas suure osa materjalist, mis on praegu Riigikogu kodukorra seaduses. Veidi lihtsustatult võiks öelda: seal on enamik norme, mis käsitlevad tööd Riigikogu saalis.

Kodukord aga ei ole seadus, vaid Riigikogu otsus, ja sisaldab endas kõnepidamise, hääletamise jms reegleid, samuti seda, kuidas korraldada tööd väljaspool Riigikogu saali, eriti komisjonides, aga ka juhatuse tööd. Nii vastavad 1937. aasta kodukord ja töökorra seadus üheskoos praegusele kodukorra seadusele.

Kodukorra juured Ülemnõukogus

Kui 1992. aasta sügisel VII Riigikogu kokku tuli, oli vaja midagi välja mõelda, sest uus põhiseadus eeldas, et on olemas "töökorra seadus". Allakirjutanu selle tööga kuidagi seotud ei olnud ega tea sellest midagi. Selle nime all said kirja Riigikogu liikmeks saamise ja sealt lahkumise normid, Riigikogu liikme ametivanne ning mõned normid Riigikogu Kantselei ja seaduste jõustumise kohta. Need olid valdavalt teemad, mida 1937. aasta töökorra seaduses ei olnud. Näiteks asendusliikme institutsiooni ei olnud tol ajal üldse olemas.

Kuigi Riigikogu praegune kodukord on saanud eeskujusid ka sõjaeelsetest seadustest, ei ole ta ometi nendest välja kasvanud, sellel ei ole nendega ei orgaanilist ega vaimset järjepidevust. Praeguse kodukorra juuri tuleb otsida nõukogude aja Ülemnõukogust. Kust oli pärit selle okupatsiooniorgani kodukord, milline on selle ajalugu, mil määral oli tegemist Moskva päritoluga ja vene keelest tõlgitud tekstiga, selle väljaselgitamist ei pea allakirjutanu enda ülesandeks. Kui 1980. aastate lõpus Ülemnõukogu hakkas omandama tähtsust, kehtis seal "Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Ülemnõukogu Reglement" (ENSV ÜVT 1980, 13, 197). Nii mõnigi praeguse kodukorra veider koht või materjali liigendus on sealt pärit. Olgu siinkohal näiteks Riigikogu juhatuse liikmetele komisjonidesse kuulumise keelamine. Reglemendi §-s 27 on tekst: "Alaliste komisjonide koosseisu ei või olla valitud Eesti NSV Ülemnõukogu juhataja, tema asetäitjad, samuti saadikud, kes kuuluvad Eesti ENSV Ülemnõukogu Presiidiumi, Eesti NSV Ministrite Nõukogu, Eesti NSV Rahvakontrolli Komitee ja Eesti NSV Ülemkohtu koosseisu, ega Eesti NSV prokurör." Selle normi igati mõistlik teine pool on kadunud aegade hämarusse, algus aga elab edasi ja kordub ka kõige uuemas kodukorra seaduse eelnõus (eelnõu § 24 (2)). Seda eelnõu tutvustavad käesolevas väljaandes Heiki Sibul ja Aaro Mõttus. Säärast keeldu ei leia ühestki sõjaeelsest kodukorrast. Kuid sellest hiljem.

Sedavõrd, kuidas nõukogude võim sisemiselt lagunes, hakkas Ülemnõukogu muutuma ajuti kooskäivast kogust alaliseks esindusorganiks. Nii võttis Ülemnõukogu eelviimane koosseis veidi enne laialiminekut vastu otsuse "Eesti NSV Ülemnõukogu kaheteistkümnenda kooseisu ajutise töökorralduse põhimõtetest" (ENSV ÜVT, 1990, 3, 66), mis kavandab juba aasta ringi töötava esinduskogu. Selle tunnistab küll Ülemnõukogu järgmine koosseis paari kuu pärast kehtetuks, võttes Ülemnõukogu otsusega (2. aprillil 1990) vastu "Eesti NSV Ülemnõukogu ajutise töö- ja kodukorra". (ENSV ÜVT, 1990, 12, 181). Erinevalt 1980. aasta tekstist ei

nimeta Ülemnõukogu seda seaduseks, vaid lihtsalt kinnitab kodukorra oma otsusega. Kas räägib siin kaasa mälestus 1937. aastast?

Selles kodukorras, mis jääb kuni Ülemnõukogu lõpuni "ajutiseks", tuli sisse palju uuendusi, mis olid varasemal Nõukogude okupatsiooni ajal tundmatud. Neist olulisemad on: eelnõude kolm lugemist, salajase hääletuse võimalus, võimalus võtta vaheaegu enne hääletamisi, saadikurühmade moodustamise õigus (vähemalt 6 Ülemnõukogu saadiku poolt, osa saadikurühmi kannavad nimetust "poliitilised saadikurühmad", ometi võib iga saadik kuuluda kahte erinevasse saadikurühma). Sellest kodukorrast sai alguse varem tundmatu suund piirata kõnelemise pikkust (kõne kuni 10 minutit, sõnavõtt kuni 5 minutit). Hiljem tundmatu on ad hoc redaktsioonikomisjonide moodustamise komme. Kodukord kehtestas tööks ka kvoorumi nõude - 2/3 kooseisust - (sügaval Nõukogude okupatsiooni ajal sellist probleemi ei saanud olla), mida ei ole tuntud Eesti parlamentide ajaloos ei varem ega hiljem. "Kvoorumi kaotamine" muutus hiljem Ülemnõukogus kõige tähtsamaks obstruktsioonimeetodiks.

1990. aasta Ülemnõukogu lõpuperioodil hakati tegelema 1992. aasta septembris valitava VII Riigikogu ettevalmistamisega. Kehtestati "Eesti Vabariigi seadus Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta", mis lähtus uue põhiseaduse §-st 75, mille kohaselt Riigikogu palkade jms kehtestamine on lubatud vaid järgmisele koosseisule. Allakirjutanu tahaks küll põhiseaduse seda kohta tõlgendada nii, et palga suuruse vähendamine peaks siiski lubatud olema. See seadus on järgmise 10 aasta jooksul tekitanud palju poliitilisi proteste. Palgaküsimuses oli analoogiline olukord Eesti Vabariigi esimestel aastatel. Ka siis oli esialgu tegemist suure inflatsiooniga ning palgad kehtestati libiseva kasvuga. Selline süsteem kehtis 1926. aastani. Ka pensionide regulatsioon on jäänud ajale jalgu, sest pole õigustust, miks peaks olema tegemist riikliku pensioniga, kui riigis on toimunud reform, üleminek kogumispensionile.

Korratus kodukorras

Peale selle valmistati Ülemnõukogus ette Riigikogu jaoks kodukorra seaduse ja töökorra seaduse projektid. Allakirjutanu ei kuulunud Ülemnõukogu koosseisu ega tea nende tekstide sünnilugu. IX Riigikogus on nende tekstide omaaegsetest autoritest veel vähemalt üks mees - Tiit Käbin. Riigikogu kokkutulemisel kehtestati need tekstid otsusega "...kuni Riigikogu kodukorra ja töökorra seaduste vastuvõtmiseni, kuid mitte kauemaks kui kolmeks nädalaks". See aeg venis nädal-kaks pikemaks ja seadused võeti vastu vastavalt 5. ja 9. novembril 1992 (RT 1992, 46, 584 ja 46, 582). Nii saigi paika see kord, mille alusel on kolm Riigikogu töötanud kokku üle 10 aasta.

Mõni sõna kodukorra seaduse edasisest arengust. 9. märtsil 1993 moodustas Riigikogu kodu- ja töökorra ajutise komisjoni koosseisus Tõnu-Reid Kukk, Tiit Made, Mart Nutt, Ardo Ojasalu, K. Jaak Roosaare ja Liina Tõnisson. Selle töö tulemusel võeti vastu põhjalikum muudatus 23. novembril 1993 (RT I, 1993, 76, 1132).

Järgmisena võeti 15. aprillil 1994 vastu tuntavalt muutunud kujul kodukorra seaduse täistekst (RT I, 1994, 90, 1517). See tekst kehtib - muidugi vahepeal vähemalt 15 korral tehtud muudatustega - tänaseni. Nendest on kaks mahukamat muudatuste paketti, 12.

jaanuarist 1999 (RT I, 1999, 10, 148) ja 16. novembrist 2002 (RT I, 2002, 95, 610, selle muudatuste järgne terviktekst avaldati RT I, 1, 1).

Nii on kodukorra seadus ajapikku arenenud, muutudes järjest pikemaks ja segasemaks. Kui trükin selle välja laserprinteril, võtavad 168 paragrahvi enda alla 53 lehekülge. Selle seaduse struktuur on täiesti võimatu. Vist ainult Riigikogu juhatajate abilised on suutnud meelde jätta, mis kus paikneb. Seaduse kasutamiseks tuleb pidevalt vaadelda asja seaduse erinevate kohtade koosmõjus.

Selles olukorras on antud I. Fjuki, L. Hänni, T. Kelami, P. Kreitzbergi ja T. Savi allkirjadega Riigikogu menetlusse uus kodukorra seaduse eelnõu (1222 SE), mis on ette valmistatud Riigikogu Kantseleis. Selle eelnõu koostamist selgitavad ja sealseid valikuid põhjendavad käesolevas väljaandes H. Sibul ja A. Mõttus.

Kuigi eelnõu on ümber struktureeritud ja sellisena võrratult ülevaatlikum ning kasutajasõbralikum kehtiva seadusega võrreldes, on selles siiski säilinud paljud vastuolud. Nendest tulebki allpool juttu.

Õnnestunud seadust eristab ebaõnnestunud seadusest muu hulgas see, et selles peetakse silmas põhimõtteid, mida ehk alati ei olegi võimalik väga selgelt väljendada, kuid mis minimeerivad seaduse sisemisi vastuolusid. Riigikogu kodukorra seaduse puhul on peamiseks eesmärgiks saavutada tasakaal vastanduvate suundade vahel. On taotlus, et Riigikogu töötaks võimalikult kiiresti ja lihtsalt. Sellele töötavad vastu Riigikogu liikmete ja saadikurühmade õigused, mis oma teostuses muudavad tööd aeglasemaks ja keerulisemaks.

Teine valdkond on üksikliikmete ja nende õiguste ning saadikurühmade ja nende õiguste vahekord. Selle aluseks on omakorda valik individualistliku ja kollektivistliku lähenemisviisi vahel. Kolmas kokkupõrkevaldkond on küsimus Riigikogu ja selle tööorganite – komisjonide ja fraktsioonide – vahekorrast ja mõistlikest töömeetoditest. Neljas valdkond on õiguste tahtlik kuritarvitamine, s.t obstruktsiooni võimalused. Viienda valdkonnana tooksin välja kummalise suunitluse, mis oli täiesti tundmatu sõjaeelsetes Riigikogudes, nimelt olukorrad, kus kodukord ja tööreeglid selle asemel, et aidata kaasa töö sujumisele, muutuvad hoopis takistajaks, s.t Riigikogu muutub iseenda kodukorra orjaks.

Kõik need jõujooned ning vastuolud on omavahel põimunud, seepärast ei ole edasises käsitluses võimalik neid rangelt järjestada, mistõttu käsitlus jääb paratamatult hüplikuks.

Eelnõude lugemise kord

Alustaks töömeetodist, nimelt eelnõude lugemise korrast. Kuigi eelnõude kolme lugemise tehnika võeti teoreetiliselt omaks juba viimases Ülemnõukogus, jäi see seal siiski suurel määral arusaamatuks ja võõraks. Nii kandusid sealsed lugemised üle ka Riigikogusse ja seni on olnud enamasti nii, et esimesel lugemisel kuulatakse tutvustavaid ettekandeid ja esitatakse küsimusi, kuid ei peeta läbirääkimisi, vähemalt suuremalt jaolt, kuigi see ei ole ka keelatud. Tulemus on, et esimene lugemine ei täida oma eesmärki, s.t ei selgitata välja kahte

põhiküsimust, mis peaks olema esimese lugemise mõtteks: kas niisugust seadust on üldse vaja ja kui on, kas siis esitatud eelnõu sobib edasise töö aluseks?

Nii on Riigikogus kujunenud tavaks, et arvamused, mis peaksid olema tehtud esimese lugemise käigus, avaldatakse alles teise lugemise ajal, kuigi selleks ajaks on esitatud juba muudatusettepanekud, mis tihti osutuvad seepärast enneaegseteks. Võib hinnata, et tihti on tulemuseks üks lugemine rohkem, kui vaja oleks. Kunagi oli kasutatava süsteemi õigustuseks soov aega kokku hoida. Kuid ülikiire seadusandlustöö aeg on läbi. Uus eelnõu pakub just sellesisulist muudatust.

Samal ajal on segi ka kolmanda lugemise funktsioon. Traditsiooniliselt peaks olema tegu olukorraga, kus sisulised otsustused on kõik tehtud ja eelnõu on viimistlusfaasis. Seda olukorda väljendati sõjaeelsetes kodukordades umbes nii: muudatusi saab esitada üksnes nende kohtade suhtes, mis on menetluse käigus muutunud. Meie senine kodukord aga on läinud hoopis isesugust teed: esitada saab igasuguseid muudatusi, kuid kodukord piirab tuntavalt muudatuste esitajate arvu. Siin tuleb ette teine vastuolu, millest tagapool.

Uues eelnõus aga pakutakse, et senine kolmanda lugemise muudatusettepanekute esitamist piirav kord laieneks ka teise lugemise jätkamisele. See aga kärbiks Riigikogu liikme õigust töös osaleda. Pigem peaks esitama hoopis küsimuse, kas meie muudatusettepanekute süsteem ei ole oma formalismis läinud liiga kaugele ning kas ei peaks taastama võimaluse, et saab esitada ning hääletamisele panna ka põhimõttelisi valikuid, mitte ainult täpselt kirjalikult fikseeritud tekstivariante.

Komisjonide süsteem ja nendes osalemine

Sõjaeelsetes kodukordades ei olnud alaliste komisjonide loetelu seadusesse kirjutatud. Riigikogu iga koosseis otsustas need eraldi vastavalt oma äranägemisele. Kuid siis ei olnud ka alaliste komisjonide tööruume kindla palgalise personaliga ja kompuutritega, tookord piisas komisjoni sekretärist ja sekretäri abist. Komisjonide probleem haakub küsimusega Riigikogu juhatusest: kes nad on Riigikogu jaoks, kas esimesed võrdsete hulgas või midagi teistest kõrgemalseisvat, nagu kannab edasi Ülemnõukogu, eriti aga selle omaaegse presiidiumini tagasiminev harjumus. Selle alla käib ka juba varem nimetatud keeld kuuluda komisjonidesse. Loogiline oleks selline õigus, et kui isik ei soovi või ei jõua, ei pea ta kuuluma komisjoni. Aga keelata, kui inimene ise tahab ja jõuab? Riigikogu juhatuse liikmed, kes ei ole kunagi olnud ühegi alalise komisjoni koosseisus, paistavad silma sellega, et nad ei saa aru komisjonide töö spetsiifikast.

Siit hargneb kohe küsimus, miks ei võiks Riigikogu liige kuuluda rohkem kui ühte komisjoni (osa võtta komisjoni koosolekust muidugi võib, komisjoni kuulumine tähendab hääletamisõigust komisjoni koosolekul)? Väide, et alaliste komisjonide koosolekud toimuvad harilikult ühel ajal, ei ole keelamiseks piisav. Küsimus taandub osalt sellele, kas vähem kui 10-liikmelised saadikurühmad saavad oma ülesandeid – nii nagu nad arvavad, et valijad on neile need andnud – täita või on neid selles ebamõistlikult takistatud?

Tähelepanuväärne on, et uus eelnõu teeb ettepaneku taastada komisjoni esimeeste valimisel VII Riigikogus kehtinud kord (nende üheaegne valimine), mille tulemusena aseesimehe koht läks harilikult opositsiooni kätte.

Sõjaeelses parlamendipraktikas oli silmapaistval kohal vanematekogu (mida traditsiooniliselt on käsitletud kui kõigi fraktsioonide esimeeste kogu), mis on loogiline organ, kui lähtume arusaamast, et juhatus on esimesed võrdsete hulgas. Olulisem on aga varasem praktika, kus oli n-ö üldkomisjon, olgu siis eraldi või vanematekogu näol. Üldkomisjoni asi oli arutada ja otsustada, millistesse komisjonidesse eelnõu suunata. Meil teeb seda juhatus, mis tähendab ikkagi seda, et otsuse teevad juhatust teenindavad Riigikogu Kantselei ametnikud. See on andnud küllalt palju negatiivseid tulemusi, eriti sellepärast, et Riigikogus kasutatakse üheainsa juhtivkomisjoni meetodit. Tüüpiline sõjaeelne komisjoni määramise otsus käis umbes nii: suunata eelnõu X majanduskomisjoni, maksuküsimustes rahanduskomisjoni, süütegude ja karistuste küsimustes õiguskomisjoni (võib olla veel midagi: näiteks mingi aspekti suhtes sotsiaalkomisjoni).

Praegu on enamik mahukamaid eelnõusid koostatud sel viisil, et nad sisaldavad ka mingeid osi, mis ei ole juhtivkomisjoni põhivaldkonnast. Nii täiendab maaelukomisjon rahatrahve ja põhiseaduskomisjon kehtestab palku jne.

Kuigi võib öelda, et keegi ei keela teistel komisjonidel iga eelnõuga tegelda, ei anna siiski niisugused üleskutsed märkimisväärseid tulemusi. Minu pakutav skeem oleks: määrakem üks juhtivkomisjon, aga selle kõrvale ka nii palju kui vaja teisi komisjone ning laskem neil teistel komisjonidel teha oma ettekanded ning muudatusettepanekud.

Riigikogu liikme õigused

Sõjaeelsete kodukordade vaatlemisel võib välja tuua järgmised õigused, mis on kõigil Riigikogu liikmetel: kuuluda komisjonidesse, esitada eelnõusid, esitada muudatusettepanekuid, esitada küsimusi, nõuda hääletamist, pidada kõnet ja võtta sõna, esitada arupärimisi. Riigikogu kodukorras on ka üks uuem õigus, mida ma nimetaksin õiguseks olla informeeritud, saada mõtlemisaega, saada võimalust süveneda. Kodukorras ilmneb see põhiliselt nõudes, et iga Riigikogu liikmele töö aluseks esitatav dokument jõuaks tema kätte teatud aeg enne töö algust, näiteks eelmise tööpäeva lõpuks.

Ettepanekuid ja küsimusi saab esitada, kõnet pidada ja hääletamist nõuda siis, kui on vastavate toimingute aeg. Meie praegune kodukord kõiki neid õigusi kõigile Riigikogu liikmetele ei anna. Paljud õigused on ära võetud fraktsioonidesse mingil põhjusel mittekuuluvatelt Riigikogu liikmetelt – näiteks muudatusettepanekute esitamise õigus kolmandal lugemisel, arvamuse avaldamise õigus jne. Kuid samamoodi on õigustest ilma jäetud fraktsioonide liikmed, kes mingil põhjusel ei ole fraktsiooni seisukohaga nõus. Kehtib mingisugune kollektivistlik eeldus, et tõsiselt võetavaid õigusi saab teostada ainult kollektiivi kaudu ning kollektiivi toetust mitteleidnu ei ole käsitlemist väärt. Sellest aspektist kodukorda vaadates tundub, et nõukogude võim ei ole veel kadunud. Uus eelnõu läheb paraku selles suunas, et üksiku Riigikogu liikme õigusi veelgi piirata. Juba praegu ei saa saadikud tihti täita oma saadikukohustusi.

Sellega haakub ka küsimus sõnaõigusest. Meie kodukord on üles ehitatud sõnaõiguse ja kõnelemisaja piiramisele. Näiteks 1934. aasta kodukord tunneb mitmeid sõnavõtmise liike. Läbirääkimistel sai sõna tavaliselt kaks korda, seejuures esimesel korral võis rühma esindaja (meie mõistes fraktsiooni esindaja) rääkida piiramatu aja, teised saadikud tund või pool tundi (olenevalt, millist eelnõu arutati), teisel korral sai rühma esindaja rääkida tunni, liige 15 minutit. Olid veel järgmised sõnavõtmise liigid: küsimuse esitamine, sõnavõtt koosoleku korra, päevakorra ja asjaarutamise korra, aga ka kodukorra kohta, faktiline märkus, sõnavõtt hääletamise motiivide, samuti hääletamise korra kohta, sõnavõtt isiklikus asjas.

Hullem kui sõnavõtu liikide vähesus on sõnavõtmise aja piiramine. Alates VII Riigikogust on normaalaeg olnud kas 7 või 5 minutit. Et vähegi mahukama või keerulisema küsimuse käsitlemiseks niisugusest ajalimiidist ei piisa, on sellel mitu tulemust. Õige tihti praktiseeritakse kõnede ahelaid – s.t üks räägib ühest aspektist, seejärel tema võitluskaaslane sama asja mõnest teisest aspektist, siis tuleb kolmas jne. Argumenteerimises ja agiteerimises domineerib meil juba ammu pealiskaudsus. Laiemas kultuurikontekstis võib öelda, et meil on taandunud oskus pidada klassikalisi veenmis- ja selgituskõnesid, mille tavaline pikkus on 20–40 minutit, on taandunud klassikalise kõnekunsti võtete valdamine. Samal ajal õitseb teravmeelsustest kubisevate lühikõnede žanr.

Fraktsiooni õigused

Siin on sobilik minna fraktsiooni mõiste juurde. Eesti sõjaeelses parlamenditraditsioonis oli fraktsiooni (tol ajal nimetati saadikurühmaks) moodustamise õigus igal kolmel Riigikogu saadikurühma liikmel. Viimase kümne aasta jooksul on see õigus olnud väga piiratud. Praegu kehtiv seadus nõuab minimaalselt viie liikme olemasolu, kes kõik on valitud ühe nimekirja alusel, samal ajal ei ole ühe nimekirja baasilt lubatud rohkem kui üks fraktsioon. Siin tuleb küsida – mis on fraktsiooni mõte? Kas fraktsiooni peamine ülesanne on abistada Riigikogu liikmeid nende töö tegemisel sel viisil, et liikmed saavad ühendada neile abipersonali palkamiseks ja töövahendite muretsemiseks ettenähtud raha ja muud vahendid? Igatahes peaks fraktsiooni mittekuuluval Riigikogu liikmel olema võimalik kasutada sama suurt summat oma äranägemisel. Et fraktsiooni kuuluvatel Riigikogu liikmetel võiks ühiselt olla mingeid lisaõigusi, ei peaks tekitama vastuväiteid. Heaks näiteks oli eespool kirjeldatud sõjaeelne pikema kõnepidamise võimalus. Kuid et fraktsiooni mittekuulumine vähendab Riigikogu liikme põhiõigusi, sellele ei ole võimalik leida tõsiselt võetavat õigustust.

Omaette probleem on põhiseaduse printsiibiga, et Riigikogu liige "ei ole seotud mandaadiga". See peaks tähendama ka õigust ümber kujuneda, oma varasemaid seisukohti muuta, õppida ja areneda. Selle tulemusena võidakse jõuda enamasti varasematest kaaslastest lahkulöömiseni ja uute kaaslastega – olgu nad mingis fraktsioonis või mitte – koostöövormide leidmiseni. Mis võiks olla see hüve, mida kaitseme, kui keelame muutumise ja uued koostöövormid?

Obstruktsioonimeetodid

Riigikogu töövorme on vaesustanud ja liikmete õigusi vähendanud reaktsioonid mitmesugustele obstruktsioonimeetoditele. Eespool sai juba nimetatud, et viimases

Ülemnõukogus osutus töö nurjamise kõige lihtsamaks vahendiks see, et opositsioon nõudis kohaloleku kontrolli ning seejärel lahkus saalist. Töö jätkamiseks oli valitsusel vaja 2/3 saadikute toetust. Õnneks suutsime kvooruminõuded nii põhiseadusest kui ka Riigikogu kodukorrast välja jätta. VII Riigikogus hakkasid välja kujunema uued obstruktsioonimeetodid, mis Riigikogu žargoonis said Riigikogu liikme ja mõni aeg aseesimeheks olnud Arvo Junti nimest tuletatult "juntimise" nime. Siia kuulus küsimuste esitamise võimaluse maksimaalne ärakasutamine, hulgaliselt muudatusettepanekute esitamine, nende hääletamist nõudmine ning hääletamise eel kodukorraga maksimaalselt lubatud vaheaja võtmine. Ka allakirjutanu on VIII Riigikogu ajal olnud terve öö ülal, käies komisjoni esindajana iga 10 minuti tagant ütlemas ühte ja sama komisjonis toimunud hääletamise häälte vahekorra arvu.

Paraku pingutati Riigikogus selle meetodiga üle, kui mõni fraktsioon esitas sadu muudatusettepanekuid ühe seaduse jõustumisaja suhtes, iga ettepanek erines teistest aastaarvu võrra ja nõuti kõigi ettepanekute hääletamist konkureerivalt (nagu kodukord tookord võimaldas). Põhimõtteliselt oli olukord selline, et kõigi variantide läbihääletamine poleks olnud võimalik, selleks oleks kulunud kuid ja aastaid. Obstruktsiooni korraldajad saavutasid muidugi oma poliitilise sihi. Paraku oli sellel muidki tagajärgi. Konkureeriva hääletamise meetod, mida kodukord varem tundis, lülitati nüüd sealt välja. Sellest on kahju, sest mõningate otsuste vastuvõtmisel (eriti kui oli tarvis saavutada poliitiline kompromiss mingi arvu suuruse kohta) oli see meetod olnud väga sobiv. Riigi elu halvava obstruktsiooni hirmus kehtestati ka riigieelarve menetlemise erikord, mille tulemusena Riigikogu liikmetel kadus võimalus omapoolseid muudatusettepanekuid teha ja ettepanekuid hääletada.

Allakirjutanu arvab, et põhimõtteliseltki ei ole võimalik obstruktsioonimeetodeid välistada. Ikka leitakse meetod, kuidas tähelepanu tõmmata, aega viita ja oma poliitilisi ettepanekuid esitada. Küsimus on vaid selles, et obstruktsioonimeetod oleks mõistlik ja viisakas. Viimasel ajal on täheldatud Riigikogus edukat ajakulutamist kõnede pidamise näol. Allakirjutanul on hea meel, et see kõige kultuursem meetod hakkab tagasi jõudma. Kümne aasta jooksul on tuntavam osa suuremahulisest seadusandlikust tööst, mis oli vajalik iseseisvuse taastamiseks, tehtud ega tohiks olla enam ühtki tõsist põhjendust, miks Riigikogu ei peaks töötama normaalse parlamendi tavalise töötempoga.

Uue eelnõu autorid kirjutavad, et "senine normistik… võimaldab liigset dubleerimist ja aja ebaotstarbekat kasutamist". Säärastel ratsionalistlikule lähenemisele pretendeerivatel sihtidel võiks küll olla tähendus mõne n-ö kõrvaltvaataja seisukohalt. Riigikogus tegutsevate fraktsioonide ja töös osalevate liikmete seisukohalt ei ole küll mingeid kriteeriume hindamaks, kus on "liigne dubleerimine" või mis on "aja ebaotstarbekas kasutamine". Kindlasti ei ole Riigikogu otstarve olla kiirrong.

Päevakorra ja kodukorra vang

Arvan, et normidel on mõte üksnes niivõrd, kuivõrd nad abistavad mingi sihi saavutamisel. Päevakorra mõte on selles, et kõik osavõtjad ja asjast huvitatud teaks, milliseid töid ja millises järjekorras on kavas ette võtta, mis päeval või mis kellaajal on neid oodata jne. See annab võimaluse aega planeerida, tööd jaotada, abimaterjale hankida jne. Kodukorra ülim

eesmärk peaks aga olema, et ettevõtmine (antud juhul Riigikogu töö) kulgeks võimalikult sujuvalt. Kodukord peab abistama, mitte takistama töötegemist.

Paraku see tihti nii ei ole, põhjuseks tundub olevat – ja see on Eestis üleüldine õiguslikes küsimustes – enesekindluse puudumine ning seetõttu iga hinna eest kirjatähe külge klammerdumine. Allakirjutanule on avaldanud suurt muljet anglosaksi ühinemisõiguse see osa, mis käsitleb koosolekute läbiviimist ja protseduure, nii nagu need reeglid on kirjas "Robert's Rules of Orderis" (ilmunud paljudes trükkides ja mitmesugustes versioonides alates aastast 1876). Kuigi on tegemist meist paljus erineva traditsiooniga, on paljud põhimõtted meilgi ülevõetavad, osalt aga ongi kodukorras juba paigas.

Roberti reeglite olulisim põhimõte seisneb selles, et koosoleku pidamisel on alati kindel järjekord, mille alusel tuleb mitmesugused ettepanekud hääletamisele panna. Kui kujutada ette, et koosoleku juhatajale on esitatud kõik mõeldavad ettepanekud, siis enamasti ilma läbirääkimisteta küsimusi hääletamisele pannes tuleb esimesena kõige üldisem ettepanek, nimelt – hoopis laiali minna. Tähtsuselt järgmine ettepanek on – teha töös vaheaeg. Sellele järgneb – katkestada päevakorrapunkti arutamine. Siis: suunata küsimus komisjoni. Jne.

Veel meeldib mulle anglosaksi koosolekuõiguses ettepanek *suspend the rules*, mida võiks tõlkida kodukorra peatamine. Kui see on otsustatud, töötab kogu mõne aja nagu *committee of the whole*, s.t omavahel suheldakse vabalt, mingit formaalset korda jälgimata. Muidugi ei saa kodukord, mis niisugust võimalust lubab, kanda seaduse nime. Meie kodukorra järgi saame endale organiseerida niisuguse asja siis ja sel määral, kui istungi juhataja võtab vaheaja.

Lõpetuseks üks ettepanek, mida ei ole täheldatud üheski praeguses ega sõjaeelses kodukorra variandis. Meie kodukorda oleks vaja kiirmenetluse institutsiooni. Aeg-ajalt – võibolla kord paari aasta tagant – on olukordi, kus kas laias maailmas või meil kodumaal on juhtunud midagi sellist, millele on vaja kiiresti reageerida. On vaja teha avaldus või teatada oma rahvusvahelisest solidaarsusest või võtta vastu mingisugune kiireloomuline otsus või ka seadus. Meie kodukorra reeglid seda ei võimalda, sest eelnõude algatamine kestab ainult teatud ajal. Vahel otsustatakse mitu päeva hiljem koosolekul juhtivkomisjoni määramine; kui ei ole tegemist valitsuse eelnõuga, siis peaks küsima valitsuse arvamust – üldiselt peaks hääletamisele minev tekst olema kättesaadav eelmisel õhtul. Põhimõtteliselt on küll olemas valitsuse algatusel erakorralise istungi kokkukutsumise võimalus.

Kuid miks ei võiks me kodukorda kirjutada eraldi kiirmenetluse institutsiooni, seades näiteks tingimuseks, et selleks oleks vaja 2/3 või 3/5 koosseisu toetust? Sel juhul oleks võimalik kõrvale jätta kõik ajaviitmist põhjustavad reeglid.

Riigikogu kodukorra seaduse muutmise võimalused

Aaro Mõttus (RiTo 6), Riigikogu juhatuse nõunik

Heiki Sibul (RiTo 2), Riigikogu Kantselei direktor

Riigikogu kodukorra seaduse muudatused peavad muutma Riigikogu tõhusamalt toimivaks ning enam legitiimsust tootvaks demokraatliku süsteemi institutsiooniks.

Kehtiv Riigikogu kodukorra seadus (edaspidi *RKKS*) võeti vastu 15. novembril 1994, s.o kaheksa aastat tagasi. Sellest ajast on seda muudetud ja täiendatud koguni 15 korral (viimati 2002. aasta 20. juunil). Tehtud muudatused võib jaotada kaheks: ühed on olnud tingitud vajadusest reguleerida seaduses puudulikult käsitatud küsimusi, teised aga on olnud suunatud olemasolevate instituutide (näiteks arupärimised) ümberkujundamisele või uute sisseviimisele (näiteks infotund). Samal ajal on jäänud puutumata RKKS-i struktuur.

Analüüsides RKKS-i normitehnilisest aspektist (struktuur, regulatsioonide optimaalsus jne), samuti selle alusel kujunenud Riigikogu tegevuspraktikat ning võrreldes neid teiste Euroopa riikide parlamentide toimimismehhanismidega, tekivad paratamatult mõtted kodukorraseaduse muutmise võimalustest.

Käesolev artikkel ongi kirjutatud selleks, et tutvustada põgusalt ideid, kuidas RKKS-i täiuslikumaks muuta ning selle kaudu ka Riigikogu organisatsiooni, töökorraldust ja protseduuri tänapäeva ühiskonna nõuetele enam vastavaks kujundada. Artiklis on esile toodud kitsaskohad, mis autorite arvates on ilmnenud kehtivas RKKS-is ja selle alusel tekkinud Riigikogu tööpraktikas, ning pakutud välja, millised võiksid RKKS-i regulatsioonid olla. Kõigepealt käsitleme kodukorraseaduse vormilise küljega seonduvat, seejärel siirdume sisuliste probleemide juurde.

Normitehnika vaatevinkel

RKKS vajaks uut struktuuri. Praegune ei ole küllaldaselt ülevaatlik ega loogiline. Kriitika puudutab eelkõige protseduurinormide paigutust, s.t 9.-18 1. peatükki. Teiste Euroopa riikide parlamentide reglementide[1]sup> eeskujust lähtudes võiks ka RKKS-i mainitud osa alata Riigikogu täiskogu istungi läbiviimise üldiste reeglitega (istungi alustamine ja lõpetamine, istungi juhataja õigused, ettekannete ja sõnavõttude kestus ja pidamise kord, hääletamise kord jne), kuivõrd need oleksid ühised regulatsioonid (n-ö üldosa) kõigi Riigikogu täiskogus toimuvate arutelude (seadus- ja otsuse eelnõu arutelu, umbusalduse avaldamine, arupärimine jne) suhtes. Loomulikult eksisteeriksid ka erandid, kuid need oleksid fikseeritud juba vastava menetluskorra juures ning viited neile erandeile sisalduksid ka üldosas.

Kehtivas RKKS-is põhjustab probleeme eelkõige otsuse eelnõude menetlemise ebaselge protseduur. Et vastavasisulist peatükki RKKS-is ei ole, kohaldatakse 9. peatüki "Päevakorraküsimuse arutamine Riigikogu istungil" sätteid. See toob aga kaasa hulga küsimusi. Näiteks, millal saab esitada muudatusettepanekuid otsuse eelnõudele? Ühest

vastust sellele RKKS-ist ei ole võimalik leida. Samas on selle küsimuse kohta kujunenud vastuoluline ja seetõttu kergesti kritiseeritav praktika.

Teine RKKS-iga seonduv normitehniline küsimus on reguleerimisdetailsus. Kuivõrd Riigikogu töö käigus avastatakse kodukorras üha uusi tühikuid, võib tunduda väide, et see on kohati liiga detailne, asjakohatu. Ometi saab läheneda ka teisiti: liigne üksikasjalikkus võib hoopis pärssida Riigikogu tööd ning võtta võimaluse mõistlikeks kompromissideks ja kokkulepeteks nii täiskogus kui ka komisjonides. Võtame näiteks kodukorraseaduse 15. peatüki: "Sama suhet reguleeriva kahe või enama üheaegselt Riigikogu menetluses oleva eelnõu arutamine ühe päevakorrapunktina". Kas Riigikogu töö kvaliteet kannataks, kui seda peatükki RKKS-is ei oleks ning eelnõude arutelu toimuks üldiste reeglite kohaselt? Vaevalt küll. Pigem võtab mainitud regulatsioonide olemasolu asjaosalistelt (eelkõige juhtivkomisjonilt) tahtmise ühendamist praktiseerida, kuivõrd normid, mida uue teksti ja muudatusettepanekute loetelu koostamisel järgida tuleb, on jäigad ja mitmetimõistetavad. Samuti ei peaks RKKS sisaldama näiteks § 87 (juhtivkomisjoni otsused eelnõu kohta), § 88 lõikeid 1 ja 2 ning § 89 lõike 1 teist lauset (muudatusettepanekute loetelu ja uue teksti vormistamise üksikasjad). Näiteid võiks tuua veelgi. Vaidlustamata siinjuures esiletoodud küsimuste reguleerimise vajadust, leiame ometi, et nendes regulatsioonides on võimalik ka teisiti kui seaduse tasemel kokku leppida (näiteks Riigikogu juhatuse otsusega – analoogiliselt normitehnilise eeskirjaga).

Sisulised uuendused

Selle probleemi lahendamisel tuleb silmas pidada, et RKKS on tähtis vahend parlamentaarse demokraatia toimimismehhanismis. Sellest, kuidas parlament kui demokraatliku süsteemi keskne institutsioon töötab, sõltub paljuski demokraatia seisund riigis üleüldiselt. Seepärast ei tohi hetkekski silmist lasta rolli, mida parlament on kutsutud täitma – olla eelkõige foorum, kus arutatakse avalikult läbi kõige olulisemad riigielu küsimused, selgitatakse otsuseid (valitsus) ning esitatakse kriitikat ja alternatiive (opositsioon), s.t legitimeeritakse riigivõimu.

RKKS-i regulatsioonid on seega kohustatud kaasa aitama, et Riigikogu saaks oma funktsiooni täiuslikumalt täita. Seejuures peaks kodukorraseadus olema kompromiss kõigi Riigikogus esindatud poliitiliste jõudude vahel, mis ühelt poolt arvestaks efektiivsuse nõudega, s.t võimaldaks parlamendienamusel oma tahet ellu viia, ning teiselt poolt kaitseks parlamendivähemust, s.t võimaldaks viimasel valitsuselt selgitusi nõuda, tema tegevust kritiseerida ja ka oma seisukohti esitada. Analoogiline kompromiss tuleb saavutada ka teisel tasandil: püüdes ühelt poolt kaitsta üksikute Riigikogu liikmete kui rahvaesindajate õigusi ja tähtsustada nende staatust ning teiselt poolt suurendada fraktsioonide kui ühenduste, mis on seatud ellu viima valijate toetuse pälvinud erakondade programme, rolli Riigikogu tegevuse kujundamisel.

Oleme seisukohal, et eelkõige vajaksid korrastamist RKKS-i menetlusnormid, muutmaks Riigikogu tööd läbipaistvamaks, arusaadavamaks, paindlikumaks ja rohkem poliitilisele diskussioonile suunatuks.

Kõige enam nõuab nüüdisajastamist seadusandlik protseduur. Kehtivale normistikule võib ette heita seda, et see ei tähtsusta piisavalt komisjoni ja fraktsioonide rolli seaduseelnõude menetlemise käigus, võimaldab liigset dubleerimist ja aja ebaotstarbekat kasutamist.

Protseduuri korrastamisel tuleks alustada seaduseelnõu lugemiste otstarbe määramisest: mida tehakse esimesel, mida teisel ja mida kolmandal lugemisel. Nii tuleks näiteks välistada olukord, kus veel teisel ja isegi kolmandal lugemisel küsitakse ettekandjalt eelnõu vajalikkuse kohta või nii ettekandja kui ka kaasettekandja mõlemad kommenteerivad juhtivkomisjonis tehtut.

Seaduseelnõu esimene lugemine peaks olema üldine arutelu eelnõu vajalikkuse ja tema põhimõtete üle. Arutelu käigus põhjendaks algataja eelnõu esitamise vajalikkust. Soovitav oleks, et ka fraktsioonid esitaksid oma seisukohad, sest selle põhjal saaks selgeks, kas eelnõu on üldse mõtet edasi menetleda. Vajaliku toetuseta eelnõu menetlemine peaks piirduma esimese lugemisega.

Teine lugemine oleks menetlusfaas, kus põhirõhk on mitte algatajal, vaid juhtivkomisjonil. Nimelt oleksid täiskogu arutelu aluseks:

a) komisjoni poolt ettevalmistatud seaduseelnõu uus redaktsioon,

b) komisjonile esitatud muudatusettepanekud, mille suhtes on komisjon võtnud seisukoha, ja

c) komisjoni koostatud seletuskiri, mis sisaldaks ülevaadet komisjonis tehtust.

Seletuskiri võimaldaks nii Riigikogu liikmetel kui ka avalikkusel saada rohkem teavet komisjonis toimunud aruteludest, samuti kasutada seda hiljem seaduste tõlgendamise abimaterjalina. Juhtivkomisjoni rolli suurendamiseks oleks soovitav kaaluda ka tema teatavatele otsustele lõpliku iseloomu omistamist. Nimelt võiks RKKS-is olla fikseeritud kriteerium, mille alusel juhtivkomisjoni poolt arvestatud või arvestamist mitteleidnud muudatusettepanekuid täiskogus enam hääletamisele ei panda. Näiteks võiks juhtivkomisjoni otsus olla lõplik selliste muudatusettepanekute puhul, mida komisjon ühehäälselt toetab või mida toetab üksnes alla kolmandiku komisjoni koosseisust.

Teise lugemise käigus peaksid saama sõna võtta kõik Riigikogu liikmed, samuti hääletataks läbi muudatusettepanekud. Teine lugemine oleks seega menetlusetapp, mille käigus saab seaduseelnõu sisuliselt vastuvõtmisküpseks. Ideaalne oleks, kui RKKS teise lugemise katkestamise võimalust ette ei näeks või siis võimaldaks seda üksnes piiratud arvul juhtudel (näiteks juhul, kui täiskogu on hääletustega tuntavalt muutnud juhtivkomisjoni poolt ettevalmistatud teksti, nii et see vajab veel kord sisulist ülevaatamist). Selline regulatsioon sunniks Riigikogu liikmeid esitama muudatusettepanekuid kohe, kui selleks võimalus antakse, ning välistaks praktika, et põhimõttelisi ettepanekuid esitatakse pärast teise lugemise mitmendat korda toimunud katkestamist või isegi kolmandaks lugemiseks. Samuti kohustaks see juhtivkomisjoni seaduseelnõuga tegelema niikaua, kuni eelnõu komisjoni arvates sisuliselt vastuvõtmiseks valmis on, välistaks "toorete" tekstide täiskogu ette toomise

ning hoiaks ära paljud "tühjad" arutelud. Loomulikult ei tohi sellise mudeli juures piirata komisjoni tegevusaega teise lugemise eel formaalse, RKKS-ist tuleneva menetlustähtajaga. (Seaduseelnõu teine lugemine võetakse täiskogu töönädala päevakorda üheksa töönädala jooksul esimese lugemise lõpetamisest arvates. RKKS § 141 lg 1.)

RKKS võiks ette näha ka kohustusliku kolmanda lugemise, mis kujutaks endast seaduseelnõu lõpphääletust. Kolmandaks lugemiseks valmistaks juhtivkomisjon ette eelnõu lõpliku redaktsiooni (mida on vajaduse korral keeleliselt ja juriidilis-normitehniliselt viimistletud) ning lugemise käigus võiksid sõna võtta fraktsioonide esindajad. Selline regulatsioon annaks võimaluse koondada eelnõude lõpphääletused ühele päevale, samas aga ei välistaks kolmanda lugemise läbiviimist vahetult pärast teist lugemist.

Riigikogu töökorralduse paindlikkuse huvides peaks RKKS ette nägema ka lihtsustatud/kiireloomulise menetluskorra spetsiifiliste eelnõude jaoks (näiteks otsuse eelnõud, välislepingutega seonduvad seaduseelnõud). Siin võiks piirduda kahe või isegi üheainsa lugemisega. Viimasel juhul (näiteks mõne avalik-õigusliku juriidilise isiku nõukogu liikmete nimetamise otsuse eelnõu puhul) saaks muudatusettepanekuid esitada kohe pärast eelnõu algatamist.

Aruteluvormide täiustamine

Eelnõude menetlemise kõrval toimub tänapäeva parlamentides palju poliitilisi arutelusid, mis ei ole seotud mõne konkreetse eelnõuga. Peame eelkõige silmas kontrolli ja poliitilise juhtimise funktsiooni teostamist parlamendi poolt. Ka selles osas tuleks RKKS-i regulatsioone muuta, võimaldamaks kujundada arutelusid kompaktsemateks, aktuaalsemateks ja atraktiivsemateks, s.t avalikkusele enam huvi pakkuvaiks. Näiteks täidab arupärimine oma eesmärki - kontrollida ja mõjutada valitsuse tegemisi - paremini, kui selle käsitlemist saadab suurem avalikkuse tähelepanu. Selleks omakorda peavad täiskogu ette jõudvad probleemid olema aktuaalsed ja üldise tähendusega, vastamise ja arutelu kord peab aga rohkem võimaldama poliitilist diskussiooni.

Täiustada annaks kõiki aruteluvorme, seega siis peale juba mainitud arupärimistele vastamise ka infotundi, suure tähtsusega riigieluküsimuste arutelu ning valitsuse tegevuskavade ja kontseptsioonide arutelu. Vaatleme siinkohal üksnes viimast, mille vajaduse suhtes ei ole seni keegi vastuväiteid esitanud, kuid mis on siiski Riigikogu liikmete hulgas (peamiselt menetluskorra osas) küllalt suuri arusaamatusi põhjustanud (milline on käsitletava dokumendi staatus, millises osas on võimalik esitada muudatusettepanekuid jne).

Leiame, et valitsuse poolt Riigikogule esitatavaid tegevuskavasid ja kontseptsioone (edaspidi *tegevuskavad*) ei peaks Riigikogu oma otsusega kehtestama ega kinnitama. Ja seda põhjusel, et need on ja peavadki olema valitsuse dokumendid, mille koostamine ja täitmine toimub valitsuse vastutusel. Milline aga oleks sellisel juhul Riigikogu roll? Riigikogu peaks piirduma temale esitatud tegevuskavade arutamisega ning nende kohta oma seisukohtade esitamisega. (Riigikogu saab selle kaudu osaleda riigi poliitilises juhtimises ning mõjutada ja suunata valitsuse tegevust.) Riigikogult saadud tagasiside põhjal saab valitsus omakorda

otsustada, kas tegevuskava võtta oma tegevuse aluseks ja kui võtta, siis milliseid muudatusi sellesse enne teha. Alles siis, kui tegevuskavas nähakse ette näiteks mõne seaduseelnõu väljatöötamine ja vastuvõtmine, sekkub Riigikogu ka formaalselt – seaduse vastuvõtmisega – kõnesoleva valdkonna kujundamisse.

Peale eeltoodud menetluskorralduslike ideede võiks RKKS-is kajastamist leida ka Riigikogu töö kavandamise alused. Sellise töökorraldust puudutava muudatuse mõtteks oleks võimaldada komisjonidel paremini oma tööd planeerida ja tegevust teiste komisjonidega kooskõlastada, Riigikogu liikmetel aga saada teavet Riigikogu töökoormuse kohta erinevatel perioodidel istungjärgu jooksul. Riigikogu töö kavandamist lihtsustab asjaolu, et ka valitsus, kes on suurima hulga Riigikogus menetletavate seaduseelnõude algataja, planeerib oma tegevust ette poole aasta peale. Nii oleks võimalik kindlaks määrata näiteks riigieelarve eelnõu, välispoliitika jm arutelude, samuti valitsuse seisukohalt olulisimate eelnõude arutelude eeldatavad kuupäevad. On ilmne, et töökava väljatöötamine ja täpsustamine nõuaks nii Riigikogu juhatuse, komisjonide esimeeste kui ka fraktsioonide esimeeste kooskäimist.

Töö pikemaajalisemale kavandamisele peaks lisanduma ka arutatavatest küsimustest varasema etteteatamise nõue ning arutamisele tulevate materjalidega tutvumiseks pikema aja andmine. Nii näiteks peaks täiskogu järgmise töönädala päevakord olema teada juba enne jooksva nädala viimase (s.t kehtiva seaduse järgi neljapäevase) istungi lõppu. Loomulikult eeldab see, et Riigikogu komisjonid teevad varem otsuse selle kohta, millised eelnõud järgmise nädala päevakorda esitada (näiteks esmaspäeval või teisipäeval). Samuti oleks soovitatav võimaldada Riigikogu liikmetele dokumentidega (ennekõike eelnõudega) tutvuda vähemalt 48 tundi.

Üheks kõige keerulisemaks RKKS-i küsimuseks on Riigikogu täiskogu ja komisjonide tööaeg. Kehtivas kodukorraseaduses (§ 35) on tööajagraafik jäigalt fikseeritud ning selle muutmine väga raske. Ühelt poolt tagab jäikus kindluse täiskogu ja komisjonide istungite algus- ja lõpuaja (v.a täiskogu puhul kolmapäeval, alatiste komisjonide puhul teisipäeval ning ajutiste ja erikomisjonide puhul neljapäeval) osas ning välistab parlamendivähemuse õiguste rikkumise, teiselt poolt aga surub Riigikogu tegevuse liigselt raamidesse (näiteks tuleb sageli tööaja lõppemise tõttu küsimuse arutelu katkestada, mis aga ei mõju hästi arutelu kvaliteedile). On mitmeid võimalusi, kuidas praeguse regulatsiooni eeliseid säilitades, kuid samas kitsaskohti kõrvaldades jõuda optimaalse lahenduseni. Nii võiks näiteks kaaluda praegusest töötsüklist ühe täiskogu töönädala asendamist üksnes komisjonide tööks ettenähtud nädalaga, pikendades seejuures täiskogu istungite kestust töönädala jooksul; näha mõnel istungipäeval ette nii enne- kui ka pärastlõunased täiskogu istungid; võtta senisest enam kasutusele ka neljapäevad ning isegi reeded; anda komisjonidele suuremad õigused otsustada oma istungite aja üle jne.

Riigikogu kui organisatsioon

Alustades Riigikogu juhtimisorganeist, tuleb kindlasti mainida Riigikogu esimehe ja aseesimeeste Riigikogu kogu volituste ajaks valimise soovitatavust. Põhimõtteliselt nelja-aastase volitusteajaga parlamendi juhtkonna poolt räägivad nii autoriteedi kui ka

professionaalsuse kaalutlused. Loomulikult peaks sellisel juhul RKKS-is sätestatama Riigikogu esimehe ja aseesimeeste tagasikutsumise mehhanismid.

Riigikogu vajaks ka poliitilist kollegiaalkogu, kes arutaks Riigikogu tööga seonduvaid küsimusi ning looks juba oma olemasoluga konstruktiivsema õhkkonna, hoides ära näiteks paljud Riigikogule au mittetegevad protseduurilised tülid istungisaalis. See organ võiks koosneda Riigikogu esimehest ja aseesimeestest ning fraktsioonide esimeestest. Kogu pädevusse kuuluksid Riigikogu töökava koostamine, Riigikogu töö käigus tekkinud või tekkida võivate konfliktsituatsioonide lahendamine, samuti mitmesugused Riigikogu haldamisega seonduvad küsimused (näiteks Riigikogu eelarve kavand), mille otsustamiseks võib Riigikogu juhatuse kolmeliikmeline koosseis kitsaks jääda.

Euroopa riikides üldlevinud praktika kohaselt teostavad alatised parlamendikomisjonid seaduseelnõude ettevalmistamise kõrval ka parlamentaarset kontrolli. (Seda ei tule mõista riikliku järelevalve teostamisena. Parlamentaarne kontroll on oma olemuselt poliitiline kontroll ja tema väljundiks ei ole ettekirjutused ja karistused.) See tähendab valitsusasutuste tegevuse jälgimist (teabe küsimine, selgituste ärakuulamine, soovituste andmine) oma valdkonna piires. RKKS peaks selle suunaga kaasa minema. RKKS-is tuleks sätestada, et parlamentaarne kontroll on üks alatiste komisjonide ülesanne, ning näha ette vahendid selle funktsiooni teostamiseks: õigus nõuda valitsusasutustelt teavet ning kutsuda komisjoni istungile ministreid ja valitsusasutuste ametnikke.

Kehtivas RKKS-is ei öelda midagi Riigikogu välisdelegatsioonide kohta, ehkki välissuhtlemisseaduse § 5 lg 1 p 4 sätestab, et Riigikogu üks välissuhtlemise pädevusi on suhelda teiste riikide parlamentidega ning parlamentidevaheliste organisatsioonidega ja moodustada parlamentaarseid delegatsioone. Kuivõrd viimased tegelikkuses eksisteerivad, oleks õigem fikseerida kodukorraseaduses nende moodustamise alused, samuti nende poolt oma tegevusest aruandmise kord.

Oleme veendunud, et RKKS vajab muutmist nii ülesehituse kui ka sisu osas. Leiame, et kõige sobivam tee selleks oleks uue kodukorraseaduse koostamine ja vastuvõtmine. Eeltoodud seisukohad peegeldavad nägemust, kuidas võiksid põhimõtteliselt lahendatud olla Riigikogu töökorralduse keskseimad probleemid. Olgu siinjuures veel kord mainitud, et nägemus tugineb Riigikogu senise praktika kitsaskohtade analüüsile ning teiste Euroopa riikide parlamentide reglementide võrdlevale käsitlusele. Loomulikult võivad lahendused olla ka teistsugused.

Märkused

1 Kasutame siinkohal terminit "reglement", kuivõrd väga paljudes Euroopa riikides (näiteks Saksamaa, Soome, Taani, Hispaania) ei reguleeri parlamendi töökorraldust mitte seadused, vaid parlamendi enesekorraldusõiguse alusel vastuvõetavad ja üksnes parlamendisisest toimet omavad õigusaktid.

Riigijuhtimine lihtsamaks ja arusaadavamaks

Siim Kallas (RiTo 6), peaminister, Reformierakonna esimees

Kogu maailma ootab ees ülesanne ümber hinnata senised tõekspidamised majanduses, välispoliitikas, riigikaitses, demograafias ja paljudes muudes valdkondades.

Oleme teinud meeletu töö tänapäevase, lääneliku õigusruumi loomisel. Me eraldusime nõukogulikust õigusruumist, kus seadused palju ei tähendanud. Meid on ergutanud läbirääkimised Euroopa Liiduga, aga see pole kaugeltki peamine. Peamine on meie usk õigusriiki.

Olen mittejuristina ja ka omal ajal kehva juriidilise õpetuse saanuna imetlenud seadusloojate indu, loogikat ja teadmisi. Nende looming on süsteemne, ranged sõnastused sobitatakse omavahel, selles kõiges on oma esteetika. Usun meie justiitsministri kinnitust, et Eesti õigussüsteem on arenemas moodsaks ja heaks. Meil on õnnestunud vältida paljusid teistes maades tehtud vigu.

Samas on mul tekkinud kummaline tunne. Meie maailmas on usk seadusesse ja kohtusse nii suur ja siiras, et paneb kahtlema. Kui tekib probleem, siis leiame, et on vaja muuta seadust. Kui on vaidlus, siis läheme kohtusse. Ja kohtus käime hea meelega ning innukalt. Ja usume, et kohus on viimane, lõplik, eksimatu instants, mis annab vastused kõikidele küsimustele.

Ühel hetkel ei ole meie käitumine enam ratsionaalne ning sellest saab omamoodi usund. Eestlastel on hiied või kirikud asendunud kohtusaalidega.

Samal ajal oleme sunnitud kirjutama seadustesse sellised mõisted nagu "hea tava", "laitmatu reputatsioon" ja muud sarnast, mis ajavad kohtud segadusse. Ja nii nad langetavad vahetevahel viimase instantsi tõekuulutajatena tavamõistusele arusaamatuid otsuseid, sest keegi ei oota neilt lihtsat mõtlemist, vaid pühakirja – seaduste – tõlgendamist. Seadus on meie usund ja kohus meie preester.

Selles kõiges on oma sügav taust. Ateistlik taust. Kristlus lähtub sellest, et pärispatu sooritamise kaudu on inimene ebatäiuslik ja peab ennast lakkamatult parandama, loe: täiustama. Samamoodi pole täiuslik inimese poolt loodu.

Ateistid tulid ja kuulutasid, et inimene on loomult täiuslik, kõik tema ümber aga ebatäiuslik, vaenulik ja kahjulik. Täiuslik inimene suudab enda ümber kõik täiuslikuks muuta, nagu Mitšurin looduses. Ateistlik mõtteviis on selle koha pealt meisse sügavalt juurdunud. Sõidab autojuht purjuspäi vastu puud, on süüdi politsei, kes teda õigel ajal kinni ei pidanud, tee-ehitaja, kes valesse kohta kurvi jättis, abikaasa ja töökaaslased, kes tuju pahaks ajasid ja jooma kallutasid, ning võibolla õige natuke on süüd ka autojuhil endal. Iga päev võite ajalehest leida sama mõtteviisi näiteid. Ükskõik mis ebameeldivus ka inimest tabab, ikka on süüdi teised – ühiskond, valitsus, seadusandja, seadusloome.

Meie teiega tõttame ebatäiuslikke seadusi muutma, et need vastaksid täiusliku inimese olemusele. Põhimõtteliselt on see üritus määratud nurjumisele. Miski pole täiuslik. Kutsun teid üles nägema mis tahes seadust või määrust kirjutades kohta ka tervele mõistusele ja paindliku reageerimise võimalustele.

Ametnik ja poliitika

Kõigi meie taasiseseisvumisjärgsete aastate jooksul on olnud palju juttu ametniku ja poliitika vahekorrast. Oleme üritanud üles ehitada riigi valitsemise masinavärki, mida juhivad poliitikud, kes võivad olla laia profiiliga (mis tähendab ebapädevad), ja apoliitilised ametnikud, kes tagavad riigiaparaadi pädevuse ja järjepidevuse. Riigikontrolöri asumine poliitilise partei etteotsa on kõige tuntavam märk senise kontseptsiooni nurjumisest. Praegu pole enam võimalik rääkida apoliitilisest ametnikkonnast, on vaid võimalus ausalt küsida, millise poliitilise partei liige keegi on. Ja sellele ei pea pöörama erilist tähelepanu. Peamine on ikkagi pädevus.

Palju on arutletud, milline peab olema poliitilise ja mittepoliitilise juhtimise vahekord. See arutelu on kaotanud mõtte. Peame lähtuma põhimõttest, et kõik peavad olema eelkõige pädevad, kaasa arvatud võimalikud ministrid ja parlamendisaadikud. Minister peab asja tundma, ja kui ta tunneb asja, siis võib ta ka vahetada oma kaastöötajaid ilma mingi ideoloogilise traagikata ja vahetegemiseta, keda tohib vallandada, aga keda kõigele vaatamata ei tohi vallandada, sest ta kannab endaga kaasas peale kahjulike omaduste ka järjepidevuse üllast ideed.

Küll aga vajab selgemat sätestamist ametniku siirdumine aktiivsesse poliitikasse. Kui ametnik soovib kandideerida mõne erakonna nimekirjas, toob see kaasa teatud komplikatsioone. Sellisel juhul peaks mõne ametikoha puhul olema teatud ajavahe, mille jooksul kaob võimalus kasutada ebaausal teel töölt saadud teavet, või peaks inimene igal juhul ka riigitöölt lahkuma. Siin näen ma probleemi.

Riigikontroll Riigikogu alluvusse

Kui räägitakse meie riigi toimimise tõhustamisest ja lihtsustamisest, siis mõeldakse selle all tavaliselt seda, et ametnikud on vaja panna paremini tööle. See on selgelt küündimatu ja abitu mõtteviis. Riigi toimimise tõhusus algab tema institutsionaalsest ülesehitusest ning seadusandluse lihtsusest ja järgitavusest.

Vaatleksin korraks meie riigi institutsionaalset ülesehitust ja küsiksin: kas see on parim? Klassikaliselt on riigi juhtimine teostatav seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kaudu. Need peaksid üksteist tasakaalustama. Nende ülesanded ja vastutus on küllalt täpselt piiritletud, selged ja arusaadavad. Kas ka Eestis? Kaugel sellest. Õigupoolest peaks meil siis olema kolm põhiseaduslikku institutsiooni, aga meil on neid seitse! Katsuge ära seletada, kuidas ja keda nad tasakaalustavad.

Tõenäoliselt on peaaegu kõik ametnikud ühel või teisel viisil kokku puutunud asutusega, mille nimi on riigikontroll. Kas saadakse aru, mis on selle asutuse tegevuse mõte?

Demokraatlikus riigis peavad loomulikult nii kodanikud kui ka ametnikud ja valitsus tõhusalt valvama seaduste ja vastuvõetud otsuste täitmise üle. Seaduste täitmist valvavad politsei, prokuratuur, raha kasutamist jälgib rahandusministeerium. Ka nende järelevalvete üle peab olema järelevalve, valitsuse tegevust peab samuti kontrollima.

Kelle ülesandel? Vastus on lihtne – parlamendi, Riigikogu ülesandel. Praegu on parlamendi kontroll valitsuse üle ebamäärane, see väljendub õigupoolest ainult Riigikogu liikmete küsimustes ministritele arupärimiste ja infotunni käigus. Seda on vähe.

Eelöeldust tulenevalt on minu ettepanek: riigikontroll peab minema Riigikogu alluvusse, muutuma parlamendi järelevalveaparaadiks valitsuse tegevuse üle. Talle tuleb määrata parlamendi kontrolli tagamiseks Riigikogu liikmetest järelevalvenõukogu, kes paneb ametisse pädeva ametniku – kontrolliaparaadi juhi. Ülesanded annab parlament, kes samuti kontrollib nende täitmist. Parlamentaarse järelevalvenõukogu ees toimub ka kontrolliaktide arutelu. Riigikontroll kui iseseisev põhiseaduslik institutsioon kaob, tema tegevus saab selge mõtte parlamentaarse riigikorra, seadusandliku võimu tugevdajana.

Õiguskantsler allutada Riigikohtule

Riigi juhtimise seisukohalt pole mulle selge ka õiguskantsleri olemus. Põhiseadus ütleb, et õiguskantsler on ametiisik, kes teostab järelevalvet õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle.

Eelmine õiguskantsler jättiski sellise mulje, et ta seda teeb. Praeguse puhul on pilt hoopis teine. Kuhu paigutada tema mure koolivägivalla pärast? Nüüd kostab kindlasti hüüe: aga koolivägivald on kole asi! Muidugi on, ja väga paha on, et valitsus pole suutnud sellega võidelda. Kui üks poliitik ja avaliku elu tegelane selles asjas sõna võtab, teeb ta kindlasti õigesti, ja see toob talle ka kindlasti nii hädavajalikku valijate soosingut. Aga mis puutub siia õigustloovate aktide vastavus põhiseadusele?

Kui aga lepime kokku, et nüüdsest on see õiguskantsleri töö, kas haridusametnikud on siis vastutusest vabad? Ja kas õiguskantsler saab hakata andma täitevvõimule omaseid korraldusi? Mul ei ole midagi selle vastu, et õiguskantsler tegeleb poliitikaga, minu poolest võiks ta vabalt kuuluda mõnda opositsiooniparteisse, see tagab suurema tasakaalustatuse kui näiline erapooletus. Aga mind huvitab see probleem riigi juhtimise seisukohalt ning kolme võimu selge vastutuse ja nendevahelise selge tööjaotuse seisukohalt. Minu arvates tuleb õiguskantsler viia üle kohtusüsteemi, allutada Riigikohtule. See annab kohtuvõimule ka ühe täiendava võimaluse tagada kohtuvõimu tõhusus ja töötada läbi küsimusi, milleks kohtuvõimul praegu võimalusi pole.

Presidendi probleem

Kümne taasiseseisvumisjärgse aasta jooksul olen ühel või teisel viisil olnud tihedas kokkupuutes Eesti Vabariigi presidendiga, nii endise kui praegusega. Riigi juhtimise seisukohalt ei ole minule selge, mis on ikkagi presidendi roll Eestis. Põhiseaduse loojad on lugematu arv kordi seletanud, et presidendil pole mingit täitevvõimu, ta on vaid

tseremoniaalne kuju, kes võtab teiste riikide saadikutelt vastu volikirjad, kinnitab ametisse valitsuse, millesse tal pole õigust sekkuda, ja ka ordeneid, muide, annab ainult teenetemärkide komitee esildise alusel, mitte omapäi. See komitee aga on valitsuse tööorgan. Niisiis, ainult tempel, nagu Lennart Meri korduvalt ja vihaselt hüüatas. Mõlemad presidendid on visalt üritanud oma võimupiire laiendada ja tõlgendanud selleks põhiseadust kindlasti mitte nii, nagu see oli põhiseaduse loojatel kavas.

Probleem on tõsine. Toome mõne näite. Arnold Rüütel kohtus Tallinna ühiselamute asukatega, need ütlesid, et president on nende ainus lootus. Mäletame, et keegi arvas, et tänu Arnold Rüütli valimisele saavad põllumehed nüüd paremini kätte piimaraha. Tegelikult ei saa president mitte midagi teha ja ta ka ei vastuta nende probleemide lahendamise eest.

Aga inimesele jääb mulje, et on olemas hea president ja kehv valitsus või omavalitsus. Kas see segane olukord ei ole mitte üks võimust võõrandumise allikas? Täiesti eraldi teema on kaitseväega seonduv, kus president vastutab põhiseaduse järgi ka selle eest, mis riigikaitses toimub. Järelikult peaks tema tagasi astuma, kui kaitseväes juhtub tõesti õnnetus. Aga samas ei saa ta midagi teha ühegi probleemi lahendamiseks.

Ja mis saab siis, kui hakkame valima presidenti otse, valima ametimeest, kes saab otsevalimise kaudu jõulise mandaadi, kes tegelikult on aga üksnes tempel? Kas siin ei köe juba põhiseaduslik kriis? Sest ma ei usu, et keegi tahaks kandideerida vabariigi presidendi ametisse, teades, et tema päevatöö on üksnes punase vaiba ääres seismine ja mõnele teiste poolt ettevalmistatud paberile allakirjutamine. Saades otsemandaadi, hakkab tulevane president kindlasti sekkuma riigi juhtimisse, aga seda ei võimalda meie parlamentaarne riigikord. Rahvale on kõik see sügavalt arusaamatu, ja suurendab kindlasti usaldamatust riigi vastu.

Peaminister presidendiks

Mis võiks olla lahendus? Üks poliitik kirjutas kord, et presidenti polegi õieti vaja ja sai selle eest koledasti hurjutada. Ehk pole hoopis peaministrit vaja? Niikuinii pahandatakse temaga palju. Mis oleks, kui annaks valitsusjuhi ülesanded presidendile? Peaministri poole pealt võiks muidugi küsida, kas tema töökoorem pole liiga suur, et hakata veel vastu võtma saadikute volikirju ja tegema muud säärast? Vastan: saab hakkama. Väga tähtis on muidugi, et ministrid tuleksid oma ametitega toime ja peaminister ei peaks kellegi tööd üle tegema. Aga välissuhtlemisel see pigem lihtsustab kogu protsessi. Ka on selged vastutamise ja esindamise seosed.

Selles mudelis kujuneb peaküsimuseks seadusandliku võimu (Riigikogu) ja täitevvõimu (president) suhete korraldamine. Kuigi täitevvõimu juht valitakse otse rahva poolt, peab tema valitsus ikkagi saama parlamendi heakskiidu. Seega saab valitsus ametisse astuda ainult pärast seda, kui Riigikogu on heaks kiitnud valitsusprogrammi ja valitsuse koosseisu. Ka peab olema võimalus umbusaldada valitsuse liikmeid ja teatud tingimustel tagandada ka presidenti. Natuke meenutab see kahtlemata Ameerika Ühendriikide valitsemissüsteemi. Aga seal on näiteks presidendil kaunis raske tegutseda ilma parlamendita, Kongressil on tohutu võim, täitevvõim on korralikult tasakaalustatud. Rohkem kui Venemaal, kus president võib

ministreid ametisse nimetada parlamendi heakskiitu vajamata. Teatavasti kinnitab USA-s kõik ministrid Senat.

Eespool toodud ettepanekud ei ole esitatud niivõrd akadeemilise riigiõiguse seisukohalt, kuivõrd just minu silmade läbi nähtud juhtimisprobleemide valguses. Kogu maailma ootab ees ülesanne ümber hinnata senised tõekspidamised majanduses, välispoliitikas, riigikaitses, demograafias ja paljudes muudes valdkondades.

Mis meie maailmast saab? Ma usun, et need, kes suudavad olla paindlikumad ja reageerivad muutustele kiiremini, võivad olla võidumehed. Seepärast on ka minu ettepanekud mõeldud avatud diskussiooniks teemal, kuidas muuta Eesti paindlikumaks ja muutustele vastupidavamaks.

Artikkel põhineb 3. oktoobril Tartus riigiametnike foorumil peetud ettekandel

Presidendi hääbumine

Igor Gräzin (RiTo 5), Akadeemia Nord professor

Presidendi otsevalimise idee asemel oleks õigem mõelda sellele, kuidas presidendiinstitutsiooni likvideerida.

Riigikogu praegusel koosseisul on kalduvus võtta enesestmõistetavana seisukohti, mis lahknevad tuntavalt avalikust arvamusest (nt Riigikogu 80-protsendiline toetus Euroopa Liiduga ühinemisele ei vasta isegi kõige eurosõbralikumate arvamusuuringute tulemustele), seepärast on vajalik küsida asjade tegeliku seisu järele niipea, kui Riigikogus on märgata suhtelist üksmeelt. Nüüdseks on peaaegu kõik erakonnad teatanud, et soovivad tulevases Eesti põhiseaduses näha printsiipi, mille kohaselt rahvas valib Eesti Vabariigi Presidendi n-ö otse. Sellisest üksmeelest järeldub loogiliselt ainult üks küsimus. Kui parlamentaarsed erakonnad lubavad nii üksmeelselt otsevalimist, siis on miski mäda. Küsigem parem, kas Eesti Vabariigile on üldse vaja presidenti? Tundub, et ratsionaalsel tasemel saab vastus olla üksnes eitav. Presidendi otsevalimise idee asemel oleks õigem mõelda sellele, kuidas presidendiinstitutsioon kui niisugune likvideerida.

Tunnistan üles, et 1991. augustis kuulusin presidendiinstitutsiooni pooldajate ning pisut ka loojate hulka, aga see meenutus pole enam asjakohane – jutt polnud sellisest presidendiinstitutsioonist, mille me lõpuks saime, ja mitte sedavõrd kõrgest parlamentaarsest kultuurist, mis meil on. 1991. aastal oli lihtsalt võimatu unistada, et meie Riigikogust saab kõrge kvaliteediga riigiorgan, mis ei vaja mingit "isalikku udimist".

Tunnistagem, et praegune Eesti Vabariigi presidendiinstitutsioon on suuresti Lennart Meri nägu, ja kuidas me ka ei suhtuks selle isiku ajaloolisse rolli tervikuna, mööngem – omas ajas olid mõlemad vajalikud, nii presidendiamet kui ka Lennart Meri sellel postil. Oli revolutsiooniline aeg, mis vajas juhtivaid demokraatliku imagoga liidreid; oli rahvusliku eneseleidmise aeg, mis vajas alaväärsuskompleksist ülesaamiseks juhti, kes näis euroopalikuna; oli esimestel sammudel kobav parlament, kes vajas teadmist, et tema tegevusel on teatavad seaduslikud piirid. Kõik need tingimused on nüüd kadunud. Välja arvatud ametimees Kadriorus.

Presidendi funktsioonid

Suur osa presidendi funktsioonidest on puhtalt tseremoniaalse iseloomuga, kusjuures nendegi täitmine pole läinud viperusteta – autasustamiste kord ja süsteem, välissaadikute määramine ja määramata jätmine, isegi iga-aastased vastuvõtud Estonias sünnitavad alailma midagi sellist, mis paneb õlgu kehitama ja punastama. Kahe sõjajärgse presidendi puhul on riigi välisteenistuse tähtsamaid tööülesandeid seisnenud selles, et parandada, siluda ja heaks teha seda, mida riigipead on öelnud.

Mis puudutab presidendi sisulisi funktsioone, siis märkimisväärseim on siin kahtlemata suspensiivse veto õigus – algselt mõeldud erinevaid võimuharusid tasakaalustava ja põhiseaduslikkust tagava funktsioonina. Meri kasutas seda õigust 39 korral. Selle arvu

mõistmiseks tuleb meil arvestada nimetatud isiku üldist suunda seaduslikkuse "vabameelsele" tõlgendamisele: epopöa kallasraja sulgemisega (mille ebaseaduslikkus kisendanuks taevani Rooma õiguseski!), majaraamatu esitamine isikutunnistuse pähe, ülisegased lood isikliku maja ehitamisega ja eriprivileegide küsimisega pensionärina ei luba oletada juriidilisi ja riiklikke motiive eelnimetatud vetode taha. Järelikult olid Meri motiivid puhtalt poliitilised ja nagu näitab Riigikogu põhiseaduskomisjoni endine esimees Liia Hänni oma artiklis "Põhiseaduse mõju poliitilisele otsustusprotsessile" ajakirjas Riigikogu Toimetised nr 5 (lk 82-87), enamikul juhtudel ka isiklikud. "Vaidlusaluseks küsimuseks on olnud presidendi institutsiooni pädevus ja selle isekorraldusõiguse ulatus", kirjutab Hänni. See tähendab: president hoolitses oma vetoõigusega vähemalt pooltel juhtudel omaenese isiku ja õiguste eest. Lahkumisperioodil kulus Meril kõige rohkem aega talle eraldatud turvameeste arvu ja kõikvõimalike reisirahade hulga suurendamisele. Eesti riik ei puutunud seejuures üldse asjasse.

Mittelegitiimne võim

Ka president Arnold Rüütli vetode põhjused jäävad ebaselgeks asjaolu taustal, et tema enese kantselei on komplekteeritud mitme vastava hariduseta töötajaga, mis tähendab otseselt - seadust rikkudes. Järelikult on ka siin seaduste väljakuulutumata jätmiste taga pigem poliitiline kui põhiseaduslik motivatsioon. Kehtib Antiik-Rooma juristidelt meile pärandatud riigiõiguslik põhimõte: see, kes on rikkunud (ühte) Rooma seadust, on rikkunud (tervet) Rooma õigust; see tähendab, kui president ei pea seaduse täitmist vajalikuks ühel juhul, siis ei saa pelk seaduskuulekus olla tema tegutsemise motiiviks ka mõnel teisel juhul.

Kuna seaduste väljakuulutamiste tagant paistab välja selge poliitiline, kildkondlik motivatsioon (Eestil pole olnud ainsatki lõpuni seaduskuulekat presidenti!), siis kerkib küsimus selle motivatsiooni legitiimsusest. Kui esialgu võib oletada, et president asub ellu viima teda toetanud või valinud erakonna poliitikat (liikmesuse peatamine on esimestel päevadel kindlasti formaalne - tasub meenutada neid keerukaid kombinatsioone, millega nii Isamaa kui ka Rahvaliit on püüdnud "oma" presidenti taltsutada!), siis hiljem pole see kaugeltki enam nii. Ning kes edaspidi presidendipoliitikat ka ei määraks - kas tema omaenese *ego* või *alter ego* (aparaadi ja kantselei näol) -, ükski ei tee seda ei rahva volil ega isegi mitte riigi ja rahva huve arvestades. Ühesõnaga - seal, kus presidendivõim toimib, pole ta legitiimne, ja seal, kus ta ei toimi, pole teda vaja.

Mööngem sedagi, et mitmel korral on president ise suutnud oma tegelikule juriidilisele võimetusele vaatamata asetada riigi kas sügava või isegi ohtliku sisepoliitilise kriisi lävele. Meri ettevõetud kaitseväe juhi, kindral Johannes Kerdi vabastamine segastel asjaoludel ja musketärliku hoogsusega tekitas Eestis olukorra, kus sõjaväe käsuliin tipnes kahe või isegi kolme juhiga, kui oletada, et president Meril oli patoloogilise tsivilistina freudistlikke kalduvusi arvata ennastki sõjaväge tundvate ja käsutavate isikute ringi. Asjaolu, et Venemaa ei kasutanud Eesti presidendi tekitatud sõjalist anarhiat, kinnitab seda, et mis tahes agressiivsed plaanid meie suhtes Peipsi taga puuduvad. Ning viitavad ka sellele, et mis tahes arutlused Meri seotusest välismaiste eriteenistustega on olnud alusetud. Meri tekitatud kaost Eesti kaitsejõududes ei kasutanud ära mitte keegi, ei sise- ega välismaal.

Oli ka vastupidi: seal, kus president vägede juhatajana oleks pidanud kandma isiklikku vastutust (kui mitte kriminaalset, siis vähemalt distsiplinaarset ja moraalset) - ma mõtlen Kurkse tragöödiat -, võttis Meri endale saalomonliku kõrvalseisja rolli. Ajalooline vastutus Vene vägede väljaviimise tegelike asjaolude kohta on veelgi salapärasem, aga samas ka Meri suhtes liiga personaalne teema ega puuduta presidenti kui institutsiooni.

Uue presidendi tegevuses nimetaksin kaht lihtsalt ohtliku situatsiooni näidet: sanktsioneerimatut initsiatiivi suhtlemisel Venemaaga (mis õnneks lõppes ei millegagi) ja segadusi Eesti esindamisel NATO tippkohtumise eel Prahas.

Inimeste ja raha kokkuhoid

Kuid mõelgem ka positiivselt. Mida teeb president, mida peaks tegema just nimelt tema ja ei keegi teine? Kui esindusfunktsioonid maha arvata, siis - mitte midagi. Nõustugem, ka esindusfunktsioonid on tähtsad, vajavad täitmist ning riigil peab olema pea. Kusjuures alati ei saa see olla kollektiivne. (Inglise kuninganna Tallinna tulles ei saa teda lennujaamas vastu võtta Riigikogu täiskoosseis!) Seega on meil olemas kolm varianti. Esimene on halb: see, kui riigipea ja valitsusjuht oleksid ühes isikus. Tundub, et saavutatud võimude lahusus läheks siinkohal tasakaalust välja ja pealegi ei jäta peaministri amet oma spetsiifiliste operatiivsete ülesannetega riigipea rolli täitmiseks eriti palju aega. Võimude tasakaalustatuse pärast ei meeldi mulle hästi ka Šveitsi süsteem, kus presidendiks on kes tahes valitsuse ministritest.

Teine variant: riigipeaks on Riigikogu esimees. Nii on meil olnud ja nii oleks see parlamentaarses riigis ka loogiline. Kasvava töökoormuse suurenemise kompenseeriks ehk veel ühe Riigikogu esimehe asetäitja koha loomine. Muide, kuidas ka poleks, aga omal ajal sai N Liidu president Mihhail Gorbatšov parlamendispiikri ja riigipea ametiga korraga hakkama ligi aasta (tõsi, see maksis talle tema tervise, aga N Liit oli siiski midagi muud kui Eesti).

Arvan, et see idee oleks meil praegu kõige reaalsem. Kuigi mitte parim. Parimaks peaksin hoopis presidenti n-ö ühiskondlikus korras. Presidendi vältimatuid funktsioone - saadikute volikirjade vastuvõtmist, paari-kolme kõne pidamist, natuke ringisõitmist - võiks täita ka mõne muu ameti kõrvalt ja tasuta. Miks ei võiks president teenida oma raha advokaadi või arstina, ärimehe või dirigendina? Kojamehest president oleks mõistagi liig, aga ega see nii lähekski: mis tahes riigipea valimise või määramise süsteem seda ei laseks. Selliseid presidendikandidaate võiks mõne hetkega nimetada õige mitu: Jüri Raidla ja Hele Everaus, Jaan Kross ja Aadu Luukas, Eri Klas ja Elmo Nüganen, Enn Soosaar ja Jaan Einasto jne.

Ka rahaline eelarve real "president" ei peaks olema täielik: kuivõrd mõni funktsioon ikkagi säilib (armuandmise õigus, diplomaatiline tseremoniaal jne), siis mingi osa presidendi kantseleist tuleks säilitada nõunikena. Aga mõistagi mitte Kadrioru lossis (mis peaks jääma kas muuseumile või saama ennast raha eest tasuvaks ametlike bankettide kohaks), vaid tavalises viisakas kontorimajas; Toompealgi peaks neid veel leiduma.

Kadriorg lukku

Enne kui hakata öeldud mõtteid vastustama, mõelgem ka sellele, kui paljudest probleemidest vabaneksime: pole enam Keila-Joale residentsi tegemise ning kallasraja probleeme, muresid hirmkallite kokkade otsimisega Kadriorgu, poleks vaja ehitada erilist "salatuba" presidendilossi (taevake, mida salajast saaks meie president arutada?), mõttetuid pseudopoliitilisi lahinguid presidendivalimiste ümber, mis niikuinii midagi ei otsusta.

Ja mis puutub praegusesse presidenti, siis kas poleks seegi üks väärikas punkt meie ajaloos, kui Arnold Rüütel oma ametiaja lõppedes keeraks omaenese käega lukku Kadrioru ukse, paneks võtme Riigikogu esimehe lauale ja ütleks: "Minu, Konstantin Pätsi ja Lennart Meri töö on tehtud. Tehke teie edasi ja paremini." Usun, et sellele järgneks aplaus püstitõusnud Riigikogult.

Riigikogu istungite ja hääletamise avalikkuse ning Riigikogu otsustusvõime ja häälteenamuse nõuded

Kalle Liebert (RiTo 6), Riigikogu Isamaaliidu fraktsiooni nõunik, Tartu Ülikooli Õigusinstituudi magistrant

Artikkel käsitleb Riigikogu istungite ja hääletamise avalikkust ning Riigikogu otsustusvõimet ja häälteenamuse nõudeid reguleerivate põhiseaduse normide väljatöötamist Põhiseaduse Assamblees. Kirjeldan nende normide rakendamisel praktikas esinenud või esineda võivaid probleeme ja pakun lahendusi probleemide vältimiseks.

Põhiseaduse § 72 lõige 1. Riigikogu istungid on avalikud, kui Riigikogu ei otsusta kahekolmandikulise häälteenamusega teisiti.

Jüri Adamsi töörühma põhiseaduseelnõu § 60 lõikes 5 oli üldpõhimõttena sätestatud Riigikogu istungite avalikkus ning võimalus kuulutada oma istung kinniseks erakorralistel juhtudel, kui sellega nõustub vähemalt kaks kolmandikku kohalolevaist liikmeist. Lisaks oli sätestatud, et kohalolevate liikmete enamuse otsusega võidakse keelata raadio- ja televisiooniülekanded (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee 1997, 1175). Jüri Raidla töörühma põhiseaduseelnõu ei reguleerinud Riigikogu istungite avalikkuse küsimust (*ibid*, 1142–1155).

Riigikogu istungite avalikkuse põhimõte ja Riigikogu istungi kinniseks kuulutamise võimalus liikmete kahekolmandikulise häälteenamuse korral omavad pikaajalist traditsiooni. Sellist regulatsiooni sisaldas ka 1920. aasta põhiseaduse § 47 ja 1938. aasta põhiseaduse § 75.

Põhiseaduse juriidilist ekspertiisi teinud komisjon (edaspidi *ekspertiisikomisjon*) on märkinud, et Riigikogu istungite avalikkuse põhimõte võimaldab valijaskonnal kontrollida Riigikogu liikmete tegevust ning samal ajal ka seda tegevust legitimeerida. "Ainult siis, kui kõik riigi ja ühiskonna jaoks tähtsad otsused tehakse avalikkuse valvsa silma all, saab rääkida tõelisest legitiimsusest. Ainult nii on tagatud demokraatia funktsioneerimise jaoks hädavajalik tagasiside rahvaesindajate ja rahva vahel" (Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne).

Seega tuleb Riigikogu istungite avalikkust pidada demokraatia põhimõtte oluliseks koostisosaks.

Tartu Ülikooli doktorant Taavi Annus on märkinud, et "arvestades parlamendi avalikustamisfunktsiooni, peaks lisaks kahekolmandikulisele häälteenamusele lisanduma mõjuvad põhjused istungi salajaseks kuulutamiseks (näiteks riigisaladusega seonduva küsimuse arutelu)" (Annus 2001, 99).

Riigikogu kodukorra seaduse § 37 lõige 1 dubleerib põhiseaduses sätestatud Riigikogu istungite avalikkuse põhimõtet. Samuti dubleerib kodukorra seaduse § 39 lõige 1 põhimõtet, et Riigikogu istungi kinniseks kuulutamiseks on vaja Riigikogu liikmete kahekolmandikulise häälteenamusega vastuvõetud otsust.

Paragrahvi 39 lõike 2 kohaselt otsustatakse istungi kinniseks kuulutamine iga päevakorrapunkti kohta eraldi. Sama paragrahvi lõige 3 sätestab, et pärast Riigikogu otsust kuulutada Riigikogu istung kinniseks kuulutab istungi juhataja välja vaheaja, mille kestel kõrvalised isikud lahkuvad Riigikogu istungisaalist ja rõdult ning katkestatakse heliülekanne. Paragrahvi 40 lõike 1 kohaselt võivad Riigikogu kinnise istungi ajal istungisaali siseneda ja seal viibida Riigikogu liikmed, Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liikmed, õiguskantsler, kinnise istungi päevakorrapunktide arutamisele kutsutud isikud ja Riigikogu juhatuse poolt määratud Riigikogu Kantselei ametnikud. Sama paragrahvi lõige 2 paneb Riigikogu juhatusele kohustuse anda massiteabevahenditele ülevaade Riigikogu kinnisel istungil toimunust.

Ekspertiisikomisjon on käsitlenud ka Riigikogu komisjonide istungite avalikkuse küsimust ja väitnud, et "puudub alus avalikkuse välistamiseks komisjonide istungitelt" (Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne), sest Riigikogu kodukorra seadus ei võimalda kuulutada komisjonide istungeid kinniseks. Ekspertiisikomisjon tegi ettepaneku sätestada Riigikogu kodukorra seaduses, et Riigikogu komisjonide istungid on kinnised.

Tahan juhtida tähelepanu sellele, et Riigikogu täiskogu ja ka komisjonide istungite avalikkust ei saa tänapäeva tehnika arengu juures samastada isiku õigusega osaleda vastaval istungil. Nii tagatakse näiteks Riigikogu täiskogu istungite avalikkuse põhimõte ka täiskogu stenogrammide avaldamisega Riigikogu veebilehel ja hiljem trükiväljaannetena. Jääb loota, et peagi tehakse avalikkusele samal määral kättesaadavaks ka Riigikogu komisjonide stenogrammid.

Ma ei leidnud Põhiseaduse Assamblee stenogrammidest arutelusid Riigikogu istungite avalikkuse üle. Assamblee ei muutnud Jüri Adamsi töörühma eelnõu vastavaid põhimõtteid. Küll aga jäeti välja lause, mis võimaldanuks Riigikogul kohalolevate liikmete enamuse otsusega keelata raadio- ja televisiooniülekanded.

Riigikogu kodukorra seaduse § 37 lõike 3 kohaselt toimuvad filmi- ja videovõtted ning tele- ja raadioülekanded istungisaalist Riigikogu juhatuse loal. Raadio- ja teleülekandeid Riigikogu istungitelt on käsitlenud ka ekspertiisikomisjon, kes märkis, et põhiseaduse § 44 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat infot. "Tunnistades Riigikogus toimuva üldiseks kasutamiseks levitatavaks informatsiooniks, ei tohi seadus selle levitamist kitsendada. Samas võib väita, et pidevad teleülekanded võivad hakata Riigikogu tööd pärssima" (Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne). Ekspertiisikomisjon möönis siiski, et Eesti väiksust arvestades on meedia võimendav toime suhteliselt tagasihoidlik. Kokkuvõtvalt soovitas ekspertiisikomisjon tõlgendada Riigikogu kodukorra seaduse § 37 lõiget 3 selliselt, et loa taotlemise asemel piisab Riigikogu juhatusele teatamisest, et asutakse istungit üle kandma või jäädvustama.

Juhin tähelepanu asjaolule, et tele- ja raadioülekanded on vaid üks meetod Riigikogu istungite avalikkuse tagamiseks. Samal ajal ei nõustu ma väitega, et pidevad teleülekanded võiksid hakata Riigikogu tööd segama, ning ei pea seetõttu Riigikogu juhatusele antud diskretsiooniõigust raadio- ja teleülekannete lubamise või keelamise otsustamisel põhjendatuks.

Riigikogus hääletamise avalikkus

Põhiseaduse § 72 lõige 2. Hääletamine Riigikogus on avalik. Salajast hääletamist korraldatakse põhiseaduses või Riigikogu kodukorra seaduses ettenähtud juhtudel ainult ametiisikute valimisel või nimetamisel.

Jüri Adamsi töörühma põhiseaduseelnõu § 60 lõikes 6 oli sätestatud, et "hääletamine Riigikogus on avalik, välja arvatud erijuhtumid, mis on toodud Riigikogu kodukorras" (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee 1997, 1175).

Jüri Raidla töörühma eelnõu ei reguleerinud Riigikogus hääletamise avalikkuse ja salajasuse küsimusi (*ibid*, 1142–1155).

Hääletamise avalikkuse üle peeti Põhiseaduse Assamblees mitmeid vaidlusi. Assamblee III toimkond pidas esialgu õigeks sätestada hääletamise absoluutse avalikkuse põhimõte (*ibid*, 184–185).

III toimkonna ettepanekul Põhiseaduse Assamblee 7. istungil toimunud hääletusel oli hääletamise absoluutse avalikkuse põhimõtte poolt 17 assamblee liiget ning sellest põhimõttest erandite sätestamise võimalikkust kodukorra seaduses toetas samuti 17 liiget (*ibid*, 262).

Hääletamise absoluutset avalikkust kaitsnud Tiit Käbin väitis, et see aitab tagada poliitilistest kokkulepetest kinnipidamise. "…avalik hääletamine tähendab kokkulepetest kinnipidamist, tähendab ausust, ja salajane hääletamine annab võimaluse kokkuleppeid rikkuda, neist mitte kinni pidada," selgitas ta (*ibid*, 262).

Trivimi Velliste märkis, et isikuvalimistel annab salajane hääletamine alati objektiivsemaid tulemusi (*ibid*, 259).

Jüri Rätsep kaitses isikuvalimiste salajasuse põhimõtet. Ta tõi näiteks selle, kui noor advokaat parlamendiliikmena hääletab avalikult kohtuniku ametisse nimetamise vastu, kuid kui isik saab ikkagi kohtunikuks, siis võib see kohtunik tulevikus hakata halvustavalt suhtuma tema vastu avalikult hääletanud advokaadi klientidesse (*ibid*, 260–261).

Põhiseaduse Assamblee eksperdid soovitasid teha hääletamise absoluutse avalikkuse põhimõttest erandeid kahel juhul. Esiteks, kui hääletatakse ametiisikute ametisse nimetamist, välja arvatud peaminister, ja teiseks, kui parlamendiliikmed peavad langetama otsuseid otsese sõjalise okupatsiooni ohus. Selle soovituse autor oli Saksa professor Roman Herzog. III toimkond pidas vajalikuks hääletamise absoluutse avalikkuse põhimõttest erandite tegemist, kuid leidis, et erandeid pole vaja sätestada põhiseaduses, vaid need võib sätestada kodukorra seaduses (*ibid*, 366).

Põhiseaduse Assamblee 11. istungil toimunud hääletusel toetas 35 assamblee liiget põhimõtet, et hääletamine Riigikogus on avalik, kuid sellest võib teha erandeid Riigikogu

kodukorra seadusega. Hääletamise absoluutse avalikkuse pooldajate arv oli kahanenud seitsmeni (*ibid*, 371–372).

Põhiseaduse Assambleel tuli Riigikogu hääletamise avalikkuse küsimuse juurde tagasi pöörduda veel 26. istungil. Prantsuse professori Guy Carcassone'i ettepanekul leiti, et erandid hääletamise absoluutse avalikkuse põhimõttest tuleb siiski sätestada põhiseaduses eneses. Redaktsioonitoimkonna ettepanekul nõustuti sellega, et salajased hääletused võivad toimuda ainult põhiseaduses või Riigikogu kodukorra seaduses ettenähtud juhtudel ametiisikute valimisel või nimetamisel. Redaktsioonitoimkonna esimehe Liia Hänni sõnul sätestati sellega põhiseaduslikult põhimõte, et poliitika peab olema võimalikult avalik (*ibid*, 833).

Põhiseaduses käsitleb Riigikogus hääletamise avalikkuse ja salajasuse küsimusi § 74 lõike 4 esimene lause, mis sätestab, et Vabariigi President valitakse salajasel hääletusel, ja § 89 lõige 2, mis sätestab, et peaministrikandidaadile Vabariigi Valitsuse moodustamiseks volituse andmise otsustab Riigikogu avalikul hääletusel. Peaministrikandidaadile volituse andmise hääletamise avalikkus lähtub vajadusest avalikult kindlaks määrata parlamendis esindatud poliitilised jõud, kellele tulevane koalitsioon hakkab toetuma. See tagab paremini poliitika stabiilsuse ja läbipaistvuse.

Riigikogu kodukorra seaduse § 66 sätestab erandid hääletamise avalikkuse põhimõttest. Salajast hääletust rakendatakse: Vabariigi Presidendi valimistel (punkt 1), Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimistel (punkt 2), Riigikohtu esimehe ja liikmete ametisse nimetamisel (punkt 3), riigikontrolöri ametisse nimetamisel (punkt 4), õiguskantsleri ametisse nimetamisel (punkt 5), Eesti Panga Nõukogu esimehe ja liikmete ametisse nimetamisel (punkt 6) ning kaitseväe juhataja või ülemjuhataja ametisse nimetamisel (punkt 7). Seega on Riigikogu kodukorra seadus lähtunud põhimõttest, et põhiseaduses sätestatud isikute valimisel (§ 69) ja isikute ametisse nimetamisel (§ 65 punktid 7, 8 ja 9) lähtutakse hääletamise salajasuse põhimõttest, kuid põhiseaduses sätestamata isikute nimetamisel lähtutakse hääletamise avalikkuse põhimõttest.

Tuleb nõustuda, et kõrgemate ametiisikute nimetamisel võib salajase hääletamise põhimõte ennast õigustada. Näiteks 2000. aasta 10. oktoobril toimunud õiguskantsleri ametisse nimetamise hääletuse ajal toetus tollane valitsuskoalitsioon 53 Riigikogu liikme häälele, kuid koalitsiooni toetatud õiguskantsleri kandidaat kogus salajasel hääletusel 49 häält ning tema vastu anti 50 häält (IX Riigikogu stenogrammid 2001, 411). Antud juhul andis salajane hääletus osale valitsuskoalitsiooni esindavatele Riigikogu liikmetele võimaluse lähtuda mitte poliitilisest kokkuleppest, vaid oma siseveendumusest, mis kokkuvõttes andis objektiivsema tulemuse.

Riigikogu otsustusvõimelisus

Põhiseaduse § 70. Riigikogu otsustusvõimelisuse sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Erakorralisel istungjärgul on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust.

Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse § 3 lõige 5. Töö- ja kodukorra seaduste vastuvõtmiseni on Riigikogu otsustusvõimeline, kui istungil on kohal vähemalt pool koosseisust.

Riigikogu otsustusvõimelisuse ehk kvoorumi küsimuses toimus Põhiseaduse Assamblees mitmeid vaidlusi ja hääletusi.

Jüri Adamsi töörühma põhiseaduse eelnõu ei sätestanud eriregulatsiooni Riigikogu erakorraliste istungjärkude kohta ning selle § 60 lõige 4 nägi ette üldise kvoorumi nõude: "Riigikogu on otsustusvõimeline, kui kohal on veerand tema seaduslikust koosseisust." Arvestades, et eelnõu § 52 kohaselt oli Riigikogu suuruseks sada liiget, oleks kvoorumiks piisanud 25 parlamendiliikme osalemisest Riigikogu istungil (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee 1997, 1174-1175).

Jüri Raidla töörühma põhiseaduse eelnõu ei teinud vahet korraliste ja erakorraliste istungjärkude kvoorumil ja sätestas §-s 66, et Riigikogu on otsustusvõimeline, kui koos on vähemalt pool valitud koosseisust (*ibid*, 1146).

III toimkonna ettepanekul viidi aluseks võetud põhiseaduse eelnõusse täiendus, mille kohaselt erakorralise istungjärgu kvoorum on vähemalt pool Riigikogu koosseisust, vältimaks olukorda, et "üheaegselt kahes erinevas Eesti paigas tuleb kokku Riigikogu istung, mis koosneb küll täiesti erinevatest saadikutest ja mis võtaksid vastu teineteisele vastukäivaid otsuseid" (*ibid*, 184).

Hiljem tegi III toimkond redaktsioonilise muudatuse, mille kohaselt Riigikogu erakorraline istung on otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust. III toimkonda juhtinud Illar Hallaste põhjendas muudatust sellega, et kui Riigikogu liikmeid on paarisarv ja kvoorumiks pool Riigikogu liikmetest, võib ikkagi Eesti kahes erinevas paigas ühel ajal kokku tulla kaks otsustusvõimelist Riigikogu erakorralist istungit (*ibid*, 257).

Hilisemates aruteludes põhjendas redaktsioonitoimkonna esimees Liia Hänni Riigikogu erakorraliste istungite kõrgemat kvooruminõuet asjaoluga, et osa Riigikogu liikmeid ei pruugi saada teada erakorralise istungi toimumisest (*ibid*, 951).

Põhiseaduse Assamblee 7. istungiks oli Riigikogu istungi kvoorumi kohta esitatud mitu ettepanekut, alates sellest, et kvoorumit mitte sätestada, kuni selleni, et kvoorum peab olema vähemalt pool Riigikogu koosseisust (*ibid*, 255).

Peet Kask selgitas, et kõrge kvoorum annab Riigikogu vähemusele võimaluse saalist lahkumisega muuta Riigikogu otsustusvõimetuks ja tõkestada otsuste vastuvõtmist. "See on ebanormaalne, kui saalist lahkumine on tugevam vastuhääl kui punasele klahvile vajutamine. Ja just sel põhjusel kvoorum, mis nõuab poolt saadikute kohalolekut, ei tööta," märkis Kask. Illar Hallaste põhjendas madalamat kvooruminõuet asjaoluga, et Riigikogu peamine töö tehakse komisjonides, mitte saalis (*ibid*, 257).

Kalju Koha leidis, et väiksem kvoorum on vajalik Riigikogu vähemuse kaitseks. "Väiksem kvoorum kaitseb just opositsioonipoolt selles mõttes palju paremini, et alati ollakse kohustatud kohale tulema, kui parlamendisaalis püütakse teha midagi sellist, mis on ühiskonnale vastuvõetamatu," selgitas ta (*ibid*, 258).

Põhiseaduse Assamblee 7. istungil toimunud hääletusel kogus enim hääli ettepanek, et Riigikogu istungi kvoorum on ¼ tema koosseisust (*ibid*, 259).

Riigikogu otsustusvõimelisuse küsimus tõusis uuesti päevakorda seoses rahvalt laekunud vastavate ettepanekutega, millest enamiku sisuks oli tõsta kvoorumit 1/3-st kuni 9/10-ni Riigikogu koosseisust. "Paljud kirjad on väga emotsionaalsed, leitakse, et antud juhul tahetakse põhiseaduslikult sätestada võimalus, et Riigikogu liikmed ei peagi osalema seadusandliku kogu töös. /…/ Tundub, et rahvas näeb kvooruminõudes põhilist vahendit Riigikogu liikmete distsiplineerimiseks," rääkis redaktsioonitoimkonna juht Liia Hänni (*ibid*, 722).

Ka mitu Põhiseaduse Assamblee eksperti leidis, et korraliste istungite kvoorum peaks olema vähemalt pool Riigikogu koosseisust (*ibid*, 737). Samas ei osanud eksperdid nimetada ühtegi riiki, kus kvoorum oleks üle 1/3 parlamendi koosseisust. Nad põhjendasid oma nägemust sellega, et Riigikogu kodukorra ja töökorra seaduse puudumise tõttu on madal kvoorum ohtlik (*ibid*, 738).

Peet Kask selgitas Põhiseaduse Assamblee 22. istungil, et suurem kvoorum ei seostu mitte Riigikogu distsipliiniga, vaid vähemuse vetoõigusega (*ibid*, 737). Kase ettepanekul nõustus assamblee kompromissvariandiga, mille kohaselt viidi põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõusse säte, et kuni Riigikogu töökorra ja kodukorra seaduse vastuvõtmiseni rakendatakse kvoorumit ½ Riigikogu koosseisust (*ibid*, 738).

Põhiseaduse Assamblee 28. istungil tuli redaktsioonitoimkond välja ettepanekuga võtta põhiseaduse eelnõu põhitekstist välja Riigikogu korraliste istungite kvoorum – ¼ Riigikogu liikmetest – ja jätta see küsimus Riigikogu kodukorra seaduse reguleerida (*ibid*, 951). Selle põhiseaduse lõppteksti läinud ettepaneku poolt hääletas 23 ja vastu oli 6 assamblee liiget.

Põhiseaduse rakendamise seaduse § 3 lõike 5 sõnastust, mille kohaselt "Töö- ja kodukorra seaduse vastuvõtmiseni on Riigikogu otsustusvõimeline, kui istungil on kohal vähemalt pool koosseisust" ei saa pidada päris korrektseks, sest seadus ei oma õiguslikku jõudu vastuvõtmisest, vaid jõustumisest.

Esimese Riigikogu kodukorra seaduse võttis Riigikogu vastu 5. novembril 1992 ja see jõustus sama aasta 16. novembril. Riigikogu töökorra seaduse võttis Riigikogu vastu 9. novembril 1992 ja see jõustus samuti sama aasta 16. novembril.

Peale erakorralise istungi sätestab Riigikogu praegu kehtiva kodukorra seaduse § 42 lõige 3, et täiendaval istungil on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust. Riigikogu esimees võib Riigikogu kodukorra seaduse § 42 lõike 2 kohaselt Riigikogu täiendava istungi kokku kutsuda järgmistel juhtudel:

1. Vabariigi Presidendi valimiseks – Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul;
2. sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamiseks – Vabariigi Presidendi ettepanekul;
3. erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks – Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul;
4. Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel kaitseväe kasutamise otsustamiseks – Vabariigi Presidendi ettepanekul;
5. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 78 punktis 11 nimetatud ametiisikute ametisse nimetamise või ametist vabastamise otsustamiseks – Vabariigi Presidendi ettepanekul;
6. Riigikohtu liikmete ametisse nimetamiseks – Riigikohtu esimehe ettepanekul;
7. Eesti Panga Nõukogu liikmete nimetamiseks – Eesti Panga Nõukogu esimehe ettepanekul;
8. riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise otsustamiseks – Vabariigi Valitsuse ettepanekul;
9. Eesti Vabariigi lepingute ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks – Vabariigi Valitsuse ettepanekul;
10. Vabariigi Presidendi määratud või Riigikogu poolt käesoleva seaduse §-s 101 sätestatud korras ülesseatud peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmiseks;
11. nõusoleku andmise otsustamiseks käesoleva seaduse §-s 51 nimetatud ametiisikute kriminaalvastutusele võtmiseks – Vabariigi Presidendi või õiguskantsleri ettepanekul;
12. Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise otsustamiseks – vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisust kirjaliku nõude esitamisel;
13. Riigikogu avalduste, deklaratsioonide ja pöördumiste vastuvõtmiseks – Riigikogu juhatuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisust ettepanekul.

Lähtudes sellest, et Riigikogu kodukorra seaduse § 42 lõike 1 kohaselt toimuvad täiendavad istungid küll korralise istungjärgu ajal, kuid väljaspool Riigikogu töö ajagraafikut, ja et täiendaval istungil saab otsustada ülimalt olulisi küsimusi, on üle poolte saadikute kohaloleku nõude kehtestamine õigustatud.

Riigikogu kodukorra seaduse § 44 lõige 1 kordab põhiseadust ja sätestab, et erakorralisel istungjärgul on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust.

Põhiseaduse § 68 kohaselt võib Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumise algatada ka Riigikogu vähemus. Riigikogu kodukorra seaduse § 43 lõike 1 kohaselt toimuvad Riigikogu erakorralised istungjärgud väljaspool Riigikogu korraliste istungjärkude tööaega kokkukutsuja poolt taotletud ajal. Riigikogu kodukorra seaduse § 43 lõike 2 kohaselt teatab Riigikogu esimees Riigikogu liikmetele erakorralise istungjärgu kokkukutsumisest massiteabevahendite kaudu. Lähtudes nendest asjaoludest, tuleb lugeda Riigikogu erakorralistele istungjärkudele kvoorumi nõude kehtestamist õigustatuks. Seeläbi võetakse Riigikogu vähemuselt võimalus Riigikogu enamust erakorralise istungjärguga "üllatada" ja saavutada endale meelepäraste otsuste vastuvõtmist. Samas tuleb möönda, et kehtestatud

kvoorumi nõue annab Riigikogu enamusele võimaluse vähemuse poolt algatatud erakorralised istungid kvoorumi puudumisega läbi kukutada.

Häälteenamuse nõuded

Põhiseaduse § 73. Riigikogu aktid võetakse vastu poolthäälte enamusega, kui põhiseadus ei näe ette teisiti.

Jüri Adamsi töörühma põhiseaduseelnõus puudus häälteenamuse regulatsioon Riigikogu aktide vastvõtmiseks. Paragrahvi 60 lõige 1 sätestas, et Riigikogu töötab Riigikogu kodukorra seaduse alusel (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee 1997, 1175).

Jüri Raidla töörühma põhiseaduseelnõu § 66 teine lause sätestas, et Riigikogu aktid võetakse vastu poolthäälte enamusega, kui seadus ei näe ette teisiti (*ibid*, 1146).

Põhiseaduse Assamblee 7. istungiks oli Riigikogu aktide vastuvõtmise häälteenamuse reguleerimiseks laekunud kolm ettepanekut. Esimene ettepanek sätestas, et Riigikogu aktid võetakse vastu poolthäälte enamusega, välja arvatud põhiseaduses sätestatud erandid. Tiit Käbini esitatud teise ettepaneku kohaselt oleks Riigikogu akte vastu võetud poolt- ja vastuhääletamise teel poolthäälte enamusega, kui põhiseadus ei näe ette teistsugust häälteenamust. Selle ettepaneku mõte oli välistada hääletustel erapooletuks jäämine. Kolmas ettepanek nägi ette, et Riigikogu aktid võetakse vastu lihthäälte enamusega kohalolijaist, kui põhiseadus ei näe ette teistsugust häälteenamust (*ibid*, 262).

Käbin selgitas nn kollase nupu kaotamise vajadust: "... minu arusaamise järgi peab igal parlamendiliikmel olema kindel seisukoht, mille ta välja ütleb, kas ta toetab või ta ei toeta." Samas möönis Käbin, et võib esineda juhtumeid, kus parlamendiliige ei taha oma seisukohta avaldada, kuid sellisel juhul on võimalik hääletusel mitte osaleda (*ibid*, 263).

Juhan-Kristjan Talve juhtis tähelepanu asjaolule, et Käbini ettepanek seondub ka Riigikogu otsustusvõimega. "Kui sa saalist väljud, siis võib kvoorum puududa, aga kui sa oled erapooletu, oled sa ikka kohal"(*ibid*, 264). Trivimi Velliste märkis, et võib esineda juhtumeid, kus saadik peab südametunnistuse tõttu hääletusel erapooletuks jääma. "On tõesti olukordi, kus pole võimalik hääletada ei poolt ega vastu. Ja ma ei näe mingit põhjust, et seejuures peab saalist välja astuma" (*ibid*, 264). Rein Järlik selgitas, et erapooletuks jäämine annab võimaluse väljendada oma seisukohta eelnõu kvaliteedi suhtes. Ta lisas: "... vahel tuleb kollast nuppu vajutada lihtsalt sellepärast, et ma pooldan selle küsimuse lahendamist, kuid eelnõu, mis on mulle ette antud, ei ole selle lahendamiseks minu arvates küps" (*ibid*, 264).

Illar Hallaste märkis, et kolmanda ettepaneku puhul, mille kohaselt Riigikogu aktid võetakse vastu kohalolijate lihthäälte enamusega, tähendab erapooletuna hääletamine sisuliselt vastuhääletamist (*ibid*, 264).

Konkureerival hääletusel kogus kõige enam hääli esimene ettepanek, mille kohaselt võetakse Riigikogu aktid vastu poolthäälte enamusega, kui põhiseadus ei sätesta teisiti (*ibid*, 265).

Ka Riigikogu aktide vastuvõtmise häälteenamuse küsimus tõusis uuesti Põhiseaduse Assamblee päevakorda seoses rahvalt laekunud ettepanekutega, milles tehti mitmesuguseid ettepanekuid miinimumhäälte enamuse sätestamiseks. Mitmed kommunistliku partei organisatsioonid olid teinud ettepanekuid, et Riigikogu akte saaks vastu võtta üksnes koosseisu enamusega (*ibid*, 743).

Põhiseaduse Assamblee otsustas 23. istungil mitte hakata üldise häälteenamuse reegleid muutma. Muutmise poolt oli 3 assamblee liiget, vastu aga 23 (*ibid*, 743).

Põhiseaduse rakendamise seaduse § 3 lõike 6 punkti 1 kohaselt tähendab poolthäälte enamus seda, et poolt hääletab enam kui vastu. Seega, kui vastuhääli ei ole, on teoreetiliselt võimalik Riigikogu akte vastu võtta ka ühe poolthäälega.

Ekspertiisikomisjon on õigustatult märkinud, et Riigikogu aktide häälteenamusega vastuvõtmise regulatsioon ja kvooruminõude puudumine korralistel istungitel on õnnestunud põhiseaduse sätted, sest nad tagavad Riigikogu liikmete huvi võtta osa Riigikogu istungitest. "Säärase võimaluse olemasolu sunnib parlamendi liikmeid aktiivselt osalema Riigikogu töös, sest pidevalt on olemas võimalus, et opositsioon soodsat juhust kasutades mingi küsimuse ära otsustab," selgitas ekspertiisikomisjon (Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne). Poolthäälte enamusest erinev häälteenamus on sätestatud järgmistes põhiseaduse sätetes: § 77 lõige 1, § 76, § 79 lõige 4, § 85, § 97 lõige 1, § 101 lõige 1, § 103 lõige 2, § 104 lõige 2, § 122 lõige 2, § 129 lõige 1, § 138, § 145, § 153 lõige 2, § 164, § 165 ja § 166. Keskset tähtsust omab siin § 104 lõike 2 punktides sätestatud konstitutsiooniliste seaduste loetelu, mida lähemalt käsitlen.

Põhiseaduse § 104 lõige 2. Ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega saab vastu võtta ja muuta järgmisi seadusi:

1. *kodakondsuse seadus;*
2. *Riigikogu valimise seadus;*
3. *Vabariigi Presidendi valimise seadus;*
4. *kohaliku omavalitsuse valimise seadus;*
5. *rahvahääletuse seadus;*
6. *Riigikogu kodukorra seadus ja Riigikogu töökorra seadus;*
7. *Vabariigi Presidendi ja Riigikogu liikmete tasu seadus;*
8. *Vabariigi Valitsuse seadus;*
9. *Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadus;*
10. *vähemusrahvuste kultuurautonoomia seadus;*
11. *riigieelarve seadus;*
12. *Eesti Panga seadus;*
13. *Riigikontrolli seadus;*
14. *kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused;*
15. *välis- ja siselaenudesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused;*
16. *erakorralise seisukorra seadus;*
17. *rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus*

Nii Jüri Adamsi töörühma põhiseaduse eelnõu kui ka Jüri Raidla töörühma põhiseaduse eelnõu ei sisaldanud vastuvõetud põhiseadusega sarnanevat loetelu seadustest, mida saab vastu võtta või muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Küll sisaldas Raidla töörühma põhiseaduse eelnõu § 106 loetelu seadustest, mida ei saa Vabariigi Presidendi dekreediga kehtestada ega muuta (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee 1997, 1151).

Põhiseaduse Assamblees sätestatigi esialgu Jüri Raidla töörühma põhiseaduse eelnõu eeskujul põhiseaduse peatükis "Seadusandlus" loetelu seadustest, mida ei saa kehtestada ega muuta Vabariigi Presidendi dekreediga. See loetelu sarnanes põhiseaduse § 104 lõike 2 punkides sätestatud loeteluga (*ibid*, 1199–2000).

Seoses rahvalt laekunud kriitiliste ettepanekutega häälteenamuse reeglite kohta soovitasid Põhiseaduse Assamblee eksperdid sätestada seaduste loetelu, millele on vaja anda põhiseaduslikku kaitset suurema häälteenamuse reeglite näol (*ibid*, 742). Liia Hänni tõi ekspertide ettepanekut kommenteerides näiteks kodakondsuse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks tuleks sätestada tavalisest suurema häälteenamuse nõue (*ibid*, 739).

Redaktsioonitoimkond viiski põhiseaduse eelnõusse konstitutsiooniliste seaduste kataloogi. Hänni sõnul tehti seda kahel põhjusel. Esiteks seepärast, et teatud kindlad valdkonnad saaksid reguleeritud ühe kindla seadusega. Teiseks seetõttu, et tagada konstitutsiooniliste seaduste tuginemine suuremale konsensusele, mis saavutatakse nende vastuvõtmise ja muutmise puhul Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõudega (*ibid*, 761).

Põhiseaduse §-s 73 sätestatud üldine Riigikogu aktide häälteenamuse nõue ei ole pärast jõustumist Eestis küsitavusi tekitanud. Samas on põhiseaduse § 104 lõike 2 punktides sätestatud konstitutsiooniliste seaduste vastuvõtmise ja muutmise häälteenamuse küsimuste rakendamisel tekkinud probleeme, mis on pakkunud ainet küsimuste teoreetilisteks käsitluseks ja ka kohtuvaidlusteks.

1995. aastal juhtisid tollane Riigikohtu esimees Rait Maruste ja õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli tähelepanu vajadusele eristada põhiseaduse § 104 lõikest 2 tulenevaid konstitutsioonilisi seadusi ja teisi seadusi. Nad selgitasid, et konstitutsioonilised seadused erinevad teistest kolme järgmise tunnuse poolest:

1. nad on põhiseaduse järel teisel kohal õigusaktide süsteemis;
2. nad võetakse vastu erikorras – Riigikogu koosseisu häälteenamusega;
3. nende kehtestamine, muutmine ja tühistamine välistatakse Vabariigi

Presidendi seadlustega. Järelikult saab neid muuta ja täiendada üksnes omaette muutmise ja täiendamise seadusega analoogselt nende arutamise, vastuvõtmise ja jõustamise korrale.

Konstitutsiooniliste seaduste muutmine ja täiendamine lihtseadustega peaks olema välistatud nii sisulistel kui ka protseduurilistel kaalutlustel (Maruste, Truuväli 1995, 306).

Esimese väitega ei saa minu hinnangul siiski nõustuda, sest põhiseaduse § 123 lõike 2 kohaselt tuleb Eesti seaduse ja Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingu vastuolu korral kohaldada välislepingu sätteid. Seega omavad Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingud prioriteeti konstitutsiooniliste seaduste ees. Seda on ka Maruste hiljem ise kinnitanud (Maruste 1997, 124). Siinjuures tuleb aga arvestada asjaolu, et välislepinguid ratifitseerib Riigikogu poolthäälte enamusega vastuvõetud seadustega. Siit tekib küsimus, kuidas saab väiksema häälteenamusega vastuvõetud seadusega ratifitseeritud välisleping omada prioriteeti Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastuvõetud konstitutsioonilise seaduse ees? Selle vastuolu kõrvaldamiseks võiks sätestada põhiseaduses nõude, et ka välislepingute ratifitseerimise seadusi saab vastu võtta Riigikogu koosseisu häälteenamusega, välja arvatud riigipiire muutvad välislepingud, mille ratifitseerimist reguleerib põhiseaduse § 122 lõige 2.

Konstitutsiooniliste ja lihtseaduste eristamise küsimusi on käsitlenud oma praktikas ka Riigikohus. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium märkis oma 1998. aasta 5. veebruari otsuses nr 3-4-1-1-98, et "konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisvaldkonda kuuluvate suhete reguleerimine lihtseadustega on põhiseadusevastane. Samuti pole konstitutsioonilistes seadustes lubatud viitenormid lihtseadustele küsimustes, mis oma olemuselt kuuluvad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisvaldkonda". Sellest saab teha järelduse, et konstitutsioonilise seaduse reguleerimisvaldkonda kuuluvaid küsimusi saab reguleerida üksnes sellesama konstitutsioonilise seadusega. Seda seisukohta kinnitas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ka oma 1999. aasta 29. septembri otsusega nr 3-4-1-3-99, tunnistades kehtetuks notari distsiplinaarvastutuse seaduse § 16, sest see kuulus kohtumenetlust reguleeriva seaduse reguleerimisvaldkonda. Notari distsiplinaarvastutuse seadus võeti Riigikogus vastu 1995. aasta 20. septembril 49 poolthäälega (VIII Riigikogu stenogrammid 1996, 109).

1996. aastal juhtis tollane õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli Riigikogu tähelepanu juhtudele, kus lihtseaduste vastuvõtmisel on nendega muudetud ka konstitutsioonilisi seadusi. Truuväli märkis, et sellistel juhtudel on lihtseadusi vastu võetud konstitutsiooniliste seadustena, mistõttu igasugune selline lihtseaduse muudatus peab olema vastu võetud vähemalt 51 poolthäälega. Seega on Riigikogu põhiseadusevastaselt laiendanud konstitutsiooniliste seaduste hulka. Truuväli soovitas konstitutsiooniliste seaduste muudatused vormistada eraldi seadustena (VIII Riigikogu stenogrammid 1997, 1123-1124).

Tänaseni tehakse vigu konstitutsiooniliste seaduste ja lihtseaduste eristamisel. Riigikogu menetluses on asjaõigusseaduse ja kinnistusraamatuseaduse muutmise ja sellest tulenevate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Kinnistamismenetlus on kohtulik erimenetlus (Pärna 1999, 131). Seega tuleb kinnistusraamatuseadust käsitleda kohtumenetluse seadusena. Põhiseaduse § 104 lõike 2 punkti 14 kohaselt on kohtumenetluse seadused konstitutsioonilised seadused. Asjaõigusseadus on aga lihtseadus. Ei ole õige muuta konstitutsioonilist seadust ja lihtseadusi ühe seadusega. Seetõttu oleks tulnud kinnistusraamatuseaduse muudatused vormistada eraldi eelnõuna.

Õnnestunud sätted

Riigikogu istungite ja hääletamise avalikkust ning Riigikogu otsustusvõimet ja häälteenamuse nõudeid reguleerivaid põhiseaduse norme tuleb lugeda üldiselt õnnestunuiks.

Riigikogu istungite avalikkust, samuti Riigikogu hääletuste avalikkust tuleb pidada demokraatia tugisammasteks. Seeläbi antakse elanikkonnale vahetut teavet Riigikogu liikmete tegevuse kohta. Avalikkuse põhimõtte paremaks realiseerimiseks tuleks ka Riigikogu komisjonide istungite arutelud ja hääletused teha kõigile kättesaadavaks, näiteks avaldada need Riigikogu veebilehel.

Põhiseaduses nimetatud ametiisikute nimetamisel kohaldatavat salajast hääletamist tuleb lugeda samuti õnnestunuks, sest see tagab objektiivsema tulemuse.

Kvoorumi puudumine Riigikogu korralistel istungitel ning Riigikogu aktide vastuvõtmine üldjuhul poolthäälte enamusega on ennast õigustanud. Need põhimõtted on andnud ka Riigikogu vähemusele võimalusi oma huvide realiseerimiseks hääletustel ning taganud parlamendiliikmete huvi osaleda Riigikogu korralistel istungitel.

Riigikogu erakorralistele istungjärkudele kvoorumi kehtestamist tuleb lugeda õigeks, sest sellega võetakse erakorralise istungjärgu kokkukutsumist taotlenutelt võimalus Riigikogu vastaspoolt "üllatada". Samas annab erakorraliste istungjärkude kvoorumi nõue jällegi Riigikogu enamusele võimaluse vähemuse algatatud istungit kvoorumi puudumisega läbi kukutada. Sellele probleemile lahenduse pakkumine nõuab aga põhjalikumat analüüsi.

Õigeks tuleb pidada ka konstitutsiooniliste seaduste kataloogi sätestamist põhiseaduses. Tegemist on väga oluliste seadustega, mis peavad toetuma tavalisest suuremale konsensusele, mis saavutatakse nõudega, et neid seadusi saab vastu võtta ja muuta üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

Praktikas on lihtseaduste ja konstitutsiooniliste seaduste eristamine tekitanud korduvalt probleeme ja isegi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuvaidlusi. Riigikohus on kaitsnud seisukohta, et konstitutsioonilise seaduse reguleerimisvaldkonda kuuluvaid küsimusi saab reguleerida üksnes selle konstitutsioonilise seadusega. Konstitutsioonilise seaduse reguleerimise valdkonda kuuluva normi sätestamine lihtseaduses on aluseks selle normi põhiseadusevastaseks ja kehtetuks tunnistamisele.

Probleemide vältimiseks tuleb lihtseadusi ja konstitutsioonilisi seadusi menetleda eraldi eelnõudena. Samuti tuleb lihtseaduste ja konstitutsiooniliste seaduste muudatused alati vormistada eraldi eelnõudena.

Kasutatud kirjandus

Annus, T. (2001). Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. – http://www.just.ee/index.php3?cath=1581.

Maruste, R. (1997). Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Maruste, R., Truuväli, E-J. (1995). Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega. – Juridica, nr 7, lk 304-310.

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

Pärna, P. (1999). Tugeva kinnistusraamatu nõrgad küljed. – Juridica, nr 3, lk 130-133.

VIII Riigikogu stenogrammid (1996). 4. kd. Tallinn.

VIII Riigikogu stenogrammid (1997). 6. kd. Tallinn.

IX Riigikogu stenogrammid (2001). 6. kd. Tallinn.

Asjaõigusseadus. – RT I 1993, 39, 590; 2001, 93, 565.

Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1920, 113/114, 243.

Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1937, 71, 590.

Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.

Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. – RT 1992, 26, 350.

Kinnistusraamatuseadus. – RT I 1993, 65, 922; RT I 2001, 93, 565.

Notari distsiplinaarvastutuse seadus. – RT I 1997, 75 1322; 2001, 93 565.

Riigikogu kodukorra seadus. – RT 1992, 46, 584; RT I 1993, 76, 1132.

Riigikogu kodukorra seadus. – RT I 1994, 90, 1517; 2001, 94, 581.

Riigikogu töökorra seadus. – RT 1992, 46, 582; RT I 2000, 25, 145.

Asjaõigusseaduse ja kinnistusraamatuseaduse muutmise ja sellest tulenevate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. – http://www.riigikogu.ee/ems/index.html.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1998. a 5. veebruari otsus nr 3-4-1-1-98. – RT I 1998, 14, 230.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1999. a 29. septembri otsus nr 3-4-1-3-99. – RT I 1999, 24, 230.

Õigusnormide kohast eri kultuuriruumides

Silvia Kaugia (RiTo 6), Tartu Ülikooli õiguse sotsioloogia ja võrdleva õigusteaduse õppejõud

Inimühiskond on keerukas süsteem, milles oleks võimatu üldaktsepteeritavate käitumisnormideta orienteeruda.

Inimese käitumist ühiskonnas reguleerivad sotsiaalsed normid. Need peegeldavad tüüpilisi suhteid ja sidemeid, mis on iseloomulikud mingi sotsiaalse rühma liikmete enamikule või kogu ühiskonnale.

Sotsiaalset käitumisnormi tuleb vaadelda ühiskonna struktuuri osana ning laias laastus võib normid jagada kahte rühma – õigusvälisteks normideks ja õigusnormideks.

Suvalise (kas õiguse või õigusvälise) sotsiaalse normi puhul on tähtis, et see hakkab ühiskonnas või mingis sotsiaalses rühmas kehtima siis, kui ühiskonna või rühma liikmed seda järgivad ning norm pälvib antud sotsiaalse keskkonna heakskiidu ja normi eiramine toob kaasa hukkamõistva reaktsiooni (Koller 1993, 267).

Igasuguse sotsiaalse normi tähtsamad tunnused on:

1. kasulikkus (ühiskondlik vajadus);
2. kohustuslikkus;
3. realiseerumine inimeste käitumises.

Et sotsiaalne norm vastaks kasulikkuse printsiibile, peab ta olema ajas, ruumis ja adressaatide (s.o sotsiaalsete rühmade või isikute) osas õigesti orienteeritud ning muutuma inimeste elutingimuste muutumise järgi (Sotsialnõje otklonenija 1989, 74).

Nii õigusvälised normid kui ka õigusnormid on kohustusliku iseloomuga. Kõik sotsiaalsed normid on omavahel seotud, kujutades endast sotsiaalset korda, sest nad reguleerivad inimestevahelisi suhteid. Õigus ei ole aga esimene sotsiaalne kord. Õiguse eelastmed objektiivses tähenduses on moraal ja tava. Nagu õigusnormid nii ka moraali- ja tavanormid (kui tüüpilised sotsiaalsed normid) on üldise iseloomuga ja üldkohustuslikud (Narits 1995, 7). Niisiis tulenevad seadused moraalinormidest, algupäraselt on kogu õigus tavaõigus. Õigus seaduste kujul on tsivilisatsiooni hilisem nähtus, see eeldab kõikide sotsiaalsete normide ratsionaalset mõistmist (Raiser 1995, 65).

Nagu eespool märgitud, on sotsiaalsete normide kolmandaks tunnuseks nende realiseerumine inimeste käitumises. See tunnus on tihedalt seotud sotsiaalsete normide kasulikkuse printsiibiga – efektiivne võib olla ainult ajas, ruumis ja adressaatide osas õigesti orienteeritud sotsiaalne norm. Kasulikkuse printsiibi tunnustele mittevastav norm kaotab varem või hiljem ühiskonnaliikmete silmis tähtsuse. Selle tagajärg on olukord, kus normide kohustuslikkusest hoolimata inimesed ei järgi neid, s.t normid jäävad inimeste käitumises realiseerimata.

Ei ole olemas sotsiaalsete normideta ühiskonda. Tänapäeval on raske leida riiki, kus sotsiaalsete normide seas ei eksisteeriks õigusnormid. Samas ei ole õige väita, et kõikides õigussüsteemides on õigusnormidel teiste sotsiaalsete normide hulgas ühesugune roll ja koht.

Õigusnormide roll euroopalikus kultuuriruumis

Mandri-Euroopa õigusperekonda kuuluvate õigussüsteemide õigus on välja kujunenud Rooma õiguse baasil. Roomas nagu teisteski maades olid juba enne riigi tekkimist kogukondliku elu, majandamise korra, abielu ja perekonnasuhete korraldamise vahendeiks tavad. Algselt ei olnud tavad seotud õigusliku sunniga. Riigi tekkimisega asendusid tavad tavaõigusega, mille sanktsioneeris riik ja mille täitmist tagas riigi sunnivõim. Kuna tavaõiguse näol oli (ja on) tegemist kirjutamata õigusega (*ius non scriptum*), oli raske kindlaks määrata tavaõigusnormide sisu. See andis nende rakendajaile võimaluse tavasid meelevaldselt tõlgendada (Ilus 2000, 28-29).

Ei ole täpselt teada, kas ka vanimas Rooma õiguses anti välja seadusi. Kindel on aga see, et vabariigi ajajärgul (510-27 eKr) sai seadus tavaõiguse kõrval oluliseks õiguse allikaks (Ilus 2000, 29-30).

See ei tähenda, et õigusel oleks sel perioodil õnnestunud tavaõigust tagaplaanile tõrjuda. Seadused ja koodeksid kujutasid endast kehtiva tavaõiguse kirjalikku fikseerimist. Alles "XVI sajandil tõrjus seadusõigus Kontinentaal-Euroopas tavaõiguse paljus kõrvale. Nimelt algasid juba XII-XIII saj. mandril protsessid, mida nimetatakse Rooma õiguse retseptsiooniks e. ülevõtmiseks" (Narits 1995, 27).

Mandri-Euroopa õiguskultuur toetub peamiselt kahele arusaamisele õigusest: loomuõigusele ja positivismile. Loomuõiguse kontseptsioon võidutses Mandri-Euroopas 17. sajandil. "Selle koolkonna esindajad väidavad, et eksisteerib ajast ja ruumist sõltumatu õigus, mis rajaneb inimese loomusel ning positiveerub inimese mõistuse abil ja selle kaudu. Kuna sellise loomu- või mõistuseõiguse on kujundanud üleüldise õigluse ja headuse idee, siis peab ta olema inimese poolt loodud õiguskorra (positiivse õiguse) mastaabiks" (Narits 1995, 28). "Õiguspositivismi poolt postuleeritud olemiskorra ja pidamiskorra vastuolu sisaldub normativismis. Positiivne õigus pole mitte lihtsalt olemiskord, ta on positiveeritud olemiskord e. pidamiskord. Õigus lubab, kohustab, keelab" (Narits 1995, 31).

Mandri-Euroopa õiguse sajanditepikkuse arengu tulemus on Euroopa üldise õiguse perekonna (*ius commune*) väljakujunemine. Sellesse õigusperekonda kuuluvates õigussüsteemides on sotsiaalsete normide seas esiplaanil õigusnormid, mis vastavad (või kindlasti peaksid vastama) õigluse ja moraali nõuetele. Õigusteaduse peamine ülesanne on selgitada, millised need normid peavad olema.

Praegusel ajal ei ole tavadel Mandri-Euroopas inimkäitumise regulatsioonis mitte niivõrd iseseisev roll, kuivõrd kujutavad endast seaduse täiendust. Tavad on abiks seaduse tõlgendamisel ning õiglaste otsuste langetamisel. Seepärast ei tohiks jurist rakendada tava automaatselt, tavadesse tuleks suhtuda kriitiliselt ning hinnata, kas nad on mõistlikud

nüüdisühiskonna kontekstis (David, Jauffret-Spinosi 1997, 94-95). "Oluline on rõhutada, et õigusriiklikult organiseeritud ja tegutsevas riigis peab elu kulgema seaduste alusel. See tähendab, et siduvaks saab olla seaduses sisalduv tava" (Merusk, Narits 1998, 45).

Mandri-Euroopa õigusperekonnale oli ajaloolise arengu poolest kõige lähem sotsialistliku õiguse perekond - olid ju sotsialismileeri õigussüsteemid kuulunud varem Mandri-Euroopa õigusperekonda. Ka sotsialistlikes riikides käsitleti õigusnormi kui üldist käitumisnormi. Õigust peeti aga võimukandjate käes vahendiks, mis võimaldas ekspluateeritavat klassi allutada. Õiguse peamiseks allikaks loeti seadusandja loomingut, mis pidi väljendama rahva tahet. Rahvast juhtis kommunistlik partei.

Sotsialistlikus ühiskonnas kujunes õigus peamiseks institutsiooniks, millega reguleeriti inimestevahelisi suhteid ja mille abil viidi ellu marksistlik-leninlikku ideoloogiat. Tava ja teised õigusvälised normid olid õigusnormidega võrreldes teisejärgulise tähtsusega. Vanad tavad kadusid uue ühiskonna loomise ja ehitamisega. Tavadel oli tähtsust niivõrd, kuivõrd nad oli vajalikud seaduse tõlgendamiseks ja kohaldamiseks (David, Jauffret-Spinosi 1997, 129-130).

Nõukogude õiguses tavadest loobumine erines sellest, mis toimus Mandri-Euroopa õigusperekonna maades 19.-20. sajandil, mil tavaõiguse asemele tuli seadusõigus, mis oli koondatud koodeksitesse. Mandri-Euroopas leidis aset eelkõige õiguse tehnika vahetamine, kusjuures see ei seadnud oma eesmärgiks õigusnormide sisu (mis varem väljendus tavade vormis) muutmist ning tehnika vahetumine selle tagajärjeni ka ei viinud. N Liidus toimus murrang õiguse olemuses, mis omakorda oli seotud õiguse tehnika muutmisega. Eesmärgiks oli harjutada inimesi uue eluga, uute normidega (David, Jauffret-Spinosi 1997, 188).

Õigusnormide koht angloameerika õigussüsteemis

Vaadeldes üldise õiguse perekonda ehk *common law*'d, näeme, et seal ei toimunud Rooma õiguse retseptsiooni. *Common law* tekkis Inglismaal kuninglike kohtute tegevuse käigus. Selle õigussüsteemi omapära on, et ta tekkis (ja arenes) iseseisvalt, mitte Rooma õiguse baasil ega kodifitseerimise jõul. "Seal tõusis kohalike tavade kohale üldine õigus, mis loodi eranditult kuninglike kohtute tegevuse tulemusena" (Narits 1995, 27-28).

Inglise kohtute ranged protseduurireeglid olid peamine põhjus, miks Inglismaal ei olnud võimalik juhinduda Rooma õigusest ja toetuda õiguse teoreetilisele baasile. Keerukaid protseduurireegleid oli võimalik uurida ja selgeks saada ainult praktilise tegevuse käigus. Rooma õigusel põhinev ülikooliharidus võis aidata mõista, milline on vaidluse õiglane lahendus, kuid ei aidanud võita protsessi (David, Jauffret-Spinosi 1997, 218).

Inglise õigusele on omane dualistlik iseloom üldise ja õiglase õiguse näol. Need mõlemad on aga kujunenud kohtute tegevuse tulemusena - üldine õigus kuninga ja õiglane õigus lordkantsleri kohtute tegevuse tulemusel. Mõlemad kohtud esindasid üldist õigust.

Mandri-Euroopa juristid on Inglise õigust sageli nimetanud tavadest tulenevaks õiguseks. Selline arusaam tekkis seetõttu, et nad toetusid alternatiivile: õigus võib olla kas kirjutatud -

koodeksitele põhinev – või kirjutamata – järelikult tavadel põhinev. Inglise õiguse (nagu kõigi *common law'* õigusperekonda kuuluvate õigussüsteemide) näol on siiski tegemist nn kohtupraktika õigusega – üldine õigus asendas tavaõiguse. Õigusallikana tavadel suurt tähtsust ei ole, suurem on tavade mõju Inglismaa poliitilisele elule (konstitutsioonilised tavad, mis fikseerivad kuninga(nna) võimu). Tavad on aga olulised ka kriminaalõiguses, kus vandemeeste osavõtt kriminaalasja arutamisest on just tavadega kindlaks määratud. Sama kehtib ka tunnistajate ülekuulamise kohta kõrgemates kohtutes, kus tunnistajad kuulatakse üle mitte selleks kehtestatud normide, vaid väljakujunenud praktika järgi, mis põhineb rangelt järgitaval taval (David, Jauffret-Spinosi 1997, 263). Kohtunikul on õigus kohalike tavade erinevusi kasutades valida konkreetse juhtumi lahendamiseks tema arvates kõige õiglasem ja sobivam norm (Võrdlev eraõigus 1940, 18). See põhimõte pole tänini muutunud.

Vaadeldes õigusnormide suhet teiste sotsiaalsete normidega *common law'* maades, võib esitatu põhjal teha järelduse, et õigusnormid (nii seaduste kui pretsedentide mõttes) on sealgi ühiskonnaelu tähtsamad reguleerijad kui õigusvälised normid. Tuleb aga mainida, et Inglismaal on tavade roll kahesugune. Ühelt poolt reguleerivad tavad spetsiifilisi, eelkõige kuninga(nna) võimu puudutavaid küsimusi (suhteid). Teisalt tuleb arvestada, et *common law* on arenenud kohtuprotseduuride käigus. Vastavad protseduurireeglid muutusid omamoodi tavaks ning algselt kasutatud mõisted ja klassifikatsioonid, millega kõik on harjunud, kehtivad praeguseni. Seega reguleerivad tavanormid peamiselt poliitilise eluga ja kohtuprotsessi läbiviimisega seotud probleeme.

Inglismaal kehtib põhimõte, et tava täitmine on kohustuslik, kui tegemist on vana (iidse) tavaga. Seni kehtiva, juba 1265. aastal vastuvõetud seaduse järgi loetakse iidseks need tavad, mis kehtisid enne 1189. aastat. Kuigi tänapäeval ei pea alati tõestama, et konkreetne tava on nii vana, võidakse vastav tava lugeda siiski juriidiliselt mittekohustuslikuks, kui tõestatakse, et ta ei saanud 1189. aastal eksisteerida (David, Jauffret-Spinosi 1997, 262, 263).

Keeruline on olukord uute, nüüd tekkivate tavadega: niipea kui tava kinnitatakse (kiidetakse heaks) seadusega või kohtupraktikaga, kaotab ta tavaiseloomu ja võimaluse tavana püsima jääda ning areneda. Tava muutub kas õigus- või kohtunormiks. Õigusvälised normid ei muutu juriidiliselt kohustuslikeks enne, kui kohus on nad kinnitanud (David, Jauffret-Spinosi 1997, 263, 264).

Tänapäeva keerukas maailmas eksisteerib aga üsna palju selliseidki õigussüsteeme, kus õigusnormi ei käsitleta ühiskonnasuhete kõige olulisema reguleerijana. Kuigi kõik riigid püüavad läheneda Läänele, võtta üle ideid, sest see tõotab progressi ja arengut, ei visata siiski kohe kõrvale omal maal juurdunud tavasid ja arusaamu. Kui on jutt Lääne tehnikaalasest edumaast teiste riikide ees, siis seda tunnistatakse. Olukord on aga teine, kui rääkida kogu Lääne tsivilisatsiooni ülimuslikkusest ja Lääne õiguse ülevõtmisest.

Õigusnormidest Aasias ja Aafrikas

Riike, kes käsitlevad õigust hoopis teisiti kui Läänes, võib laias laastus jagada kahte suurde rühma:

1. Riigid, kus tunnistatakse õiguse suurt väärtust ühiskonnas, kuid arusaamine sellest, mis on õigus, erineb kardinaalselt lääneriikide arusaamast (nt Muhamedi ja hindu õigus).
2. Õigussüsteemid, kus õiguse idee heidetakse kõrvale ja leitakse, et ühiskondlikke suhteid tuleks reguleerida mitte õigusega, vaid muude vahenditega, teiste normidega (nt Kaug-Ida ja Aafrika riigid).

Esimesse rühma kuuluvad õigussüsteemid, kus õigus on tugevalt segunenud religiooni ja tavadega. Õigusnorme on õigusvälistest normidest raske eristada. Kuna neis riikides on primaarne roll religioonil, on õigus religiooni üks tahke. Suhteid ühiskonnas reguleeritakse n-ö religioossete õigusnormidega, millele lisanduvad traditsioonid. Selline õigusnormidega liidetud (segatud) religioon (nii Muhamedi kui hindu õigus) koosneb

1. teoloogiast, mis kehtestab dogmad ja selgitab, millesse usklik peab uskuma, ning
2. ettekirjutustest usklikele, kuidas nad peavad käituma ja kuidas nad ei tohi käituda (David, Jauffret-Spinosi 1997, 309, 331).

Kõnealustes õigussüsteemides on olemas kirjutatud käitumisreeglid. Islamiriikides on selliseks käitumisreeglite kogumikuks šariaat, mis põhineb koraanil (kus on fikseeritud prohvet Muhamedi sõnad) ja sunnal (kus on kirja pandud prohvet Muhamedi teod ja millest on välja kujunenud islamimaade traditsioonid). Kõige olulisem käitumisreeglistik on koraan. Koraan sisaldab inimeste suhteid üldiselt reguleerivaid norme ning konkreetse iseloomuga norme, millest enamiku on andnud prohvet Muhamed konkreetsete konfliktide lahendamiseks, hinnangutena üksikute faktide kohta ja vastuseks talle esitatud küsimustele (David, Jauffret-Spinosi 1997, 311).

Tuleb aga rõhutada, et koraan ei ole koodeks. Ta ei sisalda kogu islami õigust ega reguleeri kõiki muhameedlaste suhteid. Koraanis on filosoofilised printsiibid segatud praktiliste ettekirjutustega. Koraanis sisalduvad õigusliku iseloomuga asjaolud ei vasta spetsiifilistele juriidilistele nõudmistele, vaid kujutavad endast eetilisi imperatiive, mille rikkumine toob kaasa karistuse, kuid alles pärast süüdlase surma (põrgu).

Koraanis on ainult üksikuid ettekirjutusi, millele võiks omistada õigusnormi tähendust. Põhiliselt sisaldab ta õiguskuuleka käitumise eetikaküsimusi, millel puudub õigusnormidele omane ja vajalik täpsus ning konkreetsus (Zweigert, Kötz 1996, 298).

Samas on oluline, et islamimaades ei ole tavasid kunagi käsitletud õigusena, küll on aga tavadel õigust abistav funktsioon. Eelkõige on tava abiks selliste küsimuste lahendamisel, mida Muhamedi õigus ei reguleeri (nt kaasavara suurus ja selle väljamaksmise kord; läbi kahe maavalduse jooksvate allikate kasutamise õiguse küsimused jne). Seega aitavad tavad lahendada lokaalse tähtsusega küsimusi.

Muhamedi õigus jagab kõik inimeste teod viide kategooriasse:

1. kohustuslikud;
2. soovitatavad;

3. neutraalsed;
4. laiduväärsed ja
5. keelatud.

Oluline on, et tava- ja õigusnormid peavad kokku langema selles osas, et soovitavad ja keelavad ühesuguseid käitumisvariante.

Hindu õigus kujutab endast hinduistide n-ö isiklikku õigust, mis on fikseeritud vastavates (kasti)seadustes, mis reguleerivad tavanormidega nii kastisiseseid kui ka kastidevahelisi suhteid. Igal kastil on oma seaduste kogumik - tšastra. Kuna hinduismi järgi määravad inimese käitumist kolm liikumapanevat jõudu (tegurit) - heategevus, huvi ja rahulolu -, siis sellest tulenevalt eksisteerib hindu õigust sisaldavates õigussüsteemides (nt India, Aafrika idarannik, Singapur, Malaisia) ka kolme liiki tšastraid, mis on suunatud vastavatele adressaatidele (s.o kastidele):

1. tšastrad, mis õpetavad end jumalale (või jumalatele) meelepäraselt ülal pidama (suunatud vaimulikele kui lugupeetuima kasti liikmetele);
2. tšastrad, mis õpetavad, kuidas rikastuda ja teisi juhtida (kaupmeestele ja sõjaväelastele);
3. tšastrad, mis manitsevad rahulolule ja allaheitlikkusele (teenijatele, käsitöölistele) (David, Jauffret-Spinosi 1997, 330, 331).

Nii nagu šariaat ei ole ka tšastrad koodeksid, vaid traditsioonidel ja usul põhinevad käitumisnormid, mis reguleerivad vastavalt moslemite ja hinduistide suhteid.

Siinkohal on sobiv märkida, et islami ja hinduismi, aga ka ristiusu mõju maailmas praegu kasvab. 20. sajandi viimastel kümnenditel on nii islam kui ka ristiusk märgatavalt laiendanud oma kandepinda Aafrikas ning suur nihe kristluse suunas on toimunud Lõuna-Koreas. Kiirelt moderniseeruvates ühiskondades on suur potentsiaal läänekristluse ja islami levikus, kui traditsiooniline religioon ei suuda kohaneda moderniseerumise nõuetega. Tõenäoliselt võidab läänekristluse ja islami "duelli" aga Muhamed - ristiusk levib peamiselt pöördumise, islam pöördumise ja paljunemise kaudu. Kristlaste suhteline osa maailma rahvastikus jõudis tippu 1980. aastail (oli siis ligikaudu 30% maailma elanikkonnast), jäi seejärel pidama ja on praegu langemas, jõudes 2025. aastaks tõenäoliselt 25%-ni maailma elanikkonnast. Erakordselt kõrge iibe tõttu kasvab aga maailma elanikkonna hulgas tuntavalt moslemite osa: ulatus sajandivahetuseks 20%-ni rahvastikust, ületab kristlaste arvu mõni aasta hiljem ning aastaks 2025 küünib tõenäoliselt 30%-ni (Huntington 1999, 87, 88).

Ülevaate eri religioonide suhtelisest arvulisest esindatusest tänapäeva maailmas annab alljärgnev tabel (Huntington 1999, 87).

Tabel. Maailma elanikkonna suhtarvud suuremate religioonide järgi (%-des)

Religioon	1900	1970	1980	1985 (hinnang)	2000 (hinnang)

Lääne ristiusk	26,9	30,6	30,0	29,7	29,9
Õigeusk	7,5	3,1	2,8	2,7	2,4
Islam	12,4	15,3	16,5	17,1	19,2
Mittereligioosne	0,2	15,0	16,4	16,9	17,1
Hindu	12,5	12,8	13,3	13,5	13,7
Budism	7,8	6,4	6,3	6,2	5,7
Hiina rahvausk	23,5	5,9	4,5	3,9	2,5
Hõimuusk	6,6	2,4	2,1	1,9	1,6
Ateism	0,0	4,6	4,5	4,4	4,2

Nagu eespool märgitud, moodustavad ebatraditsioonilise õigusekäsitlusega õigussüsteemide seas teise rühma sellised õigussüsteemid, kus erinevalt Läänest ei käsitleta õigust sotsiaalse korra ja õigluse kindlustamise vahendina (nt Kaug-Ida, Aafrika riigid). Lähtutakse põhimõttest, et sotsiaalne kord peab olema tagatud veenmismeetodi abil, enesekriitilise käitumise ja leplikkuse teel. Enamikus maades on olemas kirjutatud õigus (ka koodeksid), kuid sellest hoolimata ei ole loobutud traditsioonidel põhinevast õigusemõistmisest ning läänelikud institutsioonid jäävad enamikul juhtudel fassaadiks, mille taga kujunevad ühiskondlikud suhted ikkagi traditsiooniliste mudelite järgi. Õigusnormidest olulisemad käitumisnormid on õigusvälised, eelkõige tavanormid, mille järgimine annab tunnistust vooruslikust, moraalsest, teistega arvestavast ühiskonnaliikmest.

Kaug-Ida maades satub ühiskondliku hukkamõistu alla nii see isik, kes teise vastu kohtule hagi esitab (seda käsitletakse soovina teist inimest kahjustada) kui ka see, kelle vastu on kohtusse pöördutud. Avalik hukkamõist võib aga saada saatuslikuks eriti viimastele, sest nad heidetakse välja sotsiaalsest rühmast, kuhu nad kuuluvad, ning tutvus- ja sõpruskonnast, mis toob kaasa isiksuse marginaliseerumise. Selle vältimiseks praktiseeritakse näiteks Hiinas ja Jaapanis laialdaselt võimalust lahendada vaidlused lepituskomisjonides.

Kohtusse pöördumisele eelistatakse leppimist ka Aafrika riikides, kus primaarsed käitumisnormid on tavanormid. Võimude loodud seaduste ülesanne on teadvustada elanikkonnale, millist ühiskonda tahetakse üles ehitada. Õigusnormide tegelikku järgimist ei saa elanikkonnalt veel nõuda, seetõttu on õigusnorm seal pigem inimeste käitumist juhtiv mudel kui range käsk. Sajandite eest tekkinud ja sajandeid juurdunud tavad on seal praegu ainsad reeglid, millest juhindub valdavalt kirjaoskamatu lihtrahvas, kes ei tunne olemaolevaid kirjutatud seadusi, ei tea oma õigusi ega oska neid kasutada.

Suvalised uued normid, eriti need, mis on suunatud perekonnastruktuuride reformimisele, põrkavad elanikkonna teravale vastuseisule ega ole eriti suutnud sealset elulaadi muuta. Sealne ühiskond ei ole valmis uusi (õigus)norme omaks võtma. Seadusandja peab olema ettevaatlik, arvestama olukorda ja andma kohtutele suure tegutsemisvabaduse vastuvõetud ja kehtivate normide realiseerimisel, käsitledes kehtivaid õigusnorme käitumismudelina, mitte imperatiivina (David, Jauffret-Spinosi 1997, 394).

Ühiskondade jagamine

Niisiis on tänapäeval õigussüsteeme, kus inimkäitumise peamised reguleerijad on õigusnormid, ning ka selliseid süsteeme, kus õigusnormide olemasolust hoolimata reguleerivad käitumist õigusvälised (tava-, moraali-, religiooni- jne) normid. Esimesi õigussüsteeme vaadeldakse tsiviliseeritud, modernsete süsteemidena, teiste suhtes on jätkuvalt aktuaalne nende (õiguse) moderniseerimisega seonduv, seejuures küsimus sellest, millise modernse õigussüsteemi õiguse peaksid nad eeskujuks võtma.

Ühiskondade jagamine modernseiks ja traditsionaalseiks (mittemodernseiks) ei ole uus nähtus. Kogu inimkonna ajaloo vältel on ilmnenud tendents mõelda kahe maailma terminites. Inimestel on ikka olnud ahvatlus jagada inimesi meieks ja nendeks, omadeks ja võõrasteks, meie tsivilisatsiooniks ja nendeks teisteks - barbariteks. Õpetlased on analüüsinud maailma Oriendi ja Lääne, Põhja ja Lõuna, keskuse ja perifeeria terminites. Kõige tavalisem jaotus, mis esineb erinevate nimede all, on rikkad (moodsad, arenenud) riigid ja vaesed (traditsionaalsed, vähearenenud või arengu-) maad. Ajalooliselt seostub majandusliku jaotusega Lääne ja Ida kultuuriline vahetegemine, mille puhul ei rõhutata niipalju majandusliku heaolu erinevusi, kuipalju selle aluseks oleva filosoofia, väärtussüsteemi ja elulaadi erinevusi. Rikastel moodsatel riikidel on ühisjooni, mis eristavad neid vaestest traditsionaalsetest maadest, kellel omakorda on ühiseid tunnuseid. Jõukuse erinevus võib viia ühiskondadevaheliste konfliktideni, harilikult juhtub see siis, kui rikkad ja võimsad ühiskonnad üritavad vallutada ja koloniseerida vaeseid, traditsionaalsemaid ühiskondi (Huntington 1999, 44-45).

Peamine kriteerium, mis lubab tõmmata piiri Ida ja Lääne vahele, ongi kultuur, mis neid (ja mitte ainult neid) piirkondi eristab. Moderniseerumise probleemiga tõusetub seetõttu kohe eri kultuuride säilimise võimalikkuse küsimus.

Sellega seoses on vajalik rõhutada, et moderniseerumine ei pea tähendama läänestumist. Mitte-Lääne ühiskonnad võivad moderniseeruda, hülgamata seejuures oma kultuuri ja võtmata täies mahus üle Lääne väärtusi, institutsioone ja tavasid. Viimane võib tegelikult olla võimatu: kui tahes suuri takistusi mitte-Lääne kultuurid ka seavad moderniseerumise teele, kahvatub see raskuste kõrval, mis seisavad nende läänestumise teel. On lapsik mõelda, et moderniseerumine teeb lõpu sajandite vältel maailma suurte tsivilisatsioonide rüpes eksisteerinud ajalooliste kultuuride mitmekesisusele (Huntington 1999, 104). Pigem vastupidi: tänapäeva maailmas ilmneb üha enam märke mitte-Lääne kultuuride taassünnist; tee nende taassünnile kulgeb läänestumise ja moderniseerumise tiheda seotuse kaudu, mis iseloomustab kultuuride taastumise algperioodi, mil mitte-Lääne ühiskond aeglaselt moderniseerumise suunas liikudes võtab omaks Lääne kultuuri tähtsaid elemente. Sedamööda kuidas moderniseerumise tempo kiireneb, väheneb läänestumise tempo ning pärismaine kultuur teeb läbi uuestisünni. Nii aitab läänestumine muutuste varases faasis moderniseerimisele kaasa. Hilisemas faasis soodustab moderniseerumine Läänest kaugenemist ja pärismaise kultuuri taastõusu, mida võib vaadelda kahel tasandil:

1. *ühiskonna tasandil* suurendab moderniseerimine ühiskonna kui terviku majanduslikku, sõjalist ja poliitilist jõudu ning julgustab selle liikmeid uskuma oma kultuuri ja toetama selle maksvuselepääsu;
2. *individuaalsel tasandil* tekitab moderniseerumine võõrandumist ja pinnakaotust, sedamööda kuidas lõhutakse traditsioonilisi sidemeid ja sotsiaalseid suhteid, viies identiteedi kriisini, millele pakub vastuse religioon. Sedalaadi põhjuslikku ahelat kujutab järgnev skeem (Huntington 1999, 101):

Sotsiaalelu reguleerimise seisukohalt ei ole probleemideta ka nn tsiviliseeritud õigussüsteemid, kus õigusnormide arv üha kasvab, kuid sellest hoolimata ei ole kõik õiguslikku reguleerimist vajavad suhted reguleeritud või on tekkinud olukord, kus õiguslik regulatsioon on olemas, kuid ühiskonnaliikmed ei järgi teadlikult neid õigusnorme.

Liigne sõltuvus seadusest

Laialt on levinud arusaam, et õiguskorra parandamiseks tuleb seadusi juurde luua.

Sotsioloogid on välja toonud mitmeid sotsiaalseid tegureid, mis soodustavad seaduste arvu kasvu. Põhiliste teguritena nimetatakse varanduslikku ebavõrdsust, tööjaotust, organisatsioonide mitmekesisust ja kultuurilisi erinevusi (Black 1989, 74). Kõiki probleeme püütakse lahendada õigusnormide abiga. Kui ilmneb, et mõne (ühiskonnas tekkinud uue) sotsiaalse suhte osas õiguslik regulatsioon puudub, jääb vaidlus (konflikt) sisuliselt lahendamata. Varsti luuakse ilmnenud lünga täitmiseks uus norm. Paraku ei suuda seadusloome käia ühte jalga ühiskonna kiire arenguga. Seetõttu tekib järjest uusi (antud hetkel) õiguslikult reguleerimata sotsiaalseid suhteid. Nii tuleb pidevalt vastu võtta uusi seadusi, mis on mõnikord nende kehtima hakkamise ajaks juba ajast maha jäänud. Inimesed klammerduvad üha enam õigusnormide külge, oskamata suhteid muul viisil reguleerida. Mida rohkem inimesed seadusest abi otsivad, seda rohkem nad temast sõltuvad. Nii arendavadki inimesed välja liigse sõltuvuse seadusest (õigusnormist).

Totalitaarsed ühiskonnad (nagu Stalini-aegne N Liit ja Hitleri-Saksamaa) saavutasid ilmselt suurima seadusest sõltuvuse astme. Seda peamiselt sellega, et inimesi ärgitati pöörduma kõigi oma muredega seaduse poole; pöördumine seaduse poole tähendas eelkõige isamaa reetjate ja poliitiliste dissidentide paljastamist. Totalitaarse režiimi efektiivsus ei tulene tõhusast ja õiglasest õiguskaitsesüsteemist, vaid sellest, et see on alati inimeste kasutuses. Samuti on loodud võimalus kasutada riigiaparaati oma huvides, valekaebusega on lihtne vabaneda antipaatsetest kaaskodanikest. Sisuliselt on see kõigi sõda kõigi vastu, relvaks õiguskaitsesüsteem ise. Oma kaebusega mujale kui kohtusse pöörduda on ohtlik, eriti kui pöörduda rikkuja enda poole, sest sellele järgneb hoopis temapoolne valekaebus. Seega lahendatakse vaidlused kas kohtus või neid ei lahendata üldse (Black 1989, 78).

Ka tänapäeva (eelkõige nn modernsed) ühiskonnad kogevad järjest suuremat sõltuvust seadusest, see tuleneb eeskätt tööjaotusest ja spetsialiseerumisest. Inimene on harjunud, et iga asjaga tegeleb vastava eriala asjatundja, kes oskab seda niikuinii paremini teha (tulekahju kustutagu tuletõrjuja, väikseimatki esmaabi andku kannatanule arst jne). Sama mõtteviis on üle kandunud ka inimeste õigusteadvusse ning sealt laienenud kogu

õigussüsteemile. Kuna inimesed loodavad järjest enam politseile ja kohtule, väheneb nende endi võime probleeme lahendada. Siinkohal meenub 1998. aasta sügisel asetleidnud juhtum Pärnu-Tallinna reisirongis, kus kamp noorukeid peksis surnuks noore mehe, ning rongis ei olnud ühtegi inimest, kes oleks julgenud (tahtnud, vajalikuks pidanud) vahele astuda. Veelgi enam - keegi ei teatanud juhtunust ka politseile, sest igaüks arvas (lootis), et küllap keegi teine on seda juba teinud.

Üldjuhul tähendab õiguse reformimise strateegia seda, et õigusnorme luuakse juurde. Samas eksisteerib ka vastupidine variant - seaduste hulka vähendatakse. Viimast varianti nimetatakse sotsioloogiliseks anarhismiks, mis tähendab seaduste hulga teadlikku vähendamist n-ö vajaliku tasemeni, kuid mitte kõigi seaduste kaotamist. Seaduste vähendamist ei saavutata mitte seaduste tühistamisega, vaid seadustele ebasoodsate tingimuste loomisega. Eesmärgiks on legaalminimalism, mille saavutamiseks võetakse aluseks peamiselt kaks põhimõtet:

1. mida rohkem alternatiive (s.t vaidluste lahendamist õigusväliste normide abil), seda vähem seadusi;
2. vähendada seaduse kättesaadavust (ja rakendamist) alternatiive loomata.

Legaalminimalism eeldab teadlikku pingutust tulla toime nii vähese seaduste hulgaga kui võimalik. Sellist taktikat rakendatakse praegu Jaapanis, kus seda soodustavad kohalikud olud, kultuur ja tavad (Black 1989, 81-82).

Jaapan loodusliku eksperimendina

Seaduste vähendamine on Jaapani õiguskorras võrdlemisi uus arengusuund. Samal ajal kui ülejäänud maailmas seaduste hulk 20. sajandil plahvatuslikult kasvas, ei lasknud jaapanlased sellel sündida. Advokaatide ja kohtunike arv inimese kohta on isegi 1920. aastatega võrreldes vähenenud. Praegu on Jaapanis üks kohtunik 60 000 inimese kohta. Kohtud on liiga ülekoormatud, et maksimaalse tõhususega töötada, selline olukord on loodud teadlikult (Black 1989, 84).

Milliste tagajärgedeni on viinud jaapanlaste praktika? Et seadused ja teised sotsiaalse regulatsiooni vahendid on vastastikuses seoses, siis esimeste vähendamine suurendab teiste osatähtsust. Seaduste lämmatamine loob alternatiive (eelkõige kohustuslikud kohtueelsed ja kohtusisesed lepitusprotseduurid) ning arendab nende kasutamist üha suurema täiuseni. Legaalminimalism suurendab kaudselt ka traditsioonilist perekonnapea võimu, mis on tõenäoliselt valitsuse taotluslik eesmärk. Samuti tugevdab see sotsiaalset kokkukuuluvust ning suurendab reputatsiooni ja hea nime rolli sotsiaalse regulatsiooni vahendina. Nende kaotamine või kahjustamine tähendab usalduse ja koostöö kaotamist, mis on isiklik ja sotsiaalne katastroof, võrreldav vabadusekaotusega Lääne ühiskonnas (Black 1989, 84-85).

Kuna seadusele toetumine on tehtud raskeks, koonduvad jaapanlased suletud rühmadesse ja loovad oma rühmasisesed käitumisstandardid. Rühmadevahelist läbikäimist vahendavad patronaaž ja sponsorlus. Igaüks, kes tahab suhelda teise rühmaga, peab olema tuntud ja ning teda peab soovitama mõni selle rühma lugupeetud liige. Selline reeglistik teeb

võimalikuks ka kaubandusliku suhtlemise seadustevaeses keskkonnas. Selline taktika väldib antisotsiaalset käitumist efektiivsemalt kui mujal maailmas (Black 1989, 85).

Teoreetiliselt muudab seadus usaldusväärsuse ja usalduse tarbetuks, sest kui valitseb vaid seadus, kaotab moraal alternatiivse sotsiaalse regulatsiooni vahendina oma tähtsuse. Mis on õige ja mis väär, jääb sellisel juhul professionaalsete juristide otsustada ning õigussüsteemist koos oma spetsialistidega saab tööstusharu (Black 1989, 85).

Seaduste hulga reguleerimine (s.t selle hoidmine n-ö mõistlikkuse piires, arvestades konkreetse ühiskonna vajadust õigusnormide järele, mis tuleneb vastava ühiskonna arengutasemest ja kultuuritraditsioonidest) on tihedalt seotud õigusnormide efektiivsuse probleemiga. Teatavasti on õigusnorm efektiivne üksnes siis, kui ta on suuteline reguleerima ja tegelikult reguleerib neid ühiskonna suhteid, mille reguleerimiseks ta on vastu võetud.

Kui me näeme õiguse ülesannet selles, et ta on kõigi vaidlusküsimuste lahendamise programm, tekib vajadus vaidluste lahendamise alternatiivide järele siis, kui õigus ei täida seda ülesannet enam täiel määral. Õiguse raskusele toime tulla kõigi vaidluste (konfliktide) lahendamisega viitab see, kui 1) õigus ei suuda arvestada (ja ühendada) üldisi sotsiaalseid huve, vaid eelistab mõne ühiskonnakihi või -klassi huve ainult nende teenistuses olles; 2) õigus ei suuda vaidluse menetlemisel tagada kõigi asjaoludega küllaldast arvestamist, vaid võimaldab asjaolude valikulist hindamist. Esimesel juhul puudub õigusel sotsiaalne kompetentsus; teda realiseeritakse mõjuvõimsamate rühmade käsu täitmise teel. Teisel juhul puudub tal kognitiivne kompetentsus; tema realiseerumise resultaadiks on vale otsus. Mõlemal juhul on tulemuseks mitte vaidluse lahendus, vaid vaidluse (tüli, konflikti) teravnemine, ka siis, kui see esialgu jääb varjatuks (Strate 1980, 349, 350).

Teised normid

Kuigi õigusnormidel on sotsiaalsete normide süsteemis eriline koht, ei tohi unustada, et õigusnormide kõrval eksisteerivad paljud teised sotsiaalsed normid, mis reguleerivad inimeste käitumist ühiskonnas iga päev õigusnormidega kõrvuti. Seetõttu on jätkuvalt aktuaalne uurida õiguse tekkemehhanisme ja allikaid, selgitada välja, millised suhted vajavad õiguslikku reguleerimist, millist liiki regulatsiooni kasutada ning milliseid sotsiaalseid nähtusi (suhteid) peavad reguleerima teised sotsiaalse korra elemendid. Seaduste hulga vähendamine ja nende miinimumini viimine ei tähenda veel kaost, kuid toob kindlasti kaasa kõrgemad nõudmised usaldusväärsusele, moraalile ja aule.

Kasutatud kirjandus

Black, D. (1989). Sociological Justice. N.Y., Oxford: Oxford University Press.

David, R., Jauffret-Spinosi, C. (1997). Osnovnõe pravovõe sistemõ sovremennosti. Moskva: Meshdunarodnõe otnoshenia.

Huntington, S. P. (1999). Tsivilisatsioonide kokkupõrge ja maailmakorra ümberkujunemine. Tallinn: Fontese Kirjastus.

Ilus, E. (2000). Rooma eraõiguse alused. Tallinn: Ilo.

Koller, P. (1993). Formen sozialen Handelns und die Funktion sozialer Normen. – Rechtsnorm und Rechtswirklichkeit. Festschrift für W. Krawietz zum 60. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot.

Merusk, K., Narits, R. (1998). Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Õigusteabe AS Juura.

Narits, R. (1995). Õiguse entsüklopeedia. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Õigusteabe AS Juura.

Raiser, T. (1995). Das lebende Recht. Rechtssoziologie in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.

Sotsialnõje otklonenija (1989). Moskva: juriditcheskaja literatura.

Strate, G. (1980). Das Konkursverfahren – Eine gescheiterte "Alternative zum Recht". – Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie. VI. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Zweigert, K., Kötz, H. (1996). Einführung in die Rechtsvergleichung. 3. Aufl. Tübingen: Mohr.

Võrdlev eraõigus (1940). Autoriseeritud konspekt. Prof. Leo Leesmendi loengute järgi koostanud Väino Lang. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus.

Parlamendiliikmete palga ja hüvitiste süsteem

Kai Priks (RiTo 6), Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Parlamendiliikme palga tase sõltub riigi elatustasemest, traditsioonidest, parlamendiliikme töö tähtsustamisest.

Aeg-ajalt tõuseb parlamendiliikmete töötasu ja hüvitistega seonduv avalikkuse huviorbiiti. See tekitab rahva hulgas suurt diskussiooni ja annab põhjust seaduse järjekordseks ülevaatamiseks. Eestis on seadust "Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude garantiide kohta" (RT 1992, 28, 381) pärast selle vastuvõtmist muudetud neljal korral - 1996., 1998., 1999. ja 2001. aastal.

Mõõdukate fraktsiooni (1183 SE), Rahvaliidu fraktsiooni (1184 SE) ja Lauri Vahtre (1193 SE) oktoobris esitatud seaduseelnõudega seoses tehtud uuringu eesmärk oli rahvusvaheline võrdlus parlamendiliikmetele makstavate ametipalkade ja muude hüvitiste süsteemi kohta, aga ka parlamendiliikmete palga võrdlus keskmise palgaga. Hüvitiste all mõeldakse parlamendiliikmeile makstavaid lisatasusid, kompensatsioone esindus-, sõidu-, majutus- ja bürookulude katmiseks, parlamendiliikmete volituste lõppemisel ja ebaõnnestunud tagasivalimise korral teisele tööle mineku nn üleminekuraha ning pensioni. Kuna parlamendipensionid on omaette poleemikat tekitav valdkond, siis seda teemat peaks käsitlema eraldi, antud töös see osa hüvitistest ei ole hõlmatud.

Alljärgnevalt on käsitletud 21 riiki - Austriat, Belgiat, Bulgaariat, Horvaatiat, Islandi, Itaaliat, Kreekat, Küprost, Leedut, Lätit, Norrat, Poolat, Portugali, Prantsusmaad, Rootsit, Saksamaad, Sloveeniat, Soomet, Šveitsi, Tšehhit ja Ungarit (vt lisa).

Valik järeldusi

1. Palga arvestamise alusena kasutatakse järgmisi näitajaid: kogutulu inimese kohta (Austria), teatud valitsusametniku palka (ingliskeelne nimetus *State Counsellor* Belgias ja Prantsusmaal ning *Under-secretary of State* Poolas), keskmist palka, miinimumpalka (Leedu), teatud komisjoni otsust mingi fikseeritud summa näol, lähtudes palgatingimustest tööturul ja majanduslikust olukorrast (Island, Rootsi), Riigikohtu esimeeste palku (Itaalia, Kreeka), fikseeritud summat, mida korrigeeritakse kord aastas tarbijahinnaindeksi järgi (Küpros), presidendi palka (Portugal), avaliku teenistuja palka (Ungari, Tšehhi).

2. Keskmise palga osas kasutatakse nii avaliku sektori keskmist palka, erasektori keskmist palka kui ka riigi üldist keskmist palka. Keskmise palgaga on parlamendiliikmete palk seotud Bulgaarias (3 avaliku sektori keskmist palka), Horvaatias (eelmise aasta keskmine palk riigis + 0,5% iga töötatud aasta kohta, kuid mitte üle 20%), Eestis (4 eelmise kvartali keskmist palka), Lätis (3,2 eelmise aasta keskmist palka), Sloveenias (5 erasektori keskmist palka).

3. Palk sõltub funktsioonidest ja positsioonist parlamendis, mis palga arvestamisel on diferentseeritud koefitsientidena või teatud protsendina lihtliikme palgast. Tüüpiline hierarhia diferentseerimisel on järgmine: parlamendi esimees, aseesimehed, komisjoni

esimehed ja aseesimehed, fraktsioonide esimehed ja aseesimehed. Näiteks Eestis saadakse Riigikogu liikme palk koefitsiendi ja eelmise kvartali keskmise palga korrutisena: Riigikogu esimehe ametipalga koefitsient on 6, aseesimehel 5,5, komisjoni esimehel ja fraktsiooni esimehel 5, komisjoni aseesimehel ja fraktsiooni aseesimehel 4,5 ning Riigikogu liikmel 4,0. Leedu Seimi liikme palk saadakse miinimumpalga ja koefitsiendi korrutisena ning koefitsiendisüsteem on järgmine: Seimi esimees 17, esimene aseesimees 14, teine aseesimees 13, komitee esimees 12,2, komitee aseesimees 10,8, alakomitee ja alatise komisjoni esimees 10,5, alatise komisjoni aseesimees 9,8, Seimi liige 9,5; parlamendirühmade esimeeste ja aseesimeeste palk sõltub rühma suurusest (vastavalt 10,2–12,5 ja 9,8–11,6).

4. Töötasu sõltub parlamendiliikme töö aktiivsusest Saksamaa ja Läti parlamendis. Saksamaal võetakse *Bundestag*'i istungitelt põhjuseta puudumise korral palgast maha teatud summa. Läti Seimis on järgitud motiveerimise põhimõtet, s.t komisjoni ja alakomisjoni koosolekutes osalemise eest makstakse lisatasu.

5. Tööülesannete täitmisega seotud kulutused hüvitatakse parlamendiliikmetele esindus-, sõidu- ja majutuskulude, lisatasu ning päevaraha näol. Esinduskulude puhul jagunevad riigid kolme rühma: esinduskulu ei maksta (Austria, Bulgaaria, Itaalia, Poola, Rootsi, Sloveenia, Soome, Ungari), makstakse parlamendiliikme positsiooni järgi (Belgia, Horvaatia, Kreeka, Norra, Portugal) või makstakse kõigile parlamendiliikmetele (Läti, Portugal). Lisatasu võib sõltuda parlamendiliikme positsioonist, komisjoni koosolekutest ja istungitest osavõtust, komisjoni koosolekul ettekande esitamisest. Majutuskulude hüvitis ja päevaraha sõltuvad parlamendiliikme elukohast (valimisringkonnast). Sõidukulude osas on harilikult ühissõidukites sõitmine parlamendiliikmetele tasuta, neil on õigus kasutada ametisõidukeid, isikliku auto kasutamise puhul on kehtestatud limiidid, mis sõltuvad parlamendiliikme elukoha (valimisringkonna) kaugusest. Soomes, Sloveenias ja Ungaris makstakse kuluhüvitist teatud protsendina palgast ning see sõltub parlamendiliikme valimisringkonna kaugusest.

6. Parlamendiliikmetele on tagatud mitut liiki kindlustused, näiteks reisi- ja pagasikindlustus, õnnetusjuhtumikindlustus.

7. Hüvitatakse ka telefoni-, faksi- ja postikulud. Personali palkamiseks makstakse parlamendirühmadele (fraktsioonidele) rahalisi toetusi. Esineb ka selliseid rahalisi toetusi, nagu toidutoetus (ing k *food allowance*) Sloveenias ja Šveitsis, juubelipreemia staaži (Poola, Sloveenia) puhul.

8. Peale ametipalga, lisatasude ja muude kulude hüvitamise on parlamendiliikmetel volituste lõppemisel õigus hüvitisele, mille maksmine sõltub liikme teenistusajast parlamendis. Hüvitisena säilitatakse parlamendiliikmele teatud arvu kuude jooksul tema ametipalk. Näiteks Lätis säilitatakse palk ühe kuu jooksul, Tšehhis ja Poolas 3 kuud, Itaalias, Horvaatias, Prantsusmaal ja Ungaris 6 kuud. Eestis säilitatakse volituste lõppemisel Riigikogu liikme ametipalk kolmeks kuuks, kui ta on töötanud Riigikogu liikmena järjest vähem kui aasta, või kuueks kuuks, kui ta on töötanud Riigikogu liikmena järjest aasta või rohkem.

Riikide palga ja hüvitiste süsteemide erinevused tekivad parlamendiliikme tööülesannetest tingitud konkreetsete kulutuste hüvitamisest vastavalt riigi arengutasemele. Valitud riikide kohta on võimalik välja tuua parlamendiliikmete palga ja keskmise palga suhe (vt joonist).

Joonis. Parlamendiliikmete ja keskmise palga võrdlus 2002 (kroonides)[1]

*Ungari parlamendi puhul tuleb lisada seda, et neil on lisatasud kõrged (nt spiikril 180% palgast, komisjoni liikmel 40% jne).

Jooniselt näeme, et skaala ühes otsas on sellised arenenud riigid nagu Rootsi, Soome, Suurbritannia ja Saksamaa, kus parlamendiliikme palk on vastavalt 1,6, 1,8, 2,1 ja 2,5 keskmist palka. Mida kõrgema arengutasemega riik, seda suurem on keskmine palk. Teistest Euroopa Liidu kandidaatriikidest erineb oluliselt Sloveenia, kus parlamendiliikme palga ja keskmise palga suhe on kõrgeim ning parlamendiliikme palk on võrreldav Euroopa Liidu liikmesriikide parlamendiliikmete palkadega.

Kokkuvõttes võib öelda, et kõigis käsitletud riikides on parlamendiliikme töö rahvaesindajana tasustatud ka siis, kui parlamendiliige säilitab senise töökoha. Riigiti on parlamendiliikmete palga ja hüvitiste süsteem suhteliselt erineva läbipaistvusega. Iga üksiku parlamendiliikme palk ja muud hüvitised võivad ka parlamendi sees tuntavalt erineda. Parlamendiliikme palga tase sõltub riigi üldisest majandustasemest, traditsioonidest, parlamendiliikme töö tähtsustamisest.

1 Keskmise palga andmed: statistikaametite veebid ning http://www.imf.org Country Information.

Kasutatud materjalid:

ECPRD 01/2002 võrdlevuuring "Allowances and Expenses of Members of Parliaments". - (http://www.ecprd.org).

17. oktoobril 2002 Kesk- ja Ida-Euroopa ning Skandinaavia parlamentidesse saadetud infopäringu vastused.

Lisa. Rahvusvaheline võrdlus parlamendiliikme palga arvestamise ja muude tööülesannetega seotud hüvitiste kohta

	Palk	Lisatasud ja muud tööülesannetega seotud hüvitised
Austria	* Põhipalka korrigeeritakse igal aastal. Selleks näitajaks on eelmise aasta **tulu inimese kohta**.	* Büroo sisustuse ja tehnika kulud kompenseeritakse. * Kaetakse parlamendiliikme sõidukulud valimispiirkonnast pealinna ning ka teised töökohustustega seotud sõidukulud (rong, siselennud jne).

		* **Rahaline toetus** sekretäri palkamiseks, mille väärtus on 35% kuupalgast.
Belgia	* Kuupalga arvestamise aluseks on valitsusametniku – riigisekretäri (*State Counsellor*) – **palk**.	* Mittemaksustatav **lisatasu** (*supplementary allowance*) tööga seotud kulude hüvitamiseks, mis moodustab 28% põhipalgast. * Kaetakse spiikri, asespiikrite, kvestorite, büroo liikmete **esinduskulud**.* Lastetoetuse aluseks on avalikele teenistujatele kehtiv kord. *Töökohustustega seotud **sõidukulud** (rong, auto, ühistransport). Auto puhul on arvestuse aluseks 120 istungipäeva aastas. * Postitoetus. * Rahaline toetus ühe täiskohaga või kahe poolekohaga sekretäri palkamiseks. Sekretäride leping on seotud parlamendiliikme mandaadiga, nad ei ole avalikud teenistujad.
Bulgaari	* Palga arvestamise aluseks on kolm**avaliku sektori keskmist kuupalka**.	* Töökohustustega seotud **lisatasu**(*supplementary allowance*) – sekretär jne. Kuni 2/3 parlamendiliikme kuupalgast. *Spiikril 50% kõrgem kui parlamendiliikmel, asespiiker 40%, parlamendirühma ja komisjonide juhid 30%, komisjonide asejuhid 20%, komisjonide liikmed 10%. *__Majutuskulude__ hüvitamine. *__Sõidukulude hüvitamine__: tasuta ühistransport, isikliku auto kasutamise limiidid vaatab spiiker üle igal aastal. *Bürood – telefon, faks, e-post, isiklik veebileht.
Horvaatia	* Palga arvestamise aluseks on riigi **eelmise aasta kuupalk**. Palka tõstetakse 0,5% iga teenistusaasta kohta (maksimaalselt 20%). *Kui parlamendiliige saab palka ka mujalt, peab ta valima, kumba palka ta soovib saada.	* Kaetakse spiikri, asespiikrite ja komisjonide juhtide **esinduskulud**. *Rahaline toetus sekretäri palkamiseks. Iga parlamendirühm saab palgata sekretäri, assistendi. Telefon, e-post, faks. Kulud kaetakse parlamendi eelarvest. *__Sõidukulude hüvitamine__: rong, lennuk, ühistransport, laev. * Koolituskulude hüvitamine. * **Majutuskulude hüvitamine**parlamendiliikmele, kel ei ole elupaika Zagrebis, pakutakse parlamendi majutust või üürikorterit või hotellis elamist.
Island	* Riigi palgaarbitraažikomisjon otsustab parlamendiliikmete, ministrite, kohtunike ja	* **Sõidukulud** valimispiirkonnas liikumiseks, 34 520 ISK (6904 EEK) Reykjavikis ja 44 620 ISK teistes valimispiirkondades. Parlamendi spiikril on ametiauto. * **Tööga seotud kulutused** kuus: koolitus, esindamine jne. 50 640 ISK (10128

	kõrgemate valitsusametnike palgad. Arvestamise aluseks on **üldine majanduslik olukord ja palgatingimused tööturul**. * Parlamendi esimees 602 208 ISK (kurss 0,2, seega 120 442 EEK). Parlamendiliikme põhipalk 334 560 ISK. Asespiikrite ja komisjoni esimehe puhul lisandub põhipalgale15%. Eelarvekomisjoni ja väliskomisjoni aseesimehe puhul lisandub palgale 10%.	EEK). *__Majutuskulud__neile parlamendiliikmeile, kes on mõnest teisest valimispiirkonnast kui pealinnapiirkond, 69 120 ISK (13 824 EEK). Neile parlamendiliikmeile, kellel on kaks residentsi (nii valimispiirkonnas kui ka pealinnapiirkonnas), hüvitatakse majutuskulud veel 40% ulatuses. *Võimaldatakse büroo sisustus ja tehnika. * Hüvitatakse telefonikulud, võimaldatakse mobiiltelefon. * Iga fraktsioon palkab assistendi.
Itaalia	* Palga arvestamise aluseks on **Riigikohtu kodade esimeeste kõrgeim aastapalk**. * Brutokuupalk 10974 € e 171 194 EEK (neto 5100 €).	* Sekretäri palkamise rahaline toetus. Iga parlamendiliige võib palgata ühe või mitu isiklikku assistenti. * Positsiooni ja funktsioonide järgi makstakse spiikrile, asespiikritele, komisjonide esimeestele**lisatasu**; telefonikulude hüvitus, ametlike kulutuste fond. * Hüvitatakse **sõidukulud**: rong, laev, lennuk.
Kreeka	* Parlamendiliikme põhipalga arvestamise aluseks on **Riigikohtu presidendi palk**. * Iga parlamendiliige saab aastas 12 kuupalka ja lisaks kaks kuupalka boonusena.	* Üksnes parlamendi esimees saab**esinduskulu** 40% palgast. *Parlamendiliikmel on üks assistent ja veel kolm töötajat. * Parlamendiliikmed osalevad mitmesugustel koolitustel (arvuti-, keelekursused jms).
Küpros	* Fikseeritud summa, mis kuulub ülevaatamisele poole aasta tagant**tarbijahinnaindeks i kohaselt**. * Kuulub maksustamisele. *Palgast lähevad maha	* Rahaline toetus sekretäri palkamiseks kasutatakse üldiste sekretärikulude katmiseks, sh telefon, post, faks, trükkimine. Assistente parlamendiliikmel pole. Fikseeritud summa 3600 Küprose naela aastas.* **Külaliste vastuvõtmise hüvitis** – vastuvõtud ja kingitused. Fikseeritud summa 8218 Küprose naela aastas. * **Sõidukulude** hüvitamine väljastpoolt pealinna

	sissemaksed *Defence Fund*'i ning Leskede ja Orbude Fondi (1,75% palgast).	tulevatele parlamendiliikmetele. Igakuine fikseeritud summa, sõltub piirkonna kaugusest pealinnast.
Leedu	* Presidendi, parlamendiliikmete ja ministrite palk on seotud miinimumpalgaga (430 Lt e 1935 EEK). Koefitsiendid palga maksmisel on järgmised: Seimi esimees 17, Seimi esimene aseesimees 14, teine aseesimees 13, komitee esimees 12,2 , komitee aseesimees 10,8, alakomisjoni ja alatise komisjoni esimees 10,5, alatise komisjoni aseesimees 9,8, Seimi liige 9,5 (18 382 EEK).	* Seimi liikmel on õigus oma valimisringkonnas tööülesannetega seotud telefonikulude hüvitamisele ühe keskmise palga ulatuses (1113,4 Lt e 5010 EEK). *Seimi liikmel on õigus oma tööülesannetega seonduvalt saada lisahüvitist ühe keskmise palga ulatuses, et katta büroo-, posti-, telefoni-, telegraafi- ja muud kulud. * Igas kuus eraldatav Seimi esimehe fond 12 keskmise palga ulatuses, millest kaetakse esinduskulud välis- ja kodumaal.
Läti	* Palga arvestamise aluseks on **eelmise aasta riigi keskmise palga ja koefitsiendi 3,2 korrutis**.	* **Lisatasu** (*additional payment*) arvestamise aluseks on samuti eelmise aasta keskmine palk riigis. Lisatasu koefitsiendisüsteem: spiiker 2, asespiiker 1,7, sekretär (*secretary of the Saeima*) 1,7, asesekretär (*deputy secretary*) 1,6, fraktsiooni esimees 0,5, fraktsiooni aseesimees 0,4, alalise komisjoni esimees 0,5, alalise komisjoni aseesimees 0,4, alalise komisjoni sekretär 0,4, alakomisjoni esimees 0,3, alakomisjoni sekretär 0,2. *Esinduskulu arvestamise aluseks on koefitsient 0,35. * **Tasu komisjoni ja alakomisjoni koosolekutel osalemise eest**. Arvestamise aluseks on eelmise aasta keskmine palk, komisjonide puhul rakendatakse koefitsienti 0,06 ja alakomisjoni puhul 0,03. * **Majutuskulud**parlamendiliikmele, kes ei ela Riias. Summa ei tohi ületada eelmise aasta keskmise palga ja koefitsiendi 1,26 korrutist. Kuni 200 LVL. * **Sõidukulud** hüvitatakse parlamendiliikmele, kel ei ole Seimi autot. See

		on keskmise palga ja koefitsiendi 0,15 korrutis. * Välislähetuse kulud.
Norra	* Maksustatav aastapalk 2001. aasta oktoobri seisuga 520 000 NOK (kurss 2,12, seega 1 102 400 EEK). Sellest läheb 2% pensionifondi.	* **Päevaraha** (v.a juulis) parlamendiliikmeile, kes ei ela Oslos, sõltub elukoha kaugusest: a) 75 NOK (159 EEK) kuni 40 km kauguse puhul, b) 154 NOK (326 EEK) üle 40 km. *__Esinduskulud__ aastas 2002. aasta kohta parlamendi esimehel 97 980 NOK (207 717 EEK), aseesimehel 65 320 NOK (138 478 EEK), Lagting'i/Odelsting'i esimeestel 32 660 NOK. *__Majutuskulud__, kui parlamendiliige elab Oslost kaugemal kui 40 km. Selleks otstarbeks on parlamendil 149 korterit ning parlamendihoones 15 tuba. * Tasuta rong, ühistransport, laev, lennud. *__Sõidukulud__hüvitatakse parlamendiliikmeile kojusõiduks üle 40 km iga sessiooni alguses ja lõpus, nädala lõpus ja pühade ajal. Pealinnas sõidukulusid ei hüvitata, kuid hüvitatakse taksosõit elamiskohta Oslos, kui parlamendi istung lõpeb pärast kella 22.00. *Välislähetuskulud hüvitatakse valitsuse skaala kohaselt. * Isiklikke assistente parlamendiliikmeil pole, neid teenindab partei sekretariaat. Nende palkamiseks eraldatakse aastas üle 1,05 mln NOK + 281 526 NOK parlamendiliikme kohta. Opositsioonirühmad, kuhu kuulub 3-4 parlamendiliiget, saavad 50% põhisummast, üle 5-liikmelise rühma puhul 100%. *Postikulud. --- *Parlamendiliikme valimisringkonnas hüvitatakse telefonikulud, ise maksab kvartalis 500 NOK (1060 EEK). Mobiiltelefonide puhul on aastalimiit 7000 NOK (14 840 EEK). * Kokkulepe lasteaiaga maksimaalselt 14 lapsele (vanemad maksavad vastavalt lapse vanusele).
Poola	* Parlamendiliikme kuupalga arvestamise aluseks on__aseriigisekretäri__(*Under-secretary of*	* Aasta lõpus makstakse parlamendiliikmele boonust tema jooksva aasta keskmise palga ulatuses. * Parlamendiliikme büroo teenindamiseks rahaline toetus sekretäride, assistentide ja muu personali palkamiseks. *

	State) **palk**. *Seimi, Senati spiikrite ja asespiikrite palk sõltub nende funktsioonidest. Kasutatakse koefitsiente.	Seimi, Senati spiikrite ja asespiikrite lisatasud: pikaajalise teenistuse eest, teenistusjuubelite puhul, individuaalsed tasud avalike teenistujate seaduse kohaselt. * Komisjoni esimees saab vastavalt tööülesannetele lisatasu 20% palgast, komisjoni aseesimees 15%, alakomisjoni esimees 10%. Kui tööülesanded langevad kokku, ei tohi lisatasu ületada 35% palgast. * Tasuta kodumaine maismaa- ja lennutransport, kohalik ühistransport. * Mandaadist tulenevate kohustuste täitmiseks makstakse parlamendiliikmeile päevaraha 25% palgast. * Majutus parlamendiliikmete hotellis, kui see on täis, siis õigus üürikorteri kulude hüvitamisele. *Välislähetuskulud.
Portugal	* Parlamendiliikme kuupalk moodustab**50% vabariigi presidendi palgast**.	* **Esinduskulud** sõltuvad funktsioonidest (esimees, aseesimees jne). Esinduskulu lihtparlamendiliikmele 10% kuupalgast. Teatud funktsioone täitvate parlamendiliikmete puhul 15-40% palgast. * Poliitilise rühma teenindamise hüvitis arvestatakse rühma suuruse järgi. ***Sõidukulude** arvestus sõltub parlamendiliikme elukoha kaugusest.
Prantsusmaa	* Palga arvestamise aluseks **keskmine valitsusametniku** (*State Counsellor*) **palk**. * Kui parlamendiliige saab ka mujalt palka, ei tohi tema kogupalk ületada 1,5 põhipalka parlamendist. * Kuulub maksustamisele. Arvestatakse maha solidaarsusmaks. Vabatahtlikud maksed poliitilise rühma fondi.	* **Majutuskulude** hüvitamine, moodustab 3% põhipalgast. See summa on maksustatav. ***Lisatasu** (supplementary allowance) tööülesannetega seotud kulude hüvitamiseks moodustab veerandi põhipalgast. Ei kuulu maksustamisele. *Lastetoetus üldise skeemi järgi. *Rahaline toetus 1-5 sekretäri palkamiseks ja muude selletaoliste kulude katmiseks. Arvestamise aluseks on 3 töötajat. Summa, mida ei kasutatud, läheb tagasi parlamendi eelarvesse. * Hüvitatakse telefoni-, posti- ja faksikulud . * **Sõidukulude** hüvitamine, sh tasuta ühistransport, rong, autoteenuse kasutamine. Valimispiirkonna ja pealinna vaheliste lennusõitude puhul hüvitatakse 40 edasi-tagasi lendu.*Spetsiaalsed hinnaalandused transpordi puhul parlamendiliikme pereliikmeile.
Rootsi	* Parlamendiliikme palga **otsustab**	* **Sõidukulude** osas kehtib avalike teenistujate skeem. Kodumaiste ametireiside puhul peab

	sõltumatu komisjon. 2002. aasta septembris oli põhipalga suurus 41 500 SEK (kurss 1,73, seega 71 795 EEK). Spiikri palk on sama mis peaministri palk (102 000 SEK e 176 460 EEK). Asespiikri palk on 30% kõrgem parlamendiliikme palgast. Komisjonide esimehe ja aseesimehe palk on kõrgem vastavalt 20% ja 15%.	parlamendiliige valima odavaima sõiduvahendi, kui pole mõjuvat põhjust. Oma auto kasutamisel hüvitatakse 16 SEK (27 EEK) 10 km kohta. Kui ühistransporti pole võimalik kasutada, hüvitatakse 29 SEK (50 EEK) 10 km kohta. Ka välisreiside puhul hüvitatakse kulud, limiit on 25 000 SEK valimisperioodi kohta. *Päevaraha**makstakse 320 SEK (553 EEK) päevas parlamendiliikmele, kes ööbib 50 km kaugusel elukohast. * **Ajutise majutuse puhul** hüvitatakse 4200 SEK (7266 EEK) kuus. Nn duty supplement'i 140 SEK (242 EEK) päevas makstakse parlamendiliikmele, kes majutust ei nõua, kuid kelle elukoht on enam kui 50 km kaugusel. * Bürookulud (telefon, faks, ajalehed) hüvitatakse summas 3600 SEK kuus.
Saksamaa	* Parlamendiliikme maksustatav hüvitis kuus 6878 € (107 296 EEK), Bundestag'i esimehel kahekordne summa – 13 718 € (214 000 EEK), aseesimehel 1½-kordne – 10 288 €.	* Palga teise osa moodustab **kulude**maksuvaba **paušaalsumma** 34 17 € (53 305 EEK), mille otstarve on bürookulude (telefon, üür) katmine, majutuse, toitlustamise lisakulude katmine. Vähendatakse järgmistel juhtudel: õigustatud puudumine plenaaristungilt 50 € (780 EEK), haiguslehel või haiglas viibimine 20 € (312 EEK), mittevabandava puudumise puhul istungilt 100 €, mitteilmumise puhul nimelisele hääletamisele 50 €, heakskiidetud ametireiside puhul 20 €. * Parlamendiliikme assistentide kulud hüvitatakse kuni 7966 € ulatuses. * Büroo Berliinis koos sisustusega Bundestag'i poolt. *__Sõidukulud__: rong, lennuk, ametisõidukite kasutamine. *Hüvitatakse telefonikulud, telefonikulud valimisringkonnas maksab kulude paušaalsummast. Postikulud. * Reisikulud ametilähetustes. * Erijuhtumitel võib esimees määrata ühekordseid toetusi nii parlamendiliikmeile kui ka ühekordseid ja jooksvaid toetusi endistele parlamendiliikmetele.
Sloveenia	* Kuupalga arvestamise aluseks on **erasektori keskmise palga ja koefitsiendi 5 korrutis**. Sõltub parlamendiliikme	* **Kindlasummaline hüvitus** kuus seoses tööülesannetega valimispiirkonnas moodustab 12% põhipalgast, kui valimispiirkond asub enam kui 30 km kaugusel parlamendist. Määr tõuseb 10% iga lisa 20 km kohta. * Kui elukoht on enam

	funktsioonidest ja staažist.	kui 60 kaugusel parlamendist, **hüvitatakse ajutise majutuse kulud** avaliku sektori töötajatele kehtiva korra kohaselt. * Igale fraktsioonile hüvitatakse bürookulud (telefon, post, koolituskulud), fraktsiooni sekretär, 2 eksperti, 2 administratiivset sekretäri. Suuremal kui 8 parlamendiliikmest koosneval fraktsioonil on õigus administratiivsele lisatoetusele. *Juubelipreemiad (10, 20, 30 a staaži). *Tasuta ühistransport. * Toidutoetuse (food allowance) arvestus toimub avaliku sektori töötajate korra kohaselt. *Ametisõitude puhul makstakse päevaraha, on õigus kasutada ametiautot. * Parlamendispiikril on õigus esinduskuludele ja teenustele.
Soome	* Parlamendiliikme kuupalk on 2001. aasta septembrist alates 4541 € (70 839 EEK), kui parlamendiliikme staaži on 12 aastat, siis 4877 €.(76 081 EEK). * Spiikri palk 8073 € (125 938 EEK), asespiikril 6728 € (104 956 EEK). *Parlamendiliikmele säilitatakse palk haiguse ning ema- või isapuhkuse ajal.	* **Kulude kompensatsioon** kõigi töökohustustega seotud kulude katmiseks. Summa sõltub parlamendiliikme valimispiirkonna kaugusest pealinnast. *Igakuine telekommunikatsioonikulude kindlaksmääratud rahaline toetus. ***Sõidukulude hüvitamine**: tasuta rong, lennud, buss Soomes, takso Helsingis tööga seotud ülesannete täitmiseks. *Assistendi rahaline toetus. Igal parlamendiliikmel on üks assistent, kelle valib välja parlamendiliige.
Šveits	*Parlamendiliikmed säilitavad mandaadi saamisel oma senise töökoha. Parlamendist saadav palk varieerub 60 000 – 90 000 franki (kurss 10,7, seega 642 000 – 963 000 EEK) sõltuvalt töökoormusest (koosolekud, ametireisid). Kvartalis makstakse 30 000 franki, millest maksustatav 12 000	* Maksustatav **päevaraha** 400 franki (4280 EEK) koosoleku või istungi kohta. ***Tasudfunktsioonide järgi**: komisjoni esimees – maksustatav 400 franki. Koosoleku või istungi kohta. * Ettekandja komisjoni koosolekul – maksustatav 200 franki. * Spiikri puhul maksuvaba 40 000 franki kvartalis. * Aseesimeestele maksuvaba 10 000 franki kvartalis.*Toidutoetus maksuvaba 85 franki päevas (kui toimub istung või koosolek). * **Majutuskulude** katteks maksuvaba 160 franki, kui parlamendiliikme elukoht on kaugemal kui 25 km. *Toiduhüvitis ja majutuskulude hüvitis välismaal maksuvaba 350 franki päeva kohta. *

	franki on ettevalmistava töö kompensatsioon ja maksuvaba 18 000 franki üldised kulud.	Pika distantsi sõidukulu (20 franki iga 15 min kohta üle 90-minutilise sõidu korral). * Sõidukulu hüvitatakse kvartalis, kusjuures aastas on maksuvaba 3520 franki. * Parlamendiliikmel ei ole õigust sekretärile ega assistendile, kuigi pakutakse kabinetti ja tehnikat. Neile, kes tehnikat ei soovi, hüvitatakse see 6000 frangi ulatuses 4 aasta kohta. * Koolitus.
Tšehhi	* Senaatorite palga arvestamise aluseks on ministeeriumiametnike regulatsioon, mille järgi parlamendiliikme palk moodustub maksimaalsest palgamäärast ja maksimaalsest isiklikust boonusest. Kumbki osa on võrdne 23 250 Kc-ga (kurss 0,5, seega 11 760 EEK). Seega parlamendiliikmete, ministrite, vabariigi presidendi, konstitutsioonikohtu kohtunike, riigikontrolli presidendi ja asepresidendi, rajooni- ja provintsikohtute kohtunike ja riigikohtu kohtunike põhipalk on 46 500 Kc (23 250 EEK).	* **Boonused seoses parlamendiliikme positsiooniga**. Iga parlamendiliige saab põhipalga korrutatuna koefitsiendiga 1, spiikril tõuseb koefitsient 1,90 võrra (134 700 Kc e 67 350 EEK), esimesel asespiikril 1 võrra, asespiikril 0,9 võrra, komisjoni esimehel, fraktsiooni esimehel, EL-i liitumise delegatsiooni esimehel, teiste parlamendidelegatsioonide esimeestel suureneb 0,4 võrra, fraktsiooni esimehel 0,03 võrra fraktsiooni iga 10 liikme kohta, mis on seaduses sätestatud. *__Ajutise majutuse kulud__ (13 800 Kc e 6900 EEK). * Administratiivsete ja eksperditeenuste kulud hüvitatakse 25% ulatuses palgast. *Isikliku assistendi kulud hüvitatakse invaliidist parlamendiliikmele 20% ulatuses tema palgast. *__Sõidukulud__ hüvitatakse vastavalt parlamendiliikme elukoha kaugusele: 40% palgast, kui elukoht asub 50 km kaugusel, 45%, kui elukoht on kaugemal kui 50 km, 50%, kui elukoht on kaugemal kui 150 km, ning 60%, kui elukoht on kaugemal kui 250 km. Varieerub 7500 - 27 900 Kc vahel. * Kodumaise lähetuse kulud: majutus, sõidukulud, päevaraha (esinduskulud 16% palgast). *Senati esimehe ja aseesimehe puhul 58 ja 54% palgast. * Välislähetuskulud.
Ungri	* Parlamendiliikme palk koosneb põhipalgast ja lisatasust. Põhipalk on__viiekordne avaliku teenistuja palk__. *Parlamendi esimehe palk on võrdne peaministri palgaga.	* **Lisatasu** sõltub parlamendiliikme positsioonist, töötingimustest, keelteoskusest. Arvestatakse protsendina põhipalgast: spiiker 180%, asespiiker 180%, alalise komisjoni esimees 100% ja aseesimees 80%, alalise komisjoni liige 40%, parlamendifraktsiooni esimees 120%.* Iga parlamendirühm võib palgata 13 avalikku teenistujat ja peale selle 2 avalikku teenistujat

	Sellest tulenevalt on spiikri põhipalk 7,5-kordne avaliku teenistuja palk.	või töötajat, kes pole avalikud teenistujad, iga 5 parlamendirühma liikme kohta või 1 avaliku teenistuja iga 3 parlamendirühma parlamendiliikme kohta. Selleks otstarbeks eraldatakse parlamendirühmale 10% nende aastapalgast. * Parlamendiliikmel on õigus saada kuus**kulude hüvitist**, mis arvestatakse protsendina põhipalgast ja sõltub parlamendiliikme elukoha või valimispiirkonna kaugusest Budapestist. *__Majutuskulud__ parlamendiliikmele, kes ei ela Budapestis, kuni 50% parlamendiliikme kuupalgast.

ALLIKAS: http://www.ecprd.org "Allowances and Expenses of Members of Parliaments" 01/2002.

ECPRD korrespondentide vastused 10/2002.

Parlamendiliikmete pensionikindlustuse põhimõtted

Toivo Mängel (RiTo 6), Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Riigikogu liikme pension moodustas 2001. aastal 69,4% tema keskmisest palgast, sellega ületab Eesti Euroopa Liidu riikide keskmist taset (60%).

Et Riigikogu menetlusse on esitatud eelnõusid Riigikogu liikmete pensioniküsimuste süsteemsemaks lahendamiseks, kogus Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond taustinfot teiste riikide parlamendiliikmete pensionikindlustuse kohta. Käesolev artikkel annab väikese ülevaate selle töö tulemustest ja pakub võimalusi Eesti süsteemi reformimiseks.

Tuleb tunnistada, et teave teiste riikide kohta on puhuti ebaülevaatlik ning pole esitatud süsteemselt. Käesolevas artiklis püüan eristada riike neis kasutatavate parlamendipensionide süsteemide kaudu, paigutades võimaluse korral Eesti vastavasse konteksti. Kuna infot on vähe, ei ole ülevaade esitatud alati põhimõtteliste erisuste kaudu, vaid osalt riikide kohta eraldi.

Parlamendiliikmete pensionikindlustuses on neli süsteemi. Riigid kasutavad põhiliselt ühte, neist kõige enam levinut.

Need neli süsteemi on:

1. spetsiaalne pensionisüsteem (*special pension scheme*);
2. ametialane pensionisüsteem (*previous occupational pension scheme*);
3. riiklik pensionisüsteem (*general scheme*);
4. riigiteenistujate pensionisüsteem (*civil service scheme*).

Spetsiaalne pensionisüsteem

Spetsiaalne pensionisüsteem kehtib näiteks järgmiste riikide parlamentides: Austraalia Senatis, Saksa *Bundestag*'is, Belgia parlamendi mõlemas kojas, Kanadas, Küprosel, Taanis, Eestis, Prantsusmaal, Iirimaal, Norras, Hollandi parlamendi teises kojas, Rootsis ja Suurbritannias.

Austraalia Senati liikmed (ka ministrid) peavad ühinema parlamentaarse annuiteedi süsteemiga (*Parliamentary Contributory Superannuation Scheme*). Senaatorite pensionisüsteemi juhib rahandusministeerium ja seda kontrollib Parlamentaarne Pensioni Kompensatsiooni Fond (*Parliamentary Retiring Allowance Trust*). Kõik sissemaksed tehakse spetsiaalsesse fondi (*Consolidated Revenue Fund*), mis maksab välja pensione.

Parlamendiliikme kuupalgast läheb esimese 18 ametiaasta eest pensioni saamise eesmärgil maha 11% ja hiljem 5,75%. Austraalia senaator, kel on parlamendis teenistusaega 8 aastat, saab pensioni 50% ulatuses põhipalgast. Iga järgnev aasta annab juurde 2,5% põhipalgast, kuid mitte rohkem kui 75%.

Belgia alamkoja liikmete pensionifond on autonoomne organ ning loodud mittetulundusorganisatsioonina. Fondi tegevust korraldab parlamendi raamatupidamisteenistus. Fondi juhatab kvestorite president. Alamkoja liikmete pensione finantseeritakse:

1. parlamendi eelarvest;
2. parlamendiliikmete isiklikest sissemaksetest (9,2% eelarvest): isiklik sissemakse moodustab 8,5% põhipalgast;
3. pensioniosadest teistest parlamentidest (Euroopa Parlament, Senat);
4. fondi varade intressidest (12% eelarvest).

Hollandi parlamendi teise koja pensionisüsteem on loodud *pay-as-you-go* ehk nn jooksva finantseerimise põhimõtte alusel (töötavate parlamendiliikmete osamaksetest rahastatakse praegusi pensionimakseid). Parlamendiliikmete palgast arvatakse maha 2,5%.

Hollandi parlamendiliige saab pensioni proportsionaalselt töötatud ajaga järgmiselt:

- 4 aasta eest kompensatsiooni 3,5% aastapalgast;
- järgmiste eest 1,75% aastapalgast.

Kogupension ei tohi ületada 70% parlamendiliikme palgast. Pensioni saamise õigus on 65. eluaastast.

Suurbritannia alamkoja liikmed, kes on ühinenud fondiga, maksavad 6% oma palgast. Tööandjapoolse osa 7,5% maksab riigikassa. Suurbritannia Alamkoja liikmete minimaalne pension on tagatud kõigile, kel selleks õigus. Maksimumpensioni võivad saada need, kes on 65-aastased ja kogunenud summa moodustab 66,7% aja jooksul saadud palgast.

Norra parlamendipensionide maksmise eesmärgil arvatakse palgast iga kuu maha 2%. Eelnimetatud vahendid suunatakse parlamendi eelarve kaudu pensionide väljamaksmiseks. Parlamendipensioni õigus tekib alates kolmandast parlamendis töötatud aasta eest ja pensioni arvestamisel läheb teenistusajana maksimaalselt arvesse 12 aastat. Õigus parlamendipensionile algab 65. eluaastast (Norra tavaõiguse järgi on pensioniõigus 67. eluaastast).

Taani *Folketing*'i liikmete pensione rahastatakse riigieelarvest. Pensionidega tegeleb*Folketing*'i haldusosakond.

Saksamaa *Bundestag*'i liikmete pensionid on haldusteenistuse hallata. *Bundestag*'i liikmete pensionid makstakse riigieelarvest ning nende palgast mahaarvamisi ei tehta.
Õigus *Bundestag*'i pensionikindlustusele tekib pärast kaheksat *Bundestag*'i liikmeks olemise aastat. See on miinimumkindlustus, mis moodustab 24% parlamendiliikme hüvitisest. Alates 9-ndast kuni 23. parlamendistaaži aastani lisatakse iga aasta 3%, kuid mitte rohkem kui 69% parlamendiliikme hüvitisest. Õigus miinimumpensionikindlustusele tekib 65. eluaastast. Sõltuvalt parlamendis oleku staažist on võimalikud varasemad väljamaksed, kuid mitte varem kui 55. eluaastast.

Iirimaa parlamendiliikmed peavad olema autonoomse pensionisüsteemi liikmed, selle tegevust korraldab parlamendi haldusteenistus. Iirimaa parlamendiliikme minimaalne pension saadakse 3-aastase teenistusaja alusel ja maksimaalse pensionikindlustuse aluseks on 20-aastane staaž. Pension on võrdne 1/40-ga aastapalgast.

Kanada alamkoja liikmete palgast läheb pensioniks 9% ja senaatoreil 7%.

Küprose autonoomse pensionisüsteemi, mille alla parlamendiliikmed kuuluvad, tegevust korraldab Küprose riigikassa. Samas on see sõltumatu üldisest pensionisüsteemist. Parlamendipensione rahastatakse riigieelarvest ning parlamendiliikmed ise maksavad 1,75% oma aastapalgast pensioni otstarbeks. Küprose parlamendiliikmete maksimumpension ei tohi olla suurem kui 2/3 viimasest teenistusaastast parlamendis.

Rootsi parlamendiliikmete pensionid rahastatakse riigieelarvest. Rootsis on samuti parlamendipension proportsionaalne parlamendis töötatud ajaga (minimaalselt 6 ja maksimaalselt 12 aastat). Pensioni arvestamise aluseks on viie viimase aasta keskmine palk enne teenistuse lõppu. Pension moodustub 11,5% sellest nimetatud summast.

Ametialase pensionisüsteemi kohaselt säilitab parlamendiliige pensioni saamise õiguse Austrias, Egiptuses, Mehhikos, Hispaanias ja Rumeenias.

Riiklik pensionisüsteem

Parlamendiliige saab pensioni üldise, antud riigis kehtiva riikliku süsteemi kohaselt. Nimetatud süsteem kehtib Andorras, Armeenias, Makedoonias, Poolas, Portugalis, Venemaal, Sloveenias, Šveitsis, Ukrainas ja Tšehhis.

Poolas on üldreegli kohaselt pensioni suurus 65% keskmisest palgast. Pension ei tohi olla väiksem kui 451,11 zlotti (2124 krooni).

Sloveenias arvestatakse pension keskmisest saadud kuupalgast lähtuvalt. Parlamendiliikmetel ei teki parlamenti valimisega õigust eripensionile. Vanaduspensioni saavad nad üldise pensionisüsteemi kohaselt. Parlamendis töötatud aeg arvestatakse tööstaaži hulka.

Tšehhi parlamendiliikmed kuuluvad üldise pensionisüsteemi alla, mida korraldab sotsiaalkindlustusamet. Tšehhis läheb parlamendiliikmete palgast pensionideks 6,5%. Parlamendi kui tööandja osa moodustab 19,5%.

Riigiteenistujate pensionisüsteem

Avaliku teenistuse pensionisüsteemi järgi saab parlamendiliige pensioni Botswanas, Filipiinidel, Iisraelis, Islandil, Jordaanias, Kreekas, Luksemburgis, Mongoolias, Portugalis, Soomes, Uus-Meremaal, Valgevenes ja Zimbabwes.

Islandi parlamendiliikme pensioni sõltuvus ametiajast on järgmine:

- 5 aastat või vähem – 2% kogu aasta kohta;
- vähem kui 9 aastat – 30%;
- kuni 12 aastat – 40%;
- kuni 15 aastat – 50%;
- kuni 18 aastat – 55%;
- kuni 21 aastat – 60%;
- rohkem kui 21 aastat – 62%, millele lisandub iga aasta eest 2%. Kuid kogupension ei tohi olla suurem kui 70% parlamendiliikme palgast.

Kreeka parlamendiliikme palgast läheb igal kuul pensioniks maha 6,67%. Parlamendiliikme minimaalne pension, kui parlamendis on töötatud 4 aastat, moodustab veerandi viimasest palgast. Maksimaalne pension parlamendiliikmetele, kelle teenistusaeg on 17 ja enam aastat, ulatub 80%-ni viimasest palgast.

Luksemburgi parlamendiliikmete palkadest arvatakse maha 8% tulevase pensioni jaoks.

Parlamendiliikmete pension on proportsionaalses sõltuvuses teenistusaja pikkusega. Sellest tulenevalt ei tohi see olla vähem kui 19,33% ega rohkem kui 43,8% parlamendiliikme palgast.

Soomes on pensioni laeks 60% palgast.

Eesti pensionikindlustuse olukord

Möödunud aastal oli Eestis keskmine pension 1552 krooni (vt joonist), ja seda üksnes 44-aastase tööstaaži korral. 2002. aastal on see vastavalt 1620 krooni. Kui keskmine palk kasvas 2001. aastal võrreldes 2000. aastaga 12%, siis keskmine pension vaid 1,3%. Euroopa Nõukogu sotsiaalkindlustuse harta, millega on ka Eesti liitunud, sätestab pensioniks vähemalt 40% keskmisest palgast. Eestis oli see 2001. aastal vastavalt 28,2%.

Riigikogu liikme pension moodustas 2001. aastal 69,4% tema keskmisest palgast. Nimetatud näitajaga ületab Eesti nii Euroopa Liidu riikide keskmise taseme (60%) kui ka kõrgelt arenenud sotsiaalse kaitsega riike, nagu Soome (60%) ja Saksamaa (69%).

Joonis. Keskmine vanaduspension ja keskmine brutopalk (krooni)

ALLIKAS: Statistikaamet, Riigikogu Kantselei raamatupidamine.

Kui Eesti parlamendipensionide süsteemi võrrelda teistes Euroopa riikides kehtivaga, siis suuri põhimõttelisi erinevusi ei ole. Parlamendipensione iseloomustavad suhtarvud (nt parlamendipensioni ja parlamendi palga suhe, riikide keskmise palga ja isegi parlamendipalga suhe) ja piirangud (väljamaksete tegemise algus, parlamendistaaži minimaalne pikkus jne) on üldiselt üsna sarnased teiste riikide vastavate arvudega. Erinevus tuleneb Eesti sotsiaalse kaitse üldise süsteemi teatavast mahajäämusest Euroopa Liidu liikmesriikide sotsiaalse kaitse korraldusega võrreldes. Peamine erinevus seisneb seni Eestis prevaleerinud solidaarsuspõhimõttel baseeruva korraldusega, võrreldes muudes riikides levinud kogumispõhimõttel rajanevate süsteemidega.

Alljärgnevalt väljapakutud parlamendiliikmete pensionikindlustuse mõningate võimaluste peamiseks aluseks on eeldus, et Eesti jätkab esialgu siiski olemasoleva spetsiaalse parlamendipensionide süsteemiga. Teine mõistetav eeldus on oletatav soov viia Eesti parlamendipensionide süsteem vastavusse mitte ainult teiste riikide vastavate süsteemidega, vaid luua senisest suurem kooskõla Eesti riigi kodanike üldise pensionikaitse ja parlamendiliikmetele tagatud sotsiaalse kaitse mitmesuguste osade vahel.

Praeguse süsteemi reformivõimalusi

Olemasoleva nn spetsiaalse pensionisüsteemi raames on võimalik pakkuda järgmisi teiste riikide kogemusel põhinevaid muutusi:

1. parlamendipensioni väljamaksete algusaasta muutmine. Seostada väljamaksete tegemise algusaasta parlamendistaažiga, anda staažikatele parlamendiliikmetele võimalus saada parlamendipensioni mõni aasta varem või ühtlustada väljamaksete algusaasta vanaduspensioni üldise reeglistikuga;
2. parlamendipensioni ülempiiri suuruse muutmine praeguselt 75%-lt madalamale, kas 70%-le, nagu Hollandis ja Islandis, või 60%-le, nagu Soomes. Parlamendipensioni maksimaalne ülempiir Euroopa Liidu riikidest on kõrgeim Kreekas - 80% viimasest palgast 17-aastase parlamendistaaži puhul - ning madalaim Luksemburgis - 45% viimasest palgast;
3. parlamendipensioni väljamakse suurus on praegu kolmeastmelises sõltuvuses parlamendistaaži pikkusest (3, 6 ja 9 aastat). Teiste riikide kogemust arvestades (Island, Saksamaa, Austraalia, Iirimaa) on võimalik astmete arvu suurendada või isegi vähendada. Samuti vastavalt muutes pensionimäära protsenti Riigikogu liikme ametipalgast. Võimalik on tõsta/muuta ka parlamendipensioni saamiseks vajalikku minimaalset parlamendistaaži alampiiri, näiteks 4 aastale nagu Hollandis, 5 aastale nagu Islandis või koguni 6 aastale nagu Rootsis.

Nende spetsiaalse pensionisüsteemi raames võimalike muutuste tegemise eelduseks on, et parlamendipension arvutatakse parlamendiliikme palgast. Eestis on see omakorda seotud statistilise keskmise brutopalgaga. On arusaadav, et teatud argumendina kõrgema parlamendipensioni alam- ja ülempiiri kasuks räägib asjaolu, et sedamoodi määratud n-ö indekseerimata pension pole kaitstud inflatsiooni eest. Euroopa Liidu riikide viimase 5 aasta keskmine aastane inflatsioonimäär jääb enamasti 2-3% piiresse. Praeguse parlamendi koosseisu keskmine vanus on 52 aastat. Seda arvestades tuleks praeguse süsteemi säilimisel arvestada väljamaksetega keskmiselt 13 aasta pärast, s.t keskmine parlamendipension kaotaks selleks ajaks oma ostujõust otseselt inflatsiooni tõttu 35-40%. Teiselt poolt pole ka palgaga seotud solidaarsuspension (I sammas) otseselt kaitstud inflatsiooni mõju eest. Seda arvesse võttes poleks lihtne parlamendipensionide indekseerimise idee ühiskonnas arvatavasti kuigi populaarne ning vajadusel täidaks sama ülesannet ka parlamendipensioni astmete arvu ja astmetele vastava pensionimäära suhtarvu muutmine.

Kogumispensioni osade kasutamine

Töö parlamendis - Riigikogu liikmena - on harilikult ainult osa inimese tööstaažist. Senine keskmine parlamendistaaž Eestis on 4-6 aastat. Seega on alust väita, et see moodustab väiksema osa Eesti keskmiselt 30-aastasest tööajast. Tõsi, pole põhjust oletada, et keskmine parlamendistaaž Eestis ei tõuse lähiaastate jooksul. See asjaolu omakorda annab põhjendatud alust käsitleda eraldi Eesti parlamendipensionide muutmise võimalusi mõningate kogumispensioni elementide evitamise kontekstis.

Teiselt poolt viitavad kogumispensioni süsteemi osade kasutamisel tekkida võivatele raskustele niisugused argumendid, nagu näiteks prognoositav parlamendiliikme keskmise vanuse tõus. Eesti rahvastiku vananedes satub tulevikus parlamenti paratamatult rohkem eakate inimeste huvisid esindavaid ja tõenäoliselt eakamaid inimesi.

Mõne riigi (Belgia, Ühendkuningriigid, Saksamaa, Kanada) eeskujul on võimalik parlamendipensionide suurus viia ka sõltuvusse inimese kogu tööstaaži jooksul saadud keskmisest sissetulekust või siis viimaste tööaastate (Ungari, Tšehhi, Portugal) või koguni parima sissetulekuga tööaastate palgast (Norra, Rootsi, Austria). Selline lähenemine eeldaks aga kogumispensioni osade sissetoomist parlamendipensionide süsteemi. Üleminek praeguselt fikseeritud väljamaksete süsteemilt uuele kogumispensioni süsteemile ei saa toimuda päevapealt. Parlamendipensionide süsteemi on paratamatult haaratud suhteliselt piiratud inimeste ring. Seniste, praeguste ja tulevaste parlamendipensionäride arv oleks (eeldusel, et igal Riigikogu uue koosseisu valimise järel vahetub ca 50% saadikuist) 10 aasta pärast tõenäoliselt vähem kui 400-500 inimest, aastane väljamaksete summa riigieelarvest mitte rohkem kui 100 miljonit krooni.

Kasutatud kirjandus

Disney, R., Whitehouse, E. (1999). Pension Plans and Retirement Incentives. Washington, D.C.: World Bank.

ECPRD (2002). Allowances and Expensesof Members of Parliaments. -http://www.ecprd.org.

ILO (2000). Income Security and Social Protection in a Changing World. World Labour Report 2000.

Palacios, R., Pallares-Miralles, M. (2000). International Patterns of Pension Provision. Washington, D.C.: World Bank.

Ponceau, H. (2000). The Social Protection of Parliamentarians. - Association of General Secretaries of Parliaments (ASGP), Vol 1, 2.

Priks, K., Naaber, H. (2002). Pensionikindlustus. Käsikiri, Riigikogu Kantselei, MSI.

Rofman, R., Demarco, G.(2000). Collecting and Transferring Pension Contributions. Washington, D.C.: World Bank.

Vaesuse leevendamine Eestis: taust ja sihiseaded. - http://www.undp.ee/poverty/.

Sotsiaalne kapital, poliitiliste institutsioonide mõjutamisvõimaluste tunnetamine ja usaldus võimuinstitutsioonide vastu

Tõnis Saarts (RiTo 6), EMOR-i projektijuht

Usalduse suurendamiseks võimuinstitutsioonide vastu tuleks inimesi rohkem võimuorganite töösse kaasata.

Politoloogias on omavahel tihti seostatud sotsiaalset kapitali ja usaldust poliitiliste institutsioonide vastu. Eesti sotsiaalteadlased on selle teemaringiga seni vähe tegelnud. Eks ole ka sotsiaalse kapitali mõiste Eesti sotsiaalteaduslikus kõnepruugis küllalt uus ning sellega seotut on suhteliselt vähe uuritud.

Nii teoreetiliselt kui ka empiiriliselt on üsna vähe vaadeldud seda, kuidas inimesed tunnetavad võimuinstitutsioonide mõjutamise võimalust ning kuidas see omakorda mõjutab nende usaldust antud institutsioonide vastu. Üldiselt arvatakse (vähemalt teoreetilises plaanis), et inimesed, kes mõtlevad suutvat poliitiliste institutsioonide tööd mõjutada, usaldavad ka institutsioone enam.

Käesoleva töö eesmärk pole luua üldisi mudeleid, kuidas sotsiaalne kapital ja poliitiline usaldus omavahel Eesti kontekstis seostuvad, või vaadelda, kas suurema sotsiaalse kapitaliga inimesed usaldavad rohkem poliitilisi institutsioone (nagu teoreetilises plaanis oletatakse) ning kas inimesed, kes arvavad, et saavad poliitiliste institutsioonide tööd mõjutada, usaldavad neid ka enam. Eesti omapära arvestades olen keskendunud rahvuslikele aspektidele.

Sellest tulenevalt on käesoleva artikli eesmärk vaadelda, kuivõrd mõjutab sotsiaalne kapital ja poliitiliste institutsioonide töö mõjutamise võimaluse tunnetamine mitte-eestlaste ja eestlaste usaldust nende poliitiliste institutsioonide vastu nii kohalikul kui ka keskvõimu tasandil (seda, kuidas mõjutab poliitiliste institutsioonide mõjutamisvõimaluste tunnetamine usaldust antud võimuinstitutsioonide vastu, on analüüsitud ainult kohalikul tasandil).

Mitte-eestlaste integreerimine Eesti ühiskonda ei hõlma üksnes keelelis-kultuurilist ja sotsiaal-majanduslikku sfääri. Neile liitub poliitiline sfäär, kus tähtis märksõna on võimuinstitutsioonide usaldamine, samuti poliitiline kaasatus, millega omakorda seondub võimuinstitutsioonide töö mõjutamise võimalus. Kui tahame edendada mitte-eestlaste integratsiooni Eesti ühiskonda poliitilisest aspektist, peame rohkem teadma, kui palju usaldavad võimuinstitutsioone mitte-eestlased ning mis mõjutab usaldusmehhanisme. Kas siin võiks mõju avaldada erinev sotsiaalne kapital ja selle tunnetamine, et suudetakse võimuinstitutsioonide tööd mõjutada? Kas siin on erinevusi rahvuseti ja mis neist erinevustest järeldub?

Sotsiaalse kapitali ja poliitilise usalduse vahelised seosed

Sotsiaalne kapital on lai mõiste, millega seostatakse selliseid märksõnu nagu vastastikune usaldus, suhtevõrgustikud, koostöö ja kodanikuühiskond.

Selle ala autoriteetseimaid teoreetikuid R. Putnam määratleb sotsiaalset kapitali järgmiselt: sotsiaalne kapital luuakse vabatahtlikes ühendustes tekkivate suhtevõrgustike kaudu, ta põhineb vastastikusel usaldusel ja aitab inimestel ühiste eesmärkide saavutamise nimel koopereeruda (Putnam 1999).

Francis Fukuyama – samuti tunnustatud teoreetik – määratleb sotsiaalse kapitali mõistet kokkuvõtlikumalt: sotsiaalne kapital on norm, mis aitab ühel või mitmel inimesel koopereeruda (Fukuyama 2000). Normina käsitleb ta vastastikust vahetust. Kõige lihtsam sotsiaalse kapitali definitsioon kõlaks järgmiselt: sotsiaalne kapital on usaldus teiste inimeste vastu, hoolimata sellest, kas neid tuntakse või mitte.

Nagu sissejuhatuses mainisin, on sotsiaalset kapitali kirjanduses seostatud laialdaselt usaldusega poliitiliste institutsioonide vastu. Eeldatakse, et inimesed, kes usaldavad üksteist, usaldavad ka võimuinstitutsioone.

Alljärgnevalt peatun mõningail nimetatud seost käsitlevail teoreetilistel lähenemistel, pöörates peatähelepanu kahe mainitud autoriteedi, Putnami ja Fukuyama käsitlustele.

Avalöögi andis Putnam, kui ta 1970. aastail uuris sotsiaalse kapitali ja poliitilise usalduse seoseid Itaalias (Putnam 1994). Teda huvitas, miks osa regionaalseid omavalitsusi töötas teistest efektiivsemalt, kuigi teised olid oma struktuurilt ja parteilisuselt esimeste sarnased. Ilmnes, et omavalitsused töötasid efektiivselt seal, kus oli välja arenenud tugev kodanikuühiskond ja seega ka sotsiaalne kapital. Sotsiaalne kapital oli tugev Põhja-Itaalias, kus olid horisontaalsed poliitilised ja regionaalsed võrgustikud ning valitsusest räägiti "meie" vormis (Putnam 1994). Lõunas olid säilinud tugevad horisontaalsed hierarhiad, valitsus oli midagi elitaarset ja valitsemine "nende" asi. Putnam tegi siit järelduse, et arenenud sotsiaalne kapital ja kodanikuühiskond aitab inimestel organiseeruda ja oma huve kuuldavaks teha. Kodanikuühiskond õpetab tsiviil- ja poliitilises elus osalemist ja vastavaid väärtusi (usaldus, aktiivsus, sallivus), on "demokraatia kool" (Putnam 1999). Samuti liigub sotsiaalse kapitali kaasabil loodud suhtevõrgustikes info poliitika kohta. Seetõttu peab valitsus arvestama kodanike nõudmistega ja vastutama oma tegude eest. Kodanikud tunnevad, et nad on valitsemises osalised ja suudavad lahendada mitmeid probleeme ise, valitsuse abita. See kõik tagab valitsuse efektiivsema toimimise ja uuendused. Kus kodanikuühiskond on nõrk, ei tunneta valitsus vastutust rahva ees ega arvesta kodanike soovidega. Järjest enam funktsioone antakse riigile, kes ei suuda aga nendega tihti toime tulla. Seetõttu muutub ka riigiaparaat ebaefektiivseks, ülekoormatuks ja väheuuenduslikuks.

Peale Itaalia on Putnam vaadelnud ka USA-d, tundes muret sotsiaalse kapitali allakäigu pärast Ameerika ühiskonnas. Ta väidab raamatus "Bowling Alone" (Putnam 1999), et viimase aastakümne jooksul on suuresti vähenenud ameeriklaste kaasatus kodanikuühiskonda. Sellega on kaasnenud usalduse vähenemine valitsuse vastu ja valimisaktiivsuse langus (1990. aastail ei usaldanud valitsust iga kolmas ameeriklane neljast).

Ta esitab küsimuse: kas pole nii, et sotsiaalse kapitali allakäik on muutnud valitsuse ebaefektiivseks ja see omakorda on kaasa toonud usalduse vähenemise valitsuse vastu? Järelikult selleks, et usaldust valitsuse vastu suurendada, tuleb alustada sotsiaalse kapitali

tugevdamisest. Demokraatlike institutsioonide toimimises on sotsiaalsel kapitalil seega võtmeroll.

Ka Fukuyama märgib kodanikuühiskonna märkimisväärset rolli sotsiaalse kapitali kujunemisel, kuid rõhutab, et sotsiaalne kapital on ise tugeva kodanikuühiskonna tekke eeldus, mitte vastupidi (Fukuyama 2000).

Fukuyama jaotab sotsiaalsed rühmad sotsiaalsest kapitalist lähtudes kaheks: ühed, kes toodavad positiivset tagasisidet ühiskonda ja kellel on suur usaldusraadius, ning teised, kes toodavad negatiivset tagasisidet ja on väikese usaldusraadiusega (Fukuyama, 2000). Suure usaldusraadiusega rühmad ongi need, kellel on sotsiaalset kapitali – nad usaldavad võõraid. Väikese usaldusraadiusega rühmad piirduvad perekonna, lähima sõpruskonna või rühma liikmeskonnaga. Seega võiks öelda, et seal, kus sotsiaalne kapital ja tsiviilühiskond on nõrgalt arenenud, domineerivad väikese usaldusraadiusega rühmad (nt Lõuna-Itaalias, Ladina-Ameerikas), ja seal, kus on valdavalt suure usaldusraadiusega rühmad, saab tekkida tugev kodanikuühiskond ja sotsiaalne kapital.

Fukuyama järgi toodavad usaldust poliitiliste institutsioonide vastu seega üksnes suure usaldusraadiusega rühmad, kes kannavad oma usalduse üle ka poliitilistele institutsioonidele. Väikese usaldusraadiusega rühmade jaoks on poliitika ja valitsus institutsioonid, kus kehtivad hoopis teised reeglid kui pere- ja sõpruskonna puhul.

Sotsiaalse kapitali ja tema seoste kohta usaldusega poliitiliste institutsioonide vastu on ka teisi teooriaid.

Fukuyama käsitlusele on lähedane E. Uslaneri seletus. Tema jaotab usalduse (usalduse teiste inimeste vastu) kaheks: laiendatud usaldus (*general trust*) – usaldus võõraste vastu, ning partikulaarne usaldus (*particular trust*) – usaldus pereliikmete ja sõprade vastu (Uslaner 1999). Uslaneri järgi loob tugeva kodanikuühiskonna ja sotsiaalse kapitali ainult laiendatud usaldus, sest see aitab inimestel oma huvide väljendamiseks koopereeruda. Laiendatud usaldus loob ka demokraatia alusväärtused, tolerantsuse ja pluralismi, olles nii demokraatlike institutsioonide efektiivse toimimise eeldus.

Postkommunistlikes riikides loetakse sotsiaalset kapitali nõrgalt arenenuks, sest selle hävitas endine totalitaarne süsteem, mis ei soodustanud kodanikuühiskonna arengut ega sellega koos ka – Uslaneri terminoloogiat kasutades – laiendatud usalduse teket. Postkommunistlikes riikides on valdavad väikese usaldusraadiusega ja vähese laiendatud usaldusega rühmad (Paldam 2000). Ilmselt kehtib see ka Eesti puhul, kus vähese sotsiaalse kapitali tõttu peetakse valitsemist ilmselt rohkem n-ö nende kui meie asjaks ning valitsuse vastutus kodanike eest on vähene.

Postkommunistlikud riigid näivad olevat heaks tõestuseks väitele, et vähene sotsiaalne kapital toob kaasa vähese usalduse poliitiliste institutsioonide vastu. Empiirilised andmed näitavad, et usaldus poliitiliste institutsioonide vastu on postkommunistlikes riikides harilikult väiksem kui lääneriikides (Paldam 2000).

Nagu eespool nägime, seostab enamik teoreetikuid sotsiaalset kapitali kodanikuühiskonnaga. Eestis on kodanikuühiskond aga teatavasti üsna nõrk ja kodanikuühendustesse kuulub üksnes 28% elanikest. Seetõttu on Eesti puhul empiiriliselt üsna problemaatiline siduda sotsiaalset kapitali kodanikuühiskonda kuulumisega. Küll aga saaks sotsiaalset kapitali Eesti kontekstis vaadata üldisemas perspektiivis - inimestevahelise usalduse kaudu. Seetõttu mõistan käesolevas artiklis sotsiaalse kapitali all usaldust teiste inimeste vastu, hoolimata sellest, kas neid tuntakse või mitte (sotsiaalse kapitali kõige lihtsam definitsioon), sidumata seda omakorda kodanikuühiskonda kuulumisega.

Ühe riigi sees rahvuste lõikes on sotsiaalse kapitali ja võimuinstitutsioonide usaldamise seoseid vähe uuritud. Samuti institutsioonide mõjutamise võimaluste tunnetamise ja nende institutsioonide usaldusväärsuse seoseid. Seetõttu pole siinkohal esitada ühtegi etnilisi aspekte puudutavat terviklikku teoreetilist käsitlust.

Seoseid poliitiliste institutsioonide mõjutamise tunnetamise ja usalduse vahel neisse poliitilistesse institutsioonidesse on teoreetiliselt üldse vähe käsitletud.

Putnam esitab küll USA näitel: sotsiaalse kapitali kahanemine on pannud inimesi järjest vähem uskuma, et nemad saavad poliitilisi protsesse (järelikult ka poliitiliste institutsioonide tööd) mõjutada (Putnam 1999). Kui ta eelnevalt seostab sotsiaalse kapitali kahanemist usalduse vähenemisega poliitiliste institutsioonide vastu, peaks tekkima järgmine ahel: kui sotsiaalne kapital väheneb, tunnetavad inimesed, et nad saavad vähem poliitiliste institutsioonide tööd mõjutada ning sellega väheneb ka usaldus antud poliitiliste institutsioonide vastu. Järelikult peaksid olema omavahel seotud usaldus poliitiliste institutsioonide vastu ja tunnetus, et nende tööd on võimalik mõjutada.

Hüpoteesid

Uuringu eesmärgist lähtudes ja eelnevalt toodud teoreetilisele raamistikule toetudes võiks formuleerida kaks järgmist hüpoteesi.

Hüpotees 1. Mitte-eestlased, kellel on suurem sotsiaalne kapital, usaldavad rohkem nii keskvõimu kui ka kohaliku tasandi poliitilisi institutsioone. Sama kehtib ka eestlaste puhul.

Hüpotees 2. Mitte-eestlased, kes tunnevad, et saavad rohkem kohalike institutsioonide tööd mõjutada, usaldavad enam kohaliku tasandi poliitilisi institutsioone. Sama kehtib ka eestlaste puhul.

Nagu eespool mainisin, käsitletakse sotsiaalse kapitalina inimestevahelist usaldust. Uslaneri terminoloogiat kasutades vaatlen esimest hüpoteesi, kontrollin, kas laiendatud usaldusega inimesed usaldavad võimuinstitutsioone enam kui partikulaarse usaldusega inimesed, keskendudes seejuures just rahvuslikele erinevustele. Fukuyama terminoloogiat kasutades uurin, kas suurema usaldusraadiusega mitte-eestlased usaldavad poliitilisi institutsioone rohkem kui väikese usaldusraadiusega mitte-eestlased ning kas sama kehtib ka eestlaste puhul.

Teise hüpoteesi puhul tekib muidugi küsimus, miks uurin hüpoteesis esitatud seoseid üksnes kohalikul tasandil. Põhjus peitub empiirilistes andmetes. Nimelt näitab eelnev analüüs, et neid, kes arvavad saavat mõjutada keskvõimu institutsioonide (parlamendi või valitsuse) tööd, oli kogu elanikkonnas ainult 13%. Tunduvalt rohkem oli neid, kes arvasid, et suudavad mõjutada kohalike omavalitsuste või volikogude tööd. Sellest tingituna tundus empiirilist usaldusväärsust arvestades õigem piirduda kohaliku tasandiga.

Andmestik ja muutujad

Analüüs põhineb Riigikogu Kantselei tellitud ning TPÜ RASI ja OÜ Saar Polli koostöös läbiviidud uuringul "Avaliku võimu institutsioonide usaldusväärsus ja seadusloome legitimeerimine".

Uuring tehti 2001. aasta sügisel. Põhieesmärk oli koguda andmeid võimuinstitutsioonide usaldusväärsuse ja ka võimuinstitutsioonide vähese usaldusväärsuse põhjuste kohta.

Uuringu käigus küsitleti 1014 inimest kogu Eestist.

Sõltuvaks muutujaks on antud analüüsis usaldus poliitiliste institutsioonide vastu, mis on omakorda jaotatud kaheks: keskvõimu institutsioonide usaldamiseks ja kohaliku tasandi poliitiliste institutsioonide usaldamiseks. Keskvõimu institutsioonid, mille osas usaldust mõõdetakse, on valitsus, peaminister ja Riigikogu. Lisatud on erakonnad - usaldus erakondade kohta üldiselt. Analüüsis esineb usaldus keskvõimu institutsioonide vastu koondtunnusena, kus on kokku võetud kõigi nimetatud institutsioonide usaldamine. Analüüsiühikutena eristatakse kaht rühma: need, kes usaldavad antud institutsioone (usaldavad rohkem kui kaht neist neljast institutsioonist täiesti või pigem), ja need, kes pigem ei usalda (pigem või üldse ei usalda ühtegi antud institutsiooni või ainult ühte). Analüüsist on välja jäetud rühm, kes pigem või täiesti usaldab kaht institutsiooni neljast (seega pooli) ja pigem ei usalda kahte või üldse ei usalda, sest selle rühma puhul on raske määrata, kumma alla kahest rühmast ta paigutada. Kahevahelolijaid oli ainult 10%, seetõttu ei tohiks nende väljajäämine analüüsi usaldusväärsust mõjutada. Analoogselt on toimitud kohaliku tasandi poliitiliste institutsioonide usaldusega. Siin vaadeldi, kuivõrd inimesed usaldavad oma linna- või vallavalitsust. Kuna tegemist oli ühe institutsiooniga, polnud vaja konstrueerida koondtunnust. Eristatud on jällegi kaht rühma: need, kes täiesti või pigem usaldavad antud institutsiooni, ja need, kes pigem või üldse ei usalda.

Sõltumatud muutujad on:

1. sotsiaalne kapital, mida on mõõdetud küsimusega: "Kuivõrd võib Teie meelest inimesi usaldada?" Ka siin on analüüsiühikuks kaks rühma: tugeva sotsiaalse kapitaliga rühm - need, kes arvavad, et enamikku inimesi võib usaldada või inimesed on üldiselt usaldusväärsed; nõrga sotsiaalse kapitaliga rühm - need, kes arvavad, et inimestega peaks olema ettevaatlik või väga ettevaatlik;
2. kohalike institutsioonide mõjutamisvõimaluste tunnetamine. Vaadeldakse, kuivõrd inimesed arvavad, et saavad mõjutada valla- või linnavalitsuse / valla- või linnavolikogu tegevust. Selle järgi on analüüsiühikuteks võetud kaks rühma: need,

kes arvavad, et saavad suurel või vähesel määral nimetatud institutsioonide tegevust mõjutada, ning need, kes arvavad, et ei suuda üldse ühegi nimetatud institutsiooni tegevust mõjutada. Sellist jaotust õigustab see, et neid, kes arvasid, et suudavad suurel määral mõjutada vastavate institutsioonide tegevust, oli üksnes mõni protsent (vt tabel 1). Seetõttu tundus mõttekam rühmade esinduslikkust arvestades liita neile need, kes vähesel määral arvasid, et saavad mõjutada antud kahe institutsiooni tegevust.

Tabel 1. Tunnetus, kuivõrd suudetakse mõjutada võimuinstitutsioonide tööd, rahvuse lõikes. Mida Teie arvate, mil määral on Teil isiklikult võimalik mõjutada?

		Eestlased		Mitte-eestlased		Vastajaid kokku	
		arv	%	arv	%	arv	%
linna- või vallavalitsuse tegevust	suurel määral	5	1	3	1	8	1
	vähesel määral	236	39	85	24	322	33
	üldse mitte	365	60	270	75	635	66
Vastajaid kokku		606	100	359	100	965	100
linna- või vallavolikogu tegevust	suurel määral	7	1	4	1	12	1
	vähesel määral	209	35	72	20	281	29
	üldse mitte	386	64	281	79	667	70
Vastajaid kokku		602	100	358	100	960	100,00
valitsuse või maavalitsuse tegevust	suurel määral			3	1	3	1
	vähesel määral	72	12	21	6	93	10
	üldse mitte	525	88	337	93	863	90
Vastajaid kokku		597	100	361	100	959	100
Riigikogu tegevust	suurel määral	2	1	2	1	4	1

	vähesel määral	51	8	17	5	68	7
	üldse mitte	553	91	339	95	892	92
Vastajaid kokku		606	100	358	100	964	100
Presidendi tegevust	suurel määral	2	1	2	1	4	1
	vähesel määral	32	5	14	3	45	5
	üldse mitte	569	94	344	96	913	94
Vastajaid kokku		602	100	360	100	962	100

Analüüsi käik

Kõigepealt vaatlen usaldust mainitud võimuinstitutsioonide vastu rahvuste lõikes üldiselt, tavalisi risttabeleid kasutades.

Seejärel vaatlen, kas üldiste jaotuste alusel saab väita, et mitte-eestlaste ja eestlaste sotsiaalse kapitali tase on iseenesest erinev.

Edasi asun juba analüüsi hüpoteese tõestama.

Esimese hüpoteesi tõestamiseks teen korrelatsioonianalüüsi eraldi nii mitte-eestlaste kui ka eestlaste puhul, mis peaks näitama, kas on seoseid sotsiaalse kapitali ning keskvõimu ja ka kohaliku tasandi võimuinstitutsioonide usaldamise vahel. Analüüsi illustreerin vastavate risttabelitega, kus jaotuste erinevuste statistilist olulisust kontrollin hii-ruut-testidega. Samuti vaatlen, kas antud seosed on samu meetodeid kasutades täheldatavad ka kogu elanikkonna puhul.

Asudes tõestama teist hüpoteesi, vaatlen kõigepealt üldjaotusi rahvuste lõikes - kuivõrd tunnetatakse, et suudetakse mõjutada kohalike võimuinstitutsioonide tegevust.

Teise hüpoteesi tõestamiseks teen korrelatsioonianalüüsi, kus vaatlen, kuidas on kahe rahvusrühma puhul seotud poliitika mõjutamise võimaluste tunnetamine ja usaldus institutsioonide vastu ning seda kohalikul tasandil. Analüüsi illustreerin ka vastavate risttabelitega, kus jaotuste erinevuste statistilist olulisust kontrollin hii-ruut-testidega. Samuti vaatlen, kas antud seosed on samu meetodeid kasutades täheldatavad ka kogu elanikkonna puhul.

Rahvuse mõju

Nagu tabelist 2 näha, usaldavad mitte-eestlased ja eestlased Riigikogu ja valitsust peaaegu võrdselt, peaministrit ja erakondi usaldavad eestlased mõnevõrra rohkem kui mitte-eestlased. Kohaliku tasandi institutsioonide (oma valla- või linnavalitsuse) osas on erinevused suuremad: eestlased usaldavad kohaliku tasandi institutsioone selgelt rohkem kui mitte-eestlased. Seega tundub, et keskvõimu institutsioonide usaldamises rahvus rolli ei mängi, küll aga kohaliku tasandi institutsioonide usaldamises. Miks siis mitte-eestlased usaldavad kohalikke võimuinstitutsioone vähem kui eestlased?

Põhjus võib peituda selles, et mitte-eestlastest elab 90% linnades (Hallik 1998), kus nad ilmselt ei tunneta nii selgelt kohaliku omavalitsuse tegevuse mõju kui valdavalt eestlastest koosnevates maarajoonides.

Tabel 2. Usaldus riiklike institutsioonide vastu rahvuste lõikes

		Eestlased		Mitte-eestlased		Vastajaid kokku	
		arv	%	arv	%	arv	%
Riigikogu	täielikult usaldan	7	1	8	2	15	2
	pigem usaldan	227	38	120	36	347	37
	pigem ei usalda	287	48	142	43	429	46
	üldse ei usalda	78	13	63	19	141	15
Vastajaid kokku		600	100	332	100	932	100
Valitsus	täielikult usaldan	8	1	13	4	22	2
	pigem usaldan	232	38	110	33	342	36
	pigem ei usalda	270	45	132	39	401	43
	üldse ei usalda	95	16	84	25	179	19
Vastajaid kokku		605	100	339	100	944	100
Peminister	täielikult usaldan	15	3	7	2	22	2
	pigem usaldan	176	29	79	24	255	27
	pigem ei usalda	230	38	121	36	351	38

	üldse ei usalda	179	30	128	38	307	32
Vastajaid kokku		600	100	335	100	935	100
Oma linna- või vallavalitsus	täielikult usaldan	46	8	25	7	71	7
	pigem usaldan	321	55	147	44	468	51
	pigem ei usalda	161	28	103	31	264	29
	üldse ei usalda	56	10	58	17	113	12
Vastajaid kokku		584	100	333	100	916	100
Erakonnad	täielikult usaldan	4	1	6	2	10	1
	pigem usaldan	127	26	64	20	191	24
	pigem ei usalda	239	48	141	44	379	47
	üldse ei usalda	124	25	108	34	232	29
Vastajaid kokku		494	100	318	100	812	100

Teatud rolli võivad mängida ka traditsioonid: Eestis on kohalike omavalitsuste traditsioon vanem kui näiteks Venemaal, Valgevenes ja Ukrainas, kust pärineb enamik mitte-eestlasi. Kuigi Nõukogude periood hävitas Eestis iseseisvate kohalike omavalitsuste traditsiooni, võib oletada, et usaldust soosiv suhtumine kohalikesse omavalitsustesse on eestlastes siiski kultuuri kaudu edasi kandunud. Mitte-eestlastel on ilmselt usaldust soosiv suhtumine kohalikesse võimuorganitesse nõrgemalt arenenud.

Suhtumine keskvõimu

Tabelist 3 on näha, et mitte-eestlastel on mõnevõrra suurem sotsiaalne kapital kui eestlastel. Mitte-eestlaste hulgas on rohkem neid, kes arvavad, et inimesi võib usaldada. Vahed kahe rahvuse vahel pole väga suured, kuid neid ei saa siiski tähelepanuta jätta. Seega võime väita, et mitte-eestlased omavad, Fukuyama terminoloogiat kasutades, mõnevõrra suuremat usaldusraadiust kui eestlased, ning Uslaneri terminoloogiat kasutades on mitte-eestlaste hulgas veidi enam kui eestlaste seas laiendatud usaldusega inimesi kui partikulaarse usaldusega inimesi.

Tabel 3. Sotsiaalne kapital rahvuste lõikes. Hinnake palun, kas inimesi võib usaldada…

	Eestlased	Mitte-eestlased	Vastajaid kokku

	arv	%	arv	%	arv	%
Enamikku inimesi võib täielikult usaldada	28	5	39	11	67	7
Inimesed on üldiselt usaldusväärsed	195	31	111	32	306	31
Üldiselt peaks inimestega ettevaatlik olema	334	54	140	40	474	49
Inimestega peaks väga ettevaatlik olema	67	11	61	17	128	13
Vastajaid kokku	623	100	352	100	975	100

Asun nüüd analüüsi esimese hüpoteesi juurde.

Vaatlen kõigepealt, kas suurema sotsiaalse kapitaliga mitte-eestlased usaldavad keskvõimu institutsioone rohkem kui väiksema sotsiaalse kapitaliga mitte-eestlased, nagu hüpoteesis oletasime.

Tabelis 4 toodud ristabel näitab, et tugevama sotsiaalse kapitaliga mitte-eestlastest usaldab keskvõimu institutsioone 42%, samal ajal nõrgemat sotsiaalset kapitali omavad mitte-eestlased poole vähem - 20%.

Tabel 4. Risttabel: usaldus poliitiliste institutsioonide vastu seotuna sotsiaalse kapitali omamisega eestlastel, mitte-eestlastel ja kogu elanikkonnal

Eestlased		Tugev sotsiaalne kapital	Nõrk sotsiaalne kapital
Keskvõimu institutsioonid	usaldab	72%	63%
	ei usalda	27%	37%
	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,054	
Kohaliku tasandi institutsioonid	usaldab	36%	37%
	ei usalda	64%	63%
	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,856	
Mitte-eestlased			

Keskvõimu institutsioonid	usaldab	42%	20%
	ei usalda	58%	80%
	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,000	
Kohaliku tasandi institutsioonid	usaldab	65%	44%
	ei usalda	35%	56%
	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,000	
Kogu elanikkond			
Keskvõimu institutsioonid	usaldab	39%	25%
	ei usalda	61%	75%
	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,000	
Kohaliku tasandi institutsioonid	usaldab	64%	57%
	ei usalda	36%	43%
	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,049	

Kohalike võimuorganite usaldamise puhul (tabelis 4) on samuti näha, et suuremat sotsiaalset kapitali omavad mitte-eestlased usaldavad kohalikke võimuinstitutsioone enam kui väiksema sotsiaalse kapitaliga mitte-eestlased (väikese sotsiaalse kapitaliga mitte-eestlastest usaldab oma linna- või vallavalitsust 44%, tugevama sotsiaalse kapitaliga mitte-eestlastest aga 65%).

Antud seoseid, mis on märgatavad juba risttabeleid vaadates, kinnitab ka vastav korrelatsioonianalüüs (tabel 5), mis näitab, et on olemas seos sotsiaalse kapitali omamise ja nii keskvõimu kui ka kohalike võimuorganite usaldamise vahel. Korrelatsioon on madal, kuid statistiliselt tähtis.

Tabel 5. Korrelatsioonianalüüs: usaldus poliitiliste institutsioonide vastu seotuna sotsiaalse kapitali omamisega eestlastel, mitte-eestlastel ja kogu elanikkonnal

		Usaldus keskvõimu institutsioonide vastu	Usaldus kohaliku tasandi institutsioonide vastu	Sotsiaalne kapital
Eestlased	sotsiaalne kapital	0,091	0,005	1,000
Mitte-eestlased	sotsiaalne kapital	0,205	0,206	1,000
Kogu elanikkond	sotsiaalne kapital	0,161	0,058	1,000

" ** " $p < 0,05$

Seega võime tõestatuks lugeda analüüsi esimese hüpoteesi selle osa, mis puudutas sotsiaalse kapitali ja poliitilise usalduse seoseid mitte-eestlaste puhul.

Kas see kehtib ka eestlaste puhul, nagu me oma hüpoteesis oletasime?

Tabelist 4 ei nähtu, et suurema sotsiaalse kapitaliga eestlased usaldaksid keskvõimu tasandi poliitilisi institutsioone rohkem kui vähese sotsiaalse kapitaliga eestlased. Suurema sotsiaalse kapitaliga eestlastest usaldab keskvõimu institutsioone 37%, väiksema sotsiaalse kapitaliga 28% eestlastest, vahe kahe rühma vahel on palju väiksem kui mitte-eestlaste puhul.

Suhtumine kohalikku võimu

Kui vaadelda kohaliku tasandi võimuinstitutsioone, on nõrga sotsiaalse kapitaliga ja tugeva sotsiaalse kapitaliga rühma usaldamisnäitajate erinevused veel väiksemad või peaaegu olematud (vt tabel 4).

Tabelis 5 esitatud korrelatsioonianalüüs kinnitab samuti, et erinevalt mitte-eestlastest pole eestlaste puhul korrelatsioonis sotsiaalse kapitali omamine ning keskvõimu ja ka kohalike võimuorganite usaldamine.

Niisiis õnnestus meil analüüsi esimest hüpoteesi tõestada üksnes osaliselt, tuvastades vastavaid seoseid mitte-eestlaste, aga mitte eestlaste puhul.

Millest on need erinevused tingitud? Põhjus võib peituda näiteks selles, et mitte-eestlastel on sotsiaalset kapitali mõnevõrra rohkem kui eestlastel ning seega tulevad ka sotsiaalse kapitali ja poliitilise usalduse vahelised seosed nende puhul statistilises plaanis paremini esile.

Siit kerkib muidugi kohe uus küsimus. Miks mitte-eestlastel on mõnevõrra rohkem sotsiaalset kapitali kui eestlastel? Võiks oletada, et seda mõjutab kultuuri omapära. Slaavi kultuuriruumis on usalduse raadius juba iseenesest laiem kui siinses soome-ugri kultuuriruumis.

Antud osa lõpuks võiks veel vaadelda, kuidas seostuvad sotsiaalne kapital ning usaldus nii keskvõimu kui ka kohaliku tasandi institutsioonide vastu kogu elanikkonnas (vt tabel 4 ja 5). Näeme, et usaldus poliitiliste institutsioonide vastu korreleerub sotsiaalse kapitali omamisega, aga sedagi üksnes keskvõimu tasandil. Korrelatsioon on küllalt madal, kuigi statistiliselt oluline.

Kohaliku võimu mõjutamisvõimalused

Tabelist 1 nähtub, kuidas eestlaste ja mitte-eestlaste arvates saab mõjutada kohaliku volikogu või täitevvõimu tegevust. Eestlaste hulgas on tunduvalt rohkem kui mitte-eestlaste hulgas neid, kes arvavad, et saavad mõjutada kohalikke võimuinstitutsioone.

Vaatleme, kuidas tunnetus - kuivõrd suudetakse mõjutada kohalike institutsioonide tööd - on seotud usaldusega institutsioonide vastu.

Tabelist 6 nähtub, et mitte-eestlastest, kes arvavad, et suudavad mõjutada kohalike võimuorganite tööd, usaldab neid 54%. Samal ajal mitte-eestlastest, kes arvavad, et nad ei suuda antud institutsioonide tööd mõjutada, usaldab neid 50%. Seega ei tundu mitte-eestlaste puhul mõjutamisvõimaluste tunnetamine usaldust kohaliku tasandi poliitiliste institutsioonide vastu mõjutavat.

Tabel 6. Risttabel: usaldus kohaliku tasandi poliitiliste institutsioonide vastu seotuna nende mõjutamisvõimaluste tunnetamisega eestlastel, mitte-eestlastel ja kogu elanikkonnal

Eestlased		Tunnetab, et saab mõjutada institutsioonide tööd	Tunnetab, et ei saa mõjutada institutsioonide tööd
Kohaliku tasandi võimuinstitutsioonid	usaldab	73%	57%
	ei usalda	27%	43%
	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,000	

Mitte-eestlased			
Kohaliku tasandi võimuinstitutsioonid	usaldab	57%	50%
	ei usalda	46%	50%

	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,548	
Kogu elanikkond			
Kohaliku tasandi võimuinstitutsioonid	usaldab	68%	54%
	ei usalda	32%	46%
	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,000	

Seda tõestab ka tabelis 7 esitatud korrelatsioonianalüüs: kohalike võimuinstitutsioonide mõjutamisvõimaluste tunnetamine ei korreleeru mitte-eestlaste puhul usaldusega antud institutsioonide vastu.

Eestlaste puhul võib näha vastupidist tendentsi.

Tabel 7. Korrelatsioonianalüüs: usaldus kohaliku tasandi poliitiliste institutsioonide vastu seotuna nende mõjutamisvõimaluste tunnetamisega eestlastel, mitte-eestlastel ja kogu elanikkonnal

		Usaldus kohaliku tasandi institutsioonide vastu	Tunnetus, kuivõrd saadakse mõjutada kohalike institutsioonide tööd
Eestlased	tunnetus, kuivõrd saadakse mõjutada kohalike institutsioonide tööd	0,013	1,000
Mitte-eestlased	tunnetus, kuivõrd saadakse mõjutada kohalike institutsioonide tööd	0,141**	1,000
Kogu elanikkond	tunnetus, kuivõrd saadakse mõjutada kohalike institutsioonide tööd	0,156**	1,000

" ** " $p < 0,05$

Tabelis 6 esitatud andmed näitavad, et eestlastest, kes arvavad, et suudavad mõjutada kohalike võimuorganite tööd, usaldab neid 73% ja eestlastest, kes arvavad, et nad ei suuda antud institutsioonide tööd mõjutada, usaldab neid üksnes 57%.

Seda, et eestlased, kes arvavad, et saavad mõjutada kohalike võimuorganite tööd, ka neid rohkem usaldavad, tõendab tabelis 7 esitatud korrelatsioonianalüüs: mõjutamisvõimaluste tunnetamine on korrelatsioonis usaldusega vastavate institutsioonide vastu. Korrelatsioon on madal, kuid statistiliselt oluline.

Seega leidis ka analüüsi teine hüpotees ainult osalist tõestust. Eeldatavad seosed ilmnesid siin vastupidiselt eelnevale hüpoteesile üksnes eestlaste, mitte aga mitte-eestlaste puhul.

Miks see nii on? Põhjus võib peituda selles, et kuna mitte-eestlased tunnetavad võrreldes eestlastega vähem, et saavad kohalike võimuorganite tööd mõjutada ja peavad neid ka üldiselt vähem usaldusväärseteks, ei tule kahe muutuja vahelised statistilised seosed nende puhul nii selgelt esile kui eestlaste puhul.

Siin tekib muidugi omakorda küsimus, miks mitte-eestlased arvavad, et saavad kohalike võimuorganite tööd vähem mõjutada kui eestlased? Võimalik, et mitte-eestlased on endale kas otsese kogemuse või stereotüüpse suhtumise alusel loonud pildi, et nende häält ei taheta kohalikul tasandil eriti eestlastega võrreldes kuulda võtta. Sellise tõrjutuse tõttu nad tunnetavad, et ka nende võimalused poliitilisi protsesse mõjutada on väiksemad kui põlisrahval.

Kui me vaatleme, kas ka kogu elanikkonna puhul kehtib, et inimesed, kes arvavad saavat kohalikke võimuinstitutsioonide tööd mõjutada, usaldavad neid rohkem, siis on vastus jaatav. Tabel 7 näitab, et tunnetuse vahel – kuivõrd suudetakse kohalike institutsioonide tööd mõjutada – ja nende institutsioonide usaldamise vahel on madal, kuid statistiliselt oluline korrelatsioon.

Järeldused

Üks märkimisväärne eelnevast empiirilisest analüüsist tulenev järeldus on see, et rahvuslik kuuluvus mõjutab tähelepanuväärselt eespool käsitletud seoseid.

Kui oleksime seoseid vaadelnud rahvuslikku aspekti puudutamata, oleksid tulemused olnud iseenesest üsna ootuspärased: suurema sotsiaalse kapitaliga inimesed ja need, kes arvavad, et saavad mõjutada võimuinstitutsioone, usaldavad ka institutsioone rohkem kui vähese sotsiaalse kapitaliga inimesed.

Kui aga vaatleme seoseid rahvuste lõikes, mis oligi antud analüüsi keskmes, on asi keerulisem: eestlaste puhul ei tähenda suurem sotsiaalne kapital kõrgemat usaldust võimuinstitutsioonide vastu (nii kohaliku kui ka keskvõimu tasandil). Mitte-eestlaste puhul on aga vastupidi. Samas tähendab eestlaste puhul tunnetus, et suudetakse kohalike võimuorganite tööd mõjustada, ka suuremat usaldust nende institutsioonide vastu. Mitte-eestlaste puhul aga sellised seosed ei kehti.

Käesolevast analüüsist kogu elanikkonna kohta saadud tulemused näitavad seda, et usalduse kasvatamiseks võimuinstitutsioonide vastu tuleks inimesi rohkem kaasata võimuorganite töösse (vähemasti kohalikul tasandil). Samas tuleks edendada kodanikuühiskonna arengut, et suurendada sotsiaalset kapitali. Need kaks aspekti on teineteisega seotud. Kuidas muidu tavakodanike häält riigivõimutasandile (ka kohalikule tasandile) viia? Eks ikka kodanikeühenduste kaudu. Seega algab kõik kodanikeühendusest ja nende arengu soodustamisest. Mida enam kodanikeühendusi, seda enam tunnetavad inimesed, et saavad nende kaudu poliitilisi protsesse mõjutada ning, arvestades käesolevas analüüsis tuvastatud seoseid, hakkavad ka institutsioone rohkem usaldama. Usalduse suurendamisse poliitiliste institutsioonide vastu panustavad kodanikeühendused ka sellega, et toodavad vajalikku sotsiaalset kapitali.

Niisiis peaksid üldisel tasandil võimuinstitutsioonide vähesest usaldamisest tekkivad probleemid leidma lahenduse eelkõige kodanikuühiskonna arendamise strateegia kaudu.

Antud strateegia tundub olevat Eestile kohane, kui vaatame kogu elanikkonda ja seal valitsevaid seoseid ning jätame kõrvale rahvuslikud erinevused.

Kui aga räägime integratsioonist, peaks kahe rahvusrühma eripära just arvesse võtma.

Siit tulenebki analüüsi teine väga tähtis järeldus: mitte-eestlaste ja eestlaste puhul võiks võimuinstitutsioonide usaldusväärsuse suurendamiseks rakendada erinevaid poliitilise ja sotsiaalse kaasatuse strateegiaid või mudeleid.

Üldiselt eristatakse kaht poliitilise või sotsiaalse kaasatuse mudelit: konventsionaalse poliitilise osaluse mudel ehk Briti mudel ja kodanikuühiskonnale rajanev osaluse mudel ehk Ameerika mudel.

Briti mudel rõhutab hästitoimivaid omavalitsusi ning seda, et kodanikud pöörduvad võimuinstitutsioonide poole otse ja suhtlevad nendega vahetult.

Ameerika mudel rõhutab kodanikuühiskonna rolli ja seda, et *community*'l on inimeste kaasamisel tähtsam roll kui valitsemisinstitutsioonidel.

Kumbki mudel pole riigiinstitutsioonide usaldusväärsuse suurendamisel teisest parem. Küsimus on teostusviisis.

Kui vaatame analüüsi tulemusi, mis viitavad sellele, et mitte-eestlaste puhul on sotsiaalne kapital ja usaldus võimuinstitutsioonide suhtes seotud ning eestlaste puhul ei ole seotud, siis viib see mõttele, et äkki sobib kodanikuühiskonnal põhinev mudel mitte-eestlaste poliitiliseks kaasamiseks ja usalduse kasvatamiseks võimuinstitutsioonide vastu paremini kui eestlastele? Mitte-eestlaste puhul tulevad vastavad eeldused selle mudeli rakendamiseks paremini esile kui eestlaste puhul (vähemalt selle analüüsi põhjal).

Eestlaste puhul ilmnes, et mida enam nad saavad mõjutada kohalike võimuorganite tööd, seda enam peavad nad neid institutsioone usaldusväärseks. Seega sobiks eestlastele ehk

paremini konventsionaalsel kaasatusel põhinev mudel, mis rõhutab hästitoimivaid kohalikke omavalitsusi ja inimeste kaasamist neis tehtavatesse otsustusprotsessidesse, mis tähendab omakorda tihedaid kontakte kohalike elanike ja võimuorganite vahel. Võib-olla tulekski ennekõike eestlaste puhul alustada usaldusväärsuse taastamist võimuinstitutsioonide vastu kohaliku omavalitsuse tasandilt, andes inimestele rohkem võimalusi kohaliku poliitika mõjutamiseks?

Kui võtta arvesse ka seda, et eestlased usaldavad kohalikke võimuorganeid rohkem kui mitte-eestlased ja kohalike omavalitsustega seonduv on Eesti poliitilisse kultuuri paremini juurdunud kui mitte-eestlaste poliitilisse teadvusesse, peaks konventsionaalsel kaasatusel põhinev strateegia toimima eestlaste puhul samuti paremini kui mitte-eestlaste puhul.

Mitte-eestlaste puhul on aga tegemist immigratsioonivähemusega, kellele peaksid olema tähtsamad just *community*'l põhinevad sidemed, millest tulenevalt võiks nende puhul tulemuslikumaks osutuda kodanikuühiskonnal ja *community*'l põhinev kaasatuse strateegia.

Käesoleva uuringu järgi teostatud analüüs näitab, et Eestis valdab praegu konventsionaalsel mudelil põhinev osalus (Eesti riiklike institutsioonide usaldusväärsuse ja seadusloome legitiimsuse uuringuprojekt, 2001). Sellele järeldusele jõuti, kui uuriti, milliseid vorme kasutavad inimesed oma hääle kuuldavaks tegemiseks. Ilmnes, et kodanikeühendustesse astumisele eelistatakse üldiselt otsepöördumist kohalike või keskvõimuinstitutsioonide poole. Lähem analüüs näitas, et eestlaste ja mitte-eestlaste vahel vähemalt praegu suuri erinevusi pole.

Samas aga vaadates, milliseid osalusvorme kavatsevad inimesed kasutada tulevikus, selgus, et mitte-eestlased eelistavad mõnevõrra rohkem kodanikuühiskonnakeskset osalust kui eestlased: eestlastest kavatseb tulevikus mõnda kodanikeühendusse astuda 20%, mitte-eestlastest 28%. See viitab sellele, et kodanikuühiskonnal põhinev kaasatuse strateegia võiks tulevikus mitte-eestlaste puhul osutuda sobilikumaks kui eestlaste puhul.

Siiski tahan rõhutada, et ettepanek rakendada kahele rahvusrühmale erinevaid kaasatuse ja poliitilise usalduse suurendamise strateegiaid põhineb üsna üldistatud mõttekäigul ning vajab põhjalikumat analüüsi.

Kasutatud kirjandus

Eesti riiklike institutsioonide usaldusväärsuse ja seadusloome legitiimsuse uuringuprojekt (2001). Esitlus Riigikogus 20. novembril 2001. -http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/

Fukuyama, F. (2000). Social Capital and Civil Society. - http://www.imf.org/external/pubind.html.

Hallik, K. (1998). Eestimaa muulased: ajalooline ja demograafiline taust. - M. Heidmets (toim). Vene küsimus ja Eesti valikud. Tallinn: TPÜ Kirjastus, lk 13-23.

Paldam, M. (2000). Missing Social Capital and Transition in Eastern Europe. – http://www.aarhus.org/external/paldam.html.

Patterson, O. (1999). Liberty Against Democratic State: on the Historical and Contemporary Sources of American Distrust. – Democracy and Trust. Ed by M. E. Warren. Cambridge: Cambridge University Press, pp 152–208.

Putnam, R. (1994). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp 130–146.

Putnam, R. (1999). Bowling Alone. Penguin: New York.

Saarts, T. (2001). Kes usaldavad valitsust, kes usaldavad opositsiooni. – Postimees, 21. aug.

Uslaner, E. (1999). Democracy and Social Capital. – Democracy and Trust. Ed by M. E. Warren. Cambridge: Cambridge University Press, pp 121–151.

Rakendusuuringute ja analüüside tellimine valitsusasutustes 1999-2001: teel teadmistepõhisema poliitika, õigusloome ja avaliku halduse poole

Aare Kasemets (RiTo 4), Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja

Arvestades Eesti piiratud inim-, aja- ja rahakapitali ning interdistsiplinaarse uurimiskogemuse vähesust õiguspoliitika toetamisel, tundub lähiaastail otstarbekam olevat tsentraalselt koordineeritud riigiuuringute tellimine ja taseme hindamine.

Arvestades Eesti piiratud inim-, aja- ja rahakapitali ning interdistsiplinaarse uurimiskogemuse vähesust õiguspoliitika toetamisel, tundub lähiaastail otstarbekam olevat tsentraalselt koordineeritud riigiuuringute tellimine ja taseme hindamine.

Riigikogu Toimetiste (RiTo) üks missioone on Riigikogule ja avalikkusele seadusloome ja riigijuhtimisega seotud uuringute tutvustamine. Käesolevas artiklis käsitletud parlamendiuuringu mõte tekkis RiTo toimetuskolleegiumis 2001. aasta kevadel - arutelude tulemusel koostasid Anti Liiv, Ivar Tallo ja siinkirjutaja 10 küsimust, mis edastati Riigikogu liikmete kaaskirjaga kõigile ministritele ja riigisekretärile.[1] Artikkel annab ülevaate uuringu eesmärkidest, valitsusasutustes aastail 1999-2001 tellitud uuringute arvust ja kuludest ning kaardistab uuringute tellimise korralduse probleemidega seonduvaid lahendusideid, millel on oma mõju ka Riigikogu ülesannete (seadusloome, täitevvõimu kontroll jm) täitmise kvaliteedile.

Uuringu eesmärgid ning lähteprobleemid

Uuringu eesmärk oli saada ülevaade valitsusasutuste õigusaktide projektide ja rakendusuuringute tellimise hulgast, valdkondadest, täitjatest ja selleks kulutatud riigieelarve vahenditest. Peale selle sooviti teada õigusloomega seotud uuringute osatähtsust tellimustes ja uuringutulemuste Internetis avalikustamise seisu. Käesolev artikkel keskendub riigieelarveliste rakendusuuringute ja analüüside tellimisele.

Lähteprobleemid olid järgmised:

1. Eesti seadusandluses ilmneb aina uusi probleeme Euroopa Liidu ja rahvusliku õiguse kooskõla ning õigusaktide sotsiaal-majanduslike ja eelarveliste mõjude analüüsi alal. Selle põhjustena on nähtud kvalifitseeritud ekspertide, aja ja eelarve vähesust ning puudusi ametkondade töö koordineerimises. Samasuguseid õigussüsteemi rahvusvahelise integratsiooni ja rahvuslike huvide "kooskõlastuse riskitegureid" on käsitlenud paljud Euroopa riikide raportid, sealhulgas Holland 1995, Suurbritannia 1998, Soome 1996 ja 2000.[2] Eesti seadusandluse riskikohtade ja teiste riikide kogemuse analüüs viib kahe järelduseni - seadusandluse kvaliteeti mõjutavate õiguspoliitiliste probleemidega tuleb tegelda süsteemselt ning selle raames on riigis vaja korda seada ka ülikoolide ja erasektori teaduspotentsiaali kaasamise korraldus.
2. Eesti poliitilis-õigusliku arengu jätkuvaks probleemiks on, et seaduseelnõudes sätestatud poliitilised valikud ei tugine tihti Eesti ühiskonna analüüsile, seetõttu võetakse eurointegratsiooni tingimustes kiirkorras üle teiste riikide õiguskultuurides

kujunenud põhimõtteid ja reguleerimistehnikaid, mis aga ei tarvitse sobida Eesti inimeste väärtuste, teadmiste, oskuste ja võimalustega (Vooglaid 2001; Kasemets 2001b). P. Kenkmanni ja J. Ginteri uuringust (1998) selgus, et ministeeriumid ei telli üldjuhul seoses seaduseelnõude või riiklike programmide väljatöötamisega eraldi sotsiaalteaduslikke uuringuid (Kenkmann 2000). Ka Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude normitehnika eeskirjadele vastavuse analüüsid 1999–2001 näitavad, et üksnes 10–17% eelnõude seletuskirjadest sisaldas nõutud viiteid uuringutele ja olukorra analüüsidele (Ender, Liiv 2002). Soovisime teada, kui palju tellitakse valitsusasutustes õigusloomega seotud uuringuid ning millisele teabele tuginevad ministeeriumid oma valitsemisala protsesside strateegilises juhtimises?

3. Sageli ei liigu riigiasutuste vahel info riigieelarveliste uuringute kohta ega ole vastavalt avaliku teabe seadusele ka Internetis kättesaadav, see tähendab, et maksumaksja raha eest tellitud infokapital pole avalikus käibes ega loo lisaväärtust – isegi Riigikogu liikmed saavad seadusandluse, avalikkuse teavitamise või valitsuse kontrolli seisukohalt aktuaalseist uuringuist teada tihti tagantjärele. Õiguslik probleem on avaliku teabe seaduse "selektiivne täitmine", kuid selle taga on üldisem eesmärk: riigi tellitud uuringute-analüüside avalikustamine aitab suurendada nii teadlaste kui ka ametnike vastutust ja seega ka uuringute taset.[3]
4. Parlamendiuuringu teoreetiline lähtekoht on moraalse, vastutustundliku poliitika kontseptsioon (Dorbeck-Jung 1999), mis eeldab seaduseelnõude ühiskondlike mõjude ja riskide analüüsi. Praktiline lähtekoht seondub seaduste ja rahvusvaheliste lepingute rakendamisel ilmnenud *haldussuutlikkuse* probleemiga (Euroopa Komisjoni aruanne 2000, 50). Kui sotsiaalsed faktid (sh avalik haldus, riigieelarve jm) ning avalik arvamus (sh elanike väärtushoiakud) ei toeta uue seaduse juriidilisi norme, siis võib olla probleem korraga nii poliitiline, õiguslik kui ka majanduslik. Mida rohkem suudavad seadusloojad analüüsida ja arvestada seaduse rakendamisega kaasnevaid eelarvelisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja halduslikke mõjusid, seda enam täidab seadus talle antud ühiskondlikke eesmärke.[4]

Vastuste sisulise võrdluse probleemid

Eeldused. Riigikogu liikmete saadetud kümnest kirjalikust küsimusest käsitlesid kolm riigiasutuste tellitud rakendusuuringute teemasid, täitjaid ja kulusid. Üks eeldusi küsimuste koostamisel oli, et rakenduslikku laadi uuringute ja analüüside tellimise lepingud on riigiasutustes olemas ning neis sisalduvaid andmeid (teema, täitjad, kulud) on võimalik leida ja võrreldaval kujul parlamendiuuringus kasutada.

Tegelikkus. Vastuste sisuline võrdlevanalüüs ministeeriumide lõikes osutus raskeks ühtsete definitsioonide, dokumenteerimisnõuete jms puudumise tõttu. Ministeeriumide ja Riigikantselei vastused näitasid, et kõiki õigusloomega ja uuringutega seotud kulusid ei dokumenteerita ühtmoodi, mõnel ministeeriumil on tõlketööd uuringute, mõnel õigusloome kuludes, mõni avalikustab tellitud uuringud aruannetena, mõni seaduseelnõude seletuskirjas, sageli on märkimata õigusakti projekti või uuringu tellimuse saanud vastutav täitja. Mainitu viitab sellele, et praegu on nii eelnõuprojektide kui ka rakendusuuringute tellimise kohta käivate usaldusväärsete andmete kogumine ja selle alusel valitsusasutuste

võrdlemine üsna keeruline. Seega mitte kõik järgnevad valitsusasutuste tellitud uuringute-analüüside kulusid näitavad arvandmed ei pretendeeri kõrgele täpsusklassile, kuid nad lubavad hinnata üldist uuringute-ressursside jaotust valitsusasutuste vastutusalades ja kirjeldada tellimistega seotud probleeme.

Uuringute tellimine riigieelarve vahenditest

Riigikogu liikmete ning majandus- ja sotsiaalinfoosakonna kirjadele tulnud vastuste alusel saab valitsusasutuste rakendusuuringute tellimise asjus öelda 2002. aasta sügisel järgmist.[5]

1. Aastail 1999-2001 on 10 ministeeriumi ja Riigikantselei tellinud ligi 400 lepingulist uurimistööd ja analüüsi, mille kulud riigieelarves on üle 100 miljoni krooni (tabel 1). Ühiskonna üldisi probleeme käsitlevaid sotsiaaluuringuid oli neist riigi tellimustest ligikaudsel hinnangul kõigest 3% (Kirch 2002).

2. Seoses õigusaktide väljatöötamisega (*ex ante*), kehtivate seaduste mõjude (*ex post*) hindamisega (sh Euroopa Liidu õigus) on kolm ministeeriumi ja rahvastikuministri büroo tellinud kokku 106 rakenduslikku uuringut üldsummas 41 083 323 krooni, mis moodustab 38% tellitud uuringute eelarvelisest kogumahust. Põhiosa sellest kuulub keskkonnaministeeriumi valitsusalasse ja sisaldab loodusteaduslikke rakendusuuringuid (tabel 2/B). Enamik ministeeriume uuringute tellimise sihtotstarvet (nt õigusloome) ei dokumenteeri ja seetõttu oli neil ka raske sellele küsimusele täpselt vastata.[6]

3. 12 ministeeriumist 5 ei ole teinud tellitud uuringute teavet oma koduleheküljel avalikkusele kättesaadavaks, avaliku teabe seaduse rakendamine venib (tabel 2/C).

4. Teistest põhiseaduslikest institutsioonidest on samal perioodil uuringuid tellinud Riigikogu (1 515 709 krooni)[7] ja Riigikohus (20 060 krooni), Riigikontroll, Presidendi Kantselei, Riigiprokuratuur ja Eesti Pank vastasid, et riigieelarvest rakendusuuringuid 1999-2001 tellitud ei ole.[8]

Tabel 1. Rakendusuuringute tellimine ministeeriumides ja Riigikantseleis 1999-2001

Rakendusuuringute arv ja riigieelarvelised kulud				arv / krooni /
Jrk	Ministeerium	1999	2000	2000
1.	Haridusministeerium	**1** / 120 000	**2** / 330 000	**15** / 955 000
2.	Justiitsministeerium	**6** / 2 391312	**5** / 1 702 641	**26** / 1 074 789
3.	Kaitseministeerium	**	**	**
4.	Keskkonnaministeerium	**13**/15 400 000	**21**/16 858 000	**61**/15 486 126***
5.	Kultuuriministeerium	*	*	**1** / *

6.	Majandusministeerium	**9** / 1 620 940	**12** / 3 060 500	**6** / 1 600 000
7.	Põllumajandusministeerium	**26**/11 152 500	**76**/10 732 300	**14** / 10 619 000
8.	Rahandusministeerium	*	*	*
9.	Rahvastikuministri Büroo	**3** / 50 000	**11** / 1 300 000	**2** / 900 000
10.	Siseministeerium	**2** / 104 000	**4** / 793 012	**1** / 122 600
11.	Sotsiaalministeerium	**12** / 700 000	**4** / 6 049 096	**9** / 466 743
12.	Teede- ja Sideministeerium	**3** / 300 000	**9** / 1 102 000	**26** / 2 098 456
13.	Välisministeerium	*	**1** / 194 700	**3** / 274 669
14.	Riigisekretär	**3** / 427 057	**5** / 474 056	**3** / 379 026
	Kokku **395** / 108 838 523	**78**/32 265 809	**150/42596305**	**167** / 33 976 409

ALLIKAS: Ministeeriumide ja Riigikantselei üksuste vastused 2001-2002. Riigikogu Kantselei, MSI.[9]

* Ei kasutatud riigieelarve vahendeid. ** Kaitseministeerium vastas uuringute tellimise asjus eitavalt.

*** Uurimistööd sisaldavad programme, eeluuringuid, mõõtmisi jm.

Üldprobleemide arutelu

Ülevaate saamine valitsusasutuste tellitud rakendusuuringutest oli käesoleva uuringu algatamise peamine põhjus, sest info riigieelarve suhteliselt väheste vahenditega teostatud teadusuuringute kohta ei levi, olemasolevaid uuringuid ei kasutata ja seetõttu ei saa Eestis just sageli rääkida teadmistepõhisest seadusloomest. Samas on seadused õhtumaistes liberaalsetes demokraatiates kesksed riigi, turu ja ühiskonna suhete korraldajad ning jätkusuutliku sotsiaalse ja majandusliku arengu kindlustajad.[10]

Uuring täitis oma põhieesmärgi selles mõttes, et paljudest riigi tellitud uuringutest ning neid teinud teadlaste ja uurimiskeskuste töösuundadest saime infot esimest korda ja seda teadmist on võimalik kasutada ka Riigikogu liikmete ning komisjonide nõustamisel.

Samas laiendas uuring küsimuste ringi, sealhulgas:

1. ministeeriumide, Riigikantselei ja riigieelarvevahendeid kasutavate sihtasutuste vastustes ilmnes uuringute ja eksperthinnangute tellimise lepingute kulukirjeldustes ning sageli ka lepingu täitjate nimetamises tühikuid. Senine tellitud uuringute dokumenteerimise ja finantsarvestuse korraldus ei taga hea avaliku halduse põhimõtete teostamist, sealhulgas läbipaistvust;

2. mitmes ministeeriumis on tellitud rakenduslikku laadi uuringute ja analüüside hulka arvatud teiste riikide õigusaktide tõlked (nt justiitsministeeriumis), mõnes ministeeriumis on uuringute hulgas rutiinsed mõõtmised (nt keskkonnaministeeriumis, põllumajandusministeeriumis), mis sageli seostuvad vaid kaudselt ministeeriumide põhifunktsioonidega (nt poliitika planeerimine ja hindamine, õigusloome, järelevalve). Probleemid näivad taanduvat sellele, et valitsusasutuste rakendusuuringute tellimist pole seni piisavalt koordineeritud ning kehtiva teadus- ja arendustegevuse seaduse terminite *rakendusuuring, arendustegevus* jm ühtses kasutuses ei ole tänaseni kokku lepitud;
3. raske on ka hinnata, kas ja mil määral saab antud parlamendiuuringus toodud valitsusasutuste tellitud uuringuid arvestada teadus- ja arendustegevuse eelarvestatistikas (2006. aastaks tõus 1,5 % SKP-st)?[11] Püüdsime leida vastuste õigus-, sotsiaal-, loodus- ja inseneriteaduste lõikes kategoriseerimise võimalusi, kuid loobusime sellest eeltoodud põhjustel;
4. sotsiaalteaduslike (ca 12 distsipliini) uuringute tellimise vähene osatähtsus näitab, et loodavates seadustes, määrustes ja riiklike programmides, mille "õiguslikuks tuumaks" on ju erinevate ühiskonna sihtrühmade (=inimeste) käitumise reguleerimine ja koordineerimine, ei kasutata kuigi sageli sotsiaal- ehk käitumisteaduslikke uuringuid.

Tellitud uuringute ja analüüside seos õigusloomega

Vastuste põhjal on haridusministeerium, justiitsministeerium, keskkonnaministeerium, rahvastikuministri büroo ja välisministeerium uuringute tellimisel rohkem silmas pidanud uuringu seost õigusaktide ettevalmistamise või kehtiva õiguse mõjude analüüsiga.

Tabel 2. Ministeeriumide tellitud rakendusuuringute arv/summad (A), seadusloomega seotud rakendusuuringute arv ja summad (B) ning uuringute avalikustamine ministeeriumide veebis (C)

Rakenduslike uuringute arv ja kulud 1999-2001				Konkreetsete õigusaktidega seotud uuringute arv/kulud (K.9.)	Uuringute avaldamine Internetis (K.10.)
A				***B***	***C***
Jrk	Ministeerium	Uuringute arv	Kulud eelarves	Arv/Summa	on:+// ei ole:-
1.	Haridusministeerium	18	1405000	**18** / 405000	-
2.	Justiitsministeerium	37	5168742	**37** / 4093953	-*

3.	Kaitseministeerium	–	–	–	–/+
4.	Keskkonnaministeerium	95	47744126	**47** / 33139670**	+
5.	Kultuuriministeerium	1	–	ei kasutatud riigieelarvet	–
6.	Majandusministeerium	27	6281440	ei ole	–
7.	Põllumajandusministeerium	116	32503800	ei ole	+
8.	Rahandusministeerium	–	–	ei ole	–
9.	Rahvastikuministri büroo	16	2250000***	**16** / 2250000	+
10.	Siseministeerium	7	1019612	ei ole	+
11.	Sotsiaalministeerium	25	7215839	ei ole	–
12.	Teede- ja sideministeerium	38	3500456	ei ole	–
13.	Riigikantselei	11	1280139	ei ole	–/+
14.	Välisministeerium	4	469369	**1** / 194700	+
	Kokku	**395**	108838523	**106** / 41083323	

ALLIKAS: Ministeeriumide ja Riigikantselei üksuste vastused 2001–2002. Riigikogu Kantselei, MSI.

*Uuringute info on eelnõude seletuskirjades; ** 2001. aasta osas tegi saadetud tabeli alusel kokkuvõtte MSI.

***Büroo tellitud uuringute eest maksti teiste ministeeriumide kaudu.

Eeltoodust tulenevalt on vaja koostöös ministeeriumide esindajatega analüüsida olukorda ja otsida võimalusi Eestis olemasolevate või tellitavate uuringute süsteemsemaks kasutamiseks õigusloomes ning kehtivate seaduste mõjude hindamisel. Viimane on vajalik tagasiside kindlustamiseks nii ministeeriumidele kui ka Riigikogule.

Riigikogu võttis 18. märtsist 1999 kuni 20. detsembrini 2001 vastu ligi 580 seadust (sh 380 valitsuse ja 202 Riigikogu algatatud eelnõu). Kui võrdleme seda hulka 1999–2001 lepinguliselt tellitud õigusaktiprojektide hulgaga (476, sh määrused) ja tellitud uuringute hulgaga (395, sh 106 seoses õigusaktidega), siis märkame erinevusi, mis viitavad ministeeriumide iga-aastaste seadusloome kavade ja rakendusuuringute tellimise vähesele seostatusele.

See poleks märkimisväärne probleem, kui Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjad, mille eesmärk on teavitada nii Riigikogu liikmeid kui ka avalikkust, sisaldaksid elementaarset Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirjades (1993, 2001) nõutud teavet. Kolme 1999-2001 koostöös üliõpilastega tehtud Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi tulemused on esitatud tabelis 3.12

Tabel 3. Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjades esitatud info vastavus Riigikogu normitehnika eeskirjadele (p 49, 50, 53). Analüüsitud eelnõud (n), eeskirjale vastav arv (vt F-K)

Algataja (n =1999-2001 analüüsitud õigusaktide eelnõude arv.	**F** Mõju riigi ja	**G** Mõju avaliku	**H** Mõju sihtrühmade	**I** Sihtrühmade	**J** Viited	**K** Kooskõla	**Keskmine eeskirja**
Valim: mõjude analüüsi eeldanud eelnõud)	omavalitsuste eelarvele	halduse korraldusele	sotsiaal-majanduslikule olukorrale	teavitamise ja osaluse info	uuringutele jm allikale	analüüs EL-i õigusega	**täitmine %**
Haridusministeerium (n=8)	7 (8-st)	3 (8-st)	6 (8-st jne)	3	6	6	**64,5 %**
Justiitsministeerium (n=30)	26 (30-st)	17 (30-st)	16	8	11	26	**57,7 %**
Keskkonnaministeerium (n=12)	12 (12-st jne)	8	8	4	5	11	**66,6 %**
Kultuuriministeerium (n=6)	5	4	2	2	2	6	**58,3 %**
Majandusministeerium (n=27)	20	20	11	6	6	24	**51,8 %**
Teede- ja sideministeerium (n=14)	8	11	6	2	6	10	**51,2 %**
Põllumajandusministeerium (n=7)	5	5	3	0	2	6	**50,0 %**
Rahandusministeerium (n=45)	30	17	24	6	11	33	**44,8 %**

Siseministeerium (n=15)	11	8	4	7	3	10	**47,7 %**
Sotsiaalministeerium (n=25)	21	17	19	6	7	20	**60,0 %**
Välisministeerium (n=35)	27	18	9	3	8	30	**45,2 %**
Ministeeriumid (n=224)	**76,8%**	**57,1%**	**48,2%**	**21,0%**	**30,0%**	**81,3%**	**52,4 %**
Riigikogu (n=147)	32,7%	17,0%	36,1%	5,1%	11,6%	10,2%	18,8 %
KOKKU (n= 371 eelnõu)	54,8%	37,0%	42,2%	13,1%	20,8%	45,6%	35,6 %

ALLIKAD: Soiver, Avamere, Kasemets 2000; Mikk 2002; Ender, Liiv 2002.

Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade analüüsi kolmel etapil vaadeldi 371 ühiskondlike mõjude hindamist eeldavat eelnõu, sealhulgas 224 vabariigi valitsuse algatatud eelnõu. Eelnõude seletuskirjade võrdlus Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirjade nõuetega näitas, et ministeeriumid esitavad eelnõude eelarveliste, sotsiaal-majanduslike ja halduslike mõjudega seotud infot ebaühtlaselt, tavaliselt pole süstemaatilist analüüsi tehtud - keskmiselt täidavad valitsuse eelnõud Riigikogu eeskirju kuue infokategooria osas 52% ulatuses.

Käesoleva parlamendiuuringu (tabel 1 ja 2) ja seaduseelnõude seletuskirjade uuringute tulemusi (tabel 3) kõrvutades arvan, et sõltuvalt uurimisprobleemidest on valitsusasutustel oma spetsialistide puudumisel või suure töökoormuse korral otstarbekas planeerida riigile vajalikud uurimistööd pikemalt ette ning tellida õigusloome ja riiklike programmidega seotud uuringuid sagedamini ülikoolidest või uurimisfirmadelt lepingulisel alusel.

On mõistetav, et selline lähenemine eeldab püsivamat õiguspoliitilist toetust teadmistepõhise seadusloome ja avaliku halduse kujundamiseks. Välispoliitiliselt toetab seda lähenemist tõsiasi, et Euroopa Liidu riikide tasandil on koostamisel üldised seadusandluse kvaliteedi standardid (Kellermann 1998; Dorbeck-Jung 1999; EC 2001a ja b, 2002), mille rakendamiseks on kavas 2003. aastast alates ministeeriumides jt keskasutustes välja kujundada spetsiaalsete üksustega õigusaktide jm regulatsioonide mõjude hindamise süsteem (Mandelkern Group… 2001).

Poliitilised valikud

Alljärgnev valik ettepanekuid ja ideid on esitatud riigijuhtimise poliitilise ja administratiivse otsustustasandi kaupa. Neid saab eraldi arutada ja vajadusel kombineerida, kuid nende

rakendamise ühiseelduseks on piisav poliitiline tahe avalikku õigust ja haldust paremaks teha.

1. Eesti valitsusasutuste analüüsiüksuste ja rakenduslike uuringute tellimise institutsionaalse süsteemi korrastamiseks tuleks esmalt teha põhjalik senise uuringute tellimise praktika ja olemasolevate intellektuaalsete jm vahendite inventuur, millele tuginedes saab parandada vastavate andmete säilitamise ja süstematiseerimise korda ning täiustada uuringute tellimise ja nende hindamise protseduure.[13]

2. Teadmistepõhise õigusloome ja avaliku halduse põhimõtete edendamiseks vajaks ka Eesti valitsusprogrammi. Poliitilise kokkuleppe korral võib riikliku programmi algatamise ülesande läbirääkimine toimuda ka Riigikogu komisjonides ja olla vormistatud Riigikogu otsusena. Soome (1996, 2000), Hollandi (1995), Suurbritannia (1998), Saksamaa (2000) jt riikide "seadusandluse kvaliteedi programmid"[14] tugevdasid õigussüsteemi ning teaduskeskuste koostööd ühiskonna, riigi ja turu jätkusuutliku arengu toetamiseks.

3. Rahvusparlamentide rolli muutumine poliitika ja majanduse globaliseerumise ning infoühiskonna kontekstis nõuab rahvaesindajate teavitamise ja parlamentaarse järelevalve mehhanismide kindlustamist. Uuringuraportite Riigikogule esitamise ja Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirjade sisunõuete täitmise (vt tabel 3) korralduse kriitiline ülevaatamine on vajalik, kui üks eesmärke on informeeritud rahvaesinduse kujunemine.

4. Teadustegevust täitevvõimu tasandil juhtiv haridusministeerium koos Teadus- ja Arendusnõukoguga võiks vähemalt kord kahe aasta jooksul esitada Riigikogus teadus- ja hariduselu eest vastutavale kultuurikomisjonile ülevaate riigieelarve vahenditest tellitud baas- ja rakendusuuringutest (sh ministeeriumid), et arutada riikliku küsimusena teadustöö probleeme ja prioriteete riigi, ühiskonna ning turu muutuvate vajaduste kontekstis.

5. Vabariigi Valitsuse ministeeriumide iga-aastase õigusloome kava juurde võiks lahutamatu osana kuuluda prioriteetsete uurimissuundade loend koos vastava eelarvega. Õigusloome korralduse ja kvaliteedi üldvastutus lasub justiitsministeeriumil.

6. Riigi seadusloome ning avaliku halduse tarbeks vajalike uuringute tellimise korralduses on võimalikud tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud juhtimismudelid. Arvestades Eesti piiratud inim-, aja- ja rahakapitali, interdistsiplinaarse uurimiskogemuse vähesust jms, tundub lähiaastail otstarbekam olevat tsentraalselt koordineeritud riigiuuringute tellimine ja teadustöö taseme hindamine. Euroopa Komisjonile esitatud Mandelkerni grupi raportist (2001) ja Eesti valitsusasutuste tööjaotusest tulenevalt võiks kaaluda riigiuuringuid koordineeriva keskuse rajamist valitsuskabinetti ning peaministri bürood teenindava Riigikantselei juurde. Selle arvamuse aluseks on peale teiste riikide mudelite analüüsi Eesti rahvastikuministri büroo uuringutekomisjoni (2000-2002) ja selle jätkuna 18. juunil 2002 moodustatud Vabariigi Valitsuse sotsiaaluuringutega tegeleva asjatundjate komisjoni senine töökogemus.[15]

Administratiivsed valikud

1. Rakenduslike uuringute dokumenteerimise ja finantsaruandluse parandamiseks on 3-4 võimalust, sealhulgas: a) riigieelarves näha ette vastavad kulukirjed (kulud uuringutele); b) rakendusuuringu, riigiuuringu, arendustegevuse jms definitsioonide täpsustamine ning sätestamine; c) ühtse, riigi tellitud uuringute ning teadus- ja arendustegevuse alase statistilise ülevaate sisseseadmine. Legaaldefinitsioonide täpsustamine on vajalik ka seoses piirneva riigihanke seaduse ja avaliku teabe seadusega, mis reguleerivad riigi poolt ostetavate uuringute tellimist ja avalikustamist.

2. Seoses seadusandluse ning avaliku sektori teenuste alaste teadus- ja arendustegevuse vahendite inventuuriga võib tekkida vajadus ülikoolide ja erasektori teaduskeskuste kaardistamiseks ning koostöökava koostamiseks valitsusasutuste töö valdkonnas. See aitaks Riigikantseleil vm koordinaatoril hoida teaduskeskuste ülevaadet/registrit, kindlustada nende võrdväärne informeerimine tellitavate uuringute konkursitingimustest ja dokumenteerida uurimisteemade eel- ja järelhindamise tulemusi. Seoses sotsiaalprobleemide uurimise ja seadusandluse ning avaliku halduse valikute analüüsiga on sõltuvalt valdkonnast konkurentsis kõik Eesti suuremad ülikoolid ja ligi 15 eraõiguslikku sihtasutust, osaühingut ning instituuti, sealhulgas Praxis, Tuleviku-uuringute Instituut, Säästva Eesti Instituut, Konjunktuuriinstituut; HeiVäl, RASI, Avatud Ühiskonna Instituut, Eesti Õiguskeskus jmt.

3. Rakendusuuringute tellimise korraldamine seoses ühe ministeeriumi või Riigikantselei haldusala tööga võiks toimuda ühe vastutava ametniku või osakonna koordineerimisel,[16]kes teeb koostööd Riigikantselei vm uuringute tellimist koordineeriva üksusega.

4. Elektroonilise dokumendihalduse raames on vaja välja töötada riigi tellitud uuringute ühtne dokumenteerimise vorm, mille alusel süstematiseeritud uuringute tellimise ja sisu kirjeldav andmestik on otsingumootori abil kergesti leitav. Ministeeriumide tegevus on sisendiks Riigikogu ülesannete täitmisele, seetõttu võiks edaspidi Eestis kui e-riigis hõlpsasti leitav ja töödeldav olla ka uuringuinfo (sh lepingu nimi, kaasatud eksperdid, kulud, tekstid).

5. Rahvusvahelise koostöövõrgustiku vahendite kasutamine Eesti jätkusuutliku arengu kindlustamiseks: sealhulgas koostöö jätkamine OECD, ÜRO, Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee, Euroopa Komisjoni, Euroopa Parlamendi ning nende liikmesmaade uurimisteenistustega analüüsimetoodikate, standardite ja indikaatorite süsteemi võrreldavuse tagamiseks ning koolituste ja konverentside korraldamiseks.[17]

Riigi uuringud on avalik hüve

Riigi uuringute tellimine sõltub nii poliitilistest prioriteetidest, rahvusvahelistest kohustustest, riigieelarve võimalustest kui ka Eesti teaduspotentsiaalist.

Riigikogu otsusega 6. detsembril 2001 vastu võetud "Teadmistepõhine Eesti" ütleb: "Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia näeb tuleviku-Eestit teadmistepõhise ühiskonnana, kus uute teadmiste otsingutele suunatud uuringud, teadmiste ja oskuste rakendamine ning

inimkapitali areng on majanduse ja tööjõu konkurentsivõime ning elukvaliteedi kasvu allikaks. Teadmistepõhises ühiskonnas on teadusuuringud ja arendustegevus väärtustatud kui kogu ühiskonna funktsioneerimise ja arengu eeltingimusi". See Euroopa Liidu institutsioonide mõjualal laienev visioon on ühelt poolt tihedalt seotud ka inimeste ja nende moodustatud ühenduste põhiõigusega saada infot nende sotsiaalset, majanduslikku, kultuurilist või looduslikku elukeskkonda mõjutavate poliitiliste otsuste põhjustest ning motiividest, teiselt poolt tähendab see, et iga konkreetse seadusandluse ning avaliku halduse valdkonna eest vastutav poliitik ja/või ametnik peab üha enam suutma põhjendada poliitiliste valikute motiive ning võimalikke mõjusid neile sihtrühmadele, kelle heaolu nimel tehakse poliitikat ja edendatakse seadusandlust.

Arvestades Eesti soovi jõuda kiiremini järele Euroopa rikkamatele riikidele, on senisest suurem teaduspotentsiaali kaasamine õigusloomes ja avalikus halduses hädavajalik. Poliitika ning seadusloome läbipaistvus ja valikute põhjendatus, mida toetavad teadusuuringud, on nii Eesti osalusdemokraatia arengu kui ka rahvusvahelise konkurentsivõime jaoks olulised.

Ministeeriumides, Riigikantseleis jm riigiasutustes tellitud uuringute kättesaadavaks tegemiseks ning korduskasutusse toomiseks on nii e-Riigikogus kui ka e-valitsuses mitmeid võimalusi, sealhulgas Riigikogu Toimetiste alarubriik *Uuringud* koos MSI toimetatud Uuringute e-infolehega[18], Riigikogu komisjonide regulaarne teavitus nende valdkonna seadusandlust puudutavatest uuringutest, riigiuuringute rubriigi tegemine e-riigi portaalis jms "Teadmistepõhise Eesti" jätkuprojektid.

Kasutatud kirjandus

Dorbeck-Jung, B. (1999). Realistic Legisprudence. A Multidisciplinary Approach to the Creation and Evaluation of Legislation. - Associations, 2, 211-237 (ek koond - www.nlib.ee/anded/pik/sum4_00.html).

Deutschland (2000). Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien; und Moderne Verwaltung; Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung. - Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation. Proceedings of ECPRD seminar. Appendix 11. Riigikogu Kantselei, Tallinn 2001. - www.riigikogu.ee/rva/ecprd_ria01.html või www.staat-modern.de.

EC (2001a). Impact Assessment in the EU - Outlook in October 2001. - http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/bia/best_procedure/outlook_table.pdf.

EC (2001b). Democratising Expertise and Establishing Scientific Reference Systems. White Paper on Governance. Report of the Working Group. - http://europa.eu.int/comm/governance/areas/gropu2/report_en.pdf.

EC (2002). Enterprise Directorate-General - Business Impact Assessment Pilot Project. Final Report - Lessons Learned and the Way Forward. - http://europa.eu.int/comm/enterprise/library/enterprise-papers/pdf/enterprise_paper_09_2002.pdf.

Ender, J., Liiv, M.-L. (2002). Riigikogu menetlusse võetud seaduseelnõude seletuskirjade normatiivne analüüs. Riigikogu Kantselei, MSI. - www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/korg_tood/liiv.ender.html.

Euroopa Komisjoni aruanne 2000. Laienemine 99. - http://www.euroopaliit.ee.

Finland (2000). The Program of the Government to Improve Law Drafting II. - Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation. Proceedings of ECPRD seminar. Appendix 13. Riigikogu Kantselei, Tallinn 2001. - www.riigikogu.ee/rva/ecprd_ria01.html.

Kasemets, A. (2001a). Seadusloome kvaliteet = mõjude analüüs, läbipaistvus, kodanikeühenduste osalus ja riigi haldussuutlikkus? Riigikogu Kantselei, MSI, 21.02.2001. - www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tood/tell38a.html.

Kasemets, A. (2001b). Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme. - RiTo, 4, lk 102-112.

Kellermann, A. E., Azzi, G. C., Jacobs, S. H., Deighton-Smith, R. (eds) (1998). Improving the Quality of Legislation in Europe. Asser Institute, Kluwer Law International. Hague, Boston, London.

Kenkmann, P. (2000). Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses: olukord ja ettepanekud. - RiTo 1, lk 139-147. - www.riigikogu.ee/rva/rito1.html

Kirch, M. (2002). Sotsiaaluuringute tellimisest ministeeriumides ja Riigikantseleis 1999-2002. Riigikogu Kantselei, MSI. - www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tood/tell02-138.html.

Korhonen, J. (1997). Findland's System of Assessing Regulatory Impacts. - Public Management Forum, Vol 3, No 1. OECD/PHARE. Paris: SIGMA. - http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/pmf/3PMF1/31pmf4.htm.

Mandelkern Group on Better Regulation Final Report (2001). - http://www.cabinet-office.gov..uk/regulation/Europe/eurodocs/Mandfinalreport.pdf.

Mikk, K. (2002). Haldussuutlikkus Eesti seadusloomes Riigikogu normitehnika eeskirjade täitmise näitel. Tartu Ülikool, sotsiaalteaduskond. - www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/korg_tood/MIKUBAuus.html.

OECD (1998). European Principles for Public Administration. Sigma No 27. Paris (eesti k, EV Riigikantselei, 2000). - www.oecd.org.

Riigikogu menetlusse antavate õigusaktide eelnõude normitehnika eeskirjad (2001). Riigikogu juhatuse otsus nr 59.

Soiver, S., Avamere, M., Kasemets, A. (2000). Riigikogu menetlusse võetud seaduseelnõude seletuskirjade analüüs regulatsioonide mõju, osalusdemokraatia ja eurointegratsiooni aspektist vaadatuna. Jätku uuring: aprill-oktoober 1999. Riigikogu Kantselei, MSI.

Tala, J., Korhonen, J., Ervasti, K. (1998). Improving the Quality of Law-drafting in Finland. - The Columbian Journal of European Law, Vol 4, No 3, pp 629-646.

Teadus- ja Arendusnõukogu (2001). Teadus- ja arendustegevus Eestis 2000-2001. Tallinn.

United Kingdom (1998). Regulatory Impact Assessment for the Regulatory Reform Bill. - http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/.

Vooglaid, Ü. (2001). Poliitika ja poliitiline tegevus. - RiTo 3, lk 105-120.

Märkused

1 RiTo nr 3/2001 rubriigi Teated uuringuteülevaate tegemisel (vt lk 315-318. - www.riigikogu.ee/rva/toimetised) jäid mitmed ministeeriumidesse saadetud teabenõuded vastuseta ja teadaolevad uuringud polnud ka Internetis. A. Liivi ja I. Tallo kaaskirjaga küsimustik (sisult arupärimine) saadeti välja 5.07.2001, viimane vastus laekus 6.03.2002. Kõik vastajad said võimaluse täpsustada oma osa uuringu töötekstis ja täiendada 2001. a andmeid. Üldpildi saamiseks riigi uuringutest küsiti infot ka teistelt põhiseaduslikelt institutsioonidelt ning riigiga seotud sihtasutustelt. Hilisema põhiseaduslike institutsioonide kirja allkirjastas Riigikogu asendusliikme I. Tallo asemel M. Meri.

2 Seadusloome kvaliteet = mõjude analüüs, läbipaistvus, kodanikeühenduste osalus ja riigi haldussuutlikkus? Riigikogu põhiseaduskomisjonile, MSI, 21.02.2001. - www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tood/tell38a.html; Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation. Proceedings of ECPRD seminar. Appendixies 6-18. Riigikogu Kantselei, Tallinn 2001. - www.riigikogu.ee/rva/ecprd_ria01.html..

3 Üks näide on kaks kodanikuühiskonnaalast uuringut aastast 2000: Riigikogu Kantselei tellis kultuurikomisjoni algatusel E. Rikmannilt, M. Lagerspetzilt ja R. Ruutsoolt uuringu, mis on koos metoodika kirjeldusega Riigikogu veebis -www.riigikogu.ee/osakonnad/msi; samal aastal tellis siseministeerium Eesti Kodanikeühenduste Liitude Esinduskogult palju kallima uuringu, mida on raske hinnata teadustööna.

4 Euroopa Komisjoni aruandest (2000, 50): Õigusaktide väljatöötamine, ministeeriumidevahelised konsultatsioonid ja õigusaktide esitamine Riigikogule vastuvõtmiseks lähevad hästi ning suhteliselt efektiivselt. Samas tundub, et see protsess kulgeb olukorras, kus poliitika väljatöötamine ja analüüs on puudulik - pole piisavalt hinnatud ettepanekute mõju eelarvele ning sotsiaalset ja majanduslikku mõju. Samuti konsulteeritakse sektoriväliste organisatsioonidega väga vähesel määral. See näitab ministeeriumide nõrkust tegevussuundade kujundamisel. Ehkki õigusaktidega kaasaskäivaid seletuskirju koostatakse regulaarselt, on nende kvaliteet sageli väga madal.

5 Parlamendiuuringu täistekst koos elektrooniliste lisadega on Riigikogu Intranetis:www.parlament.ee/osakonnad/msi > MSI tööd.

6 1999-2001 valmistasid 14 ministeeriumi ja Riigikantselei ette 476 õigusakti eelnõu (seadus, määrus, arengukava vm), mille väljatöötamisel kasutati täiendavaid riigieelarve vahendeid (lisaks ametnike palgale, majanduskuludele jms) ligikaudu 33 761 600 krooni.

7 Riigikogu Kantselei tellitud uuringute kohta vt "Sotsioloogilised ning avaliku arvamuse uuringud kui reflektsioon parlamendile ja kodanikeühiskonnale: tagasivaade 1996-2002." - www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tood/02_123ak.html.

8 Lisaks eeltoodule on Eesti Teadusfondi ja Sihtfinantseerimise kaudu liikunud 1999-2001 Eesti teadus- ja arendustegevuse süsteemi vastavalt ca 218 650 000 ja ca 475 400 000 krooni.

9 Ministeeriumide ja Riigikantselei vastuseid võtsid kokku M. Kirch ja H. Naaber, teiste institutsioonide ja sihtasutuste osas aitas A. Ainsalu.

10 Vt EL-i Lissaboni lepet, EC 2001, EC 2002, Mandelkern Group Report 2001.

11 Vt Teadmistepõhine Eesti. Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia (2000, 18); Teadus- ja arendustegevus Eestis 2000-2001 (TAN 2001,15); samuti RiTo 3/2001 rubriigid "Eesti teaduspoliitika" (T. Lukas; M. Meri; V. Rosenberg; P. Kreitzberg) ja "Teadus ja teaduspoliitika" (J. Engelbrecht; M. Heidmets, D. Kutsar ja R. Vetik; M. Müürsepp). - www.riigikogu.ee/rva.

12 Antud parlamendiuuringu ministeeriumide vastuseid ei saa otseselt võrrelda seaduseelnõude seletuskirjade uuringu tulemustega, sest perioodid ja õigusaktid ei kattu ning seletuskirjade normatiivse uuringu puhul ei eristatud, kas analüüs on tehtud ministeeriumis või tellitud.

13 Selle tööga on alustatud käesolevas parlamendiuuringus, kuid palju olulisema sammuna tuleb nimetada Vabariigi Valitsuse 18.06.2002 korraldusega nr 405-k riigi poolt finantseeritavate rakenduslike sotsiaaluuringute riigitellimuse koordineerimiseks moodustatud asjatundjate komisjoni töölerakendamist 2002. a septembris. Viimase taga oli 26 sotsiaalteadlase pöördumine ja nimekate Eesti sotsiaalteadlaste surve.

14 Soomes tõusis seaduste efektiivsuse halvenemise ja seadusloome kvaliteedi teema Eduskunna ja valitsuse päevakorda majanduskriisi ajal: Eduskunna põhiseaduskomisjon kritiseeris ministeeriumide õigusloome halba kvaliteeti 1994. a, lisaks tõstsid Euroopa Liidu õigusega seotud taotlused samal ajal ministeeriumide töökoormust, mistõttu seaduseelnõude ettevalmistamise protsessis pöörati vähem tähelepanu kvaliteedi kontrollile. Vastuseks õigusaktide mõjude määratlemisel esinenud probleemidele ja avaliku sektori kulude optimeerimise vajadusele otsustasid Soome justiits- ja rahandusministeerium koos algatada 1994. a regulatsioonide väljatöötamise ja juhtimise parandamiseks valitsusprogrammi. Soome valitsus kiitis antud programmi heaks 1996. a 30. mail (The

Programme of the Government to Improve Law-drafting. Decision-in-principle of the Council of Ministers. Ministry of Justice. 3/1996; vt Korhonen 1997; Tala jt 1998).

Hollandi valitsus kinnitas õigusloome nõuded 1989. a. Selle alusel toimus Hollandi parlamendi alamkojas õiguspoliitika arutelu 1990/1991 ja 1992. a koostati hea õigusloome instruktsioon ca 350 alapunktiga (Instructions for the regulations - Off. Gazette 230/1992). Peale selle alustas kabinet 1994. a projekti "Turu funktsioonid, deregulatsioon ja seadusandluse kvaliteet" (Off. Gazette 15/1995), mis töötati välja T. Koopmansi töörühmas, kaasates ka Hollandi parlamendi ülemkoda. Selle töö praktiline tulemus on majandusministeeriumis koostatud küsimustik õigusaktide mõjude hindamiseks äritegevusele (Business Effects Test, 1997): "test on instrumendiks, et selgelt kaardistada eelnõude võimalikud tagajärjed kaubandusele ja tööstusele, turgude funktsioneerimisele ja sotsiaal-majanduslikule arengule".

15Koordineerimisele võib lisanduda nõustamise ja koolituse funktsioon, sest valdkondlik kompetents on ministeeriumides.

16 Käesoleva parlamendiuuringu vastuste täpsustamise etapis selgus, et mitmes keeruka sisestruktuuriga riigiasutuses (nt sotsiaalministeerium, Riigikantselei) uuringute tellimisega seotud info ei liigu struktuuriüksuste vahel.

17 Vt nt Riigikogu koostöökonverentse seadusandluse kvaliteedi teemadel 1998-2002. - www.riigikogu.ee/konverentsid.

18 www.riigikogu.ee/osakonnad/msi >Uuringute e-infoleht Riigikogule.

Riigi tellitavates uuringutes puudub süsteemsus ja selgus

Ruta Kruuda (RiTo 6), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS direktor

Eestis ei teata, kuidas ja milleks uurimustulemusi kasutada.

Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna (MSI) uuringu tulemus rakendusuuringute ja analüüside tellimisest riigiasutuste poolt oli suhteliselt ootuspärane ja peegeldab objektiivselt praegu valitsevat segast olukorda tingimustes, kus mängureeglid pole ühtselt defineeritud. Mõni riigiasutus mõistab sotsiaaluuringute all avaliku arvamuse küsitlusi, teised kasutavad võimalust vastavate vahendite abil maksta lisatasusid oma töötajaile ning kolmandatele võrdsustub uurimistöö tõlkimisega. Peale selle kasutatakse teadus- ja arendustegevuseks mõeldud vahendeid seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks või ei tellitagi uuringuid. Kuigi andmed pole ilmselt täiuslikud, on selleks kulunud ligikaudu 100 miljonit krooni maksumaksja raha.

Enne kui pakkuda valikuid süsteemi korrastamiseks, on oluline leida vastused võtmeküsimustele: miks üht või teist uuringut tellitakse? milline on uuringute kvaliteet? kuidas uuringutulemusi kavatsetakse kasutada ning milline on neist saadav ühiskondlik või institutsionaalne lisaväärtus? kas ja kuidas peaks riik protsessi suunama?

MSI uuringu järel süvenes kahtlus, et Eestis ei teata, kuidas ja milleks uurimustulemusi kasutada. Uuringud peaksid olema aluseks, et teha Eesti riigi ja inimeste jaoks parimaid otsuseid. Uuringud annavad infot, kuidas riigis hinnata erinevate otsuste sotsiaalmajanduslikku mõju, kuidas otsused ühes majandussektoris mõjutavad teiste sektorite toimimist, millised on täiendavad kulud süsteemi haldamisel ja milliseid täiendavaid investeeringuid uute muudatuste rakendamine nõuab. Arusaamatuks jääb, kus toimub tervikut hõlmava info koondamine ja analüüs.

Tsentraliseeritud või detsentraliseeritud lähenemine?

Põhimõtteliselt on võimalikud kaks lähenemist: tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud.

Tsentraliseeritud lähenemise puhul kaardistatakse peaministri või Riigikogu tasandil need sõltumatud uurimisasutused, mõtte- ja analüüsikeskused, mis pakuvad kõrgetasemelist sõltumatut analüüsi eri poliitikavaldkondades. Ministeeriumide ettepanekute alusel koondatakse uuringute/analüüsi vajadus igaks järgnevaks aastaks ja tellitakse need uurimiskeskustelt. Võtmesõnaks rahastamisel on sihtfinantseerimine. Analoogset praktikat kasutatakse näiteks Iirimaal, Hollandis ja Soomes, kus riigipoolne sihtfinantseerimine sellistele uurimiskeskustele moodustab 30-50% nende käibest. Ülejäänud vahendid tuleb sellistel uurimiskeskustel leida muudest allikatest.

Antud alternatiivi toetuseks on ühest küljest selgelt erapooletus, teisest küljest annab see organisatsioonidele stabiilsuse ning arenemisvõimaluse. Riigipoolse sihtfinantseerimise eelduseks peaks olema tööde kõrge kvaliteet ja tunnustatud spetsialistide olemasolu. Juriidiline sõltumatus annab võimaluse täiendavate rahvusvaheliste grantide taotlemiseks.

Tsentraliseerimise suuna nõrkuseks võiks pidada võimalikku tellimuse politiseerumist, kus näiteks valitsev võim püüab uuringutulemusi suunata endale sobivas vormis, või olukorda, kus korporatiivseid huvisid hakatakse eelistama kvaliteedile.

Detsentraliseeritud lähenemise puhul riigiasutustes luuakse või tugevdatakse analüüsi- ja arenduskeskusi. Vastavad osakonnad koondaksid enda alla isesugused laiapõhjalised uuringud Eestist ja välismaalt, teostaksid või telliksid ise eri seaduste rakendamisega seotud sotsiaalmajanduslikke analüüse ning oleksid info- ja analüüsibaasiks erinevate tasandite otsustajatele ja teadlastele. Selle suuna positiivseks väljundiks on kompetentsi kasv avalikus sektoris, dubleerivate uuringute vähenemine ühe ministeeriumi haldusalas, olemasoleva sektorile vajaliku tsentraalne koondamine.

Selle süsteemi nõrkuseks on kõrgetasemelise kvalifitseeritud kaadri leidmine ja motiveerimine, arvestades avaliku sektori palgaastmestikku, ning küsitav kvaliteedikontroll. Riigi enda analüüsikeskuste nõrkuseks on võimalus, et sisuliselt sama analüüsi tehakse mitme riigiasutuse analüüsiüksuses. Väga tõenäoline on ka olukord, kus analüüsikeskus isoleerib ennast avalikkuse ning organisatsiooniväliste spetsialistide kriitikast.

Senised kogemused

Detsentraliseerimine, s.t ministeeriumisse eraldiseisva analüüsi- ja arendusosakonna loomine, tundub esmapilgul lihtsaim. Seda võib teha kas olemasolevat statistika- ja analüüsiosakonda laiendades ja tugevdades või uute asjatundjatega täiesti iseseisvat struktuuriüksust luues. Mõlemat varianti on rakendatud eri aegadel näiteks sotsiaalministeeriumis. Ühel või teisel põhjusel pole see aga viinud soovitud tulemuseni. Probleemid on tekkinud ebakonkreetsest osakonna ülesande püstitusest, alluvusest ja rahastamisest. On toetatud arvamust, et analüüsiosakond peab tegelema esmase andmetöötlusega ning varustama põhiosakondi kindla teabega. Probleemiks on osutunud andmete olemasolu ja kvaliteet. Harvad pole juhtumid, kus töid planeeritakse kaks aastat vananenud arvudega, sest ametlik statistika ei käi ühte sammu kalendriaastaga.

Kõige suurem probleem iseseisvate osakondade loomisel on avaliku sektori piiratud vahendite juures parima sobiliku kaadri leidmine. Kogu analüüsivajaduse hindamine eeldab sektori väga head tundmist. Peale selle nõuab selline töö sektoritevaheliste mõjude ja kokkupuutepunktide tajumist, millele lisanduvad elementaarsed teadmised statistilisest töötlusest ja arusaamine samalaadsete protsesside toimimisest maailmas. Arusaadavalt otsivad selliseid spetsialiste ka põhiosakonnad ning neid otsib väikeriigi piiratud kompetentsi tõttu kogu Eesti. Arvestades siiski suurenevat vajadust hinnata seadustest tulenevat mõjude analüüsi ning tugevdada haldussuutlikkust, on tarvis läbi mõelda, mida saab teha oma jõududega ning mida on otstarbekam tellida väljast.

Riigi oskus defineerida uuringu vajadust

Sisemiste vahendite piiratuse tingimustes tuleb õigete ja kvaliteetsete otsuste tegemiseks avalikus sektoris kasutada teadus- ja arendustööga tegelevate organisatsioonide kompetentsi. Analüüsid ja uuringud saavad otsuste tegemise protsessis kasulikud olla

üksnes siis, kui riik on enne tellimist osanud püstitada õiged uurimisküsimused. Sama vajalik on teadmine, kuidas soovitakse kasutada ja rakendada avaliku sektori töös uuringu tulemusi.

Uuringu vajadus tuleb defineerida ka küllaldase ajavaruga. Kvaliteetne uuring nõuab aega, uusi ja täpseid andmeid, süvenemist ja analüüsimist, uusi hüpoteese ja nende testimist, häid analüütikuid ning piisavalt raha. Arvestades olukorda, kus seaduseelnõud on muutunud keerulisemaks ja rakendused komplekssemaks, pole kõike võimalik 110 protsenti ette plaanida. Korralikud ja kvaliteetsed analüüsid ei ole teostatavad viie päevaga. Üsna tavapärased on ministeeriumides olnud ka juhtumid, kus teada on probleem ja ülesande püstitus, kuid tegelikkuses pole kelleltki analüüsi tellida.

Väljatöötatav süsteem peab olema paindlik nii töö tellijale kui ka teostajale. Praegu ei toeta aga paindlikku reageerimist näiteks kehtiv riigihanke seadus. Kujutage ette olukorda, kus seaduseelnõu väljatöötamise käigus ilmneb vajadus täiendavate uuringute järele. Olemas on ülesande püstitus, tegijad ja vahendid, kuid tuleb korraldada riigihange (tegemist on olukorraga, kus tellimuse summa teadaolevalt ületab 100 000 krooni). Tulemuseks kandideerivad ühed ja samad asutused, eelnõu väljatöötamine venib, produtseeritakse hulgaliselt pabereid ning inimesed kulutavad oma tööaega tehniliste protseduurireeglite täitmisele.

Koordineerimise vajadus

Omaette probleem on tööde tellimine ja koordineerimine nende uuringute puhul, mis väljuvad ühe konkreetse haldusala piiridest. Näiteks on PRAXIS oma töödes uurinud eri sektorite toimimise koosmõjusid ja rakendusefekte. Analüüsime ja hindame trende nii meile sarnastes üleminekuriikides kui ka arenenud riikides, püüame võimalikult laialt välja joonistada poliitika valikute võimalusi ja tagajärgi. Igas töös anname soovitusi, kuidas olukorda lahendada. Praktikas tähendab see, et nii mõnedki tööd väljuvad teinekord ühe ministeeriumi haldusalast ning peaksid leidma suunatumat tellimist ja kasutamist hoopis peaministri või Riigikogu tasandil. Kuigi praegu on huvi selliste uuringute järele tagasihoidlik, peaks vajadus nende järele suurenema. Tegemist on teatud mõttes strateegilise infoga, mis annab võimaluse hinnata riigi funktsioneerimist, lahendada tervikprobleeme ning aidata kaasa juhtimisele. Seega jõuame tagasi tsentraliseeritud lähenemise juurde, kus riigiasutuste uuringute tellimine nõuab koordineerimist ühest üksusest.

Teadus- ja uurimisasutuste väljakutsed

Samaväärselt ministeeriumi probleemidega oleks aus hinnata ka uurimisinstituutide vajadusi ning võimalusi. Väikeriigi piiratud vahendite tingimustes tuleb senisest enam investeerida olemasolevasse inimkapitali. Investeeringud eeldavad aga teatud stabiilsust nii rahastamise kui ka tuleviku suhtes.

Kõik eraõiguslikud uurimisinstituudid peavad praegu arvestama olukorraga, kus teadus on riigis alafinantseeritud ning rahataotlusvõimalused rahvusvahelistest organisatsioonidest

ahenevad pidevalt seoses Euroopa Liiduga liitumisega. Samal ajal avanevad meile Euroopa Liidu mitmesugused fondid. Uurimisasutustel on võimalus osaleda Euroopa Liidu raamprogrammides. Kuigi Euroopa Liidu 6. raamprogrammi projekte ei ole veel välja kuulutatud, on kuluaarides käimas tõsised arutelud, mis viitavad rakendusuuringute vähesele toetusele baasuuringutega võrreldes. Osalemine Euroopa Liidu programmides ning Euroopa Liidu koostöövõrgustikes annab meile võrdlusmaterjali teiste riikidega ning kogemuse töötada koos Euroopa tugevamate uurimisinstituutidega. Tekkiv lisaväärtus kasvatab eraõiguslike uurimisinstituutide teaduspotentsiaali ja võimaldab teha avalikule sektorile parema kvaliteediga uuringuid.

Uude süsteemi sisseelamine ning enda kõrvutamine Euroopa teaduse gigantidega on väljakutse. Senisest rohkem tuleks kasutada ka kogemust ja koostöövõimalusi, mis on tekkinud Kesk- ja Ida-Euroopa regioonis. See annab meile unikaalse võimaluse olla omamoodi sillaks äsja liitunud riikide ja liitumist ettevalmistavate riikide vahel. Praktikas tähendab see suuremaid koostööprojekte, võimaluste loomist järeltulevatele teadlaste põlvkondadele ning rohkem raha teadusele. Kõik see vajaks aga sihipärast ja teadlikku riigi toetust, näitena saab kasutada artikli alguses toodud Soome, Hollandi ja Iiri süsteeme.

Riigi heaolu suurendamise nimel

MSI uuringu põhjal on kõige lihtsam ja kiirem uuringute segast olukorda leevendav vahend uuringuliikide defineerimine. Seadusemuudatus, mis sõnastab uuringuliigid, peab välistama olukorra, kus uuringuks eraldatud raha ei kasutata eesmärgipäraselt.

Praegune olukord, kus ministeeriumid kavandavad järjest rohkem vahendeid teadus- ja arendustegevuse tellimiseks, näitab positiivset arengut. Veel viis aastast tagasi tundus uuringute plaanimine ja tellimine riigi tehtavate otsuste kvaliteedi tõstmiseks liigne luksus. Loodetavasti annab MSI tehtud uuring mõtteainet mitte ainult teadlastele ja riigiametnikele, vaid on ka hea lähtematerjal, et välja töötada seisukohad parima teadmise koondamiseks ning kasutamiseks riigi heaolu suurendamisel.

Parema avaliku juhtimise suunas

Kalev Kallemets (RiTo 6), Justiitsministeeriumi siseaudiitor

Konkurentsi osad, nagu tulemuspalk, tööplaanid, asutuste tulemuste võrdlemine, tulemuseelarve ja soorituslepingud juhtidega, on Eesti avalikus juhtimises juba kasutusel või võetakse kasutusele.

Riigikogu Toimetistes nr 2 ilmus kaks avaliku halduse moderniseerimise suhtes skeptiliselt meelestatud artiklit, üks Ülle Madiselt (lk 129-134) ning teine Tiina Randmalt ja Taavi Annuselt (lk 135-144). Sama numbrit ilmestas ka toonase peaministri Mart Laari artikkel moderniseerimise vajalikkusest (lk 40-46).

Peaministri seisukohad olid tõesed, rajanesid faktidel ja rahvusvahelisel praktikal: "Eesti avalik haldus peab riigi konkurentsivõime kindlustamiseks ja kodanikuühiskonna tagamiseks olema senisest demokraatlikum ja efektiivsem." Paraku puudus peaministri algatustel põhjalikkus ja sihikindlus ning hea tahe sumbus haldusterritoriaalsesse rägastikku. Valitsus tegi ka tehnilisi möödalaskmisi, mida on aga võimalik parandada.

Uuenduslikul vaatel on oponente loomulikult ka välismaal, samuti akadeemilistes ringkondades. Sellegipoolest moodustavad avaliku sektori juhtimise moderniseerimise skeptikud üksnes väikese osa antud teemat käsitlevast üldisest debatist. Kogu maailmas valitseb ametlik akadeemiline suund liikuda põhjalikumate ja reaalsemate reformide poole.

Eespool mainitud autorite kriitikast ilmneb paraku, et nad ei tunne moderniseerimispüüdluste aluseid ega praktikat. Kui öeldakse, et erasektori või uue avaliku juhtimise (*New Public Management*, NPM) lahendused ei saa olla avalikus sektoris edukad, on tegu arusaamatusega, sest NPM-i aluseks olevas Ted Gaebleri ja David Osborne'i raamatus "Reinventing Government" (1992) on sadu näiteid, kuidas NPM on saavutanud paljudes kohtades ja valdkondades muljetavaldavaid tulemusi.

USA-s on GPRA-le (*Government Performance and Results Act*, 1993) tuginev reform vähendanud avalike teenistujate arvu 252 000 inimese võrra ja hoidnud kokku 108 miljardit dollarit. Reformimata ja reformitud asutuste võrdluse tulemus on samuti märkimisväärne: asutuse tööga on rahul vastavalt 31% ja 84% klientidest ning vastavalt 27% ja 77% kliente usub, et nende arvamus loeb asutuse töö kujundamisel (Stone 2001).

Konkurents avalikus halduses

NPM-i edukuse üks põhjus võib olla see, et ta on väga reaalne ja universaalne. Lihtne eesmärk - luua stiimulid, mis panevad inimesed ja organisatsioonid paremaid tulemusi saavutama - on selgelt mõistetav ja pole üliinimlik. Samuti on NPM-i edu põhjuseks avaliku sektori ja erasektori tulemuste sarnasus, mis on loonud eriti USA-s võimaluse paljude instituutide ja konsultatsioonifirmade tekkeks, mis aitavad riigiasutusi ja omavalitsusi muudatusi läbi viia.

Loomulikult on õigus neil, kes ütlevad, et avaliku halduse eesmärk ei ole kasum. Samal ajal tuleb tähele panna, et avalikke teenuseid pakkuvad organisatsioonid saavutavad eraettevõtlusega sarnaseid tulemusi. Lähtuda tuleb tulemusest: kas resultaadiks on madalam kuritegevuse tase, milline on keskkoolilõpetajate emotsionaalne arengutase, missugune on meie parkide seis? Just NPM-i abil saab õigeid stiimuleid luues vähemate vahenditega paremaid tulemusi - paremaid parke, madalamat kuritegevuse taset jne.

Imiteeritud konkurents ei anna tõepoolest ehtsa konkurentsi tulemusi. Samal ajal on imiteeritud konkurents parem kui konkurentsi puudumine. Ka tulemustega vähe seotud palgad on paremad kui tulemustest põhimõtteliselt sõltumatud palgad. Esimest saab aja jooksul parandada ja arendada, teist aga mitte. Viimase puhul võib juhtuda, et heade tulemuste asemel tasustatakse halbu tulemusi ja viletsat tööd. Võib-olla see avaliku halduse teoreetikuid ja praktikuid ei häirikski, kuid halbu tulemusi ei soovi ilmselt Eesti kodanikud, kes maksavad oma maksude kaudu palka nii teoreetikuile kui ka praktikuile.

Paraku aetakse tihti segi, et avaliku juhtimise moderniseerimise eesmärk ei ole muuta seda, mida valitsus teeb, vaid kuidas valitsus teeb. Tegemist on vähesel määral ideoloogilise küsimusega. Seda tõestab tõsiasi, et keskvalitsust on moderniseerinud nii konservatiivid Austraalias ja USA-s kui ka sotsiaaldemokraadid Suurbritannias, Uus-Meremaal ja USA-s.

Valitsuse tehnilisel reformil on vähe seost sotsiaalkulutuste või subsiidiumide vähenemisega. Osborne ja Gaebler isegi rõhutavad oma raamatus, et paremate stiimulite loomine aitab muuta avalikud teenused kättesaadavamaks ja sobivamaks neile, kes tõesti abi vajavad. Uuringuist nähtub, et suur osa sotsiaaltoetustest jõuab nendeni, kelleni see seaduseloojate tahte kohaselt ei peaks jõudma.

Soovitatav on tutvuda Kalle Meruski artikliga "Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid" (Merusk 2000). Kuigi käesoleva artikli teema ei ole avalike teenuste pakkumine eraõiguslike isikute poolt *per se*, väärib konkurentsi kontekstis tsiteerimist üks lause nimetatud artiklist: "Kokkuvõtlikult võib öelda, et põhiseaduses sätestatud sotsiaalriigi printsiibist tulenevate ülesannete täitmist ei pea üldjuhul teostama riik või kohalikud omavalitsused ise, vaid nad võivad need üle anda ka eraõiguslikele isikutele, tagades samal ajal nende täitmise."

Sobiv ei ole ka väide, et riigi nn tuumülesannetes on võimatu konkurentsi rakendada. Justiitsministeeriumis aastaid viljeldud seaduseelnõude tellimine on loonud arusaadava aluse selgitamaks, mis on konkurents. Tulemuspalk, tööplaanid, asutuste tulemuste võrdlemine, tulemuseelarve, sooituslepingud juhtidega - kõik see ongi konkurents ning Eestis rakendatud või rakendatav.

Kodanike kaasamine otsustusprotsessi

Paljud avaliku sektori teemal sõna võtjad mainivad mõningase vormitäitena, et avaliku juhtimise probleemid on väga keerukad ja komplekssemad kui erasektoris, kuivõrd eesmärgid pole üheselt defineeritavad jms. See argument ei rahulda, sest võib tuua näiteid avaliku sektori organisatsioonidest, kes on suutnud eesmärgid üheselt sõnastada. Laiema

silmaringiga inimesed teavad, kui keerukas on juhtida ettevõtteid konkurentsitihedas ettevõtlusharus. Väide, et "meie valdkond on nii eripärane, et siin küll erasektori lahendus (kuluarvestus, tulemusmõõtmine vms) ei töötaks", on autori kogemuste põhjal pigem vabandus, millega varjata oma organisatsiooni probleeme või pädevuse puudumist. Inimesed on kõikjal ühesugused. Neid juhivad samad stiimulid. Kui tulemuspalk töötab erasektoris, siis töötab ta ka avalikus sektoris. Tulemuste mõõtmine on keerukas, kuid mitte võimatu ka erasektori teenindusettevõtteis.

On õige, et "efektiivsuse ja sotsiaalse õigluse põhimõtted võivad teatud situatsioonides olla teineteisega vastuolus". Samal ajal on ka sotsiaalne õiglus mõõdetav ja defineeritav kui tulemus. Nii tehes on meil võimalik otsida parema tulemuse saamiseks paremaid meetmeid.

Võime küsida, kas toimetulekutoetus tagab tõesti kaugemas perspektiivis inimeste parema iseendaga toimetuleku? Kas on piisavalt stiimuleid, mis sunnivad inimest pingutama? Kas võime lastetoetuse puhul küsida, kui palju suurenes sündimuskoefitsient? Keskenduda tuleb tulemusele – nagu töötus, sündimus, parem toimetulek –, mitte tegevusele ega kulutustele. Rahastada tuleb toetusi ja tegevusi, mille tulemusel väheneb töötus, tõuseb sündimus ja inimesed tulevad endaga paremini toime, ning vähendada või kaotada tegevused, mis mainitud tulemusi ei anna või annavad vähem kui muud tegevused.

On õige, et avalikus sektoris konkurentsi juurutamine või teatud teenuste üleandmine erasektorile võib tuua soovimatuid tagajärgi, kui puuduvad sobiv õiguslik raamistik ja selle rakendamise vahendid. Selgete ja tulemustest lähtuvate lepingute puudumine, lepingute liigne konfidentsiaalsus, lepingute pikaajalisus ja muud säärased faktorid võivad kas üksikult või kombineerituna anda ebasoovitavaid tagajärgi, nagu näiteks Nigeerias põhjustab erastamine kõige lihtsamat korruptsiooni.

Randmal ja Annusel on õigus, et "kodanike kaasamine otsusetegemise protsessi on aja- ja ressursimahukas". See on rahvusvahelise praktika alusel eriti kulukas ja kasutu, kui pakutav info on ebaoluline ja kaasamine pigem dekoratsioon. Lähtudes avalike suhete perspektiivist, on mõistlik pärast otsustamist huvirühmade esindajatega nõu pidada, kuid see ei lahenda kodanike probleeme. Kodanikke ja huvirühmade esindajaid tuleb kaasata tegelikku otsustusprotsessi. Tallinna rahvahääletused ja huvirühmade esindajad riigile kuuluvate ettevõtete nõukogudes on head näited, kuid miks mitte luua otsustusõigusega huvirühmade esindajaist nõukogud ka ametite ja muude valitsusasutuste juurde?

Reform koalitsioonilepingusse

Mahukas, kuid mittemidagiütlev info on kodanikule tarbetu. Millist ülevaadet annab kodanikule fakt, et Eesti kohtutele kulub aastas nii ja nii mitu miljonit krooni? Küsimus on selles, miks kulub nii palju või nii vähe. Seega peab kodanikke teavitama tulemustest ja tulemuste maksumusest.

Näiteks kannab justiitsminister Riigikogule ette (numbrid on suvalised): "Käesoleval eelarveaastal lühenes keskmine kohtuasja menetlusaeg ühe kuu võrra ja see läks maksma 20 miljonit krooni. Hindame säästetud aja ja keskmise palga alusel säästu Eesti kodanike jaoks

30 miljonile kroonile. Kokku osutasime 15 000 kohtuasja lahendamise teenust, kohtuasja keskmine maksumus oli 3500 krooni. Kriminaalasja puhul keskmiselt 4000, tsiviilasja puhul 3400 ja haldusasja puhul 3000 krooni." Ligikaudu niisugust tulemusinfot kogub ja kasutab eelarveläbirääkimistes üksikute kohtutega Soome justiitsministeerium.

Väita, et kõik on kokkuvõttes nii keeruline, et kõige parem on mitte tegelda keskvalitsuse moderniseerimisega, oleks ilmselt ekslik. Praegune peaminister Siim Kallas on öelnud, et juhil pole kunagi täiuslikku infot, kuid juhtimise sisu selles peitubki, et ebatäiusliku info alusel tuleb teha otsuseid. Kuulsusrikkast raamatust "Jah, härra minister" peaks meenuma lõigud, kuidas kõiki protsesse venitada, kahtluse alla seada ja alati põhjalikumaid ja kauakestvaid uuringuid nõuda. See on ametkondliku mugavuse, ent mitte Eesti kodanike huvi. Kodanikud ootavad riigilt paremaid tulemusi ning tahaksid tulemuste alusel ka riiki usaldada.

Arvestades praeguse valitsuse prioriteeti Euroopa Liidu ja NATO-ga liitumisel ning lühikest tööperioodi, oleks liigne loota keskvalitsuse reformi tugevat rakendamist, poolikult seda teha aga ei tasu. Küll aga peaks järgmine, loodetavasti tugev enamusvalitsus kõikidest kõhklejatest hoolimata lülitama oma koalitsioonilepingusse põhimõtteliselt vajaliku reformi.

Kasutatud kirjandus

Lynn, J., Jay, A. (1999). Jah, härra minister. Tallinn: Varrak.

Merusk, K. (2000). Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. - Juridica, nr 8, lk 499-507.

Osborne, D., Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. Reading: Addison-Wesley.

Stone, B. (2001). Reinventing US Government 1993-2001. 45th EOQ Annual Congress. Istanbul.

Eesti küla, külavanem, vallavalitsus ja riik

Asser Murutar (RiTo 6), Eesti Põllumajandusülikooli maasotsioloogia uurimisrühma juht

Külavanemate ja külade tegevuse seadusandlik regulatsioon on ülimalt vajalik. Eesti maaelanikud on valmis kokkulepeteks.

2001. aastal asutati Riigikogus Eesti külade ja väikelinnade liikumise Kodukant ettevõttel kohaliku algatuse toetusrühm. Toetusrühma eri erakondadesse kuuluvad liikmed otsustasid tellida Eesti Põllumajandusülikooli maasotsioloogia uurimisrühmalt külade, külavanemate, kohalike omavalitsuste ja riigi suhteid käsitleva uuringu. Selle eesmärk oli hinnata külavanemate tegevuse õiguslikku reguleerimist regionaalpoliitika, haldusreformi ja eurointegratsiooniga seotud protsesside taustal.

Sotsiaal-kultuuriline kontekst[1]

Eesti ühiskonda kirjeldavates avaliku arvamuse andmetes viimase aastakümne probleeme järjestanud inimestele tekitavad muret maal toimuvad protsessid. Nii riigieelarve prioriteetide puhul kui ka Eestimaa valupunktide ja riiklikult tähtsate küsimuste reastamisel on maaeluga seonduv 20-30 valiku seas tervise, üldise tööpuuduse, laste hariduse ja eakate toimetuleku järel ikka 5.-6. kohal ning ei sõltu palju sellestki, kas sotsioloogi küsimustele vastanu elab maal või linnas.[2]

Eesti inimestele on maaelu probleemid ajalooliselt natuke lähemad kui teistes Euroopa maades, sest meie riikluse ja kultuuri juured on maaühiskonnas. Sellist maad, sellist metsa, selliseid järvi ja jõgesid ning selliselt mõtlevaid inimesi, nagu meil on enam kui 20 000 külas, oli Euroopas 100 aastat tagasi. Omamoodi näide: meil on hunt veel kiskja, Euroopas viimane kaitsealune, meil on pool riigi territooriumist kaetud metsaga, mida Prantsusmaa, Taani ja paljude teiste riikide elanikud enam ei mäletagi (Eesti maaelu harta 1996). Meie oleme olnud ja oleme veel maarahvas - uuringute põhjal on looduse ja elukeskkonna seosed põlisrahva omakultuuriga meie rahvale olulised, praegu tunneb valdav osa maarahvast end loodusest, perekonnast, maakooskonnast lähtuva "moraal-ökonoomilise" inimesena. Teiselt poolt on viimastel aastatel rohkenenud ka arhetüüpilise mõisakultuuri kandja ja nõukogude ajast läbikäinud "farmeri-ettevõtja" kuju, kelle paleuseks on turg. Praegu on murdeaeg.

Eesti sotsioloog professor Peeter Vihalemm tõdeb 2002. aasta 3. oktoobri Maalehe küsitluses, et "lugemine on muutunud elitaarseks tegevuseks. Nagu kogu maailmas. Praeguseks on kultuur kaotanud keskse koha ja ühendava tähtsuse". Kui see nii on, siis see on ränk vaimne murrang (Terk 2002; vrd Õnnepalu 2002). Meie ekspertuuringute põhjal on kohalik ja eesti kultuur säilitamas oma integreerivaid funktsioone, kuid ilmselt on käes murdeaeg. Kui massimeedia lõhub tema funktsioonid, saavad uue tähenduse sellised inimvaimu edendajad, nagu maa (territoorium), keel, riik, küla jpt.

Meie tähelepanuväärsed maaühiskonna ja omakultuuri mõtestajad Kaarel Liidak, Oskar Loorits jt on korduvalt märkinud, et maa sunnib inimesele oma mõtte peale või nagu olla öelnud suur indiaani mõtleja Seattle: "Me teame - maa ei kuulu inimesele, vaid inimene

maale" (Eesti Loodus 1987, 219–222). Eks ole kummaline, et rändlinnud tulevad alati koju tagasi – kas tõesti ainult putukate ja konnade pärast?! Tänapäeva terminitega kõneldes tähendab see seda, et inimese territoriaalne identiteet määrab paljus selle, millesse ta usub ja mida uskudes ta vastavalt ka toimib (Fromm 2001). Peale territoriaalse identiteedi liidavad külakooskonda veel suhted inimeste vahel, usaldus, küla traditsioonide alalhoidmine, tahe ühistegevuseks nii oma külas kui ka külade vahel, külade ja kohaliku omavalitsuse vahel ning miks mitte ka külade ja maavalitsuse ning külade ja ministeeriumide ning külade ja Riigikogu kohaliku algatuse toetusrühma vahel.

Vaimsete väärtuste muutumise aeg

Ajastu rõõmustavate ja ahistavate asjade seis on praegu selles, et inimvaimu edendajad, väärtused ja antiväärtused, ettekujutused heast ja halvast, lubatust ja keelatust, õnnelikust ja õnnetust elust, aususest, õiglusest ja ilust jne on praegu suure muutuse eelõhtul. Viimane nii järsk muutus Eesti maaühiskonnas oli 19. sajandi keskpaiku – ärkamisajal.

Sõjajärgne kolhoosiaeg oli vaimses mõttes selline 50-aastane periood, kus vaimne arhetüüp töötas mõisakultuurist pärit pseudokollektivismi lainel, linnastudes ja proletariseerudes.

Mineviku küla esmane probleem oli traditsioonide hoidmine.

Uuringust ilmnes, et Eesti küla tulevik kui vaimne fenomen eeldab ekspertide arvates (tähtsuse järjekorras) traditsioonide sisseseadmist, vanade külatraditsioonide hoidmist ja inimeste algatusvõime kasvu ning ühist vastutust ja ühtekuuluvustunnet, põlvkondade järjepidevust ja ühistegevusvõimet.

Eesti küla vajab väärtusuuringut, selleks et mõista muutusi ja otsida inimesi ühendavaid, neile identiteeti pakkuvaid väärtusi [kui vaimuedendajaid].

Tuleviku küla ei ole tänapäevane küla. Praeguse küla esmane probleem on infrastruktuuri (teed, side, arstiabi, kool jne) toimimine. Maaühiskonda tuleb uuesti sotsialiseerida – muuta toimivateks kooskondadeks. Tänane küla rohkem jookseb laiali kui koondub ühismõtte ja -tegevuse ümber.

Uuringu eesmärgid ja ülesanded

Käesolevas artiklis esitletav uurimismaterjal on jõukohane vastus Eesti külade ja väikelinnade liikumise Kodukant (www.kodukant.ee) algatatud ja Riigikogu kohaliku algatuse toetusrühma tellitud küsimustele ning soovidele.

Uuringu eesmärk oli saada Eesti külavanemate, omavalitsustöötajate, riigiametnike ja maaharitlaskonna esindajate (õpetajad, arstid jt) vastus umbes 150-le seadusandjaid huvitavale küsimusele külavanemate, külade, kohalike omavalitsuste ja riigi suhete edendamiseks. Osale neist on vastus leitud, osa vajab täpsemat uurimist, sest iga uuring tõstatab uusi küsimusi.

Nagu vanas heas mõistujutus, tuli kõigepealt otsustada, kas uuringu idee kannab ennast ehk tuli küsida: "Kas külavanemat on vaja?" Ja kui on vaja, siis kuidas teda valida? Kas selleks on vaja seadusandlikku alust? Millised küsimused on mõistlik otsustada riigi, millised maakonna, kohaliku omavalitsuse või küla tasemel? Samuti sooviti teada, millised on külaga seotud majandus-, juhtimis-, haridus-, transpordikorralduse jms protsessid või toimingud, mis vajaksid õiguslikku regulatsiooni Riigikogus vastuvõetud seaduse või valitsuse määruse tasemel?

Omaette mahukad on küla juriidilise toimimise ja juhtimise teemad (vt joonis 1).

Joonis 1. Eluks vajalike funktsioonide seisund maal (M. Kaasik, 2001)

Riiklik-territoriaalselt on küla ühiskonna demokraatlikus iseregulatsioonis kõige väiksem ja vahetum inimeste ühendus, kus kõik tunnevad üksteist.

Küsimuste küsimus oli ja on, millised on küla usaldusväärsed tunnused - indikaatorid. See on järg vanadele valulistele maasotsioloogia küsimustele: kes on talupoeg? mis on talu? mis on kodu? Nii Eesti küla kui maapere on peremehe- või perenaisekeskne. Külavanemate vastused näitasid, et oma pere ja iseenda eest seismise järel on nende kolmas vastutus küla eest seismine.

Külavanem on lugupeetud inimene

Külavanem peab ise endast lugu ja ka teised (ekspertrühmad) peavad temast lugu - hoolimata murrangute ajast on 40% külavanemaist kindla mina-identiteediga, külavanem teab, kes ta on ja mida ta suudab (vt joonis 2).

Joonis 2. Külavanema tegevus küla heaolu tagamisel (M. Kaasik, 2001)

Selgub, et ootused külavanema rollile on üldiselt kõrged kõigi vaimsete võimete osas (veidi madalam vaid seoses uute traditsioonide sisseseadmisega).

Milline peaks olema külavanem (vastused "sellega kindlasti" ja "ka sellega" kokku):

- tegelema ühistegevusega (95,5% vastanuist);
- seisma oma õiguste eest (93,8% vastanuist);
- alal hoidma küla traditsioone (92,9% vastanuist);
- looma ühtekuuluvustunnet (92,6% vastanuist);
- viima sisse ühise vastutuse (92,4% vastanuist);
- olema algatusvõimeline (90,6% vastanuist);
- seadma sisse uusi traditsioone (84,3% vastanuist).

83,3% vastanute arust peaks külavanem tegelema ka elukeskkonna ja iluga.

62,9% vastanuist arvab, et külavanem võiks tegelda majanduslike sidemetega väljapoole küla, 62,1% vastanuist leiab, et ta võiks tegelda majanduslike sidemetega külaelanike vahel.

Kõrge on ootus, et külavanem tegeleks infrastruktuuriga – nii arvab 91,55% vastanuist.

41,4% vastanuist ootab, et külavanem tegeleks ka põlvkondade järjepidevusega.

Samal ajal hinnangud külavanema tööle eeltoodud valdkondades on pigem neutraalsed või kergelt positiivsed.

Hinnanguliselt suurim lõhe ootuste ja tehtud töö vahel on algatusvõimes, suhteliselt suur ka võimes seista oma õiguste eest.

Suhteliselt tulemuslikumaks hinnatakse külavanemate tööd kolmes valdkonnas:

- tahe ühistegevuseks: 1,2% vastanuist arvab, et külavanema töö on olukorda selles valdkonnas halvendanud, 39,9% arvab, et külavanema töö pole seda valdkonda mõjutanud, ja 58,9% arvab, et külavanema töö on seda valdkonda parandanud – vastavalt 47,5%, et veidi, ja 11,4%, et väga;
- ühtekuuluvustunne: halvendanud 1,6%, pole mõjutanud 38,9% ja parandanud 59,6% vastanute arvates;
- infrastruktuur: halvendanud 4,1%, jäänud samaks 40,1% ja parandanud 55,8% vastanute arvates.

Samas tuleb märkida, et ka valdkondades, kus külavanema tööd hinnatakse tulemusrikkamaks, on ülekaalus kergelt positiivne hinnang, teistes valdkondades on hinnang pigem neutraalne (vt joonis 3).

Joonis 3. Hinnang küla üldisele heaolule (M. Kaasik, 2001)

Hinnangud haldusreformile

Üks suuremaid väljakutseid, mis Eestil ees seisab, on haldusreform. Seni on lähenetud talupoeglikult – taandumine, probleemi eest äraminek, seejärel väike vastuhakk ning läbirääkimine ja leppimine. Sellist käitumismalli on olnud võimalik jälgida viimased paarkümmend aastat eri valdkondi reformides. Selles uurimuses arvasid pooled kõigist ekspertidest, et külade olukord pärast 2001. aastal pakutud haldusreformi halveneb. Iga neljas vastaja arvas, et olukord jääb samaks, paranemist ennustas üksnes kuus inimest sajast (vt joonis 4).

Joonis 4. Külade olukord haldusreformi tagajärjel (M. Kaasik, 2001)

Uurimisrühma arvates näitas see, et haldusreformi idee kõige lihtsamad sammud olid veel tegemata, kuigi kavas oli väga radikaalne uuendus. See näitas ka, et 2001. aastaks oli Eestis see aeg möödas, kus radikaalsete reformidega nõustuti vaikimisi. On vaja läbida elementaarsed innovaatika etapid/tsüklid (olukorra fikseerimise, uurimise, eksperimendi, motiveerimise, ettevalmistuse, muudatuse, iseregulatsiooni, kontrolli tsüklid). Kui satume õige reformistsenaariumi peale, siis reform õnnestub. Pakutud haldusreformis ei olnud neid

riigi tegevusi süsteemsel viisil – piirideta liberalismi ja ettevalmistamata reformide aeg on möödas.

Kui hakatakse kavandama järgmist haldusreformi, tuleks kõik enam kui 20 000 küla ka haldusreformi kaasata. 2001. aasta kavas oli haldusterritoriaalse küla tasand kogemata või meelega unustatud. Riigil, kohalikel omavalitsustel ja küladel on siin veel tükk tööd teha.

Riik, Euroopa Liidu unistused ja tegelikkus

Minu kui maasotsioloogi mure on see, mida teha, kuidas aidata toimida enam kui 176 000 kodumajapidamisel, suitsul, kus elab rahvaloenduse andmeil keskmiselt 2,1 hinge. Kui siia lisada 85 300 talu ja farmi, siis on see tugev kolmandik või peaaegu pool planeedil Maa elavatest eestlastest. Nende kodude korstnast tuleb suitsu.

Mis neist inimestest ja kodudest saab, kui Eesti liitub referendumi järel Euroopa Liiduga? Põllumajandusminister Jaanus Marrandi töörühma aruteludest tean, et maakodudele (suitsudele) on võimalik taotleda igakuist toetust kuni 1500 krooni kuus (igale kodule, meile pakutakse esialgu sellest 25%).

Uuringu üks paradigma oli otsida ja motiveerida riigiks olemise funktsioonide üleandmise võimalusi külade, kohalike omavalitsuste ja maakondade koostööalale, sest teiselt poolt läheb suurem osa seadusandlikku võimu Euroopa Liidu tasandile.

See on hea ravim riigi võõrandumise vastu oma rahvast. Mida arvasid meie eksperdid? 16 inimest 100-st arvab, et kui Eesti liitub Euroopa Liiduga, siis külaelu olukord paraneb, 29 arvab, et jääb samaks (vt joonis 5).

Joonis 5. Külaelu olukord Euroopa Liiduga ühinemisel (M. Kaasik, 2001)

Neljandik arvab, et algul olud halvenevad ja pärast paranevad, ning peaaegu samapalju on neid, kes arvab, et algul olud paranevad ja siis halvenevad.

Eksperdid olid valitud territoriaalselt üle Eesti, seepärast interpreteerin seda fenomenoloogiliselt, nii et ekspertide arvamused sõltuvad paljuski inimeste elu- ja maakohast. Erinevused piirkondade vahel on suured (vt joonis 6 ja 7).

Joonis 6. Asotsiaalide ja vaeste osa külaelanike üldarvust (M. Kaasik, 2001)

Joonis 7. Ajutiste elanike osa külaelanike üldarvust (M. Kaasik, 2001)

Meieni on korduvalt jõudnud teated, et maailmas külaliikumine tugevneb, külade subjektsuse tõus on ka selle uuringu põhjal ilmne. Ühte külaliikumise eestvedajate tehtud projekti sai palutud hääletada nagu Riigikogus – poolt, vastu, erapooletu. Hääletuse tulemused olid järgmised: olen raamlepingu poolt – 74,4% vastanuist; olen raamlepingu vastu – 2,7%, jään erapooletuks – 22,9%.

Eesti külavanemad, omavalitsuste, maakonnavalitsuste ja riigiametite töötajad on ekspertgruppide arvates valmis neljapoolseteks kokkulepeteks külaelule seadusandliku aluse loomisel. Paljud Eesti külad võivad saada ja jääda jätkusuutliku kooskonnaga, hea infrastruktuuriga, elujõulise põllumajandussektoriga, tagatud juurdepääsuga mittepõllumajanduslikele valdkondadele ning tervisliku, aga ka koduseks muudetud keskkonnaga maaks. Eesti maaelanikud on valmis kokkulepeteks sellel suunal.

Kasutatud kirjandus

Eesti Loodus (1987), aprill, lk 219-222.

Eesti maaelu harta (1996). - Maarahva elujõud - müüdid ja tegelikkus. Tartu: Elmatar, lk 180-187.

Euroopa maaelu harta (1998). - Maarahva elujõud II. Tartu: Elmatar, lk 367-383.

Fromm, E. (2001). Omada või olla? Tallinn: Mondo.

Terk, E. (2002). Globaliseerumine - jah, aga milline? - Sirp, 8. nov, lk 4.

Õnnepalu, T. (2002). Ideaal ja spliin. - Postimees, 9. nov, lk 14.

Märkused

1 Riigikogu kohaliku algatuse toetusrühma ettepanekul tehtud uuringu "Eesti küla, külavanem, kohalik omavalitsus ja riik" töörühma liikmed olid PhD Asser Murutar, PhD Marko Kaasik, magister Argo Moor, magister Signe Schulz, Helvi Põder, Mikk Sarv, külavanem PhD professor Ülo Vooglaid. Uuringu aruande täistekst on Riigikogu veebis:www.riigikogu.ee/osakonnad/msi > Tellitud uuringud.

2 Vt www.riigikogu.ee/osakonnad/msi > Tellitud uuringud (SaarPoll 2001, ES Turu-uuringute AS 2002).

Aktiivse tööturupoliitika meetmed

Reelika Leetmaa (RiTo 6), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS programmidirektor

Aktiivse tööturupoliitika programmid on riigiti erinevad. Uuringud näitavad, et ühes riigis teatud rühma peal töötav programm ei pruugi töötada teises. Seetõttu on oluline regulaarselt hinnata aktiivse tööturupoliitika mõju ning tööturupoliitikat vajaduse järgi kohendada.

Nii Euroopa Liidu kui ka OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) dokumentides rõhutatakse, et töötuse vähendamisel on tähtis osa aktiivsel tööturupoliitikal (ATP) (European Commission 2001; OECD 1994). OECD riikides moodustavad kulutused ATP finantseerimiseks keskmiselt 1% SKP-st, Rootsis koguni 1,82% (vt joonist). Sellest tulenevalt on vajalik analüüsida, kui tulemuslik on olnud tööturupoliitika töötuse vähendamisel. Käesoleva artikli eesmärk ongi vaadata erinevaid võimalusi ATP tulemuslikkuse hindamisel, tuua välja põhijäreldused, milleni riigid ATP mõju hindamisel on jõudnud ning tutvustada esialgseid tulemusi, milleni on jõutud Eesti ATP tulemuslikkust analüüsides.

ATP hõlmab mitmesuguseid programme, mille ühine eesmärk on aidata töö kaotanul võimalikult ruttu tööturule naasta, tema oskusi ja teadmisi arendada ning tööturu olukorda üldiselt parandada (OECD 1996). OECD klassifikatsiooni kohaselt hõlmab ATP riigi tööhõiveametite tegevust ja nende haldamist, tööturukoolitust, subsideeritud töötamist ning erimeetmeid noortele ja puuetega inimestele (OECD 1993). Eesti kontekstis tähendab ATP seega riigi tööhõiveametite tegevust ning pakutavaid tööturuteenuseid.

Joonis. Kulutused ATP-le OECD riikides ja Eestis (% SKP-st 1999. a)

ALLIKAS: OECD, 2000.

Kuidas hinnatakse programmi mõju?

ATP tulemuslikkuse hindamisel on pikaajaline traditsioon Ameerika Ühendriikides ja Kanadas, kus poliitikud jälgivad valvsalt, missugune on iga kulutatud dollari kasutegur. 1990. aastail on ATP regulaarne hindamine muutunud normiks ka Euroopa riikides. Järgnevalt peatungi lühidalt ATP tulemuslikkuse hindamisel.

ATP mõju on võimalik hinnata nii makrotasandil, näiteks ATP mõju tööpuudusele ja reaalpalkadele, kui ka mikrotasandil, näiteks iga konkreetse programmi mõju selles osalenuile. Ideaalvariandis tuleks kasutada mõlemat lähenemist. Tegelikkuses on makrotasandil läbiviidud uuringuid suhteliselt vähe ning nende tulemused sageli vastuolulised - mõned uuringud viitavad sellele, et ATP on tõhus vahend tööpuuduse ja palgasurve vähendamisel, teised näitavad, et seos puudub või on vähetähtis. Makrotasandil läbiviidud analüüside põhiprobleemiks ongi nende tehniliselt raske teostatavus, mistõttu pole suudetud leida usaldusväärset mudelit. Seetõttu hinnatakse ATP tulemuslikkust

enamasti mikrotasandil, s.t vaadatakse iga programmi mõju programmis osalenute edasisele tööturuseisundile ja palgatasemele (Martin 1998).

Mikrotasandil läbiviidavate uuringute eesmärk on välja selgitada, kas tööturuprogrammis osalenud olid mitteosalenutega võrreldes tööturule tagasi pöördudes edukamad, s.t kas programmis osalemine suurendas töötamise tõenäosust ja palka. Selleks kasutatakse peamiselt kahte erinevat tehnikat: sotsiaalseid eksperimente ja kvaasieksperimentaalset tehnikat.

Sotsiaalseid eksperimente on suhteliselt palju kasutatud USA-s. Eksperimendi käigus jaotatakse potentsiaalsed programmis osalejad meelevaldselt kahte rühma: osalejad ja mitteosalejad (kontrollrühm). Kui potentsiaalsete osalejate arv on küllalt suur, on meelevaldselt kahte rühma jaotatud inimesed keskmiselt nii jälgitavate (nt sugu, vanus, haridus, perekonnaseis) kui ka mittejälgitavate tegurite (nt motivatsioon) osas sarnased. Erinevust osalenute ja kontrollrühma edasises staatuses tööturul võib seega vaadelda kui programmi mõju (Dar, Tzannatos 1999).

Kvaasieksperimentaalsel metodoloogial põhinevais uuringuis jaotatakse potentsiaalsed osalejad kahte rühma pärast programmis osalemist. Kontrollrühm moodustatakse samal perioodil programmis mitteosalenud töötute hulgast. Keerukate ökonomeetriliste meetodite abil leitakse iga programmis osalenu jaoks mitteosalenute hulgast jälgitavate tegurite osas kõige sarnasem isik, arvestatakse erinevustega mittejälgitavates tegurites ning hinnatakse, kas programmis osalenud olid tööturule tagasipöördumisel edukamad kui mitteosalenud. Programmi mõju on jällegi erinevus sarnaste tunnustega programmis osalenute ja mitteosalenute tulemuste vahel. Lisaks võetakse programmi mõju hindamisel arvesse üldist majanduskeskkonda, näiteks kas programmis osalemine toimus majanduse kasvu- või langusperioodil (Heckman et al 1999).

Seega rajanevad mõlemad meetodid sarnasel põhimõttel: võrreldakse programmis osalenud ja mitteosalenud inimesi ning hinnatakse, kas programmis osalenud olid töö leidmisel edukamad. Erinevus osalenute ja mitteosalenute edasises staatuses tööturul ongi programmi mõju. Sellest erinev kontseptsioon on programmi tulemus (outcome), mis näitab, kui palju programmis osalenuist leidis hiljem töö.

Mõlemal meetodil on omad puudused ja eelised. Sotsiaalsed eksperimendid eeldavad suurt osalejate arvu ning on seetõttu kallid. Samuti võib mõjutada osalejate käitumist teadmine, et osaletakse eksperimendis. Kvaasieksperimentaalse metodoloogia puhul on tähtis kvaliteetsete andmete olemasolu ning võimalikult sarnase kontrollrühma moodustamine. Enamik antud valdkonnas läbiviidud uuringuid põhineb kvaasieksperimentaalsel metodoloogial.

Riikide kogemused

Alljärgnevalt vaatan, missugustele tulemustele on jõutud OECD riikides ATP tulemuslikkust analüüsides. Käesolev ülevaade põhineb OECD ja Maailmapanga ekspertide koostatud töödel, mille raames analüüsiti rohkem kui saja aktiivse tööturupoliitika tulemuslikkust

hindava töö tulemusi (Dar, Tzannatos 1999; Martin 1998). Tulemused on lühidalt summeeritud lisas.

Tabelis on esitatud kulutused ATP meetmeile OECD riikides. Tabelist järeldub, et kasutatavad ATP meetmed ja neile tehtud kulutused varieeruvad riigiti tuntavalt. Näiteks kulutatakse Austraalias, Tšehhis ja USA-s kõige rohkem tööotsingualase abi pakkumisele, Austrias, Saksamaal ja Taanis koolitusele, Suurbritannias ja Itaalias noorte tööhõiveprogrammidele, subsiidiumid erasektori tööandjale on levinuim meede Hispaanias ning avalikud tööd Belgias.

Tabel. Kulutused ATP meetmetele OECD riikides ja Eestis (% kogukulutustest 1999. a)

	Tööotsingu-alane abi ja riigi töövahendus-süsteem	Tööturu-koolitus	Eri-meetmed noortele	Subsiidiumid erasektori tööandjale	Stardi-abi	Avalikud tööd	Erimeetmed puuetega inimestele
Austraalia	43,8	4,9	15,9	1,5	4,0	18,2	11,3
Austria	26,0	35,7	9,7	9,1	1,7	6,7	11,1
Belgia	14,0	18,6	0,0	20,8	0,1	37,6	8,9
Tšehhi	50,4	6,8	8,9	12,1	3,2	14,0	4,7
Saksamaa	17,6	26,6	6,0	2,0	2,9	25,4	19,5
Taani	6,5	55,5	6,6	1,3	0,9	10,8	18,4
Hispaania	8,1	23,5	8,6	40,9	4,2	11,8	3,0
Soome	11,8	32,7	16,3	12,8	2,1	15,7	8,5
Prantsusmaa	12,6	20,9	29,8	15,2	0,1	14,8	6,6
Suurbritannia	36,3	13,0	40,7	2,9	0,4	-	6,7
Ungari	27,8	17,8	-	21,3	0,8	32,3	-
Itaali	-	18,7	39,5	28,1	2,1	11,5	-
Holland	17,5	20,8	2,4	4,0	-		34,8
Rootsi	15,1	26,6	1,8	9,8	3,8	11,3	31,5
USA	33,9	21,9	16,3	2,0	-	4,7	21,2
Eesti	8,6	20,7	-	1,0	2,3	1,8	-

OECD keskmine	22,8	22,3	13,0	11,2	2,5	19,4	17,6

ALLIKAS: OECD 2000; Tööturuamet.

Tööotsingualane abi ja nõustamine

1999. aastal kulutati OECD riikides keskmiselt kõige enam tööotsingualase abi ja riigi töövahendussüsteemi tegevuse finantseerimiseks. Kahjuks ei võimalda OECD andmebaas eraldada tööotsingualase abi pakkumiseks tehtud kulutusi tööhõiveametite halduskuludest, seetõttu tuleb antud kulusid vaadata koos.

Riikide andmete põhjal läbi viidud uuringud on näidanud, et tööotsingualane abi on edukamaid ja vähemkulukamaid ATP programme, eriti majanduskasvu perioodil. Tööotsingualast abi pakutakse väga erinevas vormis: alates tööpakkumiste vahendamisest ja tööotsijate esmastest küsitlustest kuni süvaküsitluste ja põhjaliku kutsenõustamiseni välja töötusperioodi pikenedes. Tööotsingualane abi ning töötu tööotsingualase tegevuse kontrollimine on riikide kogemuste põhjal olnud väga tõhus töötute tööturule tagasitoomise vahend (Martin 1998).

Viimasel ajal on OECD riikides tööotsingualase abi pakkumisel uueks vahendiks individuaalsete tööotsingukavade koostamine. Peetakse tähtsaks leida töötusperioodi kestel õige hetk individuaalsete nõustamisteenuste pakkumiseks. Üldiselt arvatakse, et töötusperioodi algul tuleks lasta töötul ise aktiivselt tööd otsida ning sekkuda siis, kui teatud aja möödudes inimesel endal pole õnnestunud tööd leida. Näiteks Suurbritannias alustatakse töötu intensiivse nõustamise ja individuaalsete tööotsingukavade koostamisega kuuendal töötuskuul (Fay 1996).

Tööotsingualane abi on andnud vähe tulemusi pikaajaliste töötute ja noorte tööturule tagasitoomisel. Nimetatud sihtrühmade puhul on andnud paremaid tulemusi tööotsingualase abi kombineerimine teiste ATP meetmetega (Fay 1996).

Üks huvitavaid tööotsingualase abi vorme on nn tööleidmise boonus (*re-employment bonus*). Seda makstakse töötule, kes leiab kiiresti uue ametikoha ning töötab seal teatud aja. Sellist skeemi kasutatakse edukalt Jaapanis ning seda on tulemuslikult katsetatud ka USA-s. Hinnangud näitavad, et boonuse maksmine vähendab märgatavalt töötusperioodi kestust. Samas nõuab tööleidmise boonuse rakendamine tugevat kontrolli, sest töötajal võib tekkida kiusatus tööandjaga vallandamises ja kiires töölevõtmises kokku leppida ning sellega boonust teenida (Martin 1998).

Tööotsingualase abi pakkumisel on keskne roll riigi tööhõiveameteil, seetõttu tuleb jälgida, et tööhõiveametites oleksid nii inimesed kui ka vahendid antud teenuse efektiivseks pakkumiseks (Dar, Tzannatos 1999).

Tööturukoolitus

Paljudes riikides on kulutuste poolest suurim ATP programm tööturukoolitus. Keskmiselt kulutasid OECD riigid tööturukoolituse finantseerimiseks 22,3% ATP vahendeist. Eestis kulutati tööturukoolituse finantseerimiseks 20,7% ATP vahendeist. Tööturukoolituse mõju hinnanud tööde tulemused on väga erinevad. Näiteks on näidanud Iirimaal ja Suurbritannias läbiviidud analüüsid, et koolituses osalejad olid tööturule tagasipöördumisel mitteosalejatega võrreldes märksa edukamad (Meager, Evans 1998); Saksamaal läbiviidud uuringud näitavad, et koolitusel puudub mõju osalejate edasisele tööturustaatusele (Johanson 1994).

Riikide kogemused näitavad, et kõige rohkem mõjutavad osalejate hilisemaid tööleidmisvõimalusi ja palka väikesemahulised ja hästi suunatud koolitusprogrammid. Seejuures on vaja arvestada koolituse puhul nii tööotsija kui ka tööandja vajadusi. Ebaefektiivsed on suuremahulised koolitusprogrammid, mis on suunatud kõikidele töötutele. Tulemuslikumad on koolitusprogrammid, mille üks osa on praktika töökohal (Martin 1998; Dar, Tzannatos 1999).

Kõige mõjusam on tööturukoolitus naiste ja kõige vähem mõjus noorte puhul. Tööturukoolituse ebaefektiivsust noorte puhul võib ühelt poolt seletada asjaoluga, et tihti on tegemist koolisüsteemist väljalangenud ja puuduliku haridustasemega inimestega, keda lühiajaline tööturukoolitus ei suuda aidata (Dar, Tzannatos 1999). Seetõttu on noorte puhul tähtis varajane sekkumine, tuleb tegelda nii õpilastega, keda ähvardab koolist väljalangemine, kui ka nende vanematega (Martin 1998). Teiseks noorte töötuse põhjuseks on töökogemuse puudumine, seetõttu võib noore töölerakendamine palgasubsiidiumi abil olla koolitusest tulemuslikum (Fay 1996).

Et koolitus oleks tulemuslik, tuleb jälgida, et osalejad oleksid koolitusest tõepoolest huvitatud ega kasutaks programmis osalemist töötushüvitusele rekvalifitseerumiseks. Nimelt on mõne riigi seadusandluses programmis osalemine võrdsustatud eelneva töötamisega ning seetõttu tekib töötul pärast programmis osalemist õigus töötushüvitisele (Fay 1996).

Riikide kogemuste analüüsimisel on leitud, et koolituse mõju on märgatavalt suurem majanduse kasvuperioodil ehk ATP tulemuslikkus sõltub suuresti tööjõu nõudlusest (Dar, Tzannatos 1999).

Stardiabi

OECD riigid kulutavad stardiabiks 2,5% ATP vahendeist. Stardiabi skeemid ettevõtlusega alustamiseks erinevad riigiti: toetust antakse kas ühekordse summana või perioodiliste maksetena, mõnes riigis eelneb stardiabi taotlemisele soovija tausta põhjalik kontrollimine, teises nõutakse eelnevat koolituse läbimist ning pakutakse intensiivset nõustamist ettevõtlusega alustamise perioodil. Eestis vastab stardiabile tööturutoetus töötule ettevõtluse alustamiseks. Tööturutoetuse suurus on 10 000 krooni, see makstakse välja ühekordse summana. Kokku kulutatakse Eestis stardiabi finantseerimiseks 2,3% ATP vahendeist, mis on samas suurusjärgus OECD riikide vastava näitajaga.

Üldiselt on stardiabi tulemuslikkust hinnanud analüüsid andnud positiivseid tulemusi – programmis osalejad on olnud tööturule tagasipöördumisel edukamad. Samas töötab antud programm ainult väikese osa töötute jaoks, kelleks on üldiselt kõrgema haridustasemega alla 40-aastased mehed. Edukamaks on osutunud programmid, milles stardiabile lisaks pakutakse intensiivset nõustamist (Fay 1996).

Ka töötute enda hulgas on suhteliselt vähe neid, kes on nõus ettevõtlusega alustama. S. Wilson ja A. V. Adams leidsid OECD riikide andmete põhjal, et üksnes 5% töötuist on valmis stardiabi kasutades looma oma ettevõtte (Wilson, Adams 1994).

Uuringud näitavad, et loodud ettevõtete eluiga on suhteliselt lühike: kolmandik stardiabiga loodud ettevõtteist lõpetab tegutsemise esimesel tegevusaastal, Taanis koguni 60%, Kanadas seevastu vaid 20%. Samas on toodud arvud sarnased stardiabita loodud ettevõtete näitajatega, mille hulgast lõpetab esimesel tegevusaastal keskmiselt samuti kolmandik (Dar, Tzannatos 1999).

Keskmiselt luuakse stardiabiga alustatud ettevõtteis üksnes pool täiendavat töökohta, näiteks Ungaris loodi igas üle aasta tegutsenud ettevõttes 0,3, Prantsusmaal 0,5 ja Austraalias 0,7 täiendavat töökohta (OECD 1993; Wilson, Adams 1994).

Riikide kogemused näitavad, et stardiabiga kaasnevad ka vahendite raiskamine (*deadweight loss*) – inimesed, kes alustavad ettevõtlust, oleksid seda teinud ka ilma toetuseta – ja asendusefekt – toetusega loodud ettevõtted võivad välja tõrjuda toetust mittesaanud ettevõtted (Fay 1996; Dar, Tzannatos 1999).

Subsiidiumid erasektori tööandjatele

Subsiidium erasektori tööandjale kujutab endast tööandjale makstavat summat, tavaliselt teatud protsenti palgast, mille eesmärk on motiveerida tööandjat töötut tööle võtma. OECD riigid kulutavad subsiidiumideks erasektori tööandjale 11,2% ATP vahendeist. Eesti seadusandluses vastab mainitud meetmele tööturutoetus tööandjale, mida makstakse väiksema konkurentsivõimega isiku töölerakendamiseks. Tööturutoetust makstakse esimese kuue kuu jooksul alampalga suuruses ja järgneva kuue kuu jooksul pool alampalgast. ATP vahendeist kulub Eestis tööturutoetuseks tööandjale üksnes 1%.

Enamik läbiviidud analüüse näitab, et subsiidiumid erasektori tööandjatele on suhteliselt vähe efektiivsed ning samamoodi kui stardiabi puhul kaasnevad nendega vahendite raiskamine (tööandja võtab subsiidiumiga tööle inimese, kelle ta oleks võtnud ka ilma subsiidiumita) ja asendusefektid (tööandja võtab tööle töötaja, kellele makstakse subsiidiumi, mitte töötaja, kelle ta muidu oleks võtnud) (Dar, Tzannatos 1999).

Eeltoodust hoolimata on leitud, et erasektori tööandjale antavad subsiidiumid võivad olla tõhusad teatud riskirühmade, eelkõige pikaajaliste töötute töölerakendamiseks. Pikaajalise töötuse vähendamisel on subsiidiume erasektori tööandjatele kasutatud edukalt nii USA-s, Suurbritannias kui ka Austraalias (Fay 1996).

Lisaks rõhutavad mitmed autorid, et nimetatud meetme rakendamisel on tähtis kontrollida, et subsiidiumi saanud tööandja ei kuritarvitaks saadud toetust. Kui puudub kontroll, võivad tööandjad kasutada subsiidiumi näiteks püsiva tööjõukulude vähendamise võimalusena või vallandada subsiidiumi saamise aja lõppedes töötaja ja asendada ta uuega, kelle eest makstakse subsiidiumi. Teisalt vähendab aga tööandja range kontrollimine firmade tahet mainitud programmis osaleda, seetõttu on tähtis leida tasakaal kahe mainitud eesmärgi vahel (Martin 1998).

Avalikud tööd

OECD riigid kulutavad avalike tööde subsideerimiseks keskmiselt 19,4% kogu ATP vahendeist. Antud programmi peamine eesmärk on ajutise töövõimaluse loomine ja asendussissetuleku pakkumine. Enamasti on avalikud tööd suunatud pikaajalistele töötutele, keda on kõige raskem tööturule tagasi tuua. Eestis kulutati 1999. aastal hädaabitööde finantseerimiseks 1,8% ATP vahendeist, 2001. aastast hädaabitöid enam riigieelarvest ei finantseerita.

Riikide kogemused näitavad, et avalikud tööd võivad lühiajaliselt hõivet suurendada, kuid pika aja jooksul on nad ebaefektiivne ja kallis vahend töötuse vähendamiseks. Antud programmis osalejail on mitteosalejatega võrreldes hiljem raskem tööd leida ning nende palgatase on madalam. Selle üheks põhjuseks peetakse asjaolu, et avalikes töödes osalenutega seostub tööandjatel halb maine (Fay 1996).

Kuigi enamik uuringuid näitab, et avalikud tööd ei suurenda osalejate töötamise tõenäosust tulevikus, kasutavad OECD riigid neid eelkõige pikaajaliste töötute aktiveerimiseks ja neis tööharjumuse tekitamiseks. Samuti annab programmis osalemine võimaluse pakkumisega tööotsija töötahet testida. Kui inimene keeldub programmis osalemast, lõpetatakse töötushüvitise maksmine (Martin 1998).

Avalike tööde programme on palju kasutatud vaesuse leevendamiseks arenguriikides. Näiteks Botswanas osales 1985. ja 1986. aastal 21% tööjõust avalikes töödes. Vaesuse leevendamisele suunatud programmide juures on tähtis jälgida, et neid programme kasutataks üksnes lühikese aja jooksul ning pakutav palk oleks väga madal. See võimaldab programme suunata kõige vaesemale osale elanikkonnast (Dar, Tzannatos 1999).

ATP mõju Eestis

Eestis kulutatakse ATP finantseerimiseks kõigest 0,08% SKP-st (vt joonist), mis on väiksem kui OECD riikide vastav näitaja. 2001. aastal osales aktiivsetes meetmetes ligi 11 000 inimest, see moodustab 12% töötuist. Sellest tulenevalt võib väita, et Eestis ATP mõju makrotasandil puudub ning kasutatavate meetmete tulemuslikkust tuleb hinnata mikrotasandil.

Eestis pole ATP tulemuslikkust käesolevas artiklis vaadatud tehnikaid kasutades siiani hinnatud. Esimene samm selles suunas on 2003. aasta kevadeks Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS-e ja tööturuameti koostöös valmiv uuring, mille raames viidi 2002. aasta augustis ja

septembris läbi registreeritud töötute küsitlus. Tööturuameti elektroonilisest andmebaasist oli võimalik kasutada vaid Tallinna ning Ida-Viru, Tartu ja Viljandi maakonna andmeid, seetõttu viidi küsitlus läbi nimetatud piirkondades. Et antud piirkonnad on piisavalt representatiivsed, võib tulemusi üldistada kogu Eestile. Analüüsi põhjal hinnatakse kolme ATP - tööturukoolitus, tööturutoetus tööandjale ja tööturutoetus töötule - tulemuslikkust.

Küsitluse raames küsitleti 2000. aastal töötuna registreeritud inimesi, mis võimaldab hinnata programmi mõju aasta pärast osalemist. Kokku oli vaatlusalusel aastal nimetatud piirkondades töötuna registreeritud 22 635 isikut, neist 2136 osales ühes vaadeldud ATP programmis ning ülejäänud said töötu abiraha. Valimi suuruseks kujunes 3024 isikut, kellest 1013 isikut osales ühes analüüsitavas programmis ja 2011 kuulus kontrollrühma. Küsitlusele vastas 61% valimisse sattunuist. Peamiseks mittevastamise põhjuseks oli kontakti mittesaamine (63%), mis viitab küsitluse aluseks olnud andmebaasi puudulikkusele aadresside osas. Küsitlusele keeldus vastamast 19%.

ATP mõju hindamiseks kasutati kvaasieksperimentaalset analüüsimetoodikat ehk võrreldi programmis osalenute ja mitteosalenute hilisemat tööturuseisundit ja palga suurust pärast programmis osalemist. Uuringu esialgsed tulemused viitavad sellele, et ATP-s osalemine suurendab töötamise tõenäosust 8-10 protsendipunkti võrra. Analüüsi lõplikud tulemused võimaldavad teha järeldusi ka iga vaadeldud meetme kohta eraldi.

Kasutatud kirjandus

Dar, A., Tzannatos, Z. (1999). Active Labour Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations. Social Protection Discussion Paper, 9901. Washington, D.C.: World Bank.

European Commission (2001). European Employment Guidelines. Brussels.

Fay, R. G. (1996). Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries. Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No 8. Paris.

Heckman, J., Lalonde, R., Smith, J. (1999). The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. - Handbook of Labor Economics, Vol 3.

Johanson, R. (1994). Retraining Adults in Germany. Training Policy Study, No 4. Geneva: ILO.

Martin, J. P. (1998). What Works among Active Labor Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences. Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No 35. Paris.

Meager, N., Evans, C. (1998). The Evaluation of Active Labor Market Measures for the Long-term Unemployed. Employment and Training Papers, No 16. Geneva: ILO.

OECD (1993.). Employment Outlook. Paris.

OECD (1994). The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations. Paris.

OECD (1996). Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies. Paris.

OECD (2001). Labour Market Statistics. CD-ROM.

Wilson, S., Adams, A. V. (1994). Self-employment for the Unemployed: Experience in OECD and Transitional Economies. Discussion Paper, No 263. Washington, D.C.: World Bank.

Lisa. ATP teoreetiline mõju ja olulised küsimused

Programmi nimetus	Programmi eesmärk	Võimalikud positiivsed mõjud	Võimalikud negatiivsed mõjud	Olulised küsimused
1. Tööotsinguala ne abi/nõustamin e (*Eestis töövahendus, kutsenõustami ne*)	töövahendus – tööotsijate ja vabade töökohtade kokkuviimine. Koosneb mitmest erinevast teenusest: esmased küsitlused tööhõiveamet is, põhjalik nõustamine töötusperioo di ajal, tööklubid jne	1) vähendab töötusperioodi kestust; 2) suhteliselt odav teenus; 3) võimaldab testida tööotsijate töötahet ja eelhinnata sobivust teistes ATP programmides osalemiseks; 4) võib aidata vähendada tööturul n-ö seesolijate võimu; 5) võib suurendada efektiivset tööjõupakkum ist; 6) empiirikas leitud, et omab positiivset mõju kõigile tööotsijaile, eriti naistele	1) erateenuste väljatõrjumine; 2) vahendite raiskamine (*deadweight loss*) – tööotsijad, kes leiavad töö tööhõiveameti vahendusel, on üldiselt kõige kvalifitseeritumad ja oleks leidnud töö ka töövahendusteenu se puudumisel; 3) empiirikas leitud, et aitab ainult väikest osa tööotsijatest	1. Mis hetkel töötusperioodi kestel tuleks sekkuda, s.t pakkuda intensiivset/põhjali kku nõustamist? 2. Kui sageli tuleks tööotsingualast tegevust ja töövalmidust kontrollida? 3. Missugune on eratööbüroode roll? 4. Mis koolitust ja vahendeid tööhõiveameti nõustajad vajavad antud teenuse efektiivsemaks pakkumiseks? 5. Kui tulemuslik on töövahendus/nõus tamine?

2. Koolitus (*Eestis tööturukoolitus*)	anda tööturule sisenejaile tööturul konkureerimiseks vajalik koolitus ja kogemus või täiendada olemasolevaid oskusi	1) töötute produktiivsuse tõus; 2) kui on hästi suunatud, võib aidata teatud riskirühmi, eelkõige naisi; 3) võib suurendada efektiivset tööjõupakkumist; 4) võimaldab testida tööotsijate töötahet; 5) empiirika näitab, et kõige suurem mõju on tööturule taas siseneda soovivatele naistele	1) vahendite raiskamine – sageli on koolitus halvasti suunatud, osalema valitakse inimesed, kes oleks töö leidnud ka ilma koolituseta; 2) koolituses osalemise perioodil väheneb tööotsingu intensiivsus; 3) ebaefektiivne majandusseisaku/languse perioodil (tavaliselt pakutakse selles olukorras neid programme kõige rohkem); 4) üks kulukamaid ATP meetmeid; 5) empiirika näitab, et kõige väiksem mõju on madala haridustasemega keskeas meestele, eakatele ja noortele	1. Kuidas kindlustada, et koolitus vastab tööandja ja tööturu vajadustele? Mis peaks olema koolituse sisu? 2. Missugune peaks olema riigi ja erasektori osa koolituse finantseerimises? 3. Kui kaua peaks koolitus kestma, et maksimeerida pikaajalist kasu ning minimeerida nn lukustusefekte (koolituse ajal väheneb tööotsingu intensiivsus)? 4. Kui tulemuslik on koolitus isoleeritult/pakutuna koos teiste ATP teenustega? 5. Kuidas koolitust paremini suunata tööotsijate/tööandjate vajadustele? 6. Mis hetkel töötusperioodi kestel tuleks sekkuda, s.t pakkuda koolitust? 7. Kas koolituses osalemine peaks olema vabatahtlik või peaks seda kasutama testina tööotsija töötahte kontrollimiseks? 8. Kas koolituses

				osalemise ajal peaks maksma toetust? Kui jah, siis mis suuruses? 9. Missugune on programmi mõju: kas programmis osalemine suurendab osalejate tööleidmisvõimalusi ja tulevast palka?
3. Stardiabi (*Eestis tööturutoetus ettevõtluse alustamiseks*)	väikeettevõtte loomise ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise toetamine rahalise toetuse ja nõustamisteenuste abil	1) aitab luua nn ettevõtlusvaimu; 2) alternatiiv töötuskindlustusele; 3) empiirikas leitud, et mõjub väiksele osale töötuist, eelkõige suhteliselt kõrgema haridusega täiseas meestele	1) vahendite raiskamine – inimesed, kes loovad väikeettevõtte, oleksid seda teinud ka ilma toetuseta; 2) asendusefekt – võib välja tõrjuda ettevõtted, kes ei saa toetust	1. Missugust abi – rahalist, nõustamist – tuleks ettevõtlusega alustamiseks pakkuda? 2. Kui kaua toetust pakkuda? 3. Kui pakkuda rahalist toetust, siis mis suuruses, kas ühekordse summana või tuleks kompenseerida teatud perioodi sissetulek? 4. Kuidas hinnata, kas toetuse taotlejad on sobivad ettevõtlusega alustamiseks? 5. Missugune on programmi mõju – kui palju stardiabi saanuist alustab edukalt, kui palju alustatud ettevõtteist on

				alles ühe/kolme/kuue aasta pärast, kui palju uusi töökohti luuakse?
4. Palga subsiidium (*Eestis tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötu töölerakendamiseks*)	peamiselt pikaajaliselt töötutele ja noortele suunatud programm, mille raames kompenseeritakse töötu palganud tööandjale teatud ajaperioodi jooksul töötu palk / osa palgast	1) tööoskuste ja -kogemuse arendamise tõttu võib töötu leida püsiva töökoha; 2) aitab töötuil hoida sidet töömaailmaga; 3) õigluse argument – pikaajaliselt töötute toetamine lühiajaliselt töötute arvelt on õiglane; 4) võimaldab testida tööotsijate töötahet; 5) empiirikas leitud, et kõige suurem mõju on pikaajaliselt töötutele ja tööturule taassiseneda soovivatele naistele	1) vahendite raiskamine – toetusega tööle võetud isikud oleksid saanud tööd ka ilma toetuseta; 2) asendusefekt – toetust mittesaava töötaja asemel võetakse tööle toetust saav töötaja; 3) tööandjad võivad skeemi kuritarvitada – toetusega tööle võetud töötaja vallandatakse, kui toetuse saamise periood lõpeb	1. Kes peaks toetust saama – töötu või tööandja? 2. Kui kaua peaks toetust maksma? 3. Mis hetkel töötusperioodi kestel tuleks sekkuda, s.t pakkuda võimalust rakenduda palgasubsiidiumiga? 4. Kas tuleks töötule pakkuda ka koolitust? 5. Missugune on programmi mõju: kui paljud jätkasid töötamist pärast subsiidiumi lõppemist või leidsid uue töökoha ning kui paljud jäid töötuks?
5. Avalikud tööd (*Eestis hädaabitööd*)	peamiselt riigi poolt finantseeritud madalapalgal	1) võib aidata riskirühmadel hoida sidet töömaailmaga; 2) võimaldab	1) erasektori töökohtade väljatõrjumine, eriti kui on halvasti suunatud;	1. Kui kaua peaks töö kestma? 2. Missugune peaks olema makstav palk?

	ised tööd, mille eesmärk on leevendada vaesust ja pakkuda ajutist töövõimalust, suunatud pigem sissetuleku pakkumisele kui töökohtade loomisele	pakkuda avalikke töid ja arendada infrastruktuuri ; 3) võimaldab testida tööotsijate töötahet – kui inimene keeldub osalemast, töötushüvitist ei maksta	2) osalejaile jääb külge halb maine, mis vähendab nende edaspidiseid tööleidmis-võimalusi; 3) töökohad on madala tootlikkusega; 4) kohaliku tasandi programmid asendatakse riigi finantseeritud programmidega kohtade loomisele	3. Kus/millises piirkonnas avalikke töid pakkuda? 4. Kuidas toimub finantseerimine, sh jaotus riigi/kohaliku tasandi vahel? 4. Missugune on programmi mõju: kas programmis osalemine suurendab osalejate tööleidmisvõimalusi ja tulevast palka, kas programmid on kulutõhusad (*cost-effective*)?

ALLIKAS: autor koostanud Fay (1996), Martini (1998) ja Dari &Tzannatosi (1999) põhjal.

Tööjõu maksustamine ja tööhõive

Sten Anspal (RiTo 6), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik

Tööjõumaksude vähendamise abil on põhimõtteliselt võimalik tööhõivet suurendada, kuid seda üksnes teatud eelduste korral.

Otsides lahendusi ühele Eesti majanduse teravamale probleemile – kõrgele tööpuudusele –, on aina enam analüüsitud ka maksusüsteemi ja tööturu seoseid. Peale struktuuri mõjutab tööjõu maksukoormus märkimisväärselt töötuse taset. Käesolevas artiklis vaatlengi Eesti tööjõumaksude taset rahvusvahelises kontekstis ning tööhõive ja maksustamise seoseid.

Eesti ja välisriikide maksukoormust võrreldes tuleb silmas pidada, et tööjõu maksukoormust arvutatakse erinevalt ning võrdlused peavad põhinema samadel meetoditel. Lahknevused eri tüüpi indikaatorite vahel võivad tuleneda näiteks sellest, milliseid töötaja ning tööandja makse arvestatakse, kuidas võetakse arvesse sotsiaaltoetusi jne. Järgnevates arvutustes on Eesti andmed esitatud OECD rahvusvahelistes võrdlustes kasutatava metoodika alusel.

Kõige elementaarsem tööjõu maksukoormuse indikaator on maksukiil, mis kujutab endast tööandja makstavate tööjõukulude ning töötaja netopalga vahet. Maksukiil sisaldab kõiki palgalt arvestatavaid makse, olenemata maksukoormuse tegelikust või formaalsest jaotumisest. Kui vaatlusalune maksumaksja saab regulaarselt sotsiaaltoetusi, võetakse ka need arvesse maksukiilu kahandava tegurina.

Teine näitaja on brutopalga maksukoormus, mis sisaldab ainult töövõtja makstavaid makse (ja sotsiaaltoetusi). Arvestada tuleb, et seda indikaatorit mõjutab maksude jaotumine tööandja ja töövõtja vahel. Seetõttu näitab see indikaator Eestit rahvusvahelises võrdluses suhteliselt madalama maksukoormusega riigina, sest Eestis peab sotsiaalmaksu maksma erinevalt teistest riikidest peaaegu täielikult tööandja.

OECD kasutab nimetatud näitajate leidmiseks järgmist arvutusmetoodikat (OECD 1998, lk

27–28)[1]:

Tabelis 1 on toodud nende kahe indikaatori väärtused erinevate maksumaksjatüüpide lõikes, illustreerimaks maksukoormuse tugevat erinevust sõltuvalt sissetulekute tasemest ja eriti sotsiaaltoetuste saamisest. Maksukoormus sõltub sissetulekute tasemest maksuvaba tulumäära kaudu ning sotsiaaltoetustest peretoetuste näol.

Tabel 1. Eesti tööjõu maksukoormus OECD meetodite järgi 2001. a

Maksumaksja tüüp	Vallaline	Vallaline	Vallaline	Vallaline	Abielus	Abielus	Abielus	Abielus
Laste arv	0	0	0	2	2	2	2	0

Palgatase (% keskmisest[2] ; esimene & teine pereliige)	67	100	167	67	100/0	100/33	100/67	100/33
Brutokuupalk	3449,8	5149,0	8598,8	3449,8	5149,0	6848,2	8598,8	6848,2
Brutopalk aastas	41398	61788	103186	41398	61788	82178	103186	82178
Maksuvaba tulu	12000	12000	12000	12000	24000	24000	24000	24000
Maksustatav tulu	29398	49788	91186	29398	37788	58178	79186	58178
Tulumaks	7643,5	12944,9	23708,3	7643,5	9824,9	15126,3	20588,3	15126,3
Sotsiaalmaks	13661,3	20390,0	34051,4	13661,3	20390,0	27118,8	34051,4	27118,8
Peretoetused	0	0	0	11700	4500	4500	4500	
Tööjõukulu	41398	61788	103186	41398	61788	82178	103186	82178
Brutopalga maksukoormus[3]	18,46%	20,95%	22,98%	-9,80%	8,62%	12,93%	15,59%	18,41%
Maksukiil[4]	38,69%	40,56%	42,09%	17,44%	31,29%	34,53%	36,54%	38,65%

ALLIKAS: Statistikaamet, PRAXIS-e arvutused.

Tabelist 1 on näha, et brutopalga maksukoormuse indikaator on näiteks kahe lapsega üksikema puhul negatiivne, s.t ta saab riigilt toetustena rohkem, kui ta (töötaja) maksudena maksab. Ka lasteta maksumaksjate puhul varieerub maksukoormus maksuvaba tulu tõttu ning ilmneb sellest tulenev maksusüsteemi progressiivsus.

Tabel 2. OECD ja Eesti maksukiil 2001. a

	Peretüüp	**Vallaline**			**Vallaline**			**Abielus**

	Laste arv	**0**			**2**			**2**
	Palgatase[5]	**167**			**67**			**100 & 67**
Jrk	Riik		Jrk	Riik		Jrk	Riik	
1.	Belgia	61,3	1.	Türgi	42	1.	Belgia	48,8
2.	Rootsi	53,5	2.	Poola	36,9	2.	Rootsi	43,7
3.	Ungari	57,7	3.	Rootsi	36,2	3.	Ungari	43,3
4.	Saksamaa	55,5	4.	Kreeka	34,3	4.	Saksamaa	42,9
5.	Itaalia	50,1	5.	Belgia	33	5.	Itaalia	42,9
6.	Türgi	44,9	6.	Prantsusmaa	30,8	6.	Türgi	42,7
7.	Poola	43,9	7.	Saksamaa	29	7.	Poola	42,5
8.	Prantsusmaa	50,7	8.	Hispaania	28,3	8.	Prantsusmaa	40,5
9.	Soome	51,7	9.	Ungari	27,9	9.	Soome	39,6
10.	Taani	51,5	10.	Soome	26,7	10.	Taani	39
	EL-15 keskm.	**46,4**	11.	Itaalia	26,5	11.	Tšehhi	38,9
11.	Tšehhi	45,3	12.	Slovakkia	24,1	12.	Slovakkia	36,8
12.	Slovakkia	45	13.	Portugal	22	**13.**	**Eesti**	**36,5**
13.	**Eesti**	**42,1**		**EL-15 keskm.**	**20,5**	14.	Madalmaad	36,4
14.	Madalmaad	40,2	14.	Jaapan	20,4		**EL-15 keskm.**	**35**
15.	Kreeka	40,5	15.	Madalmaad	17,8	15.	Kreeka	35,5
16.	Hispaania	41,7	**16.**	**Eesti**	**17,4**	16.	Hispaania	34,4
17.	Austria	49,9		**OECD keskm.**	**17,4**	17.	Austria	34,3

	OECD keskm.	41,4	17.	Tšehhi	16,7		**OECD keskm.**	**31,6**
18.	Norra	44,1	18.	Austria	16	18.	Norra	31,4
19.	Portugal	38	19.	Taani	15,5	19.	Portugal	27,6
20.	Kanada	31,4	20.	Korea	14,8	20.	Kanada	27
21.	USA	35,9	21.	Norra	13,8	21.	USA	25,4
22.	Šveits	33,8	22.	Šveits	12,4	22.	Šveits	23,4
23.	Jaapan	27,2	23.	Mehhiko	10,3	23.	Jaapan	22,6
24.	Suurbritannia	32,9	24.	USA	6,6	24.	Suurbritannia	22,4
25.	Island	37,9	25.	Luksemburg	5,1	25.	Island	19,7
26.	Iirimaa	35,8	26.	Kanada	3,9	26.	Iirimaa	19,5
27.	Uus-Meremaa	25,3	27.	Uus-Meremaa	0,3	27.	Uus-Meremaa	19,2
28.	Austraalia	31	28.	Iirimaa	-2	28.	Austraalia	18,6
29.	Luksemburg	42,2	29.	Island	-5,9	29.	Luksemburg	18,6
30.	Korea	21,3	30.	Austraalia	-10,6	30.	Korea	15,9
31.	Mehhiko	22	31.	Suurbritannia	-11,4	31.	Mehhiko	13,5

ALLIKAS: Taxing Wages (OECD 2002), PRAXIS-e arvutused.

Tabelis 2 on võrreldud Eestit OECD riikidega, kusjuures vaadeldakse maksukiilu ehk tööjõukulude ja netosissetuleku vahet, mis sisaldab kõiki tööjõumakse. Eraldi on välja toodud Euroopa Liidu liikmesriikide ja OECD keskmised. Andmed on esitatud kolme tüüpi maksumaksjate kohta: keskmisest töötleva tööstuse töölise palgast 167% teeniv vallaline töötaja, keskmisest 67% teeniv kahe lapsega üksikema ning abielus ja kahe lapsega abielupaar, kes kokku teenib 167% keskmisest tööstustöölise palgast. Eelmises tabelis ilmnenud suur varieerumine maksumaksjatüüpide lõikes kajastub ka riikidevahelises edetabelis. Riikide järjestuses jääb Eesti kõigil kolmel vaadeldud juhul ligikaudu keskele. Kõige madalam on maksukiil kahe lapsega üksikema puhul, langedes kokku OECD keskmisega ja olles Euroopa Liidu keskmisest mõnevõrra madalam. Euroopa Liidu keskmisest kõrgem on maksukiil ainult kahe lapsega abielupaari puhul.

Tabelis 3 on toodud brutopalga maksukoormuse näitajad, mille järgi Eesti maksukoormus on teiste riikidega võrreldes üks madalamaid. Seda indikaatorit mõjutab aga maksude jaotumine töötaja ja tööandja vahel. Et brutopalga maksukoormus sisaldab ainult töötaja makse ja Eestis on maksud teiste riikidega võrreldes suures osas tööandja kanda, on ka Eesti koht selles edetabelis madal.

Tabel 3. OECD ja Eesti brutopalga maksukoormus 2001. a

	Peretüüp	Vallaline			Vallaline			Abielus
	Laste arv	0			2			2
	Palgatase (% KTTP-st, esimene ja teine palgasaaja)	167			67			2
								100 & 67
1.	Taani	51,3	1.	Türgi	29	1.	Taani	38,5
2.	Belgia	48,7	2.	Poola	24	2.	Belgia	33,2
3.	Saksamaa	47,4	3.	Kreeka	15,9	3.	Saksamaa	31,3
4.	Ungari	42,2	4.	Rootsi	15,3	4.	Poola	30,7
5.	Soome	39,6	5.	Taani	14,8	5.	Türgi	29,9
6.	Rootsi	38	6.	Saksamaa	14,6	6.	Madalmaad	26,2
7.	Norra	36,9	7.	Belgia	13,1	7.	Rootsi	25,2
8.	Austria	35,2	8.	Jaapan	12,1	8.	Soome	24,5

9.	Island	34,9	9.	Prantsusmaa	11,3	9.	Itaalia	23,6
10.	Madalmaad	34,8	10.	Soome	8,3	10.	Norra	22,6
	EL-15 keskm.	**34,5**	11.	Korea	7,3	11.	Kanada	21,9
11.	Luksemburg	34,2	12.	Hispaania	6,4	12.	Ungari	20,9
12.	Itaalia	33,2	13.	Madalmaad	4,8		**EL-15 keskm.**	**20,9**
13.	Türgi	32,5		**EL-15 keskm.**	**4,2**	**13.**	USA	19,7
14.	Poola		14.	Portugal	3,5		**OECD keskm**	**19,3**
	OECD keskm	**31,1**		**OECD keskm**	**3,1**	14.	Uus-Meremaa	19,2
15.	USA	31	15.	Norra	2,7	15.	Prantsusmaa	19
16.	Austraalia	31	16.	Šveits	2,2	16.	Austraalia	18,6
17.	Prantsusmaa	30,7	17.	Itaalia	1,6	17.	Tšehhi	17,5
18.	Kanada	28,4	18.	Uus-Meremaa	0,3	18.	Kreeka	17,4
19.	Iirimaa	28,1	19.	USA	-0,5	19.	Island	15,9
20.	Tšehhi	26,3	20.	Ungari	-1,5	20.	Suurbritannia	15,8
21.	Šveits	26,3	21.	Kanada	-2,6	**21.**	**Eesti**	**15,6**
22.	Suurbritannia	26,1	22.	Mehhiko	-3,9	22.	Austria	15,1
23.	Uus-Meremaa	25,3	23.	Slovakkia	-4,7	23.	Šveits	14,6

24.	Slovakkia	24,1	24.	Luksemburg	-8	24.	Jaapan	14,5
25.	Kreeka	23,9	25.	Austria	-8,5	25.	Hispaania	14,3
26.	Hispaania	23,8	**26.**	**Eesti**	**-9,8**	26.	Slovakkia	12,8
27.	Portugal	23,3	27.	Austraalia	-10,6	27.	Iirimaa	11
28.	**Eesti**	**23**	28.	Iirimaa	-10,6	28.	Portugal	10,4
29.	Jaapan	19,6	29.	Island	-10,9	29.	Korea	8,4
30.	Korea	14,3	30.	Tšehhi	-12,4	30.	Luksemburg	7,4
31.	Mehhiko	107	31.	Suurbritannia	-20	31.	Mehhiko	0,3

ALLIKAS: Taxing Wages (OECD 2002), PRAXIS-e arvutused.

Tööjõu maksukoormuse mõju tööhõivele

Viimase 30 aasta jooksul on tööjõumaksud OECD riikides tuntavalt kasvanud, kuigi riikide vahel on suured erinevused. Maksud on rohkem kasvanud Mandri-Euroopas ning vähem USA-s ja Suurbritannias. Tööjõumaksud moodustavad praegu valitsussektori kogutuludest OECD riikides (nagu ka Eestis) ligikaudu poole. Alates 1980. aastatest on maksude kasvuga Mandri-Euroopas kaasnenud ka märkimisväärne tööpuuduse kasv, mis on andnud põhjust selle seose uurimiseks maksumäärade tõusuga. Mõned uurimused (Blanchard, Katz 1997) ei ole leidnud olulist seost tööjõumaksude ja tööpuuduse määrade vahel, teised empiirilised tulemused (Alesina, Perotti 1997; Daveri, Tabellini 1997) aga näitavad, et kõrgemad tööjõumaksud on kõrgema tööpuudusega statistiliselt seotud. Siiski ei joonistu seos alati selgelt välja: näiteks 1990. aastail on Skandinaaviamaade maksukiil olnud tunduvalt kõrgem kui Saksamaal või Prantsusmaal, tööhõivenäitajad aga sellest hoolimata paremad (Leibfritz, Thornton, Bibbee 1997). See illustreerib teiste näitajate, muu hulgas tööturu paindlikkuse tähtsust maksukoormuse mõju kujunemisel.

Kuidas tööjõumaksud mõjuvad tööhõivele, sõltub kahest asjaolust: esiteks sellest, mil määral maksud kanduvad üle palgakuludesse, ja teiseks sellest, kuidas kõrgem brutopalk mõjutab tööhõivet.

Kuidas kanduvad maksud tööandja palgakuludesse? Küsimusele ei saa vastata, lähtudes ainult maksukohustuse formaalsest jaotumisest töötaja ja tööandja vahel (nt käsitledes tulumaksu vaid töötaja maksuna ning sotsiaalmaksu tööandja maksuna). Sotsiaalmaksu tasub küll ettevõtja, kuid ta võib ka palgaläbirääkimistel töötajaga pakkuda sellevõrra madalamat palka. Tööandja lähtub oma otsuste tegemisel ikkagi summaarsetest tööjõukuludest: kui näiteks maksumäär tõuseb, on ettevõtja huvides kompenseerida seda töötaja palga vähendamisega. Brutopalkade vähendamist esineb küll harva, kuid reaalpalga languse saab jaotada mitme perioodi vahel, pidurdades või külmutades palkade kasvu mõneks ajaks. Nii saab ettevõtja lükata maksukoormust töötajale.

Sellist maksukoormuse täielikku ülekandmist töötajale ei saa ettevõtja aga endale alati lubada. Maksukoormuse jaotuse tööandja ja töötaja vahel määrab lõppkokkuvõttes kummagi läbirääkimisjõud. Kui palganõudmise esitab näiteks tööturul nõutud ning konkurentsivõimeline, kõrge kvalifikatsiooniga töötaja, on sellel suurem kaal kui lihttöölisel, keda vajaduse korral on lihtne asendada.

Peale tööturu konkurentsi mõjutab osapoolte läbirääkimist ametiühingute tugevus, miinimumpalk, lepingute kestus, tööseadusandlik korraldus jne, ühesõnaga tööturu paindlikkus kõige üldisemas mõttes. Antud juhul tähendab paindlikkus seda, et töötaja aktsepteerib netopalga langust. Uurimustes on leitud, et tööjõumaksude kandumine tööjõukuludesse on väiksem näiteks USA-s ja Suurbritannias, kus tööturg on paindlikum (Leibfritz, Thornton, Bibbee 1997, 36) ning suurem Mandri-Euroopas, kus näiteks ametiühingud on tugevad ja seetõttu paindlikkus väiksem (Daveri, Tabellini 1997; Carone, Salomäki 2001).

Tööturu konkurentsisituatsioon ning sellest tulenev tööjõu nõudluse ning pakkumise elastsus määrab suures osas ära võimaliku tööjõumaksude muudatuse tulemuslikkuse tööhõive mõttes. Näiteks kui suuremat osa mingis majandusharus hõivatutest iseloomustab vähene paindlikkus, siis ei ole ka tööjõumaksude vähendamise erilist tulemuslikkust oodata, sest kasu madalamatest maksudest jõuab peamiselt töötajate suurenenud palkadesse, mitte tööandja kahanenud tööjõukuludesse. Eesti puhul tuleb tõenäoliselt arvestada suhteliselt väiksema paindlikkusega tööturu segmentides, kus esineb struktuurne tööjõupuudus.

Üks tööjõu maksukoormuse mõjusid avaldub tootmisprotsessis kasutatava kapitali-tööjõu suhte muutumises. D. S. Hamermesh on tööjõunõudluse empiirilises analüüsis leidnud, et tööjõumaksude vähendamine 10 protsenti toob kaasa tööjõunõudluse suurenemise 3 protsendi võrra (Hamermesh 1993). Tööjõunõudlus tema analüüsi kohaselt suureneks tänu üleminekule suhteliselt tööjõumahukamale tootmisele (asendusefekt), kuid selle mõju avaldumine võib võtta aastaid, sest tootmisprotsessi reorganiseerimine võtab aega. Sellele lisaks kasvaks tööjõunõudlus kasvavate investeeringute tõttu (sissetulekuefekt). F. Daveri väitel aga pikema aja jooksul kapitali-tööjõu suhe taastub (Daveri 2001, 5) .

Maksupoliitika võimalused

Üldiselt võib nii teooria kui empiirika põhjal öelda, et tööjõumaksude langetamisega on põhimõtteliselt võimalik tööhõivet suurendada, kuid seda ainult teatud eelduste korral.

Hinnates võimaliku maksumuudatuse mõju tööhõivele, tuleb arvestada paljude teguritega, millest tähtsamad on loetletud allpool.

Olulisemad on tööturu paindlikkus ja tööjõu konkurents eri majandusharudes. Tööturu paindlikkus on maksude langetamise efektiivsuse eelduseks, sest see on peamisi põhjusi, mis määrab, kuidas maksud kanduvad tööjõukuludesse. Tööturu paindlikkuse kasvatamisele suunatud abinõud võivad osutuda sama tähtsaks kui maksumäärade muutmine.

Samuti on tähtis, millega tööjõumaksude langetamist finantseeritakse. On võimalik näiteks vähendada tööjõumakse ning suurendada kaudseid makse, kusjuures töötajad kannavad ka kaudsete maksude koorma. Kuigi kasvanud kaudsete maksude koormus võib jõuda töötajate palganõudmistesse alles pärast mõningat viitaega (Leibfritz, Thornton, Bibbee 1997), kahandaks see pikema aja jooksul maksumuudatuse mõju.

Tööjõupakkumise muutuste seisukohalt on tähtis see, kuidas maksustatakse töötu abiraha või töötuskindlustushüvitisi. Tööleasumise otsust mõjutab, milline on suhe oodatava tulu ning töötuna saadava tulu vahel. Kui üksikisiku tulumaksu määr kahaneb nii hüvitistelt kui ka palgalt, siis tõuseb tulu nii töötamisest kui ka mittetöötamisest. Maksumuudatus on efektiivsem, kui ka see suhe (asendusmäär) muutub (Pissarides 1997).

Eraldi tuleb vaadelda miinimumpalka saavate inimeste olukorda. Nende puhul on tähtis, kas muudetakse töötaja või tööandja maksumäärasid. Tööandja makse ei ole antud juhul nii lihtne lükata töötaja kanda, sest miinimumpalgast madalamat palka ei saa maksta ning ka nominaalse miinimumpalga kasv ajas ei sõltu tööandjast. Samas on miinimumpalga saajate läbirääkimisjõud tõenäoliselt väike. Selle töötajaterühma puhul näiteks sotsiaalmaksu vähendamine suurendab tööhõivet (kogu mõju avaldub ettevõtte kahanenud tööjõukuludes ning tööjõunõudlus suureneb), samal ajal kui üksikisiku tulumaksu vähendamine hõivet ei mõjuta (kogu mõju avaldub töötaja kõrgemas netopalgas, sest ei ole võimalik langetada brutopalka nii, et netopalk jääks endisele tasemele). Arvestada tuleb ka, et miinimumpalga maksukoormus on Eestis näiteks keskmise palgaga võrreldes palju madalam ja maksumuudatuse tähtsus sellevõrra väiksem.

Kasutatud kirjandus

Alesina, A., Perotti, R. (1997). The Welfare State and Competitiveness. – American Economic Review, Vol 87, Issue 5.

Blanchard, O., Katz, L. F. (1997). What We Know and Do Not Know about the Natural Rate of Unemployment. – Journal of Economic Perspectives, Vol 11, Issue 1 (Winter).

Carone, G., Salomäki, A. (2001). Reforms in Tax-benefit Systems in Order to Increase Employment Incentives in the EU. Economic Paper, September. ECFIN.

Daveri, F. (2001). Labor Taxes and Unemployment: A Survey of Aggregate Evidence. CERP Working Paper 18/02.

Daveri, F., Tabellini, G. (1997). Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries. Working Paper.

Hamermesh, D. S. (1993). Labour Demand. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Leibfritz, W., Thornton, J., Bibbee, A. (1997). Taxation and Economic Performance. OECD Economics Department Working Papers No 176. Paris: OECD.

OECD (1998). Tax/Benefit Position of Employees 1995–1996.

OECD (2002). Taxing Wages 2000–2001.

Pissarides, C. (1997). The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages: The Role of Unemployment Benefits and Tax Structure. Centre for Economic Performance Discussion Paper No 361.

Märkused

1 TM – üksikisiku tulumaks, SM – sotsiaalmaks. Sotsiaaltoetuste hulka ei arvestata ühekordseid toetusi.

2 Töötleva tööstuse töötaja keskmine brutokuupalk.

3 Brutopalga maksukoormus = (töövõtja poolt tasutud maksud (TM + SM) – sotsiaaltoetused/ brutopalk).

4 Maksukiil = (palgalt tasutud maksud (TM + tööandja SM + töövõtja SM) – sotsiaaltoetused/brutopalk + tööandja SM).

5 Protsent keskmise töötleva tööstuse töölise brutokuupalgast; esimene ja teine palgasaaja.

Eesti avalik arvamus Euroopa Liiduga liitumisest: heaolu on domineeriv tegur

Aksel Kirch (RiTo 6), Eurouuringute Instituudi direktor

Kui Eesti oli vabanemas nõukogude režiimist, oli mõttel liituda Euroopa Liiduga hoopis teine tähendus kui praegu, mil Eesti on laienemisringi kindlamaid kandidaate.

Analüüsimaks paremini eri tegurite osatähtsust referendumi otsuse mõjutajana, oleks vaja hinnata konteksti, milles tuleval aastal tehakse võimalik referendumiotsus.

Esimese perioodi (1992-1995) diskursust iseloomustab suhtumine Euroopa Liitu kui kaugesse, kuid ihaldatavasse eesmärki. Põhiprobleemiks oli tollal küsimus: kas see on jõukohane postsotsialistlikule väikeriigile? Mida peaks Eestis tegema, et saada kunagi kaugemas tulevikus liikmeks? Selle perioodi märksõnad olid: eristumine SRÜ-st, majanduslik iseseisvus ja julgeolek ning Eesti kui riigi defineerimine sotsialistliku lähimineviku mõistet ja okupatsiooni konteksti kasutamata. Tõepärase seletuse on esitanud Rein Ruutsoo: "Taassündinud Eesti Vabariigi nn Euroopa-poliitika keskseks aluseks oli arukas seada optimistlik nägemus ühinevast ja mitte uuesti ümber jagatud Euroopast ja oma tegevuses kõiki seda nägemust soodustavaid initsiatiive toetada... Täiendavat hoogu sellele andis aga Venemaa täielikult ebaõnnestunud katsed taastada oma mõjuvõimu" (Ruutsoo 1998).

Pärast liitumisavalduse esitamist 1995. aasta novembris ja esialgset vaimustust muutus tuntavalt ka diskursus, milles hakati nägema Euroopa Liitu kui tulevikustrateegiat. Vahelduva eduga on teisel vaatlusperioodil (1996-2000) olnud diskussioone Euroopa Liidu poolt ja vastu. On täienenud euroskeptikute ja pessimistide read ning see seisukoht ei ole enam ainult üksikute kriitiliste vaadetega analüütikute pärusmaa. Hakati arvutama, mida see samm (Euroopa Liiduga liitumine) meile kaasa toob. Märksõnadeks olid kasu/kulude analüüs. Paljud hakkasid end nimetama eurorealistideks, üldine vaimustus Euroopa suunal vähenes ning asemele tuli seisukoht: Euroopa Liit kui tohutu bürokraatiamasin, ebaefektiivne ja ainult suurte riikide huve arvestav majandusühendus. See oli tähtis diskursuse muutus. Näiteks kirjutas Janno Reiljan: "Samal ajal tuleb transformatsioonimaadel Euroopa Liiduga ühinemise puhul näha ja arvestada ka ohte ja raskusi, mis tulenevad majandusliku ja poliitilise keskkonna radikaalsest muutusest" (Reiljan 1999, 21). Nende raskustega võideldes tuligi arusaamine, et selle sammuga siseneb Eesti süsteemi, mis on küll muutumas, kuid aeglaselt ja vaevaliselt. Me ei saa üle võtta selle süsteemi üksikuid osi (häid aspekte), vaid peame võtma kõik või mitte midagi.

Küsimus "kas kõik on parem kui mitte midagi" viis Euroopa Liidu diskussiooni järgmisesse etappi. Kolmandaks etapiks on Eesti ja Euroopa liitumisläbirääkimiste lõpuga kaasnevad rahva kui suveräänse tahteavaldaja võimalikud eelistused-otsustused. Aasta enne Euroopa-referendumit on närviliselt hakatud analüüsima olukorda, mis juhtuks siis, kui rahvas referendumil valitsuse ja Riigikogu otsust ei toeta ja Eesti 2004. aastal Euroopa Liitu ei astu. Näiteks küsib tuntud ajakirjanik Ainar Ruussaar: "Mis saab, kui pole plaani B?" (Ruussaar 2002). Seejuures on sellele võimalikule ebaõnnestumisele juhitud tähelepanu ka aasta tagasi. Aga selle aja takistused olid Eestile omased, sest valitsuskoalitsiooni vahetus raiskas palju vajalikku aega. Praegu on positiivse referendumitulemuse saavutamine küllaltki orastele

rajatud lootus. Siiski on rahva poolehoid mõnel lühemal perioodil (nt paaril viimasel kevadel-suvel ja ootamatult just Eurovisiooni võidu puhul) olnud ülekaalukalt positiivne. Võikski küsida: miks viimaste aastate avalik arvamus on Euroopa Liiduga liitumise suhtes olnud leigelt soosiv? Seejuures jääme enamikust kandidaatriikidest selgelt tahapoole. Prognoosid referendumist osavõtu ja hääletamise võimaliku tulemuse suhtes on üsna erinevad ega anna kindlust selle tulemuse suhtes.

Pooldajad ja vastased

Käesolev uuring on tehtud kahe 2002. aastal Riigikogu Kantselei tellitud avaliku arvamuse uuringu andmete teisese analüüsi baasil. Analüüsi aluseks on:

1. küsitlusfirma Ariko Marketing läbi viidud uuring üleriigilise valimiga (N=1000), kui ajavahemikus 13.-21. juuni 2002 küsitleti 15-17-aastasi elanikke. Valimiga haarati kõik maakonnad, suuremad ja väiksemad linnad, sealhulgas maakonnakeskused ja elanikud maal. Hinnanguliselt vastab küsitletud kontingent vanuse, hariduse ja sissetuleku järgi elanikkonna mudelile (ja tunnuse loomulikule jaotusele);
2. küsitlusfirma ES Turu-uuringute AS-i läbi viidud üleriigiline uuring, mis leidis aset 20. maist 7. juunini, mil küsitleti 1015 vastajat. Nimetatud küsitluse valimis olid proportsionaalselt esindatud kõik Eesti maakonnad ning linna- ja maarahvastik, nii rahvuse kui ka kodakondsuse lõikes.

Järgnevalt analüüsitakse neid põhjusi, miks majandussiirde perioodil formeerunud Eesti poliitilise eliidi aktiivne valmisolek saada Euroopa Liidu liikmeks pole üldlevinud ning miks on valijaskonna ja laiemalt kogu rahva toetus liitumisele jäänud suhteliselt tagasihoidlikuks.

2002. aasta juunis ES Turu-uuringute AS-i korraldatud küsitluse järgi kuulub rahvahääletuse jah-ütleja valdavalt rahvastikurühma, kes on majanduslikult edukad ja eelkõige Tallinnas küsitletud inimesed. Euroopa Liiduga liitumise väärtustamine seostub neil Eesti kiire ja positiivse majandusarengu ja isikliku heaolu saavutamise väärtustega. Kõrgendatud heaolutundega ja korralikul majandusjärjel olijad ongi ainukesed, kes annavad kindlalt oma toetuse Euroopa Liidu rahvahääletamisel liitumise poolt.

Samal ajal on Eestis suur osa inimesi kas kahtleval seisukohal või otse vastu Euroopa Liiduga liitumisele. Näiteks 2002. aasta juunis korraldatud uuringu järgi toetaksid Eesti liitumist tulevasel rahvahääletusel kindlasti ja tõenäoliselt kokku ainult 43% valimisealistest elanikest, samas oli tõenäoliselt vastu 16% ja kindlasti vastu 15% ning hääletamisest ei võtaks osa 12%. Jääb veel 14%, kes ei oska võimaliku referendumi korral hääletamise kohta midagi kindlalt öelda. Seega on eeldatav "poolt-vastu" ja "ei tea" proportsioon väljendatav vahekorras 43:43:14.

Avaliku arvamuse küsitlused on viimasel ajal näidanud, et inimeste suuremast informeeritusest hoolimata ei suurene märkimisväärselt Euroopa Liidu liitumise idee pooldajate ega ka vastaste arv. Järelikult ei ole liitumisotsuse tegemisel määrav ainult informeeritus. Praegu on euroliiduga ühinemise skeptitsismi üks põhjus suure osa elanike hirm majandusliku toimetuleku ees. Põhiküsimus peaks aga olema see, kas suveräänsuse

osaline loovutamine ei too kaasa ettearvamatuid tagajärgi ja kas kogu "mängu" kaasategemine on väärt suveräänsuse osalist loovutamist. Eestile on keerukaks küsimuseks: kas identiteedi uue mõõtme lisandumine toob kaasa vanade hägustumise ja lahjenemise või vastupidi - uues kvaliteedis esilekerkimise.

Kultuuririski piiril

Tuntud prantsuse kultuuriidentiteedi uurija Yves Plasseraud on rõhutanud, et Eesti üks vastuolusid on toimiva turumajanduse ülesehitamine kultuuririski piirile jõudmise hinnaga, mis väljendub ka rahvusliku identiteedi (kollektiivse samasustunde) ja sotsiaalse sidususe vähenemises. Dr Yves Plasseraud' (Eesti Maarjamaa ordeni kavaler aastast 2001) hinnangul on Eestis oht majanduslike hüvede kõrge väärtustamise taustal mitte märgata rahvuslike ühisidentiteete toetavate väärtuste järkjärgulist murenemist ja tasalülitamist. Ta väidab: "Eesti on majanduslikult õigel teel, kuid kultuurilises mõttes pole kerge hinnangut anda, sest kui kaob otsene oht kultuurile ning oma identiteedi säilitamise osas pinge langeb, tekib ka risk rõhuasetuse nihkumiseks kultuurilt kõrvale" (Laugen 2001).

Eesti kultuuriuurijate arvamuste järgi on Eesti rahvuslik identiteet peamiselt kultuuriline nähtus ja on selge, et Eesti saamine Euroopa Liidu liikmesriigiks mõjutab nii etnilist kui ka rahvuslikku samasustunnet. Eesti Euroopa Liiduga ühinemise referendum 2003. aasta sügisel kujuneb eelkõige poliitiliseks enesemääratluseks (Kalkun 2002).

Siinkohal tasub meelde tuletada prantsuse rahvusteooria ühe looja Ernest Renani sõnu: "Rahvus eeldab minevikku; ometi koondub ta just olevikus ühte tajutavasse fakti: selleks on nõusolek, selgelt avalduv soov jätkata kooselu. Rahvuse eksistents kujutab endast (vabandage mind selle metafoori pärast) igapäevast rahvahääletust." (Tsiteeritud on A. Berticau' järgi Ernest Renani "Rahvust" (Qu`est-ce qu`une nation?). Kuigi need sõnad on öeldud 1846. aastal Pariisis, tunduvad nad olevat öeldud ka kõigile eestlastele ja aastal 2002.

Eesti liitumine Euroopa Liiduga on unikaalne protsess rahvuslikust eneseteadvusest lähtudes, sest seni pole Eesti-taoline väikeriik liitunud Euroopa Liiduga pärast kõigest kümmekonna aasta pikkust (taas)iseseisvusperioodi. Et Eesti ühiskonnal on puudulik sotsiaalse integratsiooni võime, siis koos majandusliku heaolu kasvuga suureneb risk loobuda Eestimaa ja eesti kultuuri omapärast kui väärtustest ka sel põhjusel, et need isamaalised väärtused (ja vastavad orientatsioonid, mida püüti taastada suuresti okupatsioonieelse Eesti väärtustest lähtudes) konkureerivad rohkem üldiste orientatsioonidega modernsusele (üldeuroopalikud väärtused), ratsionaalsusele (nt üleminek ingliskeelsele suhtlemisele), edumeelsusele (info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutuselevõtt) jm üldinimlikele väärtustele.

Probleemse valdkonna sõnastamisel, mis on seotud Eesti Euroopa Liidu referendumi-eelsete raskustega, tuleks lähtuda eelkõige sotsiaalsest kontekstist. Eestis on ühisidentiteedid oma kaalu kaotamas ja seetõttu ei suuda ühiskonna sotsiaalsed huvirühmad individuaalsel konkurentsiväljal ennast kokku siduda terviklikuks sootsiumiks, millele on omane kollektiivne solidaarsus ja tugev kultuuriline vastupanuvõime (sealhulgas ka sotsiaalse

integratsiooni võime, kodanikualgatuse võime ja sellega kaasnev rahvusriiklik vastupanuvõime globaliseerumisele).

Eesti Euroopa Liidu alaseid hoiakuid ja nende muutumist mõjutab suurel määral vastaja personaalne usaldustaju. Tähtsate riigiinstitutsioonide, nagu Riigikogu, valitsuse ja presidendi usalduse või umbusaldusega seonduv on suurel määral seotud hinnanguga, mis väljendab elanike hoiakuid teiste üldiste demokraatia arengut iseloomustavate indikaatorite suhtes. Inimeste marginaliseerumine ja positiivse motiveerituse puudumine on teatud sotsiaalsete rühmade jaoks loonud olukorra, kus inimesed ei suuda Eesti laiemat arengut, sealhulgas integratsiooni Euroopa Liiduga, enam strateegilise valikuna mõtestada.

Neutraalse rolli tõttu on Eesti presidendiinstitutsioonil võimalus tuua Euroopa Liidu positiivse imago ja referendumi tähendus päevapoliitikast kõrgemale tasandile. Ja seda eelkõige vaesema ja suhteliselt vanemaealiste Eesti kodanike silmis, kes praegu on Euroopa Liidu suhtes kahtleval positsioonil ja samas usaldavad presidendi seisukohti Eesti arengu küsimustes (sealhulgas liitumist Euroopa Liiduga).

Siinkohal tuleks küsimus esitada selliselt: kuidas saab viimase järelejäänud aasta jooksul viia avaliku arutluse tasandile Eesti tulevikuväljavaade muutuvas Euroopas (või isegi maailmas)? Oleks andestamatu viga, kui Eesti rahvas teeks oma otsuse referendumil isiklikust kasu/kahju kaalutlustest lähtuvalt või püüaks oma negatiivse suhtumise valitsuse aadressil välja öelda euroreferendumil. Palju sõltub siin avaliku arvamuse jaoks vajalikest inimestest, kes suudavad analüüsi viia Eesti siseprobleemidest välja.

Majanduslik heaolu otsustab

Turu-uuringute AS-i 2002. aasta juuni uuringu analüüsi üks eesmärke oli kontrollida hüpoteesi, et rahva Euroopa-hoiakutele ei mõju niivõrd tipp-poliitikute ja institutsioonide madal usaldamine, kuivõrd sotsiaalse heaolu tunnetamine inimese enda poolt, täpsemalt - inimeste endi personaalne usaldustaju, mida mõjutab valijate (rahvahääletusel osalejate) endi positsioon ühiskonnas, heaolu tase ja tulevikuväljavaadete tunnetamine.

Eestis on personaaalsel majandusliku heaolu hinnangul selge ettejõutus üldisemate tulevikuhinnangute suhtes. Kui domineerima jääb ikkagi sellisel isikliku heaolu tasemel baseeruv hoiak Euroopa Liidu suhtes, siis on karta, et referendum euroliitu astumise asjus võib läbi kukkuda. Inimeste isiklikku heaolu määravat (negatiivset) rolli referendumiotsuse tegemisel saaks vähendada, kui argumentatsioon liiguks argiprobleemidest üldisemale tasandile.

Esimesel analüüsietapil käsitleme seoseid, mis ilmnesid korrelatsioonianalüüsis indikaatortunnuse "isiklik elu läheb paremuse või halvemuse suunas" ja rahuloluga demokraatia arenguga Eestis ning võimaliku hääletamisega Euroopa Liidu referendumil (tabel 1).

Tabel 1. Seosekordajad indikaatortunnuse – isiklik elu paremuse/halvemuse suunas – ja teiste sotsiaalsete tunnuste vahel (Pearsoni koefitsient)

INDIKAATORTUNNUS: ISIKLIK ELU LÄHEB PAREMUSE SUUNAS

Elu Eestis läheb üldiselt paremuse suunas	0,58
Rahul demokraatia arenguga Eestis	0,30
Hääletamine Euroopa Liidu referendumil	0,27
Vanus	0,31
Haridus	0,12
Sissetulek	0,29

Nagu ka protsentjaotuse põhjal võis oletada, näitavad korrelatsioonikordajad, et valitseb tugev seos selle vahel, kuidas on inimene rahul oma eluga (kas elu läheb paremuse või halvemuse suunas) ning kuidas ollakse rahul eluga üldse ja demokraatia arenguga Eestis. Samuti on statistiliselt üsna tugev korrelatsioon inimese enda rahulolu ja tulevase Euroopa Liidu referendumil hääletamise hoiaku vahel. Mida rohkem ollakse rahul oma eluga, seda kindlamini hääletatakse tulevikus Euroopa Liidu suhtes positiivselt.

Vaadates seoseid peamiste riigivõimuorganite (president, Riigikogu, valitsus, peaminister) ja isikliku elu rahulolu tunnuse vahel, tuleb öelda, et usaldus Riigikogu, valitsuse ja peaministri suhtes on statistiliselt väga tugevalt seotud isikliku eluga rahulolu hinnanguga (tabel 2). Korrelatsioonikoefitsient jääb vahemikku 0,24–0,31. Suhteliselt nõrk on seos enda elu optimistlikul hindamisel erakondade usalduse vahel. Presidendi institutsiooni suhtes sellisel tasemel seos puudub (0,09).

Tabel 2. Seosekordajad indikaatortunnuse – isiklik elu paremuse/halvemuse suunas – ja teiste institutsioonide usaldamise vahel (Pearsoni koefitsient)

INDIKAATORTUNNUS: ISIKLIK ELU LÄHEB PAREMUSE/HALVEMUSE SUUNAS

Usaldus Riigikogu vastu	0,27
Usaldus peaministri vastu	0,31
Usaldus valitsuse vastu	0,24
Usaldus presidendi vastu	0,09
Usaldus erakondade vastu	0,15

Siit võib teha kaks järeldust. Rahva suhtumine riigivõimuorganitesse on suurel määral kujundatud selle järgi, kuidas inimene hindab oma tulevikuväljavaateid. Rahvas tunnetab hästi, et elu üldises paranemises või halvenemises on suhteliselt suur osa ka Riigikogul, valitsusel ja peaministril.

Sama järeldus kehtib presidendi kohta tunduvalt harvemini. Presidenti võetakse rohkem kui auametit, mis on usaldatud kõrgelt tunnustatud isikule, kuid kellelt ei oodata otsest vastutust elu edendamise eest riigis. See on arusaadav hoiak, sest presidendil ei ole võimalust sekkuda igapäevapoliitikasse, välja arvatud need juhud, kus olukord on muutunud äärmuslikuks. Käesoleval ajal, mida võiks nimetada kolmede valimiste aastaks, on Eesti presidendi osakaal suurenenud.

Eeltoodud seostekordaja inimese enda elu viimase aja arengutrendi ja erakondade usaldusväärsuse vahel on üsna väike (0,15), mis näitab, et rahvas ei pea erakondi elu edenemise eest eriti vastutavaks. Siit kasvab välja vihje erakondade tegevusele – suurema edu saavutamiseks tuleks siduda erakonna tegevus rohkem elanike huvide fookusesse seadmisega. Oluline oleks oma tegevusest teada anda sellises kontekstis, kus inimene saab aru, et edendatakse elu üldiselt, peetakse silmas ka tema kui Eesti elaniku huve, mitte niivõrd opositsioonierakondade ideede ja ettepanekute kriitika kontekstis.

Usaldustaju indeks

Analüüsi esimeses etapis saadi korrelatsioonianalüüsi teel tunnuste "tuum", mille alusel saab heaolu ja usalduse dimensiooni arvesse võttes moodustada usaldustaju indeksi.

Küsitluse kuue küsimuse (indikaatortunnuse) alusel oli võimalik saada kokku maksimaalselt 24 punkti, seega indeksi moodustamisel said skaala osad vastavalt kogutud punktidele järgmise nimetuse: "usaldamatute rühm" 1–6 punkti, "tagasihoidliku usalduse rühm" 7–12 punkti, "piiratud usalduse rühm" 13–18 punkti ja "kõrge usaldusnivooga rühm" 19–24 punkti.

Selliselt sotsiaalsete tunnuste kaalutud indeksi jaotus kujutab endast usaldustaju tüüpe ning nad jaotusid järgmiselt:

1. usaldamatute rühm: inimesed, kes on Eestis/oma elus pettunud – 1%,
2. tagasihoidliku usalduse rühm: inimesed, kes on väga kriitilised – 13%,
3. piiratud usalduse rühm: inimesed, kes on küll optimistlikud Eesti mõningate edusammude suhtes, kuid paljudes hinnangutes skeptilised – 33%,
4. kõrge usalduse rühm: inimesed, kes on kõrge heaolu hinnanguga, Eesti edu üle uhked ja tippinstitutsioone usaldavad – 53%.

Kokkuvõttes kinnitas usaldustaju tüüpide jaotus, et pole kadunud inimeste optimism tulevikku ja ligikaudu pooled vastajaist kalduvad positiivsete hinnangute poole. Kriitilisust ja skeptilisust koos optimismiga on eesti inimeste iseloomustamiseks nimetanud ka kirjanik Jaan Kross, kes on kasutanud väljendit "helged skeptikud", mis peegeldab väga hästi eesti inimeste olemust.

Sotsiaalsete tunnuste korrelatsioonianalüüs kinnitas, et moodustub kaks suuremat rühma: esiteks tippinstitutsioonide usalduse ja demokraatiaga rahul olev rühm, mida võiks nimetada "usalduse dimensiooniks", ning teiseks majandusliku ja psühholoogilise heaolu tunnuste rühm, mida võiks nimetada "heaolu dimensiooniks". Viimasega on tihedas seoses vastused, mis on antud Eesti võimaliku Euroopa Liiduga ühinemise referendumi küsimusele.

On selge, et edasiseks analüüsiks on vaja rakendada regressioonianalüüsi meetodit, et leida mudel selle kohta, kuidas on omavahel seotud küsitluses osalenud vastajate hinnangud ja milline on nende tegelik kaalukus (põhjuslikkus) hindamisprotsessis. Mudeli alusel saab vastuse küsimusele, kui palju sõltuva muutuja (usaldustaju) varieeruvusest moodustavad esitatud sõltumatud muutujad (indikaatortunnused). Toetudes mudelis esitatud beeta-koefitsiendile (edaspidi b-k), on võimalik analüüsida, milline on nende tegurite (tõenäosuslik) prioriteetsus antud hindamisprotsessis (tabel 3).

Tabel 3. REGRESSIOONIMUDELID I-III usaldustaju analüüsiks

I mudel (4 tunnust)		II mudel (6 tunnust)		III mudel (10 tunnust)	
Määrav kordaja 60,3%	b-k	Määrav kordaja 83,7 %	b-k	Määrav kordaja 83,5%	b-k
1. Valitsuse usaldamine	0,346	1. Kas Eestis läheb elu paremaks?	0,328	1. Kas Eestis läheb elu paremaks?	0,350
2. Rahulolu demokraatia arenguga	0,304	2. Kas isiklik elu läheb paremaks?	0,294	2. Valitsuse usaldamine	0,282
3. Riigikogu usaldamine	0,155	3. Valitsuse usaldamine	0,276	3. Kas isiklik elu läheb paremaks?	0,266
4. Eesti presidendi usaldamine	0,118	4. Riigikogu usaldamine	0,254	4. Rahulolu demokraatia arenguga	0,157
		5. Rahulolu demokraatia arenguga	0,158	5. Riigikogu usaldamine	0,152
		6. Eesti presidendi usaldamine	0,127	6. Eesti presidendi usaldamine	0,114
				7. Vastaja haridus ei mõjuta	(0,113)
				8. Vastaja vanus ei mõjuta	(0,010)

				9. Vastaja sissetulek ei mõjuta	(0,009)
				10. Erakondade usaldamine ei mõjuta	(0,004)

Esitatud kolmest regressioonimudelist on esmase vaatluse alusel vajaliku usaldusväärsusega kõik kolm. Kui esialgsele nelja sotsiaalse tunnusega mudelile lisada veel kaks sotsiaalse heaolu alast indikaatortunnust, suureneb usaldustaju kui sõltuva tunnuse varieeruvuse usaldusväärsuse hinnang ligemale kolmandiku võrra ja ületab 83%. Et seejuures III mudeli puhul usaldusväärsuse tase ei suurene, sobib usaldustaju analüüsiks II mudel.

Nagu eespool nägime, on küsitluses osalenud vastajate hinnangud vastastikku tihedalt seotud (kõrged korrelatsioonikoefitsiendid). Seejuures heaolu dimensiooni näitajad (rahuolu/rahulolematuse hinnnagud Eesti ja personaalse heaolu valdkonnas) prevaleeruvad usalduslikkuse dimensiooni üle. Milline on nende tegelik kaalukus (põhjuslikkus)?

Kõige kaalukam ongi üldine rahulolu Eesti arenguga ("Mis te arvate, kas käesoleval ajal läheb elu Eestis paremuse või halvemuse suunas?") - b-k 0,328. Sellele järgneb isikliku eluga rahulolu tunnus ("Kui Te mõtlete enda elule isiklikult - kas üldiselt läheb Teie elu paremuse või halvemuse suunas?"), b-k 0,294. Kolmandal positsioonil on valitsuse usaldamise tunnus (b-k 0,276). Sellele järgnevad demokraatiaga rahuolu tunnus (b-k 0,158) ja Riigikogu usaldamise tunnus (b-k 0,155) ning alles seejärel presidendi usaldamise tunnus (b-k 0,118).

Hüpotees sellest, et tunnustest kujuneb kaks suuremat teineteisega läbipõimunud indikaatortunnuste rühma (majandusliku ja psühholoogilise heaolu tunnuste rühm, mida võiks nimetada "heaolu dimensiooniks", ja Eesti tippinstitutsioonide usalduse ja demokraatiaga rahulolu rühm, mida võiks nimetada "usalduse dimensiooniks"), osutus paikapidavaks. Tulemus, et nn heaolu dimensioon on mudelis valitsev, kordab korrelatsioonianalüüsi tulemust.

Rikkad-vaesed elanikerühmad Euroopa Liidu referendumi eel

Viimase analüüsietapi käigus leiti seletus, mil viisil on omavahel seotud küsitluses osalenud vastaja personaalse usaldustaju moodustavad tunnused (sõltumatud muutujad) ja Euroopa Liidu tulevasse referendumisse suhtumine (sõltuv muutuv). Küsimusele, milline on inimese käitumisviis võimaliku rahvahääletuse olukorras, saadi statistiliselt tõenäosuslik kinnitus regressioonimudeli väljatöötamise käigus. Tabelis 4 on esitatud nimetatud kaks mudelit (IV ja V).

Tabel 4. REGRESSIOONIMUDELID IV-V Euroopa Liidu tulevasse referendumisse suhtumise kohta

IV mudel (3 tunnust)		IV A mudel (vaesem grupp < 2000 kr kuus)		V mudel (10 tunnust)	
Määrav kordaja 12%	b-k	Määrav kordaja 13%	b-k	Määrav kordaja 13%	b-k
1. Rahulolu demokraatia arenguga Eestis	0,243	1. Kas Eestis läheb elu paremaks/ halvemaks?	0,320	1. Kas Eestis läheb elu paremaks/ halvemaks?	0,194
2. Riigikogu usaldamine	0,109	2. Rahulolu demokraatia arenguga Eestis	0,058	2. Riigikogu usaldamine	0,119
3. Kas Eestis läheb elu paremaks/halvemaks?	0,087	3. Riigikogu usaldamine	0,018	3. Rahulolu demokraatia arenguga	0,107
				4. Valitsuse usaldamine	0,097
				5. Eesti presidendi usaldamine ei mõjuta	(0,065)
				6. Vastaja haridus ei mõjuta	(0,044)
				7. Erakondade usaldamine ei mõjuta	(0,028)
				8. Kas isikliku elu paremaks muutumine ei mõjuta?	(0,023)
				9. Vastaja vanus ei mõjuta	(0,010)
				10. Vastaja sissetulek	(0,009)

				ei mõjuta	

Sarnaste mudeliversioonide (IV ja V) näol oleme saanud statistiliselt korraliku seletusjõuga mudeli selle kohta, kuidas on seotud küsitluses osalenud vastajate hinnangud ja milline on nende tegelik kaalukus Euroopa Liidu referendumi eelses sotsiaalses kommunikatsiooniprotsessis.

Küllaltki selgelt eristub mudeliversioon IV A, mis peegeldab Eesti vaesema elanikkonna (sissetulek kuni 2000 krooni pereliikme kohta kuus) hinnanguid. Seletus on järgmine: tagasihoidliku sissetulekuga elanikkonna rühma (statistikaameti hinnangu järgi vaesusrühma) kuuluvad vastajad eristuvad eelkõige oma üldise heaolu hinnangute poolest. Neile on tähtis küsimus "kas käesoleval ajal elu Eestis läheb paremaks või halvemaks" ning nad eristusid küsitletute massiivi taustal selgelt negatiivsete vastustega. Siinkohal tuleks alla kriipsutada, et nn vaesemate elanike hulgas mängib nimetatud seos statistiliselt suurt osa, aga samas keskmise ja rikkama sissetulekuga inimeste Euroopa hinnangutele kui sõltuvale tunnusele polnud mudelisse lülitatud sotsiaalsetel tunnustel statistiliselt seotust (ja see mudeliversioon on tabelis esitamata).

Käsitledes erinevate sotsiaalsete tunnuste osatähtsust ja seega nende tunnuste võimalikku tähtsust antud mudelis (protsessis), tuleb kinnitada, et kümnest mudelisse lülitatud sõltumatust muutujast on suurema kaaluga ainult kolm, seega Euroopa Liidu tulevase referendumi tulemus sõltub heaolu üldhinnangust ("kas Eestis läheb elu paremaks või halvemaks"), Riigikogu usaldamisest/mitteusaldamisest ja rahuolust Eesti demokraatliku arenguga ("olete väga rahul... kuni mitte üldse rahul").

Seega kaks Euroopa Liidu teemalise otsustusprotsessi analüüsiks loodud regressioonimudeli varianti kinnitavad, et usaldustaju indeksisse lülitatud heaolu ja usalduse dimensiooni mõju on võimalik kinnitada Euroopa Liiduga ühinemise küsimuses antud hinnangutele. Regressioonimudelit analüüsides selgus, et olulisi muutujaid on Euroopa Liidu referendumiprotsessis palju. Seega antud mudel kirjeldab sõltuvate muutujate variatiivsust esimesel pilgul küll tagasihoidlikul, aga konkreetse hüpoteesi kinnitamiseks täiesti rahuldaval määral.

Eesti presidendiinstitutsiooni neutraalset rolli kinnitab beeta-koefitsiendi madal näitaja. Seega võiks lugeda lisahüpoteesi presidendi erilisest rollist kinnitatuks. Analüüs lubab öelda, et kuigi vaesemate elanike jaoks on presidendi erapooletus ja ausameelsus saanud ideaaliks ja teda usaldatakse väga (nt pensionäride hulgas usaldab täielikult 44%), pole võimalik kinnitada, et sellest lähtutakse Eesti Euroopa-tuleviku otsustuse tegemisel. Vanemad inimesed eelistavad praegu olla äraootaval seisukohal.

Uuringute kasutamine

Kuidas peaksid sotsiaalvaldkonna uuringud (sealhulgas identiteediteema uuringud) seostuma parlamentaarse demokraatia, seaduste loomise, muutmise ja Eesti Euroopa Liidu seadustega integreerimise probleemiga?

Sotsiaalsete uuringute kasutamise vajaduse parlamentaarses otsuste langetamise protsessis tingib põhimõtteliselt vajadus rahva väärtushinnangute, hoiakute, ootuste, mentaliteedi, meeleolude ja arvamuste tundmise järele.

Et rahvas on delegeerinud seadusandliku võimu oma esindajaile Riigikogus, siis eeldab ta ühtlasi, et kõrgeim esindusorgan lähtub rahva enamuse ootustest. See tähendab, et rahva ootusi on tarvis tunda ning põhimõtteliselt ei tohiks kehtiv seadusandlus, poliitiline ja õiguskultuur tervikuna palju erineda rahva ootustest. Kui rahva ootused ei vasta enam nende enda esinduskogu tegevusele ja taotlustele, siis võime rääkida võimu võõrandumisest, mille indikaatoriteks on madal valimistel osalemise protsent, madal riiklike institutsioonide usaldusväärsus, madal seaduskuulekus.

Rahva (sealhulgas valijate) ootused aga pole alati väljendatud mingi konkreetse objekti või probleemi suhtes (näiteks koolimaja katuse remont, õpetajate palgatingimused jmt), vaid leiavad väljenduse ka laiemates kategooriates: kodanike lojaalsus, seaduskuulekus ja suhtumine seaduste täitmisse, rahulolu demokraatia arenguga jmt. Selliste üldiste ootuste ja ühiskonna eri tahkudega rahulolu kohta annab neid probleeme sügavuti käsitlev uuring palju ülevaatlikuma pildi kui näiteks parlamendiliikme kohtumine üksikute valijatega ja nende kaudu probleemidest teadasaamine või artiklid ajakirjanduses.

Siinkohal peab märkima, et Euroopa Liidu statistika käsitleb juba praegu muude statistiliste näitajatega koos ka nn pehmeid indikaatoreid, nagu näiteks rahva rahulolu isikliku eluga, mis iseloomustab rahva hinnanguid elule kõige üldisemal määral. Loomulikult ei tohi neid indikaatoreid absolutiseerida ega käsitleda lahus objektiivsest statistikast ning teha järeldusi ainult arvamustele ja hinnangutele toetudes.

Ühiskonna areng peaks olema põhimõtteliselt tasakaalustatud, et säilitada rahva huvi oma tuleviku vastu, Eesti ühiskonna kui terviku arengu vastu. Ühise (kultuurilise, riikliku) identiteedi tekkimise eelduseks on tasakaalustatud areng ja sotsiaalne sidusus. Kui ühiskonna eri elualade ja valdkondade või näiteks sotsiaalsete gruppide vahelised erisused muutuvad liiga määravaks, vahed ületamatult suureks ja marginaalsus muutub normiks, ei saa tekkida tugevat rahva ühistunnet, ühise identiteedi (samasustunde) fenomeni.

Identiteedi järjepidevuse tagab ilmselt samasustunne nii territoriaalses mõttes kui ka ajaliselt (ajaloolises plaanis). Identiteedi säilitamisel ei saa eesmärgiks olla muutumatus ja homogeensus, kuid ka muutumisel ja heterogeensusel on oma piirid.

Kindlasti ei piisa rahvusliku identiteedi alustaladeks mõnest üksikust kokkuliitvast tegurist, nagu näiteks Eurovisiooni lauluvõistlusest või kohalikest olümpiavõitjatest (kuigi ka need on

tervikus omajagu olulised). Nii ei piisa ka kultuurilise (etnilise) identiteedi allikaks mõne üksiku kultuuritipu rahvusvahelisest edukusest ja laulupidudest.

Rahva ootuste tasakaalustatud arvestamine on keeruline demokraatia protsess. Kiirelt arenevas ühiskonnas, nagu Eesti praegu on, ei piisa legitiimsuseks ainult valimistel osalemisest (esindusdemokraatia vahenditest). Seega peab seadusandja oma tegevuses olema pidevalt kursis rahva ootuste ja eelistustega, aga ka erinevate rühmade sügavamate väärtushoiakutega.

Siinkohal on vajalik alla kriipsutada, et Eesti valijate ootustele vastab sotsiaalse heaolu küsimuste osa suurenemine Eesti saamisega Euroopa Liidu liikmesriigiks. Sest Euroopa Liidu liikmesriikides on seadusandja prioriteetsemaid töövaldkondi alati olnud valijate heaolu eest muretsemine. Sellisest tegevusjuhisest peaks lähtuma sotsiaalpoliitika ka Eestis, paraku eristuvad kandidaatriigid rahvusliku rikkuse tasemelt tänastest liikmesriikidest.

Kasutatud kirjandus

Kalkun, M. (2002). Ajakirjanduses loodud eestlustunne. – Eesti ja eestlased võrdlevas perspektiivis. Kultuuridevahelisi uurimusi 20. sajandi lõpust. Koost A. Valk. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 102–110.

Laugen, E. (2001). Estofiilid ja eesti kultuur Prantsusmaal (Yves Plasseraud'st). – www.vabaeuroopa.org – 13. 04. 2001.

Reiljan, J. (1999). Euroopa Liidu idalaienduse sotsiaal-majanduslikud sõlmprobleemid. – Euroopa Liidu sotsiaalmajanduspoliitika idalaienduse taustal. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Ruussaar, A. (2002). Mis saab, kui pole plaani B? – Eesti Päevaleht, 11. nov.

Ruutsoo, R. (1998). Euroopa Liit ja Eesti julgeolek. – R. Ruutsoo ja A. Kirch (toim-d). Eesti Euroopa Liidu lävepakul. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus, lk 9–22.

Terk, E. jt (2001). Kui Eesti ei saa Euroopa Liitu. Tõrkestsenaariumid. Tallinn: Välisministeerium ja Eesti Tuleviku-uuringute Instituut.

Taastuvad energiaallikad ja Euroopa Liit

Jaan Tepp (RiTo 6), Eesti Tuuleenergia Assotsiatsiooni juhatuse esimees

Eesti liitumisel Euroopa Liiduga ning Kyoto protokolli ratifitseerimise taustal tuleb Riigikogul ja valitsusel põlevkivipõhise elektritootmise kõrval soodustada elektri tootmist ka taastuvaist energiaallikaist.

Eesti Vabariigi energiapoliitika peamine eesmärk on varustada tarbijaid igat liiki kütuste ja energiaallikatega võimalikult soodsa hinna ja tariifiga, tekitamata seejuures kahju keskkonnale.

See eeldab majanduslikult põhjendatud kompromissi varustuskindluse ja hinna ning keskkonnakahju likvideerimisel, vähendamisel ja ärahoidmisel tehtavate kulutuste osas. Seejuures ei ole odavaim energiaallikas tavaliselt keskkonnasäästlik - keskkonnasäästlikumate energiaallikate kasutamine vajalikus koguses selleks eeldusi loomata ei ole majanduslikult põhjendatud. Varustuskindlus suureneb sisseostetava kütuse koguse vähenedes.

Kodumaise fossiilkütuse asendamine vähem saastava importkütusega vähendab osaliselt energeetikast tingitud keskkonnakahju, suurendades samal ajal tuntavalt riigi majandusliku sõltuvusega kaasnevat poliitilist sõltuvust. Samal ajal destabiliseerib riiki töökohtade vähenemisest tingitud tööpuudus, mis koos poliitilise sõltuvusega võib ohustada omariiklust. Ebastabiilne ja poliitiliselt sõltuv riik ei vasta Euroopa Liidu tingimustele.

Eesti oludes saab suurendada varustuskindlust taastuvate energiaallikate abil. Taastuvad energiaallikad vähendavad fossiilkütuste kasutamisest põhjustatud keskkonnakahju ning see tagab energiamajanduse detsentraliseerimise. Selles suunas liigub kogu maailm ning seda nägi ette ka Eesti kütuse- ja energiamajanduse pikaajaline riiklik arengukava: "Soodustada taastuvate energiaallikate kasutamise laiendamist maksusoodustuste rakendamisega nii vastavatele investeeringutele kui nende baasil energia tootmisele." Taastuvate energiaallikate kasutamise riiklikus programmis aastani 2010 esitatakse Euroopa Liidu eeskujul tõhusad abinõud, tagamaks riiklikus arengukavas ettenähtud taastuvate energiaallikate kasutamise kasvu Eesti energeetikas 2/3 võrra aastaks 2010 (Veski 2001).

27. oktoobril 2001 jõustus Euroopa Liidu direktiiv 2001/77/EÜ, mis seab liikmesriikidele eesmärgi suurendada taastuvaist energiaallikaist toodetava elektrienergia osa elektribilansis. Tegemist on Euroopa Liidu esimese kohustusliku õigusaktiga taastuvaist energiaallikaist elektritootmise toetamiseks, kuid samas ei ole riikidele algetapiks seatud taastuvaist energiaallikaist elektritootmise osatähtsuse suurendamisel veel kohustuslikku jõudu. Direktiiviga soovitakse luua taastuvaist energiaallikaist toodetava elektrienergia kasutamiseks soodsamad tingimused, mis omakorda aitaks saavutada energiapoliitika 2010. aastaks seatud eesmärgi - jõuda üldises energiatarbimises taastuva energia 12%-lise osani. Selle järgi on sihiks seatud taastuvaist energiaallikaist elektritootmise osa suurendamisele Euroopa Liidus 2010. aastaks 13,9%-lt (1997) 22,1%-le. Direktiiv kohustab kõiki liikmesriike seadma konkreetsed eesmärgid taastuvaist energiaallikaist elektritootmise osas ja võtma

meetmeid selle saavutamiseks. Seejuures peavad sihtarvud lähtuma nii direktiivis esitatud soovituslikest määradest kui ka Kyoto lepinguga võetud kasvuhoonegaaside vähendamise määrast. Liikmesriigid on kohustatud direktiivi nõuded oma õigusaktidesse viima hiljemalt 27. oktoobriks 2003. Neli aastat pärast direktiivi jõustumist peab Euroopa Komisjon tegema üldistava kokkuvõtte liikmesriikides rakendatud meetmete efektiivsusest ja nende koosmõjust Euroopa Liidu ulatuses, et valida edasine tegevuskava (Eesti elektroenergeetika arengukava…).

Direktiivi lisas tuuakse liikmesriikide eesmärgid koos taastuvaist energiaallikaist toodetava elektriga 1997. aastal.

Tabel 1. Taastuvaist energiaallikaist toodetava elektri osa Euroopa Liidus

	Tootmine TWh 1997	Taastuvaist energiaallikaist toodetava elektri osatähtsus kogu elektrienergia tootmises 1997 (%)	Taastuvaist energiaallikaist toodetava elektri osa indikatiivne eesmärk aastal 2010 (%)
Belgia	0,86	1,1	6,0
Taani	3,21	8,7	29,0
Saksamaa	24,91	4,5	12,5
Kreeka	3,94	8,6	20,1
Hispaania	37,15	19,9	29,4
Prantsusmaa	66,00	15,0	21,0
Iirimaa	0,84	3,6	13,2
Itaalia	46,46	16,0	25,0
Luksemburg	0,14	2,1	5,7
Holland	3,45	3,5	9,0
Austria	39,05	70,0	78,1
Portugal	14,30	38,5	39,0
Soome	19,03	24,7	31,5
Rootsi	72,03	49,1	60,0
Suurbritannia	7,04	1,7	10,0
EL-i keskmine		**13,9%**	**22%**

Euroopa Liidus kardetakse, et kui taastuvate energiaallikate kasutuselevõtmiseks ei tehta täiendavaid pingutusi, tõuseb aastaks 2030 fossiilkütuste osatähtsus 86%-ni, mis meil Eestis on juba nüüd ületatud. Hirm sattuda liigsesse sõltuvusse fossiilkütuseid tarnivatest maadest on olnud põhiline liikumapanev jõud, miks Euroopa Liidus rakendatakse tõhusaid meetmeid taastuvate energiaallikate eeliskasutamiseks (*White Paper*). Need nõuded ja muud abinõud on kaudselt kohustuslikud ka kandidaatriikidele. Tehes arvutusi nimetatud dokumendis toodud arvudega, selgub, et taastuvate energiaallikate kasutamise suurenemine on Euroopa Liidus tagatud, kui 1995. aastaga võrreldes võtta kasutusele kolm korda enam põlevaid energiaallikaid. Sel juhul oleks nende osatähtsus juurdekasvus 83,8%. Võrdluseks: tuuleenergia kasutamine 19,7 korda rohkem annaks juurdekasvu üksnes 6,1%. Päikeseelektri (päikeseenergia) koguse 130-kordne suurendamine kajastuks juurdekasvus 0,2%-ga.

Neid proportsioone arvestatakse saavutamaks Eestis suuremat efekti väiksemate kulutustega. Euroopa Liidus pole taastuvate energiaallikate kasutuselevõtt kujunenud plaanipäraseks, seetõttu valmistati ette nn hüppelaua abinõud (*Campaign for Take-off*). Need koosnevad võtmeüritustest, mille abil kasvab aastaks 2003 tuntavalt päikese, tuule ning taastuvate tahke- ja vedelkütuste osa, tagamaks aastaks 2010 taastuvate energiaallikate kasutamise kahekordistamise - 6%-lt 12 %-le. Rahalist ja tehnilist abi saadakse Euroopa Komisjonilt. Nende eesmärkide maht moodustab 15-25% dokumendis *White Paper* püstitatud ülesandest ja on suurim näiteks tuuleenergiale (Veski 2001, 9).

Seega tuleb silmas pidada, et Euroopa Liitu integreerumisel peab Eesti riik taastuvenergia viima kooskõlla direktiiviga 2002/77/EÜ ning tegema pingutusi Eesti taastuvenergia sihtarvu määramiseks ning tagama sihtmärgi saavutamise kaudu energeetika arengukavade koostamise ja elluviimise. Spetsialistide hinnangul on taastuvate energiaallikate abil võimalik katta 10-30% Eesti elektritarbimisest, selle esmaseks ressursiks on tuuleenergia. Paraku pole viimastel aastatel Eesti taastuva energeetika sektoris toimunud märkimisväärset arengut (osatähtsus u 0,2% elektritarbimisest) ning ka Euroopa Komisjon on nii 2001. kui ka 2002. aasta eduaruandes (Regular Report…) viidanud arengu puudumisele selles valdkonnas.

Niisamuti on segadusi nimetatud sihtarvu määratlemisel Eesti valitsusasutustes. Ei ole üheselt selge, kas peetakse silmas primaarenergiabilansilise taastuvenergia või taastuvatest allikatest toodetud elektri sihtarvu. Eesti kütuse ja energiamajanduse pikaajalises riiklikus arengukavas on fikseeritud otsus suurendada aastaks 2010 taastuvenergia osa 13%, kuid paraku tõlgendatakse mainitud 13%-list taastuvenergia osatähtsust mitte elektri tootmisest, vaid põhiliselt soojusenergia ja selle kõrval vähemal määral elektrienergia tootmisest. Säärases tõlgenduses oleme nimetatud taseme praegu suurtes piirides puidu- ja turbapõhise soojatootmise arvelt juba saavutanud ning sellega pidurdanud tuuleenergia ja teiste taastuvate energialiikide edasist arengut. Biomassi ja eelkõige turvast ei saa käsitleta "puhaste" taastuvate energiaallikatena, vaid eelkõige CO2-neutraalsete energiatootmisviisidena, sest nende põletamisel toimub sarnaselt fossiilsete kütustega CO2 emissioon atmosfääri, mis seotakse hiljem biomassi kasvamisel. Seega ei asenda nad samaväärselt tuule-, päikese, hüdro- jt n-ö mittepõlevate taastuvate energiaallikatega fossiilkütuste põletamisest tingitud täiendava CO2 koguse eritumist atmosfääri.

Eesti ratifitseeris 2. augustil 2001 Århusi konventsiooni, mille õiguslik taust sätestab kodanike õiguse juurde pääseda keskkonnaalasele infole, üldsuse õiguse osa võtta otsuste tegemistest ning juurdepääsu õigusemõistmisele keskkonna alal. See on eriti tähtis, arvestades seda, et Eesti on CO2 emissiooni suuruselt ühe elaniku kohta 14,7 tonniga maailma keskmise, 0,6 tonni vastu maailma esikümnes. Majanduse struktuurist lähtuvalt mõjutab põlevkivipõhine energiatootmine keskkonda kõige rohkem. Seni on lahendamata looduslikesse veekogudesse juhitava põlevkivielektrijaamade hüdrotuhaärastuse liigvete (pH 12 ning raskemetallid) puhastamine. Samuti avaldab energiatootmine tugevat mõju keskkonnale väävli ja lendtuha heitmete sattumisega atmosfääri - peamiselt põlevkivipõhisel energiatootmisel väljub Eestist väävliheitmeid atmosfääri 1,4 korda rohkem kui neid sisse tuleb.

Rahvusvahelised keskkonna- ja energeetikaprogrammid

Eestis on taastuvate energiaallikate tootjaid vähesel määral toetatud 1992. aastast (vastuvõetud Eesti energia säästuprogrammi alusel) kuni aastani 1998, peamiselt töid, mille eesmärk oli turba ja puidu laialdasem kasutuselevõtt (82,2 miljonit krooni). Aastast 2000 ei loeta energiasäästuks ega finantseerita kohalike kütuste kasutuselevõtmist. Osa kavandatud üritusi on jäänud rahalise katteta. Taastuvate energiaallikate kasutuselevõtmist on Eesti taasiseseisvumisest alates toetanud sooduslaenudega hulk rahvusvahelisi finantsorganisatsioone, neist tähtsaimad on Maailmapank (u 300 mln krooni), EBRD (47,3 mln krooni) koostöös eurointegratsiooni büroo ja SIDA-ga.

Eesti on 1998. aastast alates osa võtnud Euroopa Liidu teaduse ja tehnoloogilise arendustegevuse 5. raamprogrammist ja kavatseb kaasa lüüa ka järgmises programmis, mille energiat käsitlev osa hõlmab ka taastuvate energiaallikate kasutamist energeetika detsentraliseerimiseks mõeldud koostootmisjaamades, näidisprojekte jms ning energia salvestamist, ülekannet, jaotust ja lõppkasutust. Energiale ja keskkonnale eraldatud 2,125 miljardist eurost kasutatakse eestlaste osalusel u 2%. Selle tagamiseks viiakse Eesti seadusandlus vastavusse abi saamise eeltingimustega, arvestusega, et kohalik osalusfinantseerimine tõuseb tihti 30…50%-ni maksumusest. 5. raamprogrammi raames on Euroopa Liit eraldanud toetuse ka Paldiskisse 20 MW võimsusega tuulepargi rajamiseks, Tallinna Tehnikaülikooli osalemine projektis võimaldaks Eestisse üle kanda valdkonna uusimat tehnoloogilist oskusteavet. Kahjuks on projekti realiseerimine pidurdunud Eesti ebakindlast taastuva energia poliitikast tulenevate finantsriskide tõttu projekti rahastajatele.

ALTENER-i programm on suunatud taastuvate energiaallikate turule viimisele ja Euroopa Liidu regionaalpoliitikale, kuid Eesti valitsus ei leidnud 2001. aastal võimalust nimetatud algatusega liituda, sest pidas u 0,9 miljoni krooni suurust liikmemaksu liiga suureks.

Euroopa Liidu riigid andsid 1992-1996 arengumaadele abiraha või laenu ligikaudu miljard eurot, k.a tehniline abi. Eurointegratsiooni büroo garanteeris taastuvate energiaallikate kasutuselevõtmisele suunatud välislaene 1993.-1997. aastal 230, viimasel ajal igal aastal 150 miljoni euro eest. Maailmapank, Ameerika Arenduspank ja Aasia Arenduspank annavad senisest rohkem laene taastuvate energiaallikate kasutajaile, see on nende pankade tulevikupoliitika tähtis osa (Veski 2001, 10).

Pikemat aega üritatakse Eestis käivitada Läänemere-maade valitsuste tasandil alustatud taastuva energeetika alaste väikeprojektide finantseerimisskeemi Euroopa Liidu Interreg IIC raames ellukutsutud "Baltic Chain" programmi abil. Eestis on Energeetika Instituudi juurde loodud programmi rahvuslik esindus, kuid kuna valitsuse tasandil pole välja töötatud selget toetussüsteemi ning Euroopa Komisjonile pole valitsuse tasandilt saadetud selget signaali investeeringute kasutamise põhimõtete kohta (võrkude väljaehitamine, väikejaamade ehitus jne), on reaalsete investeeringute saamine problemaatiline. Niisamuti on puudulik riiklike garantiide süsteem. Ükski rahvusvaheline investeerimisüksus, kellega Eesti taastuva energeetika alased valitsusvälised organisatsioonid on läbirääkimisi pidanud (EBRD, NEFCO, NIB), ei saa suunata oma investeeringuid riiki, milles puudub selge korrespondentüksus ja garantiide väljastamise poliitika. Olemasolevad riiklikud fondid KredEX, ERDA, KIK jt ei ole üles näidanud valmisolekut pehmete ja pikaajaliste laenude vastuvõtmiseks. Elektrituru seaduse eelnõus (oktoober 2002) ette nähtav taastuvenergia ostukohustuse madal määr eeldab 3-5% intressimäära ja vähemalt 10 aasta pikkust laenuperioodi.

Alates 2003. aastast käivitub Euroopa Komisjoni DG-TREN-i juhtimisel aastaiks 2003-2006 programm "Intelligent Energy for Europe"(European Commission DG-TREN), mis asendab senised SAVE ja ALTENER-i programmid. Eeldame, et Vabariigi Valitsus leiab nimetatud programmiga liitumiseks riigieelarvest vajaminevad vahendid ning teeb majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi vahendusel selles osalemiseks ettevõtjate seas laialdast tutvustustööd.

Elektrivõrgud

Saaremaa, Hiiumaa ja mandri lääneranniku kõrgepingevõrkude halb seisund on suureks majanduslikuks takistuseks meie parimate tuulepiirkondade kasutuselevõtmiseks. Praegu oleks tulus sõlmida tuuleelektrijaamadesse investeerimisest huvitatud firmadega kokkulepped vajalike ülekandeliinide ühiseks moderniseerimiseks ja väljaehitamiseks, kasutades selleks ka Euroopa Liidu struktuurifondide vahendeid. See oleks soodne kõigile osapooltele: väheneksid Eesti Energia kulutused liinide väljaarendamiseks; paraneks elektritoodangu kvaliteet, sest paraneb uuendatud liinide läbilaskevõime ja elektrit genereerivad lähedalasuvad moodsa automaatikaga varustatud tuuleelektrijaamad; investoritel avaneb võimalus rajada tuuleelektrijaamu Eesti parimate tuuletingimustega saartele ja lääneranniku. On ekslik loota, et investorid maksavad kinni või ehitavad valmis uued liinid ja vahetavad välja oma aja üleelanud transformaatorid. Investori seisukoht on selge: tuulepargid ehitatakse sinna piirkonda, kus kõik tingimused on komplekselt soodsamad. Eestis on küll väga head tuuletingimused, aga kui näiteks Lätis leitakse võimalusi looderanniku kõrgepingeliinide võrgu väljaehitamiseks, siis miks üldse investeerida Eesti tuuleelektrijaamadesse, kui siin ei soodustata tuuleenergeetika arengut? Nii installeeriti hiljuti Lätis Ventspilsi-Grobina piirkonnas 33 Enercon E-40 tuulegeneraatorit. Ka Virtsus installeeriti hiljuti kolm sama tüüpi generaatorit, kuid see projekt sai teoks ainult Saksa riigi laiaulatusliku toetuse ja Eesti Energia AS-i projektis osalemise tõttu.

Meil on levitatud arvamust, et tuule muutuva iseloomu tõttu tuuleelektrijaam halvendab nõrga elektrivõrgu tööd. See võis kunagi osaliselt nii olla vanemat tüüpi väiksemate

asünkroongeneraatoriga tuuleelektrijaama puhul. Praegused välismaised kogemused muutuva sagedusega sünkroongeneraatori või kahekordse ergutusega moodsa asünkroongeneraatori, alaldi ja alalis-vahelduvvoolu muunduriga (invertoriga) tuuleelektrijaamade kasutamisel näitavad midagi muud. Nüüdisaegsete, hea automaatikaga varustatud tuuleelektrijaamade rajamine ääremaade nõrkade võrkudega aladele aitab seal elektrienergiat hoopis parandada (Selg 2002b).

Siinkohal tuleb märkida, et Eesti Energia AS-i poolt elektrituulikute liitumiseks rakendatava range ettevõttestandardi tõttu on Eestis peaaegu välistatud odava kasutatud tehnoloogia kasutamine. Viimane on õigustatud, sest peale nõrkade elektrivõrkude töö parandamise vähendab tänapäevase tehnoloogia kasutamine ka võimalikku keskkonnamõju. Nüüdisaegsete tuulikute ühikvõimsus on kasutatud tuulikutega võrreldes kasvanud kümneid kordi, seega on vähenenud audiovisuaalne mõju ning võimalik mõju lindudele (vähem tuulikuid, labad pöörlevad aeglasemalt).

Ühe peamise takistusena tuuleenergia *laiaulatuslikumaks kasutamiseks* on mainitud Eesti tarbimiskoormuse väiksust, olemasolevate elektrijaamade agregaatide suurt ühikvõimsust ning halba manööverdamisvõimet, kompenseerimaks tuulikute toodangu kõikumisest tulenevat ebastabiilsust. Kuigi väide on osalt tõene, tuleb täpsustuseks lisada:

a) suurte nüüdisaegsete tuuleturbiinide puhul (tiiviku läbimõõt 92 m) on peale tuule jõu tegemist ka seadme oma inertsiga, mistõttu tuule kiiruse väikesed muutused ei avalda lühikese aja vältel väljastatavale võimsusele mõju. Samuti on tuul Eestis ühtlase muutumiskiirusega;
b) võimsuse kõikumine on väike, kui tuulegeneraatorid rajatakse tuuleparkidena, kus suurem turbiinide arv aitab tuntavalt parandada võimsuse fluktueerimist;
c) tuuleparkide geograafiline hajutamine vähendab võimalikke võimsuste muutusi veelgi;
d) kaugemas perspektiivis on tuule keskmine kiirus prognoositav küllaldase usaldusväärsusega;
e) tuuleparkide arendatava võimsuse kõikumine on väike, võrreldes tarbimise kõikumisega vabariigis, seetõttu tuleb niikuinii rakendada pöörlevat reservi;
f) tuulevaikne periood suvel ühtib tarbimise madalseisuga ja vastupidi;
g) võimsuse reguleerimise võimalused paranevad Eesti elektrituru liberaliseerimisel (uute jaamade rajamine) ning naaberriikidega elektrienergiakaubanduse suurenemisel.

Peale selle on TTÜ Eesti Energeetika ja Soojustehnika Instituudi koostöös valminud uurimus "Tuule võimsuse ja elektrienergia tarbimise korrelatsioon Eesti lääneranniku", milles järeldatakse, et Eesti Energia elektrisüsteem oleks võimeline koos töötama kuni 176 MW installeeritud võimsusega tuulegeneraatoritega, ilma et see mõjutaks Eesti Energia võimsuse kuumreservi vajadust.

Seadusloome taastuvenergeetika arengu seisukohalt

Valitsus on edastanud Riigikogule uue elektrituru seaduse eelnõu eesmärgiga luua tingimused Eesti energiaturu liberaliseerimiseks Euroopa Liidu direktiivi 96/72/EC kohaselt. Seaduseelnõu seletuskirjas väidetakse ka viimase vastavust Euroopa Liidu direktiivis

2001/77/EL "Taastuvatest energiaallikatest toodetud elektri soodustamisest elektri siseturul" sätestatud nõuetele.

Nimetatud eelnõu § 59 (3) sätestab: "Võrguettevõtja peab käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud elektrienergiat ostma hinnaga, mis võrdub käesoleva seaduse § 76 lõike 5 alusel selles lõikes nimetatud tootja poolt Energiaturu Inspektsiooniga kooskõlastatud elektrienergia hinna piirmäära ja koefitsiendi 1,8 korrutisega."

Võttes aluseks Narva elektrijaamade väljamüügi praeguse eeldatava hinna 44,85 senti/kWh, saame kavandatava elektrituru seaduse järgselt taastuva energia kokkuostu hinnaks 80,73 senti/kWh, mis on liiga madal rahuldava ettevõtluse loomiseks kohalikele ja rahvusvahelistele investoritele elektrituulikute (parkide) rajamiseks. Koefitsiendi määramisel tundub, et ei ole arvestatud näiteks tuuleenergia projektide arendamise ja käitamisega seotud lisakulutusi, muu hulgas kulutusi elektrivõrguga liitumiseks, mis võivad praktikale tuginedes ühe projekti juures ulatuda kümnetesse miljonitesse kroonidesse.

Valitud toetusmehhanism (kohustusliku kokkuostuhinna sidumine Narva elektrijaamade elektrienergia hinna perioodiliselt muutuva piirmääraga) kätkeb endas lisariski projektide finantseerijaile, kes nõuavad kõrgema riski tõttu ka suuremat tulusust, mis omakorda vähendab projektide tasuvust. Väide, et Narva elektrijaamade elektrienergia väljamüügi hind hakkab tõusma jaamadesse tehtud investeeringute ja suurenevate saastetasude arvelt, on kinnitamata. Ükski finantsasutus ei finantseeri poliitilistel või majanduslikel spekulatsioonidel põhinevat äriplaani. Energiaturu Inspektsiooni andmeil tõuseb AS Narva Elektrijaamade elektrienergia väljamüügi hind valemi järgi: inflatsioonitegur miinus ettevõtte kulude kokkuhoiu potentsiaal. See tähendaks pigem taastuva energia kohustusliku kokkuostu reaalhinna langust.

Investeeringud tuuleparkidesse on riikide lõikes ühes suurusjärgus, sest need on valdavalt tehnoloogiapõhised. Arvestuslikult kujuneb Eesti tingimustes tuuleelektrijaama rajamise investeeringu suuruseks (koos seadmete käibemaksuga) 1,3±0,1 miljonit EUR/MW ehk 20,5±1,6 miljonit EEK/MW. Siinkohal tuleb arvestada ka seda, et tuuleenergia kasutamise juhtriikides toodetakse elektrituulikuid jt seadmeid kohapeal, seetõttu peab Eesti kuni kohapealse tootmise juurutamiseni arvestama seadmete transpordist ja tolliprotseduuridest tulenevaid lisakulusid.

Majanduslik tasuvus

Tuuleparkide rajamise majanduslikku tasuvust on hinnatud Rohelise Ringi OÜ Virtsu tuulepargi näitel (Selg 2002a). Tuulepark koosneb kahest Enercon E-40/6.44 600 kW tuulikust. Projekti maksumus oli kokku 20 miljonit krooni, millest 210 000 eurot saadi Saksa majandusministeeriumist tagastamatu abina. Tuulepargis toodetava elektri 20 aasta keskmine omahind 14,1% tagastamatu abi puhul kujunes 488 EEK/MWh, kui tuuleelektri tulutariifiks on 90% 2002. aasta kodutarbija põhitariifist ehk 800,8 EEK/MWh. Kui pangalaenu intressiks on Euribor + 4,5% ja laenu tagastamine algab aasta pärast elektritootmise algust, siis kujuneb 3 miljoni Eesti krooni suuruse omakapitali juures 20 aasta keskmiseks rentaabluseks (puhastulu/kulule) 34,8%. Saksamaa LV finantsabita oleks

toodetava elektri 20 aasta keskmine omahind olnud 621 EEK/MWh ja rentaablus 2,15%. Kuid selle tulutariifi kasutuselevõtt teeks tuuleenergia rakendamise peaaegu võimatuks.

Joonisel on toodud eri tulutariifide rakendamise näited Virtsu tuulepargi tingimustes. Täiendava tagastamatu abita ületavad kulud tulusid sellisel määral, et tuuleparki investeerimine kaotab mõtte. Tuuleelektrienergia tulutariif tasemel 800,8 EEK/MWh põhjustaks Virtsu tuulepargile 2012. aastal 6,7 miljoni krooni suuruse puudujäägi, uus tulutariifi ettepanek (1,8 korda Narvas toodetava elektrienergia müügihind, eeldades ka Narva elektrienergia müügihinna inflatsioonilist kasvu) on küll veidi parem, kuid siiski ulatuks puudujääk 2012. aastal 1,2 miljoni kroonini. Siinkohal tuleb rõhutada, et Virtsu tuulepargi rajamist soodustasid tuuletingimused, Saksamaa LV tagastamatu finantsabi, kõrgepinge ülekandeliinide lähedus ja tihe koostöö Eesti Energiaga. Hoopis raskem on olukord ülekandeliinidest (20…110 kV) kaugel asetsevates piirkondades.

Joonis. Erinevate tulutariifide rakendamise mõju tulukusele (tulude ja kulude vahele) Virtsu tuulepargi tingimustes

Samuti ei saa unustada, et tuuliku efektiivsus kõigub asukohast sõltuvalt üldjuhul 20–25% vahel ning seega ei anna tuulik kunagi oma nimivõimsusega korrelatsioonis olevat toodangut, vaid ainult osa sellest.

Paraku ei ole Eestis rakendatud Saksa mudelit, mille alusel tuulikute toodangu hinnad on diferentseeritud tingimuste kohaselt – vähem tuulistes kohtades on kokkuostuhind kõrgem tuuliste rannikualadega võrreldes. Hinnakoefitsiendi määramisel tuleb arvestada Eesti taastuvenergia potentsiaali ja selle paiknemist, samuti piiranguid elektrivõrgu ülesehitusest ning taastuva energia tootmisüksuste rajamisega kaasnevast keskkonnamõjust tulenevalt. Eestis ei saa eeldada, et kõige paremate tuuletingimustega saartele ja rannikualadele paigaldatakse kõik meie taastuvenergeetika sihtarve kattev tehnoloogia, sest takistavaks teguriks muutub Saaremaa, Hiiumaa ja mandri lääneranniku kõrgepingevõrkude mitterahuldav seisund, ka sotsiaalsed ja keskkonnakaitselised piirangud. Seega peavad ettevõtjad otsima ka vähem soodsate tuuletingimustega maatükke Eesti põhjarannikul ja sisemaal. Hinnanguliselt on tuuleenergia tehniline potentsiaal Eestis 560 MW omahinnaga 0,8–1,5 krooni (sõltuvalt asukohast) ning keskmise aastatoodanguga kuni 1,3 TWh, mille saavutamine on aga üsna teoreetiline (Aarna 2002). Arvestuslikult kahaneb tuule kiirus sisemaa suunas liigestatud reljeefi ja metsade takistava toime tõttu rannikuga võrreldes ligi 40%. Kui vaadata siin kõrval Eesti tuuleenergia reaalsemaid mahte, siis aastase 5,2 teravatt/tunnise elektri tootmismahu juures võiks n-ö rohelise elektri saavutatavaks piiriks olla ca 400–500 MW installeeritud võimsust, millest tuulikute osa oleks 100–150 MW juures. See teeks ehk 60–100 eri võimsusega turbiini, mille jaoks hea tuulepotentsiaaliga kruntide leidmine võib osutuda keeruliseks ning mahtude saavutamiseks tuleb liikuda merre ehk *off-shore*'i tuuleparkide installeerimise suunas. Enim on mõeldud Naissaare põhjatipu tuulepargile, mis asetseks avameres kuni kilomeetri kaugusel saare rannikust ning ei mõjutaks seega kogu loodusparki. Et Tallinn oleks nimetatud elektrienergiale kõige parem tarbija, siis võiks just Tallinna linn olla nimetatud tuulepargi üks kaasomanikke ja algatajaid.

Toetusskeemid

Euroopas on taastuva energia tootmise stimuleerimiseks praktiseeritud erinevaid toetusskeeme, seni on olnud efektiivseim fikseeritud ostukohustus. Teised levinumad toetusskeemid on investeeringutoetused, maksusoodustused, vähempakkumiste protseduur ning rohelised sertifikaadid, ka eri skeemide segamudelid. Investeeringutoetuste osa demonstratsioon- ning teadus- ja arendustegevuse projektide elluviimiseks (mis on samas olnud kriitilise tähtsusega tuuleenergia sektori tekkeks ning tehnoloogia arenguks) väheneb tulevikus tuntavalt ning ette on näha erinevate toetusskeemide ühtlustamist, tagamaks muu hulgas taastuva energiatootjate vahelise ausa konkurentsi Euroopa elektriturgude integreerumisel (Lamp 2002).

Roheliste sertifikaatide toetusskeemi puhul seatakse elektrienergia tootjale, võrguettevõtjale või tarbijale kohustus toota/edastada/tarbida teatud aja jooksul teatud kogus rohelist elektrienergiat. Vastava perioodi lõpus esitab viimane tururegulaatorile taastuvenergia tootjatelt ostetud rohelised sertifikaadid, mille hind kujuneb nõudluse-pakkumise vahekorra järgi. Kahjuks on roheliste sertifikaatide kaubandus ka Euroopa edukaimates taastuvenergiat propageerivates riikides alles katsetamisjärgus (Belgia, Itaalia, Taani, Rootsi). Et roheliste sertifikaatide toetussüsteem vajab edukaks eksisteerimiseks ka suurt turgu, ei ole see praegu kindlasti optimaalseim lahendus taastuvenergia osatähtsuse suurendamist soovivatele riikidele.

Roheliste sertifikaatide süsteem võib olla ka kasvuhoonegaaside emissiooniarvutuse põhine. Lihtsustatult võib öelda, et genereeritud rohelise elektri koguse pealt arvutatakse kokkuhoitud kasvuhoonegaaside heitmekogus ning arvestuslikult eraldab tururegulaator (nt Energiaturu Inspektsioon) tuulepargi omanikule kindla koguse CO2 rohelisi sertifikaate. Nimetatud sertifikaatidest võiksid olla huvitatud kohalikul turul tegutsevad suurettevõtted, kelle saastetasud Euroopa Liiduga liitumisel suurenevad keskkonnaministeeriumi hinnangul kuni 4 korda. Sertifikaatide ümberarvestuse tulemusel maksaksid nimetatud ettevõtted vähem saastetasusid. Samas tuleb siinkohal eristada Kyoto protokollist lähtuvat *Joint Implementation*'i ja *Emission Trading*'i alust riikidevahelist kasvuhoonegaaside kaubandust ja ettevõtete vahelist sertifikaatide vahetust. Viimane on oma olemuselt lihtsam, kuid piiratud turu mahu tõttu majanduslikult riskantsem. Samuti tuleb käivitada nimetatud sertifikaatide juurutamisel maksusüsteem, mis soodustaks ettevõtteid CO2 põhiseid rohelisi sertifikaate taastuvelektrit genereerivatelt ettevõtjatelt ostma.

Tabel 2 kinnitab pikaajalise fikseeritud hinna toetusskeemi efektiivsust investeeringute ligimeelitamisel tuuleenergia tootmisesse, kuid seda muidugi ainult tingimusel, et fikseeritud kokkuostuhind on piisav investeeringute teostamiseks.

Tabel 2. Pikaajalise fikseeritud hinna toetusskeem

Süsteem	Riik	Installeeritud võimsus aastaks	Juurdekasv ainult 2001 I	Installeeritud võimsus inimese kohta (W/capita)

		2001 (MW), seisuga 30.06.01	poolaastal (MW)	
Fikseeritud ostukohustus	Saksamaa Hispaania	6,916 2,728	821 190	84,29 69,29
Roheliste sertifikaatide süsteem	Taani** Holland	2,382 474	18 26	449,35 30,19
Vähempakkumiste protseduur	Suurbritannia Iirimaa	406 132	0 3	6,88 35,63

ALLIKAS: ajakiri New Energy No 4-01.

** Ka Taanis kehtis aastani 2000 fikseeritud ostukohustus.

Tabel 3. Tuuleenergia kohustuslikud pikaajalised kokkuostuhinnad Euroopas

	Euro-senti
Belgia	7,68
Prantsusmaa	9,86
Saksamaa	9,1
Kreeka	7,32
Itaalia	5,7
Holland	7,71
Hispaania	6,69
Rootsi	4,64 (lisaks 15% investeeringutoetus)
Eesti	5,17 (vastavalt seaduseelnõule ning Narvas toodetud elektri hinna 0,45 korral. Lisaks tuleb arvestada Narva elektrihinna kõikumisest tulenevat riski)
Läti	9,3 (hind Ventspils/Grobina tuulepargi 33-le Enercon E-40 tuulikule)
Leedu	6,3 (hind fikseeritud seadusega 10 aastaks)

ALLIKAS: BTM Consult (03.2002), WindPower Monthly, ETEA, LWEA.

Ka elektrituru seaduse eelnõus ette nähtav toetusskeem on oma olemuselt sarnane fikseeritud ostukohustusega, samas ei ole valitud mudel kõige efektiivsem. Nagu eespool mainitud, kätkeb ostuhinna sidumine Narva elektrijaamade väljamüügihinnaga lisariski investoritele, kes nõuavad kõrgemat tootlust ning mis vähendab omakorda projektide kasumlikkust. Teisest küljest vaadatuna võivad riski võtnud investorid teenida Narva elektrijaamade väljamüügihinna prognoositust suurema tõusu korral ülikasumeid. Seega oleks nii investorite kui riigi seisukohalt sobivam kehtestada fikseeritud pikaajaline kohustuslik baashind, mis korrigeeritakse igal aastal vastavalt inflatsioonile.

Kõik muud toetussüsteemid (vähempakkumisprotseduurid, sertifikaadid ja mahulimiidid) peale fikseeritud kokkuostuhinna on arenevatele turgudele ohtlikud, v.a investeeringutoetused. Paralleelmudeleid saab rakendada alles siis, kui kohalik turg on formeerunud ja elujõuline ning investorile atraktiivne. Seega võib Eestis tulla muude segamudelite rakendamine kõne alla alles 6-8 aasta pärast, kui kindel osa taastuvenergiat on Eestis installeeritud ja Euroopa Liidu nõutud sihtarvud rohelise elektri osas saavutatud.

Nii näiteks langetas Taani taastuva energia kokkuostuhinda ja tõi sisse roheliste sertifikaatide süsteemi alles seetõttu, et 20-aastane turg oli saavutanud oma maksimaalse küpsuse ning uute tuulikute installeerimist oli vaja reguleerida. Samal ajal toimib Taanis tehnoloogia uuendussüsteem, kus näiteks kolme 500 kW tuuliku demonteerimise juures antakse automaatselt luba ühe 1500 kW tuuliku püstitamiseks ning seejuures garanteeritakse täismahuline toetustariif.

Sotsiaalne mõju

Palju on räägitud rohelise elektrienergia mõjust tarbija rahakotile ning põhjendatud madalat kokkuostutariifi elektri hinna tõusuga sotsiaalselt vastuvõetamatule tasandile. Juhul kui aastaks 2010 saavutatakse taastuvaist energiaallikaist toodetud elektrienergia osaks 10%, tõuseb kodutarbijale elektri hind 2-4 senti kWh-lt. Arvutuse alus on iseenesest lihtne: genereeritud rohelise elektri kogus jagatakse kodutarbijate arvu, tarbitud elektrienergia kogusega ja see omakorda subsideeritud hinna ja Narva elektrijaamade elektrihinna vahega. Tulemus pole iseenesest nii sotsiaalselt vastuvõetamatu kui esmapilgul paistab.

Majandusministeeriumi poolt uuringufirmast Saar Poll tellitud avaliku arvamuse hiljutine küsitlus näitas, et 17% Eesti elanikest ostaks taastuvat elektrienergiat, kui see ei oleks tavatarbija elektritariifist kallim rohkem kui 5 senti, 33% ostaks taastuvat elektrienergiat juhul, kui see ei ületaks tavatarbija elektritariifi, ning 4% Eesti elanikest ostaks taastuvat elektrienergiat selle hinnast olenemata.

Seni kui traditsiooniliste (fossiilsete) energiaallikate hinnas ei kajastu täielikult looduskeskkonna ja inimeste tervise halvenemisega seotud kulud (*external costs*), on otsene fossiilsete ja taastuvate energiaallikate hinnavõrdlus kohatu. Euroopa Komisjoni hiljutise uuringu järgi ExternE kahekordistuks viimaste kulude arvestamisel fossiilsetel kütustel põhineva elektri omahind ning maagaasil põhineva elektri omahind tõuseks 30%. Samas peavad uued tehnoloogiad konkureerima juba rajatud ning tihti monopoolses seisundis olevate elektritootjatega, kelle elektrihinnas ei kajastu jaamade rajamisega seotud

kapitalikulud (Narva elektrijaamad on N Liidu pärand). Samuti ei võta hinnavõrdlus arvesse seda, et taastuva elektri jaamad rajatakse üldjuhul hajutatuna tarbija lähedale, mis vähendab tuntavalt elektrienergia ülekande kulusid.

Alustada tuleb kohe

Eesti liitumisel Euroopa Liiduga ning Kyoto protokolli ratifitseerimise taustal on Riigikogul ja valitsusel märkimisväärne vastutus valdavalt põlevkivipõhise elektritootmise kõrval soodustada taastuvaid energiaallikaid. Varustuskindluse tagamine, tootmise hajutamine ja turu liberaliseerimine on praegu pidevalt terrorihirmus elavatele ühiskondadele võtmetähtsusega ülesanne. Kas otsustatakse liikuda põlevkivimajanduse restruktureerimise ja moderniseerimise suunas, põhjendades seega sadadesse miljonitesse tehtavaid kulutusi sellest hoolimata, et kogu maailm on asunud liikuma energiasäästlikkuse ja taastuvate allikate suunas, või asutakse vaatlema alternatiive?

Põlevkivimajanduse põhi juba paistab. Hinnanguliselt jätkub meil põlevkivi veel ligikaudu 50 aastaks ja pärast seda peavad uued tehnoloogiad olema mitte ainult paberil ja uuendajate peas, vaid juba operatsioonivalmis. Algust selle protsessiga tuleb teha aga juba praegu. Kas selleks on uute kütuseelementide kasutuselevõtt, elektrienergia impordi soodustamine, aatomielektrijaama ehitus, mille majanduslikku mõttekust ja poliitilist legitiimsust ei suudeta kuidagi põhjendada, või hajutatud energiatootmine koostootmisjaamade, tuuleparkide ja teiste nüüdistehnoloogiate abil, näitab aeg.

Kasutatud kirjandus

Aarna, I. (2002). Taastuvenergia ja koostootmise potentsiaal Eestis. Käsikiri.

Eesti elektroenergeetika arengukava aastani 2030. AS Eesti Energia käsikirjaline tööversioon.

European Commission DG-TREN. - http://europa.eu.int/comm/energy/intelligent/index_en.html - 28.10.2002.

Lamp, H. (2002). Wind Power Policy in Estonia in an International Context. Käsikiri.

Regular Report on Estonia's Progress Towards Accession (2002) { (COM (2002) 700 final. - http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/ee_en.pdf.

Selg, V. (2002a). Roheline Ring OÜ Virtsu tuulepargi majandusliku tasuvuse hinnang. - http://www.tuuleenergia.ee/lehed/ettekanded.html.

Selg, V. (2002b). Tuuleenergia rakendusvõimalustest Tallinnas. - http://www.tuuleenergia.ee/lehed/ettekanded.html.

The Baltic CHAIN (Clearing House and Information Network). - http://www.balticchain.net/asp/empty.asp?P=4&C=6425 - 28.10.2002.

Veski, R. (2001). Taastuvate energiaallikate kasutamise riiklik programm aastani 2010. Majandusministeeriumi taastuva energeetika nõukogu dokument. - http://www.tuuleenergia.ee/failid/Taastuvenergiaallikate.doc - 28.10.2002.

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni arengulugu

Agu Laius (RiTo 6), Jaan Tõnissoni Instituudi direktor, Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua esinduskogu esimees

Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua[1] tegevus on veennud, et üheskoos oleme valmis nendeks väljakutseteks, mis aitavad Eestis jõuda toimiva kodanikuühiskonnani.

Juba möödunud sajandi lõpukümnendil lõi kõikuma üldlevinud arusaam, mille kohaselt kogu ühiskonnaelu on võimalik korraldada üksnes seadustele, õigusaktidele ja muudele haldusabinõudele tuginedes ning avalik võim saab kõike korraldada üksi, kodanikke kaasamata.

Paljud uuringud ja analüüsid näitasid, et seaduste ja muude õigusaktide realiseerumine sõltub ennekõike inimese suhtumisest neisse ja seda on peaaegu võimatu muuta isegi kohtute kaudu. Inimesed väljendavad suhtumist ja hoiakuid ning kuulutavad väärtusi sageli oma ühenduste kaudu. Kuivõrd on see kooskõlas avaliku võimu poolt sätestatuga, sõltub paljudest teguritest. Nõnda selgubki, et valitsused ei muutu usaldusväärseks enne, kui kodanikud neid toetavad ja rakendavad omalt poolt tegevusi, hoidmaks valitsusi nende ees aruandvatena.

Viimastel aastakümnetel on teadlased ja uurijad palju rääkinud kodanikuühiskonnast. Üha rohkem arutlevad kodanikuühiskonna sisu üle poliitikud ja ametnikud. Kuigi kodanikuühiskonna teemal on kirjutatud sadu, kui mitte tuhandeid raamatuid ja veelgi rohkem artikleid, kus pööratakse tähelepanu efektiivsele valitsemisele, kodanikuksolemisele, pluralismile, vabatahtlikkusele, filantroopiale ja paljudele teistele kodanikuühiskonna mõiste tahkudele, ollakse ühisest arusaamast veel kaugel.

Kodanikuühiskonna mõistest

Enamik teadlasi defineerib kodanikuühiskonda millenagi, mis on valitsuse (avaliku sektori) ja indiviidi (kodaniku) vahel ja käsitleb nende omavahelisi suhteid. Sealjuures mainitakse sageli ka kodanikuühiskonna mõistega seonduvat mõtete väljenduse vabadust ja ühinemisõigust. Mõni autor seostab kodanikuühiskonnaga ka äriühingute rolli ja tegevust. Kui kõik määratlused kokku võtta, selgub, et tegelikult oleme huvitatud sellest,

- et sarnaste huvide ja probleemidega inimesed saaksid üksteist leida ja nii enda kui ka ühiskonna huvides vabalt ellu viia seda, millesse nad usuvad;
- et toimiks õigus oma arvamust vabalt väljendada ja õigus avaldada arvamust võimulolijate suhtes;
- et võiksime ühineda ja saaksime sel moel ühiselt tegutseda;
- et kodanikud saaksid avaldada mõju avalikele poliitikatele ja riiklikele programmidele, samuti mõjutada ühiskonna suhtumist ja käitumist;
- et toimiks efektiivne ja vastutusvõimeline valitsus ning avaliku võimu institutsioonides töötavad ametnikud oleksid oma tegevuses inimesekesksed ja

mõistaksid kodanike osalemise olulisust efektiivsete poliitikate ja programmide väljatöötamisel ja elluviimisel.

Nii kujutavad ka avaliku võimu institutsioonid (valitsus) endast kodanikuühiskonna koostisosa, kuigi nad selle käsitlusest sageli välja jäetakse. Kodanike osaluseta on mõeldamatu efektiivne valitsemine. Samuti on mõeldamatu käsitleda valitsuse tegevust kodanike osaluse tagamise ja kaitsmiseta. Nõnda on kodanikuühiskonna kujunemisel märkimisväärne roll mitte üksnes kodanikel, vaid samaväärselt ka valitsustel. Valitsused muutuvad usaldusväärseks alles siis, kui on tagatud kodanike kaasamine, mille kaudu paraneb ka nende moraal ja suhtumine valitsuse tegevusse.

Lühidalt võib järeldada, et "kodanikuühiskond esindab vabas ühiskonnas indiviidide õiguste ja kodanikukohustuste tasakaalu" (Barber 1996). Samas tuleb tunnistada, et "mida rohkem on kodanikuühiskonna mõistet viimastel aastatel kasutatud, seda vähem on seda mõistetud" (O'Connell 1999, 10).

Tavapäraselt realiseerub kodanike kaasamine ennekõike valimistel osalemise kaudu. See on kahtlemata tähtis, kuid ebapiisav kaasamise vorm. Valijate osalemine valimistel kinnitab: ainult selle meetodi rakendamine ei taga, et kodanikud end kaasatuna tunneksid.

Inimesi saab kaasata veel mitut moodi. Ennekõike kohalikul tasandil, selle lihtsaimaid vorme on vabatahtlik töö sotsiaalvallas, mis aitab tuntavalt tõsta kodanike vastutustunnet. Üha enam toimub kogukondade eneseteadvustamine ja koondumine, mis väljendub näiteks kogukonnafondide tegevuses. Nende kaudu hakkavad kohaliku elu arendamise nimel ühiselt tegutsema nii avaliku võimu institutsioonid, äriühingud kui ka kodanikeühendused. Sel viisil saavutatakse mitmesuguste rühmade omavaheline suhtlemine ning mitmekesisuse arvestamine otsuste vastuvõtmisel kogukonnas.

Teine tähtis kodanike kaasamise vorm on eestkoste, mis üha rohkem avaldub ka Eestis. Viimati võis võrdsete õiguste eest seisjate üsna jõulisi aktsioone täheldada vastava seaduseelnõu arutelu käigus Riigikogus. Kioskites alkoholimüügi taaslubamise seaduseelnõu võeti avalikkuse survel Riigikogu menetlusest tagasi. Kodanikud on oma ühenduste kaudu saavutanud ka teisi arvestatavaid tulemusi valitsuse ja Riigikogu otsustustes, mis eestkosteorganisatsioonideta oleksid olemata. Aastatepikkuse tööga on kodanikud omandanud ühendustes professionaalsuse ning ka kodanikujulguse oma seisukohad avalikuks teha ja nende eest seista.

Ainult selliste tegevuste kaudu on võimalik jõuda ühiste vaadeteni, ühiselt mõistetavate normide ja reegliteni, ühiste ootuste ja jagatud väärtusteni. Ühtlasi ei ole see sedavõrd maailmavaateline küsimus, et erakonnad peaksid ilmutama teistest erinevust. Pigem väljendub sel moel meie kõigi ühine mure võimust võõrandumise ja selle ärahoidmise suhtes ühiskonnas.

Üsna raske on kahelda väites, et kodanikuühiskond on demokraatia toimimiseks absoluutselt vajalik ja demokraatia on põhiline inimeste valitsemise vorm (O'Connell 1999, 25).

Kodanikuühiskond rahvusvaheliste organisatsioonide tähelepanu keskmes

Kodanike poliitikasse kaasamise teemaga on viimaste aastate jooksul tegelnud mitu mõjukat rahvusvahelist organisatsiooni – *World Bank Institute*, OECD, *Open Society Institute* – ja ÜRO arenguprogramm. Analüüsid, uuringud ja aruanded viitavad kodanike kaasamise vajadusele ning praegu pole enam aktuaalsed küsimused "kas" ja "miks", vaid üksnes "kuidas". OECD koostatud valitsusametnike käsiraamat lõpeb lausa üleskutsega: "Ära oota, kuni valitsus seisab silmitsi probleemidega ja on sunnitud tegutsema. Ole proaktiivne ja kasuta olemasolevaid võimalusi. Ära lükka tegutsemist edasi, kuni oled sunnitud tegelema kriisiga".

Muidugi ei ole kerge vastata küsimusele "kuidas". Esindusdemokraatia ei ole soodustanud kodanike kaasamist. Mõlemad osapooled on teineteisest võõrandunud ning neil puudub koostöökogemus. Samas väljendab üha rohkem inimesi kodanikeühenduste kaudu aina valjemalt oma tahet osaleda poliitilistes otsustusprotsessides.

Mainitud organisatsioonid korraldasid käesoleva aasta mais Ljubljanas ümarlauakoosoleku. Oli huvitav teada saada, mil moel kaasatakse kodanikke teistes riikides ja kes on eestvedajad. Kui enamikust riikidest olid kohal nii valitsuse kui ka kodanikeühenduste esindajad, siis Eestist – nagu tavaks saanud – osalesid üksnes ühenduste esindajad. Seminaril tõsteti esile Suurbritannia, Kanada ja Rootsi kogemusi riigi ja kodanike koostöö korraldamisel, mainiti arenguid Sloveenias ja Horvaatias ning taas kord tunnustati Eesti kodanikeühenduste tehtut, jõudmaks kodanike ja valitsuse partnerluseni.

Kui 2001. aastal Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) valmimisel ootasid paljud riigid huviga, kuidas see Eestis toimima hakkab, siis tänaseks on ootus asendunud konkreetse tegutsemisega omas riigis. Sageli toimub see koguni riigi eestvedamisel, kes taotleb kodanikeühenduste mobiliseerimist koostööle. Paljud on võtnud lähtealuseks Eesti mittetulundusühenduste väljatöötatud dokumendid ja mudelid.

OECD eristab kodaniku ja riigi suhetes kolme kvalitatiivselt erinevat taset: informeerimine (ühesuunaline, valitsus annab kodanikele teavet), konsulteerimine (kahesuunaline, teatud tingimustel on ka kodanikul võimalik valitsusele infot anda) ja aktiivne osalemine (partnerlusel rajanevad suhted). Viimasel juhul tuleb muidugi mõlemal poolel teineteise rolli tunnistada, seejuures peab vastutus lõppotsuse osas jääma valitsusele. Samasugune partnerlusel rajanev lähenemine sisaldub ka EKAK-s, mis koostati OECD-st sõltumatult juba 2000. aasta lõpus.

Viimastel kuudel on kodanikuühiskonna arengu vastu Eestis elavat huvi tundnud ka Euroopa Liit. Enne 2002. aasta lõppu peaks saama lugeda vastavasisulist aruannet.

Millest EKAK alguse sai

1990-ndate II poolel, kui Eestist olid lahkunud kodanikeühenduste senised suuremad välisrahastajad, kui Eestile ei jagunud enam rahvusvaheliste ja välisriikide koostööpartnerite tähelepanu, tõusetus küsimus: kuidas edasi?

Meil oli arvukate välispartnerite ja ulatusliku väliskoolituse tõttu üsna selgelt kujunenud arusaam, et ühiskonna areng on jätkusuutlik ainult siis, kui kogukonnad ja kodanikeühendused on küllaldaselt tugevad. Kogukonnad saavad olla tugevad, kui nad on teatud moel ja määral sisemiselt, ennekõike kodanikeühenduste kaudu organiseerunud. Avalik võim on osa tööd seaduste vastuvõtmisega ära teinud – Eestis toimivad avaliku võimu institutsioonid ja kohalikud omavalitsused, kodanikeühenduste tegevuseks on loodud selged õiguslikud alused. Kodanikeühendusi on ligikaudu 18 000. Võiksime järeldada, et nende eelduste loomise kaudu peaks olema tagatud ka kodanike ja avaliku võimu institutsioonide koostöö ja partnerlus, nii riigi kui ka kogukonna tasandil.

Tegelikult on olukord keerulisem ning kogukondade tugevuseni ja kodanike kaasamiseni kohaliku elu arendamisse on veel pikk tee. Seni põrkume sageli probleemidega, et kohalikud liidrid ja ametnikud ei ole sugugi huvitatud kodanike kaasamisest kohaliku elu arendamisse, sest see eeldab ühistööd, koordineerimist, arvamuste mitmekesisust, arutelu ja dialoogi ning palju muudki, mis tundub olevat tülikas ja eeldab teistsuguse juhtimiskvaliteediga inimesi meie volikogudes ja vallavalitsustes. Samasugune soovimatus koostööks ja selleks valmisoleku puudumine on sageli avaldunud ka riigi institutsioonide tasandil.

Nii ongi avalik võim ja kodanikualgatus sageli teineteisest eraldatud ning kodanike kaasamine ei ole leidnud lõppväljundit suhetes avaliku võimuga, ei ole kujunenud ühiseks osalusprotsessiks.

Eelnevaga ligilähedase arvamuseni jõudsid paljud Eesti kodanikeühenduste liidrid, kes arutasid kaasamise ja avaliku võimuga koostöö probleeme. Lisaks teadmised ja oma silmaga kogetu nii Põhjamaades kui ka mujal Euroopas ning Ameerikas. Neid kogemusi on hakatud küll hilisemal perioodil tegijaile ette heitma laadis, et kõik, mida Eestis tehakse, peab lähtuma vaid meist endist ja teadmised väljastpoolt on kurjast ning tulenevad kellegi erahuvidest. 1999. aastal asus Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL) realiseerima vastavasisulist projekti, mille esimene tulemus oli mõningate tollasele EMSL-ile lähedaste mittetulundusühingute katusorganisatsioonide ja kümne Eesti erakonna koostöömemorandumi koostamine. Seal nähti ette ka kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni väljatöötamine. Paraku said avalikkus ja kodanikeühendused sellest tegevusest napilt infot ning kontseptsiooni eelnõu kujunes üpris nigelaks ja pälvis vähegi ulatuslikumate arutelude käigus palju kriitikat. Tööd tehti väikeses seltskonnas ja peamiseks loeti formaalset resultaati, s.t erakondade ja parlamendi heakskiitu. Dokumendile osaks saanud kriitika põhjustas tegijate hulgas lahkhelisid, mille järellainetused kestavad siiani, aeg-ajalt üsna räiges vormis. Kahe lähenemise vahel olid aga ületamatud vastuolud. Esimene kontseptsioonivariant tugines riigikesksuse põhimõttele ning riiklikult reglementeeritud ja hooldatud kodanikeühenduste tegevuse korraldamisele, kus rohujuure ühendustele jäeti üksnes statisti roll. Selle eelnõu kriitika lähtus aga avaliku võimu ja kodanikeühenduste vaba dialoogi ja võrdse partnerluse põhimõttest, millega tähtsustatakse ennekõike just inimese rolli ühiskonnas.

EMSL-i juhtkond reageeris kriitikale ja võttis projektijuhina tööle uue inimese. Uus lähenemine tõi kaasa ka uute ekspertide kaasamise, millest omakorda tulenes

kodanikuühiskonna kontseptsiooni uus ülesehitus ja sisu. Arvestades sel ajal Eestis levinud ühiskondlikku mõtlemist, leiti, et toimiva kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni saab koostada üksnes juhul, kui selle aksepteerib ka Riigikogu. Vastasel korral oleks see jäänud endiselt avalikust võimust eraldi seisvaks ja kodanikeühenduste "oma asjaks". Korduvalt kaaluti ka Põhjamaade õigusaktidega koormamata kodanikuühiskonna toimimist ja leiti, et see on küll eesmärk, kuid Eestis loomuliku arengu kaudu saavutatav alles aastakümnete pärast.

Seekord kavandati ka kontseptsiooni laiaulatuslik avalik arutelu kodanikeühenduste esindajate piirkondlikel koosolekutel ja selle formaalne heakskiitmine üleriigilisel kodanikeühenduste esindajate foorumil. Nii kujunes EKAK – eelkõige selles sisalduvad põhimõtted – kodanikeühenduste poolt laialdaselt arutatud ja tunnustatud dokumendiks, mille elluviimisel nähti võimalust kodanikualgatuse arenguks ning kaasatuse ja osalusdemokraatia arenguks Eestis. EKAK lähtub põhimõttest, et kodanikuühiskond toimib juhul, kui toimivad kodanikeühendused ning nende omavaheline tihe koostöö toimub võrgustiku põhimõttel. Niiviisi realiseerub ka kodanike partnerlus riigiga.

Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaud

EKAK koostamise käigus tekkinud kontaktid avaliku võimu esindajatega andsid kodanikeühendustele teadmise, et koostööle asudes vajavad avaliku võimu institutsioonid selgelt piiritletud volituste ja mandaadiga partnerit.

Kohe oli paljudele avaliku võimu esindajatele ka selge, kuidas seda korraldada: kõik kodanikeühendused peavad nii piirkondlikult kui ka valdkondlikult koonduma katusorganisatsioonidesse ja nende ühisorganisatsioon olevatki see õige partner suhtlemaks avaliku võimu esindajatega. Sellest selgus, et paljudel riigi ametkondadel on raske mõista kolmanda sektori olemust ja tegevuspõhimõtteid – kõike nähakse üksnes ülalt alla ehitatud struktuuridest tulenevalt. Kahjuks leidus poliitikute ja avaliku võimu esindajate taotlusele viljakas pinnas kodanikuühiskonna kontseptsiooni koostamisega mitte toime tulnud kodanikeühenduste tegelaste näol. Kibekähku sätiti sisse suhted siseministeeriumiga, moodustati Eesti Kodanikeühenduste Liitude Esinduskogu, registreeriti see ühinguna ning praktiliselt järgmisel päeval kirjutati alla raamleping siseministeeriumiga, mis anakronismina toimib vist tänini. Enamik sellesse kogusse kuuluvate katusorganisatsioonide liikmesühinguid ei tea siiani, et nad milleski sellelaadses osalevad, et nimetatud esinduskogu avaliku võimu esindajatele nende nimel pidevalt pehmelt öeldes kurjustavaid kirjatöid saadab. Kumbki osapool ei näinud mingit probleemi, et kogu asjaajamine toimus ilma ulatusliku aruteluta kodanikeühendustes ning isegi avalikkuse eest varjatult. Lõpptulemusena anti kokkuklopsitud moodustisele ka riiklik projektitoetus ning tagati siseministeeriumi ametniku soosiv suhtumine.

Tulles vastu avaliku võimu esindajate soovile leida endale nn kolmanda sektori üldistes küsimustes (seadusandlus, rahastamine, jmt) kindel partner ning mõistes pideva teineteisest möödarääkimise tulutust, asusid EKAK eksperdid otsima võimalust kodanikeühenduste olemusest tuleneva dialoogipartneri moodustamiseks. Selgines arusaam, et praegusel etapil on avalikul võimul vaja konkreetset kolmanda sektori poolset partnerit, kellega saaks asuda

läbirääkimistesse sektori ja kodanikuühiskonna arengu üldistes küsimustes. Seda mõistes kavandasid EKAK eksperdid piirkondades toimunud aruteludest tulenevalt demokraatliku mehhanismi kodanikeühenduste poolse dialoogipartneri tekkimiseks. Ellu kutsuti Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaud (EMÜ) – pidevalt tegutsev, avalik ja läbipaistev ning kõiki ühendusi kaasav kodanikeühenduste foorum, mille kaudu arutatakse igapäevaselt kogu sektorit puudutavaid küsimusi, taotletakse probleemide lahendamist koostöös riigi institutsioonidega.

Demokraatlik kodanikeühenduste esinduskogu moodustatakse kord aastas toimuval kodanikeühenduste suurkogul valimiste käigus. Samuti on kodanikeühenduste suurkogu koht, kus otsustatakse põhiteemad, mis vajavad eeloleval aastal tähelepanu nii ühenduste omavahelistes suhetes kui ka suhetes avaliku võimu institutsioonidega. Ühenduste kord aastas toimuv suurkogu lähtub põhimõttest, et kõik on varakult informeeritud koosolekul arutamisele tulevatest küsimustest, eelnevalt on neil teemadel toimunud piirkondlikud arutelud, osalema on kutsutud kõik ühendused ning otsustavad need, kes seda vajalikuks peavad ja kohale tulevad. Sellisena kujunes kolmanda sektori esinduskogu suhtlemiseks riigi struktuuridega kõige üldisemates ja põhimõttelistes küsimustes ning on tulemuslikult töötanud ligi kaks aastat. EMÜ ei piirdu kord aastas läbi viidava suurkogu korraldamisega, vaid on alaliselt toimiv mittetulundusühenduste foorum, mis kasutab suhtlemiseks ja ühisseisukohtade kujundamiseks pidevalt mitmesuguseid töövorme ja teabe vahetamise kanaleid, moodustab töörühmi ja koalitsioone. Lähtutakse põhimõttest, et kõik tehtu ja otsustatu peab olema avalik ja kõigile ühendustele ligipääsetav. Igal ajal saab igaüks ühisseisukoha kujunemisel osaleda ja seda mõjutada.

EMÜ näol ei ole tegemist uue liikmesusel põhineva katusorganisatsiooniga, vaid meie endi poolt demokraatlikult valitava ja ühiskondlikel alustel töötava esinduskoguga, kellel on volitused ja vastutus aasta jooksul suurkogul otsustatut ellu viia ja kolmanda sektori suutlikkuse tõstmiseks tööd teha. See on kodanikeühenduste demokraatlik koostöövorm, saavutamaks tulemusi kõige üldisemates küsimustes kodanikualgatusliku sektori tegevuskeskkonna kujundamisel Eestis. Aasta pärast valitakse sektorit esindama uued inimesed, kes toovad kaasa uusi mõtteid ja energiat.

Teiseks võimalikuks alternatiiviks on hierarhilisel ülesehitusel põhineva esinduskogu moodustamine. Esinduskogu, mille moodustavad katusorganisatsioonid järgmise astme katusorganisatsioonina, mis registreeritakse formaalselt ja mille tegevust rahastab avalik võim. Sageli on sel juhul tipmise ja alumise katusorganisatsiooni vahel mitu astet ning kodanikeühendus ise jääbki nii avalikule võimule kui ka katuste katusele märkamatuks. Peale selle veel avaldatakse asjatut survet kodanikeühendustele koonduda katuste alla, sest muidu sind ei tunnustata üldse. Kui siinkohal mainida veel formaalsete struktuuride kalduvust enesesäilitamisele ja stagneerumisele, siis on raske sellist lähenemist aksepteerida. Kodanikeühenduste mandaat sellisele mitmeastmelisele katusorganisatsioonile on aga üsna õbluke, sest liiga paljude vaheetappide kaudu oma arvamuse delegeerimisel puudub võimalus oma häält kuuldavaks teha. Kui siia veel lisada kõrgeima katuse tihedamad kontaktid pigem avaliku võimu kui kodanikeühendustega, siis selgubki, et on loodud kodanikeühenduste ministeerium.

EKAK ekspertide kavandatud, kuid sisult elust enesest võetud avatult töötavat kodanikeühenduste koostöövormi kritiseeritakse sageli seisukohalt, et on mõeldamatu ligi 18 000 kodanikeühenduste esindaja osalemine ühel päeval suurkogu koosolekul, mistõttu hinnatakse seal valitud EMÜ esinduskogu mandaati olematuks või väga nõrgaks. Ent kui numbritesse süveneda, siis selgub, et mitmes valdkonnas tegutsevad mittetulundusühingud omavad nn eriseadust (ametiühingud, korteriühistud, kirikud, äriühingute esinduskogud jt), mille alusel nad on asunud avaliku võimu institutsioonidega dialoogi ja koostööle. Teisest küljest tuleb tõdeda, et mitte kõik kodanikeühendused ei püüdle oma tegevuses ühingust või kogukonnast kaugemale, mistõttu on vähene ka nende huvi üleriigiliste teemade vastu. Energilisemad kodanikeühenduste liidrid on tavapäraselt tegevad neljas-viies, sageli isegi enamas ühenduses, mistõttu suurkogul arutatu-otsustatu jõuab peaaegu igasse ühendusse otse ja vahetult, samuti ka vastupidi - ühenduste arusaamad on esindatud suurkogul. Kõik see muudab esinduskogu mandaadi märkimisväärselt tugevamaks. Seda on kinnitanud ka senised kogemused, sest paariaastase tegevuse vältel ei ole esile kerkinud suuremat erinevust kodanikeühenduste ja EMÜ esinduskogu tegevuse ja arusaamade vahel. Saab järeldada, et esimesel kahel korral koos olnud kodanikeühenduste hulk oli piisavalt esinduslik, otsustamaks edasisi eesmärke ja andmaks valimiste kaudu oma esindajatele volitused avaliku võimuga suhtlemiseks.

Heaks kinnituseks mandaadi tugevusest on ka see, et vastuväiteid ja kriitikat on kuulda ainult neilt, kes lõid oma struktuurid täiesti läbipaistmatult ja omavad praegu üksnes avaliku võimu (siseministeeriumi) tunnustust oma mandaadile.

Midagi pole halvasti, kui paralleelselt eksisteerivad kaks või enam kodanikeühendusi esindavat esinduskogu. See võiks olla üpris tervendav ja edasiviiv konkurents ning avalik võim suudab kindlasti suhelda nende kõigiga. Kuid selge on see, et iga säärane esinduskogu peab suutma tõestada, kuidas ta oma seisukohtade osas kodanikeühendustega konsulteerib, milline on otsuste vastuvõtmise protsess. Mõne aja jooksul loksuvad kõik suhted ise oma loomuliku arengu kaudu paika. Kõigepealt vajab iga esindama pürgiv kogu ikka ideid ja seisukohti ning pädevust nende elluviimiseks, siis järgneb ka tunnustus. Vastupidised ambitsioonid viivad üksnes mõttetute vastasseisudeni.

EMÜ esinduskogu, omamata küll formaalset avaliku võimu tunnustust, on ligi kaheaastase töö käigus selle tunnustuse välja teeninud, sest avaliku võimu esindajad on osalenud nii EMÜ suurkogudel kui ka alustanud regulaarset suhtlemist EMÜ esinduskoguga. See tunnustus on tulnud tööga ja seda ei saa ära võtta mingi formaalse aktiga.

Paralleelselt püüdleb EMÜ esinduskogu üleriigilise nn kolmanda sektori võrgustiku loomise poole, et muutuks tavaliseks ühine piirkondade probleemide arutamine ja suhtlemine kohalike võimudega. Esinduskogul on välja kujunenud head koostöösuhted mittetulundusühingute piirkondlike tugikeskustega, siin ja seal moodustuvad kohalikud ümarlauad. Nii tugikeskuste kui ka piirkondlike ümarlaudade kaudu liigub info EMÜ ja esinduskogu tööst ühendusteni, nemad omakorda hoiavad esinduskogu kursis sündmuste ja probleemidega kohtadel.

Seega ei piirdu EMÜ üksnes kord aastas toimuva koosolekuga, vaid on üleriigiline kujunev kodanikeühenduste mitmeplaaniline võrgustik, mis loob uut sünergiat kodanikeühenduste töös, kuid samal ajal säilitab iga ühendus eripära ja tegevusvabaduse. Ülalt saabuvad kohustused, käsud ja direktiivid on vastuvõetamatud ja mõeldamatud. Mitme teabekanali kaudu toimub pidev töö ja arutelu.

EMÜ tegevus on avalik, tagatud on info kättesaadavus ja kõigil organisatsioonidel on võimalik arvamust väljendada. Oma tegevuse kohta annab EMÜ esinduskogu välja lühiinfoga voldikuid. Koostöös ilmub kord kuus Postimehes vaheleht Foorum, mis käsitleb kodanikuühiskonna temaatikat Eestis ja mujal. Töötab mittetulundusühingute info- ja diskussioonilist org.kodanikeyhiskond@lists.ut.ee, millega võib liituda iga kodanikeühenduste tegevusest huvitatu. Aadressil http://www.emy.ee asub EMÜ Interneti-kodulehekülg, kus avaldatakse kõik EMÜ esinduskogu materjalid, kaasa arvatud koosolekute protokollid ning EMÜ statuut. Käivitunud on koostöö sihtasutusega Eesti Õiguskeskus, mille portaali kaudu toimub kodanikeühenduste osalemine seaduseelnõude arutamisel.

Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua tegevus on andnud kindla veendumuse, et koostöös avaliku võimuga oleme valmis nendeks väljakutseteks, mis aitavad Eestis jõuda toimiva kodanikuühiskonnani.

Kasutatud kirjandus

Barber, B. (1996). Strengthening Democracy by Recreating Civil Society. For Independent Sector Conference on Civil Society, Sept 5, Washington, D.C.

O'Connell, B. (1999). Civil Society: the Underpinnings of American Democracy. Hanover, N.H.: University Press of New England.

Märkused

1 Vt ka varasemaid EKAK teemadel kirjutatud RiTo artikleid, sh Taivo-Ahti Adamson 1/2000, Rein Järvelill 2/2000; Mikko Lagerspetz 2/2000, Rein Ruutsoo 3/2001, Daimar Liiv 3/2001, Andres Siplane 4/2001; Ülo Siivelt 5/2002 ja Kristina Mänd 5/2002. - www.riigikogu.ee/rva/toimetised.

Verstapostid vabatahtliku sektori arengus

Andres Siplane (RiTo 4), Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Sedamööda, kuidas inimestel jääb elatusvahendite tootmise kõrvalt energiat ja aega üle, löövad nad kaasa ka ühiskonnaelus ja vabatahtlikus tegevuses.

1. novembril 2002 oli justiitsministeeriumi mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kantud kokku 17 775 organisatsiooni. Siinkohal peab mainima, et vabatahtlikku tegevust ja kodanikuaktiivsust ei saa piiritleda asutatud organisatsioonide ja nende tegevuse vaatlemisega. Palju kasulikku kodanikualgatust ja ühistegevust asub ka väljaspool mittetulundusühingute ja sihtasutuste piire. Kahjuks just väljaspool neid piire asuvat ühistegevust on raskem määratleda ja ühtsete kriteeriumide alusel jälgida. Seetõttu vaatlengi käesolevas artiklis seda kodanikualgatuslikku tegevust, mis on ennast juriidiliselt registreerinud tulu mittetaotlevas vormis (s.t mittetulundusühingud, usuühingud, erakonnad, sihtasutused, mittetulundusühistud, ametiühingud).

Joonis 1 toob ära põhilised organisatsioonide tegevusvaldkonnad. Kõige arvukamate osalistega tegevusvaldkond on mittetulundusühistute sektor (ligikaudu 9200 organisatsiooni), millest enamiku moodustavad korteriühistud (vähem on asutatud garaaži-, suvila-, vee-, kaevu- jms ühistuid). Spordiorganisatsioone on umbes 2000, üle 1000 on veel kultuuriühinguid ja nn vaba aja organisatsioone.

Joonis 1. Mittetulundusorganisatsioonid valdkonniti

Joonisel 1 toodud 18 tegevusvaldkonda on autori üldistus, reaalsuses kasutab ettevõtteregister peaaegu kahtsada valdkonnanimetust.

Ühingute asutamise aktiivsus

Viimase kahe aasta jooksul on asutatud aastas keskmiselt 2000 ühingut. Seega luuakse tuhande elaniku kohta aastas pisut rohkem kui üks ühing. Loomulikult erineb ühingute asutamise aktiivsus maakonniti - suurema rahvaarvuga maakondades asutatakse uusi ühinguid rohkem, väiksemates vähem (erandiks on Saaremaa, vt joonis 2).

Joonis 2. Ühenduste asutamise aktiivsus maakonniti

Mittetulundusühingu asutamist võib praegu Eestis pidada just parasjagu raskeks. Vastavalt mittetulundusühingute seadusele (http://seadus.ibs.ee/aktid/rk.s.19960606.182.19961001.html) on selleks vaja esitada kohtu registriosakonnale asutamistaotlus koos asutamislepingu, põhikirja, juhatuse liikmete kontaktandmete ja riigilõivu kviitungiga. Et aga dokumendid peavad olema notariaalselt kinnitatud, siis tuleb kõikidel asutajatel oodata notarijärjekorras ja maksta ka notaritasud.

Võib arvata, et lõpptulemuseni jõuavad ainult need inimesed, kellel on ühinguga tõsi taga. Selliste inimeste rühmi on igal aastal umbes kaks tuhat.

Palkade ja töökohtade arvu kasv

Mittetulundusühingutest armastatakse rääkida kui tööandjatest. Ehkki see jutt on asjakohane eelkõige arenenud lääneriikides, peaks ka Eestis vaatlema, kas ja milliseid töökohti kolmas sektor pakub.

Kui ajavahemikus 1. oktoobrist 2000 kuni 31. septembrini 2001 võib hinnata mittetulundussektoris makstud palkade kogusummaks 424 miljonit krooni (mis võimaldas maksta aasta ringi tollast keskmist palka ligikaudu 8000 inimesele), siis 1. oktoobrist 2001 kuni 31. septembrini 2002 maksti palkadeks juba 1,14 miljardit krooni, mis võimaldas maksta aasta ringi keskmist palka rohkem kui 16 000 inimesele.

Kui 1. oktoobrist 2000 kuni 31. septembrini 2001 deklareeriti rohkem kui 40 000 inimese lühemat või pikemaajalist töötamist mõne mittetulundusorganisatsiooni juures, siis maksuametile esitatud deklaratsioonide alusel on viimase 12 kuu jooksul tööd saanud 92 558 inimest. See kindlasti ei tähenda, et iga kuues Eesti töövõtja teeb tööd kolmandas sektoris. Pigem tähendab see näiteks seda, et üks raamatupidaja teeb korraga kümne korteriühistu raamatupidamist ja satub sel kombel kümnekordselt deklaratsioonidesse. Ilmselgelt on enamik töökohti kolmandas sektoris lühiajalised ja osalise koormusega, mis osutab sellele, et töövõtjateks on pigem need inimesed, kellel on põhitöökoht kusagil mujal. Naiivne oleks niisiis arvata, et kolmas sektor on arvestatav tööpuuduse likvideerija.

Samuti tuleb juhtida tähelepanu sellele, et mittetulundusühingu olemasolu ei tähenda iseenesest veel rahalist käivet või töökohti. Kõigest kolmandikul – täpsemalt 5874 mittetulundusorganisatsioonil – on rahaline käive ja nemad pakuvad seega rahaliselt tasustatavat tööd. Nende hulgas on omakorda palju riiklikult rahastatavaid asutusi – näiteks ainuüksi sihtasutus Tartu Ülikooli Kliinikum pakub tööd 3742 inimesele. Kui nüüd siia liita teised mittetulundusühingute või sihtasutuste vormis töötavad haiglad ja muud riiklikult rahastatavad asutused ning lahutada nende asutuste töövõtjate arv ja palgasummad kogu mittetulundussektori vastavatest arvudest, siis jääb järele õige vähe, õieti ei jäägi teist.

Kuna riiklikult asutatud mittetulundusühinguid käsitletakse koos rohujuuretasandilt tekkinud ühendustega, tekitab see segadust statistikas ja raskendab tegeliku kodanikualgatuse ulatusest arusaamist, kuid selguse saamine nõuab lihtsalt pisut tööd. Ei saa ju ometi riigil või aktsiaseltsil ära keelata mittetulundusühingu asutamist, nii nagu mittetulundusühingul ei saa keelata aktsiaseltsi asutamist.

Riiuliühingute asutamine

Üks Tallinna võimukoalitsioon lagunes muude põhjuste tõttu ka seepärast, et justkui oleks mittetulundusühingutele integratsiooniraha eraldamise kaudu toetatud oma parteid või sõpru. Samal ajal toimus mittetulundussektoris ka muid omapäraseid tegusid.

2001. aasta november on mittetulundusühingute arenguloos tähelepanuväärne seepärast, et siis registreeriti Rakveresse ja Kuressaarde, kummassegi linna täpselt 50 mittetulundusühingut, mida tegevusala järgi peaks lahterdama keskkonnaorganisatsiooniks. Kuressaares on Tallinna tänava ühte korterisse registreeritud 50 ühingut, mille nimed kõlavad näiteks: Kokaviidika-Koksvere Metsatukad, Kolustre-Konnuvere Metsatukad, Koobassaarõ-Koolma Metsatukad jne, ning Rakveresse Õli tänavale asutatud ühingud Kollino-Vätsakivistiku Metsamaad, Kundja-Mallikvere Metsamaad, Käloga-Kriguli Metsamaad jne.

Siin ei saa vist juttugi olla keskkonnahuvist tavalises tähenduses, pigem ehk metsa kokkuostmiseks loodud ühingutest või mõnest veel arusaamatust eksperimendist. Aateinimestele lohutuseks olgu öeldud, et samadesse korteritesse on mõni nädal hiljem registreeritud veel rohkem usaldusühinguid (Ohulepa-Oiderma Põllumajandussaadused, Ohepalu-Ohessaare Põllumajandussaadused jne).

Põhilised viimaste aastate kohta esitatud näitajad (palkade kasv, ühenduste stabiilne juurdekasv, töökohtade arvu suurenemine) on ühemõtteliselt positiivsed juhul, kui selle arvelt ei ole vähenenud töökohtade ja palga kogus mõnes muus sektoris. Riikliku haigla muutumine mittetulundusühingu vormis töötavaks haiglaks pole ju iseenesest ei hea ega halb uudis.

Võimalik mittetulundusühingute ärakasutamine metsa kokkuostmiseks (või integratsioonirahade kõrvalekantimiseks) ei ole küll ilus, kuid samamoodi saanuks tegutseda ka riiulifirmade või eraisikutest tankistide kaudu.

Eesti-Vene suhted: kümne aasta skeem

Mart Helme (RiTo 6), kirjastuse Kunst direktor, Eesti suursaadik Moskvas 1995-1999

Eesti on aastaid viljeldud Venemaa ignoreerimise poliitikaga seadnud end suhetes Moskvaga Euroopa Liidu eestkostealuse rolli, seepärast soovitatakse nüüd Brüsselist seda, mida me otseses vastasseisus Venemaaga iialgi ei teeks.

Eesti taasiseseisvumise järel iseloomustas eestlaste suhtumist Venemaasse idealistlik, kuid samas kahe jalaga meie riikliku järjepidevuse põhimõttele toetuv ootus, et idanaaber uueneb moraalselt ning suhted normaliseeruvad kiiresti mõlemapoolse kasu ja heanaaberlikkuse vaimus.

Seepärast võeti siinpool Peipsi järve külma dušina, kui kogu maailmas demokraatlikuks ja reformimeelseks kuulutatud Venemaa juhtkond Boriss Jeltsini ja Jegor Gaidari eestvedamisel hakkasid süüdistama Eestit siinsete venelaste inimõiguste ahistamises ning viisid teema kahepoolsete suhete raamidest kogu maailma hõlmava propagandasõja tasemele.

Et samal ajal asusid Eestis endiselt ka Nõukogude okupatsiooni ajast siia jäänud väeüksused, muudeti vene vähemuse küsimus otsese šantaaži vahendiks ka läbirääkimistel nende lahkumise üle. Ja kuigi juhtivad lääneriigid Eestit (ja teisi Balti riike) Vene vägede lahkumise nõudes toetasid, jäid nad samal ajal üsna ükskõikseks Venemaa nõudmise suhtes siduda vägede väljaviimine siinsete venelastega seonduvaga. Nii õnnestuski Moskval Vene vägede väljaviimise leping siduda ühte paketti Eestisse jäävate sõjaväepensionäride ja Paldiski tuumareaktori demonteerimise kokkulepetega. Märkimisväärseid proteste ei põhjustanud lääneriikides ka tõsiasi, et Venemaa lasi viimasel minutil erru tuhandeid siin teenistuses olnud sõjaväelasi, kes Eestiga sõlmitud lepingu ja USA-ga sõlmitud nn vautšerite kokkuleppe kohaselt oleksid pidanud vägedega koos lahkuma. Sealjuures väärib märkimist, et enamik lepingu rikkujaid elab Eestis (formaalsetest) protestidest hoolimata tänini.Veelgi enam. Eesti pole sisemise kindlameelsuse ja rahvusvahelise toetuse puudumise tõttu suutnud sundida riigist lahkuma ka arvukaid KGB ja sõjaväeluure ohvitsere, ehkki sõjaväepensionäride kokkulepe annab (taas formaalselt) selleks juriidilise aluse.

Siinkirjutatut ei maksa siiski võtta niivõrd kriitika ja ajaloolise ekskursina, kuivõrd juba kümmekond aastat Eesti-Vene suhetes toimiva skeemina.

Vältimatu taandumine

Ükskõik missugust küsimust Eesti pool suhetes Venemaaga ka esitanud pole, on Moskvas alati leitud otsemaid kontraettepanekuid, mis Eestit pigistava probleemiga on püütud paketti siduda ning mida Venemaa oma lahendusvariandina on asunud ka rahvusvaheliselt ülijõuliselt propageerima.

Kui vägede väljaviimise puhul oli selleks eelkõige sõjaväepensionäride kokkulepe, siis piirilepingu dokumentatsiooni vormistamise käigus langes surve juba Eesti kodakondsuspoliitikale. Kohtumistel tollaste välisministrite Siim Kallase ja Toomas Hendrik

Ilvesega ütles Venemaa tookordne välisminister Jevgeni Primakov selge sõnaga välja, et ootab Eestilt järeleandmisena kodakondsuse lihtsustatud võimaldamist siin sündinud mittekodanike lastele ja venelastest pensionäridele, samuti keeletestide kergendamist kodakondsuse taotlejatele. Topelttollide kaotamise on Vene pool sidunud aga eelkõige siin juba tosin aastat kahe õigeusu koguduse vahel kääriva vastuolu lahendamisega Moskva kiriku huvides.

Nagu juulilepingute puhul, nii on Eesti nüüdki rahvusvahelist toetust leidnud eelkõige üldise surve näol Moskvale päevakorral olevad küsimused lahendada. Eesti-poolsete järeleandmiste laad ja ulatus pole lääneriikides erilist huvi pälvinud. Tüliküsimuste lahendamiseks peetakse meiepoolseid taandumisi lihtsalt vältimatuteks. Oleks tõepoolest kummaline arvata, et Washingtonis või Brüsselis huvitab kedagi, kas Saatse saabas jääb piiri ajamisel Eesti või Vene poolele või kas kodakondsuspoliitika leevendamisel saab Eesti endale juurde kümme või sada tuhat uut kodanikku. Kavandatava föderaalriigi mastaapides on niisugused probleemid lihtsalt olematud, võrreldes sellega, et Brüsseli-Moskva teljel kaovad üleeuroopalise tähtsusega ärritajad.

Siinkohal ei saa minna mööda ka Eesti sisepoliitikast, mis erinevalt Eesti suhetest Euroopa Liidu, NATO või ükskõik missuguse teise riigiga on mänginud pretsedenditult suurt rolli.

Sisepoliitika roll

Lähtekohaks on olnud ilmselt see, et nõukogude aja pärandina olid nii Eesti tööstus kui ka põllumajandus valdavas osas seotud idaturuga ning selle kadumine mõjus tärkavale erasektorile šokina. Majandust raputav kahekordne šokk (lisada tuleb ka privatiseerimine ning kogu muu majandus- ja poliitilise elu ümberkorraldamine) andis trumbid kätte kõigile, kes ühel või teisel põhjusel toimuvaga nõus ei olnud. Viimaste hulka kuulus ka esimese taasiseseisvumisjärgse Riigikogu opositsioon. Algas alles viimastel aastatel vaibuma hakanud nõiajaht Eesti-Vene halbade suhete süüdlaste leidmiseks. Algas ka ametlikust välispoliitikast erineva paralleeldiplomaatia viljelemine, millesse poliitiliste ringkondade kõrval kaasati majandusringkondi. Sealjuures ei andnud kriitikud endale ilmselt kuigi selgelt aru, kui suurel määral nad niisugust poliitikat ajades annavad püssirohtu Moskva propagandakahuritele ning võimaldavad Venemaa manipulatsioone meie sisepoliitikas.

Edu saavutamise asemel pidurdas niisugune olukord tegelikult suhete normaliseerumist ja tihtipeale kasutas Vene meedia ja diplomaatia Eesti süüdistamiseks sõna-sõnalt neidsamu seisukohti, mida Riigikogu väitlustel olid valitsuse süüdistamiseks kasutanud meie oma rahvasaadikud.

Eesti positsioonide nõrkust suhetes idanaabriga süvendas ka 1997. aasta lõpust alates süvenenud Venemaa ignoreerimise poliitika, mille raames eeldati, et tüliküsimused õnnestub kiiremini ja Eestile soodsamalt lahendada nn eurointegratsiooni raames. Kui petlik niisugune seisukoht on olnud, ilmnes viimati eriti selgelt Venemaa asepeaministri Valentina Matvijenko valitsustevahelise komisjoni raames toimunud visiidi ajal Tallinnas.

Lubades küll suuresõnaliselt ja tähtaegu andmata Eestile piirilepingut, topelttollide kaotamist ja Konstantin Pätsi ametiraha tagastamist – sammud, mis on praeguses situatsioonis propagandistlikuks võiduks pigem Venemaale –, esitas Matvijenko samas ka uuesti kõik Moskva aastaid kostnud nõudmised Eestile kodakondsus-, keele- ja kirikuküsimustes, lisades mõnevõrra uuema pretensioonina vajaduse lõpetada protsessid Eestis nõukogude võimu käsilastena inimsusevastaste kuritegudega hakkama saanud isikute vastu.

Ignoreerimise tagajärg

Tundes Venemaa taktikat oma eesmärkide saavutamisel, võime praegu seega resümeerida, et teame nüüd täpselt, missuguseks kujuneb Moskva taktika lähiaastatel. Nõustudes läänes ammu oodatud piirilepingule alla kirjutama ning Eestis aastaid kurjalt kirutud topelttolle kaotama, nõuab Venemaa samas kompensatsiooniks ulatuslikke järeleandmisi meie seni vähemalt seadusandlikul (kuigi mitte praktilisel) tasandil suhteliselt kindlameelsena püsinud kodakondsus- ja keelepoliitikas. Peale selle ootab Venemaa, et taastaksime siin omaenda kätega Moskvale alluva õigeusu kiriku jõupositsioonid. Viimase eest pakutakse meile vastu muide täiesti kaduvat tähtsust omavat patriarh Aleksiuse visiiti!

Oma pealtnäha konstruktiivset seisukohta asub Moskva nüüd kindlasti jõuliselt propageerima ka rahvusvaheliselt, keskendudes eelkõige muidugi otsustavatele sihtrühmadele. Pole kahtlust, et läänes käsitletakse Venemaa pealtnäha uut positsiooni ammu oodatud kompromissina, mistõttu seda ka ulatuslikult toetatakse. Et Eesti oma aastaid viljeldud Venemaa ignoreerimise poliitikaga on end suhetes Moskvaga seadnud aga peaaegu Euroopa Liidu eestkostealuse rolli, tulebki meil arvestada, et Brüsselist soovitatakse meile mõndagi, mida me otseses vastasseisus Venemaaga iialgi ei teeks. Ent kuna me oma järeleandlikkust korduvalt juba demonstreerinud oleme, oodatakse meilt seda iseenesestmõistetavalt ka sel korral.

Ukraina Ida ja Lääne vahel

Jüri Tamm (RiTo 6), Riigikogu liige, Eesti-Ukraina parlamendi vahelise sõprusrühma esimees, Mõõdukad

Ukraina integreerumist Euroopasse raskendab asjaolu, et Ukrainas ei toimi paljud demokraatia protsessid ning enamik rahvastikust ei mõista nende tähtsust ega väärtust.

Käesoleva kirjutise üks eesmärke on kirjeldada Ukraina-Eesti parlamendi vahelise sõprusrühma tegemisi. Praktiliste kaalutluste ja ettepanekute juures püüdsin lähtuda asjaolust, et Ukraina on juba mitu aastat erinevatel põhjustel poliitikute, riigijuhtide ja analüütikute huviobjekt ning Eesti idasuunalise välispoliitika üks prioriteete. Mida põhjalikumalt ma seda teha püüdsin, seda enam kerkis küsimusi, millele vastuste leidmine vajas retke minevikku.

Lähtekohaks sai eeldus, et rahulolu ja eduka koostöö aluseks on teineteisemõistmine, mis üksikisiku, kollektiivi, kogu ühiskonna tasandil võib tugineda emotsioonidele ja/või teadmistele. Mida aeg edasi, seda enam mõistsin, kui pealiskaudsed või tendentslikud need teadmised on. Ka minul endal, hoolimata ligi 20-aastasest elukogemusest sellel maal ja selle rahva keskel. Kõigest eespool öeldust lähtuvalt pean hoopis vajalikumaks peatuda lähemalt Ukraina ajalool ja selle seostamisel tänapäevaga. Loodan, et niisugune lähenemine etteantud teemale on sõprusrühma argipäeva tegemiste taustal huvipakkuvam ja ka hariv.

Suurim Euroopas

Ukraina asub geograafiliselt Euroopa keskpunktis (vastav silt püstitati ligikaudu 300 km kaugusele Kiievist). Sõna "Ukraina" tähendab sellele vaatamata "piiriala". On ka teine hüpotees: ukrainakeelne sõna "krajina" märgib "maad, riiki" - aastatuhandete alguses Ida-Euroopa ainukest. Teadmata ajast saadik on see maa olnud paljude kultuuride ja religioonide ristumisrajal. Nende vastastikune mõju ilmneb ühest küljest kokkusulamises ja vastastikuses rikastumises, teisest küljest igaveses vastuolulisuses.

Ukraina ajaloolise staatuse parim näide on Karl Jaspersi arvamus: "Herodotose ajast saadik on Lääne ja Ida vahelisele vasturääkivusele vaadatud kui igipõlisele ja igavesele nähtusele, mis uutes vormides avaldub siin." See maa on kahtlemata ainus Euroopas, kus katoliku ja õigeusu kiriku mõjusfääri piirid ei kattu riigipiiriga, vaid läbivad riigi territooriumi, jagades selle kaheks võrdseks osaks.

Ukraina on silmatorkavalt eripärase kultuuriga, kütkestava ajalooga maa. Oma "vanema venna" Venemaa varju hüljates sõlmib ta taassündinud suveräänse riigina sidemeid rahvusvahelise üldsusega. See tõsiasi mõjutab paratamatult kogu ümbritsevat regiooni, sest 604 000-ruutkilomeetrise alaga on Ukraina suurim riik Euroopas, seal elab 50 miljonit inimest.

Pärast 1991. aastal N Liidu lagunemisele järgnenud optimistliku demokraatia arengu algust on minul sobiv kirjeldada praegust Ukraina olukorda just veini valmistamisega seonduvate

protsesside ja mõistetega, nagu "majanduslik käärimine" ja "poliitiline laagerdumine". Kahjuks on kümme aastat liiga lühike aeg, et välja juurida igapäevaseid nõukogude mentaliteedi ilminguid, mis ei sobi kokku nn demokraatliku riigi staatusega. Ilmsest edust hoolimata on Ukraina positsioon ebaselge ja kindlalt piiritlemata ehk veini terminoloogiat jätkates - läänepärasesse pudelisse villimiseks ja seal rahulikuks küpsemiseks veel toores.

28. juunil 1996 vastu võetud Ukraina uus põhiseadus, mis on otsese mõjuga kõrgeim seadus ning omab jõulist demokraatia ja progressi potentsiaali, ei ole veel täielikult saanud posttotalitaarse riigi "suveräänseks ja iseseisvaks, demokraatlikuks, sotsiaalseks õigusriigiks" muutmise vahendiks (Ukraina põhiseaduse § 1). Seetõttu ootavad ka Ukraina põhiseaduse reformiga seonduvad probleemid ja paradoksid lahendamist.

Ajalooline Ukraina

Ukraina poliitilise süsteemi ajalugu algab Kiievi-Vene aegadest (12.-14. sajand). Kogu Kiievi-Vene kuulus Ida-Bütsantsi kristluse alla, kuid oli vaba Kuldhordi idamaise despotismi mõjust, mis valitses hiljem Moskva tsaririigis. "Kuigi ta oli vastavalt olukorrale absoluutne ja vägev, ei peetud vürsti tsaariks. Oli võimatu määrata, mis oli ülekaalus - idamaised elemendid või vabadus, väljajagatud maa seadus või monokraatia," kirjutab Ukraina suur ajaloolane Kostomarov. Ukraina lääneosa omariiklus ei sisaldanud üldse Aasia despotismi traditsioone, vaid arendas hoopis Lääne feodalismi. Sellest ajast on nende kahe vastuolulise kultuuritraditsiooni vastastikused mõjutused lükanud Ukrainat otsima sünteesi iseenda leidmise kaudu, tehes sellest protsessi loomuliku initsiaatori.

Silmapaistva Ukraina filosoofi Lipinski 1920. aastatel esitatud arvamuse kohaselt peaks Ukraina enesemääramine põhinema kahel tendentsil: lahutada selleks, et ühineda. Tema sõnul on "Ukraina ja Moskva vaheline erinevus mitte keeles, usus ega hõimuküsimuses…, vaid teistsuguses, sajanditevanuses poliitilises korralduses, teistsugustes tippude ja madalike, riigi ja inimeste vahelistes suhetes… Ning tuginedes vaid säärastele poliitilistele erinevustele on võimalik ainult poliitiliste, mitte aga rahvuskultuuriliste ega sotsiaalsete loosungite all Kiievit Moskvast eraldada". Teisest küljest, "olles sündinud Euroopa kultuurist, mitte Aasia omast, peaks Ukraina kultuur end oma emast Läänest ja Poolast nabaväädi lõikamisega lahutama. Et tõeks saada, et sündida… kuid sellisel moel, et mitte uppuda Suure Venemaa ookeani. See probleem on ukrainlastel viimase aastatuhande jooksul lahendamata".

Tänapäeval ilmutab nn Ida-Lääne lahkheli ennast uue jõuga. Lääne mõju all toimuvad reformiprotsessid SRÜ riikides (Ukraina kaasa arvatud) on paratamatult "enda piiramise ohus, pidades silmas survet nendele riikidele teha oma esimesed reformid teoks nii lühikese ajaga, võtta üle välismaiseid regulatsioone ilma neid kriitiliselt kaalumata, riskides kaotada omaenda õigussüsteemide sisemine seostatus". Et seda protsessi loomulikumaks ja tugevamaks muuta, on tähtis läänelikuma tuleviku nimel leida sellele põhi omaenda minevikust. Sellisel moel saavad lahenduse enesemääramise ja õigusreformi probleemid, samuti saab välja selgitada kõige loomulikumad raskuste ületamise vahendid.

Pärast 1991. aastat kasvas kogu riigis tohutult huvi oma maa ajaloo vastu. Tänapäeval aga muutub ajalugu jälle teadmise sfäärist olnu mõistmise sfääriks. Alles nüüd saab Ukraina

endale mitmetahulised kontuurid ning ajaloo "perspektiivide mitmekesisus" muutub selgepiiriliseks. Sageli peab ümber kirjutama varem ametlikult esitatud Nõukogude Ukraina ajaloo. Sellega seoses tuleb päevavalgele märkimisväärseid fakte ja dokumente. See toob tänapäeva ukrainlaste kultuuris ja teadvuses esile tähelepanuväärseid Lääne kultuuri elemente ja annab natuke lootust üleminekuperioodi edukaks läbimiseks ning lubab suhtuda nüüdisaegse Ukraina poolt valitud Euroopasse integreerumise protsessi kui kojunaasmisse. Oma väikese panuse sellesse on püüdnud anda ka Eesti. Peale selle avalduvad Ukraina püüdlused põhiseadusliku õiguse kaudu, soovina oma kohaliku õigussüsteemi juurte juurde tagasi pöörduda ja seda ka realiseerida.

Põlip Orlõki põhiseadus aastast 1719

Eespool toodust lähtudes oleks asjakohane ja ka huvitav vaadelda lähemalt Ukraina ajaloo kasakate perioodi (16.-18. sajand) ja tol ajal (1710) koostatud Põlip Orlõki põhiseadust. See oli aeg, mil peamiselt traditsioonilises vormis toiminud õigus arendati riigi põhiseaduslike joontega säteteks, et ehitada Kasaka-Hetmani riiki, mille peamiseks tõukejõuks oli mitmenäoline värvikas kasakate kultuur. Eredaim näide neist sätteist on Põlip Orlõki põhiseadus 1710. aasta 5. aprillist. Selle dokumendi põhiidee oli deklareerida, tõendada ja institutsionaliseerida Ukraina rahva õigus iseseisvusele (sel ajal peamiselt Venemaa alt), vabadusele ja enesemääramisele. Selle mõtte elluviimine rajanes, kui kasutada nüüdisaegset sõnastust, riigi ülesehitamise põhimõtetel. See põhiseadus loodi kahepoolse lepinguna hetmani ja Zaporižžja kohorti vahel, kes esindasid Ukraina rahvast. Esimeses paragrahvis käsitletakse õigeusku riigi valitseva usuna. Teises paragrahvis pannakse paika riigipiirid. Kuuendas - kõige tähelepanuväärsemas - kehtestatakse riigivõimu juhtimise ja tegutsemise põhimõtted kooskõlas selle hargnemisega seadusandlikuks, täidesaatvaks ja kohtulikuks võimuks.

Seadusandlik võim kuulus Raadale, mis moodustati küllalt demokraatlikul viisil (Raada nime kannab ka tänapäeva Ukraina parlament). Kohtulik võim pidi toimima iseseisvalt, nii et isegi hetmani "teadlik või tahtmatu" võimalik seadusemurdmine allus Üldkohtule, millele "igaüks peab kui seadusest seatud kõigekõrgemale alistuma". Võib vaielda, kas see oli esimene Mandri-Euroopas või kogu maailmas (võttes arvesse *Magna Charta*'t 1215. aastast ja hilisemat *Bill of Rights´* i). Vastus oleneb arvessevõetavate faktorite prioriteedist: kas on tähtsam põhiseaduse kavandite eelkäija roll või kavandite täiuslikkus. Kahtlemata oli Orlõki põhiseadus esimene dokument sellise pealkirjaga ja ta tõi esile briljantseid ideid, mida ei õnnestunud slaavi alal realiseerida.

Vaieldamatu tõsiasi on see, et too põhiseadus demonstreeris jõulist poliitilise vabaduse ja liikumise potentsiaali, dünaamikat, mis tähendas rahva arengut ja tegelikku moodustumist poliitilise üksusena. See potentsiaal arvatakse olevat kinnitatud ukrainlase hinge ja meelsusesse, ja sellest loodetakse viljakandvust tänapäeval.

Ukraina põhiseaduse rakendumise tagapõhi

Ukraina ühiskonna peamiseks iseärasuseks on selle ebatavaline dünaamika, mis valdab tänapäeval kogu maailma.

Posttotalitaarsete ühiskondade tavapärane dünaamilisus seguneb kvalitatiivselt teist tüüpi dünamismiga, nagu organismi sünni ja kasvu protsessid segavad elutoetavaid protsesse. Uute objektide tekkimine puudutab alati maailma põhialuseid ning need muutuvad väljapaistvaks.

Katsed luua tänapäeval Ukrainas ühiskondlike protsesside põhialus on kahestanud ühiskonna. Selles mudelis eksisteerib ühiskond üheaegselt kahes aspektis: sotsiaalõiguslikus ja tegelikus (reaalses). Neid võib iseloomustada kui kahte paralleelset kihti (tasandit), mis ei asu mitte vaakumis, vaid ühiskondlike suhete elavates struktuurides. Nendevaheline kaugus on määratud kõigepealt seaduse kui ühiskonnanormide regulaatori koha järgi kultuurisüsteemis; teiseks "siin ja praegu" eksisteeriva seadustekogu suutlikkusest olla kehtiv seadus. Ühiskond ja õigus arenevad sünkroonselt. Seda saab murda loomulike või ühiskondlike kataklüsmide tekitamisega. Neid on Ukrainas esile kutsunud nii välised (Kuldhordi sissetung Kiievi-Vene alale 12.-14. sajandil) kui ka sisemised mõjud (70 aastat totalitaarvõimu N Liidus, kus põhipõhjuseks ühiskonna teadvusega manipuleerimine). Despootliku riigikorra pealesundimine võtab üksikisikult suutlikkuse ajalugu muuta või peegeldada. Nii saab ajaloo kulgu peatada või isegi tagurpidi käima panna (tagasipöördumine kogukondliku ühiskonnakorra juurde N Liidu kollektiviseerimise käigus). Siinkohal peaks vastama küsimusele, kuidas siis funktsioneerivad Ukraina ühiskonnas äsja loodud seadussüsteem ja uus põhiseadus. Esimesele vastan küsimuse vormis: mida tähendab ebaküpse mütoloogilise teadvusega ühiskonnale võimalus pöörduda vastupidisesse suunda ja kes on selle valiku subjekt? Käesoleva artikli piires jätan selle küsimuse retooriliselt lahtiseks.

Ukraina põhiseaduse rakendumise põhiprobleem on üleminekuaja ühiskondliku reaalsuse dualism, mis võtab ära igasuguse seaduse toestiku, puudutab oma "sündimise" käigus sügavalt filosoofia, sotsioloogia, sotsiaalpsühholoogia elulisi põhialuseid. Riik ja inimesed eksisteerivad ühiskonnas vastavalt nende endi seadustele, mis kattuvad esimestega vaid osaliselt.

Riigivõimu probleem

Riigivõimu probleem tähendab siin ennekõike selgelt õiguslikku küsimust. Ukraina põhiseaduse viiendas paragrahvis on öeldud: "Ukraina ainukeseks võimu allikaks on rahvas, kes on sõltumatuse kandja. Rahvas rakendab oma võimu otseselt, riigivõimu organite ja kohalike omavalitsuste kaudu."

Ebaküpse, ideoloogiliselt piiratud N Liidu järgse ühiskonna tingimustes toimub võimude seadustamine nagu Max Weberi stsenaariumi kohaselt. Sõnad "uus mõtteviis", "üldinimsuse väärtuse prioriteet", "demokraatia ja vabadus" loovad tihti vaid meeldiva ümbrise, kuid kaotavad argielus tihti oma sisemise tähenduse. Üksnes aeg, nii võimude kui ka kogu ühiskonna tahe, võivad sellele ümbrisele anda tõelise sisemise tähenduse. Kuid totaalse majandusliku kokkuvarisemise tingimustes toimub nihilism, lootusetuse ja passiivsuse kasv. See ilmutab ennast inimeste paradoksaalses keeldumises kasutada enesemääramise õigust. Sellistes tingimustes, kus nime poolest demokraatlikud valimismehhanismid ja tegevused toetuvad tsiviilühiskonna asutuste nõrkusele ja moonutatud poliitilisele kultuurile,

saavutavad sama võimuloleva partei liidrid täiesti seaduslikult valimisvõidu. Seega on kõik seaduslik ja ring suletud. Ukraina juhtivad politoloogid ennustavad olukorda, mil tulevad ilmsiks rahvast kaugeneva riigivõimu kontrollimatus ning vastutusest ja konkurentsist kõrvalehoidumine. Riigiehitus riigiehituse pärast, mis ei puuduta ühiskonda. Viimased sündmused Ukrainas kinnitavad toodud väidet, samas toovad välja ka kehtivaga rahulolematud jõud.

Riigivõimu piiramise probleem

Jagatud võimu printsiip, mis visandati Põlip Orlõki põhiseaduses ning mille tõi teaduslikku kasutusse (riigivõimu realiseerimise funktsionaalne jaotus) Montesquieu 1748. aastal, ja selle rakendamine on siiani üks usaldusväärseid nüüdisaegseid institutsioonilisi tegureid riigivõimu piiramisel.

Põhiseaduse 6. paragrahvi kohaselt "on Ukraina riigivõim jagatud seadusandlikuks, täidesaatvaks ja kohtulikuks, millest igaüks kasutab oma võimu vastavalt põhiseaduses ettenähtud piiridele ning Ukraina seadustele".

Ukrainas kehtib poolpresidentlik valitsusrežiim, mille ajalooliseks tekkepõhjuseks oli valitsuse stabiilsuse hoidmine. Kuid tulemus, nagu tihti kipub juhtuma, oli vastupidine. Põhiviga oli Ukraina Ministrite Kabineti kahestunud positsioon. Kabinet muutus sõltuvaks parlamendist – *Verhhovna Rada*'st – ja presidendist. Selline positsioon sunnib täidesaatvat võimu manööverdama ja tegevusetusse laskuma. Kontekst muutus halvemaks kabineti üksnes kollegiaalse vastutuse tõttu parlamendi ees, ilma isikliku vastutuseta. Isegi kollegiaalne vastutus on lühiajaline, sest seda kasutatakse peaministrile ja kabineti liikmetele presidendi poolt antud ülesandel, kuigi määramist peaks kinnitama parlament. Selline on täidesaatva võimu vähese vastutuse põhjus. Riigis valitsevale olukorrale lisavad ebaselgust ning vähendavad vastutust täidesaatva võimu, eriti ministrite kabineti ja presidendi administratsiooni omavahelised suhted. On palju näiteid selle kohta, et tihti asendab viimane valitsust. Seega pole mitte päris juhuslik fakt, et pärast 2002. aasta kevadel toimunud parlamendivalimisi sai Ukraina parlamendi uueks spiikriks just Vladimir Litvin, president Leonid Kutšma endine administratsiooni juht. On tähelepanuväärne, et Ukraina presidendi administratsiooni digitaalne suhtlemine ületab Prantsusmaa oma 20 korda, seejuures on riikide territoorium ja rahvaarv peaaegu ühesugused.

Eelmainitu annab mittetäieliku, kuid iseloomuliku pildi konstitutsioonilistest protsessidest tänapäeva Ukrainas. Kuulutanud valitsevaks õiguslikkuse põhimõtte, mille raames tuleb teha kõik otsused, otsib Ukraina (miinimumina oma sotsiaal-õiguslikus reaalsuses) väljapääsu teel õigusriigiks muutumisel. Kindlasti on sellel teel oma keskne roll õigusreformil, kuid võtmeks Ukraina konstitutsioonilise protsessi mõistmisel näib olevat psühholoogia.

Läbi raskuste Euroopa suunas

Geograafiliselt soodsas kohas asuvad Ukraina viljakad maad on saanud kannatada paljude hävitavate sõdade ja revolutsioonide käes. Sellepärast väärtustatakse Ukrainas rahu ning sise- ja välisprobleemide rahumeelset lahendamist. Kindlasti ei tähenda see poliitilise

võitluse lõppu. Kahjuks on paljud algatused poolel teel just ühiskonna korraldamata ja amorfse iseloomu tõttu. Paljud iseendastmõistetavad demokraatlikud protsessid ei toimi reaalselt ja enamik rahvastikust ei mõista nende tähtsust ega väärtust. Dekoratiivne Ukraina demokraatia on võimulolevate parteide jaoks väga mugav, kuid rahvale on sellest vähe kasu. See omakorda diskrediteerib tõelist demokraatiat. Ainult kodanikuühiskonnas võib allumise ja subordinatsiooni suhe, mis valitses nõukogude aja ühiskondlikus käitumises, muutuda inimese eneseteostuseks igapäevaelus.

Eelkirjeldatud probleemidele on võimalik leida lahendust ühiskonna kasvamise (küpsemise) ja tugevnemise teel. See tähendab püüdlemist vabadusele, mille on pärinud Ukraina kultuuri läänepoolne osa ja mis väljendub Põlip Orlõki põhiseaduses ning mida pole viimase 300 aasta jooksul kasutatud. See tee läheb ratsionaalsete ja individuaalsete (üksikisiku) panuste arendamise kaudu, liikudes majanduslike vabaduste laiendamise sfäärist ühiskondlike vabaduste laiendamise ja nende tegeliku elluviimise suunas. Sellesse annab oma panuse Euroopa integratsioon ehk Ukraina lähenemine Euroopa Liidu seadustele, milles on oma osa ka Eestil. Põhiseaduslikus sfääris kaasneb see protsess aga areneva tsiviilühiskonna ideega – igavene rännak eesmärgi poole.

Erakondade liidrite tippkohtumised 1990. aastate keskel

Küllo Arjakas (RiTo 4), Riigikogu liige, Keskerakond

1994. ja 1995. aastal aset leidnud Eesti erakondade liidrite tippkohtumiste tulemuseks oli kokkulepe erakondade riiklikus rahastamises, mis kahtlemata viis erakonnad oma järgmisse arengujärku.

Poliitikas otsivad erakonnad harilikult võimalusi üksteisest eristumiseks, et just sel viisil silma torgata. Teadagi ollakse kõige otsesemad konkurendid valimistel. N-ö keskmine riigikodanik kurvastab tavapäraselt erakondlike kakluste pärast - miks nad ei suuda milleski kokku leppida? Tihti ei saadagi aru, et tõsised eriarvamused erakondade puhul on juba institutsionaalselt sisse programmeeritud. Ometi ei saa parteisid - erakondi - pidada alalisteks vastasteks. Loomulike erisuste kõrval (programmilised seisukohad, koht võimu jagamise teljel, isiklikud vastuolud jms) on meie erakonnad teinud ka arvestatavat koostööd. Ja mitte ainult ühes või teises koalitsioonis või opositsioonis olles. Päris erinevate, nii parlamendis esindatud kui ka valimiskünnise taha jäänud erakondade tulemusrikka koostöö heaks näiteks on 1990. aastate keskel Eesti Keskerakonna juhatuse algatusel aset leidnud erakondade liidrite tippkohtumised. Ühtekokku toimus neli tippkohtumist ja paar jätkukohtumist.

Tippkohtumised ei toimunud päris tühjal kohal: 1992. aasta juunis võtsid kujunevad Eesti erakonnad vastu ühisavalduse uue põhiseaduse projekti toetamiseks. Peaminister Mart Laar kutsus erakondade esindajaid 1993. aasta algupoolel ümarlauda seoses vaidlustega omandireformi arengu ümber, kuid see ettevõtmine soikus. Kuueteistkümne erakonna esindajad otsustasid tookord koguneda Eesti murede arutamiseks ümarlauda koguni kaks korda kuus. Kuid peaministri ettevõtmine soikus kiiresti, sest keeruka omandireformi üldsõnaline arutamine koos ebamääraste volitustega ja eri tasemega persoonidega kujunes lihtsalt hajusaks. Ürituses nähtigi üksnes vastukäiku tookord väga populaarse poliitiku Jüri Toomepuu askeldamisele. "Ometi täitis ümarlaud toona valitsusliidu eesmärgi, sest tegelikult oli kogunemise põhjuseks vajadus luua vastukaal tollal Jüri Toomepuu algatatud Eesti Assambleele. Oma assambleesse kutsus Toomepuu mäletatavasti Riigikogu valimistel palju hääli saanud, kuid nimekirjade süsteemi kasutamise tõttu Riigikogust välja jäänud inimesi," hindas valitsusjuhi korraldatud ümarlauda oma juhtkirjas Hommikuleht (28. märts 1994).

Esimese tippkohtumise eesmärgid ja mängureeglid

1994. aasta veebruaris, vahetult enne iseseisvuspäeva tegi Eesti Keskerakonna juhatus teiste erakondade liidritele ettepaneku osaleda erakondade tippkohtumise ümarlauas. Laialisaadetud pöördumises meenutati murelikult, et omariikluse algupoolel viisteist aastat püsinud erakondlik süsteem varises olude muutudes üsna kiiresti kokku. Läkituses rõhutati, et erakondade "ühiseks huviks on stabiilne ühiskonnakorraldus, erakondliku süsteemi väljakujunemine, kindlad mängureeglid erakondade vahel ja poliitilise kultuuri paranemine. /---/. Keskerakonna juhatuse arvates ei ole paaril viimasel aastal ühiskonna poliitilised struktuurid tugevnenud ja osa neist on koguni hägustumas, võib märgata korporatiivsuse elemente ning osa olulisi otsuseid on tehtud erakondadest või siis nende

parlamendifraktsioonidest mööda minnes, avalik arvamus on jätkuvalt erakondade suhtes kriitiline või koguni nende vastu, erakondade juhatustel on esinenud probleeme nn sõltumatute saadikutega jne".

Taastunud riigi noore demokraatia erakondliku tegevuse kogemus oli selleks ajaks näidanud, et mitmed varasemad erakondlikul alusel toimunud ümarlauaistumised ei olnud andnud nimetamisväärseid tulemusi. Tihti võtsid neist osa just teise- või koguni kolmandajärgulised erakonnategelased, kellel polnud otsuse tegemiseks volitusi, kellel oli vaja otsus kooskõlastada juhatuse või eestseisusega või mõne muu institutsiooniga, kes kasutas tõsisemat ettevõtmist lihtsalt päevapoliitiliseks mänguks jne. Nii jäidki mitmed algatused pooleli.

1994. aasta veebruaris tehti ettepanek korraldada tippkohtumine kinniselt, s.t ilma ajakirjanduse ja muidu huviliste osavõtuta. Midagi pole teha - avalikul üritusel ei suuda nii mõnigi poliitiline liider järele anda endastmõistetavale kiusatusele ja võib taotleda pigem enda eksponeerimist kui küsimuse sisulist käsitlemist. Ajakirjanike juuresolek ei võimalda mõnikord seisukohta avaldada, kitsamas ringis saaks seda teha vabamalt.

Samas ei saa öelda, et parteibossid käisid nii seekord kui ka hilisematel tippkohtumistel Keskerakonna kutsel koos salaja. Ei käinud, ainult kohtumised olid kinnised, kuid mitte n-ö põranda all. Kohtumiste lõpul andsid tippkohtumise juhid või osalejad pressikonverentsi või võtsid konsensuse alusel vastu tippkohtumise ühiskommünikee.

Esimene tippkohtumine

Esimene tippkohtumine toimus 26. märtsil 1994 Tallinnas Ametiühingute Majas. Sellest võttis osa tipptasemel üksteist erakonda: Demokraatlik Tööpartei (Vaino Väljas, Hillar Eller); Ettevõtjate Erakond (Tiit Made), kutsuja-korraldaja Keskerakond (Edgar Savisaar, Küllo Arjakas), Koonderakond (Tiit Vähi, Endel Lippmaa, Jaak Tamm), Maa-Keskerakond (EMKE; Ivar Raig, Uku Hänni), Maaliit (Arvo Sirendi, Ülo Erelt), Põllumeeste Kogu (Eldur Parder, Krista Sürje), Rahvuslik Eduerakond (Ants Erm, Mati Rebase, Haljand Uuemõis), Rohelised (Jüri Liim, Heino Kroon), Rojalistlik Partei (Kalle Kulbok), Tuleviku Eesti Erakond (Jaanus Raidal, Igor Volke). Peasekretäri tasemel olid esindatud Rahvuslik Koonderakond (RKE) Isamaa (Ivo Rull) ning juhatuse liikme tasemel Liberaaldemokraatlik Partei (Daimar Liiv) ja Sotsiaaldemokraatlik Partei (Jarno Laur). Viimased oleksid ka kõrgemal tasemel osalenud, kuid samal päeval toimus sotsiaaldemokraatidel ka oma partei korraline kongress.

Iseenesest oli igati hea saavutus saada Eesti poliitikutest ühte saali kokku sedavõrd esinduslik seltskond. Tippkohtumise algul lepiti Edgar Savisaare ettepanekul kokku džentelmenlikus reeglis, et kõneldut ei kasutata omavahelistes rünnakutes ei ajakirjanduses ega avalikkuse ees esinedes ning enamasti peeti sellest väga täpselt sõnastamata kokkuleppest ka hiljem kinni.

Esimene tippkohtumine pani alguse tavale, et tippkohtumist juhivad kahe väiksema erakonna liidrid. Väiksus võeti ajalehtedes avaldatud viimasest Emori erakondade toetusprotsendist. Harilikult olid tippkohtumiste juhid sel ajal vähem kui 5% toetuspopulaarsusega erakonna

liidrid, üks valitsuskoalitsioonist ja teine opositsioonist või koguni parlamendis esindamata erakonna liider. Otsused ja kommünikeed võeti vastu täieliku konsensuse alusel. Vajaduse korral võis dokumenti muuta üldsõnalisemaks, kuid vastuvõtmise eelduseks oli kõikide osapoolte nõustumine sellega.

Esimesel tippkohtumisel oli peateemaks erakond kui institutsioon: erakonnad riikliku stabilisatsiooni kindlustamisel, erakondade seisund ühiskonnas ja nende maine, poliitilise elu avalikkuse problemaatika ja suhtumine uutesse ühiskondlikesse subjektidesse, erakonnad ja riiklik massimeedia, poliitiline partnerlus ja omavahelise umbusu vähendamise võimalused jms. Arutlusringi üldteemad oli päev varem, 25. märtsi 1994 Postimehes avanud oma pikemas artiklis "Partnerlus poliitikas" Edgar Savisaar. Vahetati ka mõtteid parlamendis lugemisel oleva erakonnaseaduse üle, arutati erakondade ja valimisseaduse suhet, valimiskautsjoni suurust jt erakondadele üldist huvi pakkuvaid küsimusi. Muretseti, et üldise riikliku ja institutsionaalse edasimineku taustal on erakonnad enamasti jätkuvalt väikesearvulised ning seesmiselt struktureerimata. Erakondade nõrkuses nähti mitmeid ohte. Enamik osavõtjaid pidas vajalikuks sätestada tulevikus erakonna suuruseks 1000 liiget, et erakonnad välja tuua sõpruskondlikust arengujärgust. Sellesama nõude mittetäitmine sai mõne aasta pärast mitmele erakonnale saatuslikuks.

Tippkohtumine vältas ligi kolm tundi. Vaheajal tehti pilt, kuhu mahtusid kõik osavõtjad peale rojalistide esindaja. See on üpris harukordne foto, millele on võimatu leida analoogi kogu meie senisest poliitikaelust. Unikaalsel fotol on kahes reas 24 osavõtjat, sealhulgas üheteistkümne erakonna tippjuhid. Fotojäädvustus saadeti hiljem kõikidele asjaosalistele.

Enamik kohalolijaid pidas kinni kokkulepitud päevakavast, ehkki kohati mindi teemadest mööda ning paaris sõnavõtus keskenduti liigselt päevapoliitikale. Ettevõtmisse suhtus täiesti irooniliselt ainult kuningriiklane Kalle Kulbok. Seegi oli kas omalaadne või lihtsalt harilik peegeldus antud parteist antud hetkel.

Arvestades varasemate erakondade ümarlaudade vaikseid hääbumisi, kavatseti korraldada ainult üks tippkohtumine. Kohtumise käigus avaldas aga mõni osavõtja arvamust, et seda tüüpi koostöövormil on tulevikku ning neid tuleks jätkata. Peeti vajalikuks keskenduda eeskätt erakonnaseadusele ja erakondade võimalustele kaasa aidata kuritegevusevastases võitluses.

Esimese tippkohtumise jätkukohtumine

Nii toimuski 13. aprillil 1994 jätkukohtumine. Erakondade esindajad arutasid Rahukohtu 1 asuvas Saadikute Majas Riigikogu menetluses olevat erakonnaseaduse eelnõu. Jätkukohtumise valmistasid sisuliselt ette Mõõdukate fraktsiooni kuulunud kaks erakonda (Maa-Keskerakond ja Sotsiaaldemokraadid). Eelnõu tutvustas lähemalt isamaalane Mart Nutt.

Üritusest võtsid osa eeskätt erakondade pakutud eksperdid. Esindatud oli kümme erakonda. Jätkukohtumine oli tähtis just parteiülese lähenemise tõttu, sest oma arvamuse menetluses oleva eelnõu kohta said välja öelda ka nende erakondade esindajad, kel polnud Riigikogus ühtegi kohta. Sellel nõupidamisel tulid esile uued arvud erakonna registreerimiseks: 1000

liikme nõuet toetasid jätkuvalt Keskerakond ja RKE Isamaa, EMKE liider Raig soovitas piirduda 500 liikmega, eduerakondlane Erm jääda senise 200 liikme juurde. Teatavasti eeskätt just Keskerakonna ja RKE Isamaa parlamendihäältega viidigi 11. mail 1994 Riigikogus läbi erakonnaseaduse vastuvõtmine, mille kohaselt järgmistel, s.o 1999. aasta Riigikogu valimistel võisid osaleda üksnes 1000 liikmega erakonnad. Olemasolevad alla 1000 liikmega erakonnad said paar aastat aega ümberregistreerimiseks. Peeti vajalikuks, et kandidaate saavad Riigikogu valimistel esitada nii erakonnad kui ka erakondade valimisliidud - enamik erakondi polnud veel valmis välja minema ainult oma nimekirjaga. Nii viidi jätkukohtumisel lõpule esimese tippkohtumise üks teemadest ning leiti üsna ühine meel mitmes küsimuses.

Järgnevad tippkohtumised

26. märtsi tippkohtumisel tõstatasid osavõtjad uue probleemina erakondade võimalused kuritegevuse vastu võitlemises. Leiti, et küsimus on erakordselt aktuaalne ning võrdväärselt tähtis kõikidele erakondadele. Varasema kokkuleppe kohaselt valmistasid teise tippkohtumise ette Koonderakond ja Keskerakond, see toimus 8. juunil. Sellestki võtsid osa 12 erakonna liidrit, ühtekokku aga 15 erakonna esindajad. Tippkohtumist juhtisid Tuleviku Eesti Erakonna (TEE) vanematekogu liige Jaanus Raidal ja Roheliste esimees Jüri Liim.

Eelnevalt laialisaadetud teesides rõhutati, et Eesti vajab eelkõige riigisisest turvalisust, selle puudumine ohustab rahvuslikku julgeolekut. Korrakaitse ja kuritegevusevastane võitlus olgu väljaspool poliitilist võitlust. Oluliseks tuleb pidada seaduste vastuvõtmist koos rakendusaktidega, sest vastuoluline ja lünklik seadusloome soodustab kuritegevust. Turvalisust tagavate institutsioonide töötajad ja nende perekonnad olgu riiklikult kindlustatud. Sisemine turvalisus eeldab ühtset riigisisest infosüsteemi ning koostööd naaberriikide ja Interpoliga jne. Teesid koostasid Keskerakonna, Koonderakonna, Rahvusliku Eduerakonna, Roheliste ja Põllumeeste Kogude esindajad.

Ettekannetega esinesid Keskerakonna juhatuse liikmed Rein Tamme ("Turvalisus kui rahvusliku julgeoleku osa") ja Arvo Junti ("Õigussüsteem ja kuritegevus") ning Koonderakonnast Andrus Öövel ("Kuritegevusvastaste struktuuride toimimine").

Ettekannete järgne arvamustering teeside ja ettekannete üle tõi seekord välja suuremaid erimeelsusi. Sellega kaasnes jällegi sisulisi ja lihtsalt norivaid, õiendavaid etteasteid. Raidal pidas vajalikuks munitsipaalpolitsei loomist. Marju Lauristin ESDP esindajana vaidles talle vastu ja nõustus munitsipaalpolitsei sõnastamisega ettevaatlikumas vormis. Roheliste liider Liim tõstatas KGB meeste töötamise kaitsepolitseis ning pidas vajalikuks täiendust, et "mittekodanikud ei tohi teenida Eesti politseis". Parder Põllumeeste Kogust nentis, et nemad pole võimuerakond, teesid olgu juhtnööriks kõikidele erakondadele. Maal pole sidet, seetõttu on raskendatud võitlus kuritegevusega ja dokumenti tuleks lisada: "reorganiseerida sidesüsteem maapiirkondades". Liberaalid rõhutasid: seadusloome käigus eeskätt õiguskomisjoni kaudu vastuvõetud majandusseadustes on palju ebakompetentsust, käib vigade parandamine, seadusi ei saa teha, kui pole kohtupraktikat, s.t kohtusüsteemis alles toimuvad vajalikud protsessid. Valitsuskoalitsiooni kuuluvad erakonnad ei talunud teiste kriitikat. Keskerakond rõhutas, et dokumendi vastuvõtmine on suuresti vastastikuse

usalduse küsimus. Ettevõtjate erakonna esindaja Tiit Made süüdistas otseselt valitsuskoalitsiooni, eriti aga ERSP-d kahe aasta jooksul olulistes tegematajätmistes ning pidas vajalikuks lisada juurde punkt kuritegevuse lülitamisest Eesti-Vene läbirääkimistesse. Aga kui palju kurjategijaid tuleb üle piiri?

Pärast arvamusteringi ei osanud koosoleku juhataja Jüri Liim küsida muud kui - kuidas edasi?

Savisaar arvas, et esitatud mõtete valguses tuleks luua redaktsioonitoimkond ja tippkohtumine selle töö ajaks lihtsalt katkestada. Lauristin pakkus välja "neutraalset redaktsioonikomisjoni". Made soovitas erakondade liidritel oma juhitavate institutsioonidega mõjutada valitsust tegutsema senisest efektiivsemalt. Eduerakond, Demokraatlik Tööpartei ja mõned teised olid teesidega põhimõtteliselt nõus ning tegid ettepaneku juuni lõpul, enne suurt suve välja tulla redigeeritud ja vastuvõetava dokumendiga. Lauristin arvas seepeale, et kõigepealt tuleb fikseerida, milliste teeside suhtes tuleb poliitiline kokkulepe saavutada, see omakorda eeldab nende küsimuste teadvustamist erakondades. Seega juuni lõpuks ei jõuta. Viimaks jõuti ühele meelele, et alusdokumendina on teesid vajalikud ja oma sõnastuse põhimõtetes üldiselt vastuvõetavad, redaktsioonitoimkonda kuulugu dokumendiprojekti koostajad, koosoleku juhatajad ja lisanduvad huvilised. Tippkohtumine otsustati viia lõpule 29. juunil. Eelnevalt tuli kõigil soovijail esitada omapoolsed täiendused.

Redaktsioonitoimkond tuli Saadikute Majas kokku 27. juunil 1994. Tippkohtumine jätkus 29. juunil Ametiühingute Majas. Korraldajad eeldasid, et pärast redaktsioonikomisjoni tööd õnnestub jätkukohtumine tunniga lõpule viia ja lõppdokument allkirjastada.

29. juunil jätkati tööd redigeeritud dokumendiga. Juba kohtumise algul fikseeriti, et keegi ei ole üldiselt dokumendi vastu.

Seejärel tulid esile aga erakondade kui institutsioonide käitumisviisid: kokkulepitud tähtajaks ei esitanud ükski erakond ühtegi täiendust, redaktsioonikomisjonis tehti täiendusi käigupealt ja tippkohtumisel esitati veel uusi ettepanekuid, mis andis ainet uueks ja pikalevenivaks mõttevahetuseks. Uusi täiendusi esitas liberaalide esindajana Daimar Liiv. RKE Isamaa peasekretär Tiit Arge teatas, et tal on allakirjutamiseks vaja saada Isamaa eestseisuse nõusolekut. Lõpuks otsustati, et teksti viiakse sisse mõned valdavalt väiksema tähendusega redaktsioonilised parandused ning kokkulepitud tekst on kolme päeva jooksul avatud allakirjutamiseks kõikidele tippkohtumisest osavõtjatele. Ühtekokku viidi 29. juunil redaktsioonikomisjonist tulnud teksti sisse neli täiendust. Vajaduse korral võis mõni erakond lõppdokumendile lisada omapoolse reservatsiooni.

Kuritegevust käsitleva dokumendi allkirjastasid kümne erakonna esindajad. Reservatsiooni lisasid Eesti Rohelised ja TEE.

30. juunil 1994 teatasid Liberaaldemokraatliku Partei, EMKE, Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei, Sotsiaaldemokraatliku Partei ja RKE Isamaa esindajad, et nemad ei ühine tippkohtumisel vastuvõetud lõppdokumendiga. Pikemalt mõtlemata on selge, et tegemist oli tookordsesse valitsuskoalitsiooni kuuluvate erakondade koordineeritud avaldusega.

Nimetatud avalduses mööndi küll, et nad jagavad enamikku tippkohtumise lõppdokumendis avaldatud seisukohtadest, ent mitteühinemise põhjusena toodi mittenõustumine ettepanekuga lahutada korrakaitseorganid ja korrakaitse üle kontrolli teostavad institutsioonid täitevvõimust. Vaidlusküsimuseks oli muutunud prokuratuuri alluvus ja selle lahutamine täitevvõimust.

Nii muutus ootamatult probleemiks üks lause erakondade tippkohtumise dokumendi preambulas. Muide, nimetatud väljend oli sellisel kujul arutatav ning kättesaadav olnud erakondade liidritele juba 8. juunist. Tookord ei olnud ühelgi valitsuskoalitsiooni erakonna juhil kohtumist ettevalmistanud töörühma sellise formuleeringu kohta ei sisulisi ega formaalseid märkusi. Ka hiljem töötanud redaktsioonikomisjonile ei laekunud ühtegi kirjalikku avaldust, et preambulat tuleks selles lõigus muuta.

Kõigile asjaosalistele oli teada, et selle klausli all peeti silmas eelkõige prokuratuuri ning seda selgitati korduvalt ka tippkohtumisel. Mitmed leidsid, et ebanormaalne on olukord, kus prokuratuur on allutatud justiitsministeeriumile, seega kontrollib täitevvõim iseennast sisuliselt. Jäi üle avaldada üksnes kahetsust, et valitsuskoalitsiooni parteid seadsid esiplaanile oma parteilised huvid ning ei nõustunud tippkohtumisest osavõtjate enamikule vastuvõetava kompromisslahendiga.

Mõistagi ei saa erakondade ühisavaldust võitluses kuritegevusega ja selle avalduse vastuvõtmata jätmist üle tähtsustada. Ometi oleks selline ühisavaldus demonstreerinud vähemasti erakondade liidrite head tahet ja kokkulepet kõige üldisemates riigisisese turvalisuse arusaamades.

Kas kriitiline lähenemine ühele konkreetsele formuleeringule ja selle ärakasutamine oli momendil tekkinud lähenemisviis või tuleb selles näha kooskõlastatud tegevust tookord opositsioonis olnud Keskerakonna ja Koonderakonna algatuse vastu, jääb siinkohal vastamata. Vähemasti võis tippkohtumistel täheldada nii valitsuskoalitsiooni kuuluvate kui ka mittekuuluvate ning ka parlamendis esindamata erakondade head tahet neis üldistes küsimustes omavahel kokku leppida. Teatavat rahustavat toimet oleks selline ühisavaldus küll avaldanud. Tavalugeja oleks mõelnud: hea, et erakonnad selleski omavahel kokku leppisid.

Kolmanda tippkohtumise ideestik

18. novembril 1994 tegi Keskerakonna juhatus ettepaneku korraldada veel detsembris, juba alanud Riigikogu valimiskampaania käigus kolmas erakondade liidrite tippkohtumine, mis oleks järjeks juba asetleidnud kahele üritusele. Teemadena pakuti välja: erakonnad ja III rahvusliku kasvatuse kongressi korraldamine ning Keskerakonna taotlused kujundada 1995. aasta märtsivalimisteks ja valimistejärgsel ajal alus uuele poliitilisele traditsioonile (nn uus poliitika). Novembris oli Keskerakond välja andnud artiklikogumiku "Uus poliitika tulekul".

III rahvusliku kasvatuse kongressi ideestiku töötas põhjalikult läbi rahvastikuspetsialist, Migratsioonifondi juhataja Andres Kollist, kes seejärel tutvustas seda Keskerakonna juhatusele. Erakonna juhatus tunnustas tehtud tööd ja saatis teesid teistele erakondadele.

Pöördumises mööndi, et "kui 3-5 aastat tagasi oli rahvust ühendav osa ja ühise eesmärgi tunnetus väga selge, siis omariikluse taastamise järel on loomulike erisuste ja mitmekesisuste seas liiga nõrgaks jäänud rahva, rahvuse ja riikluse ühisosa. /---/. Ürituse kava põhijooneks oleks kahe päeva jooksul läbi arutada järgmine probleemide ring: meie lähiminevikust (II maailmasõja järgne aeg) tulenev praegune rahvuslik olukord, eestlased idas ja läänes ning nende side kodumaaga, iibe problemaatika, migratsioon, pered ja tervishoid. Selle kõrval tuleks puudutada majandusvaldkonda, kas ja milliseid majandusharusid tuleks välja arendada, kui suures ulatuses vajame põllumajandust jne. Olulised probleemid on seoses meie vaimuelu, hariduse ning kultuuriga ning küsimuste ring: Eesti ja Euroopa Liit. Kongressi väljundiks jääks dokumentide kogumik, mis oleks soovitusliku iseloomuga mitte ainult järgmisele parlamendile-valitsusele, vaid ka kaugemasse tulevikku, juba XXI saj. algusse".

Pöördumises nenditi, et III rahvusliku kasvatuse kongressi (eelmised toimusid 1927 ja 1935) ettevalmistamises võiksid osaleda mitmesugused riiklikud ja omavalitsuslikud organisatsioonid, "initsiatiiv erakondadelt oleks oluline just seetõttu, et meie parlamentlikus riigikorras on erakondadele usaldatud oluline roll Eesti ühiskonna kujundamisel. Usaldusega kaasneb ka vastutus. Mõistagi võiks ürituse korraldamisse kaasa haarata Estonia Seltsi, Vanemuise Seltsi ja järjepidevuse alusel ka Genealoogia Seltsi". Arvestades lähenevat valimiskampaaniat, lisati juurde: "...sobimatu oleks sellise esindusliku kongressi kasutamine parteipoliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Vastupidi - lootus ja püüd peaks olema suuremale rahvuslikule leppimusele, eriti küsimustes, mis puudutavad Eesti riikluse ja rahvuse kaugemaleulatuvat strateegiat."

Kolmas tippkohtumine

Erakondade liidrite kolmas tippkohtumine toimus 15. detsembril 1994 juba tuttavas Ametiühingute Majas. Kohtumisest võtsid osa 18 erakonna liidrid ja esindajad. Arvestades lähenevaid valimisi, oli Eestis alanud uute erakondade loomine. Nüüdsel kohtumisel osalesid esimest korda Eestimaa Ühendatud Rahvapartei (Viktor Andrejev, Aleksei Semjonov), Vabariiklaste ja Konservatiivide Rahvaerakond (Tõnu Kõiv), Rahvuslaste Keskliit (Tiit Madisson, Sten Aamer), Metsaerakond (Heiki Hepner), Maarahva Erakond (Arnold Rüütel, Andres Jagomägi) ja erakond Eesti Kodu (Enn Kareda). Uutest tulijatest jäi tippkohtumisest eemale vaid Eesti Reformierakond. Tippkohtumist juhatasid Eduerakonna esimees Ants Erm ja erakonna Eesti Rohelised liider Jüri Liim.

Erakondade liidrid-esindajad jõudsid ühisele seisukohale korraldada 1995. aastal Eesti rahvusliku kasvatuse III kongress. Foorumi põhjalikumaks ettevalmistamiseks lükati see 1995. aasta sügisesse. Kongressi ettevalmistamiseks moodustati erakondadevaheline toimkond ning kongressi organiseerimisest kutsuti osa võtma ka Tartu Ülikool, Estonia Selts, Vanemuise Selts jmt. Vaidlusi põhjustas ainult kongressi korraldamise aeg - kas 1995. aasta veebruar või hiljem? Varasema korraldamise poolt olid nelja ja sügise poolt kümne erakonna esindajad. Eduerakond pidas vajalikuks kaasata Dekoloniseerimise Algatuskeskus (Jüri Estam), Maaliidu esimees Arvo Sirendi soovitas juurde kutsuda kiriku, EMKE pidas kongressi sobivamaks toimumiskohaks Tartut. Erakondade esindajad pidid 22. detsembriks nimetama

kongressi ettevalmistustoimkonda oma volitatud liikme ning vastav komisjon pidi omal äranägemisel kaasama teisi institutsioone.

Peale selle peeti soovitavaks välja töötada erakondade "Aumehekoodeks", et lähenevas valimiskampaanias ära hoida omavahelist poriga loopimist ja ebaeetilist käitumist. Selle põhimõtete kohta pidas ettekande Keskerakonna esimees Edgar Savisaar. Enamik erakondi pidas sellise koodeksi koostamist vajalikuks. Ettevõtmisse ei uskunud Märt Kubo (Koonderakond), sotsiaaldemokraat Mihkel Pärnoja arvates tulnuks piirduda üksnes hea tahte avaldusega. Teatavat pessimismi väljendasid ka Jüri Liim (Rohelised) ja Heino Noor (Rahvuslik Erakond).

Koosolekut juhtinud Ants Erm nentis lõpuks: probleem on tähtis, kõik ootavad suurt vastastikust õiendamist valimiskampaanias, töörühm läbiräägitud põhimõtete alusel täpsemate formuleeringute väljatöötamiseks on kõigile avatud.

Valimiskampaania eetiliste käitumisreeglite aruteluks kavandati IV tippkohtumine 1995. aasta jaanuaris. Paraku kohtumist ei toimunud, sest jõulude eel loodud töörühm ei tulnudki kokku ning samade üldiste põhimõtete kordamiseks polnud Keskerakonnal mõtet uut tippkohtumist kokku kutsuda.

Neljas tippkohtumine

1995. aasta mai lõpul saatis Keskerakond teistele erakondadele järjekordse pöördumise, milles seisis: "1995. a. märtsivalimised ja valimiste järgne olukord on aidanud välja selgitada kehtiva erakonnaseaduse ja erakondade tegevust reguleerivate teiste õigusaktide plussid ja miinused." Konkreetseteks arutlusteemadeks pakuti erakonnaseadust ja sellest tulenevaid regulatsioone, õigusaktide osa erakondade tugevnemisel, erakondade finantseerimise põhimõtteid, riigipoolset kontrolli saadud raha kasutamise üle jms. Tegelikult sätestas juba toona kehtiv erakonnaseadus võimaluse erakondi riiklikult finantseerida, ent seadus ei öelnud midagi selle rakendusliku külje kohta.

Erinevalt eelmistest tippkohtumistest osalesid 1995. aasta 10. juuni tippkohtumisel vaid uues Riigikogus esindatud erakondade liidrid. Neljateistkümnest VIII Riigikogus esindatud erakonnast oli esindatud kümme. Suuremaist parlamendierakondadest ei teatanud vaid Reformierakond oma tulekust. Kohtumist juhtisid viimase Emori küsitluse põhjal väikseima populaarsusega parteide esimehed – Vambo Kaal Maa-Keskerakonnast ja Arvo Sirendi Maaliidust. Ettekande erakonnaseaduse muutmise eelnõust erakondade riigieelarvelise finantseerimise suunas tegi Keskerakonna poolelt allakirjutanu.

Projekti kohaselt tuli 1996. aastast alates hakata finantseerima Riigikogus esindatud erakondi proportsionaalselt ja kuude lõikes. Kui erakonna liige astub Riigikogus teise erakonda, siis nimetatud erakonnale riigieelarvest eraldavat summat ei suurendata. Klausel oli mõeldud täiendava piiranguna, et vähendada saadikute ülehüppamist, mis eriti 1990. aastate algupoolel destabiliseeris parlamenti. Aruandlus ja kontroll pidid toimuma vastavalt riigieelarve seadusele ja Riigikontrolli seadusele.

Kõik asjaosalised tunnustasid väljapakutud lahendust. Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei esindaja Roman Mugur tunnustas ka algatajana Keskerakonda, sest VII Riigikogu ei julgenud seda teemat arutada. Maaliit pidas vajalikuks saada raha 1995. aasta II poolaasta eest. Mitmed esindajad pakkusid välja konkreetse suurusega rahaeraldisi või näiteks 0,04-0,05% suurust summat riigieelarvest. Sotsiaaldemokraat Vambo Kaal soovitas jaotusprintsiibina jagada 30% summast kõigi vahel võrdselt ja ainult 70% proportsionaalselt. Ettepanek oleks soosinud sellel hetkel sotsiaaldemokraate, kel VIII Riigikogus oli üsna vähe kohti. Erakondade finantseerimise kõrval arutati ka erakonnaseaduse üldisemat raamistikku - erakonnad kui mittetulundussfääri osapooled, erakondade registreerimine jms.

Arutluste järel moodustati töörühm erakonnaseaduse muutmise eelnõu väljatöötamiseks. Sellesse kuulusid Keskerakonnast Küllo Arjakas ja Arvo Junti, Maarahva Erakonnast Andres Jagomägi, Pensionäride ja Perede Liidust Endel Eero, Sotsiaaldemokraatlikust Parteist Eiki Nestor, Vabariiklaste ja Konservatiivide Rahvaerakonnast Mart Nutt, Vene Erakond Eestis nimetas oma esindajaks Valentin Strukovi. Neljandat tippkohtumist otsustati jätkata Eesti Rahvusraamatukogus 1995. aasta 3. juulil.

Erakondadevaheline töörühm tuli kokku 16. juunil. Lepiti kokku eraldatava summa suuruses, Riigikogu valimistulemuste kinnitamine jääb rahastamise mudeli algpunktiks, et finantseeritakse erakondi kui valimisi korraldavaid subjekte, mitte üksikuid Riigikogu liikmeid, summad üle kanda mitte kuude, vaid kvartali lõikes jne. EME pakkus uue finantseerimise põhimõttena proportsionaalselt Riigikogu valimistel "valijate poolt antud otsehäälte arvu", ent see mõte ei leidnud toetust. Skeem sobiski kõige paremini EME-le, kelle seitse Riigikogu liiget said 36 893 häält, seevastu näiteks Koonderakonna kaheksateist esindajat said kokku 45 046 valija häält. Nii tuli EME-l 5270 valija häält ühe Riigikogu liikme kohta, Maaliidul 3809 ja Koonderakonnal 2502. Antud mudel olnuks kõige ebasoodsam Põllumeeste Kogu (688), Vene Erakonna Eestis (721) ja Maa-Keskerakonna (1305) suhtes.

Vajalik kokkulepe

Vaidlusküsimuste täpsustamiseks tuli töörühm kokku veel 28. juunil ning erakondade tippjuhtidele esitatavas variandis sõnastati mõned alternatiivid. Punkt 8 sätestas, et "valimiste läbiviimiseks on kõigil registreeritud erakondadel õigus finantseerimisele riigieelarvest enne valimisi võrdse summaga kokku 5% ulatuses kogusummast, milline eraldatakse Riigikogus esindatud erakondadele jooksval aastal". Seda käsitleti kui teatavat stardiraha uutele Riigikogusse pürgijatele. Summa tuli üle kanda kolme päeva jooksul pärast esitatud nimekirjade kinnitamist Vabariigi Valimiskomisjonis, mis näitab, et erakond tõepoolest läheb valimistele. Muude variantide juures võib tekkida kellelgi idee valimiste eelsest parteilisest äriprojektist.

Valimistevahelisel ajal parlamendiväliste parteide finantseerimist õigeks ei peetud. Kui erakond lõpetab tegevuse valimistevahelisel ajal, lõpetatakse ka erakonna finantseerimine riigieelarvest. Kui erakond jaguneb või liitub teise erakonnaga, toimub erakonna finantseerimine riigieelarvest endises korras, lähtudes viimastest valimistulemustest kuni järgmise valimistulemuse väljakuulutamiseni. Konsensuse alusel vastuvõetud töövariant koos mõne alternatiivse formuleeringuga esitati järgnevale jätkukohtumisele.

Neljanda tippkohtumise jätkukohtumisest 3. juulil 1995 võtsid osa kolmeteistkümne erakonna esindajad. Ainsana Riigikogust jäi tulemata jällegi Reformierakond. Kohal polnud ka ERSP-d, ent RKE Isamaa esindajad Tiit Arge ja Jaanus Reisner teatasid kohapeal oma volitusest esindada antud parteid.

Jätkukohtumise põhiküsimuseks kujuneski raha jagamise põhimõte: kas proportsionaalne jagamine või variant, kus 20% rahast jaguneb kõikide parlamendis esindatute vahel ja 80% jagatakse saadud kohtade arvu järgi. Erakondadele riigieelarvest jaotatava summa suuruseks lepiti kokku 0,04-0,05% riigieelarvest ehk aastas neli kuni viis miljonit krooni. Mõte stardiraha jagamisest uutele pürgijatele jäi tippkohtumisel kõrvale. Pikalt arutati põhimõtte üle, kuidas finantseerida erakonna nimekirjast nn sõltumatuid liikmeid, s.t kes ei kuulu antud nimekirja esitanud erakonna liikmete hulka. Peeti vajalikuks selle võrra vähendada erakonnale eraldatavat summat, ent seegi põhjustas elavat diskussiooni. Lahtiseks jäi paar väiksemat küsimust: kas ja millal lubada kohalikel omavalitsustel finantseerida neis haldusüksustes tegutsevaid erakondi jm. Seda ei olnud varem käsitletud. Esilekerkinud küsimused pidi läbi vaatama jätkukohtumist ettevalmistanud töörühm augusti lõpus, et seejärel erakonnaseaduse täiendamine vastu võtta juba Riigikogu sügisistungjärgul.

Vastavalt kokkulepitud põhimõtetele töötas valitsus välja vajalikud rakenduslikud aktid. 1996. aastast alates finantseeritakse Riigikogus esindatud erakondi riiklikult ja selle üldpõhimõtted on püsinud tänaseni.

Kohtumiste tulemused ja tagajärjed

Ühtekokku toimus 1994. aasta märtsist kuni 1995. aasta juulini Eesti Keskerakonna eestvõttel neli Eesti erakondade liidrite tippkohtumist. Neist kahele järgnesid nn jätkukohtumised, kus arutati poolelijäänut, ning vahepeal tegutsesid eri koosseisuga töörühmad. Esialgu ühekordsena planeeritud tippkohtumine andis tegelikult välja teatava tippkohtumiste pooleteiseaastase traditsiooni. 1995. aasta juuli järel pole sedavõrd esinduslikke erakondade liidrite tippkohtumisi enam olnud. Toimunud on hulk eri vormis ja tasemel esindatud erakondade ümarlaudu.

Tippkohtumiste vormi tuleb ilmselt pidada õnnestunuks: esindatus kas esimehe või liidrite tasemel, kohtumiste konfidentsiaalsus, otsuste vastuvõtmine konsensuse alusel, räägitu mittekasutamine teineteise ründamisel, kohtumise järel ühiskommunikee avaldamine või arutatud teemade tutvustamine juhatajate poolt jne.

Kohtumiste üheks tagajärjeks võib pidada erakondade liidrite vahel usalduse suurenemist ja võimalusi lähemaks isiklikuks suhtlemiseks. Viimase näiteks on tuntud foto Keskerakonna esimehe Edgar Savisaare ja Keskerakonna toonase terava konkurendi, Vabariiklaste ja Konservatiivide Rahvaerakonna esinaise Karin Jaani sõbralikust kätlemisest tippkohtumise lõpul (foto ilmus esimest korda 4. juulil 1995 nii Eesti Päevalehes kui ka Postimehes). Samas andsid tippkohtumised märku ühiskonnale, et teatud küsimustes, kas erakondadele või kogu ühiskonnale olulistes küsimustes (erakondade arengu üldküsimused, erakonnad ja kuritegevusevastane võitlus, taotlused välja töötada valimiseelne aumehekoodeks, III

rahvusliku kongressi korraldamise initsiatiiv, erakondade riiklik finantseerimine jm) suudetakse teha tulemuslikku koostööd.

Erakondade liidrite tippkohtumistel töötati välja tänini kehtiv parlamendierakondade riigieelarvest toetamise süsteem, mis kahtlemata viis erakonnad järgmisse arengujärku. Diskussioon sel teemal algas juba esimesel tippkohtumisel, ehkki tookord jäi see küsimus tagaplaanile. 1995. aasta valimiskampaania järel olid erakondade rahalised võimalused ammendunud ja riiklik toetus edasiseks arenguks hädatarvilik. Märkigem siinkohal, et meie lõunanaabritel lätlastel ei ole siiani õnnestunud Seimis kokku leppida erakondade toetamise ühtses riiklikus süsteemis ja võib-olla on seegi üks põhjusi, miks Läti Vabariigi erakonnapoliitika oli 1990. aastail tunduvalt ebastabiilsem kui meil.

Erakondade liidrite tippkohtumistel õnnestus suuresti vältida päevapoliitikat ja antud hetke Riigikogu poliitilistest jõujoontest johtuvaid erimeelsusi. Tõsi, kuritegevust käsitlevate tippkohtumiste ajal oli tunda valitsuskoalitsiooni kuuluvate RKE Isamaa, ERSP, EMKE, sotsiaaldemokraatide ja liberaalide vastuseisu varem kokkulepitud formuleeringute osas. Seegi on arusaadav, sest valitsuskoalitsioonil lasus olukorra eest täielik vastutus, liiatigi ei tahetud opositsiooni kuuluvate Keskerakonna ja Koonderakonna seisukohtade liigset rõhutamist nii tippkohtumisel kui ka sellele järgnenud meedias.

Peaaegu kõik erakonnad võtsid tippkohtumisi tõsiselt, teatasid tähtajaks oma osavõtjad - seegi näitab poliitilist kultuuri - ning osalesid aruteludes oma võimete kohaselt. Kui kuritegevusejärgse tippkohtumise pressikonverentsilt jäi mulje, et RKE Isamaa kõrval ei osalenud üritusel ERSP, siis tegi erakond kohe ajalehtedele vastava õienduse ("ERSP siiski osales ümarlauas", Eesti Sõnumid, 10. juuni 1994). ERSP lubas lehes küll esitada omapoolsed ettepanekud järgmiseks nõupidamiseks, ent see jäi pelgalt lubaduseks. Ainus erand töises tonaalsuses oli Rojaliste esindav Kalle Kulbok, kes võttis algusest peale ürituse suhtes skeptilise või koguni naeruvääristava hoiaku. Erakondade tippkohtumistel jagati omavahel ka vajalikku teavet, nii näiteks teatas EEE esimees Tiit Made avalikult esimesel tippkohtumisel, et Ettevõtjate Erakond ei osale enam oma nimekirjaga 1995. aasta Riigikogu valimistel. Erakondade koostööst tekkinud III rahvuslik kongress toimus esindusliku kahepäevase üritusena Tallinnas 1996. aasta kevadel, selle materjalide põhjal ilmus 1997. aastal korralik ülevaade: "Kolmas rahvusliku kasvatuse kongress "XXI sajandi rahvuslik Eesti", 12.-13. aprill 1996. Ettekannete ja sõnavõttude kogumik".

Veelgi varem, 1996. aasta kevadel toimus Riigikogus kahepäevane arutelu kongressil vaetud teemadel. Kahjuks jäi tippkohtumiste ideestikust väljatöötamata erakondade valimiste-eelne aumehekoodeks, kuigi tippkohtumistega tekkinud usalduslik õhkkond soodustas selle vastuvõtmist. Ilmselt siiski erakonnaliidrite mitmete tippkohtumiste tõttu ei kujunenud 1995. aasta Riigikogu valimiskampaania sedavõrd ägedaks, kui eeldati.

Kajastused ajakirjanduses

Uudisteagentuurid ja ajakirjandus käsitlesid erakondade tippkohtumisi üldiselt positiivselt, samamoodi ka erakonnad. "Säärast infovahetust peeti kasulikuks, rõõmustati, et poliitikud oskavad üksteisega ka viisakalt rääkida, ja leiti enam-vähem ühiselt, et demokraatia

stabiilsuse tagatiseks olevat erakondade süsteemi peab edendama," kirjutas Heikki Talving 28. märtsil 1994 Rahva Hääles oma tähelepanekuist üritusejärgselt pressikonverentsilt, kus osalesid kõik huvilised. Kriitilisemad oldi meedias erakondade finantseerimise osas, ehkki juba tookord oli selge, et riigieelarvelisele toetusele ei ole alternatiivi. "Erakondade käsi küünitab aina aktiivsemalt rahva rahakoti poole," märkis Allan Alaküla Postimehest. Reformierakonna puudumist neist tippkohtumistest hinnati "populistlikult põhjendatuks" (Allan Alaküla) või reformerite ettevaatuseks, et nemad ainsatena ei läinud koos teiste opositsioonierakondadega Keskerakonna kui tippkohtumise korraldaja liimile (Eesti Päevalehe juhtkiri, 4. juuli 1995). Erakondade finantseerimise teemal avaldati ajakirjanduses teisigi seisukohti, näiteks Meelis Kitsing pidas vajalikuks erakondade finantseerimist ainult vabatahtlike annetajate poolt (Eesti Päevaleht, 11. august 1995). Enamik kommentaatoreid pidas seda võimatuks ja toetas riigipoolset rahastamist. "Noore demokraatia riiklikus toetamises tagasipöörduva sotsialismitondi nägemine mõjub mõningase liialdusena," arvas Tartu Ülikooli majandusüliõpilane Marek Põldeots (Postimees, 28. august 1995).

Kasutatud kirjandus

Alaküla, A. (1995). Sponsorite varjamise konsensus püsib. – Postimees, 5. juuli.

Arjakas, K. (1994). Erakondade kohtumine pole populism. – Hommikuleht, 4. apr.

Arjakas, K. (1994). Erakondade liidrite tippkohtumised. – Seitse Päeva, dets.

Aumehed ei loobi üksteist poriga (1994). – Eesti Sõnumid, 17. dets.

Eesti Keskerakonna arhiiv. Tippkohtumiste dokumentatsioon ja käsikirjad. 1994. ja 1995. aasta.

Erakonnad mahtusid jälle ühe laua taha (1994). Juhtkiri. – Hommikuleht, 28. märts.

Junti, A. (1994). Sisekorra kaitsest Eestis. Ettekanne erakondade ümarlaual 8. juunil. – Hommikuleht, 17. juuni.

Kitsing, M. (1995). Kuidas finantseerida parteisid. – Eesti Päevaleht, 11. aug.

Kons, T. (1994). Erakonnad püüavad oma mainet tõsta. – Hommikuleht, 28. märts.

Kons, T. (1994). Keskerakond muretseb erakondade pärast. Riigikogu liikme Andra Veidemanni intervjuu. – Hommikuleht, 15. märts.

Kuusik, R. (1995). Erakonnad saavad riigilt viis miljonit. – Eesti Päevaleht, 4. juuli.

Kuusmann, A. (1994). Parteibosside tippkohtumine tulekul. – Rahva Hääl, 23. veebr.

Kuusmann, A. (1995). Erakonnad rahajahil. – Eesti Sõnumid, 6. juuli.

Nutt, M. (1995). Erakondadele raha riigieelarvest. – Eesti Päevaleht, 18. aug.

Opositsioon läks liimile (1995). Juhtkiri. – Eesti Päevaleht, 4. juuli.

Paet, U. (1995). Sügisel tahetakse muuta erakonnaseadust. – Postimees, 4.juuli.

Põldeots, M. (1995). Erakonnad ja nende raha. – Postimees, 28. aug.

Rumm, H. (1994). Erakondade ümarlaud oli populistliku sihiga. Usutlus Riigikogu liikme Ants-Enno Lõhmusega. – Hommikuleht, 30. märts.

Sandre, A. (1994). Eesti erakonnad kohtusid tippjuhtide tasemel. – Hommikuleht, 28. märts.

Savisaar, E. (1994). Partnerlus poliitikas. – Postimees, 25. märts.

Tambi, T. (1994). Erakonnad kuritegevuse vastu. – Eesti Sõnumid, 30. juuni.

Talving, H. (1994). Erakonnad. – Rahva Hääl, 28. märts.

Uus, E. (1994). Erakonnad püüavad kuritegevuse probleeme lahendada poliitilise kokkuleppega. – Eesti Sõnumid, 9. juuni.

Vene, A. (1995). Erakonnad saavad eelarvest miljoneid kroone. – Eesti Sõnumid, 4. juuli.

Erakondade liidrid 26. märtsil 1994 Tallinnas Ametiühingute Maja saalis. *Timur Nisametdinovi foto*

Fotol esimeses reas vasakult: Ivar Raig (Maa-Keskerakond), Jaanus Raidal (Tuleviku Eesti Erakond), Edgar Savisaar (Keskerakond), Tiit Vähi (Koonderakond), Ivo Rull (RKE Isamaa), Tiit Made (Ettevõtjate Erakond), Jaak Tamm (Koonderakond), Daimar Liiv (Liberaaldemokraatlik Partei) ja Küllo Arjakas (Keskerakond).

Tagumises reas: Igor Volke (Tuleviku Eesti Erakond), Jüri Liim (Rohelised), Endel Lippmaa (Koonderakond), Heino Kroon (Rohelised), Ülo Erelt (Maaliit), Eldur Parder (Põllumeeste Kogu), Arvo Sirendi (Maaliit), Ants Erm (Rahvuslik Eduerakond), Mati Rebase (Rahvuslik Eduerakond), Haljand Uuemõis (Rahvuslik Eduerakond), Uku Hänni (Maa-Keskerakond), Krista Sürje (Põllumeeste Kogu), Hillar Eller (Demokraatlik Tööpartei), Vaino Väljas (Demokraatlik Tööpartei) ja Jarno Laur (Sotsiaaldemokraatlik Partei).

Interneti-allikad teemavärava kaudu

Katrin Ordlik (RiTo 6), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse õigusinfo töörühma juht

Kristina Pihlau (RiTo 1), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist

Meeli Kõlli (RiTo 6), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Rahvusraamatukogu teemavärav (http://w3.nlib.ee/lingid) on süstematiseeritud ja märksõnastatud otsisüsteem, mille kaudu saab leida humanitaar- ja sotsiaalteaduste valdkonda kuuluvaid Interneti-lehekülgi, andmebaase (nii tasulisi kui ka tasuta), mitmesuguseid elektroonilisi tekste ja ajakirju, raamatukogusid ja nende katalooge.

Info, kodulehekülgede ja andmebaaside plahvatuslik kasv Internetis on viimasel ajal raskendanud vajaliku teabe kättesaamist. Maailmas on mitmeid väga häid otsisüsteeme (*Google, AltaVista* jt), kuid nende kaudu adekvaatse info saamine on seotud raskustega, sest enamasti kuvatakse tulemiks sadu, kui mitte tuhandeid veebilehti. Rahvusraamatukogu on aastate jooksul lugejateeninduse hõlbustamiseks ja vajaliku info kiireks leidmiseks kogunud kodulehekülgede, tasuta andmebaaside ja ajakirjade aadresse. Esialgu kasutati neid päringute lahendamisel, hiljem jagati veebilehtede nimekirju lugejatele paberil. Aja jooksul kasvas loetelu aga liiga pikaks ja aadresside usaldusväärsuse kontrollimine muutus lausa võimatuks. Seetõttu tekkis idee luua teemavärav, mis pakuks lugejaile süstematiseeritud ja adekvaatset infot neile vajaliku teema kohta ning lahendaks samas aadresside usaldusväärsuse probleemi.

Rahvusraamatukogu teemavärava projekti alustati 2001. aasta aprillis. Eesmärk oli muuta kogutud Interneti-viitade kättesaamine võimalikult kasutajasõbralikuks. Projekti algetapp hõlmas info kogumise metoodika väljatöötamist, esialgsete andmete kogumist ja kontrollimist, andmebaasile vajaliku tarkvara otsimist, katsetamist, andmete sisestamist ning teemavärava kasutajaliidese (*interface*) kavandamist. Projekti lõppetapi moodustas kogutud info bibliografeerimine, salvestamine, märksõnastamine, andmebaasi loomine ja rahvusraamatukogu koduleheküljel otsisüsteemiga kättesaadavaks tegemine. Kohe algusest peale oli kavas teemavärava sidumine nii projektiga ERIK@ (Eesti Ressursid Internetis: Kataloogimine ja Arhiveerimine, teostaja Rahvusraamatukogu) kui ka Eesti Virtuaalraamatukoguga (mitmete institutsioonide ühisprojekt). Sellest tulenevalt kasutati andmebaasi struktuuri loomisel metaandmete skeemi Dublin Core. Projekti koordineerimiseks loodi töörühm, kuhu kuulusid kõikide teenindavate osakondade esindajad, kes hakkasid andmebaasi andmeid sisestama oma valdkonnast lähtuvalt. Projekt lõpetati ametlikult 2002. aasta kevadel, andmete sisestamine jätkub töötajate põhitöö osana.

Valikuprintsiibi väljatöötamisel lähtuti eelkõige oma raamatukogu profiilist, seega on põhirõhk neil teemadel, mis on prioriteetsed Rahvusraamatukogus. Seetõttu ei leia teemaväravast näiteks tehnikaalaseid veebiaadresse. Et teised eespool nimetatud projektid on Eesti-kesksed, on teemaväravas rohkem tähelepanu pööratud välismaistele linkidele,

kuigi leiab ka Eesti veebiaadresse. Peale selle on kavas sisestada info Eesti võrguväljaannete (nii ajalehed, ajakirjad, jätkväljaanded ja andmebaasid kui ka monograafiad) kohta. Praegu on võrguväljaanded alfabeetiliste ja temaatiliste nimestikena esindatud Rahvusraamatukogu koduleheküljel (http://www.nlib.ee/rteavik/vvanded.html). Väljaannete ühendamine (linkimine) täistekstidega lükkub kaugemasse tulevikku, töö seisab vahendite puudumise ja eelkõige seadusandluse taga. Teemaväravat kasutades on vaja silmas pidada, et veebilehtede ja muude allikate valikul on lähtutud nende õigsusest, järjepidevusest, neis sisalduva info adekvaatsusest ja sisutihedusest. Valikul on eelistatud ülikoolide ja teadusasutuste ametlikke lehekülgi ning lehekülgi, mille loojaiks või haldajaiks on vastavat temaatikat valdavad inimesed. Seega, kui sisestada üks ja sama otsisõna teemaväravas ja näiteks *Google*'is, mis korjab oma andmebaasi teatud ajavahemiku järel veebiaadresse valikuta, võib tulemuse massi suhe erineda sadades, isegi tuhandetes *Google*'i kasuks. Samas võib teemavärava kasutaja olla kindel, et sealt saadud aadressid toimivad ja vastavad konkreetsele päringule, suurte otsisüsteemide puhul see nii ei pruugi olla.

Projekti alguses oli erinevais lugemissaalides lugejateeninduse ja päringute lahendamiseks kogutud ligikaudu 300 Interneti-aadressi. Käesoleva aasta oktoobri seisuga on aadresse ligikaudu 2000 ning teemaväravast on nüüdseks kujunenud süstematiseeritud ja märksõnastatud otsisüsteem, mille kaudu saab leida humanitaar- ja sotsiaalteaduste valdkonda kajastavaid Interneti-lehekülgi, andmebaase (nii tasulisi kui tasuta), mitmesuguseid elektroonilisi tekste ja ajakirju, paljusid raamatukogusid ja nende katalooge. Teemaväravat täiendatakse pidevalt. Olemasolevate aadresside õigsust kontrollib automaatika üks kord kuus. Veebilehed on jagatud teemade kaupa kategooriatesse, teemast lähtuvalt võib ühte aadressi leida mitme kategooria alt. Eespool märkisime, et teemaväravasse on sisestatud andmeid ka tasuliste, Rahvusraamatukogu poolt ostetud sidusandmebaaside kohta. Et kasutajat mitte eksitada, on nende tutvustuses vastav märge: kasutamine ainult Rahvusraamatukogu lugejaarvutites.

Otsingu tegemiseks on mitmeid võimalusi: kategooriates ja alamkategooriates liikumine kuni vajaliku viidani või vajaliku otsisõna sisestamine otsiaknasse. Otsisõna saab sisestada nii teemavärava esilehel kui ka alamkategooriate sees, sel juhul on vaja määrata, kas soovitakse otsida kogu andmebaasi ulatuses või ainult selles kategoorias. Otsingul on võimalik kasutada loogikaoperaatoreid (*boolean operators*) ning siduda omavahel infot eri väljadelt. Sellise otsingu tegemiseks vajalikke teadmisi annab abifail.

Nagu eespool mainitud, sisaldab teemavärav teavet erinevate Interneti-allikate kohta humanitaar- ja sotsiaalalalt. Suuremate kogudega (üle 100 lingi) on praegu esindatud ajalugu, filosoofia, keele- ja kirjandusteadus, poliitika, majandus, õigus, psühholoogia, religioon ja rahvusvahelised organisatsioonid. Kolme kategooria - majanduse, poliitika ja õiguse - sisust anname ülevaate allpool.

Majandus

Majandusalane temaatika avaneb 20 kategooria kaudu: ajakirjad, ettevõtted, instituudid ja keskused, kaubandus, maailmamajandus, majandusajalugu, majandusnäitajad, majandussüsteemid, majandusteadlased, makroökonoomika, turundus ja reklaam,

mikroökonoomika, pangandus, põllumajandus, raamatukogud, raamatupidamine, rahandus, teatmestu, töö ökonoomika ja ökonomeetria.

Teatmestu kategooria sisaldab suuremate majandusalaste Interneti-portaalide aadresse. Akadeemilised Interneti-portaalid pakuvad enamasti veebilehtede kogumikke ning majandusalaseid toimetisi, nii elektroonilisi kui ka annoteeritud paberil ilmuvaid toimetisi. Enim soovitatud akadeemiline tasuta majandusalaste linkide kogu Internetis on soomlase Lauri Saarineni koostatud WebEc, mille lingid on annoteeritud ja nii temaatiliselt kui ka vormiliselt hästi süstematiseeritud. Elektrooniliselt ilmunud toimetisi (sh uuringuid, aruandeid) aitavad leida andmebaasid WoPEc ning RepEc, info trükitud infokandjate kohta sisaldub andmebaasis BibEc.

Suuremaid majandusalaseid bibliograafilisi andmebaase IDEAS sisaldab toimetisi, ajakirjade artikleid, majandusteadlaste ja nende tööde registrit ning institutsioonide aadresse maade kaupa. IDEAS kasutab samuti RepEci andmebaasi bibliograafilisi andmeid. Toimetised andmebaasis on jaotatud nii autorite, teadusasutuste kui ka valdkondade järgi. Ligi pooled neist on saadaval täistekstina. IDEAS pakub teenusena ka sobiva temaatikaga uute toimetiste saatmist kliendi e-postile.

Kõik eelnimetatud baasid on omavahel tihedalt seotud, teevad koostööd ja viitavad üksteisele ka oma Interneti-lehekülgedel. Portaalid *Inomics* ja *Resources for Economists on the Internet* (RFE) on peale muude allikate keskendunud ka teadlaste omavahelisele suhtlusele - infole konverentside kohta, tööpakkumistele ja uudistegruppidele. Eraldi on teatmestu all välja toodud lingikogud. Enamasti on need valitud teadusasutuste poolt ja põhjalikult annoteeritud ning sisaldavad otsisüsteemi. Teatmestu kategooria sisaldab veel viiteid majandusalastele seletavatele sõnastikele Internetis, sidusandmebaase (alamkategooria andmebaasid), mis on kättesaadavad Rahvusraamatukogus andmebaasisüsteemide EBSCO ja *FirstSearch* kaudu, ning Internetis tasuta leiduvaid andmebaase, näiteks riikide kohta taustinfot ning statistikat pakkuvad *International Data Base* (IDB) ja *CIA World Factbook 2001.*

Majandusalaste raamatukogude valik (kokku 15 nimetust) hõlmab nii Euroopat kui ka Ameerikat. Eelkõige viivad teemaväravas näidatud lingid *on-line* kataloogi sisaldavate majandus- ja äriülikoolide raamatukogude veebilehtedele.

Majandusalaseid instituute, uurimiskeskusi ja teadusasutusi on lihtne leida leheküljelt nimega EDIRC (*Economics Departments, Institutes and Research Centers in the World*), kus asutused on jagatud nii maade kui ka uurimisvaldkondade järgi. Andmeid maailma riikide ettevõtete kohta (kontaktandmed, tasuliselt ka üldinfo, teenused ja tooted) pakuvad *Europages* ja Kompass. Ettevõtlusalased veebilehed sisaldavad nii ärikoolide soovitatud Interneti-allikaid kui ka portaale äri alustamiseks praktilisi juhendeid pakkuvate nõuannetega.

Majandusajaloo ja majandussüsteemide kategooriad hõlmavad teoreetilisi materjale. Sealt leiab majandusmõtte ajaloos tähtsat rolli mänginud teadlaste tekste (nt *Archive for the*

History of Economic Thought), samuti erialaseid portaale õppematerjalide, uuringute ja konverentsiinfoga ning kommunikatsioonivõimalusi (nt EH.Net – *Economic History Services*).

Rahanduse kategooria hõlmab euroinfot, aktsiakursse, börsinfot, teoreetilisi materjale raha ajaloo ja süsteemide kohta, riikide eelarveid, maksukorraldust ning rahandusasutuste (keskpankade ja rahvusvaheliste rahandusorganisatsioonide) Interneti-aadresse.

Majandus- ja rahandusministeeriumide ning keskpankade Interneti-leheküljed (maailmamajanduse ja riigirahanduse alamkategoorias riigid) on heaks allikaks riikide majandusülevaadete, statistika, seadusandluse, riigieelarve ja riikliku poliitika kohta. Maailmamajanduse all asuvad eri majandusregioonide kohta infot pakkuvad veebilehed.

Poliitika

Poliitikaalane info on jaotatud järgmistesse kategooriatesse: ajakirjad, ideed ja teooriad, isikud, parlamendid, poliitilised parteid, politoloogia, rahvusvahelised suhted, riigid, teatmestu, uurimiskeskused ja valitsused.

Poliitikaalased üldised lingikogud asuvad teatmestu kategooria all. Leheküljele *Political Resources on the Net* on kogutud maailma riikide valitsuste, parteide, organisatsioonide ja meedia leheküljed. Ulatuslik lingikollektsioon *Richard Kimber´s Political Science Resources* sisaldab 3200 linki ja hõlmab piirkondlikke uuringuid, konstitutsioone, valitsuste, valimiste, parteide ja nende platvormide ning poliitiliste teooriate lehekülgi. Politoloogiaalaseid toimetisi ja teaduslikke töid aitab leida *Working-Paper Sites of Political Science*. Teistsugust materjali pakub näiteks *Political Library*, mis sisaldab toimetiste ja uuringute andmebaasi ja ka viiteid raamatutele, üritustele, *Think Tank´* idele ehk mõttekeskustele ja töökohtadele. Mõttekeskuste mõiste alla kuuluvate uurimiskeskuste, teadusasutuste, instituutide ja fondide aadressid on näidatud uurimiskeskuste kategooria all. Poliitikateadlaste kodulehe küljed tutvustavad teadlaste biograafiaid ning ilmunud ja ilmumisel olevaid teadustöid.

Governments on the WWW on andmebaas maailma riikide valitsusasutuste kodulehekülgedest – siit on lihtsalt leitavad 220 riigi parlamendid, parteid, ministeeriumid, kabinetid, rahvuslikud ringhäälingud, kohtud, nõukogud jm asutused.

Parlamentide kodulehekülgedelt võib leida ingliskeelset infot koosseisu, komiteede ja komisjonide töö ning valimiste kohta, samuti protseduuride reegleid, hoonete tutvustusi jms. Aruanded, dokumendid, toimetised, raportid ja seadusandlus on enamasti saadaval riigikeeles.

Leheküljed *World Political Leaders 1945-2002* ja *European Governments 1990-2002*vahendavad andmebaasi ZPC (*Zárate's Political Collections*), mis sisaldab maailma poliitiliste liidrite kronoloogilist kogu, ära on toodud riigijuhtide, parteiliidrite ja ministrite nimed, valitsemisajad ja ka fotod. Seega saab andmebaasist teavet riikide valitsemiskorra kohta viimase 60 aasta jooksul. Eraldi on ZPC-l ka naisliidrite andmebaas*Women World*

Leaders. Maailma riikides võimul olevate valitsuste koosseisud saab CIA andmebaasist *Chiefs of State and Cabinet Members of Foreign Governments*.

Electionworld.org annab ülevaate nii eelolevatest kui juba toimunud (1995–2003) presidendi- ja parlamendivalimistest maailma riikides, sisaldab valimiste kalendrit, valimistulemusi, riikide parteide nimekirja, uudiseid, valimisi läbiviivate institutsioonide aadresse.

Õigus

Õiguse all on 2002. aasta oktoobri seisuga 369 süstematiseeritud ja märksõnastatud viidet. Õigusalast materjali on võimalik otsida nii riikide kui ka põhiliste õigusharude kaupa, lehitseda viiteid erinevatele õigusajakirjadele ning kasutada sõnaraamatuid ja teatmestut.

Õigusharude kategooria all olevad lingid annavad võimaluse otsida õigusakte, tutvuda teemakohaste bibliograafianimestikega, konverentside materjalidega või dokumentide ja rahvusvaheliste lepingute tekstidega, sealt leiab ka uudiseid ja viiteid vastava valdkonna ajakirjadele. Näiteks õigusajaloo alt võib leida huvitava veebilehe, mis sisaldab Rooma õiguse olulisi tekste ladina keeles (osaliselt ingliskeelsete kommentaaridega). Haldusõiguse alt saab viiteid riikide avalike teenistuse seadustele. Keskkonnaõiguse juurest on võimalik leida kõigi rahvusvaheliste keskkonnaalaste lepingute täistekste. Kriminaalõiguse kategooria kergendab riikide kriminaalseadustike otsingut, viitab Interpoli koduleheküljele, kriminaalstatistikale ning Rahvusvahelise Kriminaalkohtu koduleheküljele. Rahvusvahelise eraõiguse kategooria juures saab tutvuda UNIDROIT-i konventsioonidega, UNCITRAL-i dokumentidega, Euroopa Lepinguõiguse Komisjoni (nn Lando komisjoni) materjalidega jpm. Ka rahvusvahelise õiguse link on põhjalik ja viitab paljudele täistekstidele.

Teemaväravast leiab ka õigusalaste õpikute viiteid, mida tuleb otsida vastava õigusharu alt. Võrguväljaandena on olemas õigusentsüklopeedia, tööõiguse õpik, asjaõiguse õpik, haldusõiguse õpik jt.

Omaette kategooria moodustavad riigid. Selle viida alt leiab tähestikulise riikide nimestiku, kust omakorda on võimalik leida infot vastava maa õigusaktide, õigussüsteemi, õigusalaste võrgulehekülgede jpm kohta. Kogutud on andmed ka Eesti kohta.

Kategooria seadused viitab riikide õigusaktide andmebaasidele, kust on võimalik leida seaduste täistekste ja kohtulahendeid. Enamik on originaalkeeles, kuid on ka viiteid ingliskeelsetele tõlgetele. Esindatud on isegi sellised eksootilised riigid nagu Malta ja Lõuna-Aafrika Vabariik.

Teemavärava kaudu on võimalik kasutada õigusajakirju. Põhiliselt on viidatud Interneti-ajakirjadele ja paberile trükitud ajakirjade võrguversioonidele. Praegu viidatakse 34 ajakirjale, kuid tulevikus nimestik kindlasti täieneb.

Teatmestu juhatab õigusalaste linkide kataloogide ja otsingumootoriteni ning sõnastikud aitavad leida nii õigusalaste mõistete seletusi (õigusterminite seletussõnastikke) kui ka tõlkesõnastikke. Peamiselt on esindatud inglise, prantsuse ja saksa keel.

Adekvaatse hinnangu teenusele oskab anda ainult teenuse kasutaja. Seetõttu on teemavärava tegijad tänulikud igasuguse tagasiside eest. Teie soovitused ja kommentaarid arutatakse läbi ning võetakse arvesse teemavärava arendamisel.

Parlamentaarsed uudised

Margit Muul (RiTo 3), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Uudiste kokkuvõte välisriikide parlamentides toimunust maist oktoobrini 2002.

Tinglikult võib seekordset ülevaadet nimetada ka valimiste-eriks, sest kajastamist leiavad paljudes riikides sellel ajavahemikul toimunud parlamendivalimised. Infoallikaina on kasutatud elektrooniliselt kättesaadavaid materjale, uudisteagentuuride - ETA, BNS, Reuters - andmebaase, ajalehtede Eesti Päevaleht ja Postimees elektroonilisi arhiive ning täistekstandmebaasi EBSCO.

Fääri saared

Aprilli viimasel päeval toimusid üldvalimised Taani koosseisu kuuluvatel Fääri saartel, mille tulemusena pidi täidetama 32 *Lagting*'i (Fääri parlament) kohta. Ennustati tihedat võitlust iseseisvusmeelse koalitsioonivalitsuse ja unionistliku opositsiooni vahel, küsitlused viitasid koalitsiooniparteide napile võidule. Omavalitsus on Fääri saartel tegutsenud juba 1948. aastast, kuid paljude küsimuste üle otsustatakse siiski Kopenhaagenis. Kaudselt võib toimunud valimisi pidada ka iseseisvusreferendumiks, kus Fääri saarte elanikud pidid otsustama, kas eralduda Taani võimu alt või mitte.

Kui hääled loetud, selgus, et Fääri saarte iseseisvumist pooldavad erakonnad kaotasid parlamendis enamuse. Vabariiklikust Parteist, Rahvaparteist ja Iseseisvusparteist koosnev iseseisvusmeelne valitsuskoalitsioon kaotas varasemaga võrreldes kaks kohta ja sai 32-kohalises *Lagting*'is 16 kohta. Sama palju kohti said ka Taaniga tihedamaid sidemeid pooldavad sotsiaaldemokraadid, Koalitsiioonipartei ja Keskpartei. Suurimaks võitjaks peeti Taani-meelset Koalitsiooniparteid, kes kogus 26% häältest ning sai parlamendis 8 kohta. Märkimist väärib kõrge valimisaktiivsus - 91,1% -, mis näitab, et sealsed elanikud pole oma tuleviku suhtes ükskõiksed.

BNS, 30.04.2002, "Fääri saared valivad parlamenti";

BNS, 01.05.2002, "Iseseisvusmeelsed kaotasid Fääri valimistel parlamendienamuse".

Gibraltar

Gibraltari omavalitsuse juht Peter Caruana nõuab Gibraltarile Andorra-sarnast staatust. Andorra on sõltumatu demokraatlik riik, kuid vana traditsiooni kohaselt valitsevad seda ühiselt Prantsusmaa ja Hispaania. Riiki juhib sellisel juhul ikkagi parlament, kes nimetab ametisse valitsuse. Gibraltar soovib saavutada reaalset sõltumatust, jäädes üksnes faktiliselt Suurbritannia ja Hispaania alluvusse.

http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20020503=0135

Hispaania

Hispaania parlament võttis 25. juunil vastu seaduse, mis võimaldab keelustada möödunud aasta kohalikel valimistel 10% häältest võitnud baski iseseisvuslaste partei Batasuna. Väidetavalt on Batasuna baski rahvuslaste keelustatud terrorirühmituse ETA poliitiline tiib, mis võitleb iseseisva Baskimaa loomise eest Kirde-Hispaanias ja Edela-Prantsusmaal. Nimetatud eelnõu leidis väljaspool Baskimaad laialdase toetuse ja võeti Senatis ülekaalukalt vastu. Kuigi seda peetakse tähtsaks sammuks terrorismivastases võitluses, ei võideta baski poliitikute hinnangul Batasunat keelustades sõda terrorismiga ega lahendata Baskimaa probleemi. Vastupidi, võitlus Baskimaa iseseisvuse eest võib hoopis hoogustuda. Batasuna ise küll eitab sidemeid ETA-ga, kuid samas pole partei ETA rünnakuid ka hukka mõistnud.

BNS, 26.06.2002, "Hispaania parlament toetas baskide partei keelamist";

Economist, 31.08.2002, Vol 364, "Batasuna Banned".

Holland

15. mail toimusid parlamendivalimised Hollandis. Valimiste eel läbiviidud küsitlused ennustasid võitu opositsioonilistele kristlikele demokraatidele. Kõrget tulemust lubati ka parempopulistlikule parteile Pim Fortuyni Nimekiri, kelle liider Pim Fortuyni mõrvati kõigest nädal enne valimisi. Valimistulemused andsidki võidu konservatiivsetele kristlikele demokraatidele, kes said 150-kohalises parlamendi alamkojas 43 kohta, Pim Fortuyni Nimekiri sai 26 kohta. Suurim kaotus tabas valitsevat Sotsiaaldemokraatlikku Tööparteid, kes sai 1998. aastal saadud 45 koha asemel vaid 23 kohta. Seni koalitsiooni kuulunud liberaalid said 23 kohta, mis on nelja aasta taguse tulemusega võrreldes 15 koha võrra halvem tulemus. Sotsiaaldemokraatlikule Tööparteile, kes koos liberaalide ja sotsiaalliberaalide parteiga D66 oli olnud viimased kaheksa aastat võimul, oli see suurim lüüasaamine pärast II maailmasõda. Seni valitsenud vasaktsentristlikule koalitsioonile heideti ette kuritegevuse kasvu ja madalat haridustaset riigis, samuti olid nad seotud mitme korruptsioonijuhtumiga. Koalitsioonis olles lootis Pim Fortuyni Nimekiri ellu viia oma poliitikat, mis seisneb peamiselt immigratsiooni piiramises, immigrantidega seotud kuritegevuse vähendamises ja tervishoiusüsteemi reformimises.

Seega tegi ka Holland pöörde paremale, mis on viimasel ajal Euroopas üsna levinud. Pööre paremale on toimunud Itaalias, Taanis, Portugalis ja Prantsusmaal. Kui mõni aeg tagasi oli Euroopas 13 sotsiaaldemokraatide juhitavat valitsuskabinetti, siis viimasel ajal on nende arv tunduvalt vähenenud.

Naisi on Hollandi uues 150-kohalises parlamendi alamkojas endise 55 asemel 51.

http://www.postimees.ee/prindi.html?id=58155&rubriik=49

http://www.postimees.ee/prindi.html?id=58315&rubriik=49

Reuters News, 16.05.2002 (Reuters);

Xinhua News Agency, 22.07.2002 (Reuters).

Selle kohta, kuidas Hollandi valijad regiooniti ühte või teist parteid valisid, saab lähemalt lugeda: Het Financieele Dagblad English Edition, 17.05.2002, "General Election Facts and Figures" (Reuters).

Kahjuks ei osutunud uue erakonna Pim Fortuyni Nimekirja debüüt parlamendis kuigi edukaks ja suuri muutusi igatsenud valijad on pettunud. Pidevad parteisisesed tülid, võimuvõitlus ja suured skandaalid on jätnud oma jälje. 87 päeva jooksul ütles nii mõnigi erakonnaliige täpselt seda, mida mõtles, ja nii kanti ajaloos esimest korda parlamendiistungite protokollidesse sõimusõnu. Kahe nimetatud partei ministri omavaheline konflikt tõi kaasa usalduskriisi koalitsioonis ja kogu valitsus oli sunnitud tagasi astuma. Vähemalt on selline poliitikute seebiooper ärkvele raputanud vanad, siiani võimul olnud parteid.

http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=218523

Enam kui 80 protsenti Hollandi valimisjaoskondi kasutas elektroonilist hääletussüsteemi. Hollandlased ise on oma süsteemiga rahul, sest see hõlbustab nii hääletamist kui ka häältelugemist. Tulemused selguvad kiiresti, välistades päevi kestva häältelugemise. Mujal maailmas on elektrooniline hääletamine leidnud tugevat vastuseisu. Suurbritannia on sellisest süsteemist keeldunud, USA-s kardetakse, et elektrooniline süsteem ei pruugi suurele hääletajate hulgale vastu pidada. Iirimaal on loodud suisa rahvaliikumine elektroonilise hääletamise vastu.

http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=204345

Kreeka

Hasartmängude tõkestamiseks võttis Kreeka parlament vastu seaduse, millega keelustatakse kõik arvuti- ja videomängud nii avalikes kohtades kui ka erakasutuses. Keelustatud on kõik elektrilised, elektromehaanilised ja elektroonilised mänguvahendid, sealhulgas ka arvutimängud ja konsoolid, nagu näiteks Playstation. Et seadus kehtib ka Interneti-kohvikute kohta, siis on see tugevat vastuseisu leidnud just Kreeka Interneti-kohvikute liidu poolt.

http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=213798

Küpros

Küprose parlament otsustas läbi viia maksureformi, mille tulemusena kaotab Küpros*offshore*-piirkonna staatuse alates 2003. aastast. Praegu moodustavad *offshore*-kompaniid Küprose SKP-st 8%, vaatlejate hinnangul võib Küpros uue korra kohaselt minetada oma staatuse rahvusvahelise ärikeskusena. Uue seaduse jõustudes tõuseb tulumaks praeguselt 4,5%-lt 10%-le, esialgu säilivad teatavad soodustused küll kuni 2002. aastani registreerunud firmadele. Käibemaks tõuseb 10%-lt 15%-le. Nimetatud maksureformi puudumine oli Küprose peamine takistus Euroopa Liiduga liitumisel.

http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20020628=0253

Leedu

Augusti lõpus kinnitas Leedu parlamendi juhatus uued Seimi sisekorraeeskirjad, mida peavad järgima nii Seimi liikmed kui ka külalised. Uus reglement nõuab Seimis viibijailt korralikku kontorirõivastust, mis ei tohi olla väljakutsuv. Parlamendihoones on keelatud lärmamine ja skandaalsete situatsioonide lavastamine. Istungitesaali sisenemisel nõutakse mobiiltelefonide väljalülitamist. Uus kord näeb ette ka külaliste loožist ajakirjanike looži eraldamist.

BNS, 29.08.2002, "Nabapluusi ja taskutelefoniga Leedu parlamenti minna ei sobi".

Leedu Seim keeldus tegemast muudatust kohaliku omavalitsuse valimise seadusesse, mis oleks kehtestanud, et iga kümne kandidaadi hulgas kohalikku volikogusse ei tohi olla rohkem kui 2/3 ühest soost kandidaati. Meesparlamendiliikmed, kes domineerivad ka 141-liikmelises Seimis, kahtlesid, kas sellise klausli lisamine ei lähe mitte vastuollu põhiseadusega. Oli ka neid Seimi liikmeid, kes leidsid, et sellisel juhul võiks seadusesse lisada piiranguid rahvuse, rassi, religiooni, sotsiaalse staatuse ja keelelise päritolu osas. Seadusemuudatuse autor Birute Vesaite oli seaduse eelnõu tagasilükkamises pettunud, tema sõnul oli seaduse eesmärk suurendada Leedus meeste ja naiste võrdõiguslikkust.

Lithuanian News Agency - ELTA, 03.10.2002 (Reuters).

Läti

5. oktoobril toimunud parlamendivalimised võitis paremliberaalne partei Uus Aeg, alles 2002. aasta veebruaris loodud erakond. Uus Aeg kogus 23,9% häältest ning see andis neile 26 kohta. Teisele kohale tuli ainsa vasakpoolse jõuna parlamenti pääsenud ühendus Integratsiooni Eest Ühtses Lätis, saades 18,9% tulemuse eest 24 kohta. Järgnes konservatiivne Rahvaerakond 16,7% häältega. Edukaks osutus ka uustulnuk kristlik-demokraatlik Esimene Partei 10 kohaga, Põllumeeste Liit sai 12 kohta. Valimiskünnise ületas napilt ka endisesse võimukoalitsiooni kuulunud rahvuslaste ühendus Isamaale ja Vabadusele, välja jäi aga senise peaministri Andris Berzinši partei Läti Tee. Vaatamata suurtele muudatustele parlamendis, rõhutab uus koosseis turumajanduslike reformide jätkumise vajalikkust. Paremtsentristlik koalitsioon eesotsas parteiga Uus Aeg lubab tõhustada võitlust korruptsiooni ja kuritegevusega. Loomulikult jätkub töö Euroopa Liidu ja NATO-ga ühinemiseks, kuid samas rõhutatakse ka koostöö tihendamist Venemaaga.

Lätis käis valimas 72,49% valimisnimekirjadesse kantud elanikkonnast.

BNS, 06.10.2002, "Uus Aeg sai Läti valimistel enim seimikohti";

BNS, 06.10.2002, "Läti valimistel saatis edu parempoolseid";

BBC Monitoring Former Soviet Union, 06.10.2002 (Reuters).

Läti poliitilised parteid kulutavad valimiseelsetes kampaaniates keskmiselt 2,8 latti ehk 4,7 eurot valija kohta. See on ligi üks latt rohkem, kui kulutavad USA parteid. Aastatega on need summad Lätis aina suurenenud. Möödunud aastal kulutati kohalike omavalitsuste valimiste eel valimiskampaaniaile 2,25 miljonit latti, sellel aastal tõotas summa suureneda ligi 4 miljonini. USA-s kulutatakse valijale keskmiselt 1,716 latti, Argentiinas 1,416 latti, Suurbritannias oli see näitaja 1997. aasta valimiste eel 0,4 latti. Lätis tegi kõige suuremaid kulutusi valija kohta Rahvaerakond - 0,9 latti, järgnesid Läti Tee 0,35 latiga, Isamaale ja Vabadusele 0,3 latiga, Uus Aeg 0,24 latiga, Läti Esimene Partei 0,16 latiga ning ühendus Integratsiooni Eest Ühtses Lätis 0,14 latiga.

BBC Monitoring Former Soviet Union, 01.10. 2002 (Reuters).

Makedoonia

Mai keskel lülitas Makedoonia telefonikompanii välja kõik Makedoonia parlamendihoones olevad telefonid. Põhjus oli selles, et parlament oli Makedoonia Telekomile võlgu 224 000 eurot ehk 3,5 miljonit Eesti krooni. Nn punastest liinidest, mida kasutatakse riiklikult salastatud kõnede pidamiseks, asub parlamendihoones üksnes osa. Peale parlamendi on Telekomile võlgu ka mitmed teised riigiasutused, keda ähvardab samuti telefonsideta jäämine, kui nad oma võlga ei tasu.

http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20020514=0236

15. septembril toimunud parlamendivalimistel saavutasid võidu sotsiaaldemokraadid. Seni võimul olnud rahvuslased pidid tunnistama kaotust. Marurahvuslaste partei liidreid süüdistati riigis kriisi provotseerimises ja organiseeritud kuritegevusega seotuses. Makedoonia albaanlaste hulgas osutus kõige populaarsemaks endise mässaja Ahmeti Demokraatlik Liit Integratsiooni Eest. Nimetatud valimised olid esimesed pärast kodusõja äärele viinud rahvuskonflikti ja neist loodetakse kindlat alust rahuprotsessile.

BNS, 16.09 2002, "Makedoonia valimised tõid võidu opositsioonile".

Prantsusmaa

Juunis Prantsusmaal toimunud parlamendivalimistel pidi 2000. aastal vastuvõetud seaduse kohaselt kandidaatide nimekirjades olema võrdsel arvul mehi ja naisi. Parteisid, kes seda ei järgi, karistatakse valitsusepoolse rahalise toetuse vähendamisega. Mida suurem on lõhe meeste ja naiste arvu vahel, seda rohkem toetusi kärbitakse. Enne valimisi selgus, et seadust on suutnud järgida ainult väikeparteid, kuigi 1997. aasta valimistega võrreldes oli naiste osa valimisnimekirjades kasvanud 125%. Seega on väikeparteid, kes sõltuvad rohkem riiklikest toetustest, ka usinamad seaduse järgijad. 50:50 balanssi suutsid järgida rohelised, kommunistid, Rahvusrinne ning partei Jahindus, Kalandus, Loodus ja Traditsioonid. Kuid sotsialistid, Presidendienamuse Liit ja Prantsusmaa Demokraatlik Ühendus pole antud nõuet täitnud. Sotsialistide nimekirjades oli naisi 36%, Presidendienamuse Liidus 20% ning Prantsusmaa Demokraatlikus Ühenduses 21%. Suured parteid on nõus pigem trahvi maksma

kui lisama oma nimekirjadesse vähetuntud naispoliitikuid, samal ajal kui väikeparteid ei saa endale lubada niigi napist rahast ilmajäämist.

Prantsusmaa eelmises parlamendis oli naisi kõigest 10,9%, mis asetab nad Euroopa Liidu riikide seas eelviimasele kohale.

Agence France-Presse, 06.06.2002 (Reuters).

16. juunil Prantsusmaa Rahvusassamblee valimistel saavutas ülekaaluka võidu president Jacques Chiraci algatusel loodud Presidendienamuse Liit. 577 mandaadist läks 392 konservatiividele, kes tõrjusid võimult vasakpoolsed ja surusid paremäärmuslased tagasi äärealadele. Opositsiooni jäänud vasakpoolsed parteid said uues parlamendis 173 kohta, nende seas kommunistid 21 kohta. Paremäärmuslik Rahvusrinne ei saanud Rahvusassambleesse ühtegi kohta. Vaatamata varem nimetatud seadusele, mis nõuab, et 50% kandidaatidest oleksid naised, pääses parlamenti 71 naist, mis teeb 12,3%. Parlamendi eelmises koosseisus oli naisi veelgi vähem - 59 -, kuid praegune tulemus on siiski kaugel sellest, mida uue seadusega saavutada sooviti. Siinkohal võiks nimetada, et parlamendis enim kohti saanud Presidendienamuse Liidu nimekirjades oli naiskandidaate ainult 20%. Paremäärmuslaste liider Jean-Marie Le Pen pidas üheks põhjuseks, miks tema partei valimiskünnist ei ületanud, just seda, et nende nimekirjades kandideeris palju naisi, kes olid nõrgemad kui mõni väljajäänud meeskandidaat.

http://www.postimees.ee/prindi.html?id=61874&rubriik=49

The State (Columbia, SC), 17.06.2002 (Reuters);

Agence France-Presse, 17.06.2002 (Reuters).

Rootsi

15. septembril toimunud *Riksdag*'i (Rootsi parlament) valimiste eel ennustati võitu sotsiaaldemokraatidele, kuigi neile heideti ette riigi finantsolukorra varjamist. Toetus moderaatidele oli 1970. aastaist alates partei ajaloos madalaim. Valimiskampaania oli keskendunud valdavalt arutelule tööjõu sisserände ümber, arutluse all olid immigrantide integratsioon, keeleoskuse nõue, vanurite hooldamine ja maksupoliitika. Sotsiaaldemokraadid ja Rohelised pooldavad juba käibel olevaid maksumäärasid, mis on maailmas ühed kõrgemad. Opositsiooniparteid - Moderaadid, Liberaalid, Kristlikud Demokraadid ja Keskpartei - lubasid maksude alandamist. Parem ja vasak tiib olid selgelt erinevail seisukohtadel ka immigratsiooniküsimustes.

Valimistulemused näitasid, et parem- ja vasakpoolse bloki jõuvahekordades ei muutunud eriti midagi, küll aga toimusid muutused kummagi bloki sees. Rootsi 349-kohalises parlamendis läks vasakpoolsetele 191 kohta endise 190 asemel, parempoolsed said 158 kohta. Oma tulemust parandasid tublisti sotsiaaldemokraadid, kes said varasemaga võrreldes juurde 13 kohta, nüüd on neil 144 kohta. Arvatavasti tulid need kohad Vasakpartei arvelt, kes varasema 43 asemel sai üksnes 30 kohta. Rohelised, kes samuti kuuluvad

vasakpoolsesse blokki, said 17 kohta. Veelgi suuremad muutused toimusid parempoolse bloki sees, kus moderaadid kaotasid 27 kohta ja liberaalid said juurde 31 kohta. Uues *Riksdag*'is on 55 moderaati ja 48 liberaali, Keskpartei sai 22 ning Kristlikud Demokraadid 33 kohta.

Riksdag'i 349 kohast läks naiste kätte 158, see tähendab, et 45% parlamendiliikmeist on naised. Selle näitajaga on Rootsi maailmas esikohal, talle järgnevad Taani, kus naisparlamendiliikmeid on 38%, Soome 36,5, Norra 36,4 ja Island 34,9 protsendiga. Keskmiselt on maailma parlamentides naisi vaid 14,7%.

http://www.postimees.ee/prindi.html?id=71529&rubriik=49

http://www.postimees.ee/prindi.html?id=71742&rubriik=49

Reuters News, 15.09.2002 (Reuters);

Reuters News, 16.10.2002 (Reuters);

Agence France-Presse, 19.09.2002 (Reuters).

Saksamaa

22. septembril toimunud *Bundestag*'i (Saksa parlamendi alamkoja) valimiste eel ennustati enam-vähem võrdset tulemust sotsiaaldemokraatidele (SPD) ja kristlik-demokraatidele (CDU). Ka pearivaalide arvatavad liitlased ehk rohelised ja liberaalid olid sarnase reitinguga. Valimistulemused näitasid, et *Bundestag*'i 603 kohast läks 306 sotsiaaldemokraatide ja roheliste koalitsioonile. Sotsiaaldemokraate toetas 38,5% valijaist ja nende nn väikevenda Roheliste Parteid 8,6%. Rohelised, keda peeti nende valimiste võtmeparteiks, sai tunduvalt rohkem hääli kui neli aastat tagasi. Opositsioonilised kristlik-demokraadid said samuti 38,5% häältest, kuid nende liberaalidest partner kogus hääli oodatust vähem, kõigest 7,5%. *Bundestag*'i ei pääsenud kommunistid (PDS), kogudes vaid 4% valijate hääled. Kuna Gerhard Schröder jääb võimule tänu oma koalitsioonipartnereile rohelistele, keda on peetud nende valimiste suurimaks võitjaks, siis on oodata ka koalitsioonipoliitika "rohelisemaks muutumist". Üks roheliste valimislubadustest oli kodakondsusseaduse parandamine, millega tõmmati endale paljude immigrantide hääled. Koalitsiooni sees tõotab pingeid suurendada küsimus kohustusliku sõjaväeteenistuse säilitamise kohta, mida pooldavad sotsiaaldemokraadid, samal ajal kui rohelised soovivad selle lõpetamist.

Naisparlamendiliikmete protsent tõusis 30,9-lt 31,5-le, seega on 603-kohalises Bundestag'is 190 naist. Kõige rohkem naisi on roheliste hulgas - tervenisti 58,2% -, järgnevad sotsiaaldemokraadid 37,5%.

http://www.postimees.ee/prindi.html?id=72370&rubriik=49

http://www.postimees.ee/prindi.html?id=73102&rubriik=49

Market News International, 23.09.2002 (Reuters);

Agence France-Presse, 23.09.2002 (Reuters).

Lähemalt saab Bundestag'i valimissüsteemi kohta lugeda: Xinhua News Agency, 21.09.2002 (Reuters).

Slovakkia

Parlamendivalimised Slovakkias 20. ja 21. septembril tõid võidu Liikumisele Vaba Slovakkia Eest (HZDS), kes sai 19,5% häältest, mis on siiski üle 7% madalam kui 1998. aastal. Peaminister Mikuláš Dzurinda partei Slovakkia Kristlik ja Demokraatlik Liit (SDKU) kogus 15,1% hääli. Kolmanda tulemuse - 13,7% - sai populist Robert Fico partei Tee (Smer). Kuid marurahvuslane Vladimir Meciar ja seega ka tema erakond HZDS on poliitiliselt isoleeritud ega leia seepärast koalitsioonipartnereid, kellega valitsust moodustada. USA ja Euroopa Liidu riikide juhid peavad Meciari takistuseks NATO ja Euroopa Liiduga liitumisel. Tõenäoliselt moodustub parempoolne koalitsioon Mikuláš Dzurinda juhtimisel, kuhu kaasatakse veel kolm väiksemat parteid: Ungari Partei (SMK), Kristlik Demokraatlik Liikumine (KDH) ja Uute Kodanike Liit (ANO). Nende parteide eestvedamisel jätkub kindlasti laienemine NATO ja Euroopa Liidu suunal. Märkimist väärib ka Kommunistliku Partei (KSS) tulemus 6,32%, sellega pääsesid kommunistid üle 12 aasta jälle parlamenti. 1998. aasta valimistega võrreldes on toetus kommunistidele kahekordistunud.

Valimistest võttis osa 70,07% hääleõiguslikest elanikest.

Agence France-Presse, 22.09.2002 (Reuters)

1998. ja 2002. aasta võrdlevate valimistulemustega saab lähemalt tutvuda: SITA Slovenska Tlacova Agentura, 22.09.2002 (Reuters).

Soome

Soome viienda tuumajaama rajamise poolt hääletas 107 ja vastu 92 Eduskunna (Soome parlamendi) liiget. Loomulikult oli tuumajaama ehitamise vastu roheliste liit, kes pärast otsuse vastuvõtmist otsustas Paavo Lipponeni juhitavast valitsuskoalitsioonist lahkuda. Erimeelsusi ja pingeid valitsuskoalitsiooni sees oli ka varem.

http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20020527=0030

Tuumajaama ehitamise kava kohta saab lähemalt lugeda: Power, Jul/Aug 2002, Vol 146, "Finland Approves Fifth Nuclear Powerplant".

Suurbritannia

Suurbritannia parlamendi liikmed suurendasid kolm korda summasid, mida võib kasutada Euroopa riikide pealinnade külastamiseks. Sellise otsuse eesmärk on teiste Euroopa Liidu

riikidega sidemete tihendamine ja uute kandidaatriikidega tutvumine. Nii näiteks on üsna meeldivaks vahelduseks reis Küprosele, mille parlamendihoone ei asu kaugel supelrannast. Enne 1999. aastat oli parlamendiliikmeil õigus ühele tasuta reisile aastas, kas Brüsselisse, Luxembourg'i või Strasbourg'i. Seejärel otsustati seda laiendada kõigile Euroopa Liidu liikmesriikidele, viimase muudatusena tuli klausel, millega kaasati nimistusse ka Euroopa Liidu kandidaatriigid. Briti parlamendi liikmed saavad kolm tasuta reisi, plaanitavad lisakulud on 225 000 Inglise naela aastas. Muudatused suudeti seadusesse sisse viia ja vastu võtta mais väga vaikselt ja kiiresti, rahvale ja paljudele ajakirjanikele jäi see esialgu märkamatuks.

New Statesman, 08.07.2002, Vol 131, "MPs Enlarge Their Horizons".

Šotimaa

Kolm aastat tagasi loodud Šoti kohalik parlament on põhjustanud rohkesti pettumust. Kahjuks pole märgata nn uue poliitika jooni, mis erineks Londonist. Kohalikus parlamendis moodustavad koalitsiooni liberaaldemokraadid ja leiboristid. Liberaaldemokraadid peaksid oma positsiooniga rahul olema, sest on suutnud panna oma partnereid leiboriste rohkem raha kulutama. Seetõttu ei pea näiteks šoti üliõpilased erinevalt inglastest kõrgeid õppemakse maksma ning paljudele vanuritele on võimaldatud tasuta hooldust. Kuid sellest hoolimata on märke, mis viitavad, et praegune koalitsioon ei pruugi pärast järgmise aasta mais peetavaid valimisi võimule jääda. Üldsuses tekitavad endiselt meelepaha uue parlamendihoone ehitusele kulutatavad summad - planeeritud 40 miljoni asemel on kulud ligi kaheksa korda suuremad ehk 300 miljonit Inglise naela. Paar kuud tagasi hääletasid parlamendiliikmed seaduse poolt, mis andis neile 13,5% palgatõusu. Rahul ei olda ka majanduselu vähese arendamisega.

Economist, 27.07.2002, Vol 364, "Pork on the Menu".

Tai

Tai parlament võttis vastu resolutsiooni, mis lubab nüüd ka naisparlamendiliikmetel istungite ajal pikki pükse kanda. Parlamendi kodukorra komisjon leidis, et naisliikmetel võib seelikuid kandes tekkida raskusi teatud ametikohustuste täitmisel. Seda Tai mõistes unikaalset otsust on peetud ka meeste ja naiste võrdõiguslikkuse suurendamiseks, sest seni ei lubatud pükstes naisi ühtegi ametiasutusse. Seadusele vastu hääletanute hulgas oli ka naisi, kes leidsid, et selline otsus "rikub Tai naiste mainet rahvusvahelisel areenil". Uue otsusega eeldatakse siiski tagasihoidlikes värvides, s.t musta või halli pükskostüümi kandmist.

http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20020607=0043

http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20020609=0066

Tšehhi

14. ja 15. juunil toimunud parlamendivalimised võitsid võimulolevad sotsiaaldemokraadid, kes said 30% häältest ehk 71 kohta 200-kohalises parlamendis. Teiseks tuli opositsiooniline ehk parempoolne Kodanike Demokraatlik Partei, kogudes häältest 24%, mis andis neile 56 kohta. Üllatuseks võib pidada kommunistide kõrget tulemust, kes ennustatud 12-13% asemel kogusid 18,5% häältest. 14%-ga järgnes valimisliit Ühendus. Paljude hinnangul on selline valimistulemus hoiatuseks võimul olnud sotsiaaldemokraatidele, näidates, et reformide kiire tee pole mitte kõigile meeltmööda. Viimase nelja aastaga on kasvanud tööpuudus, paljude maaelanike elatustase on langenud. Uue parlamendi ülesanneteks on liitumiskõneluste lõpetamine Euroopa Liiduga ning riigile uue presidendi valimine järgmise aasta jaanuaris.

Valimistel osales kõigest 58% hääleõiguslikest kodanikest.

http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=207830

http://www.postimees.ee/prindi.html?id=61744&rubriik=49

Türgi

Septembri alguses hääletas Türgi parlament surmanuhtluse kaotamise poolt rahuajal. Tegu oli ühega inimõigusi puudutavate reformide paketist, mille vastuvõtmine on võtmeküsimus Türgi astumisel Euroopa Liitu. Reformid puudutavad muu hulgas ka kurdikeelse hariduse ning raadio- ja teleprogrammide lubamist. Demokraatlikke reforme toetavad kõik parlamendiparteid peale Rahvusliku Aktsioonipartei, mis on Türgi parlamendis suurim.

http://www.postimees.ee/prindi.html?id=66654&rubriik=49

Ukraina

Ukraina president Leonid Kutšma esines augusti lõpus ettepanekuga vähendada presidendi võimu riigis ja suurendada parlamendi volitusi. Ta märkis, et Ukrainast on saanud presidentaal-parlamentaarne vabariik, milleni on viinud demokraatlike traditsioonide puudumine ja poliitiliste parteide nõrkus. Paljud majandusreformid on Ukrainas alanud presidendi määrustest. Riigi edasiseks arenguks tuleks tema sõnul üle minna parlamentaar-presidentaalsele vabariigile. Kutšma tegi ettepaneku muuta valimisseadust, mis lubaks luua proportsionaalsel esindatusel põhineva Euroopa tüüpi valimissüsteemi.

BNS, 25.08.2002, "Kutšma tahab presidendi arvelt suurendada parlamendi võimu".

Venemaa

Vene riigiduuma võttis vastu keeleseaduse paranduse, mille kohaselt peavad kõik autonoomsed Venemaa rahvad võtma oma kirjakeele aluseks kirillitsa. Selle seaduseelnõuga keelatakse tatari keele üleviimine ladina tähestikule. Seaduseelnõu väljatöötajad rõhutasid, et seaduse parandus takistab kirillitsast lahti öelnud Vene Föderatsiooni subjekte mõne teise riigi mõjusfääri sattumast. Tatarstani elanikud ei arva, et ladina tähestikule üleminek oleks

riigireetmine, nende soov oli kõigi türgi keelte kirjapiltide ühtlustamine. Leidus ka neid, kes arvasid, et sellise keeleseadusega tegi Venemaa endale karuteene, ja viitasid näiteks Baltimaade õigusele nüüd vastu võtta seadus, mis sunniks venelasi kirjutama ainult ladina tähtedega.

http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=207481

Peale kirillitsa kaitse tegeleb Riigiduuma ka võitlusega võõrsõnade kasutamise vastu vene keeles, mida asjatundjate hinnangul on mugandatuna üle võetud 10 000 ringis, valdavalt inglise keelest. Uus seadus annaks võimaluse uue keelepruugi ehk new speak'i kasutamise eest meedias ning haridus- ja riigiasutustes karistada kriminaalkorras. Keelatud sõnade hulka kuuluksid näiteks kompjuter, tsiisburger, konsultant, sponsor, faks, mobilnõi telefon ja skinhed.

http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=207483

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, Tartu Linnavolikogu 1989, 1996-2002. *Ühendused:* ERSP 1988-94, Isamaaliit.

***Sten Anspal**, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik*

Sündinud 1977 Pärnus. *Haridus*: majandusteadus, Tartu Ülikool 1999, magistriõpe 1999-. *Töö:* Tartu Ülikooli majandusteaduskonna uuringu "Euroopa Liidu ühinemise mõjust Eesti väliskaubandusele" töörühma liige 1999-2000, Rahandusministeeriumi majandusosakonna nõunik 2001-2002, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik 2002-.

***Tõnu Anton**, riigikohtunik, põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi liige ja halduskolleegiumi esimees*

Sündinud 1953 Pärnus. *Haridus*: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1976. *Töö:* Tartu Linna Rahvasaadikute Nõukogu Täitevkomitee 1976-90, EV Ülemnõukogu saadik 1990-92, Põhiseaduse Assamblee esimees 1991-92, Riigikohus 1993-, Tartu Ülikooli riigi- ja haldusõiguse ning eraülikooli Veritas õppejõud.

***Küllo Arjakas**, Riigikogu liige*

Sündinud 1959 Pärnus. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1983. *Töö:* Viljandi 4. keskkooli ajalooõpetaja1983-85, ENSV Arhiivide Peavalitsuse metoodik 1985-87, Eesti Muinsuskaitse Seltsi vastutav sekretär 1988-90, EV Ülemnõukogu saadik 1990-92, Eesti Kongressi liige 1990-92, Eesti Keskerakonna peasekretär 1992-2001, IX Riigikogu liige 1999-. Tallinna Kesklinna Halduskogu 1996-2001, Eesti Rahvusraamatukogu nõukogu. *Ühendused:* Eesti Keskerakond, Eesti Muinsuskaitse Selts, Eesti Sõjahaudade Hoolde Liit, Eesti Akadeemiline Sõjaajaloo Selts, MTÜ Konstantin Pätsi Muuseum.

***Igor Gräzin**, Akadeemia Nord professor*

Sündinud 1952 Tartus. *Haridus*: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1975 (cum laude), õigusteaduse kandidaat 1978 (Üleliiduline Õiguse Instituut, Moskva) ja doktor 1987 (NSVL Teaduste Akadeemia Riigi ja Õiguse Instituut). *Töö:* Tartu Riikliku Ülikooli õppejõud 1976-88, NSV Liidu rahvasaadik 1989-91, Notre Dame'i Ülikooli (USA) professor 1991-, Kelloggi

Rahvusvaheliste Suhete Instituudi teaduskonnakolleegiumi liige 1991-, VIII Riigikogu liige 1995-99, Välisministeeriumi nõunik 1999, Riigikogu esimehe nõunik 1999-2001, Akadeemia Nord õigusteaduskonna dekaan 1999-.

***Mart Helme**, kirjastuse Kunst direktor*

Sündinud 1949 Pärnus. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1973. *Töö:* ajalehe Harju Elu korrespondent, ajakirja Pioneer kirjandusosakonna juhataja1977-86, Eesti Kirjastajate Liidu tegevdirektor 1990-92, Päevalehe välisuudiste toimetaja 1993, Välisministeeriumi büroojuhataja 1994, Eesti Vabariigi erakorraline ja täievoliline suursaadik Vene Föderatsioonis 1995-99, Välisministeeriumi asekantsler poliitika ja pressi alal 1999-2000, Eesti Päevalehe välisuudiste osakonna juhataja 2000-2001, kirjastuse Kunst direktor 2001-. *Ühendused:* Konservatiivide Klubi (president) 1999-.

***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.

***Siim Kallas**, Eesti peaminister*

Sündinud 1948 Tallinnas. *Haridus*: rahanduse ja krediidi eriala, Tartu Riiklik Ülikool 1972, aspirantuur 1972-75. *Töö:* Rahandusministeeriumi spetsialist 1975-79, ENSV Hoiukassade Peavalitsuse juhataja 1979-86, ajalehe Rahva Hääl peatoimetaja asetäitja 1986-89, ENSV Ametiühingute Keskliidu esimees 1989-91, NSV Liidu rahvasaadik 1989-91, Eesti Panga president 1991-95, välisminister 1995-96, VIII Riigikogu liige 1995-99, rahandusminister 1999-2002, peaminister 2002-. *Ühendused:* Reformierakond, Eesti Jalgpallurite Liidu president.

***Kalev Kallemets**, Justiitsministeeriumi siseaudiitor*

Sündinud 1979 Haapsalus. *Haridus*: rahvamajandus, Tallinna Tehnikaülikool 2002, magistriõpe 2002-. *Töö:* rahandusministri abi 1999, Tallinna SOS lasteküla projektijuht 1999-2000, Äripäeva kirjastuse reporter 2000-01, Justiitsministeeriumi siseaudiitor 2001-. Tallinna Tehnikaülikooli nõukogu, Eesti Üliõpilaskondade Liidu volikogu, Eesti Siseaudiitorite Ühingu e-ajalehe Siseaudiitor toimetaja 2001-.

***Aare Kasemets**, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja*

Sündinud 1963 Pärnus. *Haridus*: Eesti Põllumajanduse Akadeemia agronoomiateaduskond 1982-87, Tartu Ülikooli ajakirjandusosakond 1988-93, õigus- ja meediasotsioloogia magistriõpe 1995-97, MA 2001. *Töö:* Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja 1995-, Riigikogu majanduskomisjoni nõunik 1993-95, Euroopa

Parlamendiuuringute Keskuse (ECPRD) korrespondent 1996-, Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 1999-2001. *Ühendused:* Eesti Sotsioloogide Liidu juhatus 1997-99 ja 2001-, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu nõukogu 1999-2001, Eesti Süsteemanalüüsi Assotsiatsioon 2000-, Eesti Rooma Klubi 2001-.

***Silvia Kaugia**, Tartu Ülikooli õiguse sotsioloogia ja võrdleva õigusteaduse õppejõud*

Sündinud 1963 Tartus. *Haridus*: jurist, Tartu Ülikool 1988 (cum laude), sotsioloogia MA 1994 (Tartu Ülikool). *Töö:* Tartu Ülikooli õigusteaduskonna vanemlaborant 1989-1990, sotsioloogiaosakonna magistriõpe 1991-1993, õigusteaduskonna lektor, õiguse sotsioloogia ja võrdleva õigusteaduse õppejõud 1993-. *Ühendused:* Õiguspsühholoogide ja -sotsioloogide Tartu Ühing, Rahvusvahelise Õigus- ja Sotsiaalfilosoofia Ühingu Eesti sektsioon.

***Aksel Kirch**, Eurouuringute Instituudi direktor*

Sündinud 1949 Võrumaal. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1973, filosoofiakandidaat (sotsioloogia) 1979 (Moskva). *Töö:* Tartu Riikliku Ülikooli haridussotsioloogia laboratooriumi insener1973-75, ENSV TA Ajaloo Instituudi teadur 1975-81, Teaduste Akadeemia Presiidiumi teadussekretär 1981-83, TA Ajaloo Instituudi vanemteadur 1983-88, TA Filosoofia, Sotsioloogia ja Õiguse Instituudi vanemteadur ja doktorant 1988-94, Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi vanemteadur ja etnopoliitika osakonna juhataja 1995-2000, Eurouuringute Instituudi direktor 1998-. *Ühendused:* Eesti Teadlaste Liit (asutajaliige 1989, volikogu ja juhatus), Eesti Sotsioloogide Liit (asutajaliige 1990), Euroopa Sotsioloogia Assotsiatsioon.

***Ruta Kruuda**, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS direktor*

Sündinud 1967 Põlvas. *Haridus*: arst (sünnitusabi günekoloogia), Tartu Ülikool 1992; rahvatervise magister (MPH, lisaspetsialiseerumine rahvusvahelise tervishoiukorralduse alal) Bostoni Ülikool 1999-2001; täiendanud end Londonis 1995, Rootsis 1996-98, Eesti Avaliku Halduse Instituudis 1998, Washingtonis Maailmapangas ja Dubrovnikus 2002. *Töö:* Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonna peaspetsialist 1993-95, haiguste ennetamise büroo juhataja 1995-96, rahvatervise osakonna juhataja asetäitja 1996-2001, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS direktor 2001-. Terviseedendusfondi nõukogu, Bioeetika Nõukogu.

***Meeli Kõlli**, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist*

Sündinud 1972 Tartus. *Haridus*: raamatukogundus, Viljandi Kultuurikolledž 1997; infoteaduste BA, Tallinna Pedagoogikaülikool 1999. *Töö:* Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist 1998-.

***Agu Laius**, Jaan Tõnissoni Instituudi direktor*

Sündinud 1951 Tartus. *Haridus*: majandusküberneetik, Tartu Riiklik Ülikool 1974, täiendanud end Tartu Riiklikus Ülikoolis 1975-76 psühholoogia ja 1976-77 õigusteaduse alal. *Töö:* ökonomist Tallinnas ja Tartus 1974-88, Mainori osakonnajuhataja 1989-90, Eesti Töökollektiivide Liidu majandusnõunik 1990, Jaan Tõnissoni Instituudi direktor 1991-. *Ühendused:* Vabariigi Presidendi rahvusvähemuste ümarlaud, ühing Korruptsioonivaba Eesti, Eesti mittetulundusühenduste ümarlaua esinduskogu esimees.

***Reelika Leetmaa**, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS programmidirektor*

Sündinud 1975 Paides. *Haridus*: majandusteadus, Tartu Ülikool 1997, Odense Ülikool 1997-2000, Master of Science in Economics, European Studies, Tartu Ülikooli doktoriõpe 2002-. *Töö:* Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS tööturupoliitika programmi juht 2001-. *Ühendused:* Sotsiaalmajandusnõukogu, European Association of Labour Economists, Eesti Šoti Terjerite Tõuühing.

***Kalle Liebert**, Riigikogu Isamaaliidu fraktsiooni õigusnõunik, Õigusinstituudi magistrant*

Sündinud 1969 Tallinnas. *Haridus*: jurist, Õigusinstituut 2000, magistriõpe 2000-. *Töö:* Riigi Kodakondsusameti Tartumaa büroo arvutioperaator ja juhataja asetäitja 1992-93, Kodakondsus- ja Migratsiooniameti peadirektori asetäitja abi, kodakondsuse osakonna peaspetsialist ja kontrolliosakonna juhataja 1994-95, Baltic News Service'i siseuudiste osakonna reporter 1996-97, ETA siseuudiste osakonna juhataja 1997, Riigikogu Isamaaliidu fraktsiooni õigusnõunik 1997-.

***Asser Murutar**, Eesti Põllumajandusülikooli maasotsioloogia uurimisrühma juht*

Sündinud 1934 Valgas. *Haridus*: geodeesia-maakorraldusinsener, Eesti Põllumajanduse Akadeemia 1958, Leningradi Riikliku Ülikooli filosoofia ja sotsioloogia aspirant 1961-64, filosoofiakandidaat rakendussotsioloogia alal 1977 (Leningradi Riiklik Ülikool). *Töö:* Eesti Põllumajanduse Akadeemia filosoofia kateedri õppejõud 1964-94, Eesti Põllumajandusülikooli filosoofia ja maasotsioloogia instituudi juhataja 1994-2000, maasotsioloogia ja ühistegevuse instituudi dotsent 2000-. *Ühendused:* Eesti Teadlaste Liit, soome-ugri seltside liikumine, Eesti Sotsioloogide Liit.

***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-.

***Aaro Mõttus**, Riigikogu juhatuse nõunik*

Sündinud 1972 Ida-Virumaal Vokas. *Haridus*: jurist, Tartu Ülikool 1994, õigusteaduse magister 1996. *Töö:* Riigikogu riigiõiguskomisjoni / põhiseaduskomisjoni nõunik 1993-95, Riigikantselei riigihalduse arendusosakonna juhataja 1995, Riigikogu Kantselei valimiste osakonna nõunik 1995-97, Riigikogu juhatuse nõunik 1997-99 ja koosseisuväline nõunik

2000-02, siseministri nõunik 1999-2000, Sisekaitseakadeemia avaliku õiguse õppetooli erakorraline lektor 2000-.

***Toivo Mängel**, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik*

Sündinud 1958 Vändras. *Haridus*: matemaatik, Moskva Riiklik Ülikool 1982, täiendanud end Rahvusvahelise Valuutafondi makromajanduse ja eelarveökonoomika kursustel Riias ja Viinis 1992-96. *Töö:* ECPRD makromajanduse töörühm, ENSV Plaanikomitee ja EV Rahandusministeerium 1983-96, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik 1997-. *Ühendused:* Eesti Demograafia Assotsiatsioon.

***Mart Nutt**, Riigikogu liige*

Sündinud 1962 Tallinnas. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1985, aspirantuur 1985-88. *Töö:* Eesti Vabaõhumuuseumi teadusdirektor 1988-91, Välisministeeriumi osakonnajuhataja 1991-92, VII, VIII ja IX Riigikogu liige 1992-. Tallinna linnavolikogu 1993-99. *Ühendused:* Isamaaliit, Eesti Reservohvitseride Kogu.

***Katrin Ordlik**, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse õigusinfo töörühma juht*

Sündinud 1959 Tallinnas. *Haridus*: eesti filoloogia, Tartu Riiklik Ülikool 1985, Eesti Õiguskeskuse täiendõppe programm juristidele 1999, täiendanud end Eesti Juristide Liidu koolitustel. *Töö:* Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu 1977-81, Eesti Rahvusraamatukogu 1981-, parlamendiinfo keskuse õigusinfo töörühma juht 1999-.

***Kristina Pihlau**, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist*

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus*: raamatukogundus, Viljandi Kultuurikolledž 1992; infoteaduste BA, Tallinna Pedagoogikaülikool 1995. *Töö:* F. Tuglase nim. Raamatukogu 1993, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse vanembibliograaf 1994-99, juhtiv spetsialist 1999-.

***Kai Priks**, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik*

Sündinud 1974 Tartus. *Haridus*: ärirahanduse ja välismajanduse eriala, Tartu Ülikool 1996, täiendanud end Saksamaal Gustav Stresemanni Instituudis 1998 ja 1999. *Töö:* Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik 1996-.

***Tõnis Saarts**, Emori projektijuht*

Sündinud 1978 Tallinnas. *Haridus*: Tallinna Pedagoogikaülikool 2001, politoloogia magistriõpe 2001-. *Töö:* AS Emori sotsioloog 2001-. *Ühendused:* Tallinna Pedagoogikaülikooli üliõpilasesindus, Eesti Väitlusselts.

***Toomas Savi**, Riigikogu esimees*

Sündinud 1942 Tartus. *Haridus*: üld- ja spordiarst, Tartu Riiklik Ülikool 1970, meditsiinikandidaat spordifüsioloogia alal 1975. *Töö:* NSV Liidu kergejõustikukoondise arst 1970-80, Tartu Riikliku Ülikooli lihastalitluse aluste teadusliku uurimise probleemlaboratooriumi vanemteadur 1970-79, Tartu Kehakultuuri Dispanseri peaarst 1979-92, Tartu Linnavolikogu 1989-96, Tartu abilinnapea 1992-95, VIII ja IX Riigikogu liige, esimees 1995-. *Ühendused:* Reformierakond, Eesti Olümpiakomitee asutajaliige 1989, Eesti Suusaliidu president 1999-, liikumise Eluterve Eesti juhatus, Estonia Selts.

***Heiki Sibul**, Riigikogu Kantselei direktor*

Sündinud 1963 Põltsamaal. *Haridus*: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1991; täiendanud end Oxfordi Ülikoolis 1990 ja Helsingi Ülikoolis 1991. *Töö:* EV Ülemnõukogu teaduse, hariduse ja kultuurikomisjoni ning ajakirjanduskomisjoni nõunik 1991-92, Riigikogu Kantselei juriidilise osakonna juhataja 1992-95, Riigikogu Kantselei direktor 1995-; Vabariigi Valimiskomisjoni sekretariaadi liige 1992-95, Vabariigi Valimiskomisjoni aseesimees 1996-2000 ja esimees 2000-. Õigusinstituudi nõukogu, Eesti Rahvusraamatukogu nõukogu. *Ühendused:* Maailma Parlamentide Peasekretäride Assotsiatsioon, Eesti Reservohvitseride Kogu.

***Andres Siplane**, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik*

Sündinud 1974 Pärnus. *Haridus*: sotsiaaltöö bakalaureus, Tallinna Pedagoogikaülikool 1999, sotsiaaltöö magister 2001 (Tallinna Pedagoogikaülikool). *Töö:* vabakutseline tõlk 1992-93, töö lastekaitse alal Pärnus 1995-2000, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik 2000-. *Ühendused:* Pärnumaa Lastekaitse Ühing, Pärnumaa Kasuperede Ühing, Eesti Vabatahtlike Keskus, Tallinna Pedagoogikaülikooli vilistlaskogu, International Foster Care Organisation, Eesti Patsientide Esindusühing, Kapitalismiohvrite Eest Seismise Ühing, Social-workers European Network.

***Jüri Tamm**, Riigikogu liige*

Sündinud 1957 Pärnus. *Haridus*: sportlane, Kiievi Kehakultuuri Instituut 1975-79. *Töö:* elukutseline sportlane 1979-92, Jerez de la Frontera Munitsipaal kergejõustikukooli (Hispaania) õpetaja-treener 1992-95, AS Kiil & Ko juhatuse esimees 1996-99, IX Riigikogu liige 1999-. *Ühendused:* Mõõdukad, Vanalinna Rotary klubi, Eesti Olümpiakomitee, Eesti Sportlaste Ühendus, liikumine Eluterve Eesti, Euroopa Olümpiakomitee sportlaskomisjoni asepresident.

***Jaan Tepp**, Eesti Tuuleenergia Assotsiatsiooni juhatuse esimees*

Sündinud 1966 Tallinnas. *Haridus*: filosoofia/teoloogia, Eesti Humanitaarinstituut 1989-95, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži magistriprogramm 2001-02; täiendanud end Austrias USA Steubenville'i Ülikooli Euroopa filiaalis 1995-96, Viinis OSCE välispoliitika instituudis 1997, Salzburgi Välipoliitika Seminaris 1999. *Töö:* Humanitaarinstituudi tegevdirektor 1993-94 ning Filosoofia ja Teoloogia Keskuse kantsler 1994-99, Vabariigi Presidendi kantselei välisosakonna spetsialist 1999-2001, Eesti Tuuleenergia Assotsiatsiooni juhatuse esimees 2001-, Majandusministeeriumi Taastuvenergeetika Nõukogu liige 2000-.

***Ülo Vooglaid**, Tartu Ülikooli Õigusinstituudi emeriitprofessor*

Sündinud 1935 Tallinnas. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1960; filosoofiakandidaat sotsiaalpsühholoogia alal 1970, Moskva Sotsioloogiliste Uuringute Instituut. *Töö:* ajalehe Edasi kirjanduslik kaastööline 1962–65, Tartu Riikliku Ülikooli loogika ja psühholoogia kateedri aspirant ja õppejõud, sotsioloogialabori teaduslik juhendaja 1965–75, ENSV Kergetööstuse Ministeeriumi Töö ja Juhtimise Teadusliku Organiseerimise Keskuse peaspetsialist 1975–78, ENSV Rahvamajanduse Juhtivate Töötajate ja Spetsialistide Kvalifikatsiooni Tõstmise Instituudi dotsent 1978–86, Pirgu Arenduskeskuse juhataja 1986–89, Eesti Ametiühingute Teadus- ja Arenduskeskuse juhataja 1990–91, Õigusinstituudi professor 1995–. NSV Liidu rahvasaadik 1989–91, Eesti Kongressi liige 1990–92, Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92, VII Riigikogu liige 1992–96, Lohu külavanem, Kohila valla volikogu liige. *Ühendused:* Eesti Looduskaitse Selts, Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsioon Andras, Arno Tali Sihtkapital.